

37349
v1

Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia







THE WORLD BANK OFFICE JAKARTA
Gedung Bursa Efek Jakarta Tower II Lantai 12
Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53
Jakarta 12910
Tel: (6221) 5299-3000
Fax: (6221) 5299-3111
Website: www.worldbank.or.id

THE WORLD BANK
1818 H Street N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A.
Tel: (202) 458-1876
Fax: (202) 522-1557/1560
Email: feedback@worldbank.org
Website: www.worldbank.org

Dicetak Juli 2007.

Re-layout buku: Dedi Maulana, PT. Grha Info Kreasi.

Diterjemahkan oleh: Sri Watarti, Dwi Hastuti, Lenny Marlina, Yustinus Gunawan, Helen Agnesia, Christin, K. Elisabet Roostini, Evand Halim, dan Katharina E. Sukanto, dari Pusat Penterjemahan Universitas Katolik Atmajaya.

Penyunting: Rudy Harisyah Alam dan Ellen Tjahya (Bab 6).

Bantuan untuk penerbitan dan produksi diterima dari Maulina Cahyaningrum.

Foto-foto cover: Copyright © Jacqueline Koch Photography.

Foto-foto cover dalam: Copyright © Jez O'Hare Photography.

Dokumen ini merangkum laporan *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*. Laporan ini merupakan hasil kerja dari staf Bank Dunia (The World Bank). Hasil temuan, interpretasi dan kesimpulan yang ada didalamnya merupakan tanggung jawab para penulis yang bersangkutan dan tidak harus mencerminkan pandangan dari Direktur Eksekutif Bank Dunia atau negara-negara yang mereka wakili.

Bank Dunia tidak menjamin keakuratan data yang dimuat dalam Laporan ini. Batas-batas negara, warna, denominasi dan informasi lain yang diperlihatkan dalam peta-peta di Laporan ini tidak mencerminkan penilaian apapun dari Bank Dunia mengenai status hukum dari wilayah tersebut maupun dukungan atau pengakuan atas batas-batas tersebut.

Komentar mengenai laporan ini dapat dikirimkan ke Jehan Arulpragasam (jarulpragasam@worldbank.org) dan Vivi Alatas (valatas@worldbank.org).

Buku ini pertama kali diterbitkan dalam Bahasa Inggris oleh The World Bank (Bank Dunia) dengan judul: *Making the New Indonesia Work for the Poor* pada tahun 2006. Edisi dalam Bahasa Indonesia juga diterbitkan oleh The World Bank (Bank Dunia). Jika terjadi ketidaksesuaian, maka buku asli dalam Bahasa Inggris yang dianggap benar.

Kata Pengantar


Sejak tahun 2002, sebuah tim yang terdiri dari para analis Indonesia dan manca negara, dibawah naungan Program Analisis Kemiskinan di Indonesia (INDOPOV) di kantor Bank Dunia Jakarta, telah mempelajari karakteristik kemiskinan di Indonesia. Mereka berusaha untuk mengidentifikasi apa yang bermanfaat dan tidak bermanfaat bagi upaya penanggulangan kemiskinan, dan untuk memperjelas pilihan-pilihan apa saja yang tersedia untuk pemerintah dan lembaga-lembaga non-pemerintah dalam upaya mereka untuk memperbaiki standar dan kualitas kehidupan masyarakat miskin. Laporan ini menyatukan temuan-temuan tersebut.

Laporan ini banyak sekali dibantu oleh lembaga-lembaga pemerintah, terutama dari Kementerian Perekonomian, Kementerian Kesejahteraan Rakyat dan Bappenas. Banyak lembaga akademis terkemuka dan lembaga-lembaga non-pemerintah lain yang turut membantu penyusunan laporan ini. LPEM-UI, Fakultas Ekonomi Universitas Padjajaran dan Lembaga Penelitian SMERU telah memberikan dukungan yang sangat berharga. Laporan ini dan semua program yang telah dilaksanakan untuk menyusun laporan ini dapat terlaksana berkat dukungan dari Pemerintah Inggris melalui Departemen Pembangunan Internasional (atau *Department for International Development, DfID*), bersama-sama dengan pendanaan dari Bank Dunia.

Laporan ini mencoba untuk menganalisa sifat multi-dimensi dari kemiskinan di Indonesia saat ini melalui pandangan baru yang didasarkan pada perubahan-perubahan penting yang terjadi di negeri ini selama satu dekade terakhir. Sebelumnya, Bank Dunia telah menyusun Kajian-kajian Kemiskinan, yaitu pada tahun 1993 dan 2001, namun kajian-kajian tersebut tidak membahas masalah kemiskinan secara mendalam. Kajian ini memaparkan kekayaan pengetahuan yang dimiliki oleh Bank Dunia dan Pemerintah Indonesia dan kami berharap bahwa kajian ini akan menjadi sumbangan penting untuk menghangatkan diskusi kebijakan yang ada, dan, pada akhirnya akan membawa perubahan dalam penyusunan kebijakan dan pelaksanaan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.

Dengan menyimpulkan temuan-temuan tersebut, laporan ini, melalui matrik kebijakan, memaparkan bagaimana Indonesia dapat menyesuaikan kebijakan dan program secara lebih baik agar dapat mencapai tujuan penanggulangan kemiskinan. Kami berharap bahwa temuan-temuan ini dapat membantu Indonesia dalam melaksanakan strategi pembagunan lima tahun dan dalam perencanaan kegiatan untuk mencapai Sasaran Pembangunan Milenium, dan tujuan yang tercantum dalam Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) untuk tahun 2009. Termasuk didalamnya; penurunan angka kemiskinan menjadi 8,2 persen; pencapaian angka partisipasi sekolah menengah sebesar 98,1 persen; dan pengurangan angka kematian ibu hamil dari 307 kematian per 100.000 kelahiran hidup yang ada sekarang menjadi 226—semua ini diharapkan akan tercapai pada tahun 2009.

Indonesia yang sekarang tentu saja sangat berbeda dari Indonesia satu dekade yang lalu. Maka bukan hal yang mengejutkan apabila strategi-strategi penanggulangan kemiskinan telah berubah seiring dengan perubahan yang telah dialami oleh Indonesia. Kami sangat berharap bahwa kajian kemiskinan ini dapat menjadi sumbangan berarti dalam menghadapi berbagai tantangan. Dengan demikian, kami dapat memberikan sumbangan kepada perubahan-perubahan luar biasa yang terus menerus terjadi di negeri ini.



Andrew D. Steer
Kepala Perwakilan, Indonesia
Kawasan Asia Timur dan Pasifik
Bank Dunia

Ucapan Terima Kasih

Laporan *Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia* ini merupakan hasil dari Program Analisis Kemiskinan di Indonesia (INDOPOV) yang dipimpin oleh Jehan Arulpragasam. INDOPOV merupakan program analisis kemiskinan multi-tahun yang telah didukung oleh Bank Dunia dan Dana Kemitraan Penanggulangan Kemiskinan Departemen Pembangunan Internasional Pemerintah Inggris (atau DfID *Poverty Reduction Partnership Trust Fund*).

Laporan ini telah disusun oleh tim inti yang dipimpin oleh Jehan Arulpragasam dan Vivi Alatas. Tim yang telah menyumbangkan tulisan untuk laporan ini adalah Meltem Aran, Kathy Macpherson, Neil McCulloch, Stefan Nachuk, Truman Packard, Janelle Plummer, Menno Pradhan dan Peter Timmer. Indermit Gill telah menyumbangkan waktunya untuk menuliskan bagian Ikhtisar dari laporan ini.

Sumbangan tulisan yang sangat berarti juga telah diterima dari Maria Abreu, Tarcisio Castañeda, Leya Cattleya, Jennifer Donohoe, Giovanna Dore, Luisa Fernandez, Jed Friedman, Djoko Hartono, Yoichiro Ishihara, Anne-Lise Klausen, Ray Pulungan, Robert Searle, Shobha Shetty, Widya Sutiyo, Ellen Tan, Susan Wong, dan Lembaga Penelitian SMERU.

Riset dan pengolahan data yang sangat berharga telah dilakukan terutama oleh (Hendro) Hendratno Tuhiman dan Lina Marliani. Tambahan dukungan analisis juga diterima dari Javier Arze, Cut Dian Rahmi Dwi Augustina, Ahmad Zaki Fahmi, Ahya Ihsan, Melanie Juwono, Bambang Suharnoko, Ellen Tan dan Bastian Zaini.

Banyak pihak yang telah memberikan komentar dan saran yang berharga yaitu, Bert Hofman (ekonom, EASPR), Jeni G. Klugman (ekonom, AFTP2), Kathy A. Lindert (Pimpinan Sektor, LCSHD), Mohammad Ikhsan (Staf Ahli, Kementerian Koordinasi Perekonomian), dan Bambang Bintoro Soedjito (Institut Teknologi Bandung (ITB) dan mantan Deputy untuk Pembangunan Wilayah dan Otonomi Daerah Bappenas).

Kami ingin berterimakasih kepada semua yang secara murah hati telah memberikan komentar dan saran selama disusunnya laporan ini. Terutama kepada Javier Arze, Timothy Brown, Stephen Burgess, Sally L. Burningham, Mae Chu Chang, Soren Davidsen, Giovanna Dore, Wolfgang Fengler, Hongjoo J. Hahm, Pandu Harimukti, Joel Hellman, Peter Heywood, Yoichiro Ishihara, Anne-Lise Klausen, Ioana Kruse, Josef L. Leitmann, Blane Lewis, Puti Marzoeki, Vicente Paqueo, Andrew Ragatz, Claudia Rokx, Risyana Sukarma, Michael Wartlers, Susan Wong dan Elif Yavuz untuk masukan berharga mereka.

Kami ingin berterima kasih kepada fotografer Poriaman Sitanggang dan penulis Rani M. Moerdiarta atas kerja keras dan komitmen mereka dalam penyusunan bagian 'Potret Wilayah' di laporan ini. Kami juga ingin berterima kasih kepada Scott Guggenheim (DSF) dan rekan-rekan kami di Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Badan Komite Masyarakat (BKM) untuk bantuan mereka dalam mengidentifikasi keluarga-keluarga yang dimuat dalam bagian tersebut, termasuk: John Odius dan Iffah (Lampung), Kuseri dan Dasimi (Jakarta), Sainafur dan J. Simbolon (Kalimantan Barat), Alman Hutabarat dan Erna (Nusa Tenggara Timur), dan Leo Koirewo dan Barbara Juliana Sopacua (Papua).

Editor dari laporan ini adalah Peter Milne, yang juga memberi kontribusi penting dalam bentuk tulisan.

Manajemen proyek penyusunan laporan ini dipimpin oleh Widya Sutiyo, dengan bantuan dari Peter Milne dan Stefan Nachuk. Ucapan terima kasih khusus atas dedikasi dan kerja keras mereka selama disusunnya laporan ini. Bantuan logistik dan produksi yang berharga telah diberikan oleh Deviana Djailil, Niltha Mathias.

Penyusunan laporan ini mendapatkan manfaat besar dari lokakarya yang diadakan di Yogyakarta pada bulan Januari 2006, dimana lokakarya tersebut dihadiri oleh anggota-anggota tim inti, Andrew Steer, Wolfgang Fengler, Indermit Gill, Anne-Lise Klausen, Vicente Paqueo dan Bill Wallace. Ucapan terima kasih khusus diberikan kepada John Adams yang telah melakukan fasilitasi selama lokakarya tersebut berlangsung dan yang telah menjadi penasehat tim ini sepanjang program INDOPOV.

Laporan ini disusun dibawah arahan Indermit Gill, Sektor Manajer untuk Penanggulangan Kemiskinan (EASPR) dan Bill Wallace, ekonom (EASPR) untuk Bank Dunia. Arahan strategis dan masukan berharga juga diberikan oleh Andrew Steer, Kepala Perwakilan, Indonesia.

Laporan ini juga memperoleh manfaat dari dua hasil penting dari INDOPOV, yaitu laporan *"Membuat Pelayanan Bermanfaat bagi Masyarakat Miskin di Indonesia: Titik fokus untuk mencapai keberhasilan di lapangan"* dan *"Penilaian iklim investasi Pedesaan yang dihadapi perusahaan non-petani di tingkat Kabupaten"*, dan dari semua sumbangan yang telah diberikan kepada unsur-unsur program INDOPOV tersebut.

Kosakata

Akronim dan Singkatan

AFTA	Zona Perdagangan Bebas Asean (<i>Asean Free Trade Area</i>)
Amdal	Analisis Mengenai Dampak Lingkungan
AAHRD	<i>Agency for Agricultural Human Resource Development</i>
AKB	Angka Kematian Bayi – IMR: <i>Infant Mortality Rate</i>
AKI	Angka Kematian Ibu Hamil – MMR: <i>Maternal Mortality Rate</i>
ASEAN	Persatuan Negara-Negara Asia Tenggara (<i>Association of South-East Asian Nations</i>)
Asabri	Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
Askes	Asuransi Kesehatan
APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappenas	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional
Bimas	Bimbingan Massal (program dari pemerintah yang bertujuan meningkatkan akses kepada bibit padi varietas unggul, pupuk dan pestisida, untuk para petani)
BIGS	(<i>Bandung Institute of Governance Studies</i>) – sebuah LSM yang menghususkan kegiatannya untuk meningkatkan transparansi anggaran di kota Bandung
BKD	Bank Kredit Desa
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BKM	Bantuan Khusus Murid
BKN	Badan Kepegawaian Negara
BLK	Balai Latihan Kerja
BPPPAR	Balai Penelitian dan Pengembangan Pertanian – IAARD: <i>Indonesian Agency for Agricultural Research and Development</i>
BOS	Bantuan Operasional Sekolah
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BPOM	Badan Pengawas Obat dan Makanan
BPR	Bank Perkreditan Rakyat
BPS	Badan Pusat Statistik
BRI	Bank Rakyat Indonesia
BTB	Bantuan Tunai Bersyarat – CCT: <i>Conditional Cash Transfer</i>
Bulog	Badan Urusan Logistik
CAF	Dana Masyarakat (<i>Community Achievement Fund</i>)
CBO	Organisasi berbasis Masyarakat (<i>Community-Based Organization</i>)
CDD	Pembangunan Berbasis Masyarakat (<i>Community Driven Development</i>)
CEFE	<i>Creation of Enterprise through Formation of Entrepreneur</i>
CIFOR	Pusat Kajian Kehutanan Internasional (<i>Center for International Forestry Research</i>)
CSO	Lembaga Masyarakat (<i>Civil Society Organization</i>)
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DBH	Dana Bagi Hasil
DHS	Survei Kesehatan dan Kependudukan (<i>Demographic and Health Survey</i>)
DFID	Departemen Pembangunan Internasional, Pemerintah Inggris (<i>Department for International Development</i>)
DFID-MFP	<i>Department for International Development -- Multi-stakeholder Forestry Program</i>
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FDI	Penanaman Modal Asing Langsung (<i>Foreign Direct Investment</i>)
FE Unpad	Fakultas Ekonomi, Universitas Padjajaran
FGD	Diskusi Kelompok Terfokus (<i>Focus Group Discussion</i>)

GDS	Survei Tata Pemerintahan dan Pelaksanaan Desentralisasi (<i>Governance and Decentralization Survey</i>)
GIAT Project	Proyek Pembangunan Melalui Investasi Pertanian dan Perdagangan (<i>Growth through Investment in Agriculture and Trade Project</i>)
GIC	Kurva Tingkat Pertumbuhan (<i>Growth Incidence Curve</i>)
HH	Rumah tangga/Keluarga (<i>Household</i>)
ICG	<i>International Crisis Group</i>
ICT	Teknologi Komunikasi dan Informatika (<i>Information and Communication Technologies</i>)
ICRAF	<i>International Center for Research in Agro-forestry</i> – Kenya
IDT	Inpres Desa Tertinggal
IFAD	Lembaga Keuangan Internasional untuk Pengembangan Pertanian (<i>International Fund for Agricultural Development</i>)
IFES	<i>International Foundation for Electoral Support</i>
IFLS	Survei Kehidupan Keluarga Indonesia (<i>Indonesian Family Life Survey</i>)
IHK	Indeks Harga Konsumen – CPI: <i>Consumer Price Index</i>
ILO	Organisasi Perburuhan Internasional (<i>International Labor Organization</i>)
Inpres	Instruksi Presiden
IPM	Indikator Pengembangan Manusia – HDI: <i>Human Development Index</i>
IRDA	<i>Indonesia Rapid Decentralization Appraisal</i>
IRI	Indeks Kekasaran Internasional – <i>International Roughness Index</i>
Jamsostek	Jaminan Sosial Tenaga Kerja
JKJ	Jaminan Kesehatan Jembrana
JPS	Jaring Pengaman Sosial
JPKM	Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat
JPS-BK	Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan
Kcal	Kilo kalori
Kepmen	Keputusan Menteri
Keppres	Keputusan Presiden
KHM	Kebutuhan Hidup Minimum
KKB	Kartu Kompensasi BBM
KLK	Kursus Latihan Kerja
Kopinkra	Koperasi Industri Kerajinan Rakyat
KPK-D	Komite Penganggulungan Kemiskinan Daerah
KUD	Koperasi Unit Desa
KUK	Kredit Usaha Kecil
Kupedes	Kredit Umum Pedesaan
LAN	Lembaga Administrasi Negara
LAP	<i>Land Administration Project</i>
LE	<i>Large Enterprise</i> – Usaha Besar
LMPDP	Proyek Pengelolaan Lahan dan Pengembangan Kebijakan (<i>Land Management and Policy Development Project</i>)
LOC	Komputerisasi Kantor Pertanahan (<i>Land Office Computerization</i>)
LIK	Lingkungan Industri Kecil
LP3E	Laboratorium Penelitian Pengabdian pada Masyarakat dan Pengkajian Ekonomi
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat – NGO: <i>Non-Governmental Organization</i>
MA	Madrasah Aliyah
MASS	Survey Pelayanan dan Akses Keuangan Mikro (<i>Microfinance Access and Services Survey</i>)
MDGs	Sasaran Pembangunan Milenium (<i>Millennium Development Goals</i>)
ME	Usaha Menengah (<i>Medium Enterprise</i>)
Menpan	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara
MI	Madrasah Ibtidaiyah
MIE	Perusahaan Mikro (<i>Micro Enterprises</i>)
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MT	Madrasah Tsanawiyah
MusrenbangNas	Musyawarah Perencanaan Pembangunan tingkat Nasional
MIC	Negara Berpenghasilan Menengah (<i>Middle-Income Country</i>)
NDI	<i>National Democratic Institute</i>
NFE	Perusahaan non-pertanian (<i>Non-Farm Enterprise</i>)
NSS	<i>Nutrition and Surveillance Survey</i>

NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur
OBA	<i>Output-Based Aid</i>
OECD	Organisasi Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi (<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>)
OPEC	Organisasi Negara-Negara Eksporir Minyak (<i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>)
OPK	Operasi Pasar Khusus
P2KP	Program Penanganan Kemiskinan Perkotaan – UPP: <i>Urban Poverty Program</i>
P2TD	Prakarsa Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah
P4K	Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PDAM	Perusahaan Daerah Air Minum
PDB	Produk Domestik Bruto – GDP: <i>Gross Domestic Product</i>
PDM-DKE	Program Pemberdayaan Daerah untuk Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto – GRDP: <i>Gross Regional Domestic Product</i>
PEPI	Tim Nasional Peningkatan Ekspor dan Peningkatan Investasi
PETS	Survei Penelusuran Pengeluaran Publik (<i>Public Expenditure Tracking Survey</i>)
PISA	Program Penilaian Internasional untuk Siswa (<i>Program for International Student Assessment</i>)
PKBM	Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat
PKK	Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
PKPS-BBM	Program Kompensasi Pengganti Subsidi BBM)
PKWT	Perjanjian Kerja Waktu Tertentu
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PMDF	<i>Proportion of Maternal Deaths of Females</i>
PMN	Perusahaan Multi Nasional – MNC: <i>Multi-National Company</i>
PNB	Produk Nasional Bruto – GNP: <i>Gross National Product</i>
Podes	Survei Potensi Desa
Polindes	Pondok Bersalin Desa
PoS Cards	<i>Point of Sale Cards</i>
Posyandu	Pos Pelayanan Terpadu
PPA	Penilaian Kemiskinan Partisipatoris (<i>Participatory Poverty Assessment</i>)
PPK	Program Pengembangan Kecamatan – KDP: <i>Kecamatan Development Program</i>
PPP	<i>Purchasing Power Parity</i> -- Paritas Daya Beli
PRA	<i>Participatory Rural Appraisal</i>
Progesa	Program subsidi tunai di Meksiko
PSDA	Pengelola Sumber Daya Air
PSIA	Analisa Dampak Sosial dan Kemiskinan (<i>Poverty and Social Impact Analysis</i>)
PMT	Uji Pendekatan Kemampuan (<i>Proxy Means Test</i>)
PU	Pekerjaan Umum
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
Pustu	Puskesmas Pembantu
RALAS	<i>Reconstruction of Aceh Land Administration Project</i>
Raskin	Beras untuk masyarakat miskin
Renja-KL	Rencana Kerja Kementerian/Lembaga
Renstra	Rencana Strategis
Renstra-KL	Rencana Strategis Kementerian/Lembaga
Renstra-SKPD	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah
RKA-KL	Rencana Kerja/Anggaran Kementerian/Lembaga
RKA-SKPD	Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga - Satuan Kerja Perangkat Daerah
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RKP-D	Rencana Kerja Pemerintah - Daerah
RICA	Kajian Iklim Investasi Pedesaan (<i>Rural Investment Climate Assessment</i>)
RICS	Survei Iklim Investasi Pedesaan (<i>Rural Investment Climate Survey</i>)
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RPJM-D	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPO	<i>Rural Producer Organization</i>
RPPG	Angka Pertumbuhan Pro-Penduduk Miskin (<i>Rate of Pro-Poor Growth</i>)
RPPK	Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan
RVA	Kajian Risiko dan Kerentanan (<i>Risk and Vulnerability Assessment</i>)
SD	Sekolah Dasar
SDI	<i>Surface Distress Index</i>
SIKD	Sistem Informasi Keuangan Daerah

SLT	Subsidi Langsung Tunai – UCT: <i>Unconditional Cash Transfer</i>
SMA	Sekolah Menengah Atas
SME	<i>Small to Medium Enterprise</i> - Usaha Kecil Menengah
SMK	Sekolah Menengah Kejuruan
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SNPK	Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan
SPK-D	Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah
Sakernas	Survei Angkatan Kerja Nasional
MSS	<i>Minimum Service Standard</i> – Standar Pelayanan Minimum
Supas	Survei Penduduk antar Sensus
Susenas	Survei Sosial Ekonomi Nasional
Susi	Survei Usaha Terintegrasi
Taspen	Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri
TFR	<i>Total Fertility Rate</i> -- Tingkat Kesuburan Total
TIMSS	Tren dalam mata pelajaran Matematika dan Ilmu Alam (<i>Trends in Mathematics and Science Study</i>)
TPC	Kontrak Berbasis Kinerja Terarah (bertarget) (<i>Targeted Performance Contracting Program</i>)
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
UPT	Unit Pelaksana Teknis
SE	Usaha Kecil (<i>Small Enterprise</i>)
UUPK	Undang-Undang Pokok Kehutanan
Warsi	Warung Informasi Konservasi
WDI	Indikator Pembangunan Dunia (<i>World Development Indicators</i>)
WDR	Laporan Pembangunan Dunia (<i>World Development Report</i>)
WEF	Forum Ekonomi Dunia (<i>World Economic Forum</i>)
WHFWP	Proyek Kesehatan Ibu dan Kesejahteraan Keluarga (<i>Women's Health and Family Welfare Project</i>)
WHO	Organisasi PBB bidang Kesehatan (<i>World Health Organization</i>)
WUAs	Kelompok Pengguna Sarana Air (<i>Water Users Associations</i>)
WSLIC-2	Proyek Penyediaan Sarana Air Bersih dan Sanitasi untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah 2 (<i>Second Water and sanitation for Low-Income Communities Project</i>)
WSS	Pasokan Air Bersih dan Sarana Sanitasi (<i>Water Supply and Sanitation</i>)
YPC	Yayasan Pendidikan Cendana

Editorial dan keterangan data

Angka-angka dengan dolar AS dihitung dengan nilai dolar yang berlaku sekarang, kecuali apabila diberi keterangan lain. Miliar (m) adalah 1.000 juta (jt); triliun (trn) adalah 1.000 miliar.

Daftar Isi

Kata Pengantar	v	
Ucapan Terima Kasih	vi	
Kosakata	viii	
Ikhtisar	xxi	
Bab 1	Pendahuluan	
	I Pendahuluan	1
Bab 2	Sejarah Pertumbuhan dan Penanggulangan Kemiskinan	
	I Pengantar	5
	II Masa-masa Sulit dalam Sejarah dan Kemiskinan Kronis	6
	III Periode Pertumbuhan dan Penanggulangan Kemiskinan	8
	IV Transformasi Struktural	13
	V Krisis Keuangan	18
	VI Periode Pasca-Krisis: Stabilisasi, Demokrasi dan Desentralisasi	22
	VII Kesimpulan: Belajar dari Sejarah untuk Mendukung Upaya Penanggulangan Kemiskinan	25
Bab 3	Memahami Kemiskinan di Indonesia	
	I Fakta-Fakta Penting Tentang Kemiskinan di Indonesia	29
	Kemajuan dalam penanggulangan kemiskinan: kisah yang positif, dengan beberapa catatan	29
	Kerentanan penduduk hampir-miskin: beberapa aspek penting kisah kemiskinan	31
	<i>Perkembangan Terakhir</i>	
	Mengapa kemiskinan meningkat dari tahun 2005 hingga 2006?	34
	Menghitung penduduk miskin di Indonesia	35
	Dimensi kemiskinan non-pendapatan: berbagai indikator menunjukkan sejumlah masalah yang terus terjadi	37
	Kemiskinan multidimensi: monster berkepala banyak	40
	Ketimpangan: kisah positif yang disertai sejumlah pertanyaan	41
	Wilayah-wilayah tertinggal	43
	Ketimpangan antarwilayah dan kantong-kantong kemiskinan	43
	Keanekaragaman wilayah dan dampak pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan	46
	II Profil Penduduk Miskin	48
	III Faktor-Faktor Penentu Kemiskinan	57
	<i>Faktor Korelasi 1: Pendidikan</i>	58
	<i>Faktor Korelasi 2: Pekerjaan</i>	60
	<i>Faktor Korelasi 3: Gender</i>	60
	<i>Faktor Korelasi 4: Akses terhadap pelayanan dan infrastruktur dasar</i>	61
	<i>Faktor Korelasi 5: Lokasi geografis</i>	62

IV	Faktor Penentu Perubahan Kemiskinan Akhir-Akhir Ini: Sebuah Analisis Dinamis	64
	Efek kapasitas dasar (<i>endowment</i>): perubahan kapasitas dasar merupakan penyumbang utama terhadap pengurangan kemiskinan	64
	Efek harga: dampak koefisiensi korelasi aset dan akses terhadap kemiskinan tidak seragam	66
	Efek pilihan kerja: perubahan menurunkan kemiskinan, namun meningkatkan ketimpangan	67
	Guncangan dan efek-efek yang tak teramati: perubahan meningkatkan kemiskinan dan ketimpangan	68
V	Kesimpulan: Diagnosa Kemiskinan Memberikan Petunjuk bagi Upaya-Upaya Penanggulangan Kemiskinan	69
	<i>Fokus pada Sumatera</i>	72
	<i>Fokus pada Jawa dan Bali</i>	74
	<i>Fokus pada Kalimantan</i>	76
	<i>Fokus pada Sulawesi</i>	78
	<i>Fokus pada Nusa Tenggara dan Maluku</i>	80
	<i>Fokus pada Papua</i>	82
	<i>Potret Wilayah</i>	84
Bab 4	Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat bagi Penduduk Miskin	
I	Pendahuluan	97
II	Apakah Jalan Keluar dari Kemiskinan	99
	Apa yang selama ini menjadi jalan keluar dari kemiskinan yang terpenting?	101
	Data panel tentang jalan keluar perorangan dari kemiskinan	104
III	Mengaitkan Jalan Keluar dari Kemiskinan dengan Kebijakan Pertumbuhan yang Berpihak pada Penduduk Miskin	106
IV	Menjaga Kestabilan Ekonomi Makro	110
V	Investasi untuk Meningkatkan Kemampuan Penduduk Miskin	112
	Memacu kemampuan pertanian	112
	Peningkatan pendidikan dan latihan kerja	118
VI	Mengaitkan Penduduk Miskin dengan Pertumbuhan (Ekonomi)	123
	Menghubungkan penduduk miskin di daerah pedesaan dengan pasar di daerah perkotaan	124
	Menghubungkan penduduk miskin dengan pekerjaan	119
	Menghubungkan penduduk miskin dengan layanan keuangan	135
	Beberapa pendekatan untuk memperbaiki akses terhadap layanan keuangan	140
VI	Kesimpulan: Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Semakin Berpihak pada Penduduk Miskin	142
	<i>Sorotan tentang Gender: Kiriman uang dari buruh migran perempuan (BMP): Penopang hidup masyarakat</i>	146
Bab 5	Menjadikan Belanja Pemerintah Bermanfaat bagi Penduduk Miskin	
I	Pendahuluan	149
II	Tingkat Belanja Keseluruhan dan Ruang Gerak Fiskal	150
	Belanja keseluruhan	150
	Belanja sektoral	153
III	Sektor Pembangunan Sumber Daya Manusia	154
	Ikhtisar	154

Sektor pendidikan	158
Tingkat belanja bidang pendidikan	158
Isu-isu utama penanggulangan kemiskinan di bidang pendidikan	160
Beberapa saran agar belanja pemerintah di bidang pendidikan lebih berpihak pada penduduk miskin	166
Sektor kesehatan	167
Tingkat belanja bidang kesehatan	167
Isu-isu utama penanggulangan kemiskinan di bidang kesehatan	169
Beberapa saran agar belanja pemerintah di bidang kesehatan lebih berpihak pada penduduk miskin	174
<i>Fokus tentang Kematian Ibu Hami</i>	176
<i>Fokus tentang Kekurangan Gizi Ana</i>	178
IV Sektor-Sektor Infrastruktur	180
Ikhtisar	180
Sektor Pelayanan Air dan Sanitasi	181
Tingkat belanja untuk pelayanan air dan sanitasi	181
Isu-isu utama penanggulangan kemiskinan di bidang pelayanan air dan sanitasi	183
Beberapa saran agar belanja pemerintah di bidang pelayanan air dan sanitasi lebih berpihak pada penduduk miskin	184
Sektor Jalan Pedesaan	187
Tingkat belanja dan akses jalan pedesaan	187
Isu-isu utama penanggulangan kemiskinan di bidang jalan desa	189
Beberapa saran agar belanja pemerintah di bidang jalan pedesaan lebih berpihak pada penduduk miskin	190
V Kesimpulan: Mencapai Sinergi Melalui Paduan Kombinasi Belanja Pembangunan yang Tepat	195
<i>Sorotan tentang Inefisiensi dan Kebocoran: Korupsi dalam penyediaan layanan air bersih: dampak langsung dan tidak langsung bagi penduduk miskin</i>	197
<i>Sorotan tentang Gender: Menyesuaikan belanja tingkat desa dengan kebutuhan penduduk miskin melalui partisipasi dan pemberdayaan kaum perempuan</i>	200
Bab 6 Menjadikan Perlindungan Sosial Bermanfaat bagi Penduduk Miskin	
I Pendahuluan	203
II Evolusi Institusi-institusi Perlindungan Sosial: Dari Subsidi Universal Menjadi Bantuan Terarah	208
Jaring pengaman semasa krisis	208
Subsidi BBM: Sebuah pilar program perlindungan sosial di Indonesia dalam beberapa tahun belakangan	210
Sebuah peluang untuk masa depan	213
III Manajemen Risiko Rumah Tangga: Pelbagai Temuan dari Analisis Risiko dan Kerentanan serta Implikasinya untuk Kebijakan Perlindungan Sosial	214
Profil kerentanan	214
Sifat guncangan dan mekanisme penanggulangannya	216
Dampak dari guncangan-guncangan	218
Implikasi untuk mengembangkan sebuah sistem perlindungan sosial	221
IV Menuju Sistem Perlindungan Sosial Nasional yang Sesuai untuk Indonesia	223
Program bantuan tunai bersyarat	225
Padat karya (<i>workfare</i>)	230

Asuransi kesehatan	233
Stabilisasi harga beras	235
Asuransi sosial	237
Penetapan sasaran (targeting)	238
V Kesimpulan: Menuju Sistem Generasi Ketiga	244
<i>Sorotan tentang Inovasi: Peta kemiskinan: Alat luar biasa dalam penargetan penduduk miskin</i>	246
<i>Sorotan tentang Inefisiensi dan Kebocoran: Kemana hilangnya Raskin? Meningkatkan efektifitas pada program distribusi beras</i>	248
Bab 7 Mewujudkan Pemerintah yang Bermanfaat bagi Penduduk Miskin	
I Pendahuluan	253
II Sistem Kebijakan, Perencanaan dan Penganggaran	257
Saran-saran	265
III Akuntabilitas Kelembagaan	270
Kejelasan fungsi antara unit-unit pemerintahan pusat dan daerah	271
Fungsi PNS dan kendalanya	276
Suara warga dan masyarakat madani	283
Saran-saran	287
IV Pemantauan dan Penilaian Kemiskinan, serta Intervensi Penanggulangan Kemiskinan	293
Saran-saran	295
V Kesimpulan: Menuju Pelayanan Pemerintah yang Terfokus pada Penduduk Miskin	297
<i>Fokus tentang Rancangan Tahunan dan Persiapan Anggaran untuk 2006</i>	299
<i>Fokus tentang Elemen Rancangan DAK yang Baik</i>	300
<i>Sorotan tentang Inovasi: Menempatkan penanggulangan kemiskinan didalam Rancangan Pembangunan dan Anggaran tahunan daerah</i>	302
<i>Sorotan tentang Inefisiensi dan Kebocoran: Usaha intensif untuk menghindari praktek korupsi dalam pembangunan: Pelajaran dari Indonesia</i>	303
Bab 8 Kumpulan Rekomendasi	
I Prioritas Pengentasan Kemiskinan: Sebuah Agenda untuk Bertindak	307
II Matrix Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan	313
Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat bagi Penduduk Miskin: Menghubungkan Penduduk Miskin dengan Kesempatan	313
Menjadikan Belanja Pemerintah Bermanfaat bagi Penduduk Miskin: Investasi pada Aset dan Kemampuan Penduduk Miskin	315
Menjadikan Perlindungan Sosial Bermanfaat bagi Penduduk Miskin: Mengurangi Kerentanan Penduduk Miskin	318
Mewujudkan Pemerintahan yang Bermanfaat bagi Penduduk Miskin: Perbaiki Penyediaan Layanan	320

Daftar Kotak

Kotak 2.1	Pemilihan umum dan konsolidasi demokrasi di Indonesia	24
Kotak 3.1	Definisi dan ukuran kemiskinan	31
Kotak 3.2	Apakah tingkat ketimpangan di Indonesia benar-benar sedemikian rendah?	42
Kotak 3.3	Wajah kemiskinan di daerah perkotaan	50
Kotak 3.4	Pengangguran tidak sama dengan kemiskinan	53
Kotak 3.5	Kenaikan harga beras yang tidak proporsional merugikan penduduk miskin	55
Kotak 3.6	Tembakau merugikan keuangan dan kesehatan keluarga miskin	56
Kotak 3.7	Perbedaan faktor-faktor korelasi kemiskinan dan hambatan-hambatan antarwilayah	63
Kotak 4.1	Rasionalisasi penggunaan 'lahan hutan' dapat membantu penduduk miskin	118
Kotak 5.1	Apakah Bantuan Operasional Sekolah dapat meningkatkan keterjangkauan pendidikan bagi siswa miskin? Masalah dan keprihatinan menyangkut program BOS	164
Kotak 5.2	Kepemilikan setempat di Lumajang	186
Kotak 5.3	Meningkatkan pembangunan berbasis masyarakat melalui program PPK: Sebuah strategi untuk membangun infrastruktur sekaligus menanggulangi kemiskinan	192
Kotak 5.4	Menjaga "Masyarakat" dalam pembangunan berbasis masyarakat: Sejumlah persoalan menyangkut Program Infrastruktur Desa PKP- BBM	194
Kotak 6.1	Kerangkajaminan menyeluruh dan peran pemerintah dalam manajemen risiko sosial	207
Kotak 6.2	Program Subsidi Tunai Langsung PKPS BBM di Indonesia: Masalah-masalah yang ditemukan dan solusinya	213
Kotak 6.3	Munculnya bantuan tunai sebagai instrumen kebijakan sosial di negara berkembang	226
Kotak 6.4	Apakah bantuan tunai bersyarat (BTB) dan apa tujuannya?	228
Kotak 6.5	Dapatkah program ketanagakerjaan pemerintah bertindak sebagai asuransi sosial bagi rumah tangga miskin dan hampir miskin?	231
Kotak 6.6	Memperbaiki akses perawatan kesehatan bagi penduduk miskin: Beberapa catatan untuk skema asuransi kesehatan PKSPS BBM	234
Kotak 6.7	Database penetapan sasaran kemiskinan	242
Kotak 7.1	Tantangan-tantangan pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang berpihak pada penduduk miskin oleh pemerintah daerah	260
Kotak 7.2	Bagaimana DAU dialokasikan di tingkat kabupaten?	263
Kotak 7.3	Tingginya angka ketidakhadiran guru	271
Kotak 7.4	Hambatan legislatif bagi tindakan pemerintah daerah	276
Kotak 7.5	Dasar-dasar kepegawaian yang lebih baik	278
Kotak 7.6	Tantangan dalam pelaksanaan reformasi PNS	280
Kotak 7.7	Sistem patronase informal dalam PNS di Indonesia	281
Kotak 7.8	Bagaimana kompetisi sektor publik dan swasta dapat memperbaiki penyediaan layanan kesehatan bagi rakyat miskin	283
Kotak 7.9	Mengembangkan program pemberian dana blok dengan kualitas tinggi dan dipicu oleh masyarakat lokal di kota Blitar	286
Kotak 7.10	Ketika pembagian <i>voucher</i> (kupon) bermanfaat bagi rakyat miskin—dan ketika tidak ada manfaat	287
Kotak 7.11	Meningkatkan manfaat dari sektor swasta	289
Kotak 7.12	Bagaimana pemberian insentif dapat merubah perilaku para penyedia layanan garis depan?	290

Daftar Gambar

Gambar 2.1	Periode pertumbuhan berkelanjutan berdampak pada pesatnya tingkat pengurangan kemiskinan di Indonesia, 1961-2005	8
Gambar 2.2	Indonesia mengalami transformasi struktural dengan pesat dalam beberapa dasawarsa terakhir	15
Gambar 2.3	Korupsi di Indonesia tetap menjadi sumber kelemahan yang potensial dalam periode 1980-1998	19
Gambar 2.4	Harga beras meningkat tajam selama krisis	20
Gambar 2.5	Krisis menyebabkan sektor konstruksi, keuangan dan perdagangan relatif mengalami konstruksi	21
Gambar 2.6	Upah riil terkikis oleh inflasi semasa krisis, secara mengejutkan mengakibatkan stabilnya tingkat pengangguran	21
Gambar 3.1	Pertumbuhan menjadi semakin kurang berpihak pada penduduk miskin dari waktu ke waktu	30
Gambar 3.2	Hampir separuh penduduk Indonesia hidup dengan kurang dari 2 dolar AS per hari	32
Gambar 3.3	Tren pencapaian di bidang pendidikan di Indonesia	38
Gambar 3.4	Angka kematian balita sejak tahun 1960:	39
Gambar 3.5	Namun, dewasa ini Indonesia memiliki angka gizi buruk yang tinggi dan stagnan	39
Gambar 3.6	Angka kemiskinan di Indonesia sangat bervariasi	43
Gambar 3.6.b	...dan banyak terdapat kantong-kantong kemiskinan termasuk di wilayah kaya	44
Gambar 3.7	Perluasan akses sumber air bersih dan perbaikan sanitasi menurut kelompok pendapatan, 1994-2004	45
Gambar 3.8	Di Indonesia bagian timur, pertumbuhan ekonomi kurang berpihak pada penduduk miskin	47
Gambar 3.9	Keluarga yang memiliki lahan sempit adalah keluarga yang jauh lebih miskin	49
Gambar 3.10	Perubahan kapasitas dasar tertentu pada penduduk miskin, 1999-2002	65
Gambar 3.11	Pergerakan menuju sektor informal lebih besar diantara penduduk miskin	69
Gambar 4.1	Proyeksi angka kemiskinan bergantung pada tingkat pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin	98
Gambar 4.2	Jalan keluar dari kemiskinan	100
Gambar 4.3	Pergerakan menurut jalan keluar dari kemiskinan, 1993 to 2002, ketika desa dapat digolongkan ulang sebagai daerah perkotaan pada tahun 2002 dari sebelumnya berstatus pedesaan pada tahun 1993 (data 'yang dipublikasikan')	101
Gambar 4.4	Pergerakan menurut dengan jalan keluar dari kemiskinan, 1993 to 2002, ketika desa-desa tetap digolongkan berdasarkan penggolongan tahun 1993 (data 'yang sudah diperbaiki')	102
Gambar 4.5	Manfaat kesejahteraan yang terkait dengan upaya 'melakukan investasi' pada penduduk miskin dan dengan 'mengubungkan' penduduk miskin	107
Gambar 4.6	Kendala-kendala terpenting yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan dalam survei RIC (Iklim Investasi Pedesaan)	108
Gambar 4.7	Rendahnya jumlah pendaftaran tanah di Indonesia	117
Gambar 4.8	Kesenjangan antara konsumsi rumah tangga yang terkait dengan kemampuan dasar pendidikan	120
Gambar 4.9	Di daerah pedesaan, kurangnya lapangan kerja menjadi masalah, bahkan bagi lulusan sekolah menengah atas	120
Gambar 4.10	Rasio pendapatan untuk lulusan SMK vs. sekolah menengah umum telah kembali normal dalam tahun-tahun terakhir	121
Gambar 4.11	Angka partisipasi sekolah kejuruan cenderung menurun	121
Gambar 4.12	Infrastruktur yang lebih baik terkait dengan tingkat upaya nonpertanian yang lebih tinggi di Indonesia	124
Gambar 4.13	Upah minimum riil di Indonesia telah meningkat tahun-tahun terakhir ini	131
Gambar 5.1	Persentase belanja pemerintah terhadap PDB semakin meningkat dari waktu ke waktu	151
Gambar 5.2	Subsidi BBM lepas kendali seiring dengan meningkatnya harga minyak dan mandeknya kapasitas penyulingan minyak	151
Gambar 5.3	Subsidi BBM dan belanja pembangunan yang berpihak pada penduduk miskin	152
Gambar 5.3a	Ruang fiskal untuk program pembanguan dan pengurangan subsidi BBM	152
Gambar 5.4a	Keseluruhan belanja pendidikan umum telah meningkat di Indonesia sesudah desentralisasi	158
Gambar 5.4b	Perbandingan dana publik yang tersedia untuk pendidikan	158
Gambar 5.5	Sumber belanja pendidikan dasar dari sumber pemerintah dan swasta	159
Gambar 5.6	Perluasan akses terhadap sekolah menengah telah membuat belanja pemerintah menjadi semakin berpihak pada penduduk miskin dari waktu ke waktu	159

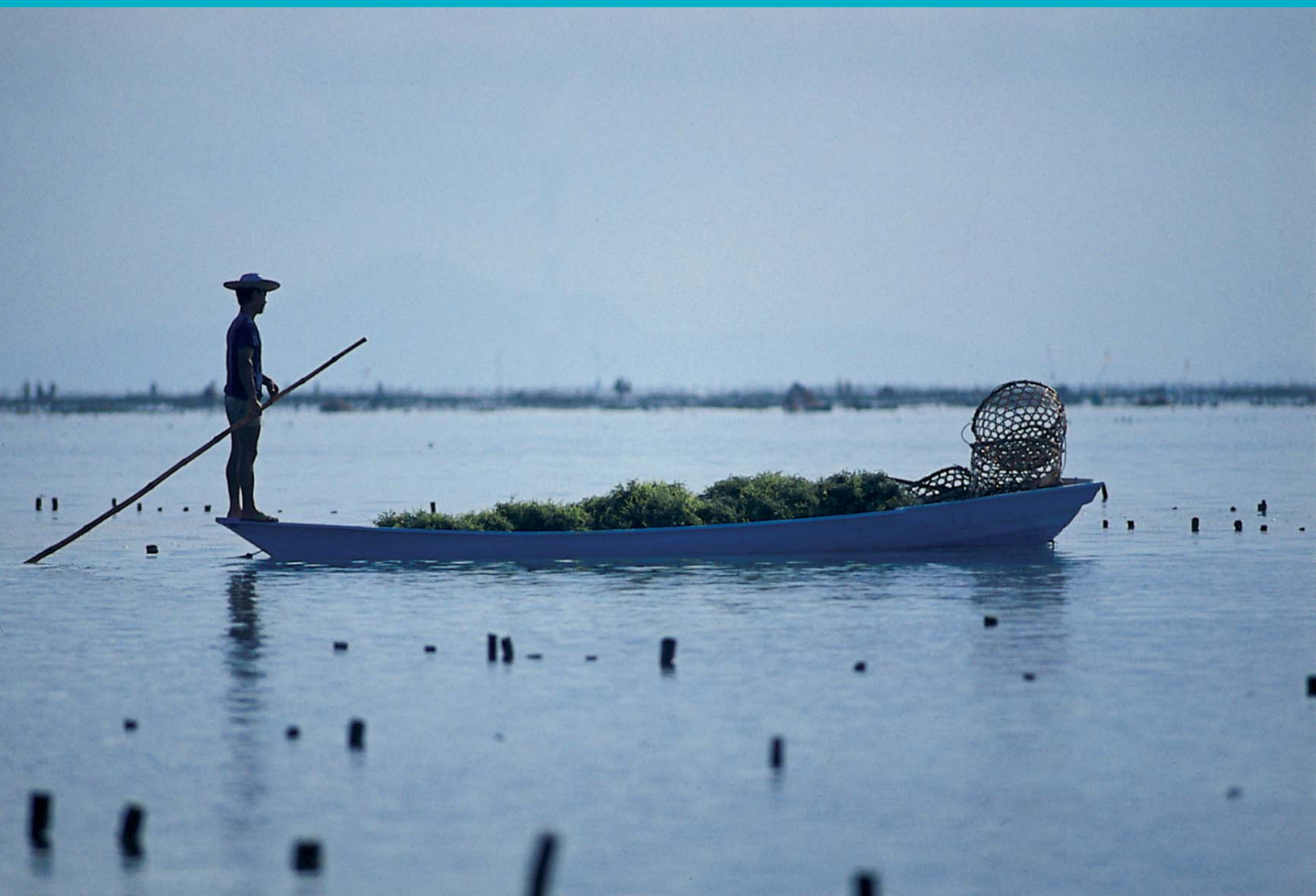
Gambar 5.7	Tingkat pengetahuan penduduk Indonesia berusia 15 tahun tergolong rendah, bahkan dikalangan penduduk yang lebih kaya	160
Gambar 5.8	Biaya non-iuran sekolah lebih tinggi daripada biaya iuran sekolah bagi penduduk miskin	163
Gambar 5.9	Jumlah pengeluaran kesehatan publik telah meningkat pada Indonesia yang didesentralisasi	169
Gambar 5.10	Total belanja kesehatan Indonesia (dari sumber umum dan swasta) masih rendah	169
Gambar 5.11	Sumber-sumber belanja di Indonesia	169
Gambar 5.12	Manfaat belanja pemerintah di bidang kesehatan dari tahun ke tahun	169
Gambar 5.13	Pemanfaatan pelayanan kesehatan menurut kelompok pendapatan	171
Gambar 5.14	Belanja pembangunan untuk infrastruktur	181
Gambar 5.15	Indonesia sudah tertinggal dari China dalam persepsi kalangan bisnis menyangkut kualitas pelayanan infrastruktur	181
Gambar 5.16	Belanja pembangunan dalam bidang infrastruktur berdasarkan subsektor	187
Gambar 6.1	Subsidi bahan bakar universal di Indonesia: Kebijakan sosial yang dominan dengan dampak merugikan yang sangat tinggi	212
Gambar 6.2	Harga beras stabil sebelum krisis	236
Gambar 6.3	Jangkauan asuransi sosial tradisional: Peserta dalam tenaga kerja berdasarkan penghasilan per kapita, negara-negara terpilih circa 1995	238
Gambar 6.4	Kinerja penargetan pada berbagai program kemiskinan bersasaran di Indonesia hanya sedikit saja berpihak pada penduduk miskin	239
Gambar 7.1	Indikator-indikator pemerintahan untuk Indonesia	256
Gambar 7.2	Tiga bidang langkah pemerintah	256
Gambar 7.3	Distribusi belanja pendidikan yang kurang berpihak pada penduduk miskin setelah desentralisasi akibat adanya peningkatan ketimpangan belanja yang didesentralisasikan	261
Gambar 7.4	Dana bagi hasil sumber daya hanya didistribusikan ke beberapa provinsi saja	263
Gambar 7.5	DAK pendidikan tidak berkorelasi dengan angka partisipasi siswa SMP	265
Gambar 7.6	... sementara DAK kesehatan menjangkau sasaran dengan lebih baik ke daerah-daerah dengan angka kematian bayi yang tinggi	265
Gambar 7.7	Puskesmas menerima sebagian besar pendapatan mereka dalam bentuk bantuan natura atau pendanaan terpilih	272
Gambar 7.8	Penggunaan penyediaan layanan negara dan swasta	282

Daftar Tabel

Tabel 2.1	Pola pertumbuhan jangka panjang yang berpihak pada penduduk miskin di Indonesia	7
Tabel 2.2	Elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan bervariasi sepanjang waktu dengan laju pengurangan kemiskinan tercepat terjadi pada periode 1976-1987	10
Tabel 2.3	Pergeseran tenaga kerja ke bidang non-pertanian dan daerah perkotaan	14
Tabel 2.4	Indonesia memiliki pemimpin yang memegang tampuk kekuasaan terlalu lama diantara negara-negara yang terkena dampak krisis keuangan Asia	19
Tabel 2.5	Krisis menyebabkan sektor konstruksi, keuangan dan perdagangan relatif mengalami kontraksi	21
Tabel 2.6	Upah riil terkikis oleh inflasi semasa krisis, secara mengejutkan mengakibatkan stabilnya tingkat pengangguran	21
Tabel 3.1	Kemiskinan telah menurun ke tingkat sebelum krisis di sebagian besar wilayah	29
Tabel 3.2	Kemiskinan multidimensi	40
Tabel 3.3	Beras dan tembakau merupakan pengeluaran yang besar dalam anggaran penduduk miskin	52
Tabel 3.4	Fungsi pengeluaran rumah tangga menurut daerah perkotaan/pedesaan, 1999-2002	59
Tabel 3.5	Dekomposisi (perubahan) kasus kemiskinan yang disebabkan oleh sumbangan kapasitas dasar (<i>endowments</i>), 1999 to 2002	67
Tabel 3.6	Pergerakan pasca-krisis menuju sektor-sektor informal dan pertanian	68

Tabel 4.1	Migrasi sebenarnya dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan, 1990-1995	103
Tabel 4.2	Matrik transisi kemiskinan, 1993 hingga 2000, dari data panel IFLS (persentase individu, dengan bobot)	106
Tabel 4.3	Mengaitkan kebijakan dengan jalan keluar dari kemiskinan	109
Tabel 4.4	Akses terhadap infrastruktur menurut wilayah	126
Tabel 4.5	Kondisi dan tipe permukaan jalan pada tingkat kabupaten, 2003	127
Tabel 4.6	Pemeliharaan dan peningkatan jaringan jalan kabupaten: perkiraan biaya	128
Tabel 4.7	Hambatan-hambatan keuangan yang dihadapi oleh usaha nonpertanian di daerah pedesaan	139
Tabel 4.8	Alasan-alasan untuk tidak mengajukan pinjaman dari lembaga keuangan formal (perusahaan yang memerlukan dana)	140
Tabel 5.1	Sasaran Pembangunan Milenium (MDGs) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMs) bagi Indonesia	149
Tabel 5.2	Perbandingan indikator kesehatan antar negara	157
Tabel 6.1	Pergerakan kemiskinan, 2003-04	204
Tabel 6.2	Tipologi instrumen untuk manajemen risiko rumah tangga	206
Tabel 6.3	JPS (jaring pengaman sosial) masa krisis di Indonesia	209
Tabel 6.4	Guncangan yang 'berdampak negatif terhadap kesejahteraan keluarga', kejadian yang dilaporkan dari antara rumah tangga	219
Tabel 6.5	Rumah tangga yang melaporkan 'solusi' untuk guncangan-guncangan, permintaan bantuan yang dilaporkan dari antara rumah tangga	219
Tabel 6.6	Instrumen mitigasi dan penanggulangan risiko yang dihimpun oleh Susenas	220
Tabel 6.7	Perbandingan internasional dalam penargetan untuk program bantuan tunai	242
Tabel 7.1	Perbedaan dalam kurun waktu sepuluh tahun	254
Tabel 7.2	Merealisasikan prioritas dan sasaran penanggulangan kemiskinan	257
Tabel 7.3	Sebelum dan sesudah reformasi: Usaha pemerintah memperbaiki kelemahan dalam proses perencanaan dan penganggaran	258
Tabel 7.4	Usulan alokasi fungsional dalam penyediaan layanan	274
Tabel 7.5	Reformasi tata pemerintahan yang dipicu oleh masyarakat lokal yang dilaksanakan di Sumatera Barat	280
Tabel 7.6	Manfaat ekonomi dari pembangunan infrastruktur dasar yang dikelola oleh masyarakat	285

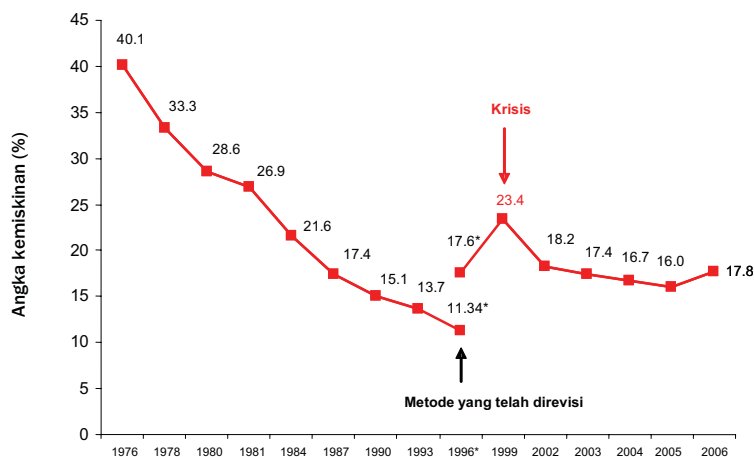
Ikhtisar



I Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

Indonesia sedang berada di ambang era baru dan tahap penting dalam sejarahnya. Sesudah terguncang akibat terpaan badai krisis ekonomi, sosial, dan politik pada akhir 1990-an, Indonesia kini mulai kembali bangkit. Negara ini sebagian besar telah pulih dari krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi pada tahun 1998, yang telah melemparkan jutaan penduduknya ke jurang kemiskinan dan menjadikannya sebagai negara berpenghasilan rendah. Namun, belum lama ini Indonesia sekali lagi berhasil melewati ambang batas kemiskinan dan menjadi salah satu negara berpenghasilan menengah di dunia. Angka kemiskinan yang meningkat lebih dari sepertiga kali selama krisis, kembali turun mencapai tingkat sebelum masa krisis (Gambar 1). Sementara itu, di bidang politik dan sosial, Indonesia telah mengalami beberapa perubahan besar. Indonesia kini adalah negara dengan sistem demokrasi baru yang bergairah, dengan pemerintahan yang terdesentralisasi, dan dengan adanya keterbukaan sosial dan ruang bagi debat publik yang jauh lebih besar.

Gambar 1 Kemiskinan di Indonesia menurun pesat sampai dasawarsa 1990an, dan kembali berkurang sesudah krisis



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

Penanggulangan kemiskinan tetap merupakan salah satu tantangan mendesak bagi Indonesia. Jumlah penduduk Indonesia yang hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari hampir sama dengan jumlah total penduduk yang hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari dari semua negara di kawasan Asia Timur kecuali China. Pemerintah Indonesia jelas memiliki komitmen untuk menanggulangi kemiskinan seperti tercemin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2005-2009, yang hal itu merupakan bagian dari Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang digariskan oleh pemerintah. Selain ikut menandatangani Sasaran Pembangunan Milenium (atau *Millennium Development Goals*) untuk tahun 2015, dalam rencana jangka menengahnya pemerintah telah menjabarkan target-target utama penanggulangan kemiskinan untuk tahun 2009. Hal ini meliputi target-

target ambisius namun relevan, seperti mengurangi angka kemiskinan dari 18,2 persen pada tahun 2002 menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Walaupun angka kemiskinan nasional sudah mendekati kondisi seperti sebelum krisis, hal ini tetap berarti bahwa sekitar 40 juta orang hidup di bawah garis kemiskinan pada saat ini. Lagi pula, walaupun Indonesia sekarang merupakan negara berpenghasilan menengah, jumlah penduduk yang hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari sama dengan negara-negara berpenghasilan rendah di kawasan ini, misalnya Vietnam.

Indonesia memiliki peluang emas untuk menanggulangi kemiskinan dengan cepat. Pertama, mengingat sifat kemiskinan di Indonesia, dengan memusatkan perhatian pada beberapa bidang kunci dapat diperoleh keberhasilan dalam 'perang' melawan kemiskinan dan rendahnya indikator-indikator pembangunan manusia. Kedua, sebagai negara penghasil minyak dan gas bumi, Indonesia dalam beberapa tahun ke depan akan meraih keuntungan dari peningkatan penerimaan negara—sebesar 10 milyar dolar AS pada tahun 2006—berkat melonjaknya harga minyak dan pengurangan subsidi BBM. Ketiga, Indonesia bisa memetik manfaat yang lebih besar lagi dari proses demokratisasi dan desentralisasi yang masih terus berlangsung.

Tantangannya adalah bagaimana membuat 'Indonesia baru' itu bermanfaat bagi penduduk miskin (*work for the poor*). Itulah yang merupakan fokus laporan ini, yang bertujuan memberi sumbangan terhadap wacana kebijakan dan proses pengambilan keputusan di Indonesia melalui: (i) analisis baru dan lebih komprehensif tentang diagnosa kemiskinan empiris; dan (ii) usulan kebijakan dan program-program konkrit untuk sebuah rencana aksi strategis untuk mencapai tujuan-tujuan pengentasan kemiskinan yang telah dicanangkan oleh Indonesia.

Indonesia dapat belajar dari pertumbuhan ekonomi, kebijakan dan program kemasyarakatannya sendiri. Indonesia telah memiliki sukses luar biasa dalam penanggulangan kemiskinan sejak tahun 1970an. Periode dari akhir tahun 1970an hingga pertengahan tahun 1990an dianggap sebagai episode 'pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin (*pro-poor growth*)' terbesar dalam sejarah perekonomian negara manapun, dengan keberhasilan Indonesia dalam mengurangi angka kemiskinan lebih dari separuhnya. Setelah sempat meningkat selama krisis ekonomi (23 persen lebih pada tahun 1999), angka kemiskinan pada umumnya tidak jauh dari angka-angka sebelum krisis (16 persen pada tahun 2005). Kunci dari pemulihan tersebut terletak pada stabilitas ekonomi makro sejak pertengahan tahun 2001 dan penurunan harga barang, terutama beras yang penting untuk konsumsi masyarakat miskin. Akan tetapi, walaupun ada penurunan angka kemiskinan secara terus menerus, belum lama ini terjadi kenaikan angka kemiskinan yang tak terduga. Penyebab utama terjadinya perubahan tersebut diperkirakan adalah melonjaknya harga beras—diperkirakan kenaikan sekitar 33 persen harga beras yang dikonsumsi oleh kaum miskin—antara bulan Februari 2005 dan Maret 2006, yang sebagian besar menyebabkan peningkatan jumlah penduduk miskin menjadi 17,75 persen.

Kotak 1 Mengapa angka kemiskinan meningkat pada periode 2005-2006?

Pada bulan September 2006, BPS mengumumkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia telah meningkat dari 16,0 persen pada Februari 2005 menjadi 17,75 persen pada Maret 2006—tidak sejalan dengan turunnya angka kemiskinan secara teratur sejak krisis.

Kenaikan harga beras sebesar 33 persen antara bulan Februari 2005 dan Maret 2006—terutama sebagai dampak larangan impor beras—merupakan penyebab utama peningkatan angka kemiskinan. Sekitar tiga perempat dari empat juta orang tambahan yang jatuh miskin selama jangka waktu tersebut diakibatkan oleh kenaikan harga beras, sedangkan kenaikan harga BBM bukan merupakan faktor utama dalam kenaikan angka kemiskinan tersebut. Dampak kenaikan harga BBM diimbangi oleh program Subsidi Langsung Tunai (SLT), yang memberikan transfer tunai kepada 19,2 juta rumah tangga miskin dan hampir miskin (*near poor*) dan mampu menutupi dampak negatif kenaikan harga BBM bagi masyarakat miskin. Secara menyeluruh, dampak dari perpaduan antara kenaikan harga BBM dan kompensasi SLT memberikan manfaat bersih yang positif bagi 20 persen penduduk paling miskin.

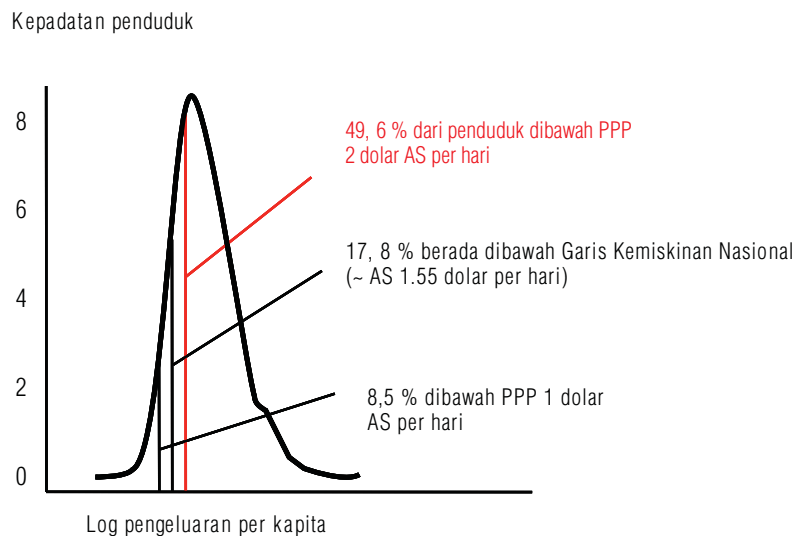
Akan tetapi, dengan harga beras yang masih terus meningkat dan program SLT yang akan berakhir, ada kemungkinan angka kemiskinan akan kembali meningkat kembali tahun depan, kecuali apabila pertumbuhan ekonomi meningkat secara berarti.

Dimensi Kemiskinan di Indonesia dan Usulan Kerangka Kebijakan

Ada tiga ciri yang menonjol dari kemiskinan di Indonesia. Pertama, banyak rumah tangga yang berada di sekitar garis kemiskinan nasional, yang setara dengan PPP 1.55 dolar AS per hari, sehingga banyak penduduk yang meskipun tergolong tidak miskin tetapi rentan terhadap kemiskinan. Kedua, ukuran kemiskinan didasarkan pada pendapatan, sehingga tidak menggambarkan batas kemiskinan yang sebenarnya. Banyak orang yang mungkin tidak tergolong 'miskin dari segi pendapatan' dapat dikategorikan sebagai miskin atas dasar kurangnya akses terhadap pelayanan dasar serta rendahnya indikator-indikator pembangunan manusia. Ketiga, mengingat sangat luas dan beragamnya wilayah Indonesia, perbedaan antar daerah merupakan ciri mendasar dari kemiskinan di Indonesia.

- Banyak penduduk Indonesia rentan terhadap kemiskinan.** Angka kemiskinan nasional 'menyembunyikan' sejumlah besar penduduk yang hidup sedikit saja di atas garis kemiskinan nasional. Hampir 41 persen dari seluruh rakyat Indonesia hidup di antara garis kemiskinan 1 dan 2 dolar AS per hari—suatu aspek kemiskinan yang luar biasa dan menentukan di Indonesia (Gambar 2). Analisis menunjukkan bahwa perbedaan antara penduduk miskin dan yang hampir-miskin sangat kecil, menunjukkan bahwa strategi penanggulangan kemiskinan hendaknya dipusatkan pada perbaikan kesejahteraan mereka yang masuk dalam dua kelompok kuintil (perlima) berpenghasilan paling rendah. Hal ini juga berarti bahwa kerentanan untuk jatuh miskin sangat tinggi di Indonesia: walaupun hasil survei tahun 2004 menunjukkan hanya 16,7 persen penduduk Indonesia yang tergolong miskin, lebih dari 59 persen dari mereka pernah jatuh miskin dalam periode satu tahun sebelum survei dilaksanakan. Data terakhir juga mengindikasikan tingkat pergerakan tinggi (masuk dan keluar) kemiskinan selama periode tersebut, lebih dari 38 persen rumah tangga miskin pada tahun 2004 tidak miskin pada tahun 2003.

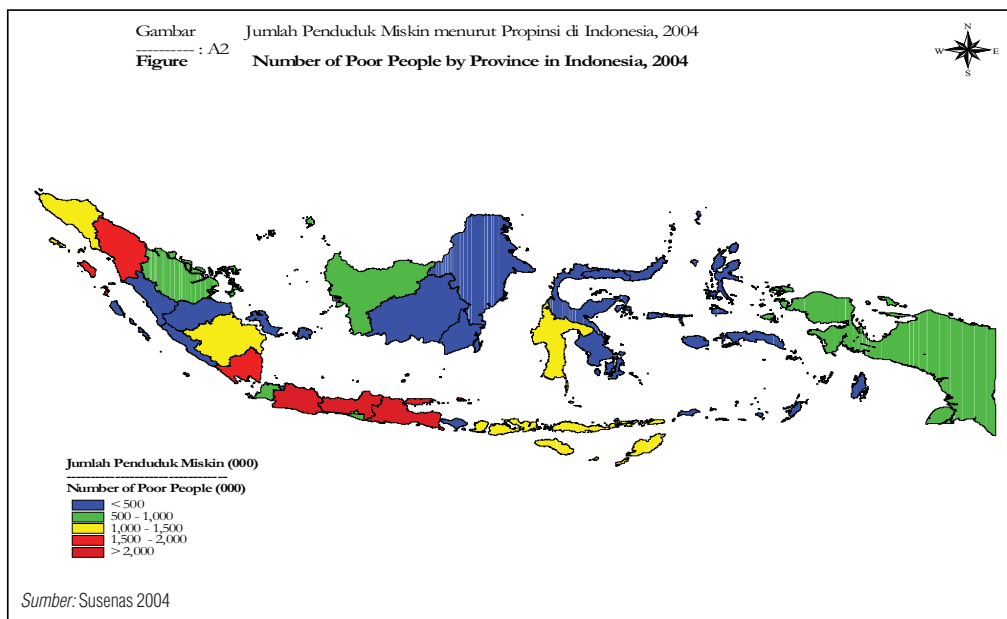
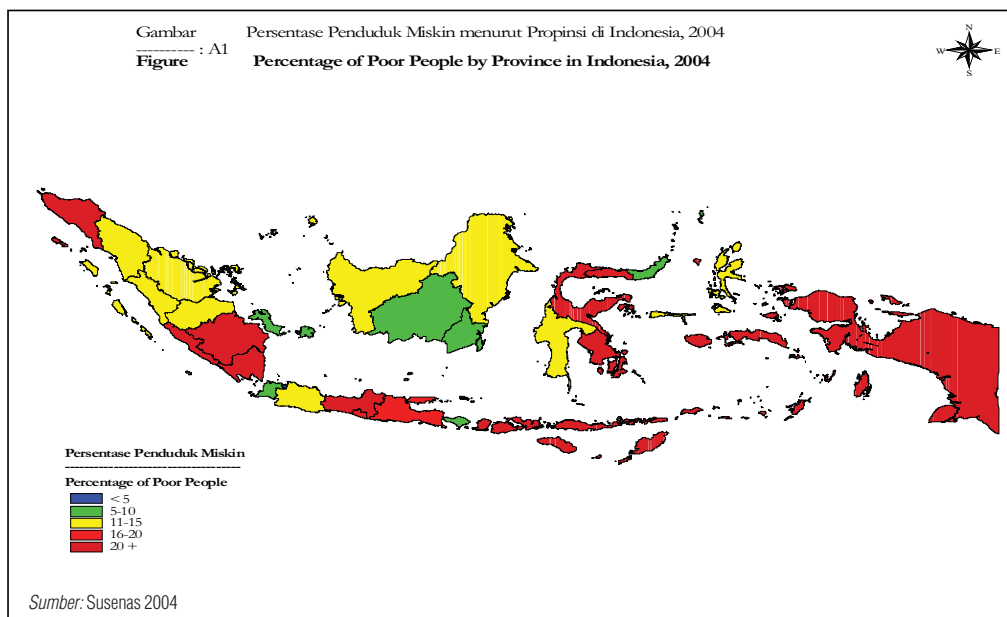
Gambar 2 Empat puluh satu persen penduduk Indonesia hidup dengan penghasilan antara 1 dan 2 dolar AS per hari



· Sumber: Susenas Panel data, 2006.

- ***Kemiskinan dari segi non-pendapatan adalah masalah yang lebih serius dibandingkan dari kemiskinan dari segi pendapatan.*** Apabila kita mempertimbangkan semua dimensi kesejahteraan—konsumsi yang memadai, kerentanan yang berkurang, pendidikan, kesehatan dan akses terhadap infrastruktur dasar—maka hampir separuh rakyat Indonesia dapat dianggap telah mengalami paling sedikit satu jenis kemiskinan. Dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia memang telah mencapai beberapa kemajuan di bidang pembangunan manusia. Telah terjadi perbaikan nyata pencapaian jenjang pendidikan pada tingkat sekolah dasar; perbaikan dalam cakupan pelayanan kesehatan dasar (khususnya dalam hal bantuan persalinan dan imunisasi); dan penurunan sangat besar dalam angka kematian anak. Akan tetapi, untuk beberapa indikator yang terkait dengan MDG (sasaran pembangunan milenium), Indonesia gagal mencapai kemajuan yang berarti dan tertinggal dari negara-negara lain di kawasan yang sama. Bidang-bidang kunci yang patut diwaspadai adalah:

 - Angka gizi bermasalah (malnutrisi) yang tinggi dan bahkan meningkat pada tahun-tahun terakhir: seperempat anak di bawah usia lima tahun menderita gizi bermasalah di Indonesia, dengan angka gizi buruk tetap sama dalam tahun-tahun terakhir kendati telah terjadi penurunan angka kemiskinan.
 - Kesehatan ibu hamil yang jauh lebih buruk dibandingkan dengan negara-negara di kawasan yang sama: angka kematian ibu di Indonesia adalah 307 (untuk 100.000 kelahiran hidup), tiga kali lebih besar dari Vietnam dan enam kali lebih besar dari China dan Malaysia; hanya sekitar 72 persen persalinan dibantu oleh bidan terlatih.
 - Lemahnya hasil (*outcomes*) dari pendidikan. Angka peralihan dari sekolah dasar ke sekolah menengah masih rendah, khususnya di antara penduduk miskin: di antara kelompok umur 16-18 tahun pada kuintil (kelompok perlima) termiskin, hanya 55 persen yang lulus SMP, sedangkan angka untuk kuintil (kelompok perlima) terkaya adalah 89 persen untuk kelompok (kohor) yang sama.
 - Rendahnya akses terhadap air bersih, khususnya di antara penduduk miskin. Untuk kuintil paling rendah, hanya 48 persen yang memiliki akses air bersih di daerah pedesaan, sedangkan untuk perkotaan, 78 persen.
 - Akses terhadap sanitasi merupakan masalah sangat penting. Delapan puluh persen penduduk miskin di pedesaan dan 59 persen penduduk miskin di perkotaan tidak memiliki akses terhadap tangki septik, sementara itu hanya kurang dari satu persen dari seluruh penduduk Indonesia yang terlayani oleh saluran pembuangan kotoran berpipa.
- ***Ketimpangan kemiskinan antarwilayah yang besar.*** Keragaman antarwilayah merupakan ciri khas Indonesia, di antaranya tercerminkan dengan adanya perbedaan antara daerah pedesaan dan perkotaan. Di pedesaan, terdapat sekitar 57 persen dari penduduk miskin di Indonesia yang juga seringkali tidak memiliki akses terhadap pelayanan infrastruktur dasar: hanya sekitar 50 persen penduduk miskin di pedesaan mempunyai akses terhadap sumber air bersih, dibandingkan dengan 80 persen bagi penduduk miskin di perkotaan. Tetapi yang penting, dengan melintasi kepulauan Indonesia yang sangat luas, akan ditemui perbedaan dalam kantong-kantong kemiskinan di dalam daerah itu sendiri. Misalnya, angka kemiskinan di Jawa/Bali adalah 15,7 persen, sedangkan di Papua adalah 38,7 persen. Pelayanan dasar juga tidak merata antar daerah, karena kurangnya sarana di daerah-daerah terpencil. Di Jawa, rata-rata jarak rumah tangga ke puskesmas terdekat adalah empat kilometer, sedangkan di Papua 32 kilometer. Sementara itu, 66 persen kuintil (kelompok perlima) termiskin di Jawa/Bali mempunyai akses terhadap air bersih, sedangkan untuk Kalimantan hanya 35 persen dan untuk Papua hanya 9 persen. Tantangan yang dihadapi oleh pemerintah, yakni walaupun tingkat kemiskinan jauh lebih tinggi di Indonesia bagian Timur dan di daerah-daerah terpencil, tetapi kebanyakan dari penduduk miskin hidup di Indonesia bagian Barat yang berpenduduk padat. Contohnya, walaupun angka kemiskinan di Jawa/Bali relatif rendah, pulau-pulau tersebut dihuni oleh 57 persen dari jumlah total penduduk miskin Indonesia, dibandingkan dengan Papua, yang hanya memiliki 3 persen dari jumlah total penduduk miskin.

Gambar 3 Angka dan jumlah kemiskinan sangat bervariasi antarwilayah di Indonesia

Analisis kemiskinan dan faktor-faktor penentunya di Indonesia, dan juga belajar dari sejarah pengentasan kemiskinan di Indonesia, menunjuk kepada tiga cara untuk mengentaskan kemiskinan. Tiga cara untuk membantu mengangkat diri dari kemiskinan adalah melalui pertumbuhan ekonomi, layanan masyarakat dan belanja negara. Masing-masing cara tersebut menangani minimal satu dari tiga ciri utama kemiskinan di Indonesia, yaitu: kerentanan, sifat multi-dimensi dan ketimpangan antar daerah (lihat Tabel 1). Dengan kata lain, strategi pengentasan kemiskinan yang efektif bagi Indonesia terdiri dari tiga komponen:

- **Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat bagi Penduduk Miskin.** Pertumbuhan ekonomi telah dan akan tetap menjadi landasan bagi penanggulangan kemiskinan. Pertama, langkah 'menjadikan pertumbuhan bermanfaat bagi penduduk miskin' merupakan kunci bagi upaya untuk menghubungkan penduduk miskin dengan proses

pertumbuhan—baik dalam konteks pedesaan-perkotaan ataupun dalam berbagai pengelompokan berdasarkan wilayah dan kepulauan. Hal ini sangat mendasar dalam menangani aspek ketimpangan antarwilayah. Kedua, dalam menangani ciri kerentanan kemiskinan yang berkaitan dengan padatnya konsentrasi distribusi pendapatan di Indonesia, apapun yang dapat meningkatkan pendapatan penduduk akan dapat dengan cepat mengurangi angka kemiskinan serta kerentanan kemiskinan.

- **Menjadikan Perlindungan Sosial Bermanfaat bagi Penduduk Miskin.** Penyediaan layanan sosial bagi penduduk miskin—baik oleh sektor pemerintah ataupun sektor swasta—adalah hal mutlak dalam penanganan kemiskinan di Indonesia. Pertama, hal itu merupakan kunci dalam menyikapi dimensi non-pendapatan kemiskinan di Indonesia. Indikator pembangunan manusia yang kurang baik, misalnya angka kematian ibu yang tinggi, harus diatasi dengan memperbaiki kualitas layanan yang tersedia untuk masyarakat miskin. Hal ini lebih dari sekedar persoalan yang berkaitan dengan pengeluaran pemerintah, karena berkaitan dengan perbaikan sistem pertanggungjawaban, mekanisme penyediaan layanan, dan bahkan proses pemerintahan. Kedua, ciri ketimpangan antar wilayah kebanyakan dicerminkan oleh perbedaan dalam akses terhadap layanan, yang pada akhirnya mengakibatkan adanya perbedaan dalam pencapaian indikator pembangunan manusia di berbagai daerah. Dengan demikian, membuat layanan masyarakat bermanfaat bagi rakyat miskin merupakan kunci dalam menangani masalah kemiskinan dalam konteks ketimpangan antarwilayah.
- **Menjadikan Belanja Pemerintah Bermanfaat bagi Penduduk Miskin.** Di samping pertumbuhan ekonomi dan layanan sosial, dengan menentukan sasaran pengeluaran untuk penduduk miskin, pemerintah dapat membantu mereka dalam menghadapi kemiskinan (baik dari segi pendapatan maupun non-pendapatan). Pertama, pengeluaran pemerintah dapat digunakan untuk membantu mereka yang rentan terhadap kemiskinan dari segi pendapatan melalui suatu sistem perlindungan sosial modern yang meningkatkan kemampuan mereka sendiri untuk menghadapi ketidakpastian ekonomi. Kedua, pengeluaran pemerintah dapat digunakan untuk memperbaiki indikator-indikator pembangunan manusia, sehingga dapat mengatasi kemiskinan dari aspek non-pendapatan. Menciptakan pengeluaran pemerintah yang bermanfaat bagi penduduk miskin sangat menentukan saat ini, terutama mengingat adanya peluang dari sisi fiskal yang ada di Indonesia pada saat ini.

Tabel 1 Pendekatan untuk menyikapi masalah-masalah kemiskinan di Indonesia

	Dimensi kemiskinan Indonesia		
	Kerentanan	Sifat multi-dimensi	Ketimpangan antarwilayah
Pertumbuhan ekonomi	●		●
Layanan sosial		●	●
Belanja pemerintah	●	●	●

Catatan: Menunjukkan kaitan antara area tematik dengan aspek kemiskinan; ● menunjukkan kaitan penting/erat, ● menunjukkan kaitan yang kurang erat.

Ikhtisar ini menyoroti langkah-langkah prioritas dalam menyikapi tiga ciri utama masalah kemiskinan di Indonesia.

Ikhtisar ini tidak dimaksudkan sebagai ringkasan lengkap dari seluruh laporan yang menyajikan serangkaian diagnosa dan implikasi kebijakan yang terkait. Selain itu, Ikhtisar ini tidak menyajikan secara komprehensif rumusan kebijakan yang diturunkan dari laporan ini. Bagian Ikhtisar ini lebih banyak menyoroti langkah prioritas utama dari masing-masing area tematik seperti diuraikan di atas, sejalan dengan Tabel 1 di atas. Dibawah ini akan disorot prioritas-prioritas kebijakan di bidang Pertumbuhan, Layanan dan Pengeluaran, dimana langkah dalam salah satu bidang tersebut dianggap akan sangat efektif dalam menyikapi salah satu ciri kemiskinan di Indonesia.

Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat Bagi Penduduk Miskin

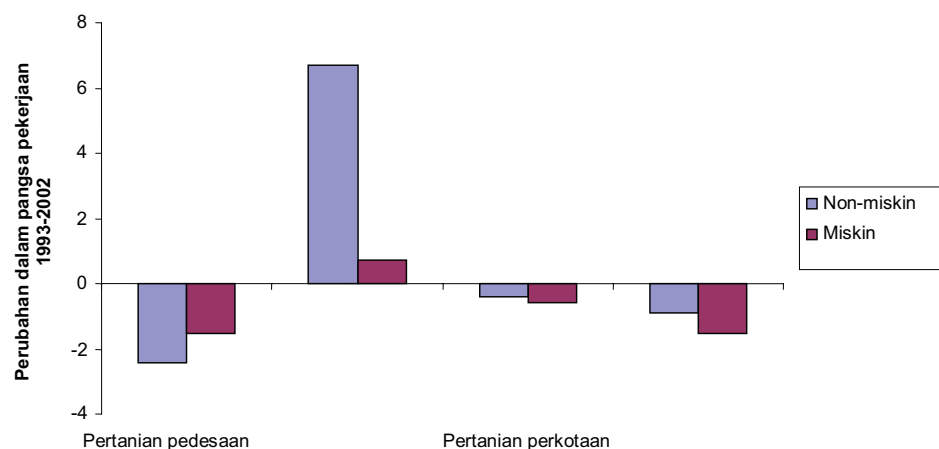
Bagi Indonesia, pertumbuhan ekonomi yang bermanfaat bagi penduduk miskin telah, dan akan terus menjadi, jalan utama menuju penanggulangan kemiskinan. Dari era 1970an sampai dengan akhir tahun 1990an, pertumbuhan ekonomi berjalan pesat dan telah menjangkau penduduk miskin: setiap poin persentase kenaikan pengeluaran rata-rata menghasilkan penurunan 0,3 persen angka kemiskinan. Bahkan sejak krisis sekalipun, pertumbuhan merupakan penentu utama dalam penurunan angka kemiskinan. Akan tetapi, agar pemerintah dapat mencapai target-target pengentasan kemiskinan, pertumbuhan perlu dipercepat dan lebih bermanfaat bagi penduduk miskin. Apabila laju dan pola pertumbuhan ‘dibiarkan’ seperti sekarang, Indonesia tidak akan dapat mencapai target penurunan angka kemiskinan sebesar 8,2 persen pada tahun 2009. Bahkan, jika pola pertumbuhan yang sekarang tetap berlanjut, target penurunan angka kemiskinan dalam jangka menengah tidak akan tercapai, sekalipun jika pertumbuhan dipercepat hingga 6,2 persen seperti yang diproyeksikan. Untuk mencapai target penurunan angka kemiskinan, pertumbuhan ekonomi harus lebih berpihak kepada penduduk miskin.

Menjadikan pertumbuhan bermanfaat bagi penduduk miskin memerlukan langkah untuk membawa mereka pada jalan yang efektif untuk keluar dari kemiskinan. Hal ini berarti memanfaatkan transformasi struktural yang sedang berlangsung di Indonesia—yang ditandai oleh dua fenomena. Pertama, sedang terjadi pergeseran dari kegiatan yang berbasis pedesaan ke kegiatan yang berbasis perkotaan. Indonesia telah mengalami urbanisasi yang pesat, dengan berkembangnya penduduk perkotaan Indonesia menjadi tiga kali lipat dalam waktu 25 tahun. Hal ini telah mendorong pergeseran dari kegiatan berbasis pedesaan menjadi lebih banyak kegiatan berbasis perkotaan, meskipun lokasi rumah tangga sebenarnya tidak berubah (sekitar 35 sampai 40 persen dari urbanisasi). Dengan demikian, pasar perkotaan menjadi semakin penting, baik untuk penduduk miskin di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan. Kedua, telah terjadi pergeseran yang menonjol dari kegiatan pertanian ke kegiatan non-pertanian. Di daerah pedesaan telah terjadi pertumbuhan yang substansial dalam pangsa lapangan kerja yang berasal dari usaha non-pertanian di pedesaan (atau yang sebelumnya merupakan pedesaan) sebesar empat persen per tahun antara tahun 1993 dan 2002. Transformasi ini menunjukkan adanya dua jalan penting yang telah diambil oleh rumah tangga untuk keluar dari kemiskinan di Indonesia.

- **Jalan keluar pertama dari kemiskinan adalah peningkatan produktivitas pertanian.** Hal ini bisa terjadi akibat peningkatan produktivitas pada pertanian berskala kecil atau akibat pergeseran ke arah pertanian komersial. Peningkatan produktivitas pertanian sebagai hasil revolusi hijau merupakan salah satu pemicu utama pertumbuhan selama tiga dasawarsa yang bermula pada tahun 1970an. Dewasa ini, harga komoditas dunia yang tinggi telah menopang pertumbuhan *output*, sedangkan pergeseran tenaga kerja keluar dari sektor pertanian telah menjaga pertumbuhan produktivitas kerja di bidang pertanian. Akibatnya, diagnosa kemiskinan menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan di sektor pertanian tetap menjadi pendorong utama untuk penurunan angka kemiskinan. Data panel antara tahun 1993 dan 2000 menunjukkan bahwa 40 persen pekerja pertanian di daerah pedesaan mampu keluar dari jeratan kemiskinan dengan tetap bekerja di sektor pertanian pedesaan.
- **Jalan keluar kedua dari kemiskinan adalah peningkatan produktivitas non-pertanian, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan yang ‘dikotakan’ dengan cepat.** Dalam hal ini, transisi melalui usaha non-pertanian pedesaan merupakan batu pijakan penting untuk bergerak keluar dari kemiskinan, baik melalui upaya menghubungkan usaha pedesaan dengan proses pertumbuhan perkotaan, atau lebih penting lagi, dengan memasukkan usaha-usaha di daerah pedesaan pinggir kota ke dalam daerah perkotaan. Antara tahun 1993 dan 2002, pangsa pekerja non-miskin di lapangan kerja non-tani pedesaan mengalami peningkatan sebesar 6,7 poin persentase, menunjukkan bahwa peningkatan produktivitas non-pertanian di daerah pedesaan merupakan jalan penting untuk keluar dari kemiskinan. Lagi pula, banyak di antara daerah ‘pedesaan’ tersebut berubah menjadi daerah perkotaan pada akhir jangka waktu tersebut, yang menunjukkan peranan saling melengkapi antara urbanisasi dan peningkatan produktivitas.

Strategi untuk membantu penduduk miskin dapat memetik manfaat dari pertumbuhan ekonomi terdiri dari beberapa unsur. Pertama, penting untuk memelihara stabilitas makroekonomi: kuncinya adalah inflasi rendah dan nilai tukar yang stabil dan kompetitif. Negara-negara yang mengalami guncangan (*shock*) makroekonomi memiliki pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan yang lebih lambat dibandingkan dengan negara-negara yang memiliki pengelolaan makroekonomi yang lebih baik (Bank Dunia, 2005a). Dibandingkan dengan negara lain, Indonesia mestinya lebih tahu tentang dampak krisis makroekonomi yang begitu besar terhadap kemiskinan. Kedua, penduduk miskin perlu dihubungkan dengan peluang-peluang pertumbuhan. Akses lebih baik terhadap jalan, telekomunikasi, kredit dan pekerjaan di sektor formal dapat dikaitkan dengan tingkat kemiskinan yang secara signifikan lebih rendah. Manfaat 'keterkaitan' tersebut cukup besar, terutama dalam hal lapangan kerja di sektor formal di luar pertanian. Ketiga, yang penting adalah melakukan investasi untuk meningkatkan kemampuan penduduk miskin. Bagian dari strategi pertumbuhan harus terdiri dari investasi bagi masyarakat miskin, yakni menyiapkan mereka agar bisa dengan baik memetik manfaat dari berbagai kesempatan pertumbuhan pendapatan yang muncul di depan mereka. Baik di daerah pedesaan maupun perkotaan, tingkat pendidikan lebih tinggi bagi kepala rumah tangga terkait dengan tingkat konsumsi yang lebih tinggi. Investasi dalam pendidikan untuk penduduk miskin akan memacu kemampuan penduduk miskin untuk berpartisipasi dalam pertumbuhan.

Gambar 4 Kegiatan-kegiatan non-pertanian telah membantu rakyat Indonesia keluar dari kemiskinan



Sumber: Susenas 1993, 2002, klasifikasi pedesaan/perkotaan tahun 1993.

Ada tiga bidang prioritas tindakan:

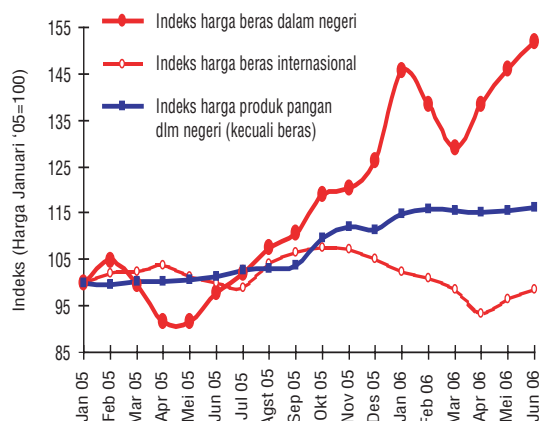
- **Laksanakan revitalisasi pertanian dan peningkatan produktivitas pertanian.** Dengan hampir dua pertiga kepala keluarga miskin masih bekerja di sektor pertanian, memacu kemampuan sektor pertanian tetap mutlak bagi upaya menyeluruh penanggulangan kemiskinan. Analisis menunjukkan bahwa rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian informal cenderung miskin. Akan tetapi pertanian di Indonesia tidak berkembang dengan baik. Kendati produktivitas kerja tetap meningkat akibat arus tenaga kerja yang keluar dari sektor pertanian, namun pertumbuhan produktivitas faktor total (*total factor productivity*) sektor pertanian ternyata negatif sejak awal tahun 1990an, dari pertumbuhan positif per tahun sebesar 2,5 persen pada periode 1968–1992 menjadi kontraksi per tahun sebesar 0,1 persen dari tahun 1993 sampai tahun 2000. Pemerintah dapat berperan dalam peningkatan produktivitas pertanian melalui langkah-langkah seperti: memacu investasi di bidang infrastruktur pokok, khususnya jalan dari daerah pertanian ke pasar, dan pengairan, bersamaan dengan memperluas pengelolaan air secara lokal; mendorong dan mendukung diversifikasi ke arah tanaman yang mempunyai nilai tambah lebih tinggi; bekerja sama dengan sektor swasta untuk memastikan bahwa barang-barang ekspor memenuhi standar dunia; memacu pengeluaran di bidang riset pertanian;

dan mendesain ulang layanan penyuluhan yang terdesentralisasi untuk lebih banyak melibatkan sektor swasta dan masyarakat madani. Upaya-upaya untuk memperbaiki produktivitas pertanian tersebut hendaknya juga mencakup pembangunan sistem pemasaran dan informasi yang lebih baik untuk unit usaha di pedesaan. Upaya memperlancar penerbitan sertifikat tanah dan memastikan bentuk-bentuk yang tepat bagi penguasaan lahan di seluruh Indonesia juga akan membantu proses tersebut.

- **Hapuskan pembatasan impor beras.** Menurunkan dan menciptakan stabilitas harga beras melalui penghapusan larangan impor beras merupakan jalan yang paling cepat bagi pemerintah untuk segera menurunkan angka kemiskinan. Beras merupakan komoditas pangan yang sangat penting untuk seluruh rakyat Indonesia—dan khususnya bagi masyarakat miskin, dimana beras merupakan 24,1 persen dari konsumsi mereka. Bagi Indonesia secara keseluruhan, empat dari lima rumah tangga merupakan konsumen beras bersih (neto), artinya, mereka mengkonsumsi lebih banyak beras daripada yang mereka hasilkan. Lonjakan tajam harga beras selama krisis ekonomi, dan kemudian pada tahun 2005-2006, telah meningkatkan angka kemiskinan. Kenaikan harga beras sebesar 33 persen antara bulan Februari 2005 dan Maret 2006 saja diperkirakan telah menambah jumlah penduduk miskin sebanyak 3,1 juta orang. Kenaikan harga tersebut jauh melebihi laju inflasi untuk makanan, membuktikan bahwa penyebab utama kenaikan harga beras bukanlah kenaikan harga BBM (Gambar 5). Larangan impor beras dapat diganti dengan diberlakukannya tarif impor rendah. Di samping itu, penyediaan infrastruktur, riset pertanian, serta layanan penyuluhan secara terarah (*targeted*) akan membantu para petani untuk meningkatkan produksi beras.

Gambar 5 Kenaikan harga beras merupakan pukulan bagi masyarakat miskin

Harga beras dalam negeri melampaui harga internasional (termasuk tarif) setelah bulan Desember 2005 akibat kekurangan persediaan dalam negeri



Sumber: FAO, Harga batas grosir sama dengan beras Vietnam 25 persen, harga grosir Jakarta Rp 64 III PIBC.

Proporsi rumah tangga yang merupakan konsumen beras netto (%)

	Petani padi	Semua Petani	Seluruh Indonesia
Perkotaan	27.67	73.7	94.53
Penduduk miskin perkotaan	25.26	67.32	85.79
Penduduk non miskin perkotaan	28.49	75.91	95.51
Pedesaan	26.63	64.19	72.26
Penduduk miskin pedesaan	33.17	68.1	72.14
Penduduk non miskin pedesaan	25.17	63.17	72.28
Total	26.77	65.44	82.74
Miskin	31.79	67.98	76.46
Non-miskin	25.57	64.75	82.74

Sumber: Susenas, 2004.

- Luncurkan program pembangunan jalan pedesaan.** Akses terhadap infrastruktur dan jalan terbukti memiliki korelasi erat dengan kemiskinan. Memiliki jalan aspal yang dapat dilalui sepanjang tahun terkait dengan tingkat pengeluaran lebih tinggi baik di daerah perkotaan (7,7 persen lebih tinggi) maupun di daerah pedesaan (3,1 persen lebih tinggi). Sekali lagi, daerah-daerah yang mempunyai sarana perhubungan kurang baik di Indonesia Bagian Timur akan menikmati manfaat yang lebih besar apabila prasarana perhubungan ditingkatkan. Bahwa infrastruktur itu sangat penting juga tercermin dari tanggapan pihak usaha kecil di pedesaan. Dalam suatu survei tingkat perusahaan, akses terhadap jalan, biaya angkutan dan mutu jalan semuanya sangat menonjol di antara keprihatinan utama yang diutarakan oleh usaha-usaha pedesaan yang disurvei. Analisis menunjukkan bahwa perbaikan mutu jalan akan menghasilkan peningkatan dalam proporsi pendapatan rata-rata di pedesaan yang berasal dari usaha non-pertanian, gaji dan upah non-pertanian sebesar 33 poin persentase. Namun, hanya 61 persen dari rumah tangga miskin mempunyai akses terhadap jalan aspal yang dapat dilalui sepanjang tahun (sedangkan untuk non-miskin adalah 76 persen). Saat ini, sekitar empat perlima bagian dari semua jalan menjadi tanggungjawab pemerintah kabupaten dan 64 persen dari jalan tersebut dianggap berada dalam keadaan yang kurang baik. Lebih jauh lagi, kondisi jalan-jalan kabupaten tampaknya semakin merosot karena alokasi dana pemeliharaan terus berkurang. Mengatasi kendala lintas-sektor terhadap investasi dapat berperan penting dalam upaya menghubungkan penduduk miskin dengan pertumbuhan. Upaya tersebut akan ditujukan langsung untuk penanganan masalah rumit berupa kesenjangan antar daerah, dengan cara menghubungkan daerah yang tertinggal dengan proses pertumbuhan. Untuk jalan kabupaten diperlukan peningkatan dana terutama untuk pemeliharaan, melalui sebuah strategi yang tepat. Salah satu pilihan adalah melalui DAK khusus. Dana-dana tersebut dapat diarahkan (dengan menggunakan peta kemiskinan) ke wilayah-wilayah yang terburuk dari sisi akses penduduk miskin. DAK tersebut hendaknya juga mendukung dan meningkatkan pendanaan di tingkat kabupaten untuk pemeliharaan jalan. Kemungkinan lain adalah melalui pengembangan dana bagi jalan (*road fund*) di tingkat kabupaten atau provinsi, bersamaan dengan pengembangan sistem pengelolaan jalan di tingkat kabupaten.

Menjadikan Pelayanan Bermanfaat Bagi Penduduk Miskin

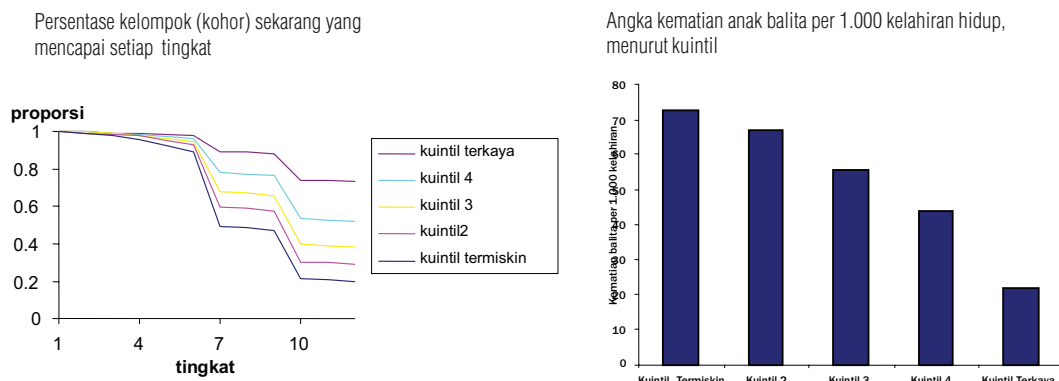
Membuat layanan bermanfaat bagi penduduk miskin memerlukan perbaikan sistem pertanggungjawaban kelembagaan dan pemberian insentif untuk memperbaiki indikator-indikator pembangunan manusia. Saat ini, penyediaan pelayanan yang kurang baik merupakan inti persoalan rendahnya indikator pembangunan manusia, atau kemiskinan dalam dimensi non-pendapatan, seperti buruknya pelayanan kesehatan dan pendidikan. Menurut data survei, 44 persen rumah tangga pada kuintil (kelompok perlima) paling miskin yang memiliki anak usia sekolah mengalami kesulitan dalam membayar biaya pendidikan SMP. Untuk setiap anak yang duduk di bangku SMP, penduduk miskin membayar 7,2 persen dari total pengeluaran mereka. Pada sisi permintaan, untuk menyikapi masalah ini pemerintah hendaknya mempertimbangkan program-program transfer yang terarah, seperti beasiswa atau bantuan tunai bersyarat untuk pendidikan SMP (dan sekolah menengah kejuruan). Daya tampung SMP di Indonesia hanya mampu memberi kesempatan belajar rata-rata kepada sekitar 84 persen dari kelompok usia 13 sampai 15 tahun. Sementara itu, ketimpangan antarwilayah yang sangat besar pada indikator-indikator tersebut mencerminkan adanya perbedaan antar daerah dalam akses terhadap pelayanan-pelayanan tersebut. Pemerintah perlu memusatkan perhatian pada upaya bagaimana menciptakan pelayanan yang bermanfaat bagi penduduk miskin, untuk menyikapi aspek multidimensi dari kemiskinan serta ketimpangan antarwilayah yang besar pada indikator-indikator tersebut. Dalam menyikapi aspek multidimensi kemiskinan, upaya-upaya hendaknya diarahkan pada perbaikan penyediaan layanan, khususnya perbaikan kualitas layanan itu sendiri.

Bidang lain yang memerlukan perhatian adalah perbaikan akses penduduk miskin terhadap pelayanan untuk menekan ketimpangan antarwilayah dalam hal indikator pembangunan manusia. Perbedaan akses terhadap layanan merupakan penyebab mendasar bagi ketimpangan antarwilayah dalam berbagai indikator yang terkait dengan kemiskinan.

Di beberapa daerah, seperti Jawa Tengah, daya tampung sekolah melebihi 100 persen, sementara di Nusa Tenggara Timur dan Sumatera Selatan rata-rata daya tampung sekolah tidak sampai 60 persen dari jumlah potensi siswa (anak usia sekolah) yang mengindikasikan tingkat akses yang lebih rendah. Di Jawa, rata-rata jarak ke sekolah menengah pertama adalah 1,9 km, sedangkan di Papua adalah 16,6 km (Podes, 2005). Survei Depdiknas pada tahun 2004 terhadap sekolah menengah pertama menemukan bahwa 27,3 persen ruang kelas mengalami kerusakan. Perlu diadakan lebih banyak ruang kelas dan gedung sekolah menengah pertama. Salah satu cara yang bisa ditempuh adalah dengan mengkonversi gedung Sekolah Dasar (menjadi SMP) bilamana terjadi kelebihan persediaan.

Di bidang pendidikan, salah satu masalah kunci adalah tingginya angka putus sekolah diantara penduduk miskin pada saat peralihan dari SD ke SMP. Yang menjadi masalah utama adalah kurangnya akses penduduk miskin untuk melanjutkan pendidikan ke SMP ataupun SMK, baik bersifat fisik maupun finansial. Akses keuangan terbatas akibat tingginya biaya menciptakan halangan bagi penduduk miskin untuk mencapai tingkat pendidikan menengah pertama. Sekitar 89 persen anak dari keluarga miskin menyelesaikan sekolah dasar, tetapi hanya 55 persen yang menyelesaikan sekolah menengah pertama. Diagnosa menunjukkan bahwa manfaat pendidikan (*return to education*) meningkat seiring dengan dengan meningkatnya lama bersekolah. Pada tahun 2002, peningkatan upah pekerja pria di perkotaan (pedesaan) akibat dari tambahan satu tahun pendidikan untuk seseorang yang hanya mengecap satu tahun pendidikan dapat mencapai 8,3 persen (dan 6,0 persen untuk pedesaan); setelah lima tahun pendidikan, *manfaat yang didapat (return)*-nya adalah 10,0 persen (dan 7,6 persen untuk pedesaan), serta setelah delapan tahun pendidikan adalah 11,1 persen (dan 8,8 persen untuk pedesaan).

Gambar 6 Ketimpangan dalam hasil (outcomes) tetap tinggi



Sumber: Data pendidikan berasal dari analisis Susenas 2004, kohor sekarang didefinisikan sebagai usia 20 sampai 25 tahun. Angka kematian berasal dari analisis Survei Demografi dan Kesehatan 2002/2003.

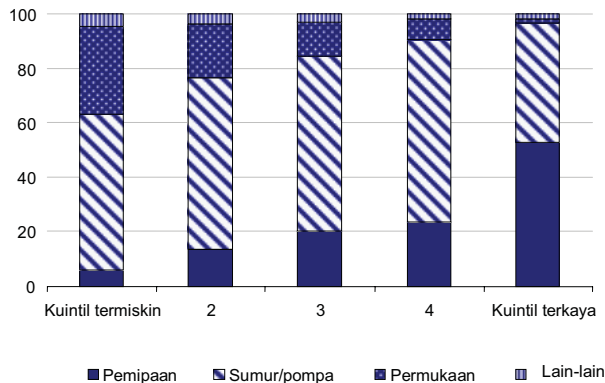
Meningkatkan pencapaian jenjang sekolah menengah pertama memerlukan intervensi dari sisi suplai (ketersediaan) maupun permintaan. Dari sisi ketersediaan, diperlukan pengelolaan guru dengan menempatkan lebih banyak tenaga pengajar ke daerah-daerah terpencil yang sangat membutuhkan. Sekolah-sekolah di daerah terpencil mempunyai rasio guru-murid yang lebih tinggi dan suatu kajian baru-baru ini menunjukkan bahwa kendatipun secara keseluruhan terjadi kelebihan persediaan guru di Indonesia, 74 persen sekolah terpencil kekurangan guru. Demikian juga, kendati alokasi anggaran untuk gaji guru tinggi, pada kenyataannya gaji guru tetap rendah. Ketika belanja untuk gaji guru adalah sebesar 50 persen dari total belanja pendidikan, para guru hanya dibayar 21 persen lebih rendah dibandingkan pekerja lain dengan kualifikasi yang sama. Dari sisi permintaan, SMP dan SMK bisa dibuat lebih terjangkau oleh penduduk miskin dengan mengarahkan bantuan kepada siswa dari keluarga miskin melalui beasiswa atau bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfer* atau CCT).

Layanan kesehatan dasar yang lebih baik memerlukan insentif yang lebih baik untuk penduduk miskin maupun untuk penyedia layanan. Chaudhury dkk (2005) menemukan bahwa angka ketidakhadiran di kalangan tenaga kesehatan di Indonesia adalah 40 persen, lebih tinggi daripada di Bangladesh dan Uganda. Survei tentang desentralisasi dan tata kelola pemerintahan (*governance*) menemukan bahwa hanya 30 persen dari Puskesmas yang dikunjungi memiliki persediaan obat lengkap. Untuk layanan kesehatan pada tingkat lebih tinggi, keterjangkauan merupakan masalah dan diperlukan program yang terarah, misalnya program asuransi kesehatan. Yang penting adalah untuk membangun berdasarkan program yang belum lama ini diluncurkan—kajian terbaru menunjukkan adanya kebutuhan untuk memperbaiki penentuan sasaran dan membuka penyediaan layanan. Kunci keberhasilan menurunkan angka kematian ibu terletak pada peningkatan persentasi persalinan yang dibantu oleh tenaga profesional terampil, peningkatan persentasi persalinan di fasilitas kesehatan dan peningkatan akses terhadap layanan kebidanan 24-jam. Saat ini hanya 72 persen kelahiran di Indonesia yang dibantu oleh tenaga terlatih, dibandingkan dengan 97 persen di Malaysia dan China, serta 99 persen di Thailand. Meningkatkan jumlah persalinan dengan bantuan tenaga terlatih di puskesmas memerlukan empat tindakan utama: peningkatan ketersediaan bidan terlatih di daerah terpencil; peningkatan keterjangkauan pelayanan yang diberikan oleh tenaga profesional terampil; peningkatan kesadaran, terutama di kalangan perempuan tentang pentingnya bantuan bidan terlatih pada saat persalinan; dan peningkatan mutu layanan persalinan oleh tenaga terampil.

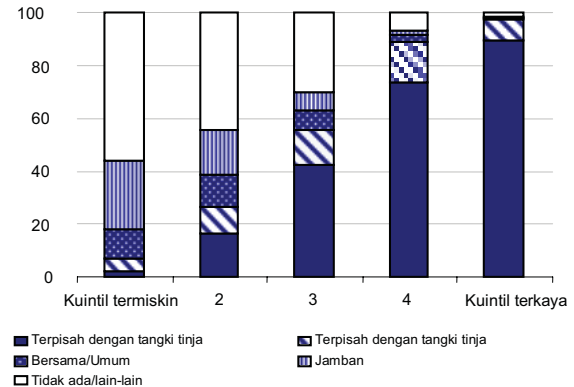
Indonesia perlu memecahkan masalah yang dihadapi penduduk miskin dalam mengakses air bersih dan sanitasi. Sekitar 50 juta penduduk miskin di daerah pedesaan tidak terlayani air ledeng dan dari jumlah tersebut enam juta di antaranya membayar lebih tinggi daripada tarif resmi Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Di daerah pedesaan, model penyediaan yang diatur sendiri secara lokal dan terbukti berjalan baik hendaknya diperluas. Model ini sekarang mencakup 25-30 persen dari penduduk pedesaan, tetapi dapat diperluas untuk mencakup 50 juta orang yang saat ini tidak dapat menikmati air secara memadai. Di daerah perkotaan, akses terhadap layanan umum lebih rendah pada kuintil termiskin, tetapi layanan PDAM untuk semua rumah tangga memang terbatas. Dalam prakteknya, masyarakat miskin perkotaan memperoleh air dari banyak sumber, terutama air non-jaringan dan air yang diadakan sendiri. Di daerah perkotaan, penyediaan air harus diperkuat dengan cara memperbaiki kapasitas dan insentif bagi PDAM untuk merencanakan, menyediakan dan memantau layanan yang diberikan. Di samping itu, PDAM perlu diberi mandat dan insentif untuk meningkatkan layanan ke daerah yang dihuni oleh penduduk miskin. Perlu dibuat rancangan struktur tarif yang sesuai bagi penduduk miskin, baik yang sudah tersambung dengan jaringan yang ada maupun yang akan tersambung di masa yang akan datang. Cakupan layanan sanitasi di Indonesia merupakan yang terburuk di kawasan Asia Timur, dengan kurang dari satu persen dari seluruh penduduk Indonesia yang mempunyai akses ke sistem pipa pembuangan kotoran. Data survei menunjukkan bahwa 80 persen dari penduduk miskin pedesaan dan 59 persen dari penduduk miskin perkotaan tidak mempunyai akses terhadap sanitasi yang memadai. Biaya sanitasi penduduk miskin diperkirakan sekitar 2,6 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB), sedangkan pengeluaran pemerintah untuk air dan sanitasi kurang dari 0,2 persen terhadap PDB. Dua hal perlu segera dilakukan, yaitu mengembangkan strategi nasional untuk meningkatkan pembiayaan sanitasi serta investasi pemerintah daerah dalam infrastruktur sanitasi pada tingkat komunitas dan kota. Hal itu bisa dilakukan, misalnya, melalui DAK untuk sanitasi atau dengan menambahkan layanan jasa sanitasi ke dalam standar pelayanan minimal.

Gambar 7 Kesenjangan dalam layanan tetap tinggi

Sumber utama air minum, berdasarkan kuintil



Jenis toilet, berdasarkan kuintil



Sumber: Analisis data Survei Demografi dan Kesehatan 2002/2003.

Ada tiga prioritas tindakan:

- Perjelas tanggungjawab fungsional dalam penyediaan layanan.** Kekurang-jelasan menyebabkan lemahnya pertanggungjawaban dalam penyediaan layanan. Pembiayaan dan penyediaan layanan didasarkan atas instruksi dari 'atas' dan relatif sedikit sekali memberi otonomi yang sesungguhnya diperlukan, baik kepada penyedia layanan maupun penerima manfaat. Sebagai gambaran umum, sebuah Puskesmas mempunyai delapan sumber pendapatan uang tunai dan 34 anggaran operasional, yang kebanyakan diberikan dalam bentuk barang oleh pemerintah pusat atau daerah. Pemerintah pusat hendaknya membatasi peranannya hanya pada pembuatan kebijakan, penempatan tenaga, pemberian informasi, serta pengembang standar layanan pokok secara nasional. Pemerintah provinsi hendaknya memusatkan perhatian pada penetapan standar tingkat daerah, membangun kapasitas di tingkat kabupaten dan melaksanakan layanan lintas kabupaten. Sedangkan pemerintah tingkat kabupaten hendaknya bertanggungjawab atas perencanaan, penganggaran, serta implementasi penyediaan layanan. Penyedia layanan diharapkan dapat memantau layanan yang mereka berikan. Sementara itu, masyarakat hendaknya diberdayakan untuk memberi umpan balik kepada para penyedia layanan tersebut, bahkan bila mungkin mengelola program mereka sendiri, serta membantu membangun/memelihara infrastruktur lokal.
- Perbaiki penempatan dan manajemen PNS.** Pemerintah perlu meninjau kembali dan memperjelas kerangka pengaturan dan insentif dalam pengelolaan organisasi dan kepegawaian dengan cara menerapkan sistem kepegawaian yang lebih luwes, menghapus sistem jabatan struktural dan fungsional, serta menghilangkan ketentuan yang kaku tentang pangkat untuk jabatan. Walaupun reformasi PNS tidak mudah, namun hal itu merupakan komponen yang dapat mengurai 'benang ruwet' pelayanan. Belum lama ini dilakukan kajian berdasarkan kunjungan mendadak kepada lebih dari 100 sekolah dasar dan Puskesmas di Indonesia. Kajian ini menemukan angka ketidakhadiran sebesar 10 persen untuk guru dan 40 persen untuk tenaga kesehatan (yang merupakan angka absensi tenaga kesehatan tertinggi di antara semua negara yang termasuk dalam kajian global tersebut). Angka ketidakhadiran tinggi tidak saja mengurangi mutu, tetapi juga menurunkan permintaan akan layanan Puskesmas. Menciptakan insentif jelas dan pasti bagi staf juga akan membantu, seperti telah terbukti dalam hal beberapa penyediaan layanan pokok (lihat Kotak 2).
- Berikan insentif lebih besar untuk para penyedia layanan.** Penerapan sistem imbalan dan sanksi yang jelas diperlukan untuk memberikan kerangka kebijakan yang secara sistematis mendorong perilaku dan hasil yang baik

dari pihak penyedia layanan. Insentif dapat dituangkan dalam bentuk kontrak berdasarkan kinerja atau pemberian insentif untuk hasil yang bagus. Salah satu pilihan adalah mencoba memberlakukan kontrak antara penyedia layanan publik dengan pemerintah daerah yang merinci layanan apa saja yang akan diselenggarakan serta sumber daya apa akan disediakan untuk melakukannya. Di samping itu, pemerintah daerah bisa bekerja sama dengan swasta sebagai mitra untuk menyediakan layanan bermutu bagi penduduk miskin. Pada tahun 2004, hampir 60 persen dari semua kunjungan rawat jalan dilakukan ke sarana kesehatan swasta. Penduduk miskin menggunakan layanan swasta bukan saja karena kadangkala lebih murah, tetapi juga karena dianggap lebih bermutu. Banyak pemerintah daerah secara kreatif berupaya memberi insentif untuk pelayanan pendidikan dan kesehatan yang lebih baik (lihat Kotak 2). Di sisi permintaan, bantuan tunai bersyarat bisa membantu bila syaratnya terkait dengan perilaku untuk meningkatkan permintaan (seperti pemeriksaan kesehatan, status gizi dan imunisasi anak).

Kotak 2 Insentif dan informasi yang lebih baik dapat mengubah perilaku penyedia layanan

Berbagai eksperimen menggunakan insentif bagi para penyedia layanan telah dilakukan di Indonesia beberapa tahun terakhir ini. Dalam beberapa kasus, terjadi perubahan menonjol dalam perilaku para penyedia layanan sebagai respon terhadap perubahan insentif.

Di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat, pada tahun 2002 diluncurkan program yang memberi insentif kepada para guru Bahasa Inggris dan kepala sekolah berupa tawaran studi banding ke Australia, Malaysia, dan Singapore jika mereka berjanji menindaklanjuti studi tersebut dalam bentuk perubahan praktek kerja/mengajar. Para guru yang kembali dari perjalanan menyampaikan laporan kelompok tentang dampak studi banding kepada Bupati:

- Perjalanan tersebut meningkatkan motivasi untuk memperbaiki keadaan di sekolah. Perbaikan tersebut mencakup disiplin yang lebih baik di kalangan guru, siswa dan orang tua; kelas yang lebih kecil; pemberian pelajaran komputer dan Bahasa Inggris; perubahan metode pengajaran; dan komunikasi dengan siswa.
- Perjalanan tersebut menciptakan perubahan dalam metode pengajaran. Salah satu guru Bahasa Inggris mulai mengajar kelasnya dalam Bahasa Inggris (daripada Bahasa Indonesia) setelah perjalanannya ke Australia. Ia juga mulai menggunakan 'agenda siswa' (siswa mencatat kegiatan mereka dalam Bahasa Inggris, serta pelajaran apa yang mereka petik dari kegiatan tersebut) sebagai alat bantu belajar.
- Perjalanan tersebut telah meningkatkan perhatian terhadap prestasi siswa. Jumlah jam mengajar meningkat, baik akibat manajemen berbasis sekolah maupun kebijakan insentif yang lebih baik; sekarang siswa belajar rata-rata lebih dari 15 jam per minggu. Untuk menunjukkan komitmennya pada nilai ujian siswanya, seorang kepala sekolah bahkan menandatangani perjanjian dengan komite sekolahnya untuk mengundurkan diri jika nilai sekolahnya tidak mencapai angka tertentu.

Di Kabupaten Jembrana, Bali, reformasi sektor kesehatan menciptakan program asuransi kesehatan yang baru (Jaminan Kesehatan Jembrana). Program tersebut memberi layanan kesehatan dasar secara gratis untuk semua warga yang terdaftar serta perawatan lanjutan gratis untuk penduduk miskin. Program tersebut memberi kebebasan bagi anggotanya untuk memilih penyelenggara kesehatan swasta atau pemerintah. Di samping meningkatkan cakupan layanan kesehatan, program tersebut langsung berdampak pada perilaku tenaga kesehatan pemerintah, karena harus bersaing dengan penyelenggara swasta akibat reformasi tersebut. Fasilitas kesehatan pemerintah ternyata memperbaiki orientasi klien mereka dengan cara mengirim mobil Puskesmas (Puskesmas keliling) dan dokter ke daerah terpencil, paling sedikit satu kali setiap bulan (sebelumnya hanya memberi pendidikan kesehatan di daerah terpencil tersebut); memperbaiki kemasan obat; dan melayani pasien dengan senyum. Di samping itu, badan pengelola proyek yang bersangkutan melakukan kontrol kualitas penggantian biaya dengan menciptakan standar pelayanan yang jelas untuk semua penyelenggara, serta menindaklanjuti kasus-kasus penyelewengan.

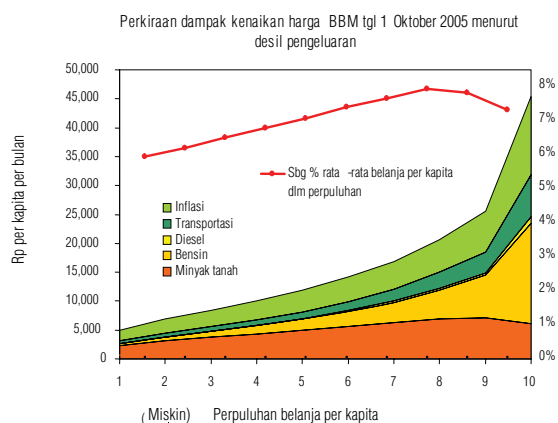
Sebagai bagian dari Program Keselamatan Ibu (*Safe Motherhood Program*) di Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah, perempuan miskin diberi kupon yang dapat ditukarkan untuk perawatan kehamilan oleh tenaga bidan. Para bidan biasanya bertanggungjawab untuk mendistribusikan kupon tersebut. Dengan insentif tambahan dalam bentuk pembayaran yang diperoleh dari klien pemegang kupon tersebut, para bidan secara nyata menaikkan jumlah perempuan miskin yang mereka tangani. Hal ini menghasilkan manfaat tambahan, yakni memperkenalkan perempuan miskin pada sistem kesehatan formal dan mengajak mereka lebih sering menggunakan layanan kesehatan dari penyelenggara formal.

Sumber: Leisher dan Nachuk, 2006.

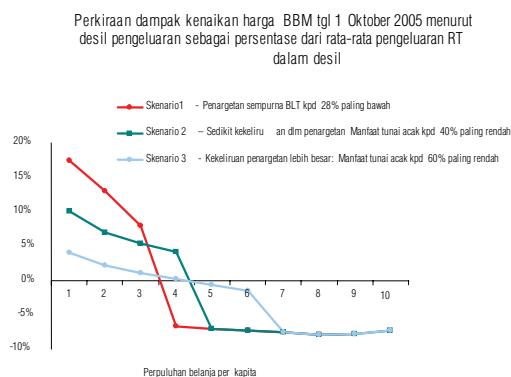
Menjadikan Belanja Pemerintah Bermanfaat Bagi Penduduk Miskin

Pengurangan subsidi BBM merupakan langkah besar ke arah pengeluaran pemerintah yang lebih berpihak pada penduduk miskin. Subsidi BBM pada tahun-tahun terakhir merupakan transfer terbesar kepada rumah tangga di Indonesia dan secara *de facto* merupakan inti program perlindungan sosial hingga tahun 2005. Dengan menetapkan harga (dengan subsidi) BBM jauh di bawah harga dunia, pemerintah secara efektif mendukung bantuan kepada rumah tangga pemakai BBM, melindungi mereka terhadap fluktuasi harga dunia. Secara rata-rata, antara tahun 1998 dan 2005, subsidi BBM berkisar sekitar tiga perempat dari total subsidi dan bantuan yang mencerminkan sistem perlindungan sosial Indonesia.² Akan tetapi, subsidi BBM terutama memberi keuntungan pada golongan berpenghasilan menengah ke atas (yang lebih banyak memakai BBM). Gambar 8 menunjukkan pola merugikan subsidi BBM andaikan pemerintah pemerintah tidak mengubah harga BBM pada tahun 2005. Secara total, keuntungan yang diperoleh 10 persen penduduk terkaya melalui subsidi BBM adalah lima kali lebih besar daripada keuntungan yang diperoleh 10 persen penduduk termiskin.

Gambar 8 Subsidi BBM regresif telah diganti dengan subsidi langsung tunai (SLT) progresif



Sumber: Susenas 2004 dan kalkulasi staf Bank Dunia.



Sumber: Susenas 2004 dan kalkulasi staf Bank Dunia.

² Dengan meningkatnya harga BBM dunia pada tahun 2005, nilai subsidi naik 75 persen dari total subsidi dan bantuan, 24,8 persen dari total pengeluaran pemerintah dan 5,1 persen PDB.

Pemerintah dapat menggunakan peningkatan sumber daya dengan baik. Sampai saat ini, pengeluaran pemerintah tidak selalu bisa secara efektif mengatasi kendala yang dihadapi penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinan. Ketika pemerintah memperoleh kelonggaran fiskal menyusul realokasi subsidi BBM yang merugikan, penting untuk memastikan bahwa pengeluaran tersebut benar-benar berdampak positif bagi penduduk miskin. Sekarang pemerintah mempunyai kesempatan untuk menangani masalah kerentanan tinggi yang dimiliki penduduk miskin di Indonesia dengan cara mengarahkan belanja pemerintah ke dalam sistem perlindungan sosial yang mampu mengurangi kerentanan tersebut. Salah satu komponen penting dari realokasi pengeluaran pemerintah adalah memusatkan perhatian pada upaya peningkatan penghasilan penduduk miskin, terutama mengingat kenyataan bahwa lebih dari 49 persen penduduk Indonesia berpenghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari. Pengeluaran pemerintah yang bisa berdampak langsung pada peningkatan penghasilan juga akan berdampak positif pada penanggulangan kemiskinan. Salah satu prioritas yang bisa dikedepankan—dan telah dimulai oleh pemerintah—ialah memperluas cakupan pembangunan berbasis masyarakat.

Dana pemerintah dapat diarahkan secara lebih baik. Sementara pendekatan pembangunan berbasis masyarakat akan memungkinkan penanganan kerentanan dengan fokus yang luas, yang juga penting adalah mengarahkan pengeluaran pemerintah pada kelompok termiskin yang tertinggal dari sisi non-pendapatan, mengingat aspek multidimensi kemiskinan. Hanya melalui pengeluaran pemerintah yang lebih terarah dan efektif, maka pemerintah mampu mencapai kemajuan pada indikator-indikator pembangunan manusia. Secara spesifik, pemerintah perlu terus mencoba untuk mengarahkan upaya transfer kepada penduduk miskin. Hal ini dapat dilakukan melalui bantuan tunai bersyarat (BTB) yang ditujukan kepada layanan berkualitas pada bidang yang paling dibutuhkan. Pengeluaran pemerintah juga bisa menjadi instrumen yang tepat untuk menyikapi ketimpangan antarwilayah dalam hal kemiskinan, baik dari dimensi pendapatan maupun non-pendapatan. Perlu dibuat sistem transfer dari pusat ke daerah yang lebih berpihak kepada masyarakat miskin, serta membangun kemampuan dan menciptakan insentif bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan perhatian mereka terhadap pelaksanaan kebijakan yang berpihak kepada penduduk miskin.

Kapasitas pemerintah daerah yang tidak merata sekarang menjadi kendala bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Sekitar sepertiga dari total pengeluaran pemerintah dialokasikan dan dibelanjakan di tingkat kabupaten. Di satu sisi hal ini merupakan indikator bahwa desentralisasi telah terlaksana, tapi masalahnya adalah banyak pemerintah daerah menghadapi kesulitan di bidang perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan pembelanjaan tersebut. Salah satu indikasi kesulitan-kesulitan tersebut ialah meningkatnya surplus pemerintah daerah yang terlihat pada tahun-tahun terakhir. Oleh karena itu, diperlukan upaya terpadu untuk memperbaiki kapasitas pemerintah daerah (dan PNS yang bekerja untuk mereka), untuk merencanakan, menganggarkan dan melaksanakan program-program pelayanan dan penanggulangan kemiskinan. Sekali lagi, ini merupakan masalah yang dapat diatasi melalui insentif pada tingkat kabupaten yang bisa mendorong pemerintah daerah untuk mengatur pengeluarannya agar lebih efisien dan berpihak kepada masyarakat miskin. Misalnya, pemerintah pusat dapat memancing perbaikan di bidang pelayanan melalui peningkatan pendanaan bagi kabupaten/kota yang mampu mencapai target-target tertentu di bidang pelayanan. Akan tetapi, hal ini memerlukan komitmen kuat untuk membangun kemitraan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, serta strategi jangka panjang untuk memecahkan masalah kapasitas.

Ada tiga prioritas tindakan:

- **Perluas program pembangunan berbasis masyarakat yang sukses di Indonesia.** Proyek pembangunan yang berbasis masyarakat, seperti Program Pembangunan Kecamatan (PPK), mempunyai kisah sukses di Indonesia. Pendekatan berbasis masyarakat telah menghasilkan angka pengembalian investasi yang tinggi. Selain itu mengarah pada daerah-daerah miskin, pendekatan tersebut secara terpadu mengatasi kendala yang menghalangi pengurangan kemiskinan pada tingkat desa, baik menyangkut jalan desa, sistem persediaan air dan sanitasi, maupun kendala yang terkait dengan kemiskinan dan kesejahteraan. Memang, bukti dari proyek pembangunan infrastruktur di tingkat komunitas sebagai bagian proyek PPK menunjukkan bahwa angka pengembalian internal ekonomi (*economic internal*

rate of return) berkisar antara 22 dan 47 persen. Dari sisi biaya, proyek tersebut ternyata 56 persen lebih murah daripada jalan setara yang dibangun melalui kontrak pemerintah. Pendekatan pembangunan berbasis masyarakat juga memberdayakan penduduk miskin dengan memberi mereka kesempatan ‘bersuara’ tentang bagaimana uang masyarakat mesti dibelanjakan. Program berbasis masyarakat telah terbukti mampu mendukung pembangunan konstruksi dan pemeliharaan jalan desa/kecamatan melalui pendekatan padat karya. Lebih jauh lagi, bila diberi pilihan investasi, penduduk desa dalam cenderung memilih program infrastruktur: sekitar 67 persen dari total belanja yang dipilih oleh masyarakat tersebut digunakan untuk masyarakat. Indonesia hendaknya memperluas pendekatan pembangunan berbasis masyarakat-nya secara agresif sehingga mencakup seluruh wilayah. Diperkirakan dalam waktu tiga tahun program nasional seperti itu akan siap dijalankan. Pernyataan pemerintah belum lama ini untuk meluncurkan program pembangunan berbasis masyarakat secara nasional bisa menjadi komponen kunci bagi strategi penanggulangan kemiskinan yang lebih kuat. Sementara pengurangan kerentanan penduduk miskin terus berjalan, program tersebut akan mengatasi masalah perbedaan antar daerah di bidang pendapatan melalui penciptaan lapangan kerja, serta membantu menghubungkan penduduk miskin dengan pertumbuhan melalui pembangunan infrastruktur pedesaan.

- **Mencoba program di sisi permintaan untuk meningkatkan mutu layanan dan mendorong perubahan perilaku.**

Program bantuan tunai bersyarat (BTB) bisa efektif dalam mencapai sasaran kemiskinan multidimensi yang utama bagi keluarga miskin, misalnya layanan preventif kesehatan, gizi, dan pendidikan. Dengan menyerahkan belanja terarah kepada rumah tangga miskin, hal ini akan mendorong keluarga miskin untuk menuntut layanan jasa yang mereka perlukan (untuk memenuhi syarat-syarat program) dan memotivasi para penyedia layanan. Program BTB dengan demikian dapat ditargetkan untuk memastikan bahwa anak dan ibu hamil mendapat layanan jasa yang sangat mereka perlukan. BTB juga perlu diarahkan untuk ‘membujuk’ keluarga miskin untuk mengirim anaknya ke sekolah dan memastikan bahwa mereka bersekolah secara teratur, guna meningkatkan kualitas SDM kelompok termiskin. Mengingat rancangan dan perencanaan rinci yang diperlukan untuk program seperti itu di Indonesia, BTB hendaknya dicoba dulu bagi kelompok termiskin dan rumah tangga pedesaan, dan jika sukses, bisa diperluas secara bertahap. Keberhasilannya akan bergantung pada penyusunan: (i) daftar penerima bantuan dengan data demografi keluarga; (ii) kebijakan dan prosedur untuk memeriksa adanya penyimpangan; (iii) kajian tentang ketersediaan layanan kesehatan dan pendidikan yang relevan untuk menyikapi masalah di sisi penawaran; dan (iv) sistem pengaduan, mencakup mekanisme pengajuan tuntutan dan keberatan. Walaupun pendekatan ini terbukti sukses di negara-negara lain, pemerintah hendaknya mengkaji efektivitas program seperti itu sebelum memperluasnya, karena program BTB belum pernah dicoba di Indonesia

- **Membuat DAU dan DAK lebih berpihak pada penduduk miskin.** Dana Alokasi Umum (DAU) tidak disusun untuk memprioritaskan daerah-daerah miskin—memang tidak ada korelasi antara jumlah DAU dan angka kemiskinan. Mengingat secara rata-rata DAU merupakan dua pertiga dari pendapatan provinsi dan kabupaten/kota, konsep “kesenjangan fiskal” perlu disempurnakan dengan meningkatkan bobot variabel kemiskinan yang sudah ada dalam rumusan tersebut. Perlu dicatat, bahwa ketentuan belum lama ini bahwa DAU harus mencakup seluruh pembayaran gaji semua pemerintah daerah telah menggeser pengeluaran untuk pos lain, terutama ketika belanja untuk gaji telah naik menjadi lebih dari 50 persen alokasi DAU. Sementara itu, Dana Alokasi Khusus (DAK) tidak digunakan untuk tujuan yang dimaksudkan, yakni penyediaan layanan dasar di daerah-daerah tertinggal. Pertama, DAK itu kecil, hanya 3 persen dari transfer pusat kepada daerah di tahun 2005. Kedua, sebaran DAK menurut sektor dan daerah terlalu ‘tipis’, selain itu juga sering ditetapkan penggunaannya untuk investasi sarana dan prasarana tertentu tanpa peduli apakah ini merupakan kendala bagi penduduk miskin ataukah tidak. Memang, dengan pengecualian di sektor kesehatan, indikator-indikator kemiskinan tidak digunakan untuk menentukan alokasi DAK. Dengan DAK yang menjadi dua kali lipat pada tahun 2006 dan akan naik lagi 25 persen menjadi Rp 14,4 trilyun pada tahun 2007, hal ini membuka peluang sangat besar untuk memenuhi kebutuhan prioritas di kabupaten dan sektor yang kekurangan dana. DAK merupakan alat yang efektif untuk mendukung jalan keluar dari kemiskinan dan perbaikan layanan di

daerah-daerah tertinggal. Untuk itu, DAK hendaknya digunakan untuk mendorong sumber daya pemerintah daerah dengan meninjau kembali persyaratan tentang 'dana pendamping' (sekarang minimal 10 persen). Pemerintah hendaknya mempertimbangkan sebuah insentif berorientasi kinerja untuk memperbaiki efisiensi dan efektivitas pendanaan DAK. Misalnya, alokasi DAK pendidikan dapat dikaitkan dengan syarat peningkatan angka kelulusan SMP yang sudah ditetapkan sebelumnya. Bidang-bidang kunci untuk mempertimbangkan pendongkrakan seperti itu sebaiknya mencakup sanitasi, yang situasinya kritis di Indonesia dengan hanya satu persen penduduk yang mempunyai akses terhadap sistem pipa pembuangan kotoran, dan pemeliharaan jalan pedesaan yang masih dalam proses pemulihan ke kondisi sebelum krisis.

Prioritas untuk Penanggulangan Kemiskinan

Ada tiga perubahan sedang berlangsung di Indonesia yang berpotensi membantu kepada masyarakat miskin. Laporan ini menyarankan kebijakan yang bisa membuat perubahan-perubahan tersebut dapat efektif mengurangi kemiskinan.

- ◆ **Pertama, seiring dengan pertumbuhan, perekonomian Indonesia sedang berubah dari perekonomian yang mengandalkan sektor pertanian menjadi perekonomian yang akan lebih banyak mengandalkan sektor jasa dan industri.** Prioritas untuk membuat pertumbuhan tersebut berfaedah bagi penduduk miskin adalah iklim investasi yang lebih? ramah? di daerah pedesaan, terutama melalui adanya jaringan jalan pedesaan yang lebih baik.
- ◆ **Kedua, seiring menguatnya demokrasi, pemerintah sedang berubah dari penyedia sebagian besar layanan oleh tingkat pusat, menjadi pemerintahan yang akan lebih banyak mengandalkan pemerintah daerah.** Untuk membuat penyediaan layanan bermanfaat bagi penduduk miskin, prioritasnya ada pada peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan insentif yang lebih baik bagi penyedia layanan.
- ◆ **Ketiga, seiring dengan integrasi pada dunia internasional, sistem perlindungan sosial Indonesia sedang dimodernisir sehingga, dalam bidang sosial Indonesia menjadi lebih setara dan dalam bidang ekonomi, menjadi lebih kompetitif.** Prioritas untuk menjadikan belanja pemerintah bermanfaat bagi penduduk miskin adalah dengan merubah intervensi pasar untuk komoditas yang dikonsumsi oleh penduduk miskin (seperti BBM dan beras), menjadi bantuan pendapatan yang terarah bagi rumah tangga miskin, dan dengan menggunakan ruang gerak fiskal untuk memperbaiki penyediaan layanan yang sangat penting seperti pendidikan, kesehatan, sarana air bersih dan sanitasi.

Tabel 3 Sembilan langkah menuju Indonesia yang bebas dari kemiskinan

	Dimensi kunci kemiskinan Indonesia		
	Mengurangi kerentanan terhadap kemiskinan dari segi pendapatan	Mengurangi kemiskinan non-pendapatan	Mengurangi ketimpangan kemiskinan antar wilayah
Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat bagi Penduduk Miskin	<ol style="list-style-type: none"> 1. Meninjau kembali kebijakan beras 2. Merevitalisasi pertanian 		<ol style="list-style-type: none"> 3. Program jaringan jalan pedesaan
Menjadikan Pelayanan Bermanfaat bagi Penduduk Miskin		<ol style="list-style-type: none"> 1. Perbaiki insentif untuk para penyedia layanan 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Perjelaskan tanggungjawab fungsional. 3. Perbaiki kapasitas daerah
Menjadikan Belanja Pemerintah Bermanfaat bagi Penduduk Miskin	<ol style="list-style-type: none"> 1. Perluas program PPK 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Uji coba bantuan tunai bersyarat untuk penduduk miskin 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Membuat DAU dan DAK yang berpihak kepada penduduk miskin

Pendahuluan



Indonesia berada di ambang era baru dan tahap penting dalam sejarahnya. Setelah terguncang akibat terpaan badai krisis ekonomi, politik dan sosial pada akhir 1990-an, Indonesia kini mulai kembali stabil. Negara ini sebagian besar telah pulih dari krisis ekonomi dan keuangan yang terjadi pada 1998, yang telah melemparkan jutaan penduduknya ke jurang kemiskinan dan menjadikannya sebagai negara berpenghasilan rendah. Namun, belum lama ini Indonesia sekali lagi berhasil melewati ambang batas kemiskinan dan menjadi salah satu negara baru berpenghasilan menengah di dunia. Angka kemiskinan, yang meningkat lebih dari sepertiga kali selama masa krisis, kembali turun mencapai tingkat sebelum masa krisis di tahun 2005, meskipun pada tahun 2006 mengalami sedikit peningkatan akibat lonjakan harga beras di akhir tahun 2005 dan awal 2006. Sementara itu, di bidang politik dan sosial, Indonesia telah mengalami beberapa perubahan besar. Indonesia kini adalah negara dengan sistem demokrasi baru yang bergairah, dengan pemerintahan yang terdesentralisasi, dan dengan adanya keterbukaan sosial dan ruang bagi debat publik yang jauh lebih besar.

Namun, menyongsong era baru ini, penanggulangan kemiskinan tetap menjadi salah satu tantangan mendesak bagi Indonesia. Meskipun angka kemiskinan nasional secara umum telah turun ke tingkat sebelum krisis—dengan tidak memperhitungkan kenaikan angka kemiskinan yang baru saja terjadi pada 2006—hampir 35 juta penduduk masih hidup dalam kemiskinan. Jumlah ini masih melebihi total jumlah penduduk miskin di seluruh Asia Timur, tidak termasuk China. Selain itu, angka kemiskinan nasional ini menutupi gambaran tentang kelompok besar penduduk ‘hampir-miskin’ di Indonesia, yang hidupnya mendekati garis kemiskinan. Sekitar 40 persen dari jumlah penduduk keseluruhan, atau mendekati 90 juta penduduk, hidup dengan penghasilan antara 1 dan 2 dolar AS per hari. Sesungguhnya, meskipun Indonesia sekarang merupakan negara berpenghasilan menengah, jumlah penduduknya yang hidup dengan penghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari sama besar dengan jumlah penduduk miskin di negara-negara berpenghasilan terendah di wilayah Asia Timur. Sangat rentannya kelompok penduduk hampir-miskin ini lagi-lagi dibuktikan dengan meningkatnya angka kemiskinan yang dipicu oleh kenaikan harga beras tahun 2006, yang mengakibatkan angka kemiskinan meningkat dari 16,0 persen menjadi 17,7 persen. Indonesia juga mengalami kemajuan yang sangat lamban dalam beberapa aspek penting kemiskinan lainnya selain penghasilan. Angka kematian ibu hamil, angka partisipasi siswa sekolah menengah tingkat pertama dan angka gizi buruk, misalnya, belum juga membaik dengan cukup cepat dan masih tergolong tinggi bila dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasanya. Indonesia juga ditandai dengan tingginya kesenjangan dan ketimpangan antarwilayah. Masih ada beberapa wilayah Indonesia di mana tingkat dan karakteristik kemiskinan lebih mirip dengan sebagian negara berpenghasilan terendah di dunia, serta masih adanya kantong-kantong kemiskinan bahkan di wilayah-wilayah Indonesia yang lebih makmur.

Pemerintah Indonesia yang terpilih secara demokratis mengakui bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan tantangan terbesar dan pemerintah telah menetapkan target penanggulangan kemiskinan yang ambisius untuk jangka pendek dan menengah. Pemerintah Indonesia jelas memiliki komitmen untuk menanggulangi kemiskinan seperti tercermin dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengahnya (RPJM) tahun 2004-2009, yang hal itu merupakan bagian dari Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang digariskan oleh pemerintah. Selain ikut menandatangani Sasaran Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*) untuk tahun 2015, dalam rencana jangka menengahnya pemerintah telah menjabarkan target-target utama penanggulangan kemiskinan untuk tahun 2009. Hal ini meliputi target-target yang ambisius namun relevan, seperti mengurangi angka kemiskinan dari 18,2 persen di tahun 2002 menjadi 8,2 persen, meningkatkan rasio partisipasi siswa sekolah menengah pertama dari 79,5 persen pada tahun 2002 menjadi 98 persen, dan menurunkan angka kematian ibu hamil dari 307 per 100.000 kelahiran pada 2002 menjadi 226.

Bagaimana mencapai target-target penanggulangan kemiskinan dan 'mewujudkan Indonesia Baru yang Bermanfaat bagi Penduduk Miskin' merupakan salah satu tantangan utama kebijakan yang dihadapi bangsa ini. Sejarah memberi banyak pelajaran, dan catatan sejarah Indonesia dalam menanggulangi kemiskinan sejak masa kemerdekaan dan melewati krisis menyediakan contoh bagi negara-negara berkembang lainnya. Tantangan dan pelajaran dari keberhasilan dan kegagalan merupakan warisan sejarah yang penting. Namun, hanya menggunakan pelajaran sejarah semata sebagai panduan untuk menyelesaikan masalah di masa depan tidaklah cukup. Dalam banyak hal, negara ini adalah sebuah Indonesia baru, dengan demokrasi baru, pemerintahan yang baru mengalami desentralisasi dan lembaga-lembaga yang baru dibentuk (dan direformasi). Akibatnya, kondisi-kondisi yang sama sekali baru ini merupakan tantangan bagi para pembuat kebijakan dalam menangani isu kemiskinan di Indonesia.

Tujuan dari laporan ini adalah untuk mengidentifikasi sifat dan kendala-kendala utama dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia dewasa ini serta memberikan rekomendasi-rekomendasi nyata mengenai bagaimana Indonesia dapat maju melangkah guna mencapai target-target penanggulngan kemiskinnannya. Laporan ini bermaksud memberikan sumbangan dalam pertimbangan kebijakan dan proses pengambilan keputusan di Indonesia, berupa: (i) analisis baru yang lebih komprehensif tentang diagnosis kemiskinan yang bersifat empiris; dan (ii) saran-saran menyangkut kebijakan dan program yang nyata bagi rencana aksi strategis (*strategic action-plan*) untuk mencapai target-target penanggulngan kemiskinnan yang telah ditetapkan. Laporan ini memaparkan tentang bagaimana Indonesia dapat menyelaraskan secara lebih baik berbagai kebijakan dan program untuk mencapai indikator-indikator utama kemiskinan yang lamban dicapai serta telah diidentifikasi di dalam dokumen-dokumen perencanaan, seperti SNPK (Strategi Nasional Penanggulngan Kemiskinnan) dan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah).



Laporan ini disusun berdasarkan kerangka strategi dan diagnosis yang berorientasi pada aksi yang tepat untuk dilaksanakan. Bab 2 memaparkan sejarah pertumbuhan dan penanggulangan kemiskinan, dan menganalisis posisi Indonesia saat ini dan bagaimana pengalaman di masa lalu mempengaruhi masa sekarang. Bab ini juga menyoroti bagaimana pelajaran di masa lalu berhubungan dengan masa depan. Bab 3 menyajikan analisis baru yang meningkatkan pemahaman kita mengenai sifat dan sebab-sebab kemiskinan di Indonesia, serta beberapa kekuatan yang dapat membawa perubahan pada kemiskinan. Berdasarkan pemahaman ini, bab-bab berikutnya akan memaparkan sejumlah komponen penyangga bagi upaya penanggulangan kemiskinan.

- **'Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat bagi Penduduk Miskin' telah dan akan terus menjadi komponen mendasar bagi upaya penanggulangan kemiskinan.** Bab 4 menganalisis bagaimana proses pertumbuhan dapat membantu masyarakat menemukan jalan keluar dari kemiskinan, dan menjelaskan strategi untuk mengenali kendala-kendala yang menghalangi penduduk miskin untuk terlibat dan memberikan kontribusi pada pertumbuhan. Bab ini memfokuskan pada soal bagaimana meningkatkan pendapatan penduduk miskin.
- **'Menjadikan Belanja Pemerintah Bermanfaat bagi Penduduk Miskin' memfokuskan pada soal bagaimana pemerintah dapat lebih menggunakan berbagai sumber daya yang ada untuk mencapai target-target penanggulangan kemiskinan.** Bab 5 menganalisis tingkat keuntungan dari pengeluaran untuk sektor-sektor utama yang sangat terkait dengan masyarakat miskin serta memberi usulan mengenai berbagai kebijakan dan aksi agar alokasi anggaran dan program pengeluaran masing-masing sektor dapat lebih bermanfaat bagi penduduk miskin. Isu ini khususnya penting dalam konteks situasi keuangan Indonesia dewasa ini. Konsolidasi keuangan yang lebih besar, ditambah dengan sumber-sumber daya keuangan yang berasal dari kenaikan harga BBM, telah menimbulkan perdebatan di kalangan para pembuat kebijakan mengenai bagaimana cara terbaik untuk menggunakan sumber-sumber daya tersebut guna menanggulangi kemiskinan. Fokus dari bab ini, di samping soal bagaimana mengatasi lebih jauh kemiskinan dalam hal rendahnya penghasilan, adalah bagaimana mencapai beberapa target utama di antara aspek-aspek kemiskinan selain penghasilan.
- **'Menjadikan Perlindungan Sosial Bermanfaat bagi Penduduk Miskin' membahas tentang kondisi yang sangat rentan yang menjadi ciri kemiskinan di Indonesia.** Isu ini belakangan mengemuka akibat adanya keputusan pemerintah untuk mengalokasikan kembali subsidi minyak, yang pada kenyataannya merupakan komponen anggaran terbesar dari program subsidi atau program pengalihan sejenis. Bab 6 memberikan analisis yang baru dan berbeda mengenai risiko dan kerentanan nyata yang dihadapi oleh penduduk miskin dan mekanisme yang mereka gunakan untuk mengatasi berbagai guncangan. Bab ini menyarankan program-program spesifik yang mungkin dapat mengatasi berbagai guncangan yang berdampak pada penduduk miskin di Indonesia. Bab ini melihat bahwa upaya mengurangi risiko dan kerentanan merupakan komponen penting dari upaya penanggulangan kemiskinan.
- **Akhirnya, 'Mewujudkan Pemerintahan yang Bermanfaat bagi Penduduk Miskin' menyodorkan argumen bahwa perbaikan di bidang tata pemerintahan merupakan faktor penting untuk menjamin bahwa pertumbuhan ekonomi, belanja negara dan perlindungan sosial dapat bermanfaat bagi penduduk miskin.** Oleh karena itu, memperkuat sistem pemerintahan dan mekanisme akuntabilitas merupakan bagian penting dari agenda penanggulangan kemiskinan. Tanpa adanya perbaikan di bidang tata pemerintahan dan lembaga-lembaga pemerintahan, Indonesia Baru yang Bermanfaat bagi Penduduk Miskin mustahil terwujud.

Sejarah Pertumbuhan dan Penanggulangan Kemiskinan



I Pendahuluan

Limapuluh tahun yang lalu Indonesia merupakan salah satu negara termiskin di Asia. Kisah tentang kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia adalah kisah tentang era politik dan ekonomi yang menentukan arah perkembangan bangsa ini: pemerintahan dan eksploitasi kolonial; pemerintahan otoriter, yang dibarengi dengan pertumbuhan berkelanjutan, yang lalu mengalami kejatuhan secara dramatis; kemudian yang terakhir, pemerintahan demokratis yang diwarnai dengan fluktuasi ekonomi dan kondisi yang stabil untuk sementara ini. Ketika merdeka pada tahun 1945, sebagian besar penduduk Indonesia hidup dalam keadaan yang sangat miskin sebagai akibat pendudukan Jepang selama Perang Dunia ke-2, setelah sebelumnya mengalami penjajahan kolonial dan eksploitasi perdagangan selama bertahun-tahun. Namun tahun 1993, dengan angka kemiskinan yang turun menjadi 14 persen dari jumlah penduduk dan pertumbuhan ekonomi tahunan yang mencapai lebih dari 7 persen, Indonesia bersama dengan sejumlah negara Asia Timur lainnya dikelompokkan sebagai 'negara Asia dengan kinerja ekonomi tinggi' (Bank Dunia, 1993) dan disanjung karena perkembangannya yang menakjubkan. Untuk dapat memahami perkembangan yang luar biasa ini, perlu dipahami faktor-faktor kunci yang telah menyebabkan perubahan mata pencarian dari sekitar 100 juta penduduk Indonesia.¹

Sejarah menyediakan banyak pelajaran bagi Indonesia yang tengah berjuang untuk mengembalikan tingkat pertumbuhan ekonomi dan mengupayakan agar pertumbuhan tersebut dapat dirasakan oleh kelompok penduduk yang masih miskin. Karena Indonesia telah mengalami perubahan yang drastis dalam perjalanan pembangunannya, ada banyak keberhasilan yang bisa dipelajari, juga hikmah dan pelajaran yang bisa dipetik dari banyak kegagalan yang dialami. Berdasarkan banyak kepustakaan sejarah di bidang ini (Timmer, 2003; Hofman dkk, 2004; Temple, 2001; McIntyre, 2003; dan Hill, 1996), bab ini secara singkat akan menggambarkan sejarah tersebut, dimulai dari titik yang kurang menguntungkan, kemudian difokuskan pada kebijakan-kebijakan pemerintahan Soeharto yang telah mengakibatkan transformasi struktural dibidang mata pencarian penduduk miskin, dan dilanjutkan dengan refleksi mengenai sebab dan akibat krisis ekonomi terbesar dalam sejarah Indonesia. Kisah tiga dekade pertumbuhan berkelanjutan yang berpihak pada penduduk miskin ini, disertai dengan kisah kejatuhan dan pemulihan yang cepat, diharapkan akan menjadi bahan masukan yang bermanfaat pada proses perumusan kebijakan di masa depan.

Bab ini bertujuan untuk memberikan semacam konteks bagi alur cerita kemiskinan di Indonesia saat ini dengan menceritakan kisah yang luar biasa tentang penanggulangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi yang terjadi sejak Indonesia terlepas dari cengkeraman pemerintahan kolonial. Untuk tujuan tersebut, bab ini akan menelusuri alur pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan di Indonesia, dengan berfokus pada kebijakan-kebijakan dan perubahan-perubahan struktural yang menandai sejumlah tahapan utama. Pertama-tama bab ini akan menggambarkan kondisi kemiskinan kronis pada periode sebelum kemerdekaan, situasi tersebut sedikit membaik pada masa sesudah revolusi yang kemudian diikuti dengan memburuknya perekonomian secara bertahap selama periode pemerintahan Soekarno, dan selanjutnya periode 30 tahun pertumbuhan serta penanggulangan kemiskinan, dan sifat dari transformasi struktural yang mengubah sejarah bangsa ini. Kemudian bab ini akan berfokus pada periode yang baru saja berlalu, dengan memaparkan krisis ekonomi, stabilisasi pasca krisis, dan tumbuhnya demokrasi dan desentralisasi di era milenium baru.

¹ Bab ini didasarkan atas tulisan Peter Timmer dan beberapa penulis lain. Tulisan Timmer menaruh perhatian pada pengalaman-pengalaman Indonesia yang dapat dijadikan sebagai pelajaran oleh masyarakat internasional: "Indonesia merupakan tempat asal-mula model perekonomian ganda (*dual economy*). Berdasarkan pengalamannya selama masa pemerintahan kolonial Belanda di Jawa, Boeke dapat mengidentifikasi adanya dua jenis agen ekonomi, yakni agen 'rasional' dan 'tradisional', yang masing-masing memiliki lingkup aktivitas ekonomi yang hampir terpisah sama sekali (Boeke, 1946). Berdasarkan perilaku agen-agen tersebut, Lewis (1954) membuat model perekonomian ganda dengan jumlah pasokan tenaga kerja yang tak terbatas—yang atas dasar itu kemudian ia dianugerahi penghargaan Nobel." Timmer (2005), hlm. 15.

II Masa-masa Sulit dalam Sejarah dan Kemiskinan Kronis

Selama 350 tahun masa penjajahan Belanda, sistem perdagangan dan pajak memberi keuntungan bagi penjajah dan membawa dampak yang mengerikan bagi penduduk Indonesia. Analisis yang disajikan oleh Van der Eng dan ditafsirkan oleh Timmer dapat digunakan untuk menilai pertumbuhan, tingkat keparahan kemiskinan (melalui perbandingan jumlah asupan kalori per tahun yang diukur dalam satuan kkal) dan elastisitas pendapatan terhadap konsumsi sepanjang abad yang lampau. Catatan menunjukkan adanya perbedaan yang mencolok dalam hal tingkat pertumbuhan ekonomi maupun seberapa jauh pertumbuhan itu dapat dirasakan oleh penduduk miskin dalam beberapa periode politik dan ekonomi. Selama abad ke-19, tingkat konsumsi mengalami pertumbuhan negatif, yang diperkirakan sekitar -0,34 kkal, nomor dua terendah dalam catatan sejarah Indonesia. Sementara itu, indeks pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin² dalam periode jangka panjang sangat kecil, dan ini menunjukkan bahwa penduduk miskin tidak memperoleh manfaat dari pertumbuhan ekonomi yang cukup baik selama periode tersebut. Selama masa pertengahan hingga akhir abad ke-19, sama halnya dengan sebagian besar wilayah Asia Tenggara lainnya, catatan sejarah Indonesia adalah catatan tentang kemiskinan yang luar biasa (Timmer, 2004).

Anjloknya harga ekspor dan pengelolaan ekonomi yang sangat buruk pada tahun 1920-an mengakibatkan perekonomian berada pada tingkat pertumbuhan terendah dan merupakan periode pertumbuhan yang paling tidak berpihak pada penduduk miskin dalam catatan sejarah Indonesia. Pada awal abad ke-20, ketika untuk pertama kalinya opini publik Belanda mulai mempengaruhi manajemen pemerintahan di wilayah koloni, pendekatan yang lebih bersifat pembangunan, yang dikenal dengan 'kebijakan etis' (*ethical policy*), diimplementasikan selama beberapa waktu. Kebijakan ini membawa keuntungan yang besar bagi perekonomian (pertumbuhan mencapai 1,63 persen) dan bagi penduduk miskin (rata-rata laju pertumbuhan konsumsi tahunan mencapai 1,39 persen per tahun). Akan tetapi, investasi internal tersebut hanya berlangsung untuk waktu yang tidak lama. Jatuhnya harga ekspor komoditas dunia di tahun 1920-an, dan buruknya manajemen perekonomian Indonesia³ selama periode *Malaise (Great Depression)*, mengakibatkan pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin di Indonesia pada periode tersebut berada pada tingkat terendah dibandingkan periode mana pun pada masa sebelum kemerdekaan. Pemerintah kolonial memang telah membangun jaringan fasilitas irigasi dan transportasi secara besar-besaran, namun hanya sedikit investasi yang dialokasikan dalam rangka pendidikan masyarakat. Hanya 3,5 persen penduduk yang menerima pendidikan pada tahun 1939, dibandingkan dengan 26,7 persen tahun 1995 (Susenas, 1995). Kemiskinan meningkat secara tajam selama masa Perang Dunia ke-2 dan pada masa perjuangan kemerdekaan, yang baru berakhir dengan pengakuan final Belanda pada tahun 1949. Kekacauan global sejak masa *Malaise*, Perang Pasifik, dan perjuangan kemerdekaan (1925–50), menyebabkan anjloknya tingkat pertumbuhan pendapatan per kapita (-2,42 persen) dan minusnya tingkat pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin (-2,57 persen). (Tabel 2.1)

² Perkiraan kasar 'indeks pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin' (*index of pro-poor growth*, IPPG) yang tampak pada label 2.1 didasarkan atas analisis terhadap hubungan antara tingkat insiden kemiskinan secara keseluruhan dan rata-rata elastisitas pendapatan terhadap permintaan yang diamati. Elastisitas pendapatan terhadap konsumsi kalori selama periode 1880 sampai 1990, yang diperkirakan sebesar 0,313, digunakan sebagai dasar perhitungan jangka panjang, dan nilainya ditetapkan sebesar satu (1.000). Angka ini kemudian dikali dengan angka pertumbuhan pendapatan per kapita dalam jangka panjang, yakni sebesar 0,89 persen per tahun, yang kemudian menghasilkan indeks rata-rata pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin (IPPG) dalam jangka panjang sebesar 0,89. Kemudian, elastisitas pendapatan pada suatu periode tertentu dibagi dengan rata-rata elastisitas pendapatan dalam jangka panjang, dan dikalikan dengan angka pertumbuhan pendapatan per kapita dalam periode tersebut, sehingga diperoleh angka IPPG untuk setiap periode. Perlu dicatat bahwa IPPG menggabungkan baik pertumbuhan maupun dimensi-dimensi distribusi dari pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin. Oleh karena itu, indeks tersebut merupakan versi spesifik suatu negara dari Persamaan 1 dalam "Concept Paper on Operationalizing Pro-Poor Growth World Bank" (2004).

³ Belanda memaksa Netherlands East Indies, sebutan Indonesia pada masa kolonial, untuk tetap menggunakan Standar Emas (*Gold Standard*) tidak lama setelah para pesaing regional mereka, termasuk Jepang, melakukan devaluasi mata uang.

Tabel 2.1 Pola pertumbuhan jangka panjang yang berpihak pada penduduk miskin di Indonesia⁴

Periode	Rata-rata pertumbuhan tahunan pendapatan per kapita (%)	Rata-rata pertumbuhan tahunan jumlah asupan kalori (kcal) per kapita (%)	Elastisitas pendapatan terhadap jumlah asupan kalori (kcal)	Indeks Pertumbuhan yang berpihak pada Penduduk Miskin
Periode penjajahan Kolonial 1880-1905	0,33	-0,34	0,051 0,165	0,05
'Kebijakan politik' dibawah pemerintahan Belanda 1905-25	1,63	1,39	0,878 2,805	4,57
Periode Malaise, Perang Pasifik, dan Perang Kemerdekaan, 1925-50	-2,42	-0,78	0,333 1,064	-2,57
Pemerintahan Soekarno 'Era Ekonomi Terpimpin' 1950-65	1,46	0,68	0,509 1,626	2,37
Pemerintahan Soeharto 'Orde Baru' 1965-90	3,45	2,10	0,595 1,901	6,56
Rata-rata jangka panjang 1880-1990	0,89	0,22	0,313 1,000	0,89

Sumber: Timmer, 2005.

Setelah kemerdekaan, ketika bangsa Indonesia sedang dalam proses pembentukan, kebijakan yang lemah dan hanya berorientasi ke dalam, berakibatkan pada meningkatnya angka kemiskinan setelah tahun 1960. Pada awal 1960-an, seperti halnya negara-negara yang baru merdeka lainnya, angka kemiskinan dapat ditekan pada masa pemulihan pasca-revolusi, dan Indonesia masih dihadapkan dengan persoalan pertumbuhan ekonomi yang masih rendah dan sistem pemerintahan yang lemah, namun semi-demokratis. Akan tetapi, setelah Soekarno memberlakukan 'demokrasi terpimpin' tahun 1959, situasi memburuk dengan cepat. Dengan menerapkan kebijakan pembangunan yang berorientasi ke dalam dan sangat mengabaikan sektor pertanian, pada masa itu Indonesia adalah 'contoh utama dari bahaya pemerintahan yang lemah dan perekonomian yang sakit' (MacIntyre, 2003). Pendapatan menurun secara drastis dan hiper-inflasi pada tahun 1965-1966 membawa dampak yang merugikan seluruh rakyat akibat angka kemiskinan yang meningkat pesat dan ambruknya perekonomian.⁵ Di tahun 1966 mungkin sekitar 70 persen penduduk berada dalam kondisi miskin absolut dan kelaparan terjadi di mana-mana (Timmer, 2003). Tanpa adanya tanda-tanda harapan mengenai masa depan Indonesia, tidaklah mengherankan jika pada tahun 1968 Gunnar Myrdal mengemukakan hasil pengamatannya dalam Asian Drama... "tidak ada seorang pun ahli ekonomi yang menaruh harapan pada Indonesia."

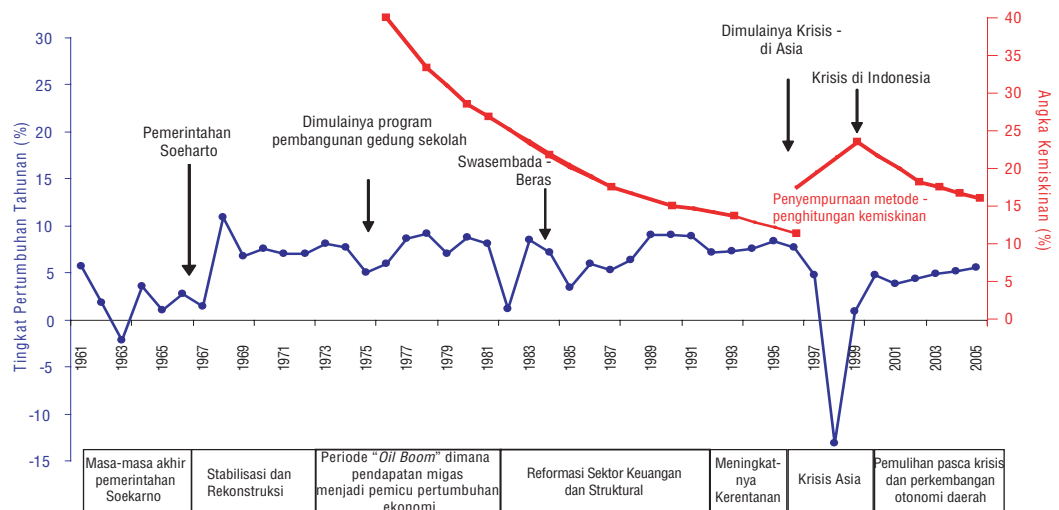
⁴ Rincian mengenai nilai regresi terdapat dalam Timmer (2005), beserta penjelasan lengkap mengenai hubungan antara tingkat pertumbuhan kemiskinan secara keseluruhan dan rata-rata elastisitas pendapatan terhadap kebutuhan kalori.

⁵ Dengan nilai 2,37, IPPG (Indeks pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin) selama era Soekarno secara mengejutkan cukup tinggi, meski kebijakan ekonomi secara umum dianggap sebagai malapetaka. Namun, kombinasi dari pemulihan yang cukup baik dari seperempat abad masa malaise dan perang, dengan rata-rata pendapatan per kapita yang naik 1,5 persen per tahun, dan rata-rata elastisitas pendapatan terhadap kebutuhan kalori yang besar, menunjukkan bahwa pertumbuhan pada masa itu sebenarnya menjangkau penduduk miskin.

III Periode Pertumbuhan dan Penanggulangan Kemiskinan

Arah pertumbuhan dan kemiskinan berubah drastis pada masa pemerintahan Orde Baru. Selama tiga dekade yang mengagumkan, mulai tahun 1968, rata-rata Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia tumbuh sebesar 7,4 persen per tahun. Hasilnya, pendapatan per kapita Indonesia tahun 1997 mencapai 906 dolar AS, lebih dari empat kali lipat pendapatan tahun 1968 (Indikator Pembangunan Dunia). Jika dibandingkan dengan masa sebelumnya dalam kurun sejarah Indonesia, yakni periode seperempat abad sejak tahun 1965 sampai 1990, pertumbuhan tahunan jumlah asupan kalori meningkat 2,1 persen per tahun, yang artinya 50 persen lebih tinggi dari periode terbaik setelahnya, yaitu 1905-1925, dan hampir sepuluh kali lipat rata-rata pertumbuhan dalam jangka panjang (1880-1990). Angka pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin mencapai 6,7 persen selama periode 1965-1990. Ini adalah angka tertinggi pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin dalam sejarah Indonesia, tujuh kali lipat rata-rata pertumbuhan jangka panjang (1880-1990) dan hampir setengah kali lipat pertumbuhan pada periode terbaik berikutnya, yakni 1905-1925.

Gambar 2.1 Periode pertumbuhan berkelanjutan berdampak pada pesatnya tingkat pengurangan kemiskinan di Indonesia, 1961-2005



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), Hofman dkk, 2004.

(Mengenai rincian angka-angka kemiskinan selama kurun tersebut, lihat Lampiran II.1 Garis Kemiskinan, Persentase Kemiskinan dan Jumlah Total Penduduk Miskin di Indonesia).

Kisah tentang penanggulangan kemiskinan di Indonesia terutama sekali adalah kisah tentang pembangunan berkelanjutan yang berpihak pada penduduk miskin. Sejak tahun 1970 dan seterusnya, pengurangan kemiskinan di Indonesia secara luas dan berkelanjutan hanya terjadi selama periode pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan: semakin pesat tumbuhnya perekonomian negara, semakin tajam penurunan angka kemiskinan. Sebaliknya, pertumbuhan yang lamban menyebabkan pengurangan kemiskinan yang lamban pula. Gambar 2.1 memberikan gambaran tentang hubungan yang erat antara pengurangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi. Selama tiga dekade ini, setiap satu poin persentase pertumbuhan ekonomi berdampak pada penurunan kemiskinan sebesar 1,3 persen.

Kinerja yang berpihak pada penduduk miskin selama tiga dekade ini adalah buah dari strategi yang dengan sadar memadukan pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan investasi dan kebijakan yang menjamin bahwa pertumbuhan yang terjadi akan menjangkau penduduk miskin. Strategi ini mengintegrasikan antara ekonomi makro dan ekonomi rumah tangga, dengan menurunkan biaya transaksi operasi di pasar. Strategi ini juga berhasil menggabungkan usaha-usaha untuk meningkatkan kemampuan manusia dan menaikkan tingkat permintaan (yang dikonseptualisasikan dalam

Lampiran II.2 Kerangka pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin). Strategi ini dirancang dan diimplementasikan oleh para ahli dalam perencanaan ekonomi yang berada di luar lingkaran politik, tapi langsung di bawah pengarahannya Presiden Soeharto. Investasi yang sangat besar ditanamkan untuk pengembangan pendidikan, keluarga berencana dan kesehatan; biaya transaksi menurun sebagai hasil dari pembangunan jalan dan infrastruktur lainnya yang memungkinkan penduduk miskin untuk terlibat dalam proses pembangunan; dan manajemen ekonomi makro yang baik (sejak akhir tahun 1970-an) juga diiringi dengan terbentuknya nilai tukar mata uang yang kompetitif.

Pada tahun-tahun awal pemerintahan Soeharto sebelum periode OPEC, perumusan kebijakan difokuskan pada stabilisasi ekonomi makro. Selama periode tahun 1966–1973, saat pemerintahan Soeharto mengkonsolidasikan kekuatan politiknya, perubahan menyeluruh dalam kebijakan ekonomi menandai tahap awal liberalisasi ekonomi: pemulihan kemungkinan kerja sama dengan pihak luar, pemberlakuan pembatasan fiskal, pemulihan sistem perbankan dan liberalisasi rezim investasi (Hofman dkk, 2004). Investasi besar juga dilakukan dalam rangka memperbaiki sektor pertanian melalui upaya perbaikan irigasi, pengenalan bibit unggul padi,⁶ impor dan distribusi pupuk, serta program Bimas⁷ berupa perluasan lahan pertanian dan kredit usaha tani. Karena ukuran lahan rata-rata kurang dari setengah hektar, program intensifikasi padi menghasilkan keuntungan yang tinggi (Afiff dan Timmer, 1971)⁸ dan produksi pangan serta pasokan pangan secara umum meningkat dengan tajam. Angka pertumbuhan ekonomi melejit hingga mencapai 12 persen pada tahun 1968 dan angka kemiskinan menurun drastis sebesar 10 poin persentase menjadi 60 persen selama periode tujuh tahun pada saat perekonomian berada dalam kondisi stabil. Angka pertumbuhan tahunan berada pada kisaran 7 dan 9 persen selama era 1970-an (Hofman dkk, 2004).

Kelanjutan pengelolaan ekonomi makro yang baik merupakan kunci keberhasilan dari ledakan pertumbuhan pada tahun-tahun berikutnya. Sejak tahun 1973 sampai 1983, kenaikan harga minyak secara pesat memberikan keuntungan yang tak terduga bagi para eksportir minyak di seluruh dunia. Di Indonesia, pendapatan minyak meningkat tujuh kali lipat, dari 0,4 miliar dolar AS di tahun 1973 menjadi 2,8 miliar dolar AS pada tahun 1975, dan melonjak menjadi 4,4 miliar dolar AS pada 1979 akibat gejolak yang dipicu oleh terjadinya revolusi Iran. Keuntungan tak terduga dari minyak ini menimbulkan surplus pada akiva lancar dan meningkatkan anggaran pendapatan, yang memungkinkan perluasan ekonomi dan investasi publik yang luar biasa di bidang infrastruktur, kesehatan dan pendidikan. Perkiraan resmi pertama kali mengenai angka kemiskinan, yang dilakukan berdasarkan Susenas (1976), menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan nasional sebesar 40 persen (lihat Lampiran II.1).

Pengelolaan nilai tukar mata uang yang baik memungkinkan Indonesia untuk mendorong perekonomian yang dipicu oleh ekspor dan pertumbuhan padat-karya, yang memastikan penduduk miskin terkena dampak dari pertumbuhan ekonomi di negara ini. Antara tahun 1976 dan 1978, distribusi pendapatan sangat tidak merata karena nilai keuntungan produksi barang perdagangan, terutama di bidang pertanian, turun akibat menguatnya nilai rupiah (Warr, 1984). Meskipun dimensi wilayah dan komoditas dari kemiskinan menutupi gambaran sebenarnya mengenai faktor ekonomi yang menjadi penyebab utama terjadinya kemiskinan, pada pertengahan tahun 1970-an mulai tumbuh kesadaran mengenai terjadinya ketimpangan pendapatan dan kemiskinan yang tajam di wilayah pedesaan. Para teknokrat mengambil pendekatan yang sangat strategis terhadap apa yang waktu itu didiagnosis sebagai 'Wabah Belanda' (*Dutch Disease*), dan pada bulan November 1978 dilakukan devaluasi terhadap rupiah, langkah yang sangat mengejutkan pasar uang. Produksi barang perdagangan segera pulih, khususnya di sektor pertanian. Setelah tahun 1978, angka kemiskinan menurun kembali, berkat membaiknya distribusi pendapatan (19,9 persen di wilayah pedesaan) yang dihimpun dari 40 persen terbawah dari distribusi tersebut (lihat Tabel 2.2). Pada akhir dekade tersebut, angka kemiskinan per kepala turun menjadi 28,6 persen. Namun, Koefisien Gini ketimpangan pendapatan secara nasional mencapai titik tertinggi selama

⁶ Data ini diperoleh dari International Rice Research Institute (IRRI).

⁷ Bimbingan Massal atau Bimas adalah program kredit yang disubsidi pemerintah pada era 1970-an dan 1980-an untuk mendukung revolusi hijau, yaitu penggunaan bibit unggul dan pestisida untuk meningkatkan produksi pertanian.

⁸ Meskipun, para petani yang lebih besar (yakni, mereka yang menggarap lahan sekitar satu hektar) merupakan pihak yang memperoleh keuntungan tertinggi pada tahun-tahun awal.

sisanya dekade tersebut. Pemerintah memastikan bahwa berbagai penyesuaian dilakukan pada dekade berikutnya. Pada tahun 1983, ketika lonjakan harga minyak dunia mulai menurun dan harga komoditas jatuh, Indonesia merestrukturisasi ekonomi dan kebijakannya dengan melakukan penurunan (devaluasi) nilai rupiah dan menjalankan perdagangan terbuka. Pertanian terus tumbuh dan harga beras dijaga agar seolah-olah stabil. Pada saat bersamaan, pemerintah juga melakukan perlindungan nilai tukar yang agresif, serta melakukan devaluasi: pertama di tahun 1983 dan kemudian pada tahun 1986 (Hill, 1996; Thorbecke, 1995).

Tabel 2.2 Elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan bervariasi sepanjang waktu dengan laju pengurangan kemiskinan cepat terjadi pada periode 1976-1987

	Perubahan tahunan persentase pendapatan per kapita	Perubahan tahunan persentase indeks kemiskinan	Elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan
1967-76	5,48	-6,0	-1,09
1976-80	6,37	-8,1	-1,27
1980-84	4,23	-6,8	-1,61
1984-87	2,69	-7,0	-2,60
1987-90	5,66	-4,6	-0,81
1990-93	5,41	-4,6	-0,85
1993-96	5,23	-6,2	-1,19
1996-99	-3,25	9,9	-3,05 (+)
1999-2002	2,49	-8,2	-3,29

Sumber: Timmer, 2005.

Catatan: Elastisitas Kemiskinan terhadap Pertumbuhan (*Poverty Elasticity of Growth*, atau PEG) dihitung sebagai rasio persentase pengurangan indeks kemiskinan (*headcount poverty index*) terhadap persentase perubahan indeks pendapatan per kapita (dalam dolar AS) dari Data Base Bank Dunia tentang Pertumbuhan yang Berpihak pada Penduduk Miskin.

Pada pertengahan tahun 1980-an dilakukan serangkaian langkah reformasi perdagangan untuk mengoreksi bias impor dan membangun rezim perdagangan yang berpihak pada penduduk miskin. Perdagangan terbuka yang baru digulirkan di Indonesia menimbulkan peningkatan yang signifikan pada peran sektor manufaktur. Menjelang tahun 1986, kebijakan substitusi impor yang menghambat pertumbuhan negara selama era 1970-an diganti dengan strategi yang difokuskan pada ekspor manufaktur padat-karya. Dengan berlangsungnya pertumbuhan industri berbasis luas, pada 1980-an pemerintah terlihat berupaya sungguh-sungguh untuk menggalakkan ekspor. Sektor manufaktur menyumbang 29,2 persen dari pertumbuhan PDB antara tahun 1987 sampai 1992, peningkatan yang mencolok dari nilai kontribusi yang hanya 10 persen selama masa pemulihan ekonomi antara tahun 1967–1973 (Hill, 1996). Deregulasi ekonomi dalam skala besar dan berkelanjutan memberikan insentif yang lebih baik bagi ekspor, dan ini sejalan dengan insentif untuk penanaman modal asing langsung (*Foreign Direct Investment*, FDI). Respons ekspor manufaktur bahkan lebih cepat dari yang diperkirakan, dan menyumbang hampir setengah dari seluruh ekspor hingga menjelang tahun 1992, yang berarti mengalami kenaikan secara drastis dari hanya 3 persen pada tahun 1980. Dorongan tak terduga akibat penanaman modal asing langsung dari Jepang dan tarikan iklim investasi yang menarik di Indonesia memungkinkan sektor industri manufaktur menjadi penyedia lapangan kerja yang penting bagi penduduk miskin, yang kemudian meningkatkan nilai upah di akhir tahun 1980-an. Pertumbuhan di sektor komersial ini menghasilkan ledakan di bidang ekonomi non-perdagangan⁹ yang merupakan bidang mata pencarian sebagian besar penduduk miskin (Timmer, 1997 dan 2002). Karena ekonomi ekspor mengalami bonanza pada akhir 1980-an dan awal 1990-an, PDB secara keseluruhan naik hampir mencapai 7 persen per tahun, yang kira-kira setengah darinya merupakan pertumbuhan di bidang barang non-perdagangan dan jasa (Timmer, 2004).¹⁰

⁹Kedua sektor komersial itu merupakan "mesin-mesin pertumbuhan" karena kedua sektor tersebut berpotensi menghasilkan peningkatan produktivitas yang pesat. Namun, menghubungkan kedua sektor tersebut dengan sektor non-perdagangan adalah kunci bagi terciptanya elastisitas yang tinggi dalam hubungan antara pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan dan pengurangan kemiskinan yang cepat. Penduduk miskin cenderung tidak terbawa dalam proses pertumbuhan, kecuali jika permintaan karena adanya kenaikan penghasilan di sektor komersial juga melimpah ke sektor non-perdagangan.

¹⁰Kecilnya jangkauan peningkatan produktivitas di sektor non-perdagangan tepatnya memerlukan nilai upah yang lebih tinggi di sektor perdagangan. Namun perhitungan pendapatan negara tidak dibuat berdasarkan perbedaan ini, sehingga data tersebut memberikan gambaran yang lebih umum.

Reformasi kebijakan perdagangan disertai dengan investasi terarah—yang dimungkinkan oleh adanya keuntungan besar dari minyak—pada sektor-sektor yang bermanfaat bagi penduduk miskin. Pengelolaan makro ekonomi yang baik sangat didukung oleh investasi di sektor-sektor yang menguntungkan penduduk miskin, seperti pendidikan, kesehatan, keluarga berencana dan infrastruktur, yang memungkinkan penduduk miskin dapat menikmati keuntungan dari kenaikan harga minyak pada tingkat rumah tangga. Bagian berikut tulisan ini menggambarkan instrumen-instrumen kebijakan dan hasil-hasil yang diraihinya.

Sejak pertengahan 1970-an, Indonesia melakukan investasi besar yang belum pernah dilakukan sebelumnya untuk pendidikan rakyatnya. Sejak tahun 1973 dan setelahnya, pemerintah mendanai pembangunan sekolah-sekolah dalam rangka pengembangan pendidikan dasar melalui program-program pembangunan yang dikendalikan dari pusat (Inpres¹¹) dan selama dekade berikutnya belanja negara meningkat dua kali lipat. Antara tahun 1973-74 dan 1978-79, lebih dari 60.000 sekolah dasar (SD) didirikan dengan biaya lebih dari 500 juta dolar AS (dolar AS 1990), atau 1,5 persen dari PDB Indonesia tahun 1973 (Duflo, 2001). Ini merupakan program pembangunan sekolah dasar tercepat yang pernah dilakukan di dunia. Sejalan dengan pembangunan sekolah, pemerintah juga melatih dan merekrut lebih banyak guru. Menurut Duflo, program Inpres ini menghasilkan peningkatan rata-rata lamanya pendidikan dari 0,24 menjadi 0,40 dan peningkatan peluang (probabilitas) seorang anak dapat menyelesaikan sekolah dasar sebesar 12 persen.

Angka partisipasi sekolah dasar meningkat dua kali lipat dari 13,1 juta di tahun 1973 menjadi 26,4 juta pada tahun 1986, yang menjangkau lebih dari 90 persen anak usia sekolah dasar (Filmer dkk., 2002). Tidak mengherankan jika pada awalnya kalangan penduduk yang lebih sejahtera merupakan kelompok masyarakat yang lebih diuntungkan dengan program investasi di bidang pendidikan tersebut. Namun, bukti menunjukkan bahwa kalangan penduduk miskin banyak memperoleh manfaat dari perluasan pembangunan sekolah dasar antara tahun 1978 dan 1997, dan perluasan pembangunan sekolah menengah menjadi lebih berpihak pada penduduk miskin pada dasawarsa 1987-1997 (Lanjouw dkk., 2001). Lebih lanjut, menjelang 1990-an, jurang perbedaan tingkat partisipasi pendidikan antara laki-laki dan perempuan menyempit, dan di banyak universitas terbaik, perempuan mendominasi kelas-kelas (Hull, 2004). Namun di balik keberhasilan ini, perbaikan kesempatan untuk memperoleh pendidikan di tingkat sekolah dasar tidak disertai dengan peningkatan mutu sekolah dan tidak berhasil diperluas hingga ke tingkat sekolah menengah.

Dengan meningkatnya jumlah anak perempuan dan perempuan muda yang berpendidikan, angka kelahiran di Indonesia mengalami penurunan yang berarti selama periode ini (lihat Gambar 2.2 tentang Transformasi Struktural di Indonesia). Seperti halnya negara-negara lain di kawasan Asia Timur, Indonesia juga mengalami penurunan angka kelahiran: dari 5,6 kelahiran per perempuan pada 1970 menjadi 2,6 kelahiran pada 1990 (WHO, 2003). Akan tetapi, penurunan ini juga menunjukkan perbedaan besar antarwilayah. Misalnya, angka kelahiran di Jakarta berada jauh di bawah angka rata-rata nasional, sementara di Nusa Tenggara dan Maluku masih sebesar 3,3 dan 3,8 (Sensus Penduduk Indonesia, 2000). Bukti menunjukkan bahwa penurunan angka kelahiran sebagian besar didorong oleh tingkat pendidikan dan kenaikan minat pada pendidikan. Pada saat program Keluarga Berencana diperkenalkan pada tahun 1970, hanya setengah dari perempuan usia subur (15-30 tahun) yang telah mengenyam sekolah dasar. Dalam tiga dekade berikutnya, jumlah ini meningkat dengan tajam sehingga pada peralihan abad ini hanya tinggal 2 persen dari kelompok perempuan ini yang buta huruf (Hull, 2005). Berbagai kajian menyimpulkan bahwa penurunan angka kelahiran di Indonesia dipengaruhi oleh pengurangan jumlah anggota keluarga yang diinginkan oleh generasi para calon ibu (dengan pendidikan sebagai penggerak ganda) dan adanya kesempatan untuk mengendalikan kelahiran secara signifikan dengan tersedianya berbagai bentuk alat pengendali kehamilan yang efisien yang disponsori pemerintah.¹²

¹¹ Lihat juga Lampiran tentang Inpres Bantuan Pembangunan dalam Bab 5 tentang Belanja Pemerintah.

¹² Dua penggerak saling memperkuat—semakin tinggi tingkat pendidikan orang tua, semakin tinggi keinginan dan harapan mereka terhadap anak. Salah satu faktor yang mempertinggi proses ini di Indonesia adalah kesetaraan gender relatif yang didukung oleh budaya. Meskipun anak laki-laki mungkin memperoleh lebih banyak perhatian daripada anak perempuan, perbedaan ini tidak sebesar perbedaan yang dapat ditemukan di China atau budaya masyarakat Asia Selatan (Hull, 2004, hlm. 2). Namun, keberlanjutan tingkat fertilitas saat ini masih dipertanyakan (lihat misalnya Shoemaker, 2005).

Sejak tahun 1978, investasi pemerintah Indonesia pada bidang kesehatan dasar meningkatkan secara berarti kesempatan untuk memperoleh pelayanan kesehatan dan menciptakan berbagai keberhasilan yang mencolok di bidang kesehatan. Pada akhir 1970-an, Indonesia meluncurkan pendekatan pelayanan kesehatan dasar sebagai bentuk investasi di bidang kesehatan.¹³ Selama periode 12 tahun, di negara ini berlangsung pembangunan dan penyediaan tenaga pelayanan kesehatan di lebih dari 26.000 pusat kesehatan masyarakat dan jaringannya (Puskesmas dan Puskesmas Pembantu, atau Pustu), dan 285 rumah sakit kabupaten dan 50 rumah sakit rujukan (Bank Dunia, 2000). Pada tahun 1989, pemerintah mulai mempekerjakan para bidan dan menempatkan mereka di daerah pedesaan.¹⁴ Jumlah desa yang memiliki bidan meningkat dari semula yang hanya kurang dari 10 persen di tahun 1993 menjadi hampir 46 persen pada tahun 1997.¹⁵ Menjelang 2002, hampir separuh dari seluruh kelahiran di desa ditangani oleh bidan desa.¹⁶ Angka kematian bayi turun dari 94 persen lebih kematian per 1.000 kelahiran pada pertengahan 1970-an menjadi 48 persen pada tahun 1995.¹⁷ Antara 1977 dan 1997, angka harapan hidup meningkat dari usia 53 tahun menjadi 65 tahun¹⁸ dan angka prevalensi kurang gizi (malnutrisi) anak di bawah umur 5 tahun turun dari 40 persen pada tahun 1987 menjadi 30 persen pada tahun 1998.¹⁹ Pendekatan ini berhasil dari segi penyediaan akses pelayanan kesehatan secara luas, meskipun mutu pelayanan terus dipertanyakan (lihat Bab 5 tentang Belanja Pemerintah) dan kemajuan ke arah Sasaran Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals*) dalam hal tingkat malnutrisi dan kematian ibu hamil belum memuaskan.

Untuk meningkatkan daya jual-beli dan mendorong produktivitas pertanian, pemerintah juga memfokuskan pada pembangunan infrastruktur dan fasilitas fisik di seluruh negeri. Keuntungan dari naiknya harga minyak dunia juga mendukung pengembangan investasi aset-aset infrastruktur secara luas dan dalam skala besar. Hingga tahun 1994, pemerintah menghabiskan 30 persen anggaran belanjanya untuk pembangunan infrastruktur,²⁰ setara dengan 2,3 persen PDB (untuk analisis yang lebih terperinci, lihat Bab 5 mengenai Belanja Pemerintah). Ekspansi jaringan jalan raya khususnya penting. Pada tahun 1977, jalan raya lokal (yang kebanyakan menghubungkan lahan pertanian dengan pasar) mencapai 8.500 km, dan dalam kurun waktu 21 tahun meningkat menjadi 31.900 km di tahun 1998. Transformasi jaringan jalan raya di Indonesia dimulai pada 1970-an, yang dalam periode tahun 1970 hingga 1980 bertambah rata-rata 8,3 persen per tahun. Bersama dengan investasi dalam jumlah besar untuk pengadaan truk-truk, pembangunan jaringan jalan raya itu mengubah secara radikal kemampuan Indonesia untuk mengangkut barang-barang ke pelabuhan-pelabuhan dan ke seluruh penjuru negeri hanya dalam periode dua dekade. Hal tersebut berdampak penting terhadap biaya transaksi.

Namun, kerangka kebijakan dan kelembagaan masih jauh dari sempurna, sehingga menghambat penanaman modal sektor swasta. Kekurangan utama dalam kerangka pembangunan mempengaruhi kerangka peraturan dan perundang-undangan bagi penanaman modal sektor swasta. Selama era 1980-an, sektor swasta berkembang tanpa sistem hukum yang kokoh, yang memberikan kepastian dan dasar bagi kepercayaan diri sektor swasta (Hofman, dkk., 2004). Terlepas dari lembaga peradilan yang telah lama tidak berjalan efektif (dan mandulnya setiap upaya penyelesaian hukum), kerangka dasar hukum yang berasal dari zaman penjajahan tidak memuat ketentuan-ketentuan hukum yang memadai untuk membangkitkan kepercayaan kalangan pengusaha. Selain itu, kurangnya kerja sama di antara lembaga-lembaga yang berwenang berakibat pada tidak runtutnya penetapan peraturan dan perundang-undangan baru bagi kegiatan ekonomi. Kelemahan-kelemahan ini telah (dan terus-menerus) menimbulkan dampak jangka panjang yang mendalam terhadap kepercayaan para investor dan juga pada kesinambungan penanaman modal swasta di sejumlah bidang yang sangat penting bagi pertumbuhan yang berkelanjutan.

¹³ Perluasan berbagai fasilitas umum kesehatan dasar diilhami oleh inisiatif *Health for All* (Kesehatan untuk Semua) yang lahir dari konferensi PBB 1978 di Alma Ata. Indonesia adalah salah satu negara yang pertama kali melaksanakan rancangan pelayanan kesehatan dasar bagi penduduk miskin ini.

¹⁴ Pada 1994 lebih dari 50.000 bidan ditempatkan di seluruh Indonesia. Upaya ini kemudian diformalkan menjadi program Bidan di Desa (Parker and Roestam, 2002).

¹⁵ Di antara kelompok-kelompok masyarakat yang disurvei melalui Survei Kehidupan Keluarga Indonesia (Frankenberg et al, 2004).

¹⁶ Di antara kelompok-kelompok masyarakat yang disurvei melalui IFLS, jumlah komunitas yang memiliki bidan meningkat dari yang tadinya kurang dari 10 persen pada tahun 1993 menjadi hampir 46 persen pada 1997. Pada tahun 2002, hampir separuh kelahiran di daerah pedesaan ditangani oleh bidan desa (BPS dan ORC Macro, 2003).

¹⁷ Angka kematian bayi (per 1.000 kelahiran): angka perkiraan yang diselenggarakan dari WHO, Unicef dan Bank Dunia, terutama didasarkan atas survei rumah tangga, sensus, dan pendataan dasar, dilengkapi dengan perkiraan Bank Dunia berdasarkan survei rumah tangga dan pendataan dasar (Indikator Pembangunan Dunia/*World Development Indicators*, WDI).

¹⁸ Angka harapan hidup pada saat kelahiran, total (dalam tahun): perkiraan staff Bank Dunia dari berbagai sumber, termasuk laporan sensus, Laporan Kependudukan dan Statistik Dasar dari Divisi Statistik PBB, badan statistik negara, dan Survei Kependudukan dan Kesehatan dari sumber-sumber nasional dan Marco International (WDI).

¹⁹ Angka prevalensi malnutrisi, berat per umur (persentase dari anak dibawah umur 5): Angka prevalensi anak dengan kasus malnutrisi (berat per umur) adalah persentase anak balita yang berat per umurnya melebihi dua nilai simpangan baku (*standard deviation*) di bawah standar acuan median untuk usia mereka (WDI).

²⁰ Untuk analisis lebih lanjut, lihat Bab 5 tentang Belanja Pemerintah. Sektor-sektor infrastruktur yang termasuk dalam analisis ini hanya meliputi sarana air dan sanitasi, sistem irigasi, jalan raya dan listrik.

Selain itu, lembaga-lembaga yang lemah dan tidak berfungsi dengan baik tidak dapat mengikuti laju perekonomian yang semakin kompleks dan luas, sehingga menyebabkan pengeluaran pemerintah membengkak.

Meskipun terdapat kaitan yang sangat erat antara penduduk miskin dan pertumbuhan ekonomi di negara ini, proses pertumbuhan tersebut terhambat akibat tidak berfungsinya lembaga-lembaga pemerintahan dengan baik, terutama di sektor-sektor dan lapisan bawah pemerintahan. Selama era 1970-an, pemerintah seolah-olah berperan sebagai “penyedia layanan baru yang murah hati”. Selain itu, masalah kompensasi yang terlalu kecil memengaruhi mutu dan integritas pegawai negeri (Hofman dkk., 2004). Pertumbuhan pesat jumlah pegawai negeri mencerminkan penekanan kebijakan pada penyediaan layanan dan pembangunan infrastruktur (Rohdewohld, 1995), dan perekrutan guru, dokter dan insinyur meningkatkan jumlah keseluruhan pegawai negeri 525.000 orang di tahun 1970 menjadi 2 juta orang pada tahun 1990 dan lebih dari 4 juta orang pada tahun 1993. Hal ini berarti

terjadi peningkatan lima kali lipat dari 4,1 menjadi 21,8 pegawai per seribu penduduk antara tahun 1960 dan tahun 1993 (Hofman, 2004). Namun, inti masalahnya bukan terletak pada jumlah pegawai negeri, melainkan pada mutunya.²¹



IV Transformasi Struktural

Kebijakan pemerintah Orde Baru membangun dan mempercepat proses transformasi struktural. Stabilitas ekonomi makro, penanaman modal pada aset sumber daya manusia dan fisik, serta penurunan biaya transaksi selama periode ini telah mengubah mata pencarian rakyat Indonesia dari sektor pertanian bernilai rendah ke sektor pertanian bernilai lebih tinggi, dari sektor pertanian ke sektor non-pertanian, dan dari kegiatan berbasis pedesaan menuju kegiatan berbasis perkotaan. Transformasi ini sangat memengaruhi pola pekerjaan dan mengubah angkatan kerja Indonesia selama dua dasawarsa sejak awal 1980-an hingga tahun-tahun awal milenium baru ini. Pada tahun 1982 sebagian besar tenaga kerja di sektor pertanian dan daerah pedesaan semakin banyak yang meninggalkan sektor tersebut dan berpindah ke daerah perkotaan: pada tahun 1982, 54,2 persen tenaga kerja bekerja di bidang pertanian dan 45,7 persen di bidang non-pertanian. Hingga menjelang tahun 1993, perbandingan tenaga kerja di kedua bidang tersebut masih berkisar 50:50, dan memasuki tahun 2002 turun menjadi 45 persen di bidang pertanian dan 55 persen di bidang non-pertanian. Bidang jasa pun turut mendorong peningkatan jumlah angkatan kerja di bidang non-pertanian, yang bergerak dari 30 persen di tahun 1980 menjadi 34 persen pada 1990, dan menjadi 43 persen pada 1995 (Gambar 2.2).²² Bahkan, yang lebih penting lagi adalah terjadinya transformasi dari pedesaan ke perkotaan, dengan jumlah tenaga kerja bidang non-pertanian di daerah perkotaan yang meningkat lebih dari dua kali lipat selama periode 20 tahun ini (lihat Tabel 2.3 dan Lampiran II.3).

²¹ Meskipun jumlah pegawai negeri tidak berbeda dibandingkan dengan di India atau China pada masa puncaknya pada 1993 dan seterusnya, belum banyak yang dilakukan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan birokrasi pada masa rezim Soekarno, seperti dilaporkan sekitar 20 tahun sebelumnya (Bank Dunia, 2003).

²² Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas), 1980, 1990 dan 1995.

Tabel 2.3 Pergeseran tenaga kerja ke bidang non-pertanian dan daerah perkotaan

	1982		1993		2002	
	('000)	(%)	('000)	(%)	('000)	(%)
Pertanian	30.487	54,24	39.137	49,88	39.035	44,92
Non-Pertanian	25.724	45,76	39.329	50,12	47.874	55,08
Pedesaan	15.939	28,36	18.992	24,20	16.785	19,31
Perkotaan	9.785	17,41	20.337	25,92	31.088	35,77
Semua sektor	56.211	100	78.466	100	86.909	

Sumber: Susenas, 1982, 1993, 2002. Data tidak meliputi Aceh, Maluku, Maluku Utara dan Papua.

Catatan: Pekerjaan diartikan kerja wirausaha tanpa bantuan, kerja wirausaha dengan bantuan anggota rumah tangga/pekerja sementara, kerja wirausaha dengan bantuan pekerja tetap, karyawan dan pekerja keluarga dengan umur 10 tahun ke atas (definisi hingga 1997). Definisi pekerjaan sejak 1998 sama dengan di atas, tetapi berlaku bagi penduduk berumur 15 tahun ke atas.

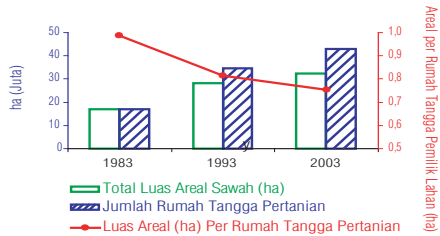
Transformasi pertanian—peralihan dari pertanian dengan tingkat produktivitas rendah ke pertanian dengan tingkat produktivitas tinggi—merupakan faktor pendorong utama pengurangan kemiskinan di Indonesia. Meskipun pentingnya peranan bidang pertanian mengalami penurunan sejak tahun 1993 hingga tahun 2002, pendapatan dari bidang pertanian masih memberikan kontribusi lebih dari 37 persen sumber pendapatan penduduk miskin. Sementara itu, menjelang tahun 2002 kuintil (kelompok perlimala) golongan penduduk terkaya memperoleh pendapatan kurang dari 5 persen dari sektor pertanian. Karena rata-rata kepemilikan lahan menciut sebesar 20 persen selama kurun waktu 20 tahun (Lihat Gambar 2.2), terutama di pulau Jawa,²³ rumah tangga dan perusahaan menanggapi dengan meningkatkan produksi komoditas pokok, yakni beras, serta dengan mengembangkan tanaman pangan bernilai rendah menjadi tanaman pangan yang lebih bernilai jual. Hal tersebut dicapai oleh petani dengan melakukan transformasi pada lahan mereka sendiri maupun oleh buruh tani dengan beralih ke usaha pertanian yang lebih produktif. Antara 1982 dan 1992, meskipun jumlah buruh tani meningkat dari 31,8 juta menjadi 41,7 juta orang, produktivitas tenaga kerja meningkat sebanyak 26 persen karena hasil pertanian tumbuh jauh lebih cepat (5,1 persen per tahun). Proses tersebut mengalami percepatan antara tahun 1992 dan 1996 dengan terjadinya penurunan jumlah angkatan kerja di sektor pertanian, sementara hasil produksi terus meningkat, yang mengakibatkan peningkatan produktivitas tenaga kerja sebesar 33 persen. Peningkatan produktivitas tenaga kerja tersebut memainkan peranan penting dalam kesinambungan upaya pengurangan kemiskinan selama periode ini (lihat Lampiran II.3 Data empiris tentang transformasi struktural di Indonesia).

Pertama, peningkatan produktivitas penanaman padi merupakan hal terpenting dalam transformasi di bidang pertanian. Meskipun terjadi diversifikasi, tanaman padi masih mendominasi bidang pertanian dan tercatat adanya peningkatan produktivitas (Gambar 2.2). Peningkatan pesat luas lahan panen, dari sekitar 9 juta hektar di tahun 1980 menjadi hampir 12 juta hektar tahun 2004, menggambarkan peningkatan penanaman modal di bidang infrastruktur pedesaan dan, lebih umum lagi, kecenderungan kuat ke arah kebijakan peningkatan produksi padi. Pada akhir 1960-an, pemerintah menerapkan program pertanian yaitu 'Bimas' (Bimbingan Massal), yang menyebarkan manfaat teknologi pertanian modern kepada jutaan petani. Penggunaan varietas bibit unggul, terutama bibit padi, disertai dengan pemakaian sarana produksi pertanian modern, seperti pupuk dan pestisida, telah mengubah petani yang tadinya menanam padi hanya untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup menjadi pemasok perdagangan yang produktif. Berbagai program baru diperkenalkan pada era 1980-an yang telah memperluas manfaat kepada bahan pangan serta hasil bumi bernilai jual tinggi lainnya. Pertumbuhan pesat di bidang pertanian berakibat pada penurunan angka kemiskinan yang cepat. Pada tahun 1984, FAO menganugerahkan medali emas kepada Presiden Soeharto atas prestasinya dalam mencapai swasembada beras di Indonesia.

²³ Rata-rata luas areal yang dikuasai oleh rumah tangga pemilik lahan menurun dari hampir 1 hektar pada tahun 1983 menjadi 0,87 hektar pada tahun 1993 dan 0,81 hektar pada tahun 2003 (lihat Gambar 2.2).

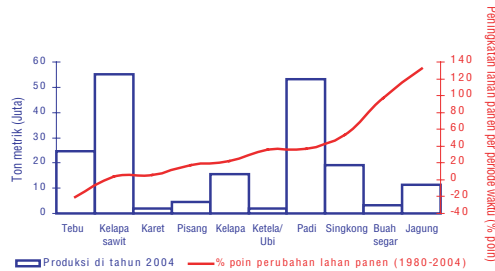
Gambar 2.2 Indonesia mengalami transformasi struktural dengan pesat dalam beberapa dasawarsa terakhir

Luas kepemilikan lahan menurun dengan meningkatnya jumlah rumah tangga pemilik lahan pertanian.



Sumber: Sensus Pertanian 1983, 1993, 2003.

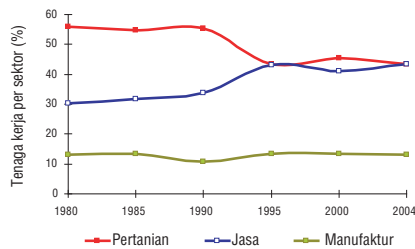
Pada periode yang sama, terdapat peningkatan signifikan dalam produktivitas pertanian.



Sumber: FAOSTAT data, 2004.

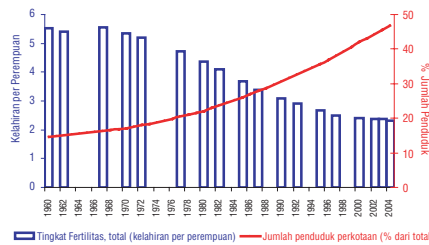
Catatan: Grafik di atas menggambarkan peningkatan produktivitas untuk 10 jenis hasil pertanian yang menempati peringkat teratas dari segi produksi pada 2004, Hasil = Produksi (ton) / Total areal lahan (ha).

Tenaga kerja beralih dari sektor pertanian ke sektor jasa, kecuali selama masa krisis



Sumber: Indikator Pembangunan Dunia.

Urbanisasi meningkat disertai menurunnya angka kelahiran



Sumber: Indikator Pembangunan Dunia.

Namun, banyak petani yang meninggalkan tanaman padi dan beralih ke tanaman pangan yang bernilai jual tinggi.

Diversifikasi ke tanaman pangan yang bernilai lebih tinggi terjadi selama periode tahun 1980 hingga 2004. Pertumbuhan produksi 10 jenis hasil pertanian yang menempati peringkat teratas selama 20 tahun terakhir diilustrasikan oleh peningkatan 15 kali lipat produksi buah kelapa sawit, dari 0,2 juta hektar pada tahun 1980 menjadi lebih dari 3 juta hektar di tahun 2004. Meskipun memiliki luas lahan panen yang jauh lebih kecil, hasil pertanian bernilai jual tinggi lainnya, seperti buah segar, sayuran dan rempah-rempah mengalami peningkatan areal panen lebih dari dua kali lipat.

Kedua, berubahnya kesempatan dan tuntutan atas lahan dan rumah tangga yang terjadi akibat adanya pertumbuhan ekonomi yang kuat membuat banyak rumah tangga melakukan diversifikasi, baik seluruh atau sebagian, terhadap sumber-sumber pendapatan mereka ke arah kegiatan non-pertanian.

Semakin bertambahnya penduduk dan berkurangnya kepemilikan lahan selama periode ini, yang disertai dengan munculnya pilihan-pilihan di sektor non-pertanian dan lebarnya jurang antara produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian dan sektor lainnya, mengakibatkan perubahan pada kontribusi pendapatan yang dicatat dari sumber-sumber yang berbeda. Pada tahun 1993, rata-rata kontribusi pendapatan per kapita dari pekerja mandiri/wirausaha di bidang pertanian, kehutanan atau perikanan adalah 25 persen; di tahun 2002, angka tersebut turun menjadi 22 persen, hal tersebut dipicu oleh penurunan tajam rata-rata kontribusi pendapatan dari hasil pangan, serta peningkatan kontribusi pendapatan di sektor non-pertanian. Pada tahun 2002, untuk pertama kalinya lebih dari setengah pendapatan per kapita berasal dari kelompok pekerja mandiri/wirausaha di luar bidang pertanian atau upah dari sektor non-pertanian (lihat Lampiran II.4).

Komponen ketiga transformasi struktural adalah peralihan dari kegiatan berbasis pedesaan ke kegiatan berbasis perkotaan. Selama 25 tahun terakhir, jumlah penduduk kota-kota di Indonesia telah berkembang hampir tiga kali lipat. Pertumbuhan pesat ini disebabkan oleh tiga hal: perluasan kota hingga ke pinggir desa (35-40 persen), pertumbuhan alami (35-40 persen) dan perpindahan dari desa ke kota (\pm 25-30 persen). Angka pertumbuhan penduduk kota diperkirakan mencapai 4,6 persen per tahun selama periode 1980-2000 dan 3,6 persen selama lima tahun terakhir, yang mengakibatkan jumlah penduduk kota mencapai lebih dari 93 juta jiwa (BPS, 2004). Tanpa memperhitungkan aspek-aspek lain yang mungkin berpengaruh, ini berarti setiap tahun sekitar 8 sampai 9 juta orang lebih memilih mencari nafkah di kota daripada di desa. Antara tahun 1982 dan 1993, jumlah tenaga kerja di sektor non-pertanian meningkat sebanyak 10,5 juta orang (lebih banyak 6,7 juta dari yang diramalkan berdasarkan laju pertumbuhan lapangan kerja pada periode tersebut). Selanjutnya, antara 1993 dan 2002, sebanyak 10,7 juta orang memasuki lapangan kerja di sektor non-pertanian—lebih banyak 8,6 juta dari yang diramalkan berdasarkan laju pertumbuhan lapangan kerja (untuk analisis lebih terperinci, lihat Lampiran II.5).

Banyak di antara mereka yang 'beralih' dari pekerjaan di wilayah pedesaan ke pekerjaan di wilayah perkotaan sesungguhnya tidak benar-benar berpindah. Sebaliknya, pertumbuhan penduduk, peralihan struktural dari sektor pertanian, dan pembangunan berbagai fasilitas modern di wilayah-wilayah pedesaan menyebabkan desa-desa tersebut dapat digolongkan ulang sebagai wilayah perkotaan. Oleh sebab itu, 'pertumbuhan' wilayah perkotaan banyak yang disebabkan oleh penggolongan ulang wilayah pedesaan (lihat Bab 4 untuk penjelasan lebih lanjut). Namun demikian, yang terpenting bukanlah penggolongan lokasi itu sendiri, melainkan perubahan sumber pendapatan dari kegiatan pedesaan ke kegiatan perkotaan. Memang, sejauh ini perubahan mencolok yang terjadi adalah peningkatan lapangan kerja sektor non-pertanian di wilayah perkotaan. Dalam periode yang sama, jumlah pekerja nonpenduduk miskin yang bekerja di



sektor tersebut bertambah sebesar 10,5 juta, sehingga meningkatkan kontribusi sektor tersebut bagi total lapangan kerja dari 22 persen pada tahun 1993 menjadi hampir 32 persen di tahun 2002 (McCulloch, Timmer, dan Weisbrod, 2006). Bukti jangka panjang ini menunjukkan bahwa proses urbanisasi (termasuk penggolongan ulang wilayah) dan perpindahan ke daerah-daerah perkotaan di Indonesia mungkin sama pentingnya dengan peralihan dari sektor pertanian ke sektor non-pertanian di wilayah pedesaan bagi upaya pengurangan kemiskinan.

Walaupun gambaran pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan secara keseluruhan baik dan meningkat, namun di tingkat daerah gambarnya lebih beragam, bahkan di kawasan yang paling tertinggal, gambaran yang ada masih agak mencemaskan. Wajah ganda kemiskinan di Indonesia bersumber dari keberhasilan pertumbuhan ekonomi di pulau Jawa dibandingkan dengan pertumbuhan yang lamban di kawasan timur Indonesia. Pada dasawarsa 1960-an dan 1970-an, kemiskinan berpusat di pulau Jawa baik berdasarkan perhitungan absolut maupun tingkat insiden. Pada pertengahan 1960-an, beberapa kabupaten di Jawa Tengah hampir termasuk daerah paling miskin di seluruh dunia (Timmer, 1975). Namun, dewasa ini kawasan tersebut mengeksport perabotan rumah hasil kerajinan tangan untuk memenuhi permintaan pasar di negara-negara Barat, dan pada 2004 tingkat kemiskinan turun menjadi 21 persen (Susenas, 2004). Akan tetapi, tidak seluruh disparitas antardaerah dapat dijelaskan dengan rendahnya pendapatan di daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan yang tinggi. Ada perbedaan besar dari segi distribusi pendapatan antardaerah dan antara wilayah pedesaan dan wilayah perkotaan (Friedman dan Levinsohn, 2002). Perbedaan ini tidak terlalu mengejutkan mengingat keragaman yang sangat besar yang terlihat dalam sistem-sistem perekonomian lokal di Indonesia—meskipun perbedaan tersebut jelas-jelas menunjukkan aliran distribusi pendapatan tidaklah selancar seperti yang mungkin diindikasikan oleh tiadanya hambatan-hambatan perdagangan formal dalam perekonomian. Yang lebih mengejutkan adalah hubungan nyata antara pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan tampaknya tidak terlalu berbeda antara satu provinsi dengan provinsi lainnya.²⁴ (Untuk penjelasan lebih jauh mengenai disparitas antarwilayah elastisitas pengurangan kemiskinan terhadap pertumbuhan, lihat Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan).

Korupsi terjadi pada seluruh transaksi di semua tingkat pemerintahan. Meskipun Indonesia sudah mengalami kemajuan yang luar biasa, kerugian akibat korupsi pada tingkat pucuk pemerintahan selama masa rezim Orde Baru belum pernah terjadi di mana pun di dunia. Harta pribadi Soeharto diperkirakan mencapai 15–35 miliar dolar AS,²⁵ tetapi jangkauan praktik korupsi memengaruhi seluruh transaksi di semua lapisan pemerintahan. Semua pelayanan dasar yang dahulu, dan hingga kini, diandalkan oleh penduduk miskin—seperti kesehatan, pendidikan dan sarana air—banyak diwarnai penyuapan, penggelapan, penipuan dan penyimpangan, kondisi tersebut sangat memengaruhi pelayanan yang pada akhirnya diterima oleh penduduk miskin.

²⁴ Sebagai hasil analisis Friedman yang cermat terhadap data-data dari enam kali Susenas sejak 1984 hingga 1999, sekarang kita memiliki gambaran statistik yang jelas mengenai variasi geografis dalam hubungan antara tingkat kemiskinan, pendapatan dan ketimpangan. Gambaran statistik ini melengkapi pandangan yang merupakan hasil kajian lapangan yang dikembangkan di tahun 1991 dan 1992 oleh Tim Kemiskinan Harvard-Stanford yang memberi laporan kepada Bappenas pada September 1992 (Timmer dkk., 1992).

²⁵ Transparency International mengklaim bahwa Soeharto telah menuai sekitar 15–35 miliar dolar AS selama periode 1967–1998. *Global Corruption Report* (2004).

V Krisis Keuangan

Tepat pada saat pertumbuhan dapat dipertahankan pada kisaran 7,5 persen per tahun dan saat 1,1 juta orang berhasil keluar dari kemiskinan setiap tahunnya,²⁶ keajaiban ekonomi Indonesia terhenti. Efek berantai dari krisis Baht, mata uang Thailand, pada pertengahan tahun 1997, disertai kelemahan sistem dan serangkaian peristiwa yang terjadi kemudian,²⁷ mengakibatkan Indonesia mengalami pertumbuhan negatif sebesar 13,1 persen pada tahun 1998, dan menjerumuskan 25 persen penduduk Indonesia yang sudah tidak lagi miskin kembali ke jurang kemiskinan (Ravallion dan Lokshin, 2005; Strauss dkk., 2004). Depresiasi rupiah—yang mulai merangkak naik pada Juli 1997—dari posisi sedikit di bawah Rp 2.400 per 1 dolar AS pada saat sebelum krisis menjadi Rp 18.000 per 1 dolar AS pada bulan Januari 1998, berdampak pada hancurnya pasar pertanian²⁸ dan non-pertanian, serta merosotnya daya beli penduduk miskin. Transformasi struktural negara ini tiba-tiba berhenti; hasil produksi di sektor industri maupun jasa merosot; dan pertumbuhan hasil produksi di sektor pertanian berjalan di tempat, namun positif, karena banyak pekerja yang kembali ke sektor pertanian atau terserap ke sektor jasa informal yang sedang tumbuh (lihat Lampiran III.3).

Indonesia mengalami guncangan yang begitu keras dan berkepanjangan sebagai akibat krisis pada 1997-1998 setidaknya sebagian karena pembangunan di bidang ekonomi tidak diimbangi oleh pembangunan di bidang kelembagaan. Pada pertengahan tahun 1990-an, negara Indonesia terkenal dengan proses pengambilan keputusan yang sangat terpusat. Meskipun proses ini memungkinkan '*development state*' (negara yang memiliki peran sentral dalam perencanaan pembangunan - peny.) untuk menyediakan barang-barang dalam bentuk sekolah, klinik, dan pembangunan ekonomi lokal, sistem ini ditandai oleh kecilnya peran serta warga atau kelompok-kelompok organisasi politik/sosial. Hampir tidak ada 'kekuatan veto' yang dimiliki kelompok-kelompok organisasi politik berhadapan dengan kekuasaan presiden (MacIntyre, 2003). Hal itu berakibat pada terjadinya politisasi sistem yang lebih luas: pegawai negeri sipil mematuhi perintah dari pusat, bukan patuh pada seperangkat aturan yang objektif; presiden dan para pembantu terdekatnya hanya memiliki sedikit cara yang efektif untuk mengukur sentimen publik; dan kelas menengah yang baru muncul tidak memiliki sarana yang sah untuk berperan serta dalam urusan politik atau kewarganegaraan (Schwarz, 1994).

Di banyak negara lain di Asia Tenggara dan Asia Timur, periode 1960-an hingga 1990-an bukan hanya masa pertumbuhan ekonomi yang pesat, tetapi juga masa ketika negara memperkuat kelembagaannya. Hal ini dibuktikan antara lain oleh tingkat korupsi, sebagaimana diukur oleh survei-survei yang dilakukan Transparansi Internasional pada masa tersebut. Menurut berbagai survei tersebut, Indonesia memang membuat kemajuan dalam upaya memberantas korupsi, namun perlu dicatat bahwa pada tahun 1980 Indonesia menempati (dan kemudian tetap bertahan pada) posisi terendah di antara negara-negara 'Macan Asia' dari segi tingkat korupsi (lihat Gambar 2.3). Kemajuan memang ada, namun sayangnya berjalan sangat lambat.

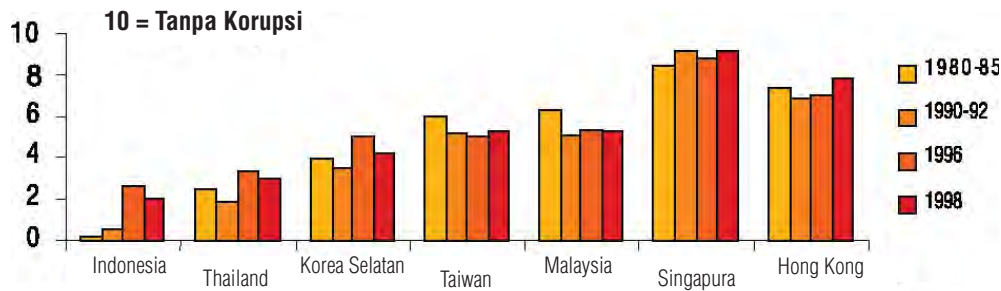
²⁶ Jumlah penduduk miskin turun dari 25,9 juta jiwa menjadi 22,5 juta jiwa antara tahun 1993 dan 1996 dengan menggunakan metodologi lama untuk menghitung garis kemiskinan (lihat Lampiran II.1). Hal ini berarti sekitar 1,1 juta penduduk miskin berhasil keluar dari kemiskinan setiap tahun pada masa tersebut ketika angka pertumbuhan mencapai rata-rata 7,5 persen per tahun.

²⁷ Kelemahan struktural di bidang keuangan, lemahnya kelembagaan, hilangnya kepercayaan terhadap pemerintah, depresiasi rupiah yang menyebabkan meningkatnya jumlah utang dalam dolar AS, semua faktor tersebut membentuk lingkaran setan yang memicu pelarian modal. Akibatnya, pendapatan riil merosot tajam, yang memicu ambruknya tatanan sosial di tengah ketiadaan jaringan pengaman sosial. Kekecewaan sosial yang bertumpuk ini kemudian menimbulkan konflik antarsuku dan pergolakan politik.

²⁸ Sejumlah komoditas tertentu justru mendapat keuntungan karena terpuruknya nilai tukar Rupiah menyebabkan harga komoditas yang mereka tanam menjadi sangat mahal, dan mereka di daerah terpencil yang memasarkan komoditas ini menjadi sangat diuntungkan, misalnya untuk jenis kacang-kacangan tertentu.



Gambar 2.3 Korupsi di Indonesia tetap menjadi sumber kelemahan yang potensial dalam periode 1980-1998



Sumber: Transparency International, diambil dari Haggard, 2000.

Di samping tingkat korupsi yang tinggi, ketika krisis melanda, pihak pemimpin hanya memiliki sumber dukungan rakyat terbatas yang dapat digerakkan. Dua faktor terlihat menonjol dalam Tabel 2.4. Hingga saat itu, Indonesia memiliki pemimpin yang telah memegang tampuk kekuasaan terlalu lama dibandingkan dengan pemimpin mana pun di negara-negara yang terkena dampak krisis keuangan Asia. Selain itu, proses pengambilan keputusan di Indonesia sangat terpusat. Sementara negara-negara lain yang terkena dampak krisis—seperti Thailand, Korea Selatan, dan Malaysia—telah mengembangkan setidaknya lembaga perwakilan selama dasawarsa 1980-an dan 1990-an, Indonesia terus menempuh jalur otoriter, dengan kekuatan nyata yang terus-menerus terpusat pada presiden dan keluarganya, kroni-kroni tertentu, dan kelompok militer. Pada masa-masa yang lebih baik, pemerintah memiliki kekuasaan untuk membuat dan memberlakukan berbagai kebijakan hampir tanpa melibatkan pihak lain. Namun, ketika pengorbanan seluruh rakyat di negara ini diperlukan, hanya ada sedikit cadangan dukungan yang dapat diperoleh dari rakyat yang telah merasa kecewa.

Tabel 2.4 Indonesia memiliki pemimpin yang telah memegang tampuk kekuasaan terlalu lama diantara negara-negara yang terkena dampak krisis keuangan Asia

	Thailand	Korea Selatan	Malaysia	Indonesia
Pemimpin	Perdana Menteri Chavalit Yongchaiyudh	Presiden Kim Young Sam	Perdana Menteri Mahathir Mohammad	Presiden Soeharto
Mulai menjabat	November 1996	Februari 1993	Juli 1981	Maret 1966
Proses pengambilan keputusan	Parlemeter, koalisi enam partai	Presidensial, pemerintahan terpadu namun dengan perpecahan antara lembaga eksekutif, legislatif dan intra-partai	Parlemeter, pemerintahan, koalisi dengan dominasi partai UMNO	Otoriter, sangat tersentralisasi

Sumber: Haggard, 2000.

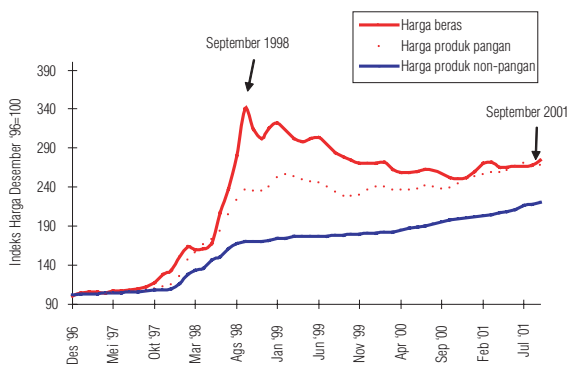
Jadi, walaupun kepemimpinan yang terpusat dan pertumbuhan yang pesat mampu menutupi kekurangan yang mendasar ini selama masa-masa baik, kekompakan sosial antara warga dan pemerintah segera sirna ketika dilanda tekanan berat. Sementara bangsa lain memiliki koalisi yang relatif luas yang dapat digunakan untuk mendistribusikan beban penderitaan kepada segmen masyarakat yang lebih luas, di Indonesia pemimpin yang relatif terkucil segera mendapati bahwa ia tidak memiliki koalisi yang efektif, dan bahwa tidak mungkin untuk 'menegakkan benang basah', yakni menuntut pengorbanan dan kompromi baik dari golongan elit yang memerintah maupun masyarakat awam. Masyarakat, yang telah lama diabaikan, tidak begitu tertarik mendukung rezim ini pada masa-masa sulit (Bourchier dan Hadiz, eds., 2003), dan golongan elit, yang sudah lama terbiasa membuat dan memaksakan peraturan, tidak mampu melaksanakan kebijakan-

kebijakan yang diperlukan karena hal tersebut akan secara langsung merugikan kepentingan finansial mereka (Bourchier dan Hadiz, eds., 2003; MacIntyre 2003; Haggard, 2000) Dengan demikian, rezim ini menghadapi pilihan-pilihan kebijakan yang sangat terbatas, dan tidak mampu mendorong munculnya semangat berkorban dan mewujudkan proses pemulihan yang cepat.

Krisis ekonomi memukul penduduk miskin lewat kenaikan harga beras yang tajam dan hilangnya pekerjaan secara meluas dan cepat. Krisis tersebut memang juga menimpa golongan penduduk kaya karena harta mereka kehilangan nilainya. Akan tetapi, dampak krisis tersebut bagi keluarga miskin dan hampir-miskin di seluruh negeri sangat dahsyat karena mereka kehilangan pekerjaan dan jauh lebih menderita akibat kenaikan harga beras dan barang-barang dagangan lainnya yang memicu inflasi. Hal yang paling parah adalah kenaikan harga beras sebesar 300 persen di sepanjang tahun sejak dimulainya krisis keuangan Asia, yang memuncak pada bulan September 1998 (lihat Gambar 2.4).²⁹ Hal itu khususnya dirasa berat oleh penduduk yang menyisihkan 20-25 persen dari pengeluaran rumah tangga untuk memenuhi kebutuhan ini saja. Karena beras memberi kontribusi hingga setengah dari rata-rata asupan energi orang Indonesia, hal itu pasti berdampak besar pada tingkat gizi pada bulan-bulan dan tahun-tahun berikutnya (Block dkk., 2002).

Gambar 2.4 Harga beras meningkat tajam selama krisis... ...langsung mempengaruhi penduduk miskin yang sebagian merupakan konsumen beras, bahkan di wilayah pedesaan

Kenaikan harga beras relatif terhadap barang lain



Sumber: BPS.

Persentase rumah tangga yang mengkonsumsi beras bersih (%)

	Petani padi	Semua Petani	Seluruh Indonesia
Perkotaan	27.67	73.7	94.53
Penduduk miskin perkotaan	25.26	67.32	85.79
Penduduk non miskin perkotaan	28.49	75.91	95.51
Pedesaan	26.63	64.19	72.26
Penduduk miskin pedesaan	33.17	68.1	72.14
Penduduk non miskin pedesaan	25.17	63.17	72.28
Total	26.77	65.44	82.74
Miskin	31.79	67.98	76.46
Non-miskin	25.57	64.75	82.74

Sumber: Susenas, 2004.

Banyak penduduk miskin dan bukan miskin yang terhubung dengan sektor manufaktur, industri dan konstruksi kehilangan pekerjaan. Selain mengalami kenaikan tajam dalam biaya kebutuhan pokok dan komoditas-komoditas lainnya, para pekerja di sektor non-pertanian dan wilayah perkotaan khususnya menderita tatkala pasar kerja mengalami penyusutan. Angka kemiskinan (*poverty headcount*) di daerah perkotaan naik sebesar 43 persen antara 1996 dan 1999, sementara di daerah pedesaan angka tersebut naik sebesar 32 persen (BPS). Jarak rata-rata antara standar hidup rumah tangga miskin dan garis kemiskinan juga meningkat tajam selama masa krisis, yang menunjukkan makin melebarnya jurang kemiskinan di Indonesia. Indeks tingkat keparahan kemiskinan (*poverty severity index*) di wilayah perkotaan naik sebesar 300 persen selama periode ini, dibandingkan dengan kenaikan 84 persen di wilayah pedesaan (Pritchett, Sumarto, dan Suryahadi, 1999).

²⁹ Kenaikan paling tajam terjadi sejak Juni hingga bulan September 1998.

Gambar 2.5 Krisis menyebabkan sektor konstruksi, keuangan dan perdagangan relatif mengalami kontraksi

Distribusi PDB (%)	1996	1997	1998	1999	2000
Pertanian	15,42	14,88	16,90	17,13	16,63
Pertambangan dan penggalian	9,12	8,90	9,96	9,72	9,77
Industri manufaktur	24,71	24,84	25,33	26,11	26,38
Listrik, gas dan air	1,18	1,26	1,50	1,61	1,65
Konstruksi	7,96	8,16	5,97	5,81	5,85
Perdagangan, hotel, dan restaurant	16,79	16,97	15,98	15,84	15,95
Transportasi dan komunikasi	7,18	7,34	7,17	7,06	7,30
Keuangan, kepemilikan dan usaha	8,79	8,90	7,51	6,92	6,90
Jasa	8,85	8,76	9,69	9,80	9,56
Total PDB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber : BPS, indeks 1993.

Buah dari strategi menghadapi krisis yang digunakan oleh rumah tangga yang terkena dampak krisis pada masa tidak lama sesudah krisis adalah banyaknya penduduk yang berbalik arah menempuh jalan yang sebelumnya telah membawa mereka keluar dari kemiskinan. Untuk mengurangi hantaman krisis yang menimpa sektor perkotaan yang bersifat formal dan modern, banyak rumah tangga yang terkena dampak krisis berbalik arah, dari wilayah perkotaan ke wilayah pedesaan, dari sektor formal ke sektor informal, dan dari bentuk modern ke bentuk tradisional, dari sektor non-pertanian ke sektor pertanian—kebalikan dari proses transformasi struktural. Hal ini mengakibatkan bentuk pasar kerja mengalami perubahan penting. Data yang lebih terperinci (Lampiran II.5) menunjukkan bahwa perekonomian yang bersifat informal dan berbasis di wilayah pedesaan telah menyerap tenaga kerja yang terkena pemutusan hubungan kerja (PHK) dari sektor formal dan berbasis perkotaan. Krisis ini pun berdampak pada sedikit meningkatnya sektor-sektor seperti pertanian dan manufaktur, sementara sektor lainnya seperti konstruksi, keuangan, dan perdagangan mengalami penyusutan (lihat Tabel 2.5). Sifat lentur atau fleksibel pasar kerja Indonesia mengandung kelebihan sekaligus kelemahan: sementara jumlah pengangguran hanya mengalami sedikit kenaikan (lihat Tabel 2.6), tingkat inflasi yang tinggi menyebabkan upah riil mengalami penurunan tajam sebesar 27 persen.

Gambar 2.6 Upah riil terkikis oleh inflasi semasa krisis, secara mengejutkan mengakibatkan stabilnya tingkat pengangguran

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Upah minimum riil (Rp)	311.444	324.204	235.127	225.756	279.416	323.650	372.851
Tingkat pengangguran (%)	5,0	4,7	5,5	6,4	6,1	5,4	5,9

Sumber: World Bank Database, upah riil dihitung berdasarkan harga konstan tahun 2002. Angka pengangguran mengikuti definisi Sakernas.

Rumah tangga juga memangkas pengeluaran mereka, yang mengakibatkan meningkatnya angka malnutrisi. Hal ini tidak hanya memiliki dampak jangka pendek, tetapi juga dampak jangka panjang pada aset-aset manusia dan rumah tangga: kesehatan, pendidikan, dan tabungan. Sebagian dampak jangka panjang dari krisis ini dapat dilihat lewat meningkatnya angka gizi buruk di kalangan anak-anak berusia di bawah 5 tahun. Angka gizi buruk di kalangan anak-anak ini memiliki kecenderungan menurun hingga tahun 2000. Angka gizi buruk di Indonesia mencapai titik rendah hingga 23 persen pada tahun tersebut, tetapi kemudian naik hingga hampir 26 persen pada tahun 2003 (Block dkk., 2002).³⁰

³⁰ Data yang digunakan dalam kajian yang dikutip di sini diambil dari komponen-komponen Core, Module and Yodium (survei tentang konsumsi garam beryodium) yang berasal dari Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas). Untuk memastikan bahwa data dapat dibandingkan dari waktu ke waktu, provinsi Aceh, Maluku dan Papua, data hasil survey panel yang lengkap tidak tersedia, tidak dimasukkan dalam analisis ini. Lihat Abreu (2005). Kenaikan angka gizi buruk tampaknya disebabkan oleh kombinasi sejumlah pengaruh, termasuk dampak perubahan harga relatif beras, singkong dan minyak sayur (sebagai efek samping dari depresiasi nilai rupiah sesudah krisis dan kebijakan pemerintah mengenai impor beras), dan adanya efek kohor dari anak-anak yang terlampau kurus yang lahir selama atau persis sesudah krisis tahun 1998. Tidak semua hal tersebut disebabkan oleh krisis yang terjadi. Penelitian juga menunjukkan bahwa penggunaan suplemen susu bayi sebagai pengganti air susu ibu, yang jumlahnya meningkat hampir sebesar 10 persen selama beberapa tahun terakhir ini, memiliki kaitan dengan kenaikan signifikan tingkat gizi buruk. Sementara itu, angka penggunaan layanan Posyandu, yang memang sudah menurun jauh sebelum tingkat gizi buruk cenderung naik kembali, tidak memiliki pengaruh signifikan secara statistik pada tingkat malnutrisi.

Persentase anak-anak dengan gizi buruk³¹ juga telah meningkat dalam beberapa tahun terakhir ini, meskipun ada kecenderungan untuk turun kembali pada tahun 2001 (Abreu, 2005). Meningkatnya angka gizi buruk juga dapat diamati pada tingkat daerah, meskipun di beberapa daerah kecenderungan naik lebih pesat daripada di beberapa daerah lainnya (lihat Fokus tentang gizi buruk dalam Bab 5 tentang Belanja Pemerintah). Namun, data Susenas menunjukkan bahwa sementara angka gizi buruk terus meningkat hingga tahun 2003, laju peningkatan tersebut telah melambat dan tampaknya mengalami stagnasi. Sumber data lainnya³² menunjukkan bahwa angka gizi buruk di daerah pedesaan berjalan mendatar pada 2003, dan bahkan mulai menurun di daerah perkotaan pada 2002-2003.

Selama masa perekonomian mengalami penyusutan, pemerintah mengembangkan dan memperluas sejumlah program jaring pengaman sosial yang bersifat formal. Program jaring pengaman sosial (JPS), yang hingga saat itu terkenal dengan catatannya yang kurang dapat diandalkan, terus diperluas untuk melindungi penduduk miskin baik yang telah lama maupun baru dari dampak krisis. Awalnya, program terobosan ini ditujukan bagi daerah perkotaan di seluruh negeri, selain juga ditujukan untuk daerah pedesaan di mana terjadinya gagal panen saat itu telah menyebabkan kehidupan yang sangat sulit. Program JPS ini memiliki empat tujuan: (i) menjamin agar penduduk miskin memperoleh makanan dengan harga yang terjangkau; (ii) menciptakan lapangan kerja; (iii) memelihara akses ke pelayanan sosial seperti kesehatan dan pendidikan; dan (iv) menyokong kegiatan ekonomi lokal melalui paket bantuan daerah dan program kredit skala kecil (Sumarto dkk., 2001). Bukti-bukti memperlihatkan bahwa berbagai program tersebut membuahkan baik keberhasilan maupun kegagalan (SMERU, 2004). Sementara program beasiswa berdampak positif menjaga agar anak-anak dapat tetap bersekolah, dan program kartu kesehatan semakin memudahkan penduduk miskin memperoleh akses ke berbagai sarana kesehatan umum, program Raskin (beras yang disubsidi untuk masyarakat miskin) justru menunjukkan bahwa program ini lebih dinikmati oleh berbagai golongan penduduk yang lebih makmur (lihat pembahasan lebih lanjut dalam Bab 6 tentang Perlindungan Sosial).

VI Periode Pasca-Krisis: Stabilisasi, Demokrasi dan Desentralisasi

Respons kunci pemerintah bukan pada tingkat mikro, melainkan pada tingkat makro dalam upaya stabilisasi ekonomi. Keberhasilan pemerintah dalam mengembalikan stabilitas ekonomi makro dan, melalui tingkat nilai tukar mata uang, dalam mengurangi harga relatif beras, sangat penting bagi Indonesia untuk segera mengurangi angka kemiskinan dari puncak krisisnya sebesar 23,4 persen pada tahun 1999 menjadi 18,2 persen pada 2002. Turunnya harga relatif beras (indeks harga beras terhadap harga semua jenis bahan makanan lainnya) dari 1,43 menjadi 1,08 selama kurun waktu bulan September 1998 hingga September 2000 merupakan faktor penentu yang mendorong penurunan angka kemiskinan selama kurun waktu tersebut. Sementara angka kemiskinan telah kembali ke tingkat sebelum krisis, berbagai kajian juga berpandangan bahwa mungkin terdapat dampak yang terus berlanjut akibat krisis tersebut. Ravallion dan Lokshin (2005) memperkirakan bahwa indeks kemiskinan tersebut dapat mencapai setengah dari indeks tahun 2002 seandainya krisis tidak pernah terjadi.

Krisis dan pemulihannya menunjukkan bahwa harga beras merupakan faktor penentu kemiskinan yang paling penting pada tingkat rumah tangga di Indonesia. Stabilitas harga makro penting artinya bagi penduduk miskin (Timmer, 2004). Harga beras penting bagi upaya penanggulangan kemiskinan bukan hanya karena manfaat langsung jangka pendeknya pada seperlima golongan penduduk termiskin, tetapi juga karena harga beras berperan dalam transformasi struktural di sektor pertanian dan perekonomian secara keseluruhan. Di bidang pertanian, harga beras yang rendah

³¹ Anak-anak yang mengalami gizi buruk (malnutrisi) diartikan sebagai anak-anak yang perbandingan berat badan dan umur mereka lebih rendah sebanyak lebih dari tiga simpangan baku (*standard deviation*) dibandingkan rata-rata kelompok anak seumur.

³² Data dari Helen Keller International/Indonesia.



mengurangi insentif untuk menanam padi, sehingga mendorong petani untuk mendiversifikasi jenis tanamannya. Dampaknya ialah beralihnya petani ke tanaman yang dapat memberi selisih keuntungan yang lebih tinggi bagi penduduk miskin. Di Indonesia, harga beras yang secara umum tinggi telah memperlambat proses diversifikasi jenis tanaman, serta menghalangi semangat untuk menanamkan modal pada kegiatan-kegiatan non-pertanian di daerah pedesaan (Timmer, 2004).

Transformasi struktural di Indonesia belum dimulai kembali. Meskipun hasil produksi di sektor industri dan jasa

telah meningkat kembali sesudah krisis, angka pertumbuhan lapangan kerja sejak krisis masih jauh lebih lambat daripada angka pertumbuhan sebelum krisis. Transformasi struktural, yakni proses peralihan para pekerja dari sektor pertanian ke lapangan kerja yang lebih produktif di sektor industri dan jasa, tampaknya masih mandek, dengan kontribusi pekerja di sektor pertanian yang hampir tidak berubah pada periode tahun 1999-2004 (lihat Lampiran III.3).

Meskipun krisis ekonomi dipicu oleh faktor-faktor eksternal, krisis tersebut menyingkap dan membongkar kelemahan-kelemahan yang melekat dalam struktur politik dan kelembagaan di negara ini dan menghasilkan perubahan struktural yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam sejarah Indonesia. Pada awal tahun 1997, meskipun Indonesia saat itu telah mencapai tingkat kemakmuran yang setaraf dengan negara-negara tetangganya dan berhasil mempertahankan tingkat pertumbuhan pada angka lebih dari 7 persen, banyak yang berpendapat bahwa keberhasilan ini rapuh karena kondisi kelembagaan di Indonesia rapuh (Hofman dkk., 2004). Ketika krisis ekonomi melanda pada tahun 1997, ambruknya nilai rupiah menyebabkan penarikan penanaman modal asing, hilangnya puluhan ribu pekerjaan dalam semalam, dan angka kemiskinan naik hampir sebesar 25 persen. Krisis ekonomi berubah menjadi krisis politik yang kemudian mengubah salah satu sistem politik otoriter terbesar di dunia saat itu. Pemerintahan Soeharto yang selama 32 tahun kuat dari segi ekonomi namun semakin lama semakin menindas, berakhir hanya dalam masa delapan bulan kemudian. Proses transisi yang terjadi menyusul anjloknya nilai tukar rupiah dan kemajuan yang dicapai selanjutnya dalam kurun waktu delapan tahun reformasi sungguh luar biasa: amandemen konstitusi yang membuka jalan bagi penyelenggaraan pemilihan anggota legislatif yang demokratis pada tahun 2001; penarikan militer dari parlemen; dan pemilihan presiden secara langsung yang baru pertama kali terjadi di negara ini di tahun 2004. Meskipun terdapat kelemahan-kelemahan yang bersifat inheren (lihat Bab 7 tentang Pemerintah), pada umumnya rumah tangga yang keluar dari kemiskinan setelah krisis berhasil mencapai hal tersebut dalam sebuah negara demokrasi dengan keterbukaan dan kebebasan baru yang dapat dinikmati semua orang.

Kotak 2.1 Pemilihan umum dan konsolidasi demokrasi di Indonesia

Sebelum 1999, bangsa Indonesia pergi ke tempat pemungutan suara setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), yang kemudian MPR akan memilih presiden dan wakil presiden. Hal ini tidak disertai harapan bahwa dengan menggunakan suara bangsa Indonesia dapat mengalami perubahan nyata menyangkut cara pemerintah mengelola negeri ini. Sistem ini tidak dirancang untuk memungkinkan adanya oposisi yang nyata terhadap Presiden Soeharto atau terhadap Golkar, partai yang berkuasa saat itu. Partai-partai oposisi diintervensi dan dikooptasi oleh pemerintah; kebijakan dan program pemerintah hanya dapat dikritik secara hati-hati dan tidak langsung; bahkan, presiden tidak dapat dikritik sama sekali. Akan tetapi, pemilihan umum adalah suatu hal yang penting bagi Soeharto: pemilihan umum dijadikan sebagai sarana penggerak masyarakat untuk memperlihatkan dukungan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah, dan menjadi jalur bagi partisipasi masyarakat yang terbatas, sekalipun diatur secara ketat, dalam proses politik Indonesia.

Pemilihan umum tahun 1999 adalah pemilihan yang pertama kalinya berlangsung secara 'bebas dan adil' di Indonesia sejak awal 1970-an. Dengan adanya eforia reformasi dan melalui sidang parlemen yang baru, Abdurrahman Wahid, seorang pemuka agama Islam yang terkemuka, dipilih sebagai presiden oleh MPR pada Oktober 1999, dengan Megawati Soekarnoputri sebagai wakilnya. Presiden Wahid melanjutkan proses demokratisasi. Namun, pada tahun 2000, di bawah tekanan yang semakin meningkat dari parlemen dan pengunjuk rasa mahasiswa, dan berhadapan dengan terus berlangsungnya gejolak di bidang ekonomi dan terjadinya kekerasan yang terus berlanjut di Maluku, Poso dan Kalimantan Tengah, Presiden Wahid mengeluarkan dekrit presiden yang mengizinkan wakil presidennya untuk mengambil alih tanggung jawab dalam upaya memperbaiki tata pemerintahan sehari-hari. Akan tetapi, langkah tersebut gagal meredakan tekanan yang semakin memuncak pada diri presiden. Posisi Wahid semakin gawat akibat dugaan korupsi. Akhirnya, pada tahun 2001, parlemen mempergunakan dugaan korupsi ini sebagai alat untuk memunculkan mosi tidak percaya terhadap Wahid, kemudian mengatur pelengseran Wahid dari kursi kepresidenan dan mengangkat Megawati untuk menggantikannya sebagai presiden pada bulan Juli 2001.

Pada tahun 2003, laju demokratisasi dan desentralisasi berlangsung lebih cepat dengan disetujuinya undang-undang tentang pemilihan umum dan desentralisasi, yang disusun di tengah masa pengunduran diri Soeharto pada tahun 1998. Pada bulan April 2004, bangsa Indonesia turut serta dalam pemilihan umum kedua yang 'bebas dan adil' untuk memilih para wakil parlemen yang baru. Sebagaimana telah dimandatkan oleh undang-undang otonomi daerah, pemerintah daerah juga akan dipilih dan bukan ditunjuk oleh pemerintah pusat. Kemudian, pada bulan Juli, dunia menyaksikan pemilihan umum yang berlangsung sehari, pemilihan umum terbesar yang pernah ada, ketika bangsa Indonesia ikut serta dalam pemilihan presiden langsung untuk pertama kalinya di negeri itu. Susilo Bambang Yudhoyono, seorang mantan jenderal dan menteri koordinator bidang politik dan keamanan pada kabinet Megawati, memenangi kursi presiden dengan jumlah suara yang meyakinkan dan dilantik pada Oktober 2004.

Perubahan politik yang pesat disertai salah satu 'gebrakan' desentralisasi terbesar di dunia. Pada pertengahan 1998, ketidakpuasan yang semakin meningkat di berbagai daerah mendorong perhatian yang lebih besar pada soal ketimpangan kekuasaan antara Jakarta dan ribuan pulau di luar pulau Jawa. Dengan adanya sentimen separatisme yang sudah terlanjur kuat di beberapa provinsi, para pemimpin sesudah era Soeharto khawatir bahwa kekuasaan provinsi dapat menimbulkan perpecahan nasional. Untuk meredakan ketegangan yang semakin meningkat, pemerintah yang berkuasa mendesentralisasikan kekuasaan hingga ke tingkat kabupaten, dan memberdayakan 292 kabupaten pada 1999.³³ Meskipun dirancang dengan tergesa-gesa dan hal-hal yang lebih terperinci belum banyak diatur, UU Otonomi Daerah dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mulai diberlakukan pada 2001, dan yang kemudian diamandemen pada 2004.³⁴ Seiring dengan proses demokratisasi yang berlangsung dengan pesat, penyerahan kewenangan atas pelayanan dasar tersebut mengakibatkan proses pemulihan ekonomi—serta dampaknya terhadap penduduk miskin—menjadi jauh lebih rumit dibandingkan dengan yang terjadi di negara-negara Asia Timur lainnya.

³³ Dalam perkembangannya jumlah kabupaten bertambah menjadi 336 pada 2001 dan 434 pada 2004. Sumber: Bastian Zaini, Tim Desentralisasi Bank Dunia.

³⁴ UU Otonomi Daerah No. 22/1999 dan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah No. 25/1999 yang kemudian diubah dengan UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah No. 33/2004.

Meskipun para pembuat kebijakan di tingkat nasional dan pengambil keputusan di tingkat daerah lebih bertanggung jawab dibandingkan yang pernah ada sebelumnya, desentralisasi menimbulkan tantangan bagi pengelolaan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan. Perundang-undangan tentang desentralisasi juga membangun ruang politik dan sosial yang baru bagi masyarakat madani (*civil society*), memberikan mandat kepada pemerintah daerah untuk mendukung partisipasi dan otonomi. Reformasi ini telah menciptakan kesempatan yang besar bagi prakarsa daerah dalam menangani masalah-masalah daerah, dan merancang strategi pembangunan yang paling baik dalam memenuhi kebutuhan daerah. Akan tetapi, hal itu juga menimbulkan ketidakpastian kebijakan. Banyak kabupaten yang kurang memiliki kapasitas dan pendapatan dan, akibatnya, desentralisasi ini—yang secara teori mencakup bidang politik, keuangan dan administrasi pemerintahan—pada kenyataannya menghadapi berbagai ketidakkonsistenan dan rintangan. Banyak urusan desentralisasi yang dibiarkan tak terselesaikan: kabupaten mewarisi tanggung jawab atas untuk menyediakan pelayanan kesehatan dan pendidikan tanpa kejelasan tentang peranan beberapa fungsi penting pemerintah; desentralisasi keuangan menciptakan ketidakseimbangan antara kabupaten yang kaya sumber daya alam dan yang miskin sumber daya alam; dan belum dewasanya kelompok-kelompok masyarakat madani dan pemerintah daerah (yang sekarang bertanggung jawab atas fungsi-fungsi penting dalam penanggulangan kemiskinan) memunculkan tantangan-tantangan baru bagi negeri ini.

VII Kesimpulan: Belajar dari Sejarah untuk Mendukung Upaya Penanggulangan Kemiskinan

Sejarah Indonesia memberi banyak pelajaran tentang keberhasilan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan di masa lalu. Pelajaran ini dapat bermanfaat ketika mencari strategi penanggulangan kemiskinan yang efektif untuk masa mendatang. Di saat yang sama, penting sekali menyadari kenyataan bahwa ada banyak hal yang telah mengubah Indonesia, baik secara struktural maupun kelembagaan. Terutama karena Indonesia kini tengah menjalani proses demokrasi yang semakin dalam dan kuat. Selain itu, proses-proses pembangunan dewasa ini harus berlangsung dalam konteks desentralisasi. Lebih dari itu, sifat struktural ekonomi Indonesia, ekonomi global dan hubungannya dengan Indonesia, semuanya telah berubah. Walaupun masih berkaitan, dalam hal tertentu kemiskinan di masa kini memiliki perbedaan dari kemiskinan di masa lalu, seperti yang akan dibahas pada bab selanjutnya. Meskipun demikian, sejarah penanggulangan kemiskinan di Indonesia memberikan panduan yang penting agar upaya penanggulangan kemiskinan dapat terus berjalan dan pelajaran-pelajaran tersebut bisa menjadi semangat kerangka laporan ini.

Pertama, catatan Indonesia menunjukkan seperti apa kekuatan penggerak pertumbuhan dalam penanggulangan kemiskinan tatkala ia berdampak pada rakyat penduduk miskin. Keberhasilan Indonesia dalam upaya penanggulangan kemiskinan selama tiga dasawarsa terakhir disebabkan hal-hal berikut: (i) Indonesia mewujudkan pertumbuhan yang begitu pesat; (ii) Indonesia membuat pertumbuhan tersebut 'bermanfaat bagi penduduk miskin'. Seperti telah dibahas, yang penting dalam hal ini adalah kerangka perdagangan dan pertukaran ekonomi makro yang telah diliberalisasi, yang memungkinkan penduduk miskin memperoleh manfaat dari harga dunia, selain juga mendapat manfaat dari stabilitas makro (yakni, harga yang secara umum stabil dan inflasi yang rendah). Di samping itu, penduduk miskin di Indonesia sangat diuntungkan oleh langkah-langkah yang secara khusus menjamin bahwa sektor-sektor di mana penduduk miskin bekerja merupakan mesin-mesin penggerak proses pertumbuhan. Di sektor pertanian hal ini ditingkatkan melalui penanaman modal pada infrastruktur pedesaan dan teknologi pertanian (dalam bentuk jenis-jenis padi yang lebih produktif) dan kebijakan pertukaran dan perdagangan yang mendorong pendapatan yang lebih tinggi dari hasil panen yang bernilai jual. Di bidang ekspor barang-barang manufaktur, hal ini ditingkatkan lagi melalui nilai tukar mata uang yang kompetitif dan berbagai kebijakan pasar tenaga kerja yang liberal yang memungkinkan Indonesia mempekerjakan tenaga kerja untuk menghasilkan produk-produk yang dapat diekspor dengan harga yang bersaing. Suatu hal yang terus menimbulkan kekhawatiran adalah angka pertumbuhan Indonesia secara keseluruhan telah melambat. Lagi pula, semenjak krisis angka pertumbuhan ekonomi cenderung tidak berpihak pada penduduk miskin. Apa yang harus dilakukan untuk memicu kembali pertumbuhan yang bermanfaat bagi penduduk miskin, sambil mengambil pelajaran dari masa lalu?

Kedua, catatan Indonesia menunjukkan bahwa penyaluran pengeluaran negara secara bijaksana ke dalam upaya-upaya dan program-program yang bermanfaat bagi penduduk miskin adalah kunci bagi penanggulangan kemiskinan. Sejarah menunjukkan bahwa ini adalah salah satu cara agar pertumbuhan dapat dibuat menjadi lebih berpihak pada penduduk miskin: pendapatan negara yang meningkat sebagai buah dari pertumbuhan disalurkan ke dalam pengeluaran negara yang mendukung penyediaan layanan, yang sekaligus membantu proses pertumbuhan itu sendiri. Sebuah contoh penting yang ditunjukkan Indonesia kepada dunia adalah cara memanfaatkan penghasil besar yang tak terduga dari ekspor minyak pada era 1970-an dan 1980-an yang digunakan untuk mendukung penyediaan layanan dan pertumbuhan itu sendiri dengan menanamkan modal pada hal-hal yang penting bagi penduduk miskin: infrastruktur pedesaan, termasuk jalan; dan pelayanan umum, khususnya di daerah pedesaan, termasuk sarana kesehatan dan pendidikan. Sejumlah besar uang dibelanjakan untuk memperluas jaringan infrastruktur jalan, pendidikan dan kesehatan. Sekarang tantangan itu mungkin beralih lebih pada bagaimana memelihara infrastruktur tersebut dan meningkatkan 'perangkat lunak' untuk penyediaan layanan. Di sini, Indonesia menghadapi tantangan. Sebagaimana diperlihatkan oleh berbagai indikator keberhasilan, seperti angka kematian ibu hamil, angka partisipasi sekolah menengah pertama, dan bahkan angka gizi buruk, aspek pelayanan publik menunjukkan perbaikan yang lambat. Akan tetapi, secara kebetulan Indonesia kini dihadapkan dengan peluang keuangan: dalam beberapa tahun terakhir Indonesia kembali mendapat keuntungan dari melonjaknya harga minyak dunia. Persoalannya adalah bagaimana Indonesia dapat menjadikan pengeluaran negara menjadi lebih bermanfaat bagi penduduk miskin untuk mendorong pertumbuhan dan penyediaan layanan publik?



Ketiga, pengalaman Indonesia diterpa guncangan krisis ekonomi justru semakin menunjukkan perlunya mewujudkan perlindungan sosial bagi penduduk miskin. Golongan penduduk miskin dan hampir-miskin di Indonesia khususnya rentan terhadap lonjakan harga dan guncangan-guncangan lainnya disebabkan profil distribusi pendapatan di Indonesia. (Sifat kerentanan ini dikupas lebih lanjut dalam Bab 4 tentang Pertumbuhan Ekonomi dan Bab 6 tentang Perlindungan Sosial). Tak ada yang lebih dapat menggambarkan kerentanan ini selain yang digambarkan krisis ekonomi pada tahun 1998. Beberapa pelajaran dapat dipetik dari pengalaman tersebut. Salah satunya ialah bahwa tingkat kemiskinan di Indonesia dapat dipulihkan jauh lebih cepat dibandingkan dengan beberapa negara tetangga Asia yang sebagian besar diakibatkan kebijakan-kebijakan menyangkut ekonomi makro dan pasar. Stabilisasi ekonomi makro yang mampu menurunkan inflasi dan harga komoditas kebutuhan pokok merupakan upaya penting untuk melindungi penduduk miskin. Demikian pula pasar dan upah tenaga kerja yang cukup fleksibel pada saat itu berperan mencegah laju pengangguran lebih lanjut. Berbagai program khusus perlindungan sosial dengan cepat dilaksanakan menyusul terjadinya krisis. Sebagian kalangan mungkin berpendapat bahwa program-program tersebut terlalu kecil dan sudah terlambat, namun bukti yang ada menunjukkan bahwa program-program tersebut membantu mengurangi sejumlah biaya sosial. Lebih dari itu, sejak terjadinya krisis, banyak dari program tersebut yang telah dihentikan. Jika ada pelajaran yang dapat dipetik ialah karena penduduk miskin sangat rentan, maka masuk akal bila pemerintah tidak hanya membangun sistem perlindungan sosial yang dikelola dengan baik untuk melindungi penduduk miskin dari guncangan tahunan yang cenderung mereka derita, tetapi juga mempersiapkan diri untuk menghadapi krisis yang akan datang, baik krisis ekonomi, bencana alam, atau lainnya. Jadi pertanyaan utamanya adalah: bagaimana seharusnya Indonesia menjadikan perlindungan sosial yang bermanfaat bagi penduduk miskin?



Keempat, pengalaman masa lalu Indonesia menunjukkan bahwa Indonesia harus membangun pemerintahan yang dapat bermanfaat bagi penduduk miskin.

Betapa pun, catatan sejarah memberi gambaran yang berlainan. Di satu sisi, sejarah memperkuat pendapat bahwa pemerintah pusat yang kuat, dengan komitmen penuh pada kebijakan-kebijakan yang dapat menanggulangi kemiskinan dan yang memiliki kemampuan teknis untuk merumuskan dan menerapkan kebijakan tersebut dapat menjadi kunci bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Di sisi lain, sejarah juga memberikan pelajaran bahwa seberapa jauh akuntabilitas dan kapasitas kelembagaan yang lemah dalam menyediakan pelayanan publik—serta tidak melakukan investasi untuk memperkuat kapasitas tersebut—dapat menghancurkan pembangunan. Tata pemerintahan yang buruk pada level pemerintahan yang tertinggi maupun level yang terendah dapat menyebabkan seluruh upaya pembangunan runtuh, seperti dapat disaksikan selama krisis politik pada tahun 1998. Selain itu, akuntabilitas, kapasitas, dan kelembagaan yang lemah pada semua level pemerintahan membuat tugas ‘penanggulangan kemiskinan’—baik melalui pertumbuhan, belanja negara, maupun perlindungan sosial—menjadi luar biasa sulit. Dalam hal ini, sejarah tidak begitu bermanfaat bagi Indonesia. Alih-alih mempunyai kelembagaan yang kuat dan memiliki akuntabilitas, serta memiliki pegawai negeri yang efektif, sesudah krisis Indonesia masih

harus berjuang untuk memperkuat sistem kelembagaan dan birokrasi pemerintahan tersebut dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Desentralisasi tentu menambah peluang untuk meningkatkan kemampuan pemerintah dalam melaksanakan program penanggulangan kemiskinan dengan mengalihkan otoritas pengambilan keputusan menjadi lebih dekat dengan warga negara, dan memungkinkan segala upaya untuk disesuaikan dengan isu-isu daerah. Namun, setidaknya pada awal penerapannya, desentralisasi juga membuat tugas tersebut menjadi rumit dan hingga saat ini Indonesia masih memilah hal-hal khusus dari kerangka desentralisasi. Jadi, pertanyaan utama untuk penanggulangan kemiskinan adalah: bagaimana Indonesia dapat lebih baik lagi dalam mewujudkan pemerintah yang bermanfaat bagi penduduk miskin?

Memahami Kemiskinan di Indonesia



I Fakta-Fakta Penting Tentang Kemiskinan di Indonesia

Kemajuan dalam penanggulangan kemiskinan: kisah yang positif, dengan beberapa catatan

Kemiskinan kembali ke tingkat sebelum krisis pada tahun 2004, tetapi melonjak kembali pada tahun 2005-2006. Meskipun mengalami kemunduran yang luar biasa akibat krisis keuangan Asia pada tahun 1997, Indonesia telah mengalami kemajuan yang signifikan dalam upaya menurunkan tingkat kemiskinan.³⁵ Pada tahun 1999, yaitu pada masa puncak krisis, 23,4 persen penduduk memiliki tingkat pendapatan yang tidak cukup untuk menopang kebutuhan dasar mereka. Hanya dalam 5 tahun kemudian, yakni pada tahun 2004, tingkat kemiskinan turun menjadi 16,7 persen, yang berarti selama periode tersebut sebanyak 7,6 juta orang berhasil keluar dari kemiskinan. Tingkat kemiskinan pada tahun 2004 itu bahkan lebih rendah dibandingkan tingkat kemiskinan pada masa sebelum krisis, yakni pada tahun 1996, yang mencapai 17,6 persen. Selain perbaikan dalam hal penurunan angka kemiskinan, sejak tahun 2002 tingkat kesenjangan kemiskinan dan tingkat keparahan kemiskinan telah kembali ke tingkat sebelum krisis, dan bahkan mencapai tingkat yang lebih rendah di sebagian wilayah. Perbandingan riwayat kemiskinan antarwilayah juga menunjukkan penurunan kemiskinan yang signifikan di keenam kategori wilayah yang digunakan untuk penilaian ini, yaitu Jawa/Bali, Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara/Maluku dan Papua. Pada tahun 2004, seluruh wilayah kembali ke tingkat kemiskinan pada 1996, atau bahkan ke tingkat yang lebih rendah, dengan satu-satunya pengecualian di wilayah Sumatera. Pada tahun 2004, tingkat kemiskinan di wilayah Sumatera masih berada 2 persen di atas tingkat kemiskinan tahun 1996 sebesar 15,5 persen (lihat Tabel 3.1). Meskipun upaya pengurangan tingkat kemiskinan mengalami kemajuan, namun terutama sebagai akibat dari kenaikan harga beras pada tahun 2005-2006, angka kemiskinan meningkat kembali menjadi 17,75 persen pada tahun 2006, yang merupakan kenaikan pertama sejak krisis tahun 1997.

Tabel 3.1 Kemiskinan telah menurun ke tingkat sebelum krisis di sebagian besar wilayah

(Tingkat kesenjangan dan keparahan kemiskinan di Indonesia pada 1996 dan 2004 menurut wilayah)

	Ukuran kemiskinan	Sumatera	Jawa/Bali	Kalimantan	Sulawesi	NT/Maluku	Papua	Indonesia
1996	Angka Kemiskinan	15,5	16,3	15,0	19,2	37,5	42,3	17,5
	Kesenjangan Kemiskinan	2,5	2,8	2,3	3,7	7,9	11,7	3,1
	Keparahan Kemiskinan	0,6	0,7	0,5	1,0	2,4	4,4	0,9
2004	Angka Kemiskinan	17,5	15,7	11,0	16,7	26,1	38,7	16,7
	Kesenjangan Kemiskinan	3,1	2,7	1,6	2,8	5,8	2,4	2,9
	Keparahan Kemiskinan	0,8	0,7	0,4	0,7	2,0	0,2	0,8

Sumber: Susenas 1996 dan 2004.

Namun demikian, laju penurunan kemiskinan menjadi lamban dalam beberapa tahun terakhir. Segera setelah bencana krisis pada tahun 1999-2002, pertumbuhan ekonomi berjuang untuk kembali ke tingkat sebelum krisis, yang saat itu rata-rata berkisar 3,8 persen. Yang lebih mengkhawatirkan, laju pertumbuhan tahunan yang berpihak pada penduduk miskin—yang didefinisikan sebagai angka pertumbuhan rata-rata untuk kaum miskin³⁶—hanya sebesar 2,7 persen. Dengan menggunakan pendekatan relatif (mengenai metodologi, lihat Lampiran III.4), penurunan angka kemiskinan yang mengesankan pada tahun 1999-2002 dan penurunan angka kemiskinan pada tingkat sedang pada tahun 2002-2004

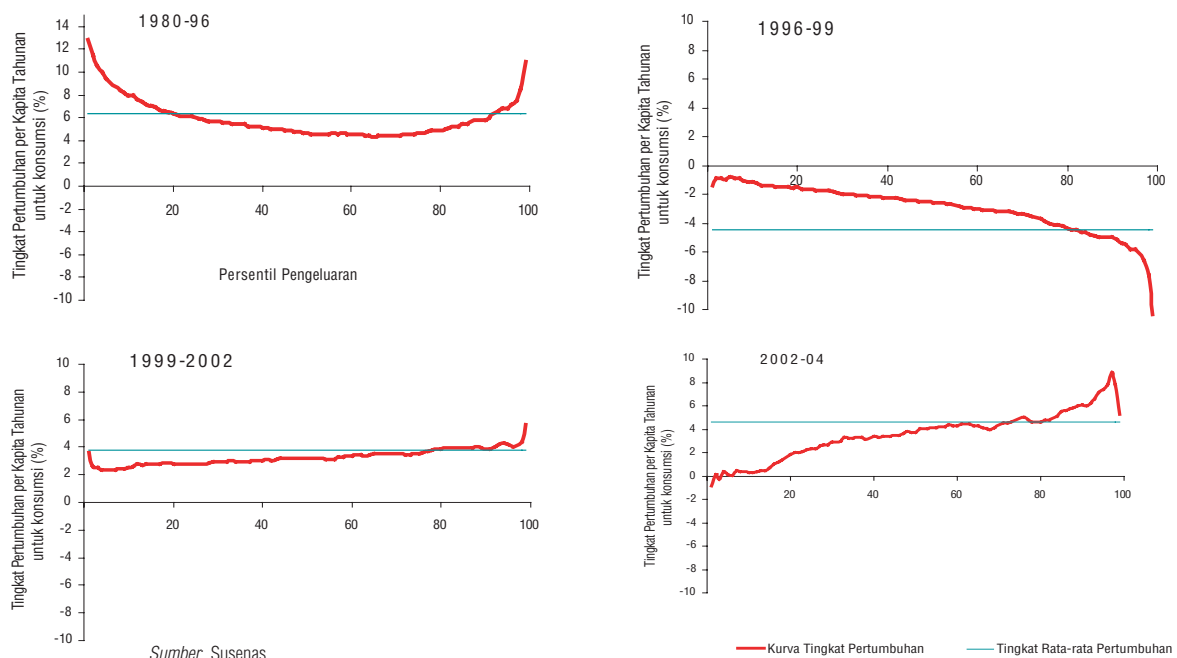
³⁵ Di sini penduduk miskin didefinisikan menurut ukuran 'kemelaratan' minimal, yang berbeda dengan ukuran lainnya, yakni 'tingkat pengeluaran penduduk miskin'.

³⁶ Definisi pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin (*pro-poor growth*) ini diambil dari Ravallion dan Chen (2003). Mereka menghitung angka pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin sebagai angka pertumbuhan rata-rata (*the mean growth rate*) untuk penduduk miskin di bawah garis kemiskinan.

meliputi periode pertumbuhan ekonomi yang tidak dapat digambarkan sebagai pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin. Karena, laju pertumbuhan tingkat pengeluaran penduduk miskin lebih rendah dibandingkan dengan penduduk bukan miskin (lihat Gambar 3.1).³⁷ Sebaliknya, kesenjangan antara angka pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin dan angka pertumbuhan untuk seluruh penduduk (penduduk miskin dan tidak miskin) melebar pada periode 2002-2004: rata-rata laju pertumbuhan tahunan yang berpihak pada penduduk miskin hanya 0,3 persen, jauh di bawah angka rata-rata pertumbuhan sebesar 4,1 persen.³⁸

Data pertumbuhan sesudah masa krisis dan angka rata-rata pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin menimbulkan keprihatinan. Pertama, angka rata-rata pertumbuhan tahunan selama 5 tahun terakhir tetap lebih rendah dibandingkan pada masa sebelum krisis. Pada periode sebelum krisis, yakni tahun 1980-1996, angka pertumbuhan PDB (Produk Domestik Bruto) tahunan berkisar 7 persen, tetapi kemudian turun menjadi rata-rata 4,6 persen selama periode setelah krisis pada 2000-2004. Pertumbuhan yang lebih lamban ini jelas berakibat pada penurunan angka kemiskinan yang lamban pula. Kedua, ada keprihatinan mengenai mengapa pertumbuhan ekonomi, setelah periode pemulihan krisis, tidak lagi berpihak pada penduduk miskin seperti halnya pada masa sebelum krisis. Pada tahun 1999-2002, rata-rata angka pertumbuhan tahunan yang berpihak pada penduduk miskin hanya sebesar 2,7 persen per tahun. Angka ini bahkan terus menurun hingga menjadi hanya 0,3 persen pada periode 2002-2004 (lihat Gambar 3.1). Ketiga, selama periode tersebut daerah pedesaan semakin jauh tertinggal dibandingkan dengan daerah perkotaan, dan angka rata-rata pertumbuhan untuk penduduk miskin jauh lebih tinggi di daerah perkotaan daripada di pedesaan. Pada tahun 2002-2004, rata-rata laju pertumbuhan tahunan bagi penduduk miskin di daerah perkotaan sebesar 1,4 persen per tahun, sepuluh kali lebih tinggi dibandingkan dengan di daerah pedesaan (Alatas dan Tuhiman, 2005).

Gambar 3.1 Pertumbuhan menjadi semakin kurang berpihak pada penduduk miskin dari waktu ke waktu³⁹



³⁷ Hal ini benar kendati elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan lebih tinggi untuk periode ini, seperti yang ditunjukkan Tabel 2.2 (dalam Bab 2). Elastisitas yang lebih tinggi itu merupakan akibat dari pengelompokan distribusi pendapatan di sekitar garis kemiskinan sehingga setiap perubahan, meskipun sangat kecil, pada tingkat pendapatan rata-rata (*mean income*) akan mengakibatkan perubahan yang signifikan pada angka kemiskinan.

³⁸ Untuk pembahasan yang lebih terperinci, lihat Bab 4 mengenai Pertumbuhan.

³⁹ Kurva tingkat pertumbuhan (*growth incidence curves*) menunjukkan seberapa besar pertumbuhan berdampak pada penduduk miskin. Semakin kurva tersebut condong ke kiri, semakin banyak penduduk miskin yang memperoleh manfaat dari pertumbuhan tersebut. Sebaliknya, semakin kurva condong ke kanan, semakin banyak kelompok penduduk kaya yang menikmati keuntungan dari pertumbuhan tersebut. Dari grafik yang tertera untuk periode 1980-1996, terlihat bahwa pertumbuhan bermanfaat bagi kelompok penduduk yang sangat miskin maupun kelompok penduduk yang sangat kaya. Selama masa krisis, yakni 1996-2002, kelompok penduduk kaya mengalami kerugian lebih besar daripada kelompok penduduk miskin. Namun hal yang mengkhawatirkan, periode 2002-2004 merupakan masa pertumbuhan yang jauh lebih berpihak pada penduduk kaya dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya. Garis yang melewati bagian tengah pada setiap grafik menunjukkan waktu pertumbuhan dari pengeluaran rata-rata per kapita (yaitu, 6,42 persen pada 1980-1996, -4,46 persen pada 1996-99, 3,8 persen pada 1999-2002, dan 4,1 persen pada 2002-2004).

Kerentanan penduduk hampir-miskin: beberapa aspek penting kisah kemiskinan

Sebanyak 41 persen penduduk Indonesia hidup pada garis kemiskinan dengan penghasilan antara 1 dan 2 dolar AS per hari. Ini adalah salah satu aspek yang mencolok dan menentukan dari kisah kemiskinan di Indonesia. Pola distribusi pendapatan (lihat Gambar 3.2) menunjukkan bahwa tingkat penghasilan sebagian besar penduduk Indonesia berada di sekitar tiga garis kemiskinan: 1 dolar AS per hari; 2 dolar AS per hari; dan garis kemiskinan nasional (kira-kira 1,55 dolar AS per hari). (Kotak 3.1 menjelaskan arti penting dan metodologi dari beberapa garis kemiskinan tersebut, dan ukuran-ukuran kemiskinan diperoleh dari definisi tersebut.) Tingkat kemiskinan ekstrem (yang didefinisikan sebagai tingkat penghasilan di bawah 1 dolar AS per hari) relatif rendah, bahkan berdasarkan ukuran wilayah, yakni sebesar 8,5 persen. Namun, jumlah penduduk yang berpenghasilan kurang dari 2 dolar AS per hari mencapai 49,6 persen.⁴⁰

Kotak 3.1 Definisi dan ukuran kemiskinan

Indeks Angka Kemiskinan (*poverty headcount index, Po*): Indeks ini adalah angka jumlah penduduk yang memiliki tingkat konsumsi di bawah garis kemiskinan. Indeks ini, yang kadang-kadang disebut sebagai angka insiden kemiskinan (*poverty incidence*), adalah ukuran kemiskinan yang paling populer. Namun, ukuran ini tidak dapat membedakan di antara sub-kelompok penduduk miskin, dan juga tidak menunjukkan jangkauan tingkat kemiskinan. Ukuran ini tidak berubah meskipun seorang penduduk miskin menjadi lebih miskin atau menjadi lebih sejahtera, selama orang tersebut berada di bawah garis kemiskinan. Oleh karena itu, untuk mengembangkan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai kemiskinan, indeks tersebut penting dengan dilengkapi dengan dua ukuran kemiskinan lainnya dari Foster, Green dan Thorbecke (FGT).

Indeks Kesenjangan Kemiskinan (*poverty gap index, P1*): Penurunan rata-rata konsumsi agregat terhadap garis kemiskinan untuk seluruh penduduk, dengan nilai nol (0) diberikan kepada mereka yang berada di atas garis kemiskinan. Kesenjangan kemiskinan dapat memberikan indikasi tentang berapa banyak sumber daya yang dibutuhkan untuk menanggulangi kemiskinan melalui bantuan tunai yang ditujukan secara tepat kepada rakyat miskin. Indeks ini dapat menggambarkan tingkat kedalaman kemiskinan (*the depth of poverty*) dengan lebih baik, tetapi tidak menunjukkan tingkat keparahan kemiskinan (*the severity of poverty*). Namun, angka tersebut tidak akan berubah, meski terjadi peralihan bantuan dari seorang penduduk miskin kepada penduduk lainnya yang lebih miskin.

Indeks Keparahan Kemiskinan (*poverty severity index, P2*): Ukuran ini memberi bobot yang lebih besar bagi penduduk yang sangat miskin dengan mengkuadratkan jarak garis kemiskinan. Angka ini dihitung dengan mengkuadratkan penurunan relatif konsumsi per kapita terhadap garis kemiskinan, dan kemudian nilai tersebut dirata-ratakan dengan seluruh penduduk, sambil memberikan nilai nol (0) bagi penduduk yang berada di atas garis kemiskinan. Ketika bantuan dialihkan dari orang miskin ke orang lain yang lebih miskin, hal ini akan menurunkan angka kemiskinan secara keseluruhan.

Ukuran kemiskinan PPP 1 dan 2 dolar AS per hari: Untuk membandingkan kemiskinan antarnegara, Bank Dunia menggunakan perkiraan konsumsi yang dikonversikan ke dolar Amerika dengan menggunakan paritas (kesetaraan) daya beli (*purchasing power parity, PPP*), bukan dengan nilai tukar mata uang. Nilai tukar PPP menunjukkan jumlah satuan mata uang suatu negara yang dibutuhkan untuk membeli barang dan jasa dalam jumlah yang sama di negara itu, yang nilainya sama dengan nilai 1 dolar AS yang dibelanjakan di Amerika Serikat. Nilai PPP ini dihitung berdasarkan harga dan jumlah untuk masing-masing negara yang dikumpulkan melalui survei patokan (*benchmark surveys*), yang biasanya diadakan setiap 5 tahun sekali. Chen dan Ravallion (2001) memberikan informasi terbaru tentang kemiskinan dunia dengan menggunakan garis kemiskinan 1 dolar per hari. Menurut perhitungan mereka, pada 1993 garis kemiskinan PPP 1 dolar AS per hari setara dengan Rp 20.811 per bulan (2 dolar AS). Garis kemiskinan PPP ini disesuaikan dari waktu ke waktu dengan tingkat inflasi relatif, dengan menggunakan data indeks harga konsumen (*consumer price index, CPI*). Jadi pada tahun 2006, garis kemiskinan PPP 1 dolar AS setara dengan Rp 97.218 per orang per bulan, dan garis kemiskinan PPP 2 dolar AS setara dengan Rp 194.439 per orang per bulan.

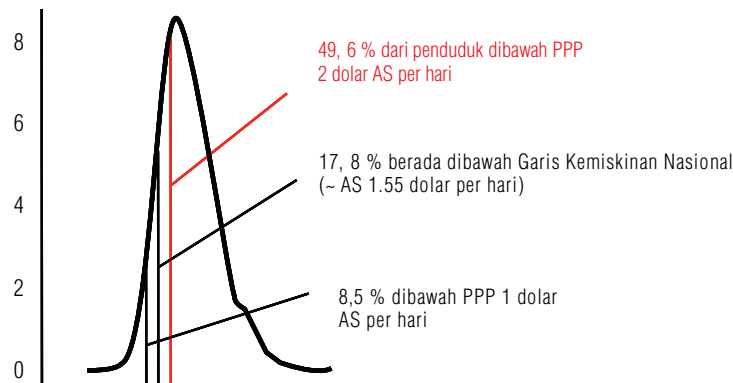
⁴⁰ Data statistik mengenai kemiskinan PPP (*purchasing power parity*, atau paritas daya beli) 2 dolar AS untuk Indonesia dan negara-negara Asia Timur dan Pasifik lainnya yang dikutip di bagian ini diperoleh dari East Asia Update April 2005.

Meskipun belum lama ini Indonesia telah berhasil melewati ambang batas kemiskinan dan menjadi negara berpenghasilan menengah, jumlah penduduk Indonesia dengan penghasilan di bawah 2 dolar per hari mendekati negara-negara berpenghasilan rendah di kawasan Asia Timur. Jumlah 49,6 persen penduduk berpenghasilan di bawah 2 dolar AS per hari ini relatif tinggi bila dibandingkan dengan jumlah rata-rata di kawasan Asia Timur (termasuk China), yaitu 34 persen. Dengan ukuran ini, jumlah penduduk miskin berpenghasilan di bawah 2 dolar per hari di Indonesia mendekati jumlah yang terdapat di negara-negara Asia Timur yang berpenghasilan lebih rendah. Rata-rata jumlah penduduk dengan tingkat penghasilan yang sama di Kamboja, Laos, Papua Nugini dan Vietnam, adalah sebesar 53,8 persen.

Dengan demikian, Indonesia memiliki jumlah penduduk 'hampir-miskin' yang sangat besar. Dalam konteks Indonesia, hal penting dari kisah kemiskinan ini tercermin dari seringkali disebutnya kelompok penduduk 'hampir-miskin'. Dalam laporan ini, kategori penduduk 'hampir-miskin' diartikan sebagai penduduk yang hidup di atas garis kemiskinan nasional (yakni, pendapatan sekitar 1,55 dolar AS per hari), tetapi termasuk ke dalam 40 persen kelompok penduduk dengan tingkat penghasilan terendah. Hasil analisis terhadap profil penduduk hampir-miskin menunjukkan bahwa mereka mempunyai ciri-ciri yang sangat mirip dengan penduduk miskin.⁴¹ Ini berarti kebijakan-kebijakan yang relevan dengan upaya untuk mendorong penduduk miskin supaya berada di atas garis kemiskinan nasional juga relevan dengan upaya untuk medongkrak kelompok penduduk 'hampir-miskin' agar dapat mencapai tingkat pendapatan di atas garis kemiskinan 2 dolar AS per hari.

Gambar 3.2 Hampir separuh penduduk Indonesia hidup dengan kurang dari 2 dolar AS per hari

(Kepadatan penduduk dan log penghasilan per kapita)



Sumber: Data panel Susenas 2006a dan prakiraan staf Bank Dunia.

⁴¹ Lihat bagian II dalam Bab ini.

Tingginya proporsi penduduk hampir-miskin juga tercermin pada kondisi penduduk Indonesia yang sangat rentan terhadap kemiskinan dan 'pergerakan' (*churning*) keluar masuk kemiskinan. Chaudhuri, Jalan dan Suryahadi (2002) menunjukkan bahwa risiko *ex ante* sebuah rumah tangga untuk jatuh ke bawah garis kemiskinan, jika pun saat ini tidak miskin, masih tinggi di Indonesia. Dengan menggunakan data yang dikumpulkan tidak lama sesudah krisis pada 1998, mereka menemukan bahwa jumlah penduduk yang sangat berisiko menjadi miskin jauh lebih besar daripada jumlah penduduk miskin yang teramati. Walaupun hanya ada 22 persen penduduk miskin pada 1998, Chanduri dkk. memperkirakan bahwa 45 persen penduduk rentan jatuh miskin. Data tentang pendapatan dan konsumsi rumah tangga yang didapat pada tahun-tahun belakangan ini menunjukkan tingkat 'pergerakan (*churning*)' yang sangat tinggi, yaitu pergerakan rumah tangga keluar-masuk dari kategori kemiskinan. Sebagai contoh, lebih dari 38 persen rumah tangga yang tergolong miskin pada tahun 2004 merupakan rumah tangga yang tidak miskin pada tahun 2003 (Lihat Tabel 6.1 dalam Bab 6 tentang Perlindungan Sosial).

Perkembangan terakhir

Mengapa kemiskinan meningkat dari tahun 2005 hingga 2006?

Pada 1 September 2006, Badan Pusat Statistik (BPS) mengumumkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia meningkat dari 16 persen pada Februari 2005 menjadi 17,75 persen pada Maret 2006. Kenaikan angka kemiskinan yang tercatat pertama kali sejak krisis ekonomi itu berarti ada tambahan 4 juta orang yang jatuh miskin selama kurun waktu tersebut. Mengapa kenaikan itu dapat terjadi? Pertumbuhan ekonomi pada masa itu sebesar 5,2 persen, tidak jauh berbeda dari 2 tahun sebelumnya (masing-masing 5,6 persen dan 4,4 persen), yang selama periode itu angka kemiskinan terus menurun. Jika naiknya angka kemiskinan tidak dapat dijelaskan melalui perubahan pola pertumbuhan, faktor-faktor lain tentunya telah memengaruhi distribusi pendapatan relatif sedemikian rupa sehingga kelompok penduduk miskin lebih terpukul dibandingkan kelompok-kelompok penduduk lainnya.

Selama periode 2005–2006 terjadi beberapa peristiwa yang kemungkinan telah berdampak pada kemiskinan. Pengurangan subsidi bahan bakar minyak pada Oktober 2005 membuat harga bahan bakar minyak naik sampai 114 persen secara keseluruhan dan harga minyak tanah naik tiga kali lipat. Sementara itu, harga beras naik secara dramatis (yakni sebesar 33 persen) antara Februari 2005 dan Maret 2006. Kenaikan harga bahan bakar minyak memang memiliki dampak langsung yang terbatas bagi penduduk miskin, namun kenaikan tajam harga minyak tanah dan beras tak diragukan lagi memiliki dampak yang jauh lebih buruk. Sebaliknya, program Subsidi Langsung Tunai (SLT), yang menyediakan dana tunai bagi 19,2 juta penduduk miskin dan penduduk hampir-miskin, diberikan untuk meredakan gejala. Ini adalah program bantuan tunai terbesar di dunia yang pernah diberikan untuk 34 persen penduduk, yang jauh melebihi jumlah rumah tangga miskin yang ada. Dari program ini, setiap keluarga menerima sekitar 11 dolar AS per bulan.

Analisis Bank Dunia menunjukkan bahwa dampak kenaikan harga bahan bakar minyak bukanlah pemicu utama di balik naiknya angka kemiskinan. Diperkirakan bahwa tanpa adanya program Subsidi Langsung Tunai (SLT), kenaikan harga bahan bakar minyak akan mengurangi kesejahteraan penduduk miskin dan penduduk hampir-miskin sebesar kira-kira 5 persen dan akan meningkatkan angka kemiskinan secara substansial akibat kenaikan tiga kali lipat harga minyak tanah dan dampak inflasi secara keseluruhan. Namun demikian bantuan tunai kepada sekitar 14 persen penduduk yang berada pada garis kemiskinan akan dapat lebih dari sekadar mengimbangi dampak negatif kenaikan harga bahan bakar minyak bagi penduduk miskin yang menerima bantuan tersebut. Dampak program tersebut secara keseluruhan bergantung pada kinerja penentuan sasaran penerima bantuan tersebut. Simulasi mengenai

dampak program SLT dikombinasikan dengan kenaikan harga bahan bakar minyak menunjukkan kenaikan pendapatan bersih bagi 20 persen kelompok penduduk termiskin (lihat Gambar 6.1d dalam Bab 6 tentang Perlindungan Sosial). Analisis awal tentang kinerja penentuan sasaran program SLT (lihat Gambar 6.3) menunjukkan bahwa penentuan sasaran di lapangan berada di antara skenario 2 (meleset sedikit) dan skenario 3 (meleset jauh). Kedua skenario tersebut mengacu pada kenaikan pendapatan bersih penduduk miskin. Kedua skenario tersebut mengindikasikan kenaikan pendapatan bersih penduduk miskin. Bahkan, dengan mengasumsikan terjadinya penentuan sasaran yang meleset jauh, kelompok-kelompok penduduk berpenghasilan rendah mendapat lebih dari kompensasi untuk kenaikan harga BBM.⁴²

Ini berarti kenaikan harga beras sebesar 33 persen antara Februari 2005 dan Maret 2006—yang sebagian besar disebabkan oleh kelangkaan beras akibat adanya larangan impor beras—merupakan faktor utama di balik kenaikan angka kemiskinan. Beras memegang peranan penting karena 25 persen dari proporsi konsumsi penduduk miskin adalah beras. Lagi pula, tiga perempat penduduk miskin adalah konsumen beras bersih. Dengan demikian, ada jauh lebih banyak penduduk yang terpukul akibat kenaikan harga beras daripada jumlah penduduk yang terbantu dengan adanya kenaikan tersebut. Lebih dari itu, Bank Dunia memperkirakan bahwa meningkatnya angka kemiskinan disebabkan dapat dikaitkan dengan kenaikan harga beras.

Dengan harga beras yang masih cenderung meningkat dan program Subsidi Langsung Tunai yang akan berakhir, angka kemiskinan boleh jadi akan meningkat lagi tahun depan (tahun 2007—peny.). Dengan dihapusnya program Subsidi Langsung Tunai berarti hilangnya penghasilan utama penduduk miskin yang menerima bantuan tersebut, sementara program bantuan tunai bersyarat atau Program Keluarga Harapan, yang akan dirintis tahun depan (tahun 2007—peny.) akan terlalu kecil untuk mengimbangi dampak diakhirinya program Subsidi Langsung Tunai. Dampak langsung rencana peningkatan program pemberdayaan masyarakat secara nasional dalam rangka upaya penanggulangan kemiskinan juga akan menjadi terbatas. Untuk dapat menurunkan angka kemiskinan dalam jangka pendek, pemerintah dapat mempertimbangkan dua hal: (i) melanjutkan program SLT dengan jumlah yang dikurangi dan (ii) mengambil kebijakan beras yang dapat mendukung tercapainya stabilitas harga beras di tingkat Internasional.

⁴² Walaupun skenario pada umumnya mengarah pada kenaikan pendapatan bersih, dampak sebenarnya tergantung pada tingkat pengeluaran si penerima. Jika data Susenas tahun 2006 ada, perlu diadakan penelitian lebih lanjut untuk memproses perubahan kejadian kemiskinan.

Perkembangan terakhir

Menghitung penduduk miskin di Indonesia

Untuk memperkirakan angka kemiskinan, kita memerlukan data-data tentang ukuran kesejahteraan dan perkiraan garis kemiskinan. Di Indonesia, ukuran kesejahteraan yang digunakan adalah konsumsi per kapita. Rumah tangga dengan konsumsi per kapita di bawah garis kemiskinan digolongkan miskin. Garis kemiskinan biasanya didasarkan pada jumlah minimal asupan kalori untuk memenuhi kebutuhan gizi, yang biasanya dipatok sebesar 2.100 kalori.

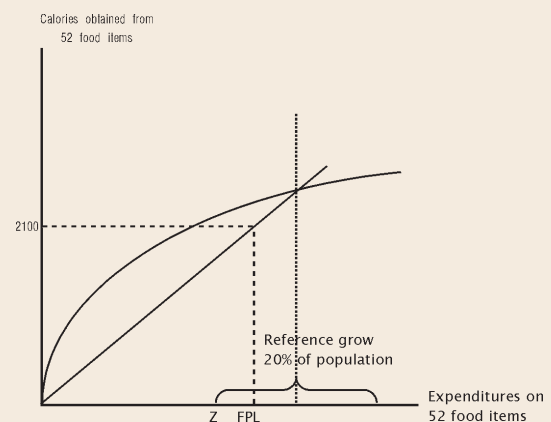
Konsumsi rumah tangga diperoleh dari survei konsumsi yang dilakukan melalui Susenas (Survei Ekonomi-Sosial Nasional). Survei ini mengumpulkan data tentang jumlah dan pengeluaran untuk 218 jenis makanan, dan pengeluaran untuk 109 jenis nonpangan. Sebelumnya, perkiraan kemiskinan resmi hanya bisa dihitung sekali dalam tiga tahun, yakni pada survei konsumsi dilakukan terhadap sekitar 60.000 rumah tangga di seluruh Indonesia. Sejak awal dilaksanakannya survei panel Susenas, yang melibatkan survei konsumsi terhadap sekitar 10.000 rumah tangga yang dijadikan sebagai sampel untuk mewakili populasi rumah tangga secara nasional, angka statistik kemiskinan nasional telah diperbarui setiap tahun.

Masalah paling sulit dalam menghitung penduduk miskin adalah penentuan garis kemiskinan (*poverty line*), dan bagaimana memperbaruinya dari waktu ke waktu sehingga mencerminkan tingkat kesejahteraan yang sama. Garis kemiskinan yang digunakan oleh BPS terdiri dari dua bagian: satu untuk komponen makanan dan satu lagi untuk komponen bukan makanan. Kedua komponen garis kemiskinan ini digunakan sebagai komponen utama untuk menghitung daftar kumpulan kebutuhan dasar minimal. Ini dilakukan untuk setiap provinsi secara terpisah, menurut daerah perkotaan maupun pedesaan, untuk memberi gambaran mengenai perbedaan pola konsumsi.

Ada dua metode utama untuk menghitung garis kemiskinan di negara berkembang; metode perhitungan "asupan kalori" dan metode perhitungan "biaya kebutuhan dasar". BPS menggunakan adaptasi metode perhitungan asupan kalori untuk memperoleh garis kemiskinan makanan (*food poverty line*, FPL). Grafik di bawah ini merupakan ringkasan metode tersebut. Dalam menentukan garis kemiskinan nasional, yang dilakukan BPS adalah sebagai berikut: (i) BPS menentukan kelompok acuan, yakni 20 persen penduduk dengan konsumsi per kapita di atas perkiraan tahap pertama garis kemiskinan (yang ditunjukkan oleh huruf z pada gambar). Prakiraan tahap pertama dari garis kemiskinan diperoleh dengan mengalikan garis kemiskinan tahun lalu dengan angka inflasi sepanjang tahun lalu; (ii) Pengeluaran rata-rata untuk 52 jenis makanan paling umum, dan kalori yang didapat dari 52 jenis makanan tersebut, dihitung untuk setiap rumah tangga yang ada di dalam kelompok

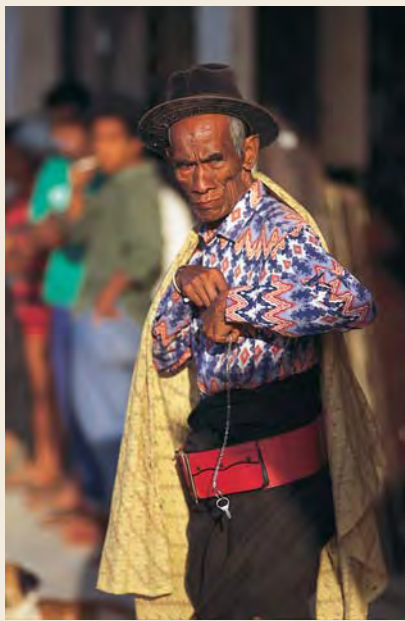
acuan. Dengan membagi pengeluaran rata-rata itu dengan jumlah kalori yang didapat, dan merata-ratakan untuk semua rumah tangga dalam kelompok acuan, diperoleh besarnya rata-rata biaya per kalori. Selanjutnya, angka tersebut dikalikan dengan 2.100 guna memperoleh garis kemiskinan makanan (yang ditunjukkan oleh garis putus-putus FPL pada grafik); (iii) Komponen non-makanan dari garis kemiskinan diperoleh dengan mengalikan jumlah pengeluaran aktual untuk 32 jenis nonmakanan dalam kelompok acuan dengan sebuah faktor koreksi. Faktor-faktor ini unik untuk setiap komoditas dan tetap sama dari tahun ke tahun.

Konsumsi 2.100 kalori per orang per hari merupakan norma standar untuk kebutuhan kalori.



Metode yang digunakan oleh BPS mengandung beberapa kelemahan. Pertama, daftar barang kebutuhan dasar berubah dari waktu ke waktu dan di seluruh daerah, baik untuk garis kemiskinan pangan maupun nonpangan. Oleh karena itu, tidak ada jaminan bahwa daftar barang-barang itu mencerminkan tingkat kesejahteraan yang sama. Asupan kalori tidak mempertimbangkan perubahan dalam hal rasa, tingkat aktivitas, harga relatif atau barang-barang yang tersedia secara umum yang dapat memengaruhi hubungan antara asupan kalori dan pengeluaran konsumsi seluruhnya. Sebagai contoh, perbedaan rasa dapat berakibat pada garis kemiskinan pangan yang lebih tinggi di daerah-daerah di mana penduduk miskin cenderung mengonsumsi jenis-jenis makanan yang memiliki biaya per kalori yang tinggi (Wodon, 1997; Ravallion dan Lokshin, 2003). Kedua, daftar barang-barang yang digunakan untuk menghitung garis kemiskinan lebih sesuai dengan profil pengeluaran kelompok penduduk yang berada di atas garis kemiskinan, bukan dengan kelompok penduduk miskin. Akan

lebih baik apabila digunakan suatu kelompok acuan yang mencerminkan pola konsumsi penduduk miskin yang sebenarnya. Garis kemiskinan cukup peka terhadap pilihan kelompok acuan (Pradhan dkk., 2001) dan menggunakan kelompok-kelompok acuan yang lebih kaya biasanya menghasilkan garis kemiskinan yang lebih tinggi. Ketiga, ukuran sampel panel Susenas sebanyak 10.000 membuat penentuan garis kemiskinan yang terpisah untuk setiap provinsi sangat peka menghasilkan pencilan (*outliers*). Rata-rata hanya ada sekitar 33 rumah tangga dalam setiap kelompok acuan untuk setiap wilayah. Karena tidak setiap rumah tangga mengonsumsi setiap jenis barang yang termasuk dalam daftar, garis kemiskinan mungkin hanya didasarkan atas konsumsi sebenarnya segelintir rumah tangga saja.



BPS dapat mempertimbangkan untuk menerapkan metode perhitungan 'biaya kebutuhan dasar' untuk mengukur angka kemiskinan. Metode ini mematok daftar barang di seluruh wilayah dan di sepanjang waktu untuk menentukan garis kemiskinan. Hanya harga yang diperbolehkan untuk berubah guna mengoreksi perbedaan harga dan inflasi di masing-masing wilayah. Manfaatnya, metode ini dapat menjamin bahwa garis kemiskinan selalu cukup untuk membeli daftar barang yang sama dan, karena itu, cukup untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang sama. Daftar barang dapat diperbarui secara berkala guna mencerminkan perubahan dalam pola konsumsi, tetapi harus tetap sama tatkala dilakukan perbandingan kemiskinan dari waktu ke waktu.

Dimensi kemiskinan nonpendapatan: berbagai indikator menunjukkan sejumlah masalah yang terus terjadi

Indonesia telah mencapai kemajuan yang luar biasa dalam indikator-indikator kunci pembangunan manusia. Bab 2 memaparkan sejarah bagaimana Indonesia menerapkan kebijakan-kebijakan yang memungkinkan negeri ini mencapai kemajuan yang luar biasa di sejumlah aspek penting pembangunan manusia. Dalam beberapa indikator kunci, kemajuan dicapai secara signifikan dan patut dicatat.

- **Peningkatan capaian jenjang pendidikan, khususnya di sekolah dasar.** Seorang anak yang lahir pada tahun 1940 hanya memiliki 60 persen peluang untuk bersekolah, 40 persen peluang untuk menamatkan sekolah dasar (SD), dan hanya memiliki 15 persen peluang untuk menamatkan sekolah menengah pertama (SMP). Sebaliknya, lebih dari 90 persen anak yang lahir pada tahun 1980 berhasil tamat dari SD dan sekitar 60 persen berhasil lulus dari SMP. Gambar 3.3.a dengan jelas menunjukkan bahwa kohor (kelompok) yang lebih muda memiliki pendidikan yang lebih baik. Rata-rata capaian jenjang pendidikan dari kohor kelahiran tahun 1980 adalah sekitar 9,5 tahun bersekolah, 2,4 kali lebih tinggi dari kohor kelahiran tahun 1940. Pada 1996, kira-kira sepertiga dari total penduduk tidak dapat menyelesaikan SD. Delapan tahun kemudian, jumlah ini turun menjadi 24 persen. Rata-rata masa sekolah penduduk usia kerja meningkat sebesar 23 persen selama kurun waktu 8 tahun yang sama, dari 6,7 tahun menjadi 8,25 tahun.
- **Peningkatan jangkauan pelayanan kesehatan dasar, khususnya dalam hal penanganan kelahiran dan imunisasi.** Pada 1989, pemerintah mulai mempekerjakan bidan-bidan terlatih dan menempatkan mereka di daerah-daerah pedesaan, suatu prakarsa yang kemudian diformalkan menjadi program Bidan di Desa. Menjelang akhir 1994, lebih dari 50.000 bidan telah ditempatkan di desa-desa (Parker dan Roestam, 2002). Di antara kelompok-kelompok masyarakat yang terjaring dalam Survei Kehidupan Keluarga Indonesia, atau SKKI (*Indonesian Family Life Survey*, IFLS), ditemukan bahwa jumlah kelompok masyarakat yang memiliki bidan meningkat dari sebelumnya yang hanya kurang dari 10 persen pada tahun 1993 menjadi hampir 46 persen pada tahun 1997 (Frankenberg dkk., 2004). Pada 2002, hampir separuh dari seluruh jumlah kelahiran di daerah-daerah pedesaan ditolong oleh bidan desa (Badan Pusat Statistik dan ORC Macro, 2003). Perhatian pada pelayanan kesehatan dasar juga tercermin pada perbaikan angka vaksinasi. Jika pada tahun 1980 anak-anak berusia 12 bulan hingga 23 bulan yang menerima vaksinasi DPT pertama berjumlah kurang dari 20 persen, pada tahun 2004 vaksinasi DPT pertama tersebut menjangkau hampir 90 persen anak. Namun, terlepas dari kemajuan ini, wabah polio masih terus muncul di beberapa daerah.
- **Penurunan dramatis angka kematian anak usia balita.** Seperti ditunjukkan Gambar 3.4, angka kematian anak berusia di bawah lima tahun (balita) di Indonesia sangat tinggi pada 1960, yaitu lebih dari 200 per 1.000 anak, dua kali lipat lebih dibandingkan dengan di Filipina dan Thailand pada saat itu. Namun pada tahun 2005, Indonesia berhasil menurunkan angka kematian anak balita menjadi kurang dari 50. Walaupun angka ini masih sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara sebanding di kawasan Asia Timur, namun ini merupakan salah satu laju penurunan tercepat di kawasan tersebut.⁴³

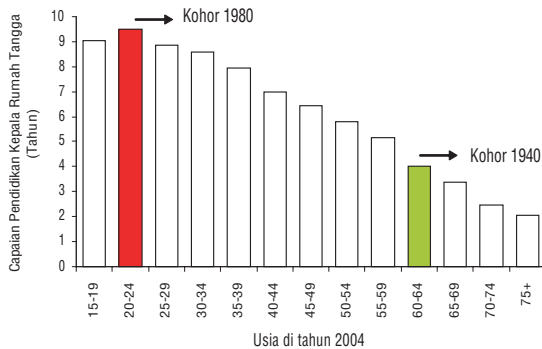
Namun, ada beberapa indikator pembangunan manusia lainnya di mana Indonesia benar-benar tertinggal dan perhatian khusus dibutuhkan. Di samping meraih keberhasilan di sejumlah bidang yang dipicu oleh kebijakan yang kokoh, Indonesia perlu mengerahkan upaya yang sungguh-sungguh pada indikator-indikator lainnya yang menunjukkan ketertinggalan Indonesia jika negeri ini ingin mencapai kemajuan. Hal ini meliputi angka peralihan dari SD ke SMP, angka kekurangan gizi pada anak, angka kematian ibu hamil, ketersediaan air bersih dan sanitasi. (Lihat Fokus dalam Bab 5 tentang Belanja Pemerintah, yang membahas tentang hasil yang buruk tersebut secara lebih mendalam, termasuk berbagai intervensi kebijakan khusus yang dapat membantu Indonesia berhasil menanggulangnya).

⁴³ Belakangan ini, angka partisipasi sekolah bersih (*net enrollment*) meningkat lagi dan ekstrapolasi tren akhir-akhir ini menandakan bahwa ada kenaikan kira-kira 8 persen selama periode 5 tahun (menggunakan data periode 2002-2004).

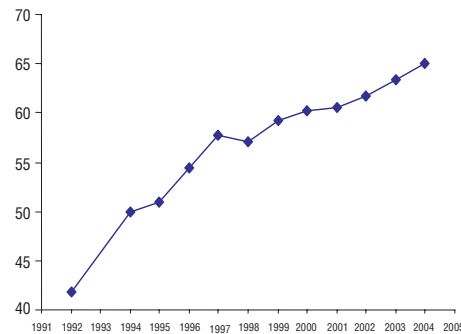
- Angka peralihan dari SD ke SMP rendah, khususnya di kalangan penduduk miskin.** Sejak krisis ekonomi, laju perbaikan angka partisipasi sekolah bersih (*net enrollment*) siswa tingkat sekolah menengah pertama (SMP) telah menurun. Angka partisipasi sekolah meningkat sebesar 16 persen dari tahun 1992 sampai 1997 (Gambar 3.3.b), tetapi dalam kurun 5 tahun sesudah tahun 1997 angka partisipasi sekolah hanya tumbuh 4 persen. Lebih buruk lagi, banyak anak, khususnya anak-anak miskin, putus sekolah setelah tamat sekolah dasar (SD). Di antara anak-anak berusia 16 hingga 18 tahun dari seperlima golongan penduduk termiskin, hanya 55 persen yang menamatkan SMP, dibandingkan dengan 89 persen dari seperlima golongan penduduk terkaya dari kelompok (kohor) yang sama. Pengamatan lebih jauh menunjukkan bahwa kenaikan angka partisipasi siswa SMP sejak tahun 2001 lebih disebabkan oleh banyaknya anak yang telah menyelesaikan kelas satu SMP dan melanjutkan ke kelas dua dan kelas tiga. Oleh karena itu, perbaikan yang tampak itu sebenarnya bukan disebabkan perbaikan angka peralihan yang lebih baik antara SD dan SMP.

Gambar 3.3 Tren pencapaian di bidang pendidikan di Indonesia

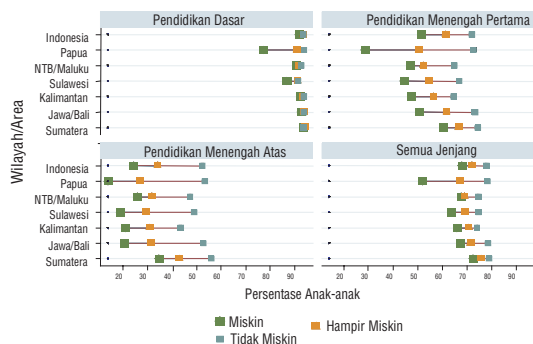
a. Kelompok (kohor) usia lebih muda berpendidikan lebih baik



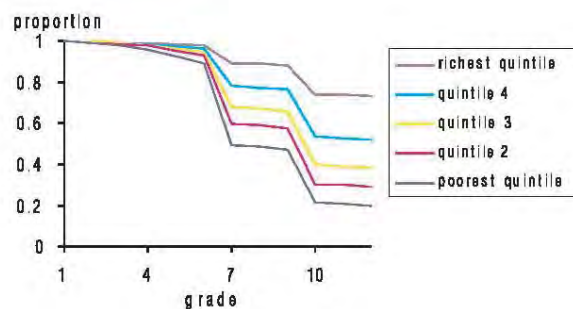
b. Angka partisipasi sekolah siswa SMP menunjukkan suatu peningkatan yang tetap



c. Namun, capaian jenjang pendidikan dapat menutupi perbedaan antarwilayah atau kelompok pengeluaran



d. Penduduk miskin berjuang untuk mencapai peralihan ke tingkat SMP Proporsi kohor saat ini yang mencapai tiap tingkat



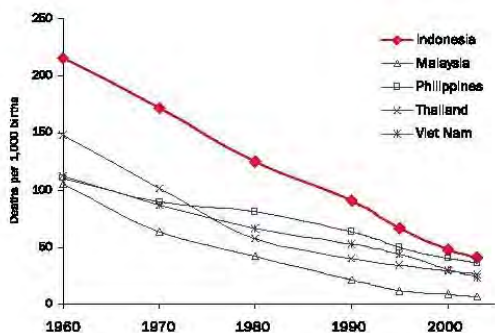
Sumber: Susenas, 2004.

- Angka kekurangan gizi (malnutrisi) sangat tinggi dan hanya baru-baru ini saja berhenti meningkat.** Angka kekurangan gizi termasuk tinggi bagi negara dengan tingkat kesehatan secara keseluruhan seperti Indonesia. Dengan menggunakan ukuran perbandingan berat tubuh dan usia, lebih dari seperempat dari jumlah anak berusia di bawah lima tahun (balita) mengalami masalah gizi (lihat Gambar 3.5). Sebagai perbandingan, angka kekurangan gizi di Malaysia mencapai 18 persen. Meskipun angka kematian anak balita di Indonesia kira-kira sepertiga dari yang terjadi di

Kamboja, namun persentase anak-anak yang mengalami kekurangan gizi di Indonesia hanya sekitar 20 persen lebih rendah dari Kamboja (Susenas, 2004). Lebih dari itu, dengan melihat laju perbaikan standar hidup yang bersifat tetap di Indonesia, yang lebih mengejutkan adalah angka anak-anak kurang gizi sedikit mengalami peningkatan pada tahun-tahun belakangan ini. Sampai dengan tahun 2000, angka kekurangan gizi di kalangan anak usia balita mengikuti tren penurunan yang serupa dengan angka kemiskinan, yakni mencapai 23 persen pada tahun itu, tetapi kemudian mulai naik kembali. Walaupun sejak saat itu tampaknya tren kenaikan telah berhenti, angka kekurangan gizi naik lagi hingga hampir 26 persen pada tahun 2003.⁴⁴ Sumber-sumber data selain Susenas menunjukkan bahwa angka kekurangan gizi kemungkinan mulai menurun kembali.

- **Angka kematian ibu hamil di Indonesia tinggi jauh lebih tinggi daripada negara-negara sebanding lainnya di kawasan Asia Timur.** Risiko kematian ibu hamil selama atau tidak lama sesudah persalinan cukup tinggi di Indonesia. Rasio kematian ibu hamil (*maternal mortality ratio*, MMR) secara nasional adalah 307 per 100.000 kelahiran.⁴⁵ Ini berarti seorang wanita yang melahirkan 4 anak mempunyai rata-rata probabilitas atau kemungkinan 1,2 persen meninggal akibat kehamilannya. Kematian ibu akibat melahirkan mencapai kira-kira 21 persen dari seluruh kematian perempuan usia produktif (Djaja, 2000; Survei Kesehatan Rumah Tangga Nasional, 1995).⁴⁶

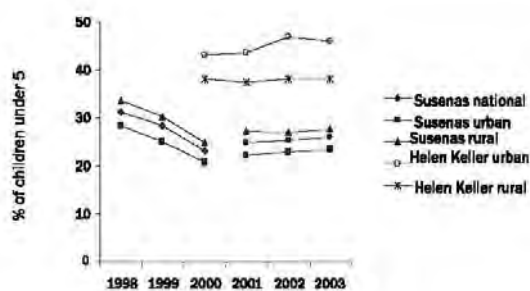
Gambar 3.4 Angka kematian anak balita sejak 1960: penurunan tercepat di kawasan Asia Timur



Sumber: *Making Services Work for the Poor*, World Bank 2005. Data angka kematian anak balita berasal dari Forum Laporan Bersama WHO/UNICEF tentang Penyakit-penyakit yang dapat Dicegah dengan Vaksin berdasarkan data WHO, UNICEF dan IDHS (www.childinfo.org)

Gambar 3.5 Namun, dewasa ini Indonesia memiliki angka gizi buruk yang tinggi dan stagnan

(Tren gizi bermasalah pada anak di Indonesia)



Sumber: Susenas 2004 dan Helen Keller International, Indonesia melaporkan angka gizi bermasalah yang berbeda. ****Catatan:** Kekurangan gizi pada anak didefinisikan sebagai proporsi anak usia balita yang berada minus dua simpangan baku di bawah rata-rata berat per umur populasi acuan.

- **Rendahnya akses air bersih, khususnya di kalangan penduduk miskin.** Akses air bersih di daerah-daerah pedesaan telah meningkat sebanyak 17 persen pada dekade terakhir. Akan tetapi, seperlima golongan (kuintil) penduduk termiskin belum mendapatkan akses air bersih yang memadai. Data keseluruhan menunjukkan perbedaan yang signifikan antara daerah pedesaan dan perkotaan dalam hal akses air bersih. Akses air bersih di daerah pedesaan diperkirakan sebesar 69 persen dan di daerah perkotaan 90 persen. Namun, bagi seperlima golongan (kuintil) penduduk termiskin, akses air bersih di wilayah pedesaan hanya sebesar 48 persen, sedangkan di wilayah perkotaan mencapai 78 persen. Data Susenas tahun 1994 dan 2004 menunjukkan bahwa tingkat kenaikan akses air bersih telah merata di kalangan seluruh kelompok penduduk di wilayah pedesaan, sementara di wilayah perkotaan laju kenaikan mengalami stagnasi (seperti yang diperkirakan akibat tingkat akses air bersih di wilayah perkotaan yang sudah tinggi).

⁴⁴ Data yang digunakan dalam kajian ini diambil dari komponen Core, Module dan Yodium (survei konsumsi garam beryodium) dari survei rumah tangga Susenas. Agar dapat dilakukan perbandingan dari waktu ke waktu, Provinsi Aceh, Maluku dan Papua tidak dimasukkan dalam analisis karena data dari waktu ke waktu yang lengkap untuk provinsi-provinsi tersebut tidak tersedia.

⁴⁵ Diperkirakan berdasarkan angka kematian yang dilaporkan dalam Survei Kependudukan dan Kesehatan tahun 2002 selama kurun waktu 1998 hingga 2002.

⁴⁶ Dalam revisi ke-10 tentang Penyakit menurut Penggolongan Internasional (*International Classification of Diseases*), kematian ibu didefinisikan sebagai 'kematian wanita pada masa kehamilan atau dalam 42 hari setelah berhentinya kehamilan, terlepas dari usia kehamilan dan tempat kehamilan, yang diakibatkan oleh sebab-sebab yang berhubungan dengan, atau diperburuk oleh, kehamilan atau penanganan kehamilan, bukan karena sebab-sebab kecelakaan atau insiden lainnya.

- **Sanitasi sangat buruk, khususnya di kalangan penduduk miskin. Tak dapat disangkal bahwa pelayanan sanitasi di Indonesia adalah yang terburuk di kawasan Asia.** Hanya kurang dari 1 persen penduduk Indonesia yang mendapatkan layanan saluran pembuangan kotoran. Data Susenas menunjukkan bahwa 80 persen penduduk miskin di wilayah pedesaan dan 59 persen penduduk miskin di daerah perkotaan tidak memiliki akses sanitasi yang memadai. Biaya akibat sanitasi yang tidak memadai itu sangat tinggi, dan biaya kesehatan serta lingkungan di kota-kota juga khususnya melambung. Dengan mempertimbangkan bahwa ada 70 juta orang yang menggunakan dan berbagi fasilitas sanitasi, baik yang berbentuk umum maupun bentuk-bentuk nonswasta lainnya, diperkirakan bahwa biaya sanitasi penduduk miskin (yang hanya diukur dengan waktu menunggu dan waktu berjalan) kurang lebih sebesar Rp 530.000 (56 dolar AS) per orang per hari, atau hampir sebesar 2,6 persen dari PDB.

Kemiskinan multidimensi: monster berkepala banyak

Apabila kemiskinan 'multidimensi' didefinisikan sebagai kemiskinan dalam hal pengeluaran/pendapatan dan/atau kekurangan dari segi salah satu dimensi kemiskinan nonpendapatan seperti yang dibahas di atas, kira-kira separuh penduduk Indonesia tergolong miskin. Apabila definisi kemiskinan diperluas hingga mencakup dimensi-dimensi lain kesejahteraan manusia, seperti konsumsi, pendidikan, kesehatan, dan akses infrastruktur dasar yang memadai, maka kemiskinan tetap akan menjadi isu utama di Indonesia. Hampir separuh penduduk Indonesia sekarang ini mengalami sedikitnya satu jenis kemiskinan. Jangkauan kemiskinan yang sebenarnya bahkan lebih menonjol di daerah pedesaan, dengan dua pertiga penduduk mengalami sedikitnya satu jenis kekurangan, sementara hampir 30 persen rumah tangga di daerah perkotaan mengalami kekurangan untuk sedikitnya satu jenis kebutuhan dasar. Walaupun ada kecenderungan bahwa penduduk miskin mengalami beberapa bentuk kekurangan, hendaknya dicatat bahwa dimensi-dimensi kekurangan lainnya tidak sepenuhnya berkorelasi dengan kemiskinan dari segi pengeluaran. Kira-kira 42 persen rumah tangga yang disebut 'tidak miskin' tidak memiliki akses air bersih, dan sekitar 32 persen rumah tangga 'tidak miskin' harus hidup tanpa sanitasi yang memadai.

Keragaman sifat kemiskinan pada setiap wilayah berimplikasi pada pertimbangan mengenai strategi-strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Pertama, merupakan keharusan untuk mengenali perbedaan-perbedaan di tingkat wilayah dan memecah data ke tingkat wilayah untuk menentukan masalah kemiskinan apa yang menonjol di masing-masing wilayah. Kedua, strategi yang berlainan mungkin dibutuhkan untuk mengatasi indikator tingkat kemiskinan yang berbeda-beda. Ketiga, strategi-strategi ini harus memanfaatkan sistem pemerintahan Indonesia yang terdesentralisasi, yang memungkinkan penerapan strategi yang berbeda di wilayah yang berbeda.

Tabel 3.2 Kemiskinan multidimensi

Proporsi	Miskin (%)	Bukan Miskin(%)
Kelahiran dibantu oleh dukun	40,2	22,8
Anak usia 7-12 tahun yang tidak terdaftar di sekolah dasar	6,0	2,5
Anak usia 12-15 tahun yang tidak terdaftar di sekolah menengah pertama	22,5	10,9
Rumah tangga tanpa akses terhadap fasilitas sanitasi	52,4	32,5
Rumah tangga tanpa akses terhadap air bersih	51,8	42,2

Sumber : Susenas, 2004.

Walaupun korelasi antarberbagai dimensi kemiskinan mungkin tidak kuat di sebagian wilayah, namun di sebagian wilayah lainnya korelasi itu bisa jadi kuat, seperti di Indonesia bagian Timur. Di bagian yang lebih terpencil dari negeri ini, kemiskinan dari segi pendapatan jelas sejalan dengan jangkauan pemberian pelayanan yang lebih buruk dan hasil (*outcomes*) kemiskinan nonpendapatan yang lebih buruk. Daerah-daerah seperti Indonesia bagian Timur mungkin memerlukan strategi regional yang khusus untuk menangani kemiskinan yang berwatak multi-dimensi.

Ketimpangan: kisah positif yang disertai sejumlah pertanyaan

Salah satu kekuatan utama dari kisah sejarah pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin di Indonesia adalah distribusi pendapatan nasional yang cukup merata, yang tetap cukup stabil selama beberapa dekade. Dari awal 1980-an hingga krisis tahun 1998, rasio Gini konsumsi berada pada kisaran 33 persen, sedangkan rasio Gini pendapatan 11 persen lebih tinggi, yakni sebesar 44 persen. Tingkat ketimpangan bahkan sedikit menurun selama krisis, dengan rasio Gini konsumsi mencapai sebesar 31,7 persen pada tahun 1999. Sebenarnya, seandainya distribusi pengeluaran tidak berubah sedemikian rupa sehingga mengurangi tingkat ketimpangan pada periode 1997-1999 sebagai buah dari dampak krisis, angka kemiskinan akan mencapai 28 persen, jauh lebih tinggi dari tingkat kemiskinan 23,4 persen yang secara nyata dialami pada tahun 1999.

Pada masa belakangan, rasio Gini yang sebelumnya stabil mulai menunjukkan peningkatan ketimpangan. Rasio Gini pada tahun 2004 kira-kira sebesar 34,8 persen atau 3,1 poin persentase lebih tinggi dibandingkan rasio Gini pada tahun 1999. Penguraian perubahan kemiskinan pada masa setelah krisis menjadi komponen pertumbuhan dan komponen distribusi menunjukkan bahwa kedua komponen tersebut memainkan efek kompensasi atau penyeimbangan. Efek pertumbuhan yang menurunkan angka kemiskinan pada tahun 1999-2004 jauh lebih besar dari efek distribusi yang meningkatkan angka kemiskinan, yang menghasilkan penurunan dramatis jumlah penduduk miskin sebesar 6,7 poin persentase. Selama periode tersebut, seandainya ketimpangan tidak meningkat sebagai akibat perubahan distribusi yang menguntungkan penduduk tidak miskin, niscaya angka kemiskinan akan turun menjadi hanya 12,1 persen, jauh lebih rendah dibandingkan angka 16,7 persen yang secara nyata dialami pada tahun 2004. Meskipun tidak begitu jelas apa yang terjadi di balik pergeseran itu, bukti empiris mencatat fenomena semacam ini di seluruh negara berkembang. Lebih dari itu, dengan titik awal historis kesetaraan relatif distribusi pengeluaran yang dimiliki Indonesia, upaya pengurangan kemiskinan terbaik adalah upaya pengurangan kemiskinan yang dipicu oleh pertumbuhan yang dapat menguntungkan bagian besar kelompok distribusi pendapatan yang berada di bawah garis kemiskinan 2 dolar AS per hari (lihat Gambar 3.1).

Gambaran ketimpangan pendapatan yang paling mencolok di Indonesia adalah ketimpangan antarwilayah dan ketimpangan antarkelompok (lihat bagian sebelumnya). Tingkat kesenjangan pendapatan di daerah perkotaan jauh lebih tinggi daripada di daerah pedesaan. Pada tahun 2004 perbedaan tingkat kesenjangan di kedua wilayah tersebut mencapai 9 poin persentase dalam rasio Gini pendapatan. Tingkat kesenjangan pendapatan di wilayah Jawa/Bali (47 persen) lebih tinggi dibandingkan dengan wilayah di luar Jawa (40 persen). Pada tahun 2004 sektor jasa merupakan sektor dengan tingkat kesenjangan pendapatan paling tinggi, sementara sektor pertanian mengalami tingkat kesenjangan pendapatan terendah baik di daerah pedesaan maupun daerah perkotaan.

Namun, gambaran ketimpangan pendapatan di Indonesia menimbulkan pertanyaan. Apakah tingkat ketimpangan pendapatan sesungguhnya di Indonesia serendah angka yang ditunjukkan data statistik Susenas dari waktu ke waktu? Sejumlah bukti yang bersifat anekdot menunjukkan bahwa keadaan yang sebenarnya mungkin tidaklah demikian (lihat Kotak 3.2 mengenai Ketimpangan). Jika pun ada persoalan di sini, hal itu mungkin terkait dengan pencatatan yang jauh lebih rendah terhadap jumlah pendapatan di kalangan penduduk Indonesia yang paling makmur. Diperlukan analisis lebih lanjut untuk dapat memahami secara lebih baik tingkat pendapatan kelompok masyarakat ini. Studi tentang kelompok penduduk yang paling kaya semacam itu bukan saja sulit dilakukan, melainkan juga berada di luar cakupan laporan kemiskinan ini. Namun demikian, yang jelas ialah pendapatan paling tinggi bahkan di kalangan sepersepuluh kelompok penduduk terkaya itu saja dapat mengubah secara substansial perkiraan-perkiraan angka Gini. Kendati studi ini mungkin dapat melebarkan 'ujung bagian atas' dari distribusi pendapatan, tanpa mengubah posisi 'tumpukan' distribusi, hal itu tetap tidak akan mengubah fokus ataupun rekomendasi-rekomendasi laporan ini dalam hal sasarannya pada penduduk miskin.

Kotak 3.2 Apakah tingkat ketimpangan di Indonesia benar-benar sedemikian rendah?

Data survei rumah tangga Susenas menunjukkan bahwa ketimpangan pendapatan di Indonesia hanya berada pada tingkat yang moderat. Memang, koefisien Gini Indonesia untuk tingkat ketimpangan adalah sebesar 34 persen, yang membuat Indonesia sebanding dengan Belanda, sebuah negara dengan sistem kesejahteraan sosial yang lebih luas. Dengan angka tersebut, Indonesia juga memiliki tingkat ketimpangan yang lebih baik bila dibandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya, seperti Brazil (61 persen), China (40 persen), dan Malaysia (49 persen). Data Susenas juga menunjukkan bahwa tingkat ketimpangan pendapatan di Indonesia mengalami penurunan sejak tahun 2002 hingga 2004.

Namun, benarkah tingkat ketimpangan pendapatan begitu rendah? Persepsi masyarakat awam sangat berlawanan dengan data yang ada. Selain itu, pengamatan sekilas terhadap kondisi jalanan di ibu kota Jakarta menimbulkan keraguan menyangkut keakuratan data. Ibu kota Jakarta dipenuhi dengan pusat-pusat perbelanjaan kelas atas, lingkungan-lingkungan perumahan yang sangat mewah. Tidaklah aneh melihat di mana-mana mobil-mobil mewah seperti Jaguar dan Mercedes berjejer bersebelahan dengan bus-bus metro mini yang sudah dalam kondisi tidak layak, yang merupakan sarana angkutan umum utama di Jakarta.

Salah satu kemungkinan penjelasan mengenai perbedaan yang tampak antara angka statistik pemerintah dan pengamatan yang dilakukan secara sederhana adalah karena survei rumah tangga Susenas tidak cukup menggambarkan tingkat pengeluaran penduduk kaya. Contohnya, data Susenas 2002 mengenai pengeluaran rumah tangga per kapita pada 10 persen kelompok penduduk terkaya hanya sebesar Rp 10 juta per bulan (sekitar 1.100 dolar AS), angka rendah yang mengejutkan. Sementara itu, ragu terhadap angka tersebut, dengan menggunakan data tahun 2001, McKinsey di Hong Kong memperkirakan bahwa keluarga-keluarga superkaya, yang didefinisikan sebagai keluarga yang memiliki aset minimal 1 juta dolar AS, hanya berjumlah 0,03 persen dari total populasi atau sekitar 64 ribu orang. Data pajak impor menunjukkan bahwa setiap tahun kira-kira 1.600 mobil mewah Mercedes Benz seharga lebih dari 30.000 dolar AS diimpor ke negara ini. Indikasi lain mengenai adanya ketimpangan pendapatan dapat dilihat dari meningkatnya jumlah pelajar Indonesia yang belajar atas biaya sendiri di universitas-universitas di Australia. Sebelum masa krisis, yakni pada 1996, jumlah total pelajar ini sebanyak 3.000 orang. Menjelang tahun 2000, di tengah puncak masa krisis ekonomi, angka ini meningkat dua kali lipat. Seluruh pengamatan ini menunjukkan bahwa tingkat ketimpangan pendapatan di Indonesia mungkin tidak semoderat seperti yang digambarkan dalam data-data hasil dari berbagai survei rumah tangga.

Dalam riset yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian SMERU ditemukan sejumlah kelemahan di dalam data-data yang dikumpulkan Susenas, seperti penggunaan jumlah pengeluaran sebagai ukuran untuk memperkirakan jumlah pendapatan, tidak dimasukkannya data dari keluarga-keluarga yang sangat kaya, dan kegagalan untuk mengamati ketimpangan di dalam masing-masing daerah perkotaan dan daerah pedesaan, serta ketimpangan antara kedua wilayah tersebut.

Sumber: Susenas, 2002; Suryadarma, Suryahadi, and Widyanti, 2003; McKinsey, 1997.

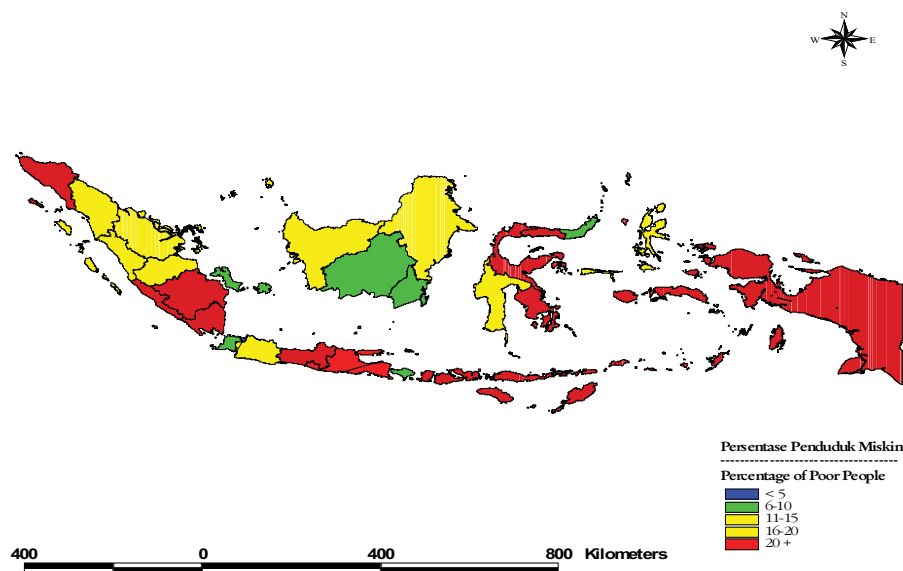
Wilayah-wilayah Tertinggal

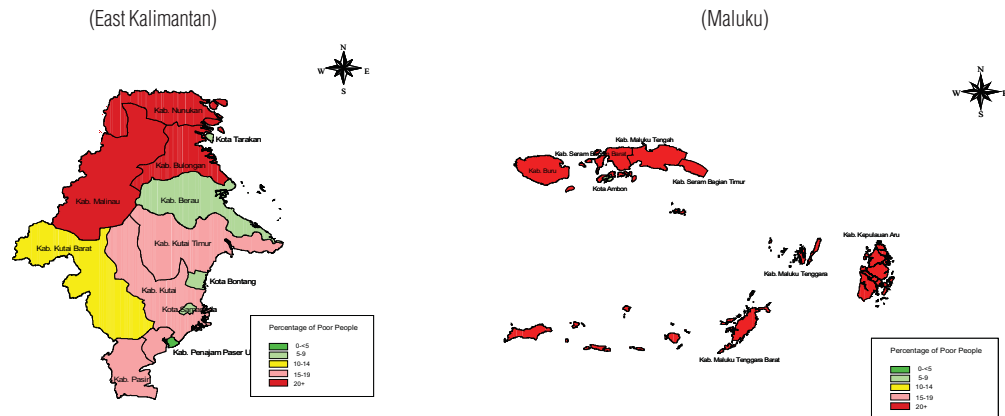
Ketimpangan antarwilayah dan kantong-kantong kemiskinan

Indonesia dicirikan oleh ketimpangan yang lebar antarwilayah, khususnya apa yang disebut sebagai 'wilayah-wilayah tertinggal' di Indonesia bagian Timur. Indeks angka kemiskinan nasional menutupi gambaran mengenai ketimpangan yang lebar dalam hal tingkat kemiskinan di antara wilayah-wilayah di Indonesia (lihat bagian tentang enam Fokus Wilayah pada akhir bab ini). Contohnya, jumlah penduduk miskin berkisar antara 3,2 persen di Jakarta hingga 27,9 persen di Nusa Tenggara Timur. Berdasarkan data tahun 2004, penduduk yang tinggal di Papua memiliki kemungkinan 4 kali lebih tinggi untuk menjadi miskin dibandingkan dengan penduduk yang tinggal di wilayah kaya seperti Kalimantan, yang memiliki angka kemiskinan relatif rendah, yakni sebesar 11 persen. Bobot perbedaan tingkat kemiskinan yang signifikan di antara wilayah-wilayah geografis yang berbeda seringkali terlalu besar untuk dapat dijelaskan hanya melalui perbedaan ciri-ciri individu atau rumah tangga semata. Bahkan, setelah dikontrol dengan karakteristik-karakteristik yang lain, wilayah Indonesia bagian Timur (kepulauan Nusa Tenggara dan Maluku) masih memperlihatkan tingkat kemiskinan dari segi pengeluaran (*expenditure poverty rate*) yang lebih tinggi (baik berkenaan dengan jumlah penduduk miskin maupun tingkat keparahan kemiskinan) serta kinerja yang lebih buruk dalam hampir seluruh indikator sosial-ekonomi.

Ketimpangan antarwilayah bukan satu-satunya bukti mengenai variasi kemiskinan yang sangat tajam di provinsi-provinsi dan wilayah-wilayah kepulauan di Indonesia: kantong-kantong kemiskinan juga terdapat di dalam provinsi-provinsi. Seperti halnya variasi antarwilayah, variasi internal kemiskinan di tingkat provinsi/kabupaten cukup penting. Di wilayah Kalimantan yang relatif kaya (dengan jumlah penduduk miskin sebesar 11 persen) terdapat kabupaten miskin seperti Landak, yang 24,7 persen penduduknya hidup di bawah garis kemiskinan, dan kabupaten kaya seperti Banjarmasin, di mana hanya terdapat 3,2 persen penduduk miskin. Sementara itu, di wilayah Indonesia bagian timur yang relatif miskin (dengan jumlah penduduk miskin sebanyak 26,1 persen) terdapat kabupaten dengan angka kemiskinan yang lebih rendah dibandingkan dengan angka rata-rata kemiskinan nasional, seperti Kota Ternate di Maluku Utara. Variasi angka kemiskinan tersebut diberi penekanan dengan mengembangkan peta kemiskinan, menggunakan metode perkiraan wilayah kecil (*small-area estimation method*), yang memperlihatkan secara dramatis keberadaan kantong-kantong kemiskinan bahkan di dalam daerah tingkat kabupaten (lihat Kotak Pemetaan Kemiskinan dalam Bab 6 tentang Perlindungan Sosial).

Gambar 3.6 Angka kemiskinan di Indonesia sangat bervariasi...



Gambar 3.6.b ...dan banyak terdapat kantong-kantong kemiskinan termasuk di wilayah kaya

Sumber: Susenas, 2004.

Bahkan hanya dengan memperhatikan dimensi-dimensi kemiskinan non-pendapatan, ketimpangan antarwilayah terjadi di seluruh Indonesia. Ketimpangan antarwilayah dari segi kemiskinan non-pendapatan ini berkorelasi secara luas dengan tingkat kemiskinan di wilayah-wilayah kepulauan. Sebagian provinsi yang memiliki angka kemiskinan tertinggi juga menunjukkan angka tertinggi dari segi kekurangan (deprivasi) lainnya. Secara keseluruhan provinsi Nusa Tenggara, Bengkulu, Kalimantan Barat, dan Papua tertinggal dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain dalam upaya pemberantasan kemiskinan multi dimensi. Korelasi *rho* Spearman antara angka kemiskinan dan indikator-indikator kemiskinan nonpendapatan lainnya berkisar antara 18 hingga 57 persen.

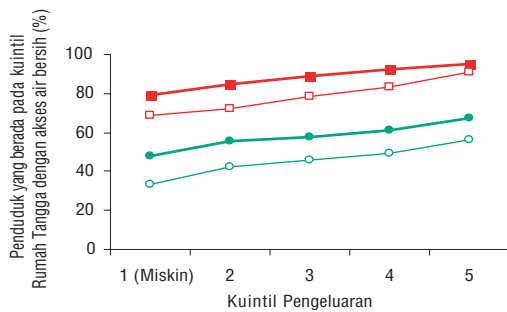
- **Ketimpangan antarwilayah dalam capaian jenjang pendidikan.** Meskipun rata-rata capaian jenjang pendidikan antarwilayah tidak begitu besar (dengan perbedaan antara yang tertinggi dan terendah hanya terpaut 0,6 tahun), perbedaan capaian jenjang pendidikan di kalangan penduduk miskin lebih besar. Di Papua, capaian jenjang pendidikan penduduk miskin lebih rendah 3 tahun daripada di Sumatera. Sedangkan di Papua terdapat ketimpangan yang besar dalam capaian jenjang pendidikan antara penduduk miskin dan penduduk tidak miskin. Selain itu, ada perbedaan mencolok antara capaian jenjang pendidikan penduduk di daerah perkotaan dan di daerah pedesaan, dengan perbedaan rata-rata sebesar 2,5 tahun.
- **Ketimpangan antarwilayah dalam hal akses air bersih.** Gambar 3.7 menunjukkan perbedaan 55 poin persentase antara akses air bersih seperlima golongan penduduk termiskin di Papua dan dibandingkan seperlima golongan penduduk termiskin yang memperoleh pelayanan lebih baik di Jawa/Bali. Di Sumatera, Sulawesi, dan Nusa Tenggara/Maluku, jangkauan akses air bersih berkisar antara 50-70 persen pada seluruh kelompok penduduk.
- **Ketimpangan antarwilayah dalam hal akses sanitasi.** Meskipun secara keseluruhan tingkat akses sanitasi di Indonesia rendah, namun terdapat perbedaan mencolok antara masing-masing wilayah. Perbedaan terbesar antara seperlima golongan (kuintil) penduduk tertinggi dan seperlima golongan (kuintil) penduduk terendah terdapat di Papua, di mana hanya 10 persen dari seperlima golongan penduduk termiskin mendapat akses sanitasi yang layak dibandingkan dengan 70 persen dari seperlima golongan (kuintil) penduduk terkaya (Susenas, 2004). Perbedaan mencolok lainnya adalah antara daerah pedesaan, dengan akses ke sanitasi sebesar 44 persen, dan daerah perkotaan, dengan akses ke sanitasi sebesar 66 persen (lihat Gambar 3.7). Perbedaan jangkauan ini semakin lebar menurut perbedaan rumah tangga yang lebih miskin dan rumah tangga yang lebih kaya. Hanya 40 persen dari seperlima golongan (kuintil) penduduk termiskin di daerah perkotaan yang memiliki akses ke sanitasi yang baik, sementara 80 persen dari seperlima golongan (kuintil) penduduk terkaya memiliki akses. Hanya 12 persen dari penduduk miskin di daerah

pedesaan yang memiliki akses ke sanitasi yang baik. Meskipun keadaan sanitasi di daerah perkotaan telah membaik, namun hanya ada sedikit perbaikan keadaan sanitasi di daerah pedesaan selama sepuluh tahun terakhir.

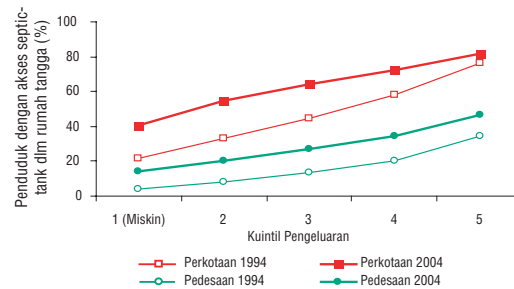
- **Ketimpangan antarwilayah dalam hal kekurangan gizi pada anak.** Meskipun angka kekurangan gizi (*malnutrition*) di seluruh wilayah di Indonesia tetap tinggi, namun ada beberapa perbedaan di tingkat wilayah. Di wilayah Jawa/Bali, di mana angka kekurangan gizi tercatat paling rendah, hampir seperempat dari jumlah anak berusia di bawah lima tahun (balita) digolongkan mengalami masalah kekurangan gizi,⁴⁷ dan 6 persen anak balita di wilayah tersebut digolongkan menderita gizi buruk (*severe malnutrition*). Di wilayah Indonesia bagian Timur angka kekurangan gizi lebih tinggi. Misalnya, di Nusa Tenggara hampir 40 persen anak balita mengalami kekurangan gizi, sementara 13 persen dari mereka menderita gizi buruk.⁴⁸

Gambar 3.7 Perluasan akses sumber air bersih dan perbaikan sanitasi menurut kelompok pendapatan, 1994-2004

Akses terhadap air bersih telah meningkat dalam 10 tahun terakhir, namun wilayah pedesaan masih tertinggal



Akses terhadap sanitasi masih lebih rendah daripada akses terhadap sumber air bersih, baik di perkotaan maupun di pedesaan



Sumber: Susenas 1994 dan 2004.

Catatan: Air bersih didefinisikan sebagai persentase orang yang tinggal dalam sebuah rumah tangga yang memiliki akses terhadap air minum dalam kemasan (AMDK), air PAM, air tanah, dan mata air yang terlindungi.

Hal yang memperumit penanganan wilayah-wilayah tertinggal di Indonesia adalah mayoritas penduduk miskin Indonesia tinggal di wilayah-wilayah yang memiliki angka kemiskinan yang relatif lebih rendah, seperti di Jawa dan Sumatera. Hal ini disebabkan tingkat kepadatan penduduk yang lebih tinggi di kedua pulau di bagian Barat Indonesia. Contohnya, dengan angka kemiskinan sebesar 15,7 persen, Jawa dihuni oleh 59 persen penduduk Indonesia dan 56,8 persen penduduk miskin. Sebaliknya, Papua, yang memiliki angka kemiskinan sebesar 38,7 persen, hanya dihuni oleh 1,2 persen penduduk Indonesia dan 2,7 persen penduduk miskin. Lampiran III.2 memberi gambaran mengenai di wilayah mana penduduk miskin—yang tidak memiliki akses terhadap pelayanan infrastruktur dasar berupa jalan, listrik, air, dan sanitasi—tinggal. Ketika angka penduduk miskin yang tidak memiliki akses dicermati, wilayah pedesaan di Jawa/Bali dan Sumatera secara konsisten terlihat sebagai wilayah di mana penduduk miskin yang tidak memiliki akses terhadap berbagai pelayanan dasar berada. Ini adalah dilema yang sulit bagi upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Memusatkan perhatian pada wilayah-wilayah yang paling miskin jelas penting dalam rangka mendorong kesetaraan, integrasi wilayah, pertumbuhan yang seimbang dan stabilitas politik. Namun, memusatkan perhatian pada upaya penanggulangan kemiskinan di wilayah-wilayah yang berpenduduk paling padat akan menghasilkan pengurangan angka kemiskinan secara lebih cepat di Indonesia secara keseluruhan. Selain itu, dengan tingkat kepadatan penduduk yang tinggi, biaya satuan upaya pengurangan kemiskinan di wilayah-wilayah tersebut menjadi lebih kecil.

⁴⁷ Kekurangan gizi pada anak (*child malnutrition*) didefinisikan sebagai persentase anak berusia di bawah lima tahun (balita) yang berada pada dua simpangan baku lebih rendah dari rata-rata perbandingan berat terhadap umur untuk populasi acuan. Sementara itu, gizi buruk (*severe malnutrition*) didefinisikan sebagai persentase anak balita yang berada pada tiga simpangan baku lebih rendah dari rata-rata perbandingan berat terhadap umur untuk kelompok acuan.

⁴⁸ Data diambil dari komponen Core, Module dan Yodium (survei tentang konsumsi garam beryodium) dalam survei rumah tangga Susenas.

Keanekaragaman wilayah dan dampak pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan

Hubungan antara kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi secara fundamental berbeda, tergantung pada wilayah. Namun, apa penyebab perbedaan ini? Struktur-struktur ekonomi yang berbeda di luar dan di pulau Jawa terlihat dalam respons kemiskinan yang sangat bervariasi terhadap pertumbuhan ekonomi lokal. Tingginya keanekaragaman di tiap-tiap wilayah Indonesia dari segi zona iklim pertanian, lembaga-lembaga daerah, dan faktor-faktor lain, mengakibatkan hubungan antara kaitan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi yang sangat berbeda. Setiap wilayah memiliki sejarah penanggulangan kemiskinan yang berbeda dan di beberapa wilayah laju pengurangan kemiskinan lebih pesat dibandingkan dengan di sebagian wilayah lain. Pertanyaannya: apakah perbedaan antarwilayah disebabkan oleh perbedaan pada di tingkat pertumbuhan wilayah semata, atau apakah ada faktor-faktor yang khas wilayah yang secara berbeda menerjemahkan pengalaman pertumbuhan menjadi pengurangan kemiskinan?

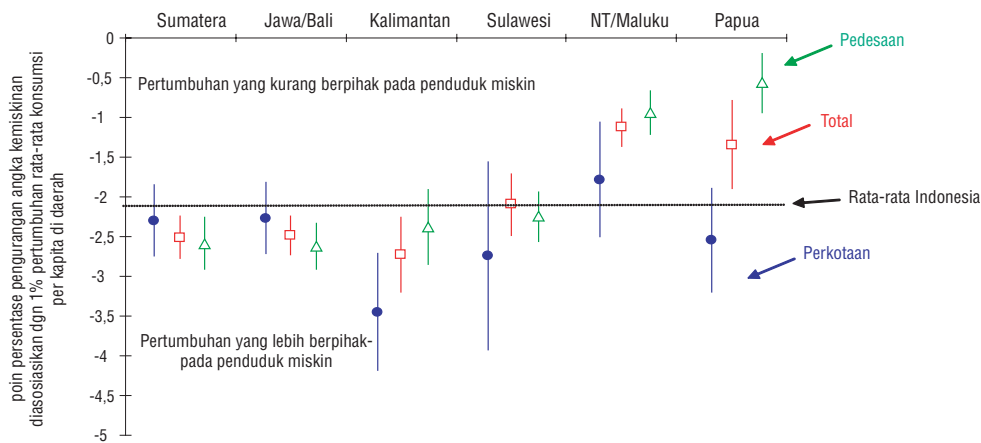
Jawaban terhadap pertanyaan di atas dapat dicari dengan cara memisahkan efek pertumbuhan ekonomi terhadap perubahan kemiskinan dan menganalisis elastisitas antara kemiskinan dan pertumbuhan. Untuk menjawab pertanyaan ini, dilakukan analisis terhadap data ukuran kemiskinan dan ukuran konsumsi pada tingkat provinsi sepanjang periode 1984-2002. Provinsi dibagi menjadi daerah perkotaan dan daerah pedesaan, sehingga ada dua pengamatan (observasi) untuk sebagian besar provinsi di Indonesia (kecuali Jakarta). Kemudian, elastisitas antara kemiskinan dan pertumbuhan untuk tingkat provinsi dan untuk daerah perkotaan/ pedesaan diperkirakan secara statistik.⁴⁹ (Untuk hasilnya, lihat Lampiran III.2.)

Dengan mengontrol ketimpangan awal, maka efek pertumbuhan terhadap perubahan kemiskinan dapat dipisahkan. Pertumbuhan konsumsi rata-rata memiliki asosiasi yang negatif dan signifikan dengan perubahan kemiskinan, dengan perkiraan tingkat elastisitas sebesar -2,1 persen. Angka ini menunjukkan besarnya angka kemiskinan akan berubah jika terjadi perubahan 1 persen dalam angka konsumsi rata-rata. Dengan demikian, dalam data ini angka kemiskinan pada tingkat nasional akan turun rata-rata sebesar 2,1 persen untuk setiap kenaikan 1 persen konsumsi rata-rata (yang mewakili pertumbuhan ekonomi per kapita).

Jelaslah bahwa ada ketimpangan antarwilayah dari segi bagaimana pertumbuhan memengaruhi kemiskinan. Selanjutnya, perbedaan-perbedaan tersebut dilihat di enam wilayah yang digunakan dalam laporan ini: Sumatera, Jawa/Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara/Maluku dan Papua. Elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan di Jawa/Bali -2,5 persen, yang bobotnya lebih besar daripada angka elastisitas untuk negeri ini secara keseluruhan. Hal itu berarti adanya pertumbuhan ekonomi di Jawa/Bali akan menghasilkan rata-rata pengurangan angka kemiskinan yang lebih cepat dibandingkan dengan di wilayah-wilayah lainnya di seluruh Indonesia. Gambar 3.8 menunjukkan beberapa wilayah memiliki angka elastisitas kemiskinan yang jauh lebih kecil daripada elastisitas kemiskinan di Jawa/Bali. Khususnya, wilayah-wilayah seperti Papua, Nusa Tenggara/Maluku, dan mungkin Sulawesi, semuanya memiliki perkiraan angka elastisitas yang lebih rendah. Dengan demikian, ada bukti yang jelas mengenai adanya ketimpangan antarwilayah dalam hal cara pertumbuhan memengaruhi kemiskinan.

⁴⁹ Perkiraan ini dilakukan dengan cara meregresikan perubahan angka kemiskinan lokal dengan perubahan konsumsi rata-rata, di mana perubahan konsumsi rata-rata ini mewakili gambaran pertumbuhan secara keseluruhan di wilayah lokal. Karena hubungan antara pertumbuhan konsumsi lokal dan perubahan angka kemiskinan lokal sebagian disebabkan distribusi konsumsi di dekat garis kemiskinan, maka perlu dilakukan kontrol terhadap distribusi konsumsi pada periode awal atau periode dasar (*base period*). Hal ini dilakukan dengan memasukkan pula koefisien Gini periode dasar dan angka kemiskinan periode dasar dalam analisis.

Gambar 3.8 Di Indonesia bagian timur pertumbuhan kurang berpihak pada penduduk miskin Elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan menurut wilayah, perkotaan-pedesaan)



Data: Modul Konsumsi Susenas, 1984-2002.

Sumber: Friedman, 2006. Dengan selang kepercayaan 95 persen.

Daerah perkotaan dan daerah pedesaan juga memberi gambaran yang berbeda. Daerah perkotaan dan daerah pedesaan dapat pula diamati secara terpisah, dan hal ini menyajikan gambaran wilayah yang sangat berbeda pula. Di daerah perkotaan elastisitas tingkat wilayah (*regional elasticities*) tidak banyak bervariasi. Namun, untuk kemiskinan di daerah pedesaan terdapat pola tingkat wilayah yang sangat berbeda. Perkiraan angka elastisitas untuk wilayah Jawa/Bali adalah -2,5 persen, sangat mirip dengan angka elastisitas di daerah perkotaan di Jawa/Bali. Akan tetapi, untuk daerah pedesaan di wilayah Sulawesi, Nusa Tenggara/Maluku, dan Papua, angka elastisitasnya jauh lebih rendah. Di Sulawesi, angka elastisitas diperkirakan sebesar -2,1 persen, Nusa Tenggara/Maluku -0,9 persen, dan Papua -0,5 persen. Dengan demikian, perubahan angka kemiskinan di daerah pedesaan di wilayah-wilayah tersebut jauh lebih tidak terkait dengan pertumbuhan secara keseluruhan dibandingkan perubahan angka kemiskinan di daerah pedesaan di wilayah-wilayah Indonesia lainnya (yakni, Jawa/Bali dan Kalimantan—peny.). Hal ini menunjukkan bahwa diperlukan infrastruktur yang lebih baik di wilayah-wilayah tersebut jika wilayah-wilayah itu hendak dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Gambaran terakhir mengenai keanekaragaman wilayah tampak pada Gambar 3.8. Di Sumatera dan Jawa/Bali (yang di kedua wilayah itu terdapat 80 persen penduduk Indonesia dan 79 persen penduduk miskin), elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan di daerah pedesaan jauh lebih besar (menurut perhitungan absolut) daripada elastisitas kemiskinan terhadap pertumbuhan di daerah perkotaan. Hasil temuan ini sejalan dengan bukti dari Indonesia dan negara-negara Asia lainnya bahwa pertumbuhan produktivitas pertanian berpihak pada penduduk miskin. Hal yang lebih mengkhawatirkan—mengingat ketiadaan teknologi yang memadai di bidang pertanian di sebagian besar wilayah Indonesia bagian Timur—untuk wilayah Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara/Maluku dan Papua pertumbuhan di daerah perkotaan jauh lebih berpihak pada penduduk miskin daripada pertumbuhan di daerah pedesaan.

II Profil Penduduk Miskin

Dari setiap 100 orang Indonesia...	Namun, dari setiap 100 orang miskin Indonesia...
<ul style="list-style-type: none"> • 57 orang tinggal di daerah pedesaan • 44 orang tidak memiliki akses terhadap air bersih • 49 orang tidak memiliki akses terhadap sanitasi yang layak • 29 orang memiliki anggota keluarga lebih dari lima orang • 49 orang tidak lulus sekolah dasar • 11 orang buta aksara • 44 orang bekerja di sektor pertanian • 60 orang bekerja di sektor informal • 16 orang bekerja sebagai pekerja keluarga tanpa upah • 42 orang tinggal di desa-desa di mana tidak terdapat sekolah menengah pertama • 36 orang tinggal di desa-desa di mana tidak terdapat sambungan telepon • 25 orang anak balita mengalami kekurangan gizi dan 82 bayi lahir ditangani oleh bidan tak terlatih 	<ul style="list-style-type: none"> • 69 orang tinggal di daerah pedesaan • 52 orang tidak memiliki akses terhadap air bersih • 78 orang tidak memiliki akses terhadap sanitasi yang layak • 40 orang memiliki anggota keluarga lebih dari lima orang • 55 orang tidak lulus sekolah dasar • 16 orang buta aksara • 64 orang bekerja di sektor pertanian • 75 orang bekerja di sektor informal • 22 orang bekerja sebagai pekerja keluarga tanpa upah • 50 orang tinggal di desa-desa di mana tak terdapat sekolah menengah pertama • 49 orang tinggal di desa-desa di mana tak terdapat sambungan telepon • 20 orang anak balita mengalami kekurangan gizi dan 47 bayi lahir ditangani oleh bidan tak terlatih

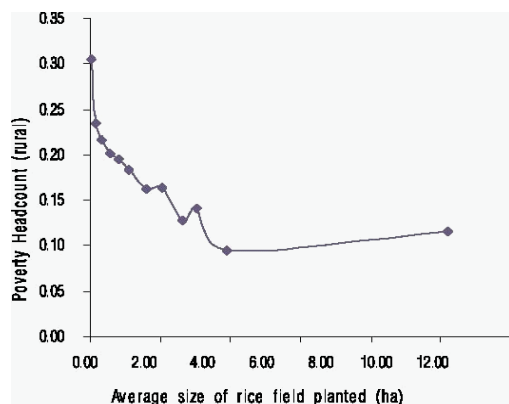
Sumber: Susenas, 2004.

Sebagian besar rumah tangga miskin tinggal di daerah pedesaan. Dengan keberadaan 57 persen rumah tangga miskin di daerah pedesaan, kemiskinan di Indonesia masih merupakan fenomena pedesaan. Namun, angka kemiskinan di daerah perkotaan kini mengalami kenaikan. Pada tahun 1976, jumlah rumah tangga miskin yang tinggal di daerah perkotaan hanya 18,5 persen, tetapi pada tahun 2004 jumlahnya mencapai 32 persen, dan akan terus meningkat. Pada 2015 mendatang, jumlah rumah tangga miskin di daerah perkotaan diperkirakan meningkat menjadi 45 persen dan pada tahun 2023 jumlahnya akan melebihi angka 50 persen. Cakupan, sifat dan ciri-ciri kemiskinan di wilayah perkotaan, serta proses rumit peralihan kemiskinan dari desa ke kota semacam itu, sangat penting dipahami para pembuat kebijakan pada tahun-tahun mendatang.

Keluarga miskin terkonsentrasi di sektor pertanian. Sektor pertanian menyerap tenaga kerja dari mayoritas kepala rumah tangga miskin. Kendati jumlah rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian hanya mewakili 41 persen dari total populasi, namun hampir dua pertiga kepala rumah tangga miskin bekerja di sektor ini. Sepanjang sejarah, para pekerja di sektor pertanian, baik formal maupun informal, memiliki rata-rata pengeluaran per kapita terendah dan angka kemiskinan yang lebih tinggi. Dengan tingkat kemiskinan sebesar 25,7 persen, rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian memiliki kemungkinan 2,6 kali lebih besar untuk menjadi miskin dibandingkan dengan rumah tangga yang bekerja di sektor nonpertanian. Kontribusi pendapatan dari sektor pertanian bagi total pendapatan keluarga miskin adalah sebesar 40 persen, dibandingkan dengan 32 persen bagi keluarga hampir-miskin, dan 15,8 persen bagi keluarga tidak miskin.

Di daerah pedesaan mereka yang memiliki lahan sempit atau yang tidak memiliki lahan sama sekali adalah penduduk miskin. Penduduk termiskin di daerah pedesaan cenderung bekerja sebagai buruh tani atau petani gurem, yang bekerja sebagai buruh di lahan orang lain atau menggarap lahan yang sangat sempit. Gambar 3.9 menunjukkan angka kemiskinan menurut luas area lahan padi yang ditanami. Angka kemiskinan turun tajam ketika luas lahan meningkat menjadi 4 hektar,

Gambar 3.9 Keluarga yang memiliki lahan sempit adalah keluarga yang jauh lebih miskin



namun selanjutnya angka ini secara umum tidak berubah. Rumah tangga pemilik lahan tanam berukuran sangat kecil memiliki angka kemiskinan yang tinggi—di atas 20 persen bagi rumah tangga yang memiliki luas lahan sawah kurang dari 0,5 hektar. Angka tersebut bahkan lebih tinggi daripada angka kemiskinan di kalangan rumah tangga yang tidak memiliki lahan (Susenas, 2004).⁵⁰ Sensus Pertanian 2003 menunjukkan bahwa hampir separuh rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian menggarap lahan kurang dari 0,5 hektar. Dengan demikian, kondisi tanpa kepemilikan lahan maupun kepemilikan lahan yang sangat sempit berkaitan erat dengan kemiskinan.

Kemiskinan berkaitan erat dengan pekerjaan di sektor informal. Pasar tenaga kerja dicirikan oleh tingginya sektor informal.

Pada tahun 2004, 51,6 persen kepala rumah tangga bekerja di sektor informal (terjadi kenaikan sebesar 47,5 persen pada 1996). Koefisien korelasi lapangan kerja informal berbeda-beda di tiap sektor. Meskipun kepala rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian informal memiliki kemungkinan 2,1 kali lebih tinggi menjadi miskin, mereka yang bekerja di sektor jasa informal 21 persen lebih rendah kemungkinannya menjadi miskin dibandingkan pekerja di sektor lainnya.

Lingkungan alam berpengaruh besar terhadap sifat kemiskinan. Sebagian penduduk miskin tinggal di pinggiran pantai yang kumuh dan tercemar, sementara sebagian lainnya—meskipun jauh lebih sedikit—tinggal di pedalaman hutan atau di gunung-gunung. Penduduk miskin yang tinggal di lingkungan dengan kualitas yang buruk atau rentan tidak akan memiliki kesempatan yang sama seperti penduduk yang tinggal di lingkungan yang lebih baik. Contohnya, petani di Kalimantan harus puas dengan kualitas tanah yang umumnya lebih buruk daripada di pulau Jawa. Penduduk Nusa Tenggara tinggal di daerah dengan lereng-lereng yang lebih terjal dan curah hujan lebih rendah daripada di daerah lain. Hal tersebut, sebagaimana pula lokasi mereka yang jauh dari pasar, membuat kesempatan atau peluang mereka terbatas. Dataran pantai sepanjang Sumatera Barat dan Sumatera Selatan sempit dan terjal, sehingga para petani di sana lebih mengalami hambatan dibandingkan dengan para petani yang tinggal di sisi utara dan timur pulau tersebut. Dengan demikian, meskipun benar gambaran umum bahwa sebagian besar kemiskinan terdapat di daerah pedesaan dan di sektor pertanian dan sektor informal, keterbatasan-keterbatasan dan peluang-peluang khusus yang tersedia bagi penduduk miskin, hingga taraf tertentu, bergantung pada lingkungan alam.

Keluarga miskin kurang memperoleh pendidikan. Risiko relatif kemiskinan menurun dengan semakin tingginya tingkat pendidikan. Lulusan sekolah menengah pertama memiliki kemungkinan menjadi miskin 26,7 persen lebih kecil daripada lulusan sekolah dasar. Bahkan, kemungkinan lulusan sekolah menengah atas dan lulusan universitas menjadi miskin lebih rendah lagi. Perbedaan rata-rata lama pendidikan yang diikuti antara penduduk miskin dan penduduk tidak miskin adalah dua tahun bersekolah. Angka partisipasi bersih sekolah anak miskin jauh di bawah angka partisipasi anak hampir-miskin dan anak tidak miskin. Sementara perbedaan ini tidak signifikan pada tingkat sekolah dasar, jurang perbedaan angka partisipasi sekolah tingkat pendidikan menengah antara keluarga tidak miskin dan keluarga hampir-miskin masing-masing sebesar 8,1 persen (untuk tingkat SMP) dan 9,1 persen (untuk tingkat SMA). Anak dari keluarga miskin memiliki kemungkinan terdaftar 20 persen lebih kecil di sekolah menengah pertama (SMP) dan 44 persen lebih kecil di sekolah menengah atas (SMA) dibandingkan anak dari keluarga tidak miskin.

⁵⁰ Bank Pembangunan Asia (Asian Development Bank), 2000.

Kotak 3.3 Wajah kemiskinan di daerah perkotaan

Penduduk miskin di daerah perkotaan terdiri dari beragam masyarakat dengan tingkat kerentanan dan kemiskinan yang sangat bervariasi. Mereka antara lain meliputi penghuni daerah kumuh, pedagang kaki lima, anak jalanan, pekerja informal dan pekerja seks. Di bawah kita akan melihat sekilas tiga dari kelompok penduduk miskin perkotaan tersebut.

Pedagang kaki lima: Mungkin penduduk miskin perkotaan yang paling tampak bekerja di sektor informal adalah pedagang kaki lima. Para pedagang ini banyak terlihat di jalan-jalan yang padat, di pasar-pasar, di dekat pusat-pusat perdagangan dan terminal, dan biasanya berkelompok. Di Jakarta dan Bandung, pekerja sektor informal ini diperkirakan meningkat tiga kali lipat setelah krisis keuangan melanda Indonesia pada tahun 1998.

Untuk memulai usaha sebagai seorang pedagang kaki lima diperlukan modal kerja awal yang tidak begitu besar, lazimnya berkisar Rp 200 ribu (sekitar 22 dolar AS). Meskipun para pedagang kaki lima umumnya dianggap miskin, mereka masih dapat berhasil menciptakan peluang bagi rumah tangga mereka untuk mengenyam kehidupan yang lebih baik. Dalam beberapa kasus, bahkan mereka dapat melampaui garis kemiskinan. Bukti-bukti memperlihatkan bahwa banyak pedagang kaki lima dapat mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan, dan bahkan dengan tingkat akses yang melebihi indikator-indikator kemiskinan di Indonesia pada umumnya. Pedagang kaki lima sering kali dapat menamatkan pendidikan sekolah dasar dan penelitian lebih lanjut menunjukkan bahwa tingkat pendidikan yang lebih tinggi (lebih dari 12 tahun) dimiliki oleh para pedagang kaki lima yang menjalankan usaha yang lebih 'menguntungkan'. Betapa pun sangat tidak mudah, dan rentan terhadap bahaya lingkungan akibat bekerja berjam-jam di daerah-daerah yang tercemar, namun para pedagang kaki lima dapat membantu menopang keluarga-keluarga miskin.

Pekerja Seks Komersial. Industri seks menjamur di sebagian besar daerah perkotaan dan para perempuan yang terjun ke bisnis ini umumnya karena mereka terikat dengan sanak famili atau wali, ditipu atau diculik, atau atas kehendak mereka sendiri. Di antara mereka yang bekerja di industri seks atas kehendak sendiri banyak yang menjelaskan bahwa alasan menjadi pekerja seks adalah untuk memenuhi kebutuhan orangtua yang sakit atau miskin, untuk menutupi kebutuhan anak atau saudara kandung, atau memenuhi kewajiban-kewajiban sosial yang penting. Bukti-bukti menunjukkan bahwa perempuan miskin mendominasi industri seks dan berbagai kajian memperlihatkan adanya kaitan yang erat antara rendahnya tingkat pendidikan dan terjunnya mereka ke dalam industri seks.

Di Indonesia, kerja seks berlangsung: di kompleks lokalisasi resmi di mana para pekerja seks tinggal dan bekerja; di rumah bordil dan tempat-tempat hiburan, di mana para perempuan dikelola, dan kerap disalahgunakan, oleh para mucikari; di jalanan dan di lokasi-lokasi umum (perempuan jalanan). Bentuk-bentuk tradisional kerja seks ini dan berbagai kerentanan yang dikandungnya semakin bertambah dengan adanya bentuk-bentuk baru kerja seks di lingkungan perkotaan. Bentuk-bentuk baru kerja seks melibatkan para perempuan muda yang sering kali terpelajar (dan umumnya tidak miskin), tetapi memilih menjadi pekerja seks untuk memenuhi kebutuhan sekolah atau kebutuhan sandang mereka.

Anak Jalanan. Mereka yang digambarkan sebagai anak jalanan di Indonesia umumnya merupakan bagian dari penduduk miskin kota, yang sering (tetapi tidak selalu) tinggal di luar rumah mereka dan melakukan berbagai aktivitas ekonomi, antara lain, sebagai pengemis, pemulung, penyemir sepatu, looper koran, penjaja permen, atau sebagai pelaku kejahatan ringan. Belakangan banyak anak jalanan yang dipaksa menjadi pekerja seks. Survei Asian Development Bank (ADB) di 12 kota pada 1999 memperkirakan ada sekitar 170.000 anak jalanan di Indonesia (ADB, 2000). Biasanya, kekerasan dalam rumah tangga, pelecehan seksual, kemiskinan, dan upaya mengejar peluang ekonomi yang lebih baik dijadikan sebagai alasan mengapa anak-anak itu menjadi anak jalanan. Namun demikian, ada beberapa keluarga miskin yang menjual atau membuang anak mereka untuk mengurangi jumlah tanggungan keluarga.

Kehidupan anak jalanan sangat rentan dan berisiko. Mereka bisa jadi bekerja sendiri, bersama anak jalanan lain yang lebih tua, atau di bawah kendali orang dewasa atau geng. Dalam banyak kasus anak jalanan dipaksa untuk mengumpulkan sejumlah uang setiap hari untuk 'orang-orang dewasa yang tidak tampak' yang menguasai perempatan jalan, jembatan atau pasar. Konskuensi-konsekuensi yang harus dihadapi anak jalanan antara lain: ditahan dan dipukul oleh aparat; menjadi pekerja seks; dikucilkan; atau hilangnya harga diri. Sebagian besar anak jalanan tidak memiliki Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau tanda pengenalan lainnya, yang membuat mereka tidak dapat mengakses pelayanan resmi kesehatan atau pendidikan.

Sumber: Suharto, 2002; West, 2003; dan Kearney, 2000.

Angka kemiskinan pada rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan terlihat tidak lebih tinggi, meskipun angka ini boleh jadi menipu. Pada 2004 rumah tangga yang dikepalai oleh laki-laki memiliki tingkat kemiskinan yang sedikit lebih tinggi (yakni 16,7 persen) dibandingkan dengan rumah tangga yang dikepalai perempuan (15,9 persen). Karena itu, dengan menggunakan data Susenas, rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan tampaknya sedikit memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk menjadi miskin dibandingkan dengan rumah tangga yang dikepalai laki-laki. Gambaran tersebut bertolak belakang dengan kepercayaan yang umum beredar di masyarakat. Namun, rumah tangga yang dikepalai perempuan hanya berjumlah 9,7 persen, sedikit lebih banyak berada di daerah perkotaan (10,9 persen) daripada di daerah pedesaan (8,7 persen). Akan tetapi, ketika dilakukan kontrol terhadap ciri-ciri yang lain, seperti komposisi penduduk, pendidikan, sektor pekerjaan dan akses infrastruktur dasar, maka ceritanya berbeda: keluarga dengan kepala keluarga laki-laki memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk menjadi miskin dibandingkan dengan keluarga dengan kepala keluarga perempuan (ADB, 2000).⁵¹ (Untuk analisis yang lebih terperinci, lihat bagian selanjutnya tentang Gender).



Angka kemiskinan pada rumah tangga dengan kepala keluarga menganggur tidak lebih tinggi. Pada rumah tangga miskin, kepala keluarga tidak dapat membiarkan dirinya menjadi penganggur (lihat grafik pada Kotak 3.4). Akibatnya, risiko menjadi penganggur pada kepala rumah tangga miskin adalah negatif. Kepala rumah tangga miskin memiliki kemungkinan 9 persen lebih kecil untuk menganggur dibandingkan dengan anggota keluarga (bukan kepala keluarga) dari rumah tangga nonmiskin. Angka pengangguran untuk seperlima golongan (kuintil) terbawah kepala rumah tangga hanya 2 persen.⁵² Dengan demikian pernyataan yang mengatakan bahwa pengangguran adalah 'barang mewah' bagi kepala rumah tangga miskin adalah benar. Namun, pernyataan itu tidak berlaku bagi anggota keluarga lainnya (yakni, selain kepala keluarga). Bagi kelompok yang terakhir ini, kemiskinan memiliki kaitan yang erat dengan pengangguran. Anggota rumah tangga selain kepala keluarga memiliki kemungkinan 8 persen (1,08 kali) lebih besar untuk menganggur dibandingkan dengan anggota rumah tangga selain kepala keluarga dari golongan keluarga yang lebih kaya. Meskipun kemiskinan dan pengangguran merupakan dua persoalan yang berbeda, sejak 1999 angka pengangguran penduduk miskin sedikit melebihi angka pengangguran penduduk bukan miskin (lihat Kotak 3.4).

Rumah tangga miskin memiliki jumlah anggota keluarga yang lebih besar. Jumlah rata-rata anggota rumah tangga miskin adalah 5,4 anggota dibandingkan jumlah anggota rumah tangga bukan miskin sebesar 4,3 anggota. Dengan demikian, jumlah anggota rumah tangga miskin 1 kali lebih banyak dari jumlah anggota rumah tangga bukan miskin. Rumah tangga dengan jumlah anggota 5 orang atau lebih memiliki kemungkinan menjadi miskin 2,7 kali lebih besar daripada rumah tangga dengan jumlah anggota yang lebih sedikit. Perbedaan dalam hal jumlah anggota keluarga umumnya disebabkan tingkat kelahiran yang lebih tinggi pada kalangan penduduk miskin. Jumlah rata-rata anak berusia di bawah 18 tahun pada rumah tangga miskin adalah 2,6, sementara pada rumah tangga tidak miskin hanya 1,6—persis satu anak lebih sedikit.

Penduduk miskin kota tinggal di lokasi-lokasi yang terburuk, di tempat yang sangat padat, dan di pemukiman yang sesak dan kumuh. Kenaikan tajam daerah kumuh di perkotaan dikutip di dalam laporan kemajuan Sasaran Pembangunan Milenium (Laporan Kemajuan Indonesia tentang Sasaran Pembangunan Milenium, 2004). Pada tahun 1999, sekitar 48 ribu hektar daerah perkotaan Indonesia secara resmi digolongkan sebagai daerah kumuh yang dihuni oleh 23 juta orang, suatu kenaikan signifikan dari luas 38 ribu hektar pada tahun 1996. Ukuran rata-rata tempat tinggal yang ditempati oleh seperlima golongan penduduk (kuintil) termiskin itu hanya 10m², sementara seperlima golongan penduduk miskin lainnya (kuintil kedua) memiliki tempat tinggal dengan ukuran rata-rata dua kali lipat lebih besar, yakni 20m² (Susenas, 2004).

⁵¹ Lihat Bagian III.

⁵² Ini menggunakan definisi lama pengangguran, yang tidak memasukkan kelompok pekerja yang putus asa dalam mencari pekerjaan (*discouraged workers*).

Meskipun pola konsumsi rumah tangga miskin di Indonesia secara umum sama, terdapat dua pengecualian, yakni:

- **Penduduk miskin sangat bergantung pada beras dan karena itu mereka sangat peka terhadap kenaikan harga beras: Sejah ini beras merupakan bahan kebutuhan pokok paling penting di Indonesia.** Beras lebih banyak dikonsumsi oleh penduduk miskin, yang menghabiskan hampir seperempat dari total pengeluaran mereka, dibandingkan dengan penduduk bukan miskin yang hanya menghabiskan sekitar 10 persen dari pengeluaran, untuk membeli beras (Lihat Tabel 3.3). Artinya, hanya dengan melihat sisi konsumsi, harga beras yang tinggi—dan kebijakan-kebijakan yang menyebabkan naiknya harga beras—akan memberi pukulan berat bagi penduduk miskin. Bahkan, dengan mempertimbangkan produksi beras, penduduk miskin masih tetap menderita dengan adanya kenaikan harga beras karena tiga perempat penduduk miskin adalah konsumen beras neto (lihat Kotak 3.5 mengenai Beras).
- **Penduduk menghabiskan banyak uang mereka untuk tembakau:** tembakau (termasuk daun sirih dalam jumlah yang kecil) merupakan bahan nonmakanan yang paling banyak dikonsumsi oleh rumah tangga miskin, sebesar 6,3 persen pada rumah tangga miskin dan 7,7 persen pada rumah tangga hampir-miskin. Porsi konsumsi kelompok penduduk hampir miskin bahkan lebih besar dari kelompok penduduk tidak miskin. Hal yang luar biasa adalah jumlah pengeluaran untuk konsumsi tembakau tersebut mendekati jumlah pengeluaran yang dihabiskan penduduk miskin untuk mengonsumsi bahan pangan penting, seperti sayuran (6,6 persen), dan enam kali lebih besar dari jumlah yang dibelanjakan untuk telur dan susu. Bahkan, biaya yang dibelanjakan untuk membeli tembakau tidak jauh berbeda dari total pengeluaran untuk seluruh barang dan jasa, termasuk untuk biaya kesehatan dan pendidikan. Ini berarti setiap pajak yang meningkatkan harga tembakau tidak bersifat progresif (yakni, hal itu malah merugikan penduduk miskin). Akan tetapi, berbagai pertimbangan perlu pula diberikan untuk kebijakan-kebijakan yang mempromosikan kesejahteraan jangka panjang rumah tangga karena tembakau memiliki biaya kesehatan yang negatif dalam jangka panjang (lihat Kotak 3.6 tentang Tembakau).

Tabel 3.3 Beras dan tembakau merupakan pengeluaran yang besar dalam anggaran penduduk miskin

	Miskin	Hampir Miskin	Tidak Miskin	Total
Beras	24,1	19,4	9,4	11,8
Tembakau dan sirih	6,3	7,7	6,6	6,8
Tembakau	6,0	7,5	6,6	6,7
Sayur-mayur	6,6	6,0	4,3	4,7
Telur dan susu	2,5	2,8	3,4	3,3
Makanan dan minuman siap saji	6,7	8,1	10,3	9,8
Makanan lain dan bahan yang dikonsumsi	24,3	24,2	21,3	21,9
Rumah dan fasilitas rumah tangga	14,7	15,1	18,8	18,0
Barang dan jasa	7,3	8,4	13,3	12,2
Pakaian, sepatu dan peralatan untuk rambut	5,4	5,6	5,1	5,2
Barang-barang yang tahan lama	1,0	1,5	4,8	4,1
Pajak dan asuransi	0,3	0,4	0,9	0,8
Perayaan dan upacara	0,7	0,8	1,8	1,6
	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: Modul Konsumsi Susenas 2002.

Kotak 3.4 Pengangguran tidak sama dengan kemiskinan

Menyusul krisis ekonomi, pengangguran terus meningkat, sementara penyediaan lapangan kerja formal berjalan lamban. Angka pengangguran yang tadinya hanya berada pada kisaran 4,9 persen pada tahun 1996 melompat menjadi 6,3 persen pada tahun 1999, dan pada 2004 telah mencapai tingkat yang mengkhawatirkan, yakni sebesar 12,8 persen. Tren peningkatan angka pengangguran pemuda pada tahun-tahun belakangan juga mengkhawatirkan. Angka pengangguran pada kelompok pemuda telah meningkat secara dramatis sejak krisis keuangan, merangkak mulai dari 16 persen pada tahun 1996 menjadi 25,2 persen pada tahun 2004. Kondisi penciptaan lapangan kerja yang tidak menggembirakan akibat kekakuan pasar tenaga kerja dan iklim investasi yang terus mengalami kemunduran telah menjadi penyebab utama meningkatnya angka pengangguran pada tahun-tahun belakangan. Secara rata-rata, pertumbuhan lapangan kerja berjalan lebih lambat dari pertumbuhan angkatan kerja antara tahun 1996 dan 2005 (untuk lebih terperinci, lihat Bab 6). Selama tahun 1996-2004, sementara angka pengangguran rata-rata tumbuh per tahun sebesar 1,25 persen, jumlah angkatan kerja mengalami peningkatan dengan laju pertumbuhan sebesar 1,97 persen. Akibatnya, angka pengangguran—dengan menggunakan definisi lama—meningkat rata-rata sebesar 6,28 persen per tahun. Laju penciptaan lapangan kerja jauh lebih rendah dibandingkan dengan laju pertumbuhan angkatan kerja. Dalam beberapa tahun, laju penciptaan lapangan kerja bahkan lebih rendah daripada laju pertumbuhan penduduk kelompok usia 15 tahun ke atas. Tingkat partisipasi angkatan kerja memperlihatkan kecenderungan meningkat pada tahun 1996-2005, kendati mengalami fluktuasi.

Anehnya, peningkatan angka pengangguran kembali terjadi pada tahun 1999-2004, walaupun tingkat kemiskinan tengah mengalami penurunan. Seperti dibahas sebelumnya, pada tahun 1999-2004 tingkat kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan jika dihitung dengan menggunakan seluruh ukuran kemiskinan. Angka kemiskinan turun dari 23,4 persen pada tahun 1999 menjadi 16,7 persen pada 2004. Bahkan, kendati dengan memperhitungkan efek ketertinggalan, dikotomi tersebut memunculkan teka-teki bagi para pembuat kebijakan. Penciptaan lapangan kerja dan upaya mengaitkan penduduk miskin dengan pekerjaan sangat penting bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Bab 6 membahas secara lebih detail hambatan-hambatan dalam pasar tenaga kerja Indonesia yang mengurangi akses pekerjaan pada penduduk miskin (lihat Bab 6).

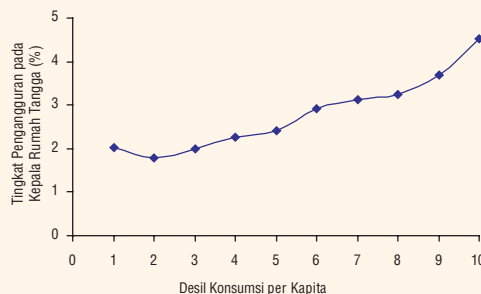
Bertentangan dengan persepsi umum, pengangguran tidak sama dengan kemiskinan. Sementara terdapat kaitan dinamis yang kuat antara pengurangan kemiskinan dan kaitan penduduk miskin dengan pasar tenaga kerja, karakteristik penduduk miskin dan penduduk yang menganggur tidaklah sama. Bahkan, orang yang menganggur memiliki profil yang sangat berbeda bila dibandingkan dengan orang miskin. Hal ini antara lain menjelaskan fenomena tentang bagaimana pengangguran dapat meningkat, sementara kemiskinan mengalami penurunan.

- **Capaian jenjang pendidikan.** Sementara pengangguran terutama merupakan masalah orang yang berpendidikan, kemiskinan tetap menjadi masalah orang yang kurang berpendidikan. Bahkan, semakin tinggi tingkat pendidikan, semakin tinggi risiko pengangguran, dan semakin rendah risiko kemiskinan (lihat Tabel di bawah). Angka pengangguran tertinggi terdapat di kalangan lulusan sekolah menengah atas (18,9 persen), dan terendah pada kelompok penduduk yang tidak memiliki pendidikan sekolah dasar (7,9 persen). Seorang lulusan sekolah menengah atas (SMA) memiliki kemungkinan 1,4 kali lebih tinggi untuk menganggur daripada orang yang tidak pernah menamatkan pendidikan sekolah dasar (SD). Sementara itu, risiko relatif seorang lulusan SMA untuk jatuh ke dalam kemiskinan jauh lebih rendah daripada orang yang memiliki latar belakang pendidikan SD atau di bawahnya.
- **Daerah perkotaan/pedesaan.** Indikasi lain bahwa kemiskinan tidak sama dengan pengangguran ialah tingkat pengangguran yang lebih tinggi terdapat di daerah perkotaan daripada di daerah pedesaan. Melanjutkan kecenderungan tahun-tahun sebelumnya, pada 2004 angka pengangguran di daerah perkotaan sebesar 10,1 persen, sementara angka pengangguran di daerah pedesaan sebesar 7,4 persen. Sebaliknya, kemiskinan jauh lebih tinggi di daerah pedesaan (20,1 persen) dibandingkan dengan di daerah perkotaan (12,1 persen).
- **Berdasarkan kelompok umur.** Tingkat pengangguran juga lebih tinggi di kalangan pemuda, sementara tingkat kemiskinan hanya sedikit lebih tinggi. Sementara secara keseluruhan tingkat pengangguran pada angkatan kerja berada pada angka 18,4 persen, tingkat pengangguran pada kelompok umur 15-24 sebesar 33,9 persen, dan menjadikan kelompok umur ini memiliki kemungkinan hampir lima kali lebih tinggi untuk menganggur. Sementara kemiskinan hanya sedikit lebih tinggi pada kelompok umur 15-24 (18,9 persen), dibandingkan dengan kelompok usia dewasa (14,5 persen). Hal ini mengindikasikan bahwa kelompok pemuda hanya memiliki kemungkinan sedikit lebih tinggi untuk menjadi miskin dibandingkan orang dewasa, jauh lebih rendah daripada risiko pemuda menjadi penganggur.

Pengangguran merupakan masalah utama bagi mereka yang berpendidikan di daerah perkotaan, sedangkan kemiskinan tetap menjadi masalah bagi yang kurang berpendidikan di daerah pedesaan

Angka pengangguran untuk kepala rumah tangga meningkat dengan konsumsi.

Ciri-ciri capaian pendidikan	Risiko Kemiskinan (%)	Risiko Pengangguran (%)
Tidak pernah menghadiri atau tidak lulus SD	21,4	8,2
SD	18,0	10,2
SMP	12,7	16,8
SMA	6,6	18,9
Diploma I/II/III	2,5	12,6
S1/S2	1,6	10,9
Total Area		
Perkotaan	12,1	15,9
Pedesaan	20,1	10,6
Indonesia	16,7	12,8



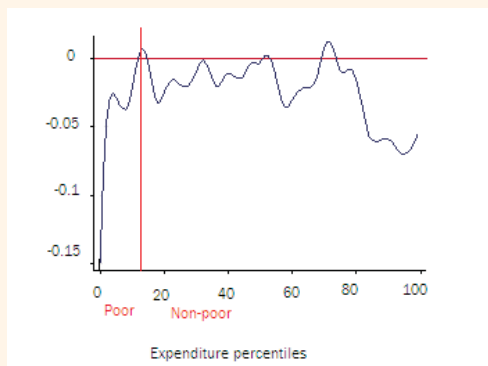
Sebagai kesimpulan, tingkat pengangguran yang tinggi di kalangan orang Indonesia yang berpendidikan sebagian dapat dijelaskan oleh hipotesis bahwa pengangguran adalah 'suatu barang mewah'. Dengan kata lain, orang yang dapat menjadi penganggur pada umumnya bukanlah orang miskin. Hal ini dapat menjelaskan kecenderungan yang berbeda antara tingkat kemiskinan dan tingkat pengangguran. Sementara profil penduduk miskin dan penganggur dapat membantu menjelaskan tren berlawanan yang terjadi belakangan tersebut, analisis ini tidak mengenyampingkan arti penting kebijakan pasar tenaga kerja yang mengaitkan penduduk miskin dengan proses pertumbuhan. Analisis lebih lanjut tentang kebijakan-kebijakan pasar tenaga kerja dan dampaknya terhadap kemiskinan dapat ditemukan dalam Bab 6 dalam laporan ini.

Kotak 3.5 Kenaikan harga beras yang tidak proporsional merugikan penduduk miskin

Beras adalah komoditas yang sangat penting bagi seluruh penduduk Indonesia, namun terutama bagi penduduk miskin. Hal ini karena porsi beras dalam total konsumsi rumah tangga miskin adalah sebesar 24,1 persen dari konsumsi total rumah tangga miskin, jauh lebih tinggi daripada alokasi anggaran belanja beras pada kelompok penduduk hampir-miskin (19,4 persen) dan penduduk bukan miskin (9,4 persen). Lebih dari itu, di negeri ini secara keseluruhan, empat dari lima rumah tangga adalah konsumen beras neto (*net rice consumers*, artinya mereka mengonsumsi lebih banyak beras daripada yang mereka hasilkan). Meskipun kebanyakan penduduk miskin tinggal di pedesaan dan bekerja di bidang pertanian, lebih dari tiga perempat penduduk miskin (76 persen) adalah konsumen beras neto. Di daerah perkotaan, 85,6 persen penduduk miskin adalah konsumen beras neto. Akan tetapi, bahkan di daerah pedesaan 72,1 persen penduduk miskin adalah konsumen beras neto. Oleh karena itu, kenaikan harga beras yang tidak proporsional sangat merugikan penduduk miskin.

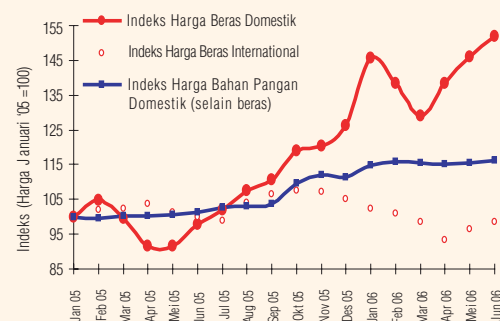
Kenaikan harga beras merugikan kelompok penduduk termiskin di Indonesia

(Rasio keuntungan bersih terhadap kenaikan harga beras menurut kelompok pengeluaran)



Sumber: Susenas, 2004.

Harga beras dalam negeri melebihi harga beras internasional (termasuk bea masuk) setelah Desember 2005 akibat kurangnya pasokan dalam negeri



Sumber: FAO, Harga beras grosir setara dengan beras Vietnam patahan 25 persen, harga grosir Jakarta IR 64 III, PIBC.

Harga beras yang melambung tinggi memperparah kemiskinan selama masa krisis keuangan di Asia pada tahun 1997-1998. Bersamaan dengan jatuhnya nilai rupiah, harga barang-barang dalam negeri yang dikonsumsi oleh penduduk miskin ikut naik, terutama harga beras. Penduduk miskin yang bermukim di wilayah perkotaan terkena dampak paling besar. Bukan hanya karena mereka umumnya adalah konsumen beras neto, tetapi juga mereka semakin menderita akibat berkurangnya lapangan kerja baik di sektor formal maupun sektor informal. Pemerintah berhasil memulihkan stabilitas relatif ekonomi makro pada tahun 2001, sehingga memperkuat nilai rupiah dan membuahkan turunnya harga beras dalam negeri. Hal ini membantu terjadinya penurunan angka kemiskinan dari 23,4 persen pada masa puncak krisis menjadi 16,7 persen pada 2004. Pengalaman krisis ini menunjukkan pentingnya stabilitas ekonomi makro, dan khususnya stabilitas harga beras dalam mencegah peningkatan angka kemiskinan di masa depan.

Berbagai pelajaran tersebut sekali lagi menjadi relevan pada saat menjelang akhir 2005 dan memasuki 2006, ketika harga beras melonjak sekitar 30 persen di atas harga internasional, naik 55 persen antara Juni 2005 dan Juli 2006, jauh melebihi kenaikan harga makanan dalam negeri lainnya.

Dalam kasus ini, harga beras yang mulai tidak terkendali diakibatkan kekurangan pasokan, yang penyebabnya antara lain adalah adanya larangan pemerintah atas impor beras. Berbagai simulasi menunjukkan bahwa kenaikan harga beras mungkin telah mengakibatkan lebih dari 3,1 juta orang Indonesia berpindah ke bawah garis kemiskinan. Dengan datangnya musim panen raya, harga beras mengalami penurunan, tetapi kemudian naik lagi. Cara paling efisien bagi pemerintah untuk mengatasi masalah ini pada masa mendatang adalah dengan menetapkan tarif bea masuk yang rendah serta memberikan izin untuk masuknya beras impor; meskipun akan ada perlawanan keras dari kelompok produsen beras. Dengan membantu menjaga keseimbangan harga beras, kebijakan seperti itu akan sangat berpihak pada penduduk miskin. (Untuk uraian lebih jauh tentang kebijakan stabilisasi harga beras, lihat Bab 6.)

Sumber: Susenas, 2004.

Kotak 3.6 Tembakau merugikan keuangan dan kesehatan keluarga miskin

Tembakau merupakan komponen utama pengeluaran penduduk miskin. Menurut data Susenas (lihat Tabel 3.3), jenis komoditas terbanyak kedua yang dikonsumsi oleh penduduk miskin setelah beras adalah rokok. Pada tahun 2002, 6,3 persen pengeluaran penduduk miskin dihabiskan untuk tembakau, sedangkan pada kelompok penduduk hampir-miskin angkanya lebih tinggi lagi, yaitu 7,7 persen (Susenas, 2002). Penduduk miskin juga lebih cenderung merokok. Pria pada tiga kelompok perlima (kuintil) pengeluaran terendah adalah yang paling banyak merokok: pada kuintil I sebanyak 62,9 persen, kuintil II 65,4 persen dan kuintil III 64 persen, dibandingkan dengan 57,4 persen pria kuintil teratas (kuintil V, yakni kelompok penduduk terkaya) (Susenas, 2001). Meskipun konsumsi tembakau berdampak negatif terhadap anggaran keuangan dan kesehatan keluarga, persepsi publik terhadap industri tembakau secara umum positif. Pemerintah menikmati pemasukan yang tinggi dari pajak industri tembakau. Industri tersebut juga dianggap sebagai sumber penting lapangan kerja, walaupun sebenarnya arti penting industri tersebut bagi penyerapan tenaga kerja telah mengalami penurunan.

Pengeluaran untuk tembakau mengurangi dana yang sebetulnya dapat digunakan penduduk miskin untuk makanan, kesehatan dan pendidikan. Pengeluaran untuk tembakau juga membebani sistem kesehatan nasional. Jelaslah bahwa uang yang dihabiskan untuk tembakau, yang dapat dilihat sebagai keuntungan konsumsi jangka pendek, berdampak negatif (baik jangka pendek maupun panjang) bagi para perokok aktif maupun perokok pasif, serta bagi upaya pengurangan kemiskinan. Setiap tahun, sekitar 6,5 juta orang Indonesia menderita penyakit yang berhubungan dengan kebiasaan merokok, seperti kanker paru-paru, penyumbatan pembuluh darah jantung, dan stroke. Badan POM (Pengawas Obat dan Makanan) melaporkan bahwa 1.100 kematian per hari dan 57.000 kematian per tahunnya (terutama pada laki-laki) dapat dikaitkan dengan pemakaian tembakau di Indonesia.⁵⁴ Tingkat kematian yang cukup tinggi ini berdampak pada pengeluaran rumah tangga serta pada sistem kesehatan nasional dan perekonomian. Pada tingkat rumah tangga, kehilangan pencari nafkah utama merupakan salah satu guncangan yang mengakibatkan kemiskinan (Bagian 6 tentang Perlindungan Sosial).

Sementara itu, industri tembakau tengah mengalami penurunan dari segi lapangan kerja. Pada tahun 1970, pabrik tembakau menyerap sebesar 38 persen dari total tenaga kerja di sektor manufaktur. Angka ini mengalami penurunan tajam hingga hanya menjadi 5,6 persen pada tahun 2000, dan hanya menyediakan lapangan kerja sebesar 1 persen pada sektor industri (Departemen Kesehatan, 2004). Selain itu, pada umumnya industri tembakau hanya membayar dua pertiga dari rata-rata upah bulanan kepada karyawannya. Dampak terbesar dari penurunan konsumsi tembakau ini kemungkinan akan dirasakan oleh sektor pertanian dengan perkiraan adanya 2,3 juta petani yang menanam tembakau atau cengkeh untuk produksi rokok dalam negeri berupa rokok kretek (rokok cengkeh) maupun rokok biasa.⁵⁵ Bidang lain yang akan terkena dampaknya adalah perdagangan, transportasi dan periklanan (Reynolds, 1998).

Namun demikian, industri tembakau tetap menjadi sumber penting pendapatan pemerintah, dan persepsi publik mengenai tembakau dan industri tembakau sebagian besar tetap positif. Pada tahun 2004, industri rokok memproduksi 199 milyar batang dan memberi kontribusi sebesar Rp 27 triliun (hampir setara dengan 3 milyar dollar AS) untuk pendapatan cukai (Abadi, 2005). Saat ini Indonesia menjadi negara pengimpor bersih (*net importer*) daun tembakau, dengan nilai impor daun tembakau melebihi nilai ekspor sebesar 44 juta dollar AS. Namun, Indonesia merupakan pengeksport bersih (*net exporter*) produk-produk tembakau, dengan nilai ekspor bersih setara 176 juta dollar AS pada 2001. Namun demikian, ekspor tembakau hanya memberi kontribusi sebesar 1 persen terhadap total jumlah ekspor pada 2002 (Departemen Kesehatan, 2004). Menurut sebuah kajian yang dilakukan pada 2001 oleh Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia, hampir 60 persen responden memiliki pandangan positif mengenai industri tembakau. Mayoritas pengguna tembakau berpendapat bahwa industri ini merupakan penyedia lapangan kerja yang penting (39 persen). Hanya 28 persen responden saja yang berpendapat industri ini berbahaya, yakni berbahaya bagi kesehatan (14 persen) dan bagi keuangan keluarga dan lingkungan (14 persen) (Pusat Penelitian Kesehatan, 2001). Para pengguna tembakau memiliki pengetahuan yang sangat terbatas mengenai bahaya merokok pada kesehatan: gangguan pada jantung (19,8 persen), gangguan pernapasan (74,1 persen), kanker (4,3 persen) dan impotensi (0,2 persen). Pengetahuan akan bahaya merokok tidak berhasil mencegah para remaja untuk tidak mulai merokok ataupun berhenti merokok (Martini and Sulistyowati, 2005). Keputusan mereka untuk merokok lebih didasarkan pada kemampuan untuk membeli dan ketersediaan rokok, baik di rumah maupun di lingkungan sekolah.

Adakah cara terbaik untuk mengurangi konsumsi tembakau pada penduduk miskin? Pengalaman di tingkat internasional memperlihatkan bahwa cara terbaik untuk mengurangi konsumsi tembakau adalah dengan menaikkan harga produk tembakau melalui peningkatan pajak atas produk

⁵⁴ Perkiraan World Health Organization (WHO).

⁵⁵ Indonesia: opsi-opsi kebijakan pengendalian tembakau (draft) (2005).

ini. Namun, penelitian yang dilakukan di Indonesia dan di negara-negara Asia Tenggara lainnya menunjukkan bahwa kenaikan harga rokok saja tidak membawa dampak yang signifikan seperti halnya di negara-negara lain. Kenaikan harga produk tembakau sebesar 10 persen diprediksikan hanya akan menghasilkan penurunan konsumsi tembakau sebesar 3,5 hingga 6 persen (Departemen Kesehatan, 2004). Cara yang mungkin lebih efektif adalah penggunaan iklan secara luas dan kampanye untuk meningkatkan kesadaran publik mengenai dampak kesehatan dan ekonomi dari merokok, baik merokok aktif maupun merokok pasif, yang dipadukan dengan pelarangan menyeluruh terhadap iklan rokok (pelarangan yang setengah-setengah tidak akan efektif). Peningkatan pajak atas rokok dapat digunakan untuk menjamin agar pendapatan pemerintah tidak merosot akibat dijalkannya kampanye anti-merokok, serta untuk membiayai kampanye-kampanye semacam itu.

Apakah dampak kampanye nasional anti-merokok terhadap kemiskinan, kesehatan dan perekonomian Indonesia? Meskipun tembakau dapat menyebabkan kemiskinan dan penyakit, masalah tembakau merupakan masalah yang sulit ditangani karena melibatkan kepentingan politik dan kepentingan sektor swasta yang kuat untuk mempertahankan pasar yang besar. Pengurangan konsumsi tembakau akan memperbaiki kesehatan serta meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengurangan jumlah tenaga kerja pada pabrik tembakau kemungkinan tidak akan membawa dampak yang signifikan. Namun demikian, pemerintah perlu memikirkan strategi untuk menangani masalah pengurangan lapangan kerja ini dan membantu para petani tembakau untuk berpindah ke jenis hasil bumi yang lain. Efek pengurangan konsumsi tembakau terhadap perekonomian secara keseluruhan kemungkinan tidak akan terlalu besar jika pemerintah menaikkan pajak atas produk-produk tembakau sejalan dengan menurunnya permintaan.



III Faktor-Faktor Penentu Kemiskinan

Bagian ini menggunakan analisis multivariat untuk mengungkap faktor-faktor penentu dan arti penting relatif dari karakteristik, aset dan akses utama pada rumah tangga sebagai faktor-faktor yang berkorelasi dengan kemiskinan (*correlates of poverty*). Analisis ini memberikan gambaran yang lebih komprehensif dibandingkan analisis yang pernah diberikan sebelumnya dengan bersandar pada berbagai paparan sederhana mengenai risiko kemiskinan yang telah dibahas pada bagian sebelumnya. Hal ini karena risiko relatif yang tinggi pada beberapa kelompok tertentu di dalam populasi dapat dinisbatkan dengan karakteristik-karakteristik rumah tangga dalam kelompok itu, daripada dengan karakteristik-karakteristik kelompok itu sendiri. Selain memberi penjelasan tentang peran relatif dan bobot berbagai karakteristik dan kapasitas dasar (*endowment*) rumah tangga dalam menentukan status kemiskinan, analisis multivariat ini juga memungkinkan suatu penilaian atas potensi dampak yang mungkin dihasilkan perubahan kebijakan dalam faktor-faktor tersebut terhadap kemiskinan, dengan menjadikan faktor-faktor lainnya bersifat tetap.

Namun, perlu dicatat adanya keterbatasan-keterbatasan dalam analisis semacam itu. Pertama, analisis ini dibatasi oleh data yang tersedia, dalam hal ini data sekunder dari Susenas dan Podes (Survei Potensi Desa). Meskipun dalam sebagian kasus ukuran taksiran (*proxy*) dapat digunakan sebagai faktor-faktor penentu yang penting, seperti akses infrastruktur, namun banyak faktor yang berkorelasi dengan kemiskinan tidak dapat diukur. Kedua, meskipun teori yang ada juga mendukung temuan bahwa ada banyak variabel di dalam analisis tersebut yang memiliki kontribusi pada kemiskinan, hasil-hasil statistik tersebut lebih tepat ditafsirkan sebagai faktor-faktor yang berkaitan atau faktor korelasi (*correlates*), daripada sebagai faktor-faktor penyebab kemiskinan, karena hubungan kausalitas (sebab-akibat) dapat berjalan dua arah.⁵⁶

⁵⁶ Sebagai contohnya, tidak hanya ketiadaan sejumlah kapasitas dasar (*endowment*) penting tertentu yang memengaruhi kemampuan rumah tangga untuk menghasilkan pendapatan dan terlepas dari kemiskinan, tetapi juga keadaan miskin melahirkan ketidakmampuan untuk melakukan investasi pada kapasitas dasar atau mempunyai akses ke kapasitas dasar tersebut.

Beberapa faktor kunci memang berpengaruh pada kemiskinan dan karena itu juga berperan bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Tabel 3.4 memperlihatkan fungsi pengeluaran rumah tangga di daerah perkotaan dan daerah pedesaan pada tahun 1999 dan 2002. Faktor-faktor yang berkorelasi dengan kemiskinan dianalisis dengan menggunakan analisis regresi untuk melihat dampak sebuah rumah tangga tertentu terhadap konsumsi rumah tangga, sementara seluruh karakteristik dianggap konstan. Analisis regresi menghasilkan perkiraan mengenai koefisien korelasi parsial antara konsumsi rumah tangga dan akses rumah tangga serta variabel aset yang dimasukkan dalam analisis tersebut.⁵⁷

Faktor Korelasi 1: Pendidikan

Kemiskinan memiliki kaitan yang sangat erat dengan pendidikan yang tidak memadai. Sama halnya dengan temuan di negara-negara lain, capaian jenjang pendidikan yang lebih tinggi berkaitan dengan konsumsi rumah tangga yang lebih tinggi pula. Selain itu, koefisien korelasi parsial pada umumnya lebih tinggi di daerah perkotaan dibandingkan dengan di daerah pedesaan, baik bagi kepala rumah tangga maupun anggota keluarga lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa rumah tangga di daerah perkotaan memperoleh manfaat yang jauh lebih besar dibandingkan dengan rumah tangga di daerah pedesaan untuk setiap tambahan tahun pendidikan.⁵⁸

Melampaui jenjang pendidikan sekolah dasar meningkatkan kesejahteraan secara berarti. Faktor-faktor yang berkorelasi dengan kemiskinan memperlihatkan hubungan berbentuk kurva cembung (*convex relationship*) dengan jenjang pendidikan, yakni koefisien korelasinya lebih tinggi dengan semakin tingginya tingkat pendidikan (lihat Tabel 3.4 dan Gambar 4.8 pada Bab 4). Di daerah perkotaan, kepala rumah tangga dengan tingkat pendidikan sekolah menengah atas (SMA) memiliki korelasi dengan tingkat konsumsi yang 33 persen lebih tinggi dibandingkan dengan kepala rumah tangga yang tidak berpendidikan. Peningkatan konsumsi yang berkorelasi dengan pendidikan khususnya terlihat mencolok pada lulusan universitas, baik di daerah perkotaan maupun daerah pedesaan (masing-masing 72 persen dan 45 persen). Hasil yang sama pun berlaku bagi anggota rumah tangga yang lain, meskipun pada tingkat yang lebih rendah, khususnya rumah tangga di daerah perkotaan.

Meningkatkan capaian jenjang pendidikan di wilayah/area tertentu berkorelasi dengan pengurangan kemiskinan yang lebih besar. Peningkatan capaian jenjang pendidikan di wilayah Jawa/Bali akan menghasilkan pengurangan kemiskinan yang lebih besar dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya karena wilayah Jawa/Bali memiliki tingkat capaian jenjang pendidikan yang paling rendah, di samping memiliki angka koefisien tertinggi yang memiliki asosiasi dengan pendidikan dalam fungsi pengeluaran (lihat Tabel 3.6 dan Lampiran III.3). Demikian pula, peningkatan capaian jenjang pendidikan di wilayah perkotaan akan mengurangi angka kemiskinan secara lebih tajam. Hal ini menggarisbawahi dilema yang dihadapi para pembuat kebijakan di Indonesia: sementara mereka dihadapkan dengan tingkat kemiskinan dan kekurangan yang lebih tinggi di wilayah pedesaan dan daerah-daerah terpencil, jalan yang lebih cepat untuk mengurangi angka kemiskinan nasional mungkin ditempuh dengan cara memberdayakan penduduk miskin di area-area dengan penduduk yang lebih padat (seperti, daerah perkotaan dan wilayah Jawa/Bali) di mana aktivitas ekonomi juga lebih tinggi. Sebagai contoh, jika tingkat pendidikan kepala dan anggota rumah tangga di daerah perkotaan dan masyarakat di wilayah Jawa/Bali ditingkatkan hingga mencapai tingkat sekolah menengah atas (SMS), hal itu akan meningkatkan konsumsi rumah tangga miskin sebesar 37 persen. Hasil ini jauh lebih tinggi dibandingkan jika upaya tersebut ditujukan untuk meningkatkan capaian jenjang pendidikan secara nasional, yang hanya akan memberi peningkatan sebesar 13 persen.

⁵⁷ Dalam pembahasan selanjutnya, kami menyebut faktor-faktor korelasi (*correlates*) sebagai 'faktor penentu' (*determinants*) dan menyebut koefisien yang memiliki korelasi dengan suatu faktor tertentu sebagai 'return' (yang diterjemahkan dalam laporan ini sebagai 'koefisien korelasi').

⁵⁸ Di daerah perkotaan, tingkat konsumsi rumah tangga yang memiliki kepala keluarga dengan latar belakang berpendidikan sekolah dasar 6 persen lebih tinggi daripada konsumsi rumah tangga dengan kepala keluarga yang tidak berpendidikan, kendati keduanya bekerja di sektor yang sama. Namun, bagi rumah tangga di daerah pedesaan, tingkat pendidikan dasar tidak membawa keuntungan tambahan. Sebaliknya, rumah tangga dengan kepala keluarga yang berpendidikan sekolah dasar—bukannya kepala keluarga yang tidak berpendidikan—justru memiliki tingkat konsumsi rumah tangga 2,4 persen lebih rendah.

Tabel 3.4 Fungsi pengeluaran rumah tangga menurut daerah perkotaan/pedesaan, 1999-2002

	1999		2002	
	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan	Pedesaan
Karakteristik Demografis Kepala Rumah Tangga				
Jenis Kelamin	0.14290 (15.610)***	0.28362 (37.360)***	0.15825 (17.170)***	0.31072 (38.070)***
Tahun bersekolah	-0.02214 (7.610)***	-0.03169 (12.140)***	-0.00711 (2.790)***	-0.02078 (7.710)***
Kuadrat dari tahun bersekolah	0.00364 (21.629)***	0.003674 (20.320)***	0.00292 (21.200)***	0.00280 (15.150)***
Pengalaman	0.02444 (33.790)***	0.018353 (31.459)***	0.02029 (28.790)***	0.01587 (25.799)***
Kuadrat dari pengalaman	-0.00035 (30.309)***	-0.000283 (31.379)***	-0.00029 (26.010)***	-0.00026 (26.940)***
Pekerjaan Kepala Rumah Tangga				
Tidak aktif	0.01924 (1.230)	-0.020381 (2.160)**	0.10219 (7.460)***	0.00888 (0.8900)
Pertanian formal	-0.05920 (2.830)***	-0.060937 (7.610)***	0.03589 (1.870)*	0.03127 (3.530)***
Industri				
Informal	0.01409 (0.570)	-0.018471 (1.140)	0.08382 (4.320)***	0.05413 (3.990)***
Formal	0.06052 (3.990)***	0.069911 (8.290)***	0.17636 (13.550)***	0.11729 (12.500)***
Jasa/pelayanan				
Informal	0.05909 (3.970)***	0.096282 (11.030)***	0.13452 (10.420)***	0.14269 (14.990)***
Formal	0.11654 (8.090)***	0.142563 (17.459)***	0.21392 (17.200)***	0.22667 (25.000)***
Pekerjaan yang bukan Kepala Rumah Tangga dengan Pendidikan Tertinggi				
Pertanian				
Informal	0.03277 (2.610)***	0.031849 (8.550)***	0.01016 (0.940)	0.02389 (6.240)***
Formal	-0.01697 (0.980)	-0.035793 (5.150)***	-0.02273 (1.140)	0.03346 (3.820)***
Industri				
Informal	0.04135 (2.600)***	0.031828 (3.370)***	0.03074 (2.240)**	-0.01333 (1.300)
Formal	0.03417 (4.530)***	0.057964 (7.940)***	0.05449 (7.910)***	0.09136 (10.700)***
Jasa/pelayanan				
Informal	0.09247 (14.550)***	0.096342 (14.000)***	0.06596 (9.540)***	0.10010 (12.780)***
Formal	0.11351 (20.660)***	0.114582 (16.180)***	0.12597 (23.200)***	0.15694 (19.160)***
Karakteristik Rumah Tangga Lainnya				
Rata-rata tahun bersekolah Rumah Tangga	0.016 (13.920)***	0.030124 (29.540)***	0.01241 (11.770)***	0.02913 (27.440)***
Kuadrat rata-rata tahun bersekolah Rumah Tangga	-0.00014 (1.570)	-0.000939 (10.430)***	0.00011 (1.390)	-0.00098 (10.240)***
Status Rumah	0.13997 (18.020)***	0.011664 (0.800)	0.13657 (19.510)***	0.02833 (2.820)***
Karakter Masyarakat dan Fasilitas Berdasarkan Kabupaten				
Kepadatan Penduduk	0.00039 (14.630)***	-0.000046 (0.300)	0.00003 (8.230)***	-0.00220 (6.010)***
Rata-rata Jumlah Sekolah SMA	0.01290 (9.130)***	-0.001383 (0.360)	0.00679 (4.330)***	0.03793 (7.220)***
Proporsi pendidikan Kejuruan	0.06349 (9.770)***	0.111026 (8.440)***	0.07061 (11.370)***	0.00999 (0.7700)
Proporsi Fasilitas Kredit yang ada	0.00984 (1.550)	0.028603 (5.060)***	0.05504 (8.750)***	0.01788 (2.920)***
Proporsi Tipe Jalan Terlebar yang Memakai Aspal	0.08027 (6.180)***	0.031031 (6.540)***	0.07721 (6.950)***	0.03111 (6.370)***
Proporsi Telpon dan Wartel yang ada	0.04678 (4.330)***	0.000919 (0.150)	0.01721 (1.300)	0.00722 (1.3400)
Konstanta	12.15499 (546.179)***	12.41 (738.450)***	12.18094 (584.729)***	12.42142 (925.669)***
Observasi	24,606	34,034	27,288	30,712
R-squared	0.4560	0.3923	0.4675	0.3831

Sumber: Susenas 1999 dan 2002.

Catatan: Nilai mutlak statistik t yang ada di dalam kurung berarti signifikan pada 10 persen; ** signifikan pada 5 persen; dan *** signifikan pada 1 persen.

Faktor Korelasi 2: Pekerjaan

Bekerja di sektor pertanian memiliki korelasi yang kuat dengan kemiskinan. Kepala rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian memiliki tingkat konsumsi yang jauh lebih rendah (dan karena itu memiliki kemungkinan lebih besar untuk menjadi miskin) dibandingkan mereka yang bekerja di sektor lain. Dengan menggunakan kepala rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian informal sebagai dasar (base), faktor-faktor yang berkorelasi dengan kemiskinan (lihat Tabel 3.6) menunjukkan bahwa kepala rumah tangga di daerah pedesaan yang bekerja di sektor pertanian formal memiliki korelasi dengan kenaikan tingkat konsumsi dengan nilai koefisien korelasi sebesar 3,1 persen, sedangkan mereka yang bekerja di sektor industri informal dengan nilai koefisien sebesar 5,4 persen. Koefisien korelasi yang lebih tinggi terdapat pada kepala rumah tangga yang bekerja di sektor industri formal (11,7 persen). Koefisien korelasi yang tertinggi terdapat di sektor jasa: sektor jasa informal sebesar 14 persen, sedangkan sektor jasa formal sebesar 22 persen, yang berlaku untuk daerah perkotaan maupun daerah pedesaan. Mengingat sedikitnya porsi penduduk miskin yang bekerja di sektor formal dan sektor nonpertanian, di samping kenyataan bahwa bekerja di sektor-sektor yang lebih menguntungkan tersebut memiliki korelasi dengan pengurangan kemiskinan, maka perpindahan tenaga kerja ke sektor pertanian formal, atau ke sektor nonpertanian formal maupun informal, akan membuka jalan keluar dari kemiskinan (lihat Bab 4 tentang Pertumbuhan Ekonomi).

Kerentanan sektor pertanian

"... biasanya, bila musim hujan tiba, kami menanam padi dan jagung. Tanah sudah tidak subur lagi sekarang dan iklim telah berubah. Misalnya, ketika kami memberi pupuk pada tanaman cabai atau menanam tembakau setelah panen padi, namun kemudian hujan turun pada sore hari. Ini tidak hanya terjadi sekali, tapi berkali-kali. Akibatnya, kami mengalami gagal panen, selain ada juga serangan hama dan tikus sawah. Jadi kami hidup dari keuntungan menjual sapi atau ayam ...". (Bapak Amrillah, peserta FGD kelompok pria, Madura, Jawa Timur).

Mata pencarian dan kalender musim

"... paceklik adalah musim yang sangat panas dan kering, tidak ada pekerjaan, tidak ada pekerjaan informal sebagai buruh, yang banyak hanyalah maling dan orang bercerai ...". (Mamiq Dena, peserta FGD, Nusa Tenggara Barat)

Kajian Kemiskinan Bersama Komunitas, Kikis, 2003.

Faktor Korelasi 3: Gender

Meskipun tingkat kemiskinan terlihat sedikit lebih rendah pada rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan, namun pada kenyataannya tidaklah demikian: rumah tangga yang dengan kepala keluarga laki-laki masih jauh lebih beruntung dibandingkan rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan. Pada 1999, dengan menganggap karakteristik-karakteristik yang lain bersifat tetap, rumah tangga di daerah perkotaan yang dikepalai laki-laki memiliki tingkat pengeluaran 14,4 persen lebih tinggi daripada rumah tangga yang dipimpin perempuan. Kesenjangan gender ini bahkan lebih mencolok di daerah pedesaan, di mana terdapat perbedaan tingkat pengeluaran sebesar 28,4 persen. Pada 2002, kesenjangan gender ini semakin melebar menjadi 15,8 persen di daerah perkotaan dan 31,1 persen di daerah pedesaan. Hasil yang tampak berlawanan antara analisis regresi (yang mengindikasikan bahwa rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan jauh lebih miskin) dan analisis deskriptif sederhana (yang menunjukkan bahwa rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan sedikit kurang miskin), hanya dapat dijelaskan oleh karakteristik-karakteristik yang tak teramati, seperti kecenderungan yang lebih tinggi untuk mengalami guncangan dan rendahnya akses kepada instrumen-instrumen untuk meredam dan menghadapi guncangan, yang mungkin berkorelasi dengan aspek gender kepala rumah tangga. Penilaian terhadap risiko dan kerentanan di antara beberapa tipe rumah tangga dan tahap-tahap siklus hidup yang berbeda mengindikasikan bahwa rumah tangga miskin dengan kepala keluarga perempuan memiliki risiko yang lebih besar untuk mengalami guncangan-guncangan negatif akibat konflik, masalah kesehatan dan risiko ekonomi.⁵⁹

⁵⁹ Untuk pembahasan lebih lanjut, lihat Bab 6 tentang Perlindungan Sosial.

Faktor Korelasi 4: Akses terhadap pelayanan dan infrastruktur dasar

Kemiskinan jelas berkaitan dengan rendahnya akses terhadap fasilitas dan infrastruktur dasar. Beberapa ukuran lokalitas digunakan untuk mencerminkan berbagai tingkat akses terhadap fasilitas dan infrastruktur tersebut. Variabel-variabel lokalitas ini dapat dianggap mewakili kapasitas dasar (*endowment*) daerah serta dampak karakteristik kedaerahan yang tidak ada pada faktor-faktor yang lain. Hampir semua jenis akses terhadap fasilitas dan infrastruktur ini memiliki daya prediksi yang penting, dengan nilai koefisien yang positif dan signifikan (lihat Tabel 3.5).

Rumah tangga di daerah pedesaan yang memiliki lebih banyak akses kepada pendidikan sekolah menengah jauh lebih kecil kemungkinannya untuk menjadi miskin. Di daerah pedesaan, memiliki akses pendidikan sekolah menengah dalam jarak yang cukup terjangkau berkorelasi dengan 3,8 persen kenaikan konsumsi rumah tangga.⁶⁰ Koefisien yang berkaitan dengan akses pendidikan menengah adalah koefisien yang tertinggi di daerah pedesaan dari semua variabel yang ada. Karena jumlah penduduk miskin di daerah pedesaan yang tinggal dalam jangkauan sekolah menengah hanya 11,7 persen, mendirikan sekolah menengah di daerah pedesaan yang tingkat kemiskinannya lebih tinggi seharusnya membuahkan hasil yang cukup berarti. Yang menarik adalah nilai koefisien korelasi akses pendidikan menengah dengan kenaikan tingkat konsumsi jauh lebih rendah di daerah perkotaan, yakni hanya sebesar 0,7 persen. Hal ini mungkin diakibatkan oleh faktor keuntungan yang berkurang (*diminishing returns*), karena daerah perkotaan umumnya memiliki jumlah sekolah tingkat menengah yang lebih tinggi. Di daerah pedesaan, sekolah menengah juga berfungsi sebagai tempat untuk menyebarkan informasi dan pengetahuan, dan guru seringkali dianggap sebagai aktivis setempat atau tokoh masyarakat yang terlibat dalam berbagai kegiatan pembangunan atau kegiatan perencanaan desa (yang biasa disebut Musbangdes). Dipadukan dengan temuan-temuan sebelumnya tentang tingginya nilai koefisien pendidikan di daerah perkotaan, hal ini mengindikasikan bahwa investasi lebih lanjut di bidang pendidikan di daerah pedesaan sebaiknya lebih ditekankan pada faktor-faktor penentu lainnya yang bersifat langsung, seperti meningkatkan kualitas guru dan manajemen sekolah, bukan pada pembangunan gedung sekolah baru.

Akses kursus informal dapat menjadi faktor kunci dalam mobilitas ekonomi ke atas, khususnya di daerah perkotaan. Tinggal di daerah yang memiliki akses terhadap kursus-kursus informal dapat meningkatkan pengeluaran rumah tangga sebanyak 7,1 persen.⁶¹ Di daerah pedesaan, akses seperti ini hanya menaikkan sedikit saja pengeluaran rumah tangga, yaitu sebesar 1 persen. Hal ini tidak mengherankan karena permintaan akan ketrampilan teknis yang terkait dengan alat tertentu (seperti komputer dan mesin) lebih tinggi di daerah perkotaan.

Akses lembaga perkreditan setempat juga menaikkan secara berarti tingkat pengeluaran dan mengurangi kemungkinan rumah tangga untuk menjadi miskin. Rumah tangga di daerah pedesaan yang memiliki akses ke Koperasi Unit Desa (KUD) memiliki pengeluaran 2 persen lebih tinggi daripada rumah tangga yang tidak mempunyai akses semacam itu.⁶² Rumah tangga di daerah perkotaan yang memiliki akses ke bank mengalami kenaikan pengeluaran sebesar 5,5 persen dibandingkan dengan mereka yang tidak mempunyai akses ini. Jumlah rumah tangga miskin yang memiliki akses ke KUD di daerah pedesaan sebesar 16,1 persen, sedangkan jumlah rumah tangga miskin di daerah perkotaan yang berada dalam jangkauan bank sebesar 31,2 persen. Meskipun program penyaluran kredit melalui bank-bank komersial seperti BRI (Bank Rakyat Indonesia) ataupun program Pembangunan berbasis



⁶⁰ Jumlah sekolah menengah umum di desa/kelurahan digunakan sebagai ukuran taksiran (*proxy*) untuk akses pendidikan menengah.

⁶¹ Ketersediaan kursus-kursus mekanik atau komputer digunakan sebagai ukuran perkiraan untuk akses kursus-kursus informal.

⁶² Adanya bank di dalam kelurahan di daerah perkotaan, atau sebuah KUD (koperasi unit desa) di dalam lingkungan desa di daerah pedesaan digunakan sebagai ukuran perkiraan untuk akses terhadap layanan kredit.

Masyarakat seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK) atau Proyek Penanggulangan Kemiskinan di daerah Perkotaan (P2KP) semakin banyak, jelas ada alasan yang kuat untuk memperluas akses kredit bagi rumah tangga miskin sebagai sarana penganggulangan kemiskinan.

Akses jalan memiliki korelasi dengan tingkat konsumsi yang lebih tinggi. Adanya jalan beraspal yang berkualitas cukup baik memiliki korelasi dengan tingkat pengeluaran yang lebih tinggi, baik di daerah perkotaan (7,7 persen lebih tinggi) maupun daerah pedesaan (3,1 persen lebih tinggi).⁶³ Hal ini hampir tidak aneh karena akses jalan merupakan sarana penting bagi tersedianya akses peluang (tenaga kerja dan pasar bagi produk) serta pelayanan (kesehatan dan pendidikan). Sama halnya dengan akses infrastruktur dan fasilitas lainnya, di daerah perkotaan tingkat akses lebih tinggi dan meningkat seiring dengan meningkatnya pendapatan. Bagi penduduk miskin, akses jalan sangat terbatas. Sementara jumlah rumah tangga bukan miskin yang memiliki akses jalan beraspal yang berkualitas cukup baik mencapai 75,9 persen, namun hanya 60,9 persen rumah tangga miskin yang mempunyai akses jalan. Masalah ini lebih serius bagi penduduk miskin di daerah pedesaan, di mana hanya ada 53 persen rumah tangga miskin yang mempunyai akses jalan beraspal yang berkualitas cukup baik.

Akses telekomunikasi memiliki kaitan yang tidak signifikan dengan konsumsi pada tingkat nasional, tetapi cukup signifikan pada sebagian wilayah. Tidak seperti berbagai ukuran akses lainnya, akses telekomunikasi memiliki koefisien yang tidak signifikan dengan tingkat pengeluaran, kecuali di daerah perkotaan di wilayah Sumatera dan Papua, dan di daerah pedesaan di wilayah Jawa/Bali dan Kalimantan.

Faktor Korelasi 5: Lokasi geografis

Dengan adanya ketimpangan antarwilayah, tidaklah mengherankan bila lokasi geografis juga berkorelasi dengan kemiskinan.

Dewasa ini, di samping wilayah yang sangat luas yang dimiliki Indonesia, dimungkinkan untuk menggunakan teknik

disagregasi geografis yang lebih baik untuk mengonfirmasi ketimpangan-ketimpangan tersebut dan memfokuskan upaya penanggulangan kemiskinan pada tingkat yang terendah. Indonesia terdiri dari 33 provinsi; 440 kabupaten atau kota; 5.850 kecamatan dan 73.219 desa/kelurahan. Namun, sejalan dengan tujuan penilaian atas kemiskinan nasional ini, meskipun penting untuk menangkap berbagai gambaran yang terpisah sebanyak mungkin, penilaian ini diputuskan untuk secara khusus difokuskan pada perbedaan-perbedaan geografis dan temuan-temuan di enam wilayah pengelompokan kepulauan yang luas: Sumatera, Jawa/Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara/Maluku and Papua.⁶⁴ Fokus fitur 6 wilayah yang terdapat pada akhir bab ini memberi arti variasi wilayah tersebut dan profil ringkas kemiskinan bagi tiap-tiap wilayah pengelompokan. Mengenai korelasi pengelompokan geografis ini dan kemiskinan, sari temuan dari faktor-faktor yang berkorelasi dengan kemiskinan dari masing-masing wilayah dipaparkan di dalam Kotak 3.7.



⁶³ Akses jalan diukur dengan sebuah variabel yang mengindikasikan akses ke jalan beraspal yang berkualitas cukup baik.

⁶⁴ Hal ini memberikan gambaran luas mengenai variasi yang ada berdasarkan geografi, termasuk tingginya variasi dalam kemiskinan didalam wilayah-wilayah tersebut. Kajian kemiskinan berikut harus lebih menitikberatkan perhatian terhadap analisis berdasarkan wilayah daerah.

Kotak 3.7 Perbedaan faktor-faktor korelasi kemiskinan dan hambatan-hambatan antarwilayah

Kekhasan faktor korelasi kemiskinan untuk tiap wilayah dan penguraian perbedaan-perbedaan utama dalam angka kemiskinan antara wilayah Jawa/Bali dan lima daerah lainnya (lihat Lampiran III.3)⁶⁵ memberi pemahaman sebagai berikut:

Jawa/Bali: Kelebihan utama yang dimiliki wilayah Jawa/Bali atas lima wilayah lainnya adalah lebih tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pendidikan, lebih tingginya akses dan aset yang dimiliki, dan lebih rendahnya lapangan kerja informal. Perluasan infrastruktur, khususnya dalam hal akses jalan serta akses kredit di daerah perkotaan, akan membantu strategi-strategi mobilitas ke atas di wilayah Jawa/Bali. Di lain pihak, kelemahan utama wilayah Jawa/Bali adalah kecenderungan yang tinggi untuk mengalami guncangan bila dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya, lebih rendahnya korelasi kemiskinan dengan anggota keluarga yang lain (yakni, bukan kepala rumah tangga), dan lebih rendahnya korelasi kemiskinan dengan akses pendidikan sekolah menengah.

Sumatera: Kelebihan utama wilayah Sumatera dibandingkan dengan Jawa/Bali adalah lebih tingginya korelasi kemiskinan dengan pengalaman kerja, dengan akses komunikasi, dan dengan pilihan pekerjaan. Koefisien akses telekomunikasi di Sumatera adalah yang paling tinggi di antara enam wilayah, yang ditunjukkan dengan kenaikan tingkat konsumsi sebesar 8,3 persen. Sebaliknya, Sumatera kurang beruntung dibandingkan Jawa/Bali berkaitan dengan rendahnya korelasi kemiskinan dengan pendidikan, rendahnya tingkat akses dan aset, dan tingginya lapangan kerja informal. Seandainya Sumatera mampu mencapai tingkat korelasi kemiskinan dengan pendidikan yang sama seperti di Jawa/Bali, maka angka kemiskinan di Sumatera akan berkurang lagi sebesar 5,6 persen.

Kalimantan: Kelebihan utama yang dimiliki wilayah Kalimantan jika dibandingkan Jawa/Bali adalah lebih tingginya tingkat korelasi kemiskinan dengan pilihan pekerjaan bagi para anggota rumah tangga, dengan akses jalan, dan dengan pengalaman kerja. Namun, Kalimantan tidak seberuntung Jawa/Bali dalam hal koefisien korelasi kemiskinan yang lebih rendah dengan pendidikan, rendahnya akses dan aset, dan tingginya lapangan kerja informal. Seandainya distribusi modal dan akses terhadap fasilitas-fasilitas utama di Kalimantan sama dengan yang ada di pulau Jawa/Bali, maka angka kemiskinan dapat berkurang lagi sebesar 7,6 poin persentase.

Sulawesi: Wilayah Sulawesi memiliki sejumlah keunggulan dibandingkan dengan wilayah Jawa/Bali, termasuk dalam hal lebih tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pilihan pekerjaan bagi para anggota rumah tangga, tingginya akses komunikasi, dan tingginya akses pendidikan sekolah menengah. Sebaliknya, Sulawesi tidak seberuntung Jawa/Bali dalam hal rendahnya koefisien korelasi kemiskinan dengan pendidikan dan dengan pengalaman bekerja, tingkat akses dan aset yang lebih rendah, serta tingginya lapangan kerja informal. Seandainya para kepala rumah tangga di Sulawesi memiliki koefisien korelasi kemiskinan dengan pengalaman kerja seperti di Jawa/Bali, maka kemiskinan akan berkurang lagi sebesar 2,3 poin persentase.

Nusa Tenggara/Maluku: Jika dibandingkan dengan Jawa/Bali, wilayah Nusa Tenggara/Maluku memiliki kelebihan dalam hal tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pilihan pekerjaan dan pengalaman kerja. Namun demikian, dibandingkan dengan Jawa/Bali, kekurangannya adalah tingkat akses dan aset yang jauh lebih rendah, lebih rendahnya koefisien korelasi kemiskinan dengan pendidikan, tingginya lapangan kerja informal, serta koefisien korelasi kemiskinan yang secara umum lebih rendah dengan sebagian besar akses di wilayah ini. Terpencilnya wilayah Nusa Tenggara dan pulau Maluku, serta buruknya keadaan tanah dan cuaca, mengakibatkan lebih rendahnya akses terhadap pelayanan dan infrastruktur dasar. Hal ini tentu menghambat akumulasi modal sumber daya manusia oleh penduduk miskin, dan juga mengurangi akses pasar dan penyebaran teknologi. Seandainya tingkat akses dan aset di Nusa Tenggara/Maluku ini serupa dengan yang ada di Jawa/Bali, maka kemiskinan akan dapat dikurangi sebesar 18,8 poin persentase.

Papua: Wilayah Papua memiliki sejumlah kelebihan dibandingkan dengan Jawa/Bali, antara lain lebih tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pilihan pekerjaan dan akses jalan, jauh lebih tingginya koefisien korelasi kemiskinan dengan pengalaman kerja, dan sedikit lebih tingginya korelasi kemiskinan dengan akses kredit. Meskipun demikian, Papua memiliki kekurangan dalam hal rendahnya koefisien korelasi kemiskinan dengan pendidikan (yang justru menjadi faktor terpenting), tingkat akses dan aset yang secara umum lebih rendah, dan tingginya lapangan kerja informal. Jika struktur pasar tenaga kerja di wilayah Papua sama dengan wilayah Jawa/Bali, maka kemiskinan akan berkurang sebesar 4,8 poin persentase.

Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia.

⁶⁵ Lihat lampiran III.1 untuk mengetahui metodologi yang menghasilkan dekomposisi ini.

IV Faktor Penentu Perubahan Kemiskinan Akhir-akhir Ini: Sebuah Analisis Dinamis

Mengapa angka kemiskinan turun secara signifikan antara 1999–2002, sementara ketimpangan semakin meningkat?

Bagian ini difokuskan pada periode terkini dari sejarah penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Secara khusus, bagian ini juga menggali persoalan-persoalan yang disorot pada Bab 2, yang memaparkan fakta bahwa laju pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin tampaknya melamban, meskipun sejumlah upaya penting untuk penanggulangan kemiskinan sudah dilakukan sejak masa krisis. Selama periode ini, kemiskinan berkurang dari 23,4 persen menjadi sebesar 18,2 persen, namun ketimpangan meningkat, yang diindikasikan oleh peningkatan angka rasio Gini dari 31,7 persen menjadi 34 persen.

Dengan menggunakan metode penguraian simulasi mikro (*micro-simulation decomposition method*), analisis ini menunjukkan kompleksitas dinamika penanggulangan kemiskinan. Metode ini menggunakan simulasi ekonomi mikro untuk menguraikan perubahan kemiskinan pada tahun 1999 dan 2002 dan juga pada enam wilayah yang berbeda ke dalam empat rangkaian fenomena:⁶⁶

- (i) **Efek kapasitas dasar (*endowment*)**: perubahan susunan sosio-demografis sosial pada penduduk, yakni aset dan karakteristik rumah tangga atau perorangan di dalam populasi (yang juga disebut sebagai efek populasi);
- (ii) **Efek harga**: perubahan susunan pendapatan/pengeluaran, yaitu hasil yang didapat dari aset dan ciri-cirinya;
- (iii) **Efek pilihan pekerjaan**: perubahan perilaku pilihan pekerjaan, yaitu bagaimana masyarakat menggunakan modal dan ciri khas tersebut dalam pasar tenaga kerja; dan
- (iv) **Faktor kekeliruan (*error term*)**: faktor guncangan dan hal-hal lain yang tak teramati.

Analisis ini memberikan pemahaman yang berharga tentang faktor-faktor penentu perubahan tingkat kemiskinan dan ketimpangan, beserta implikasi-impliasinya terhadap kebijakan strategis di masa mendatang. Metode penguraian ini terdiri dari dua pendekatan. Pertama, melakukan simulasi pengeluaran yang berbeda dengan keadaan sebenarnya dengan cara mengubah perilaku pasar dan rumah tangga, setiap aspek secara bergantian. Kedua, mengamati dampak perubahan tersebut terhadap angka kemiskinan, dengan menganggap seluruh aspek lainnya bersifat konstan. Untuk mendapatkan efek harga simulasi, pada sampel tahun 1999 pengeluaran rumah tangga digantikan dengan nilai yang didapat dengan menggunakan fungsi yang diperkirakan untuk tahun 2002, dengan menganggap karakteristik-karakteristik yang dapat diamati dan yang tidak dapat diamati pada rumah tangga bersifat konstan. Definisi simetris diterapkan pada efek pilihan kerja, sedangkan efek kapasitas dasar (*endowment*) berperan sebagai 'sisa' (*residual*), setelah efek-efek lainnya dihilangkan dari perubahan-perubahan aktual yang diamati pada 1999–2002. Tabel 3.5 memperlihatkan hasil penguraian dengan menggunakan dua pendekatan tersebut.

Efek kapasitas dasar: perubahan kapasitas dasar merupakan penyumbang utama terhadap pengurangan kemiskinan

Peningkatan kapasitas dasar adalah faktor utama yang mendukung pengurangan kemiskinan selama periode 1999–2002.

Struktur-struktur sosio-demografis telah dimodifikasi dengan kenaikan tingkat pendidikan rata-rata pada populasi, pergantian kelompok usia tua dengan kelompok yang lebih muda, lebih berpendidikan dan lebih produktif, dan penurunan tingkat

⁶⁶ Lampiran III.4 menjelaskan metode ini secara lebih terperinci, termasuk keuntungan menggunakan pendekatan simulasi mikro. Hal lain yang dijelaskan adalah metodologi yang digunakan untuk memperoleh nilai koefisien dengan menggunakan pendekatan 'absolut' dan pendekatan 'relatif'.

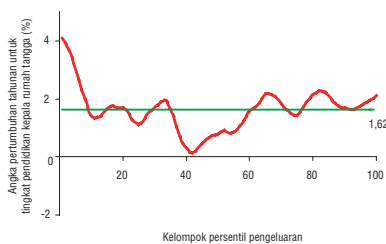
kelahiran dan jumlah anggota keluarga. Perubahan pada akses infrastruktur dan fasilitas dasar juga berdampak pada kapasitas dasar penduduk miskin. Gambar 3.10 menunjukkan perubahan rata-rata (*the mean change*) dan tingkat perubahan (menurut berbagai kelompok pengeluaran) untuk bermacam-macam kapasitas dasar, di mana kurva yang condong ke kiri menunjukkan peningkatan kapasitas dasar tertentu yang berpihak pada penduduk miskin.

Efek kapasitas dasar utama yang memengaruhi pengurangan kemiskinan pada periode 1999-2002 adalah peningkatan capaian jenjang pendidikan. Kelompok perlima (kuintil) pengeluaran terbawah (yakni, rumah tangga termiskin) mengalami kenaikan sebesar 2,2 persen dalam hal tingkat pendidikan para kepala rumah tangga miskin, serta kenaikan serupa pada anggota rumah tangga lainnya (Gambar 3.10a). Selain itu, efek kapasitas dasar yang berkaitan dengan pengurangan tingkat kelahiran dan jumlah anggota rumah tangga juga memberi kontribusi pada pengurangan kemiskinan (Gambar 3.10b). Kapasitas dasar juga meningkat ketika diukur dengan peningkatan akses terhadap kursus-kursus informal dan telekomunikasi. Peningkatan akses kursus-kursus informal ini sebesar 1,4 persen bagi kuintil (kelompok perlima) termiskin dan 3,9 persen untuk kelompok pendapatan rata-rata (Gambar 3.10c). Kuintil terbawah mengalami kenaikan yang besar (10 persen) pada akses telekomunikasi, yang lebih tinggi jumlahnya dibandingkan peningkatan pada kelompok pendapatan rata-rata sebesar 7,9 persen (Gambar 3.10d).

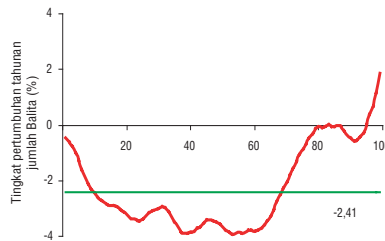
Gambar 3.10 Perubahan kapasitas dasar tertentu pada penduduk miskin, 1999-2002

(Angka pertumbuhan pada berbagai variabel kapasitas dasar menurut persentil pengeluaran)

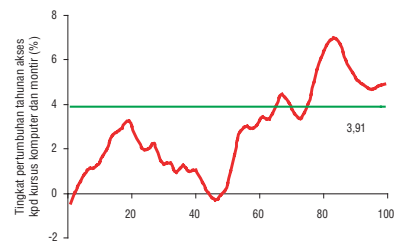
a. Capaian jenjang pendidikan meningkat, khususnya bagi penduduk miskin.



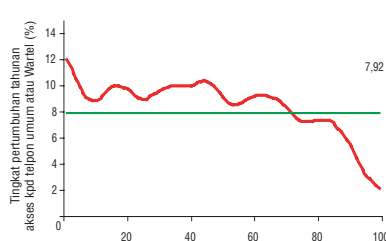
b. Penurunan tingkat kelahiran, khususnya bagi penduduk hampir-miskin



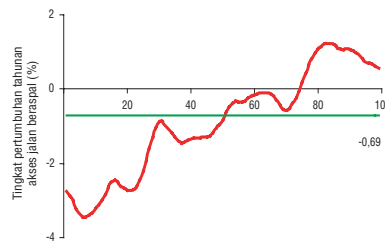
c. Akses kursus informal (komputer dan mesin) meningkat, dan lebih menguntungkan penduduk kaya



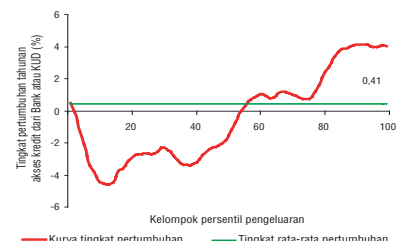
d. Akses telekomunikasi meningkat, khususnya bagi penduduk miskin



e. Akses jalan beraspal berkurang bagi penduduk miskin dan penduduk pada umumnya, dan hanya meningkat bagi penduduk kaya



f. Akses kredit berkurang bagi penduduk miskin, namun meningkat bagi kelompok pendapatan rata-rata dan penduduk kaya



Sumber: Susenas 1999, 2002 dan perhitungan staf Bank Dunia.

Catatan: Angka pertumbuhan masing-masing variabel untuk seluruh persentil pengeluaran ditunjukkan oleh kurva berwarna merah. Angka pertumbuhan pada kelompok pengeluaran per kapita rata-rata ditunjukkan oleh garis lurus. Persentil-persentil di mana garis kurva merah berada di atas nol meningkatkan kapasitas dasar mereka pada variabel tertentu selama periode 1999-2002.

Efek kapasitas dasar secara keseluruhan lebih menguntungkan kelompok penduduk kaya daripada penduduk miskin, dan ini merupakan faktor meningkatnya ketimpangan selama periode ini. Rumah tangga yang lebih miskin mengalami penurunan lebih besar dalam hal akses jalan beraspal dan akses kredit, dan perolehan yang lebih kecil dalam akses kursus-kursus informal (Gambar 3.10c, e dan f). Kelompok penduduk termiskin (kuintil pengeluaran terendah) mengalami penurunan akses jalan beraspal sebesar 3 persen selama periode ini, dibandingkan penurunan sebesar 0,7 persen pada kelompok penghasilan rata-rata. Hanya tiga perempat populasi terkaya yang dapat menikmati akses jalan beraspal yang lebih baik selama periode tersebut. Kelompok rumah tangga termiskin (kuintil terendah) juga mengalami penurunan akses kredit (2,8 persen). Sementara itu, meskipun ada peningkatan akses kursus-kursus informal pada kelompok penduduk miskin (1,4 persen), peningkatannya lebih besar pada kelompok penduduk yang lebih kaya, yang juga berakibat pada meningkatnya ketimpangan.

Efek harga: dampak koefisien korelasi aset dan akses terhadap kemiskinan tidak seragam

Koefisien korelasi aset dan akses selama periode ini berdampak bersih pada pengurangan kemiskinan. Serupa dengan efek kapasitas dasar populasi (*endowment effect*), efek harga menghasilkan peningkatan ketimpangan selama periode 1999-2002, karena koefisien korelasi bersih dari efek harga memiliki nilai yang lebih tinggi bagi penduduk bukan miskin. Meskipun adanya efek bersih (*net effects*) tersebut, dampak koefisien korelasi berbagai aset yang berbeda itu terhadap pengurangan kemiskinan tidak sama, dengan kenaikan signifikan pada koefisien korelasi pendidikan pada kepala rumah tangga. Untuk itu, perlu diulas kembali bagaimana koefisien korelasi masing-masing aset tersebut cenderung untuk memberi atau tidak memberi kontribusi pada pengurangan kemiskinan dan pemerataan selama periode tersebut.

- **Kenaikan signifikan koefisien korelasi pendidikan di kalangan kepala rumah tangga berdampak pada pengurangan kemiskinan.** Dengan membandingkan tahun 1999 dan tahun 2002, jelas bahwa koefisien korelasi pendidikan meningkat, baik di daerah perkotaan maupun daerah pedesaan (Tabel 3.4). Pada 1999, kepala rumah tangga dengan tingkat pendidikan SMP di daerah perkotaan dapat mengharapkan kenaikan pengeluaran rumah tangga sebesar 9,5 poin persentase dibandingkan dengan kepala rumah tangga yang tidak berpendidikan, sedangkan pada 2002 kenaikan tersebut kembali meningkat hingga 17,2 poin persentase. Kenaikan koefisien korelasi pendidikan yang teramat ini berimplikasi pada melebarnya kesenjangan konsumsi antara kepala rumah tangga yang berpendidikan lebih tinggi dan mereka yang berpendidikan lebih rendah. Pendekatan absolut menunjukkan bahwa kenaikan koefisien korelasi tingkat pendidikan kepala rumah tangga ini memberi kontribusi pada penurunan angka kemiskinan yang mengesankan sebesar 2,6 poin persentase. Sebaliknya, pendekatan relatif menunjukkan bahwa perubahan koefisien korelasi tingkat pendidikan kepala rumah tangga meningkatkan angka kemiskinan (relatif) sebesar 0,4 poin persentase, yang menunjukkan dampak efek ini terhadap peningkatan ketimpangan (Tabel 3.5).
- **Penurunan koefisien korelasi tingkat pendidikan pada anggota rumah tangga yang lain cenderung meningkatkan kemiskinan dan ketimpangan, dan penurunan itu terjadi baik di daerah perkotaan maupun daerah pedesaan.** Di satu sisi, karena anggota rumah tangga miskin berpendidikan lebih rendah, penurunan koefisien korelasi pendidikan pada anggota rumah tangga membantu mengurangi ketimpangan. Di lain sisi, rumah tangga miskin memiliki jumlah anggota keluarga yang lebih besar sehingga total jumlah anggota keluarga yang terpengaruh oleh penurunan koefisien korelasi pendidikan itu lebih tinggi pada rumah tangga miskin. Efek kedua inilah yang dominan sehingga perubahan koefisien korelasi pendidikan bagi anggota rumah tangga yang lain sedikit meningkatkan ketimpangan.

Tabel 3.5 Dekomposisi (perubahan) kasus kemiskinan yang disebabkan oleh sumbangan kapasitas dasar, 1999-2002

(Perubahan poin persentase)	Pendekatan Absolut	Pendekatan Relatif
Nilai awal (%)	23.4286	23.4286
Nilai akhir (2002) (%)	17.6002	17.6002
Perubahan dalam kemiskinan	-5.8284	-5.8284
Efek pertumbuhan	-8.2180	-8.2180
Efek distribusi	2.3900	2.3900
Efek harga keseluruhan	1.6014	-0.6699
Jenis kelamin	-1.7504	-0.1420
Tingkat pendidikan kepala rumah tangga	-2.5864	0.4086
Pengalaman	3.5309	-0.2176
Tingkat pendidikan anggota rumah tangga lainnya	1.2774	0.1630
Aset: status rumah tangga	-0.8124	-0.1951
Kepadatan	1.6541	-0.5493
Akses pendidikan menengah	-0.1131	-0.1344
Akses kursus informal	0.0535	-0.0592
Akses kepada kredit	-0.4024	0.3539
Akses infrastruktur	0.0636	-0.0279
Akses komunikasi	0.6866	-0.2699
Efek pilihan pekerjaan	-1.5536	1.3901
Manfaat (<i>return</i>) pekerjaan kepala rumah tangga	-3.5913	0.9034
Manfaat (<i>return</i>) pekerjaan anggota rumah tangga lainnya	0.0504	0.2576
Kapasitas dasar dari efek pilihan kerja (oc)	1.9874	0.2290
Efek konstan (<i>Constant Effect</i>)	-1.1401	
Varian yang tidak teramati (<i>Non observables' variance</i>)	1.1451	0.0683
Varian sisa + harga + efek pekerjaan	0.0529	0.7884
Efek populasi	-5.8813	1.6016

Sumber: Susenas, 1999 dan 2002.

- **Efek penurunan koefisien korelasi pengalaman di pasar kerja sebenarnya meningkatkan kemiskinan, kendati mengurangi ketimpangan.** Semakin berpengalaman kepala rumah tangga, semakin kecil kemungkinan mereka untuk menjadi miskin. Hal ini berarti kelompok penduduk kaya sangat terpuak dengan adanya penurunan koefisien korelasi pengalaman, sehingga berakibat pada pengurangan ketimpangan.⁶⁷ Efek harga pengalaman meningkatkan kemiskinan absolut sebesar 3,5 poin persentase.
- **Menurunnya koefisien korelasi akses kredit mengakibatkan pengurangan kemiskinan, tetapi meningkatkan ketimpangan.** Meskipun di daerah perkotaan koefisien korelasi akses kredit meningkat secara berarti, namun di daerah pedesaan sedikit mengalami penurunan. Karena peningkatan koefisien korelasi akses kredit di daerah perkotaan lebih tinggi daripada yang dikompensasikan untuk efek lebih rendahnya koefisien korelasi di daerah pedesaan, efek harga akses kredit secara keseluruhan mengurangi angka kemiskinan sebesar 0,4 poin persentase. Hal ini karena, ketika rumah tangga kaya memiliki akses yang lebih tinggi untuk faktor tertentu, maka peningkatan koefisien korelasi akses yang lebih tinggi ini juga akan meningkatkan ketimpangan.

Efek pilihan pekerjaan: perubahan menurunkan kemiskinan, namun meningkatkan ketimpangan

Dengan melakukan simulasi perpindahan pilihan pekerjaan, kita dapat menilai efek-efek perubahan perilaku pekerjaan terhadap distribusi pengeluaran. Hal ini dilakukan dengan menggunakan sampel tahun 1999 dan mencermati tiap anggota rumah tangga seperti apa pengeluaran rumah tangga mereka seandainya perilaku pekerjaan mereka mengikuti pilihan-pilihan yang disimulasikan. Hasil dari seluruh perubahan faktor tersebut tertera dalam Tabel 3.6, yang memperlihatkan perpindahan ke arah sektor informal dan pertanian pada periode setelah krisis.⁶⁸

⁶⁷ Pengeluaran cenderung menjadi fungsi tahun pengalaman yang berbentuk kurva cekung, dengan kuadrat koefisien pengalaman secara umum sangat signifikan dan negatif. Secara umum, koefisien korelasi tambahan satu tahun pengalaman lebih kecil bagi para pekerja berusia lebih tua. Hal ini berbeda dengan koefisien pendidikan yang lebih tinggi bagi kalangan yang berpendidikan lebih tinggi.

⁶⁸ Efek perilaku pekerjaan dianalisis melalui model logit multinomial. Model-model yang berbeda diperkirakan untuk kepala rumah tangga, pasangan dan anggota rumah tangga yang lain, dan untuk masing-masing kelompok di daerah perkotaan dan daerah pedesaan. Model-model itu meliputi sekolah, pengalaman, usia dan komposisi gender pada rumah tangga, dan ketersediaan lahan yang dapat digarap (milik sendiri atau sewa) bagi seluruh individu dan sebagian karakteristik kepala rumah tangga sebagai variabel-variabel penjelas.

Tabel 3.6 Pergerakan pasca krisis menuju sektor-sektor informal dan pertanian

		Proporsi (%)		Perpindahan netto (poin %)		
		1999	2002	Simulasi	Aktual	Simulasi
Pertanian	Tidak aktif	32,5	34,07	32,53	1,57	0,03
	Formal	6,22	4,09	4,1	-2,13	-2,12
	Informal	18,58	21,19	26,5	2,61	7,92
Industri	Formal	10,99	10,79	9,43	-0,2	-1,56
	Informal	1,9	2,62	2,62	0,72	0,72
Jasa/Pelayanan	Formal	11,97	10,4	9,68	-1,57	-2,29
	Informal	17,83	16,85	15,14	-0,98	-2,69

Sumber: Susenas 1999 dan 2002.

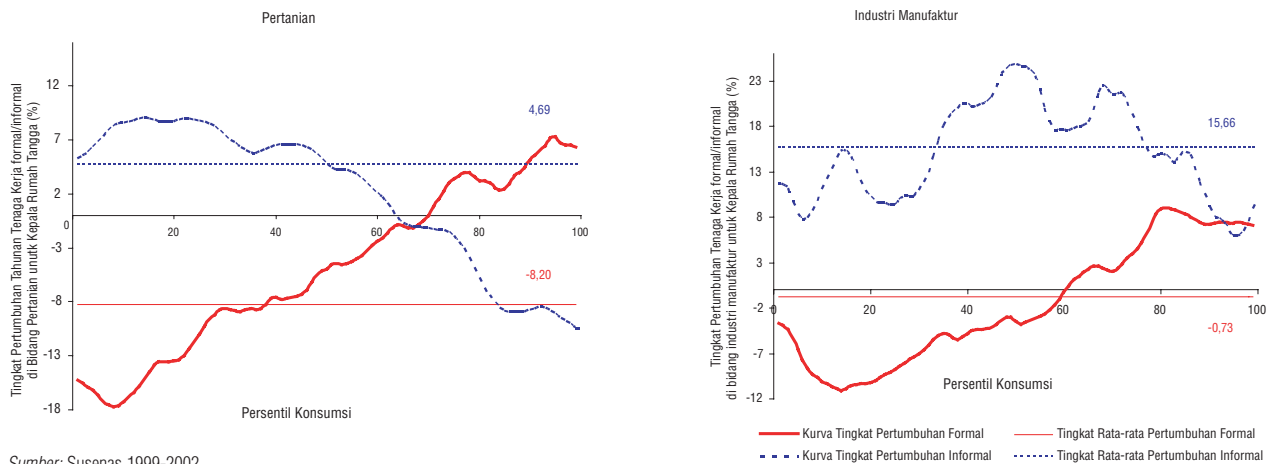
Terjadi perpindahan ke sektor informal dan pertanian yang mengakibatkan peningkatan kemiskinan selama periode tersebut. Perubahan perilaku pilihan pekerjaan antara tahun 1999 dan 2002 sangat luar biasa. Dari segi perhitungan bersih, sekitar 6,4 persen dari seluruh penduduk usia kerja beralih dari lapangan pekerjaan formal ke sektor informal, dengan peralihan terbesar terjadi menuju sektor pertanian informal dan sektor industri informal.⁶⁹ Perpindahan ke kedua sektor tersebut menghasilkan koefisien korelasi pekerjaan terendah yang sangat mungkin meningkatkan kemiskinan. Perpindahan tenaga kerja mensimulasikan kenaikan angka kemiskinan sebesar 1,98 poin persentase sejak tahun 1999 hingga 2002.

Perpindahan tenaga kerja lintas sektor lebih merugikan penduduk miskin daripada penduduk bukan miskin, sehingga memiliki efek peningkatan ketimpangan. Bahwa peralihan sektoral pada pekerjaan ini meningkatkan ketimpangan bukanlah hal yang mengejutkan karena perpindahan ke sektor informal terutama sekali memengaruhi rumah tangga miskin. Memang, tingkat masuk bersih (*net entry*) ke dalam sektor pertanian turun bersamaan dengan tingkat pengeluaran (lihat Gambar 3.11). Karena pekerjaan sektor formal mengalami kenaikan koefisien korelasi yang lebih besar dan, pada saat yang bersamaan, kenaikan di daerah perkotaan lebih besar, kelompok penduduk tidak miskin memperoleh keuntungan yang lebih besar. Karena itu, perubahan koefisien korelasi tersebut memberi kontribusi pada meningkatnya ketimpangan.

Guncangan efek-efek yang tak teramati: perubahan meningkatkan kemiskinan, dan meningkatkan ketimpangan

Faktor-faktor yang tak dapat teramati dalam fungsi pengeluaran, yang dirumuskan sebagai faktor kekeliruan, meningkat selama periode tersebut. Hasil penguraian menunjukkan bahwa kenaikan persebaran faktor-faktor yang tidak dapat diamati meningkatkan kemiskinan secara substansial sebesar 1,14 poin persentase. Per definisi, mustahil dapat mengidentifikasi apa yang berada di balik fenomena yang tidak dapat teramati. Misalnya, hal itu bisa saja merupakan sebuah faktor ekonomi, seperti kehilangan pekerjaan dan ketidakmampuan meredam atau mengatasi guncangan semacam itu. Analisis risiko dan kerentanan dalam Bab 6 tentang Perlindungan Sosial membahas secara lebih detail sifat berbagai guncangan yang dihadapi oleh penduduk miskin tersebut dan dampaknya terhadap kemiskinan.

⁶⁹ Meskipun simulasi evolusi ini berjalan ke arah yang secara aktual diobservasi, bobot simulasi evolusi lebih besar. Tanpa perubahan dalam struktur sosio-demografis populasi, perpindahan bersih menuju sektor pertanian informal akan menjadi sebesar 7,92 persen dari seluruh penduduk usia kerja, bukan peralihan 2,61 persen seperti yang teramati. Hal yang menarik, model ini secara tepat memprediksikan tingkat perpindahan aktual ke arah sektor industri informal dari porsi 1,9 persen pada tahun 1999 menjadi 2,62 persen pada 2002, dan di luar sektor pertanian formal, yang diprediksikan kehilangan sebesar 2,12 persen.

Gambar 3.11 Pergerakan menuju sektor informal lebih besar diantara penduduk miskin

Sumber: Susenas 1999-2002

V Kesimpulan: Diagnosis Kemiskinan Memberikan Petunjuk bagi Upaya-upaya Penanggulangan Kemiskinan

Sifat dan profil kemiskinan saat ini, dan faktor-faktor penentu pengurangan kemiskinan selama beberapa waktu yang lalu, memberikan petunjuk mengenai strategi penanggulangan kemiskinan di masa mendatang. Bab ini telah memaparkan tentang sifat kemiskinan di Indonesia, dengan menyediakan profil penduduk miskin dan mengamati faktor-faktor apa yang telah menentukan bukan saja kemiskinan, melainkan pula pengurangan kemiskinan yang terjadi pada beberapa tahun sebelumnya. Analisis ini menegaskan kembali pesan tentang perlunya upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan banyak aspek pada masa mendatang. Analisis ini melahirkan pertanyaan-pertanyaan yang sebagiannya akan dibahas di dalam laporan ini, sementara sebagian lainnya berada di luar cakupan pembahasan dalam laporan ini dan dikesampingkan terlebih dahulu untuk dianalisis pada masa mendatang. Dalam kesimpulan ini, pelajaran-pelajaran penting yang dapat dipetik diberi sorotan karena pelajaran-pelajaran tersebut memotivasi pendekatan empat pilar untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia, yang dipaparkan dalam bab-bab selanjutnya.

Memastikan bahwa pertumbuhan ekonomi bermanfaat bagi penduduk miskin merupakan komponen kunci setiap strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Hal yang terpenting, dengan tingkat distribusi pendapatan di Indonesia yang sangat terkonsentrasi (lihat Gambar 3.1), hal itu menunjukkan bahwa setiap upaya yang dapat dilakukan untuk mengalihkan distribusi ke kanan akan menghasilkan pengurangan kemiskinan secara cepat, bahkan kendati pertumbuhan dinikmati secara merata oleh seluruh kelompok pendapatan (dan tidak hanya jika pertumbuhan lebih banyak dinikmati oleh kelompok penduduk miskin). Jelas bahwa pertumbuhan yang gagal memberi manfaat pada kelompok pendapatan yang lebih rendah tidak akan membantu penduduk miskin. Dengan demikian, Indonesia memerlukan pertumbuhan, dan pertumbuhan yang dapat dinikmati oleh penduduk miskin. Diagnosis kemiskinan yang disajikan dalam Bab ini memberikan sejumlah petunjuk penting. Pertama, berkaitan dengan sektor dan pekerjaan: sebagian besar penduduk miskin masih bekerja di bidang pertanian dan sektor informal. Apa yang selama ini bersifat positif bagi penduduk miskin dari segi pengalaman pertumbuhan pada tahun-tahun belakangan adalah bahwa produktivitas di sektor-sektor yang memberikan penghasilan yang rendah tersebut telah meningkat sehingga memperbaiki kondisi penduduk miskin. Apa yang selama ini kurang positif bagi penduduk miskin menyangkut pengalaman pertumbuhan selama tahun-tahun belakangan ialah bahwa perpindahan bersih penduduk miskin semakin menjauhi, bukan menuju, sektor pekerjaan yang memberi penghasilan lebih tinggi, yaitu sektor formal dan sektor jasa. Apa yang dapat dilakukan untuk menjadikan jalan keluar dari kemiskinan lebih bermanfaat bagi

penduduk miskin, tidak hanya di wilayah Jawa/Bali yang berpenduduk padat, tetapi juga seluruh wilayah Indonesia? Kedua, diagnosis kemiskinan ini menunjukkan pentingnya melakukan investasi untuk meningkatkan kapasitas dasar penduduk miskin yang khususnya penting guna mengurangi kemiskinan dan menghubungkan penduduk miskin dengan pasar. Diagnosis dalam Bab ini memperlihatkan bahwa perbaikan kapasitas dasar pendidikan—dan melampaui jenjang pendidikan sekolah dasar—merupakan sebuah faktor kunci penanggulangan kemiskinan. Selain itu, diagnosis tersebut juga menunjukkan bahwa kemajuan upaya penanggulangan kemiskinan pada masa belakangan didominasi baik oleh kapasitas dasar maupun efek koefisien korelasi terhadap modal sumber daya manusia. Melakukan investasi untuk meningkatkan kemampuan dasar penduduk miskin adalah hal yang sangat penting. Hal yang juga penting bagi peningkatan pendapatan penduduk miskin adalah peningkatan akses infrastruktur. Sama pentingnya, akses jalan dan akses kredit telah memungkinkan penduduk miskin terhubung dengan pasar. Dengan demikian, mengaitkan penduduk miskin dengan pertumbuhan merupakan langkah penting.

Memastikan bahwa belanja pemerintah di bidang pelayanan bermanfaat bagi penduduk miskin sangat penting guna menanggulangi kemiskinan. Indonesia mengalami ketertinggalan dalam sejumlah indikator penting keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*) kemiskinan nonpendapatan, seperti akses terhadap air bersih, sanitasi, angka partisipasi sekolah tingkat pendidikan menengah, angka kematian ibu dan angka kekurangan gizi pada anak. Jelas bahwa melakukan investasi secara tepat dalam pelayanan kesehatan dan pendidikan yang memungkinkan Indonesia mencapai sasaran-sasarannya di area ini akan sangat penting bagi tantangan pembelanjaan yang lebih baik untuk penanggulangan kemiskinan. Lebih dari itu, kemiskinan pendapatan—apalagi dimensi-dimensi kemiskinan nonpendapatan—tidak mengherankan sangat tergantung pada akses terhadap berbagai pelayanan publik yang membantu memperbaiki dimensi-dimensi kemiskinan nonpendapatan. Misalnya, diagnosis yang disajikan di sini menunjukkan bahwa akses pendidikan jenjang menengah dan kursus-kursus informal (khususnya di wilayah perkotaan) berkorelasi dengan kemiskinan. Diagnosis tersebut juga memunculkan sejumlah isu yang terkait dengan kualitas hasil (*outcomes*) dan pemberian pelayanan. Koefisien korelasi akses sejumlah pelayanan publik yang penting di kalangan penduduk miskin pada kenyataannya tengah mengalami penurunan dalam tahun-tahun belakangan. Hal ini memunculkan pertanyaan bukan saja tentang untuk sektor apa pembelanjaan itu diarahkan, tetapi bagaimana cara terbaik melakukan pembelanjaan di sektor-sektor tersebut guna meningkatkan manfaatnya bagi penduduk miskin.

Memastikan bahwa perlindungan sosial bermanfaat bagi penduduk miskin harus menjadi unsur kunci setiap strategi penanggulangan kemiskinan. Diagnosis yang dikemukakan dalam bab ini secara jelas menyingkapkan kerentanan penduduk miskin dan penduduk hampir-miskin terhadap berbagai guncangan. Seperti disebut dalam Laporan Pembangunan Dunia (*World Development Report*) 2000-2001, kerentanan dan ketidakpastian merupakan dimensi-dimensi penting dari kemiskinan itu sendiri. Lagi-lagi, hal ini jelas jika melihat distribusi pendapatan Indonesia dalam Gambar 3.1 dan tingkat pengelompokan distribusi di sekitar garis kemiskinan. Setiap penurunan pendapatan rumah tangga yang berada di dekat garis kemiskinan akan memiliki dampak besar terhadap kemiskinan. Lebih dari itu, diagnosis ini menunjukkan adanya tingkat pergerakan (*churning*) yang tinggi dan kemiskinan yang bersifat sementara. Karena, populasi dalam jumlah yang besar, yang berada di sekitar garis kemiskinan termasuk kelompok penduduk hampir-miskin, berpindah keluar masuk melewati garis kemiskinan dari tahun ke tahun, bergantung pada guncangan yang dialami. (Sifat dari risiko, kerentanan dan guncangan tersebut dibahas lebih lanjut pada Bab 6 tentang Perlindungan Sosial). Terkait dengan upaya menjadikan belanja pemerintah bermanfaat bagi penduduk miskin adalah pertanyaan tentang bagaimana cara terbaik untuk membangun suatu sistem perlindungan sosial yang dapat mengatasi kondisi sangat rentannya penduduk Indonesia untuk jatuh ke dalam kemiskinan. Ini adalah persoalan yang akan menjadi semakin tepat untuk ditanyakan dan dibahas seiring dengan bergabungnya Indonesia ke dalam kelompok negara-negara berpenghasilan menengah, di samping kemajuan Indonesia mendorong upaya penanggulangan kemiskinan ke tingkat yang lebih dapat dikelola.

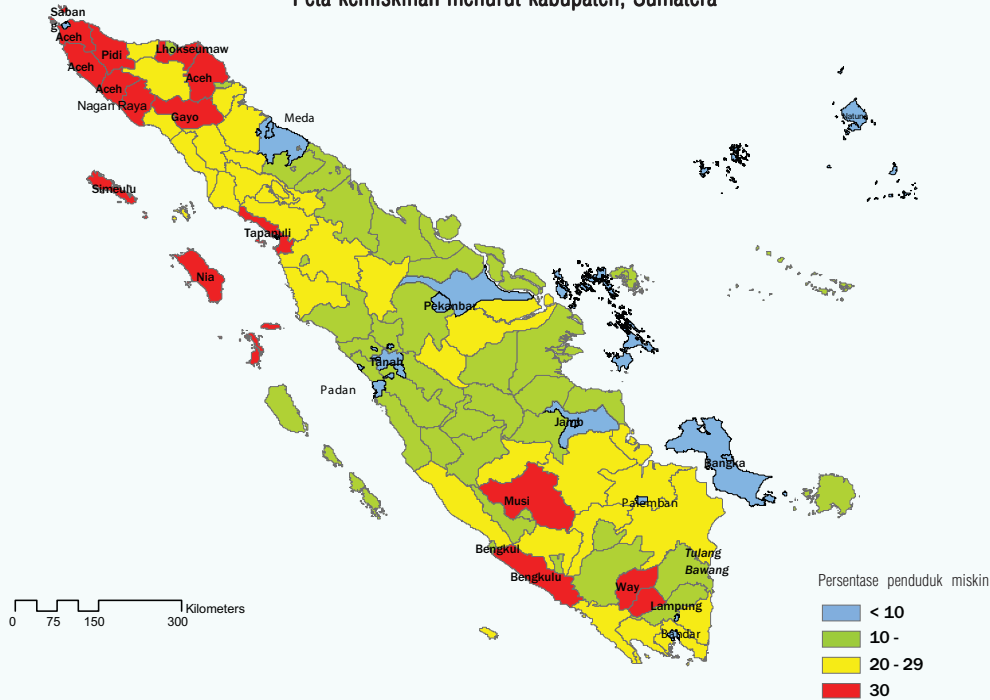
Terakhir, diagnosis kemiskinan juga menegaskan kembali pentingnya pemerintah sendiri bermanfaat bagi penduduk miskin dan menjalankan agenda di atas. Mewujudkan sistem-sistem yang dapat memastikan perencanaan dan penganggaran belanja pemerintah yang terfokus pada kemiskinan akan menjadi bagian penting agenda pengelolaan ekonomi bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Namun, alokasi belanja pemerintah dan keputusan-keputusan kebijakan itu semata tidak secara otomatis akan menghasilkan pengurangan kemiskinan. Bukti memperlihatkan bahwa pemberian pelayanan publik tidak menguntungkan penduduk miskin (Bank Dunia, 2006k). Program perlu diimplementasikan dan kebijakan perlu diberlakukan dan dilaksanakan. Peningkatan akuntabilitas dan kapasitas pemerintah menjadi hal yang krusial bagi upaya tersebut. Di negara seluas Indonesia, serta kapasitas yang lemah, ini merupakan sebuah isu besar. Lebih dari itu, dengan kondisi ketimpangan antarwilayah yang dikemukakan dalam bab ini, strategi-strategi yang relevan bagi penanggulangan kemiskinan akan bervariasi sesuai dengan karakteristik masing-masing wilayah. Desentralisasi, jika dapat berjalan dengan baik, akan menjadi sarana terbaik untuk mencapai hal tersebut. Ada ruang untuk mempertimbangkan bagaimana kerangka desentralisasi dapat digunakan secara lebih baik untuk menghadapi tantangan penanggulangan kemiskinan dengan keanekaragamannya.

Fokus pada Sumatera

Sumatera adalah pulau yang sangat luas, hampir empat kali luas pulau Jawa, tetapi hanya berpenduduk sekitar sepertiga populasi pulau Jawa. Sumatera mempunyai tujuh provinsi dengan beragam suku bangsa dan juga kaya akan sumber daya alam. Sumber daya itulah yang sudah sejak lama menggerakkan perekonomian bangsa Indonesia. Medan, kota terbesar ketiga di Indonesia dan terbesar di luar pulau Jawa, terletak di Sumatera Utara.

Populasi (juta)	45,2
Kepadatan penduduk (per km ²)	91
Rata-rata harapan hidup (tahun)	69,3
Angka kematian bayi (kematian per 1.000 kelahiran)	31,7
Rata-rata luas kepemilikan tanah (m ²)	231
Proporsi dari total penduduk miskin (%)	21,8
Jumlah penduduk miskin (jiwa)	7.879.861

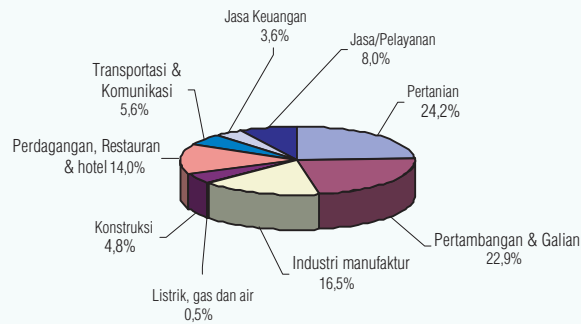
Peta kemiskinan menurut kabupaten, Sumatera



Perkonomian lokal: Perekonomian Sumatera sangat berperan penting bagi perekonomian nasional. Sumatera kaya akan minyak dan gas alam, sekaligus merupakan penghasil penting minyak kelapa sawit, karet, kopi, dan kayu. Perekonomian Sumatera terbagi cukup seimbang antara sektor pertanian, industri pertambangan dan manufaktur, yang ketiganya menyumbang sekitar 63 persen dari PDB daerah. Dengan pendapatan per kapita Rp 784.000 (83 dolar

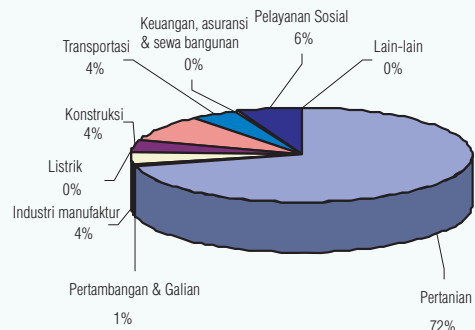
AS) pada 2004, Sumatera berada pada urutan ketiga dari 6 wilayah, jauh di belakang Papua, dan sedikit tertinggal dari Kalimantan. Dari jumlah ini, 56 persen berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU), sedangkan 2,4 persen lainnya berasal dari Dana Alokasi Khusus (DAK). Tiga komponen terbesar pengeluaran per kapita adalah pada bidang pemerintahan dan administrasi (29 persen), pendidikan (28,3 persen), dan pekerjaan umum (11,3 persen). Walaupun

Struktur Perekonomian Sumatera, 2004



Sumber: Badan Pusat Statistik, Susenas 2004.

Disektor apakah penduduk miskin bekerja di Sumatera



pengeluaran terbesar adalah pada bidang pemerintahan dan administrasi, proporsi pengeluaran tersebut dari total pengeluaran total merupakan yang terendah di antara 6 wilayah.

Indikator sosial-ekonomi: Dengan jumlah penduduk sebesar 20,8 persen dari total jumlah penduduk Indonesia, Sumatera dihuni oleh penduduk miskin dengan proporsi yang hampir serupa, yakni 21,8 persen. Angka kemiskinan di wilayah ini mencapai 17,5 persen, sedikit lebih tinggi dari rata-rata angka kemiskinan nasional, yaitu 16,7 persen. Meskipun Sumatera relatif makmur, wilayah tersebut masih memiliki kantong-kantong kemiskinan yang cukup banyak, khususnya di Aceh, kepulauan di pantai barat Aceh, meliputi Nias, daerah sepanjang pantai Bengkulu Selatan, dan daerah pedalaman Lampung Utara. Sebaliknya, angka kemiskinan yang terendah terdapat di sekitar kota-kota besar, seperti Medan, Padang, Palembang, Pekanbaru, Jambi, dan pulau Bangka.

Tenaga kerja di wilayah Sumatera terpusat pada sektor pertanian, dengan sekitar 56,8 persen dari jumlah seluruh pekerja. Dari jumlah yang bekerja di bidang pertanian tersebut, 87 persen bekerja di sektor informal. Secara keseluruhan, lebih dari 68 persen dari seluruh angkatan kerja bekerja di sektor informal, sehingga menimbulkan ketidakpastian dan kerentanan secara finansial. Jumlah tenaga kerja di sektor industri mencapai hampir 12 persen, dan ini menempatkan Sumatera di urutan ketiga setelah Jawa/Bali dan Kalimantan; 32 persen di antaranya terlibat di sektor jasa. Meskipun angka pengangguran yang resmi relatif rendah, yakni 6,5 persen, wilayah ini memiliki tingkat pengangguran nomor dua dari enam wilayah, kedua setelah Jawa/Bali dengan 7,2 persen.

Sektor kerja penduduk miskin di Sumatera: Tiga perempat angkatan kerja penduduk miskin menghadapi ketidakpastian di sektor informal. 72 persen dari mereka bekerja di bidang pertanian, 6 persen di bidang jasa, dan 4 persen masing-masing di bidang transportasi, konstruksi dan industri.

Kondisi Kehidupan tiap 10 orang di Sumatera

	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Total	Pembanding rata-rata Indonesia
Tidak memiliki akses air bersih	5,7	5,1	4,0	4,6	4,4
Tidak memiliki sanitasi yang baik	7,1	6,5	4,5	5,5	4,9
Tidak memiliki listrik	3,4	2,7	1,4	2,1	1,1
Hidup di pedesaan tanpa sekolah menengah	5,1	5,1	4,1	4,5	4,2
Hidup di pedesaan tanpa telepon	6,3	6,2	4,5	5,2	3,6
Buta huruf	1,0	0,9	0,6	0,8	1,1
Anak balita kurang gizi	3,6	2,8	2,5	2,8	2,5
Anak balita yang dilahirkan dengan bantuan dukun	3,6	3,0	1,8	2,5	3,2

Sumber: Susenas, 2004.

Profil kemiskinan: Hampir tiga perempat rumah tangga miskin dan hampir-miskin tinggal di daerah pedesaan. Hampir 60 persen rumah tangga miskin memiliki lebih dari lima anggota keluarga, dibandingkan dengan angka rata-rata nasional sebesar 48 persen. Dilihat dari indikator non-moneter, hampir enam dari sepuluh rumah tangga miskin tidak memiliki akses air bersih, sedangkan tujuh dari sepuluh rumah tangga miskin memiliki sanitasi yang tidak memadai. Lebih buruk dari angka rata-rata nasional, 3,4 dari 10 rumah tangga miskin tidak mempunyai listrik. Namun, di dalam profil kemiskinan di Sumatera tercermin standar pendidikan yang lumayan tinggi, dengan angka partisipasi sekolah yang tinggi, sehingga hasilnya: hanya 1 di antara 10 penduduk miskin yang buta huruf. Angka ini lebih baik dibandingkan angka buta huruf nasional di kalangan penduduk miskin, yaitu 1,6 dari 10. Meskipun demikian, rumah tangga miskin dengan anak-anak balita yang mengalami kekurangan gizi tetap lebih tinggi dari angka rata-rata nasional, dengan 3,6 dari 10 anak miskin mengalami kekurangan gizi. Sementara itu, pada tingkat nasional, 2,8 dari 10 anak miskin mengalami kekurangan gizi.

Indikator kemiskinan nonmoneter: Banyak indikator menempatkan Sumatera pada posisi ketiga, jauh di belakang Jawa/Bali, tetapi dekat dengan Kalimantan. Secara keseluruhan, rata-rata angka harapan hidup di Sumatera dua tahun lebih rendah dari di Jawa/Bali, yaitu 69,3 tahun. Di Jawa/Bali jumlah penduduk yang memiliki akses listrik sebesar 97 persen, sedangkan di Sumatera hanya 78 persen, sedikit di bawah Kalimantan dengan 80 persen. Air bersih hanya dapat dinikmati oleh 62 persen penduduk, tertinggal dari Jawa/Bali yang mencapai 78 persen dan Sulawesi 63 persen. Namun, dalam hal air bersih, Sumatera lebih maju daripada Kalimantan yang hanya 46 persen penduduknya yang memiliki akses air bersih. Dalam hal angka kekurangan pada anak, Sumatera juga berada pada urutan ketiga, yaitu 28 persen, lebih tinggi dari Jawa/Bali (23 persen) dan juga Papua (24 persen). Akan tetapi, Sumatera lebih baik jika dibandingkan dengan wilayah lain dalam bidang pendidikan. Wilayah ini memiliki angka partisipasi sekolah tingkat sekolah dasar sebesar 93,7 persen, dan semakin unggul pada tingkat sekolah menengah pertama (69,3 persen) dan sekolah menengah atas (48,5 persen). Jawa/Bali merupakan saingan utama Sumatera dalam hal angka partisipasi sekolah, 93,4 persen (SD), 66,1 persen (SMP) dan 42,4 persen (SMA). Dengan indikator pendidikan yang positif seperti ini, penduduk miskin di Sumatera memiliki kesempatan yang lebih baik untuk melepaskan diri dari kemiskinan.

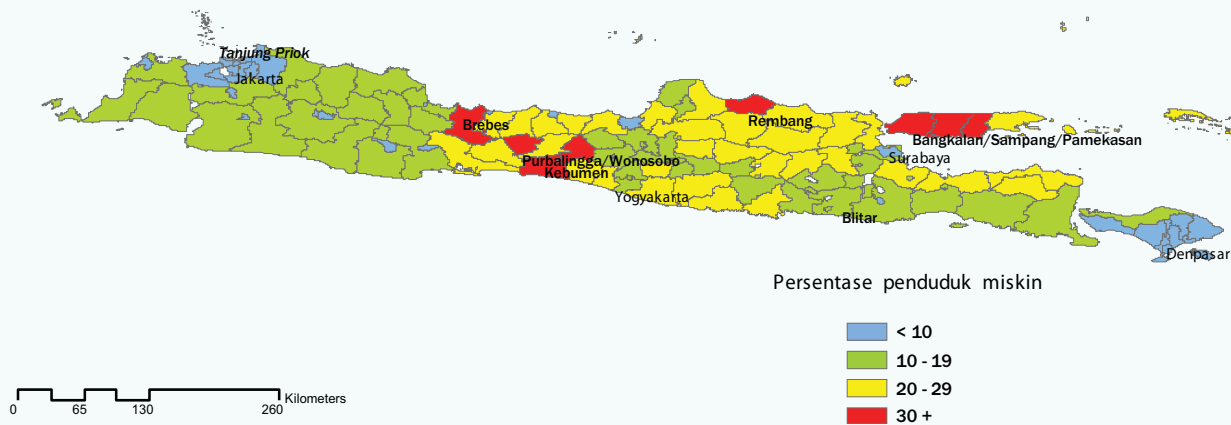
Dalam hal kesulitan yang dialami penduduk miskin dalam mendapatkan akses, 7,6 persen tidak memiliki jalan beraspal di desa mereka, sedangkan 82,6 persen tidak memiliki fasilitas bank atau kredit di desa mereka. Lebih dari enam di antara rumah tangga sepuluh penduduk miskin hidup di daerah pedesaan tanpa telepon dan separuhnya tidak memiliki sekolah menengah. Di Sumatera, hanya ada satu tenaga paramedis untuk setiap 50 rumah tangga miskin, sama dengan angka rata-rata nasional.

Fokus pada Jawa dan Bali

Hampir 61 persen penduduk Indonesia tinggal di pulau Jawa dan Bali, yang merupakan pusat kehidupan politik dan ekonomi negeri ini, dan dengan keunikan Bali sebagai daerah tujuan wisata yang terkenal. Selain memiliki keindahan alam dan rangkaian gunung berapi yang masih aktif, Jawa dan Bali merupakan dua pulau yang paling banyak mengalami industrialisasi dan urbanisasi, dengan dua pusat industri, yaitu DKI Jakarta dan Surabaya. Akan tetapi, dengan jumlah populasi yang terlalu berlebihan dan kurangnya sumber daya alam, berarti terdapat kantong-kantong kemiskinan di Jawa.

Populasi (juta)	131,7
Kepadatan penduduk (per km ²)	980
Rata-rata harapan hidup (tahun)	71,1
Angka kematian bayi (kematian per 1.000 kelahiran)	25,0
Rata-rata luas kepemilikan tanah (m ²)	177,7
Proporsi dari total penduduk miskin (%)	57,3
Jumlah penduduk miskin (jiwa)	20.727.966

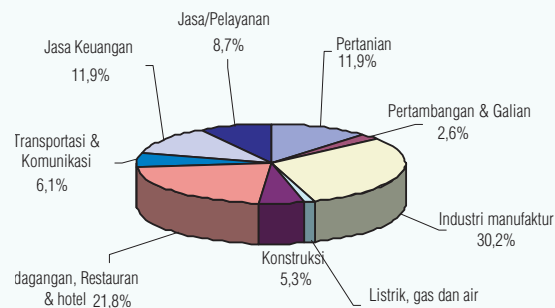
Peta kemiskinan menurut kabupaten, Jawa dan Bali



Perekonomian lokal: Dari segi tingkat industrialisasi dan ukuran perekonomian, Jawa dan Bali mendominasi wilayah lain. Persentase porsi sektor manufaktur, perdagangan, restoran dan hotel, serta jasa keuangan di Jawa/Bali merupakan yang tertinggi di antara enam wilayah, sedangkan sektor pertanian merupakan yang terendah. Kontribusi sektor pertanian terhadap total PDB daerah sebesar kurang dari 12 persen sedangkan kontribusi sektor manufaktur sebesar lebih dari 30 persen. Dengan sumber daya alam yang relatif langka, hanya 2,6 persen dari PDB Jawa/Bali berasal dari industri pertambangan, dibandingkan dengan 57 persen di Papua. Akibat populasi yang tinggi, wilayah ini memiliki

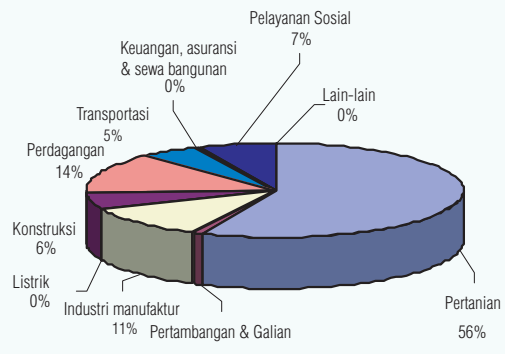
alokasi DAU (Dana Alokasi Umum) per kapita terendah dari pemerintah pusat, yaitu hanya Rp 268.900 per kapita (29 dolar AS).⁷⁰ Jumlah ini sangat kecil dibandingkan dengan DAU di Papua, yaitu Rp 1.834.200 (195 dolar AS). Total pendapatan per kapita dan belanja per kapita pemerintah daerah di Jawa/Bali merupakan yang terendah pada semua sektor dari 6 wilayah. Sebagai contoh, belanja untuk kesehatan hanya kurang dari 20 persen per kapita dari yang ditemukan di Papua.

Struktur perekonomian Jawa/Bali, 2004



Sumber: Susenas 2004

Disektor apakah penduduk miskin bekerja di Jawa/Bali



⁷⁰ Menggunakan nilai tukar uang tahun 2004, yaitu Rp 9.400 per 1 dolar AS1.

Indikator sosial-ekonomi: Wilayah Jawa/Bali dihuni sekitar 60,6 persen dari total penduduk Indonesia, dengan porsi penduduk miskin mencapai 57,3 persen dari jumlah penduduk miskin di Indonesia. Angka kemiskinan sebesar 15,7 persen, kurang sedikit dari angka rata-rata nasional sebesar 16,7 persen. Hal ini menempatkan Jawa/Bali pada posisi yang paradoks: memiliki angka kemiskinan terendah di Indonesia, namun dengan jumlah penduduk miskin terbanyak di wilayahnya dibandingkan kelima wilayah lainnya. Sementara angka/insiden kemiskinan di DKI Jakarta dan Bali adalah yang terendah di wilayah Jawa/Bali, kabupaten-kabupaten miskin masih dapat ditemukan di bagian barat Jawa Tengah dan di pulau Madura, Jawa Timur. Selain itu, jumlah tenaga kerja di bidang pertanian di Jawa dan Bali adalah yang terendah, hanya 36 persen, dibandingkan 83 persen di Papua. Sektor industri menyerap 22 persen tenaga kerja, sedangkan sektor jasa 42 persen. Secara keseluruhan, jumlah tenaga kerja sektor informal di Jawa/Bali adalah yang terendah, sekitar 52 persen. Sebaliknya, rasio sektor kerja informal di Papua adalah yang tertinggi, lebih dari 78 persen. Dengan tingkat lapangan kerja informal yang lebih rendah, wilayah Jawa/Bali menawarkan tingkat kepastian kerja yang lebih tinggi daripada kelima wilayah lainnya. Namun, 7,2 persen dari angkatan kerja tidak bekerja alias menganggur, yang merupakan angka tertinggi di antara enam wilayah.

Sektor kerja penduduk miskin di Jawa/Bali: Mereka yang berasal dari rumah tangga miskin di Jawa/Bali terutama bekerja di sektor pertanian (56 persen). Hanya sedikit yang bekerja di bidang perdagangan dan industri, yang merupakan sektor-sektor paling penting, masing-masing 14 persen dan 11 persen. Walaupun kondisi wilayah Jawa/Bali relatif makmur, kehidupan penduduk miskin tetap terikat pada lahan dan daerah pedesaan. 7,2 dari 10 pekerja yang berasal dari rumah tangga miskin bekerja di sektor informal, dan ini menunjukkan tingkat kerentanan yang cukup tinggi. Di antara pekerja dari keluarga miskin, tingkat pengangguran di Jawa/Bali merupakan yang tertinggi dari enam wilayah, yakni 12 persen.

Kondisi hidup setiap 10 orang di Jawa dan Bali

	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Total	Pembanding rata-rata Indonesia
Tidak memiliki akses air bersih	4,8	4,5	3,9	4,2	4,4
Tidak memiliki sanitasi yang layak	7,1	5,9	3,3	4,5	4,9
Tidak memiliki listrik	0,6	0,3	0,1	0,2	1,1
Hidup di daerah pedesaan tanpa sekolah menengah	4,9	4,6	3,6	4,0	4,2
Hidup di daerah pedesaan tanpa telepon	3,9	3,5	2,1	2,7	3,6
Buta huruf	1,6	0,9	0,9	1,1	1,1
Anak balita kurang gizi	2,5	2,4	2,3	2,3	2,5
Anak balita yang lahir dengan bantuan dukun	4,9	2,2	2,2	3,2	3,2

Sumber: Susenas, 2004.

Indikator kemiskinan nonmoneter: Dari segi indikator kemiskinan nonmoneter, kondisi Jawa/Bali jauh lebih baik dibandingkan dengan wilayah lainnya. Jawa/Bali memiliki angka harapan hidup tertinggi, yaitu 71,1 tahun dan angka kematian bayi terendah, yaitu 25 kematian per 1.000 kelahiran. Rumah tangga yang telah menggunakan listrik, yaitu lebih dari 97 persen, disusul kemudian oleh Kalimantan sebesar 80 persen. Jawa/Bali juga memiliki akses air bersih yang tertinggi, yaitu 78 persen; sanitasi yang baik, hampir 40 persen; dan angka kekurangan gizi pada anak, 23 persen. Dari berbagai indikator tersebut, yang terburuk adalah Papua (34 persen), Nusa Tenggara/Maluku (21 persen) dan Nusa Tenggara/Maluku (38 persen). Meskipun berada di belakang Sumatera, Jawa/Bali menempati urutan kedua dari segi angka partisipasi siswa di tingkat sekolah dasar dan menengah.

Profil kemiskinan: Profil kemiskinan menunjukkan 6,3 dari 10 rumah tangga miskin di Jawa/Bali berada di daerah pedesaan, sedikit lebih rendah dari angka rata-rata nasional. Namun, hanya 42 persen rumah tangga miskin yang memiliki lebih dari lima anggota keluarga, kurang dari angka rata-rata nasional untuk penduduk miskin sebesar 48 persen. Dilihat dari indikator nonmoneter, meskipun 96 persen rumah tangga miskin memiliki akses listrik,

hampir separuh dari seluruh rumah tangga miskin tidak memiliki akses air bersih, sedangkan 7 dari 10 tidak memiliki sanitasi yang baik. Sama dengan angka rata-rata nasional, 5,4 dari 10 rumah tangga miskin memiliki pendidikan yang lebih rendah dari tingkat sekolah dasar, sedangkan 1,6 dari 10 penduduk miskin tidak dapat mampu baca-tulis. Walaupun tingkat kemampuan membaca dan menulis di wilayah ini hampir sama dengan angka rata-rata nasional, namun masih jauh berada di belakang Sumatera, yang merupakan wilayah dengan kinerja terbaik di bidang pendidikan. Angka anak kurang gizi pada rumah tangga miskin tetap tinggi, yaitu 2,5 dari 10, dan separuh dari total jumlah kelahiran pada rumah tangga miskin ditangani oleh dukun bayi.

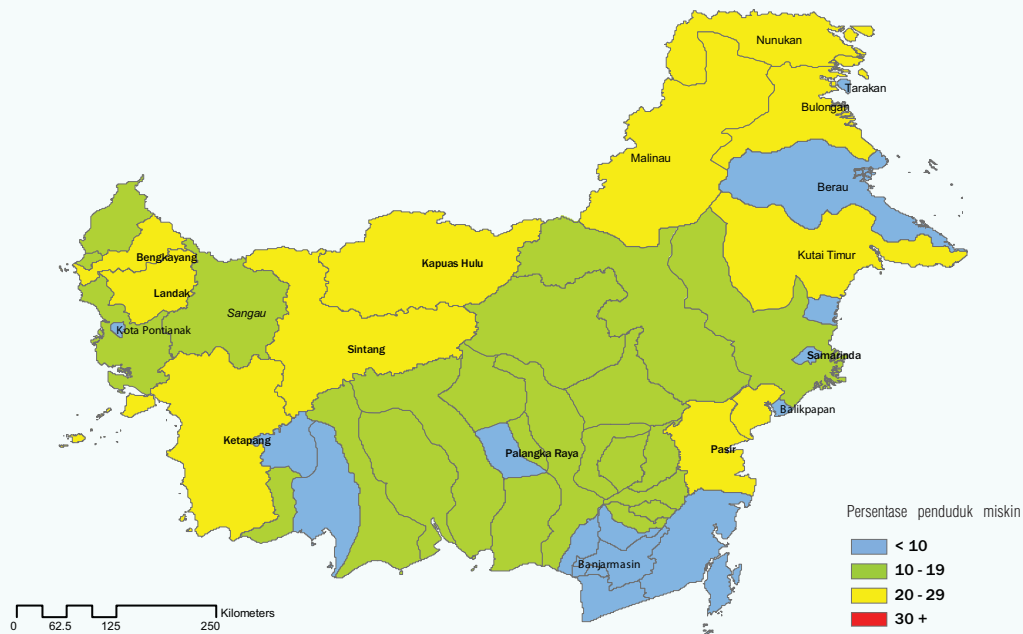
Akses penduduk miskin ke pasar merupakan hal yang penting. Namun, meskipun infrastruktur di wilayah Jawa/Bali cukup baik, 8 persen rumah tangga miskin masih tinggal di desa tanpa jalan beraspal dan 78 persen tidak memiliki akses telekomunikasi. Selain itu, akses kredit penduduk miskin masih rendah; lebih dari 75 persen penduduk miskin tidak memiliki fasilitas bank atau kredit di desa mereka, dan akses pendidikan terbatas karena sekolah menengah tidak tersedia di desa-desa miskin (dalam 49 persen kasus). Namun, wilayah ini memiliki jangkauan tenaga paramedis yang paling baik, yaitu satu orang tenaga paramedis untuk setiap 42 rumah tangga miskin.

Fokus pada Kalimantan

Kalimantan meliputi area yang amat luas, sekitar 5,4 juta km², namun berpenduduk sedikit, yaitu kurang dari 12 juta jiwa. Hal ini menjadikan Kalimantan sebagai salah satu wilayah berpenduduk paling jarang di Indonesia, bahkan lebih jarang dari Papua. Meskipun Kalimantan memiliki beberapa pusat perdagangan dan industri yang besar, seperti Samarinda, Balikpapan dan Banjarmasin, yang terpusat pada industri kayu dan pertambangan, sebagian besar daerah pedalaman Kalimantan tetap terpencil dan hanya dapat dijangkau melalui sungai.

Populasi (juta)	11,9
Kepadatan penduduk (per km ²)	21
Rata-rata harapan hidup (tahun)	69,3
Angka kematian bayi (kematian per 1.000 kelahiran)	31,8
Rata-rata luas kepemilikan tanah (m ²)	308,3
Proporsi dari total penduduk miskin (%)	3,6
Jumlah penduduk miskin (jiwa)	1.303.586

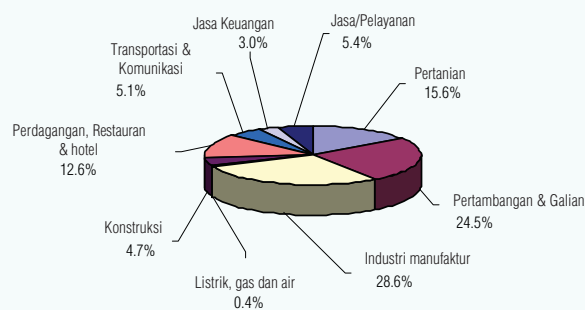
Peta kemiskinan menurut kabupaten, Kalimantan



Perekonomian lokal: Kekayaan ekonomi Kalimantan pada dasarnya bersumber dari kayu, pertambangan, minyak dan gas, dan juga batu-batu berharga. Sektor pertanian Kalimantan merupakan sektor terkecil kedua di Indonesia dari segi kontribusinya terhadap PDB daerah, yaitu hanya sebesar 15,6 persen. Kontribusi terbesar terhadap PDB daerah berasal dari industri pertambangan (24,5 persen) dan manufaktur (28,6 persen). Kalimantan memiliki

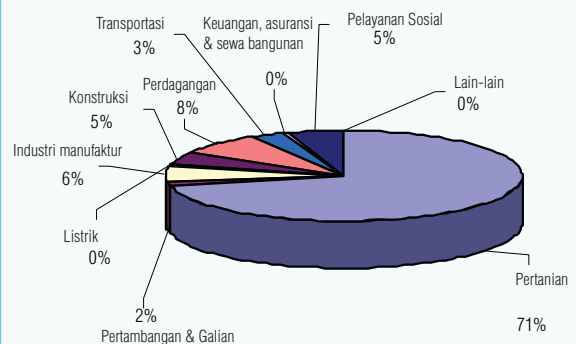
dua pertambangan batu bara (*coal mines*) terbesar di Indonesia. Ini berarti bahwa kontribusi industri manufaktur bagi ekonomi daerah di Kalimantan hampir sama tinggi dengan di kontribusi industri manufaktur bagi ekonomi Jawa/Bali, yang sebesar 30,2 persen. Pendapatan per kapita Kalimantan merupakan yang kedua tertinggi di Indonesia, yaitu Rp 1.471.000 (156 dolar AS), yakni setelah Papua. Dari pendapatan ini, sekitar 46 persen

Struktur perekonomian Kalimantan, 2004



Sumber: Badan Pusat Statistik, Susenas 2004

Disektor apakah penduduk miskin bekerja di Kalimantan



berasal dari DAU dan DAK, lebih rendah dibandingkan wilayah-wilayah lainnya, kecuali Jawa/Bali. Dalam hal belanja pemerintah, kecuali Papua, belanja per kapita pemerintah daerah Kalimantan untuk bidang kesehatan masyarakat, pendidikan, perumahan, pertanian dan pertambangan adalah yang tertinggi. Namun, secara keseluruhan proporsi terbanyak belanja pemerintah Kalimantan adalah pada bidang pekerjaan umum dan transportasi.

Indikator sosial-ekonomi: Dengan jumlah penduduk hanya 5,4 persen dari total populasi di Indonesia, di Kalimantan hanya terdapat 3,6 persen dari total penduduk miskin di Indonesia. Angka kemiskinan sebesar 11 persen, jauh lebih rendah daripada angka rata-rata nasional sebesar 16,7 persen. Kalimantan telah banyak membuat kemajuan di bidang pembangunan, dan tidak seperti wilayah lainnya, tidak satu pun kabupaten yang memiliki angka kemiskinan hingga di atas 30 persen, bahkan di daerah terpencil di pedalaman Kalimantan Timur bagian utara. Distribusi angkatan kerja di Kalimantan hampir sama dengan di Sumatera, yaitu 52,4

persen terpusat pada sektor pertanian. Dari pekerja sektor pertanian ini, 90 persen bekerja di sektor informal. Secara keseluruhan, lebih dari 63 persen dari seluruh angkatan kerja bekerja di sektor informal. Untuk porsi tenaga kerja sektor industri, Kalimantan berada di urutan kedua setelah wilayah Jawa/Bali, dengan jumlah 15,7 persen. Sedangkan, sebanyak 31,8 persen angkatan kerja terlibat di sektor jasa. Angka pengangguran resmi relatif rendah, yaitu 5,2 persen.

Sektor kerja penduduk miskin di Kalimantan: 71 persen penduduk miskin di Kalimantan bekerja di sektor pertanian, disusul 8 persen di sektor perdagangan dan 6 persen di sektor industri. Tiga perempat di antara pekerja yang berasal dari rumah tangga miskin bekerja di sektor informal dengan tingkat keamanan kerja yang rendah.

Kondisi hidup setiap 10 orang di Kalimantan

	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Total	Pembanding rata-rata Indonesia
Tidak memiliki akses air bersih	6,9	6,6	4,9	5,4	4,4
Tidak memiliki sanitasi yang layak	7,5	6,8	4,9	5,6	4,9
Tidak memiliki listrik	3,3	2,7	1,5	1,9	1,1
Hidup di pedesaan tanpa sekolah menengah	4,8	4,6	3,8	4,1	4,2
Hidup di pedesaan tanpa telepon	5,7	5,7	4,5	4,9	3,6
Buta huruf	1,4	1,1	0,8	0,9	1,1
Anak balita kurang gizi	3,4	3,8	3,3	3,4	2,5
Anak balita yang dilahirkan dengan bantuan dukun	5,1	4,4	3,0	3,5	3,2

Sumber: Susenas, 2004.

Indikator kemiskinan nonmoneter: Meskipun terlihat memiliki beberapa kelebihan, secara keseluruhan indikator kemiskinan nonmoneter di Kalimantan bervariasi. Hanya 46 persen penduduk yang memiliki akses air bersih, jauh tertinggal dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain kecuali Papua, walaupun 30 persen penduduk memiliki akses sanitasi yang layak, lebih tinggi dari di Papua atau Nusa Tenggara/Maluku. 80 persen warga Kalimantan memiliki listrik, dan ini menduduki urutan kedua setelah Jawa/Bali, yaitu 97 persen. Hal ini menunjukkan tingkat industrialisasi dan urbanisasi yang tinggi. Meskipun demikian, angka anak kurang gizi di Kalimantan masih tinggi, yaitu 32,5 persen, hanya lebih baik dari Nusa Tenggara/Maluku, yaitu 37,5 persen. Dalam hal pendidikan, Kalimantan hampir sama dengan Jawa/Bali untuk angka partisipasi sekolah siswa tingkat sekolah dasar, yakni 93,4 persen; tetapi untuk tingkat pendidikan yang lebih tinggi, angka partisipasi sekolah di Kalimantan pendaftaran menjadi lebih mirip dengan pola di Sulawesi, yaitu 60,3 persen pada tingkat sekolah menengah pertama (SMP) dan hanya 38,2 persen untuk tingkat sekolah menengah atas (SMA). Dengan demikian, Kalimantan berada di peringkat pertengahan di antara enam wilayah dalam hal angka partisipasi sekolah.

Profil kemiskinan: Profil kemiskinan di Kalimantan menunjukkan bahwa penduduk miskin terutama tinggal di daerah pedesaan, di mana terdapat 7,5 dari 10 rumah tangga miskin. Angka ini lebih tinggi dari angka rata-rata nasional, yaitu 6,9 dari 10 rumah tangga miskin. Indikasi lain kemiskinan adalah bahwa lebih dari 60 persen rumah tangga miskin beranggotakan lebih dari lima orang, dan angka ini adalah yang tertinggi dari semua wilayah. Dilihat dari indikator nonmoneter, rumah tangga miskin di wilayah Kalimantan memiliki tingkat kemiskinan yang lebih tinggi dari rata-rata rumah tangga miskin secara nasional.

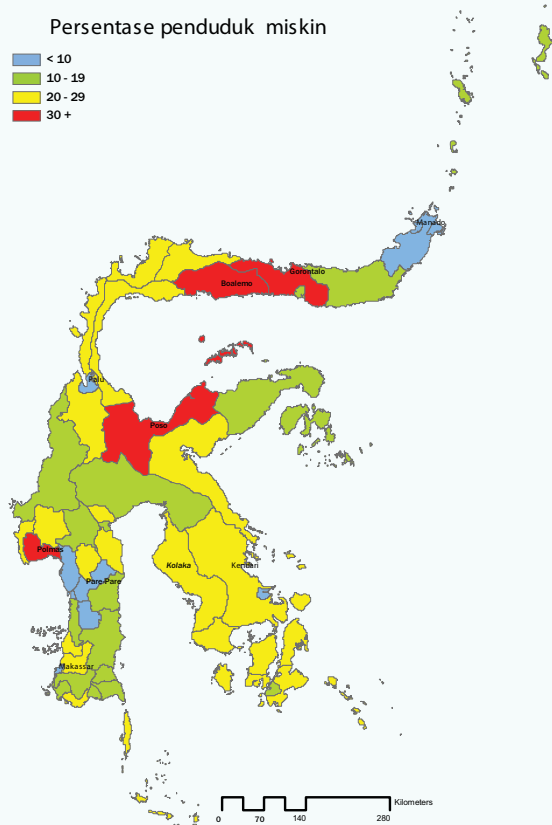
Sebagai contoh, 6,9 dari 10 rumah tangga miskin tidak memiliki akses air bersih, dibandingkan dengan rata-rata rumah tangga miskin nasional sebesar 5,2 persen. Tiga perempat rumah tangga miskin di Kalimantan tidak memiliki sanitasi yang memadai, sedikit lebih tinggi dari angka rata-rata nasional. Sementara 2,1 dari 10 rumah tangga miskin di Indonesia tidak memiliki listrik, 3,3 dari 10 rumah tangga miskin di Kalimantan hidup tanpa listrik. Kasus kekurangan gizi pada anak juga lebih tinggi pada rumah tangga miskin, yaitu 3,4 dari 10 anak balita mengalami kekurangan gizi, dibandingkan dengan 2,8 dari 10 anak miskin secara nasional. 5,5 dari 10 orang dari rumah tangga miskin memiliki tingkat pendidikan yang lebih rendah dari sekolah dasar (sedikit di bawah rata-rata penduduk miskin secara nasional), sedangkan angka buta huruf mendekati angka rata-rata bagi penduduk miskin, yaitu 1,6 dari 10 orang.

Dalam hal kesulitan yang dialami penduduk miskin untuk mengakses pasar, hampir tiga kali lipat rumah tangga miskin di Kalimantan hidup di daerah pedesaan tanpa jalan yang baik dibandingkan dengan rata-rata rumah tangga miskin di Indonesia. Hal ini menunjukkan kesulitan transportasi di area yang lebih terpencil di wilayah ini. Lebih dari 81 persen penduduk miskin tidak memiliki fasilitas bank atau kredit di desa mereka, dan dalam jumlah yang sama tidak memiliki akses telekomunikasi. Kurang sedikit dari separuh rumah tangga miskin tinggal di daerah pedesaan yang tidak memiliki sekolah menengah.

Fokus pada Sulawesi

Pulau Sulawesi, yang memiliki bentuk agak aneh ini, dihuni oleh bermacam-macam suku dan agama. Luas Sulawesi mendekati sepertiga luas Kalimantan, dengan populasi yang cukup besar, yaitu 15,6 juta jiwa, sehingga kepadatan penduduknya mencapai 80 orang per km², sedikit lebih kecil dibandingkan Sumatera. Wilayah ini memiliki satu kota dan pelabuhan besar, yaitu Makassar yang terletak di sebelah selatan. Selebihnya, wilayah ini lebih banyak berupa daerah pedesaan.

Peta kemiskinan menurut kabupaten, Sulawesi

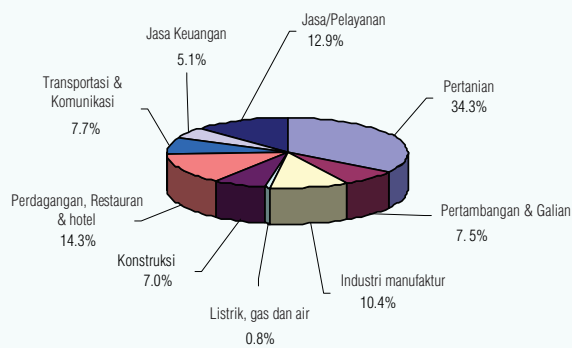


Populasi (juta)	11,9
Kepadatan penduduk (per km ²)	21
Rata-rata harapan hidup (tahun)	69,3
Angka kematian bayi (kematian per 1.000 kelahiran)	31,8
Rata-rata luas kepemilikan tanah (m ²)	308,3
Proporsi dari total penduduk miskin (%)	3,6
Jumlah penduduk miskin (jiwa)	1.303.586

Perkonomian lokal: Perekonomian daerah Sulawesi sangat bergantung pada bidang pertanian, yang menyumbangkan lebih dari 34 persen untuk PDB daerah—sumbangan terbesar sektor pertanian di antara enam wilayah. Meskipun terdapat sektor pertambangan dan manufaktur di Sulawesi, kontribusi kedua sektor tersebut rendah, dengan total kontribusi kurang dari 18 persen terhadap PDB daerah. Sektor perdagangan, pariwisata, dan jasa secara bersama memberikan kontribusi sebesar 27,2 persen bagi perekonomian daerah, dengan kontribusi sektor jasa yang menempati urutan kedua di antara enam wilayah, yaitu sekitar 15 persen. Pendapatan per kapita mendekati pendapatan rata-rata nasional, Rp 889.000 (95 dolar AS), tetapi sebagian besar didapatkan dalam bentuk DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus). Di antara keenam wilayah, Sulawesi memang merupakan wilayah penerima DAU and DAK terbesar kedua, yaitu sebesar 74 persen, sedikit di bawah penerima tertinggi, yaitu Nusa Tenggara/Maluku, yang menerima sebesar 77 persen dana bantuan pemerintah. Dalam hal belanja pemerintah, tingkat pengeluaran per kapita untuk sektor pekerjaan umum di Sulawesi merupakan yang terendah di antara enam wilayah, tetapi dengan pengeluaran per kapita tertinggi untuk sektor pendidikan.

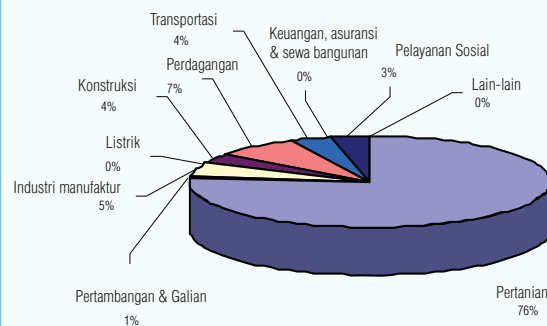
Indikator sosial-ekonomi: Dengan jumlah penduduk sebesar 7,2 persen dari total populasi Indonesia, jumlah penduduk miskin di Sulawesi juga mencapai 7,2 persen dari total penduduk miskin di negara ini. Angka kemiskinan mencapai 16,7 persen, sama dengan angka rata-rata nasional. Daerah-daerah kantong kemiskinan khususnya berada di Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah, yang diperparah akibat terjadinya konflik sektarian, dan di Gorontalo dan Boalemo di wilayah sebelah utara. Daerah dengan tingkat kemiskinan terendah berada di Pare-Pare (Sulawesi Selatan), Minahasa (Sulawesi Utara), serta Kota Makassar dan Palu. Meskipun tenaga kerja di Sulawesi terpusat pada sektor pertanian, yaitu hampir 57 persen penduduk bekerja di sektor ini, sektor jasa juga penting, dengan jumlah pekerja hampir sebesar 34 persen. Sebaliknya, kurang dari 10 persen penduduk bekerja di sektor manufaktur. 70 persen bekerja di sektor informal, dibandingkan dengan Nusa Tenggara/Maluku dan Papua yang jumlah pekerja sektor informalnya lebih tinggi. Angka pengangguran resmi mencapai hampir 6,4 persen dari angkatan kerja.

Struktur perekonomian Sulawesi, 2004



Sumber: Badan Pusat Statistik, Susenas 2004

Disektor apakah penduduk miskin bekerja di Sulawesi



Kondisi hidup setiap 10 orang di Sulawesi

	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Total	Pembandingan rata-rata Indonesia
Tidak memiliki akses air bersih	5,3	4,8	4,0	4,4	4,4
Tidak memiliki sanitasi yang layak	7,5	6,3	4,0	5,1	4,9
Tidak memiliki listrik	4,5	3,0	1,4	2,3	1,1
Hidup di pedesaan tanpa sekolah menengah	5,8	5,4	4,5	4,9	4,2
Hidup di pedesaan tanpa telepon	7,0	6,2	4,2	5,1	3,6
Buta huruf	1,8	1,5	1,0	1,2	1,1
Anak balita kurang gizi	3,4	3,0	2,4	2,8	2,5
Anak balita yang dilahirkan dengan bantuan dukun	5,9	5,3	3,4	4,5	3,2

Sumber: Susenas, 2004.

Sektor kerja penduduk miskin di Sulawesi: Sama dengan wilayah-wilayah lainnya, penduduk miskin di Sulawesi sangat bergantung pada bidang pertanian, yaitu 76 persen, disusul 7 persen di bidang perdagangan dan 5 persen di bidang industri.

Indikator kemiskinan nonmoneter: Secara keseluruhan, indikator kemiskinan di wilayah ini sangat mirip dengan wilayah Sumatera. Sekitar 76 persen penduduk memiliki listrik, hanya 34 persen penduduk yang memiliki sanitasi yang memadai, dan 63 persen penduduk memiliki akses air bersih. Angka kekurangan gizi pada anak balita mendekati yang terdapat di Sumatera, yaitu 28,9 persen. Namun, Sulawesi tidak begitu baik di bidang pendidikan. Angka partisipasi sekolah siswa tingkat sekolah dasar adalah 90,3 persen (hanya sedikit lebih baik dari Papua dengan angka 85,3 persen). Yang menarik, angka partisipasi sekolah pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi menunjukkan kinerja yang lebih baik, yaitu 39,4 persen angka partisipasi sekolah tingkat sekolah menengah umum, dan angka ini merupakan urutan ketiga setelah Sumatera dan Jawa/Bali.

Profil kemiskinan: Profil kemiskinan di Sulawesi menunjukkan tingginya jumlah penduduk miskin yang masih terperangkap di sektor pertanian, dengan 8,7 dari 10 rumah tangga miskin tinggal di daerah pedesaan. Di Indonesia, perbandingannya adalah 6,9 dari 10 rumah tangga miskin di tinggal di daerah pedesaan. Ukuran keluarga miskin di wilayah ini juga besar, yaitu 58 persen keluarga miskin memiliki lebih dari lima anggota keluarga. Dalam hal indikator nonmoneter, lebih dari separuh rumah tangga miskin tidak memiliki akses air bersih dan tiga perempat rumah tangga miskin tidak memiliki sanitasi yang memadai—angka yang mendekati gambaran nasional. Yang agak berbeda ialah 4,5 dari 10 rumah tangga miskin di Sulawesi tidak memiliki listrik, yang menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk miskin berada di daerah pedesaan dan terputus dari pusat-pusat perkotaan. Dalam hal pendidikan, 60 persen rumah tangga miskin memiliki pendidikan yang lebih rendah dari sekolah dasar dan 1,8 dari 10 penduduk miskin tidak memiliki kemampuan baca-tulis. 7,8 dari 10 anak usia 6–14 tahun dari rumah tangga miskin bersekolah, sedikit lebih rendah dari rata-rata nasional, yaitu 8,4 dari 10 anak. Angka anak kurang gizi juga cukup tinggi, yaitu 3,4 dari 10 anak balita miskin mengalami kekurangan gizi, dibandingkan dengan 2,8 dari 10 anak miskin secara nasional. Kemungkinan anak dilahirkan dengan bantuan dukun jauh lebih tinggi pada rumah tangga miskin di Sulawesi, yaitu hampir 60 persen, dibandingkan dengan 47 persen pada rumah tangga miskin secara nasional.

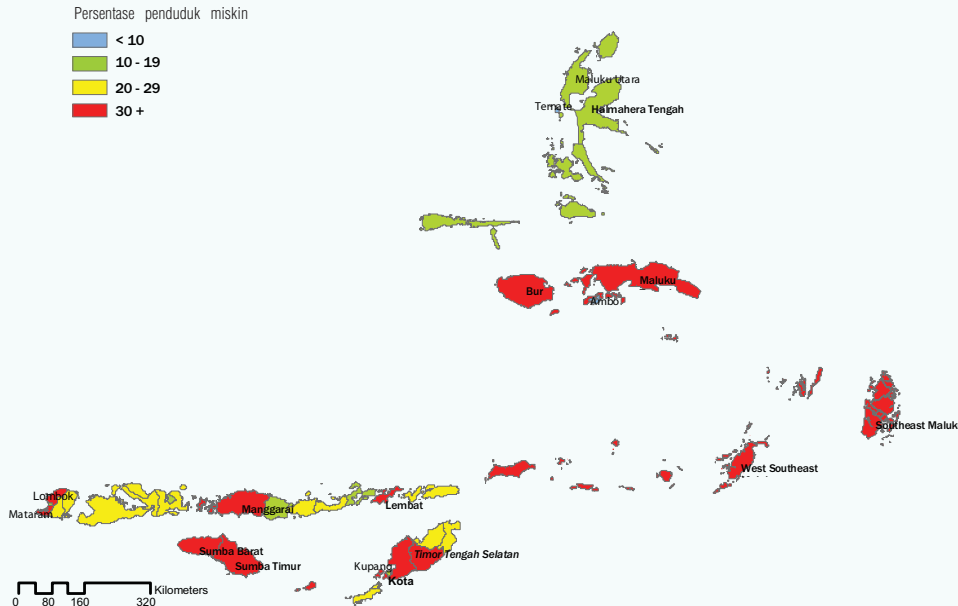
Dalam hal akses pasar, 7,9 persen penduduk miskin tidak memiliki akses jalan beraspal. Sementara itu, dalam hal akses keuangan, kondisi penduduk miskin di Sulawesi merupakan yang terburuk dibandingkan kelima wilayah lainnya, dengan 89,3 persen penduduk miskin tidak memiliki akses terhadap fasilitas kredit atau bank. Selain itu, sebanyak 70 persen penduduk miskin tidak memiliki akses telepon di desa mereka (dibandingkan dengan 49 persen rumah tangga miskin secara nasional), dan 5,8 dari 10 rumah tangga miskin tinggal di desa tanpa sekolah menengah.

Fokus pada Nusa Tenggara dan Maluku

Nusa Tenggara and Maluku (NT/Maluku) mencakup wilayah daratan dan lautan yang sangat luas, yang sebagian besarnya merupakan daerah pedalaman dan hanya dapat dicapai dengan layanan transportasi yang terbatas dan jarang. Dengan kondisi tanpa sumber daya alam yang penting dan infrastruktur utama, tidak mengherankan bila angka kemiskinan di wilayah ini tinggi. Wilayah ini memiliki beberapa karakteristik yang mirip dengan Papua, yaitu populasi yang relatif kecil dan tingkat infrastruktur yang rendah.

Populasi (juta)	10,3
Kepadatan penduduk (per km ²)	62
Rata-rata harapan hidup (tahun)	66,7
Angka kematian bayi (kematian per 1.000 kelahiran)	41,9
Rata-rata luas kepemilikan tanah (m ²)	196,2
Proporsi dari total penduduk miskin (%)	7,4
Jumlah penduduk miskin (jiwa)	2.692.408

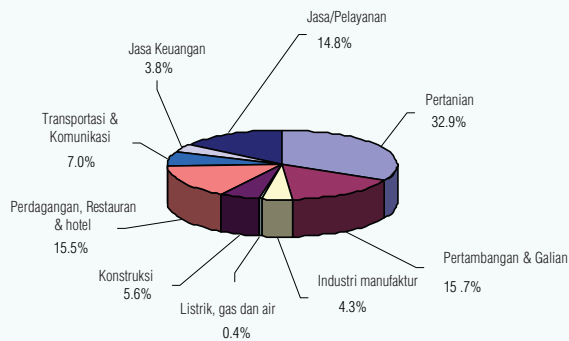
Peta kemiskinan menurut kabupaten, Nusa Tenggara dan Maluku



Perekonomian lokal: Perekonomian daerah Nusa Tenggara/Maluku bersandar terutama pada sektor pertanian dan perikanan, serta sedikit pada sektor pariwisata, meskipun peran sektor terakhir ini menurun setelah terjadi kerusuhan bernuansa SARA di Maluku pada 1999 dan peristiwa bom Bali pada 2002. Maluku merupakan tempat bagi industri pertambangan dan kayu. Terkenal sebagai 'pulau penghasil rempah-rempah', Maluku juga

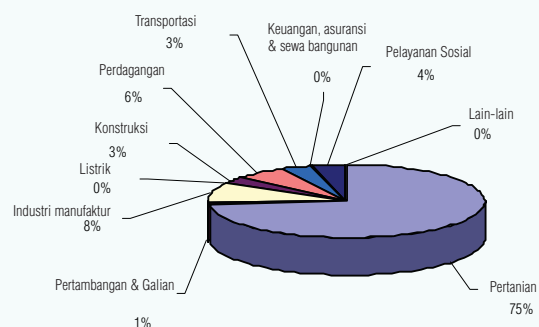
memproduksi cengkih dan biji pala, walaupun harga internasional yang rendah telah mengurangi nilai hasil panen kedua jenis tanaman ini sebagai sumber penghasilan utama. Sektor pertanian menyumbangkan 33 persen bagi perekonomian wilayah ini, sedangkan sektor pertambangan 15,7 persen, serta sektor perdagangan dan pariwisata 15,5 persen. Kontribusi sektor jasa terhadap PDB daerah di wilayah ini merupakan yang terbesar di antara

Struktur perekonomian Nusa Tenggara/Maluku, 2004



Sumber: Badan Pusat Statistik, Susenas 2004

Disektor apakah penduduk miskin bekerja di Nusa Tenggara/Maluku



enam wilayah, yaitu 14,8 persen. Rata-rata pendapatan per kapita wilayah ini sebesar Rp 859.000 (91 dolar AS), sedikit di atas Sumatera. Pendapatan terbesar wilayah ini diperoleh dari DAU dan DAK, yang secara keseluruhan mencapai 79 persen dari total pendapatan. Dalam hal belanja pemerintah per kapita, porsi pengeluaran untuk sektor transportasi di Nusa Tenggara/Maluku adalah yang terendah dibandingkan kelima wilayah yang lain, namun tertinggi untuk bidang kesehatan, pertanian, perhutanan, dan perikanan.

Indikator sosial-ekonomi: Sementara jumlah populasi di wilayah Nusa Tenggara/Maluku hanya sebesar 4,8 persen dari total populasi Indonesia, jumlah penduduk miskin di wilayah tersebut mencapai 7,4 persen dari total jumlah penduduk miskin di Indonesia. Angka kemiskinan mencapai 26,1 persen, di atas angka rata-rata nasional sebesar 16,7 persen. Pada tingkat kabupaten, kemiskinan terutama terdapat di Maluku (Maluku Utara sedikit lebih baik), Sumba, wilayah sebelah barat Flores, Timor Barat, dan pulau-pulau kecil di sebelah timur Wetar. Dengan satu-satunya pengecualian Ambon, tidak ada kabupaten

yang mempunyai angka kemiskinan kurang dari 10 persen. Hanya di Papua jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian lebih banyak. Lebih dari 72 persen angkatan kerja di wilayah Nusa Tenggara/Maluku bekerja di sektor pertanian (dibandingkan 75 persen di Papua), sedangkan di Jawa/Bali hanya sekitar 36 persen yang bekerja di sektor pertanian. Selain itu wilayah Nusa Tenggara/Maluku juga dicirikan dengan tingginya jumlah pekerja sektor informal, yaitu sebesar 77 persen. Angka pekerja sektor informal bahkan lebih tinggi di bidang pertanian, yakni lebih dari 95 persen, hanya kalah tinggi dari Papua. Angka pengangguran di wilayah ini cukup rendah, yaitu 4,9 persen.

Sektor kerja penduduk miskin di Nusa Tenggara/Maluku: Penduduk miskin yang bekerja di sektor pertanian mencapai 75 persen, disusul 8 persen di sektor industri, dan 6 persen di sektor perdagangan.

Kondisi hidup setiap 10 orang di Nusa Tenggara dan Maluku

	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Total	Pembanding rata-rata Indonesia
Tidak memiliki akses air bersih	5,1	5,1	4,2	4,7	4,4
Tidak memiliki sanitasi yang layak	8,2	7,3	5,2	6,6	4,9
Tidak memiliki listrik	5,0	4,4	2,9	3,9	1,1
Hidup di daerah pedesaan tanpa sekolah menengah	3,8	3,9	3,7	3,8	4,2
Hidup di daerah pedesaan tanpa telepon	6,8	6,5	5,5	6,1	3,6
Buta huruf	1,9	1,8	1,3	1,6	1,1
Anak balita kurang gizi	3,4	4,0	3,2	3,5	2,5
Anak balita yang dilahirkan dengan bantuan dukun	5,9	5,1	3,9	4,9	3,2

Sumber: Susenas, 2004.

Indikator kemiskinan nonmoneter: Indikator kemiskinan nonmoneter di Nusa Tenggara/Maluku menunjukkan beberapa tanda yang mengkhawatirkan. Angka harapan hidup di wilayah ini adalah yang terendah, hanya 66,7 tahun (dibandingkan dengan 74 tahun di Jakarta). Angka kekurangan gizi di wilayah ini juga sangat tinggi; 35 persen anak balita mengalami kekurangan gizi, jauh lebih tinggi dari wilayah terbaik di Indonesia, Jawa/Bali, yaitu 23 persen. Tidak mengherankan jika angka kematian bayi di wilayah ini adalah yang tertinggi di antara enam wilayah, yaitu 41,9 kematian per 1.000 kelahiran, jauh lebih tinggi dari level yang terdekat di Papua. Sebanyak 63 (53%) persen penduduk memiliki akses air bersih, lebih tinggi dibandingkan dengan Kalimantan dan Papua. Nusa Tenggara/Maluku memiliki tingkat sanitasi terburuk, yakni hanya 20,6 (34%) persen, jauh di belakang Papua sebesar 28 (31%) persen. Dalam hal angka partisipasi sekolah, Nusa Tenggara/Maluku juga jauh tertinggal dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya. Meskipun wilayah ini lebih maju dari Papua, hanya 85,3 persen anak terdaftar di tingkat sekolah dasar; 48,2 persen di tingkat sekolah menengah pertama dan 31 persen di tingkat sekolah menengah umum. Tidak mengherankan jika hampir 20 (16?) persen penduduk di wilayah ini buta huruf, walaupun di Papua angka buta huruf ini masih dua kali lipat lebih tinggi.

Profil kemiskinan: Profil kemiskinan di Nusa Tenggara/Maluku menunjukkan tiga perempat rumah tangga miskin tinggal di daerah pedesaan. Dari 10 rumah tangga miskin, 5,8 memiliki lebih dari lima anggota keluarga, dibandingkan dengan hanya 4,8 dari 10 rumah tangga miskin secara nasional. Dilihat dari indikator nonmoneter, 5,1 dari 10 rumah tangga miskin tidak memiliki akses air bersih, sedangkan 8,2 dari 10 rumah tangga miskin tidak memiliki sanitasi yang memadai. Separuh dari seluruh rumah tangga miskin di Nusa Tenggara/Maluku tidak memiliki listrik, dibandingkan dengan angka rata-rata nasional yang hanya 2,1 dari 10 rumah tangga miskin. Ini menggambarkan masalah dan mahalnya biaya penyediaan listrik untuk banyak pulau terpencil. Lebih dari 60 persen anggota keluarga miskin memiliki pendidikan lebih rendah dari tingkat sekolah dasar, dan 1,9 dari 10 penduduk miskin buta huruf. Hal yang juga mengkhawatirkan adalah hanya 8,3 dari 10 anak miskin usia 6-14 yang bersekolah, sedangkan separuh dari kelompok usia ini bekerja sebagai buruh anak. Di antara anak usia balita, 3,4 dari 10 mengalami kekurangan gizi, dibandingkan dengan 2,8 dari 10 anak miskin secara nasional. Hampir 60 persen kelahiran anak pada rumah tangga miskin ditangani oleh dukun.

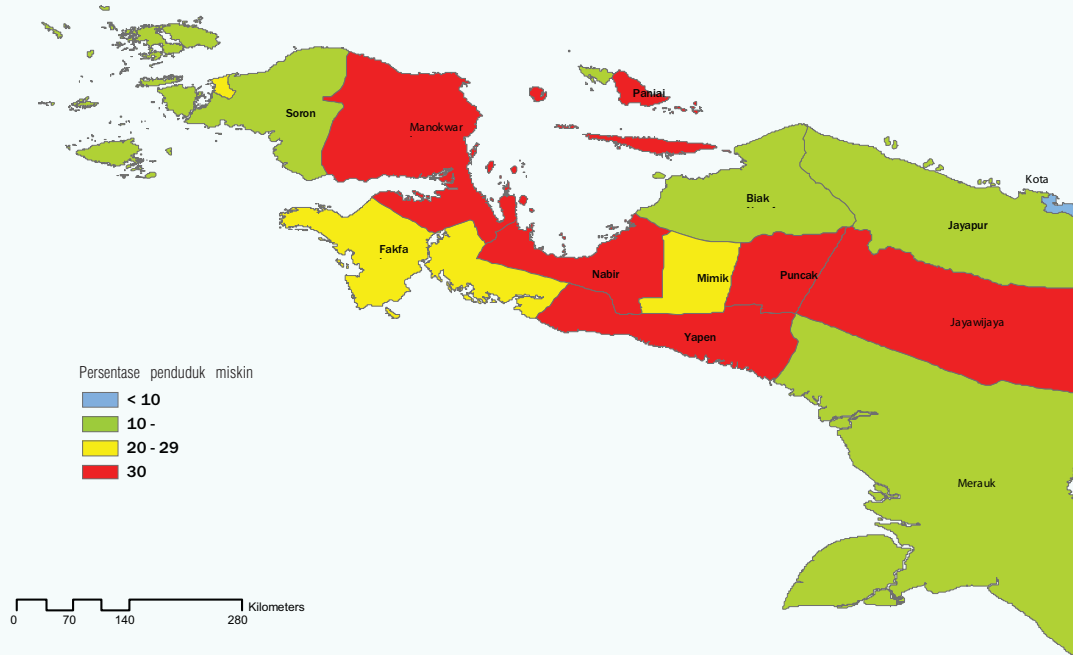
Dalam hal akses pasar, lebih dari 10 persen penduduk miskin tidak mempunyai jalan yang baik di desa mereka. 8 dari 10 keluarga miskin hidup di desa tanpa memiliki akses terhadap fasilitas bank atau kredit. Hal yang serupa, komunikasi merupakan persoalan bagi rumah tangga miskin, dengan 81 persen rumah tangga miskin tidak mempunyai akses telekomunikasi. Sementara itu, 38 persen penduduk miskin tinggal di desa tanpa sekolah menengah.

Fokus pada Papua

Provinsi Papua dan Provinsi Irian Jaya Barat—yang baru terbentuk—yang keduanya terletak di bagian paling timur Indonesia merupakan wilayah terluas yang mencakup 22 persen dari luas seluruh daratan Indonesia. Papua dan Irian Jaya Barat juga merupakan provinsi-provinsi yang paling terpencil, paling jauh dari Jakarta dan pusat-pusat industri di Jawa dan Sumatera. Wilayah ini paling jarang penduduknya, dengan populasi hanya 2,5 juta (hanya 15 persen dari total penduduk di Jakarta). Hampir tiga perempat wilayah ini terdiri dari hutan hujan dan daerah pegunungan tertinggi di Indonesia.

Populasi (juta)	10,3
Kepadatan penduduk (per km ²)	62
Rata-rata harapan hidup (tahun)	66,7
Angka kematian bayi (kematian per 1.000 kelahiran)	41,9
Rata-rata luas kepemilikan tanah (m ²)	196,2
Proporsi dari total penduduk miskin (%)	7,4
Jumlah penduduk miskin (jiwa)	2.692.408

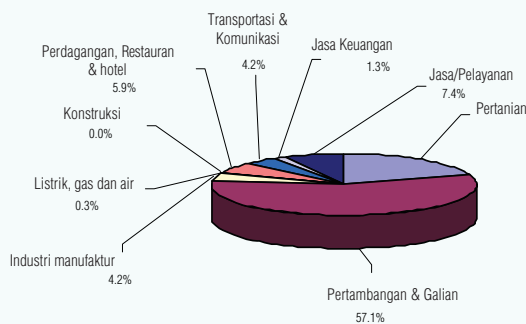
Peta kemiskinan menurut kabupaten, Papua and Irian Jaya Barat



Perekonomian lokal: Meskipun kaya akan mineral dan sumber daya alam lainnya, kegiatan perekonomian penduduk Papua yang terutama adalah di sektor pertanian subsisten dan peternakan, di samping perikanan dan perburuan. Namun, kontribusi terbesar bagi perekonomian daerah berasal dari sektor pertambangan dan penggalian, sebesar 57 persen dari PDB daerah. Angka tersebut diikuti oleh sektor pertanian, dengan kontribusi sebesar

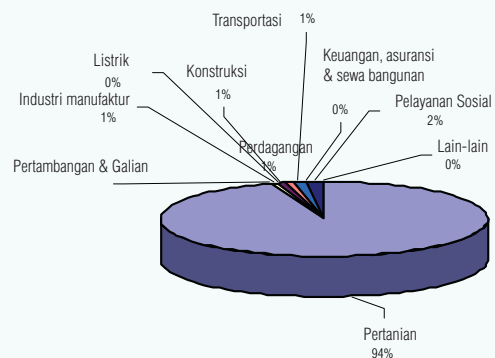
kurang dari 20 persen. Dengan jumlah penduduk yang sedikit, dan disertai dengan pendapatan yang tinggi dari sektor industri dan bantuan pemerintah pusat, pendapatan per kapita wilayah merupakan yang tertinggi di Indonesia. Lebih dari 58 persen pendapatan daerah berasal dari DAU dan DAK. Dari segi belanja per kapita pemerintah, wilayah ini memiliki tingkat pengeluaran yang tertinggi untuk seluruh sektor karena jumlah populasinya yang

Struktur perekonomian Papua, 2004



Sumber: Badan Pusat Statistik, Susenas 2004

Disektor apakah penduduk miskin bekerja di Papua



sedikit. Anehnya, dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya, wilayah ini mengalokasikan porsi terbesar dari belanja per kapita pada bidang pemerintahan dan administrasi, yaitu lebih dari 36 persen. Sebaliknya, pengeluaran per kapita untuk bidang kesehatan masyarakat dan pendidikan adalah yang terendah dibandingkan wilayah-wilayah lainnya. Perekonomian lokal mencatat rata-rata pertumbuhan PDB daerah yang mengesankan, yaitu 10 persen selama 15 tahun terakhir, lebih maju pertumbuhan PDB Indonesia secara keseluruhan. Akan tetapi, kekayaan fiskal dan pertumbuhan ekonomi tidak mampu memacu pembangunan yang bermanfaat bagi penduduk miskin. Meskipun dengan pertumbuhan yang mengesankan, wilayah ini tetap belum berhasil dalam mengurangi angka kemiskinan dan memperbaiki hasil pembangunan sumber daya manusia.

Indikator sosial-ekonomi: Meskipun mendapat manfaat ekonomi dari proses desentralisasi pada 2000 dan Undang-Undang Otonomi Khusus bagi Papua pada 2001 yang ditujukan untuk mempercepat pembangunan ekonomi, Papua dan Irian Jaya Barat tetap menjadi wilayah dengan angka kemiskinan tertinggi di Indonesia, yaitu 38,7 persen. Angka ini jauh di atas NTT/Maluku, wilayah dengan angka kemiskinan tertinggi kedua sebesar 26,1 persen, maupun angka kemiskinan nasional sebesar 16,7 persen. Namun, hanya 1,2 persen dari total populasi Indonesia dan 1,7 persen dari total penduduk miskin di Indonesia menetap di wilayah ini. Sementara itu, lebih dari 53 persen penduduk miskin tinggal di wilayah Jawa, yang kondisi ini melahirkan dilema bagi para pembuat kebijakan. Angka kemiskinan tertinggi umumnya terdapat di Kabupaten Manokwari, Kabupaten Nabire dan Yapen Waropen yang terletak di wilayah pesisir, serta Kabupaten Puncak Jaya yang terletak di dataran tinggi. Kendati angka kemiskinan terendah terdapat di sebelah utara dan selatan Papua dan separuh bagian barat 'kepala burung' (sebelah barat Manokwari), tidak ada kabupaten di wilayah ini yang tercatat dengan angka kemiskinan kurang dari 10 persen.

Dari segi distribusi angkatan kerja, hanya 5 persen penduduk yang bekerja di sektor industri, 73 persen di sektor pertanian, dan sisanya, 22 persen, di sektor jasa. Meskipun angka

pengangguran resmi rendah, yaitu 4,8 persen, mereka yang bekerja umumnya terlibat di sektor informal, yakni sebanyak 78,3 persen. Yang lebih mengkhawatirkan, lebih dari 97 persen penduduk yang bekerja di bidang pertanian adalah pekerja sektor informal, sehingga penghasilan mereka tidak tetap dan mereka rentan terhadap guncangan.

Sektor kerja penduduk miskin di Papua: Persentase yang mengejutkan di Papua adalah penduduk miskin yang bekerja di sektor pertanian mencapai 94 persen. Di antara penduduk miskin di wilayah Papua, hanya 1 persen yang bekerja di bidang industri atau jasa. Hal ini sangat berbeda dengan yang terjadi di Jawa/Bali, di mana 11 persen penduduk miskin bekerja di bidang industri atau jasa.

Indikator kemiskinan nonmoneter: Meskipun Papua memiliki tingkat pendapatan per kapita yang tinggi, indikator kemiskinan nonmoneter di Papua berada pada tingkat yang tertinggi di Indonesia. Hanya 34 (43?) persen penduduk yang memiliki akses air bersih dan 28 (31?) persen memiliki sanitasi yang layak. Hanya 46 (48?) persen saja yang memiliki listrik, sebuah angka yang terendah di negeri ini. Dalam hal pendidikan, kinerja wilayah ini adalah yang terburuk, yaitu hanya 85 persen anak bersekolah di sekolah dasar, dan turun secara drastis menjadi 48 persen untuk sekolah menengah pertama dan 31 persen untuk sekolah menengah atas. Selain indikator-indikator tersebut, Papua berada pada urutan kedua dalam hal angka kekurangan gizi pada anak balita, yaitu sebesar 24 (18?) persen dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya, misalnya Jawa/Bali dengan 23 persen. Kemiskinan di Papua juga tercermin dengan fakta bahwa 56 persen penduduk memiliki tingkat pendidikan lebih rendah dari sekolah dasar, dan sebanyak 25 persen penduduk buta huruf.

Kondisi hidup setiap 10 orang di Nusa Tenggara dan Maluku

	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Total	Pembanding rata-rata Indonesia
Tidak memiliki akses air bersih	6,9	5,9	4,3	5,7	4,4
Tidak memiliki sanitasi yang layak	9,0	7,4	4,7	6,9	4,9
Tidak memiliki listrik	8,3	5,6	2,1	5,2	1,1
Hidup di pedesaan tanpa sekolah menengah	8,4	6,8	3,5	6,1	4,2
Hidup di pedesaan tanpa telepon	9,0	7,3	3,9	6,6	3,6
Buta huruf	3,9	2,4	1,3	2,5	1,1
Anak balita kurang gizi	6,1	1,9	1,2	1,8	2,5
Anak balita yang dilahirkan dengan bantuan dukun	2,4	3,0	1,1	2,0	3,2

Sumber: Susenas, 2004.

Profil kemiskinan: Profil kemiskinan rumah tangga miskin menunjukkan bahwa 9,5 dari 10 rumah tangga miskin hidup di pedesaan, jauh lebih tinggi dibandingkan angka rata-rata nasional sebesar 6,9 dari 10 rumah tangga miskin. Namun, hanya 4 dari 10 rumah tangga miskin yang beranggokan lebih dari lima orang, di bawah rata-rata nasional untuk keluarga miskin. Dilihat dari indikator nonmoneter, 6,9 dari 10 tidak memiliki akses air bersih, 9 dari 10 rumah tangga miskin memiliki sanitasi yang tidak layak di rumah mereka, dan di atas 8 dari 10 rumah tangga miskin tidak memiliki listrik. Tingkat pendidikan yang rendah menghambat Penduduk miskin di Papua juga mengalami kesulitan dalam hal akses ke pasar. Separuh rumah tangga miskin tinggal di daerah pedesaan yang hanya bisa diakses melalui jalan berdebu, dan ini menunjukkan betapa penduduk miskin di daerah pedesaan sangat kurang terhubung dengan pusat-pusat perekonomian di daerah perkotaan. 83,5 persen penduduk miskin tidak memiliki akses bank atau fasilitas kredit. 90 persen rumah tangga miskin tidak mempunyai akses telepon di desa mereka, dan 8,4 dari 10 rumah tangga miskin tinggal di desa tanpa sekolah menengah.

Penduduk keluar dari kemiskinan: hampir 4 dari 10 penduduk miskin buta huruf dan di atas 7 dari 10 tidak pernah mengenyam sekolah dasar. Dari tiap 10 anak berusia 6-4 tahun, hanya 7 dari 10 anak yang bersekolah dan hampir 10 persen bekerja sebagai buruh anak. Di atas 6 dari 10 balita miskin di Papua mengalami kekurangan gizi, dibandingkan dengan di Jawa/Bali yang hanya 2,4 dari 10. Dalam situasi seperti ini, sangat sulit bagi anak-anak untuk terlepas dari kemiskinan orang tua mereka dan jauh lebih berat dibandingkan dengan anak-anak keluarga miskin di wilayah lainnya.

POTRET WILAYAH

KEKURANGAN AIR BERSIH DAPAT BERDAMPAK BURUK PADA KESEHATAN: TULANG BAWANG, LAMPUNG



Agus, putera Tarna, berangkat ke sekolah. Jalan tanah yang dilalui selalu berlumpur pada musim hujan.

Lahan kebun keluarga digadaikan untuk menyelamatkan nyawa seorang ibu

Bagi pasangan Tarna dan Dasem, kebun singkong milik mereka selama ini merupakan sumber utama pendapatan dan harapan untuk masa depan yang lebih baik. Namun, kira-kira lebih dari setahun yang lalu, mereka terpaksa menggadaikan kebun itu untuk membayar biaya rumah sakit bagi Dasem yang mengalami komplikasi pada saat persalinan. Ketika kandungan anak keduanya berusia lima bulan, kenang Dasem, ia terpeleset dan jatuh saat membawa pulang seember air yang diambilnya dari sumur tetangga. Sejak saat itu Dasem mengalami nyeri di punggung bagian bawah. Rasa nyeri itu dirasakan semakin parah ketika usia kehamilannya mencapai delapan bulan pada saat ia mengalami pendarahan. Tidak lama kemudian bayi Dasem lahir prematur.

Setelah menanggung rasa nyeri seharian, akhirnya bayinya lahir, tetapi dalam kondisi tidak sehat. Dukun beranak yang menolong persalinan Dasem tidak mampu mengeluarkan ari-ari yang tertinggal di dalam rahim. Satu-satunya bidan yang ada di kampung pun tidak sanggup membantu. Akan tetapi, bidan tersebut merasa khawatir dan menyarankan agar Dasem dibawa ke rumah sakit kecamatan karena ada tanda-tanda ia mengalami infeksi.

Tidak pernah terpikirkan sebelumnya oleh Tarna untuk menyisihkan uang bagi biaya persalinan istrinya. Karena panik hendak menyelamatkan nyawa istrinya, Tarna terpaksa mengambil keputusan yang sangat pahit: ia menggadaikan milik keluarga yang berharga, yaitu setengah hektar kebun, hanya seharga Rp 2 juta.

Namur, uang yang berjumlah sedikit itu hanya cukup untuk menutupi biaya transportasi pulang pergi dan biaya rawat inap selama tiga hari di rumah sakit. Walaupun pengorbanan yang telah dilakukan begitu besar, tidak lama setibanya Dasem di rumah, bayi mereka pun meninggal. “Saya sangat terpukul,” kata Dasem. “Saya hanya dapat memeluk kucing peliharaan keluarga kami setiap hari untuk menenangkan perasaan saya. Tanpa kucing itu, saya tidak tahu bagaimana harus mengatasi kehilangan itu.”

Dengan tergadainya kebun mereka, kehilangan anak kedua mereka telah menyapu seluruh harapan keluarga Tarna yang tersisa. Dampak keuangan akibat peristiwa tragis sekitar empat belas bulan lalu itu masih dirasakan oleh keluarga Tarna saat ini. Selain kehilangan kebun, mereka juga masih berutang kepada keluarga bidan desa yang menangani obat-obatan yang digunakan Dasem selama persalinan. Lebih buruk lagi, Tarna juga masih memiliki utang lama yang dipinjamnya untuk membangun rumah—pinjaman dari seorang pengusaha nelayan setempat, seorang ‘Juragan Ikan’, yang kepadanya Tarna menjual hasil tangkapannya setiap hari. Dan akhirnya, Tarna masih harus mencari uang untuk membayar cicilan pinjaman yang ia gunakan untuk membeli sampan yang dipakai olehnya untuk menangkap ikan.

Karena sudah tidak memiliki kebun, sekarang setiap pagi Tarna berangkat menuju hutan rawa dengan sebuah sampan untuk menangkap ikan. Tarna butuh waktu sehari untuk memasang sekitar lima puluh bubu (alat perangkap ikan) yang terbuat dari bambu yang disebar di sekitar rawa tersebut. Keesokan harinya, barulah Tarna memeriksa bubunya. Dari satu bubu, kadang-kadang ia mendapatkan satu hingga tiga ekor ikan, walaupun ada pula beberapa bubu yang kosong sama sekali. Setiap hari Tarna membawa pulang rata-rata tiga kilogram ikan dari berbagai jenis. Satu kilogram ikan dijualnya kepada ‘juragan ikan’ seharga Rp 3.000 sampai Rp 6.000. Harga akhir ditentukan oleh pihak pembeli, tergantung pada jenis, mutu, dan ukuran ikan.

Kadang-kadang Tarna pulang dengan tangan hampa. “Sebab saya tidak pernah tahu di mana ikan-ikan itu mencari makan di dalam rawa,” jelas Tarna. Apabila ia pulang dengan tangan kosong dan kebetulan di rumah sedang tidak ada persediaan beras, keluarga ini terpaksa meminta makanan dari tetangga. Jika suatu saat tetangga memerlukan tenaga (untuk memotong rumput atau menggarap kebun), Tarna dan Dasem akan menawarkan tenaga mereka sebagai cara membalas kebaikan tetangga mereka.

Tarna sangat berharap dapat segera melunasi utang-utangnya sehingga dia tidak perlu lagi bekerja berat di rawa. Ia berharap dapat kembali bekerja di kebun singkong miliknya dan berharap suatu hari ia dapat menebus kebun miliknya. Lalu, siapa tahu, jika semuanya berjalan lancar, Tarna mungkin dapat menabung sedikit uang dan memiliki cukup modal untuk membuka warung makan sendiri, di mana Dasem dapat bekerja. Mudah-mudahan, jika nanti Dasem hamil lagi, sudah ada sumur yang lebih dekat dengan rumahnya sehingga ia tidak perlu membawa ember air yang berat dari tempat jauh. Dan mungkin juga akan ada pelayanan kesehatan yang lebih dini dan lebih terjangkau pada saat kehamilan Dasem, dan keluarga ini tidak perlu kehilangan milik mereka yang tildak banyak jika terjadi sesuatu yang tidak diinginkan.



Dasem dan puteranya bekerja di kebun mengumpulkan cacing untuk umpan pancing Tarna.



Tarna sedang mempersiapkan perahunya untuk memeriksa posong ikan di rawa-rawa.



Tarna dan keluarganya di depan rumah mereka.

POTRET WILAYAH

AKSES AIR DAN LISTRIK DI LUAR JANGKAUAN PENDUDUK MISKIN: TANJUNG PRIOK, JAKARTA UTARA



Nur Asmawati memandikan anak-anaknya di tempat mandi satu-satunya di belakang rumah mereka.

Terjebak oleh upah kecil di sektor informal, keluarga pekerja keras ini tidak mampu memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka

Rizal Syam sangat terpukul ketika pada pertengahan tahun 2002, pada saat usia yang dirasanya masih produktif (usia 55 tahun), ia terkena PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) dari tempat ia bekerja. Sudah 22 tahun ia mengabdikan diri pada pekerjaannya di sektor jasa dengan bekerja di sebuah pelabuhan besar milik negara di Jakarta Utara. Setelah puluhan tahun bekerja, Rizal hanya diberi uang pesangon sebesar Rp 15 juta. Hilangnya pekerjaan Rizal memperburuk keadaan yang sudah sulit. Istrinya, Nur Asmawati, sudah lebih dulu terkena PHK dari pekerjaannya sebagai buruh pabrik pada tahun 2000.

Rizal dan Nur Asmawati menggunakan sebagian uang pesangon itu untuk memperbaiki rumah orang tua mereka yang kondisinya sudah tidak layak huni. Sebagian lainnya mereka gunakan sebagai modal untuk berjualan nasi uduk di depan rumah mereka, yang dikelola oleh istrinya. Namun, usaha dagang itu tidak pernah menghasilkan keuntungan yang memadai, dan sesudah satu tahun, Rizal dan Nur akhirnya kembali menganggur. Rizal terpaksa mengambil satu-satunya kesempatan kerja yang ada, yaitu menjadi petugas kebersihan RT (Rukun Tetangga), yang bertanggung jawab untuk mengangkut sampah dan membersihkan selokan.

Kini setelah 3 tahun bekerja, Rizal memperoleh langsung pendapatan dari sekitar 40 rumah tangga di lingkungan RT-nya pada setiap akhir bulan. Upah

yang ia dapat peroleh setiap bulan hanya sekitar Rp 200.000. Itu pun masih harus dikurangi Rp 20.000, yang ditetapkan RT untuk biaya pemeliharaan gerobak sampahnya.

Dengan penghasilan sekecil itu, tidak heran jika sejak kenaikan tarif listrik dan air, kehidupan Rizal dan keluarganya semakin susah, ketika tagihan rekening bulanan datang. Kadang-kadang Rizal dapat mengumpulkan barang-barang yang masih layak jual dari tumpukan sampahnya, seperti botol plastik, karton, seng, dan barang-barang bekas yang terbuat dari aluminium. Lalu barang-barang itu ia jual kepada pengumpul barang bekas. Guna menambah pendapatan mereka, Nur Asmawati bekerja menjaga Adiansyah, anak bungsu seorang ibu yang bekerja. Untuk tugas itu, Nur Asmawati mendapat imbalan sebesar Rp 200.000 per bulan.

Rizal menuturkan bahwa seorang petugas PAM (Perusahaan Air Minum) baru-baru ini datang ke rumahnya untuk menjelaskan bahwa ia sudah menunggak pembayaran air lebih dari setahun. Karena tunggakan pembayaran tagihan Rizal, berikutan denda, telah mencapai Rp 1.250.000 dan tidak ada jaminan bahwa Rizal akan dapat melunasi tunggakannya tersebut, maka pada hari itu petugas PAM terpaksa menghentikan pasokan air ke keluarga itu. Rizal juga mendapat surat teguran dari PLN (Perusahaan Listrik Negara). Kasusnya sama: sudah 6 bulan ia menunggak tagihan pembayaran listrik, dengan jumlah tagihan berikutan dendanya mencapai Rp 600.000. Ia pun sudah tidak mampu lagi membayar tagihan PBB (Pajak Bumi dan Bangunan) selama 9 tahun, yang jumlahnya mencapai Rp 600.000.

Saat menceritakan tentang keadaannya, Rizal kerap berlinang air mata. Namun, buru-buru ia menambahkan, bahwa air matanya bukanlah air mata kesedihan, melainkan keharuan. Selama ini, ia merasa bahwa orang miskin seperti dirinya tidak pernah masuk hitungan di Republik ini, apalagi dibantu untuk menghadapi kondisi hidup yang keras. Kendati demikian, Rizal tidak ingin menjadi beban bagi pemerintah dan masyarakat.

Rizal mengatakan bahwa ia berharap agar pemerintah tidak hanya memerhatikan para pekerja kantoran. Pemerintah hendaknya juga memperhatikan orang-orang seperti dirinya, yang bekerja di sektor informal dengan upah yang kecil, namun tetap siap bekerja. Memikirkan masa depan cucu dan keponakannya yang masih kecil, Rizal juga berharap agar pemerintah tidak hanya membangun gedung-gedung kantor yang menjulang tinggi, tetapi juga ruang terbuka dan taman di mana anak-anak miskin yang tinggal di pemukiman yang sangat padat penduduk tetap dapat bermain di lingkungan yang sehat dan layak.

Pada malam hari, saat keluarga besar Rizal berkumpul, mereka suka menonton acara-acara televisi yang menjanjikan terwujudnya impian keluarga miskin, seperti 'Bedah Rumah', 'Uang Kaget' dan sejenisnya. "Siapa tahu," Nur Asmawati berangan-angan, "suatu hari nanti giliran kami." Namun, terlepas dari berbagai acara hiburan di televisi, jika iklim ekonomi membaik dan kesempatan kerja kembali bertambah banyak, mungkin Rizal dan Nur Asmawati dapat mulai mencari pekerjaan di sektor formal, dan mendapat upah yang lebih pasti dan lebih layak. Dengan begitu, mereka dapat mulai menabung lagi, dan mungkin dapat menyisihkan uang untuk memulai kembali usaha jualan makanan kecil.



"Mengumpulkan sampah buat saya bukan pekerjaan hina, saya tidak malu. Saya malah bangga bahwa saya tidak diam saja di rumah atau minta-minta."



Pegawai dari PDAM memutuskan pipa aliran air ke rumah Rizal.



Keluarga Rizal kini harus membiasakan diri hidup tanpa listrik atau air dari PDAM.

POTRET WILAYAH

POLA MAKAN BURUK AKIBAT KURANGNYA PELUANG KERJA: SANGGAU, KALIMANTAN BARAT



Rosalia sedang memasak mie instan untuk makan anaknya, Dewi yang berusia lima tahun, dan Amos yang berusia dua tahun.

Rumah tangga termiskin di desa

Satu-satunya rumah di Desa Entawak yang masih menggunakan dinding dari anyaman bambu dan beratapkan daun adalah rumah milik keluarga Lukas. Rata-rata rumah di desa itu sudah ber dinding papan atau batu, dan beratapkan seng. Kesenjangan itu tercermin pada keluarga Lukas yang merupakan keluarga termiskin di desa itu. Istri Lukas, Rosalia, seringkali merasa diremehkan dalam pergaulan dengan tetangga.

Sumber utama nafkah keluarga Lukas berasal dari kegiatan menanam padi di lahan ayahnya dan menyadap karet di kebun milik ayahnya. Kegiatan menanam padi dimulai dengan mempersiapkan lahan pada bulan Juni hingga memanen hasilnya pada akhir tahun. Selama tidak menanam padi, yaitu antara bulan

Januari hingga Mei, kegiatan sehari-hari anggota keluarga Lukas adalah menyadap karet di kebun milik ayahnya.

Padi hasil panen disimpan untuk konsumsi keluarga sehari-hari, dan sering kali juga dinikmati oleh anggota keluarga besarnya (ayah, ibu, dan saudara-saudara lain) yang bersama-sama menggarap sawah. Sementara itu, getah karet hasil sadapan dijual dan hasil penjualannya digunakan untuk membeli berbagai keperluan. Namun, penghasilan tambahan dari menyadap karet itu tidak dapat diandalkan karena proses penyadapan karet sangat bergantung pada cuaca.

Jika kondisi cuaca sedang buruk, seringkali Lukas hanya dapat bekerja selama tiga hari dalam seminggu. Dengan jam kerja normal (dari pukul 6.00

hingga pukul 14.00), hasil penyadapan karet rata-rata sebanyak 3 kg setiap hari. Lukas menjual satu kilogram karet kepada Tauke, pengumpul getah karet, seharga Rp 7.000. Istri Lukas, Rosalia, bersyukur bahwa mereka jarang mengalami sakit. Namun, kedua anak mereka—Dewi yang berusia 5 tahun dan

Amos yang berusia 2 tahun—sering mengalami sakit perut. Menu makan mereka sehari-hari terdiri atas nasi dua kali sehari (untuk sarapan mereka terkadang minum kopi, tetapi hanya sekali-sekali) dibumbui dengan garam atau kecap manis. Jika sudah merasa bosan, Rosalia pergi ke hutan di sekitar rumahnya untuk mencari sayuran (daun singkong, daun pakis, dan rebung). Itu berarti nasi dan sayur merupakan makanan pokok keluarga ini, sementara mereka jarang menyantap sumber-sumber makanan yang kaya protein, seperti ikan, telur, ayam atau babi. Daging babi hanya bisa didapatkan setahun sekali pada saat mereka merayakan masa panen.

Rosalia hanya ingin mempunyai dua anak saja. Untuk itu, ia meminum obat kontrasepsi alami yang dibuat dari ramuan rumput lokal, kayu kering dan air. Rumput dapat dicari di hutan, tetapi hanya dukun yang mengetahui jenis kayu yang tepat dan cara mengolahnya.

Untuk memperoleh sumber-sumber makanan berprotein tinggi, dibutuhkan biaya yang mahal. Sebenarnya, Rosalia bisa saja menangkap ikan dari sungai di dekat rumahnya. Namun, dia hampir tidak pernah mencoba melakukannya. Ketika ditanya apakah ia tahu bahwa kedua anaknya memerlukan makanan selain nasi dan sayur, terutama makanan yang kaya protein, Rosalia mengatakan bahwa ia takut untuk memberi anaknya ikan yang berasal dari sungai. Karena, menurut kepercayaan setempat, anak-anak yang makan ikan sungai akan mengidap penyakit cacangan.

Lukas dan Rosalia jarang berpergian ke luar desa mereka. Interaksi mereka dengan orang luar terbatas pada petugas kesehatan (di Puskesmas) dan aparat keamanan. Mungkin itulah yang melandasi cita-cita mereka terhadap kedua anak mereka. Mereka ingin kelak Dewi menjadi perawat dan Amos menjadi tentara.

Mungkin kalau ada lebih banyak peluang kerja di desanya, misalnya melalui proyek pembangunan lokal, mereka dapat memperoleh sedikit uang tambahan, memperbaiki pola makan mereka dan mulai memperbaiki rumah mereka. Penghasilan tetap akan membuat perbedaan semacam itu, dan memungkinkan mereka untuk mulai membangun sebuah rumah yang lebih permanen, yang mirip dengan rumah tetangga mereka serta layak untuk menjadi tempat tinggal untuk membesarkan anak-anak mereka.



Perayaan panen: salah satu dari beberapa kesempatan setiap tahunnya dimana keluarga mendapatkan kesempatan untuk makan daging.



Makan siang Lukas sebelum dia berangkat bekerja di perkebunan.



Lukas dan keluarganya. Lukas dan istrinya berjuang untuk menyediakan gizi yang memadai bagi anak-anaknya.

POTRET WILAYAH

KESULITAN MENGAKSES KREDIT MENGHAMBAT PENDUDUK MISKIN: KOLAKA, SULAWESI TENGGARA



Mude, seorang ahli pembuat perahu memimpikan pendapatan yang cukup untuk memiliki perahu sendiri.

Tukang pembuat perahu tradisional mendambakan kapal

Sejak kecil, Mahmud (yang dipanggil Mude) memang sudah mahir membuat perahu, keahlian yang diturunkan dari ayahnya. Ayahnya juga mengajarkan cara menangkap ikan dengan menggunakan jala dan tombak. Kini Mude membutuhkan modal untuk membeli sebuah perahu modern, yang menggunakan motor.

Mude merasa memiliki ikatan yang erat dengan laut. Ketika ditanya tentang barang miliknya yang paling berharga, tanpa berpikir panjang ia menjawab: perahu buatannya sendiri. Mude akan sangat senang jika ia cukup mencari nafkah dari ketrampilannya membuat perahu. Sayangnya, pesanan membuat

perahu hanya diterimanya dua atau tiga kali saja dalam setahun. Mude terpaksa mencari cara lain guna menafkahi keluarganya.

Lima anak Mude lahir dan besar di daerah pantai. Sebagai anak suku Bajau, mereka terbiasa akrab dengan kehidupan laut. Anak-anaknya menghabiskan sebagian besar waktu di luar sekolah dengan bermain di laut. Di antara kelima anaknya, hanya dua yang bersekolah. Mude berharap anaknya terus bersekolah sampai tingkat SMP (Sekolah Menengah Pertama). Akan tetapi, di desanya hanya ada satu SD (Sekolah Dasar) saja. Satu-satunya SMP di daerahnya terletak di kecamatan lain yang sangat jauh.

Kebutuhan lima anaknya ini mendorong Mude dan istrinya, Suwarni, berusaha mencari penghasilan tambahan. Karena, mereka sadar bahwa mereka tidak

lagi dapat mengandalkan laut sebagai tumpuan hidup mereka seperti leluhur mereka dulu. Seperti warga lain di kampung mereka, mereka mulai membudidayakan rumput laut, kendati dengan cara sederhana dan keuntungan yang tidak banyak.

Di tengah kesibukan sehari-hari mengasuh kelima anaknya dan mengurus rumah, Suwarni pun membuka warung di depan rumahnya, menjual gula, kopi, rokok, mi instan, sabun, dan keperluan sehari-hari lainnya. Pelanggan Suwarni adalah tetangganya dan masyarakat lain di wilayah tersebut. Di desa Hakatutubu terdapat sekitar 112 kepala keluarga, dan setiap keluarga terdiri dari sekitar 6 orang. Warung Suwarni ini didirikan dengan menggunakan sebagian tabungan suaminya. Hasil warungnya cukup untuk menutupi kebutuhan jajan sehari-hari anak-anak mereka.

Berbeda dengan orang tua mereka, harapan Mude dan Suwarni terhadap anak-anaknya tidak lagi terkait dengan laut. Sebaliknya, seperti kata Mude, ia berharap anak-anaknya “dapat menjadi pegawai kantor,” tanpa menyebutkan jenis pekerjaan yang ia maksud.

Dari hasil tangkapan laut Mude, hanya yang disebut “ikan super”, yaitu ikan Sunu, yang menghasilkan pendapatan lumayan. Satu kilogram ikan yang tergolong langka ini dapat dijual seharga Rp 40.000. Namun, paling banyak dalam sehari ia hanya bisa menangkap sekitar 3 kilogram. Mude dan istrinya sering berandai-andai untuk membeli perahu sendiri. Jika ia memiliki perahu itu, ia akan dapat berlayar ke sekitar Pulau Selayar yang banyak ikannya. Dengan perahu itu pula ia akan dengan mudah mengangkut hasil tangkapannya ke pasar ikan di Pomalaa.

Sebagai orang Muslim, Mude beranggapan bahwa keberhasilan dalam hidup diukur jika ia dan istrinya dapat menunaikan ibadah haji ke tanah suci. Untuk itu, mereka mulai menabung sedikit demi sedikit, dengan menyimpan uang di bawah kasur karena mereka tidak memiliki rekening tabungan di bank. Seandainya ada bank di dekat desa mereka, maka mereka bisa menabung secara aman, dan bahkan mendapat sedikit bunga. Tabungan itu bukan hanya dapat digunakan untuk pergi haji, tetapi juga untuk semua keperluan keluarga dalam jangka panjang: pendidikan anak-anak, masalah kesehatan yang tak terduga, serta keperluan-keperluan lainnya yang tidak terbayangkan.



Bukan kapal impian: Anak-anak Mude sering bermain di pantai dekat rumah mereka.



Suwarni bekerja di warung nasi untuk bisa mendapatkan sedikit masukan tambahan.



Mude dan keluarganya dengan bangga duduk di depan rumah mereka yang sangat sederhana.

POTRET WILAYAH**PENDUDUK MISKIN TIDAK MAMPU MENINGKATKAN JENJANG PENDIDIKAN DARI SD KE SMP: ENUPETU, NUSA TENGGARA TIMUR**

Simon membeli barang-barang untuk keluarganya setelah menjual kelapa di pasar.

Anak jenius di bidang matematika menjadi penjual kelapa

Simon Aprianus Banamtuan berusia 13 tahun. Sebagai seorang siswa SD, ia selalu menjadi juara di kelasnya. Mata pelajaran favoritnya adalah matematika. "Di buku rapor, saya selalu mendapat angka tertinggi untuk pelajaran matematika," kata Simon dengan nada kalem. Sang juara kelas ini tidak hanya unggul dalam matematika, tetapi juga seluruh mata pelajaran lainnya, seperti ditunjukkan hasil nilai Ujian Akhir Sekolah (UAS), yang menempatkannya pada peringkat kedua di sekolahnya. Namun, usai menempuh ujian kelas VI pada 2004, Simon tidak melanjutkan ke SMP (Sekolah Menengah Pertama). Orang tuanya tidak mampu membiayai uang masuk dan uang SPP untuknya. Meskipun tidak jauh dari rumahnya terdapat sebuah

SMP, dan ada tiga SMP lainnya di wilayah kecamatannya, keluarga Simon tidak dapat memanfaatkannya.

Alih-alih bersekolah, sekarang Simon membantu memetik buah kelapa milik tetangganya. Untuk setiap 10 butir kelapa yang dipetikinya, Simon mendapat upah 4 butir kelapa. Karena biasanya ia dapat memetik 20 buah kelapa, itu berarti ia dapat memperoleh 8 butir kelapa. Usai memetik, ia ikut dengan pemilik kelapa ke pasar dan membantu menjualkan kelapa-kelapanya. Apabila Simon berhasil menjual kelapa miliknya, maka ia akan memperoleh Rp 4.000, atau Rp 500 untuk setiap butir. Orang tua Simon, Jonathan dan Orance, bekerja keras untuk memenuhi kebutuhan pokok keluarga. Jonathan bekerja menanam jagung dan ubi jalar, membersihkan rumput liar di kebun tetangga, mengumpulkan kayu bakar, dan memelihara ternak milik tetangga.

Anak Jonathan Banamtuan dan Orance yang lain, Sefnat, mengalami cacat mental. Ia menderita tuna rungu, tuna wicara, dan cacat penglihatan. Namun, keluarganya masih bersyukur bahwa dalam beberapa hal Sefnat dapat mandiri—makan dan bergerak sendiri—meskipun jika bepergian dia masih harus selalu didampingi. Walaupun demikian, kedua orang tuanya dengan bangga bercerita bahwa Sefnat dapat membantu orang tuanya mengambil air dari mata air terdekat. Untuk mengambil air minum, dia harus berjalan dengan bertelanjang kaki. Beberapa kali dalam sehari, ia mengantarkan air minum untuk kedua orang tuanya yang bekerja di kebun sekitar 600 meter dari rumah.

Untuk makan sehari-hari, keluarga ini makan jagung yang dimasak dengan daun singkong atau daun pepaya. Kadang-kadang mereka makan nasi yang berasal dari program Raskin (program beras bersubsidi untuk orang miskin). Fasilitas lain yang dirasa sangat membantu menanggulangi biaya kesehatan mereka adalah Kartu Peserta Jaminan Kesehatan Masyarakat yang mereka terima sejak bulan Desember 2005. Dengan demikian, uang untuk membeli obat dapat digunakan untuk membeli makanan pokok sehari-hari.

Kondisi keluarga tampaknya telah membuat Simon melupakan keinginannya untuk bersekolah dan memilih bekerja untuk membantu ekonomi keluarga. Daripada bermain dengan teman-temannya atau hanya duduk-duduk saja, Simon memilih bekerja apa saja. Dalam hal ini ia meniru orang tuanya yang tidak melewatkan satu hari pun untuk bersantai.

Ketika ditanya mengenai apakah ada bantuan keuangan yang dapat membantu Simon meneruskan pendidikannya, Jonathan menjawab bahwa ia terlalu malu untuk menanyakan hal tersebut. Saat ditanyakan menu makan mereka sehari-hari, Jonathan hanya menundukkan kepalanya, lalu memalingkan wajah tanpa menjawab pertanyaan itu. Istrinya pun menghindar untuk menjawab pertanyaan tersebut, karena pertanyaan itu hanya membuat suaminya sedih.

Meskipun Simon sangat ingin melanjutkan sekolah, topik mengenai sekolah tidak pernah dibahas. Akan tetapi, ayahnya jelas menyadari hal itu. Dengan bangga Jonathan menyebutkan prestasi anaknya di sekolah. Jonathan mengakui bahwa seandainya Simon dapat terus bersekolah, masa depannya pasti akan lebih cerah. Namun, dengan nada sendu ia mengatakan bahwa untuk menyekolahkan Simon yang cerdas dan rajin ini hanyalah mimpi belaka. Karena, pada kenyataannya Simon sangat dibutuhkan keluarga untuk bekerja, seberapa kecil pun sumbangannya.

Akan tetapi, keluarga ini tetap mempertahankan harga diri mereka: mereka menerima keadaan susah dan harus bekerja keras, serta menolak meminta bantuan orang lain. Mungkin tahun depan Kepala Sekolah SD tempat Simon belajar akan mendorong keluarga Simon untuk mencari bantuan keuangan dari pemerintah daerah, sehingga Simon dapat melanjutkan ke tingkat SMP. Siapa yang tahu apa yang akan terjadi selanjutnya? Mungkin dengan kecakapannya di sekolah, Simon dapat meneruskan ke jenjang perguruan tinggi, memperoleh pekerjaan yang bagus, mungkin bahkan dapat menjadi guru matematika. Lalu, Simon dapat membantu keluarganya untuk meningkatkan taraf hidup mereka.



Ibu Simon, Orance, menunjukkan kupon Askes untuk mendapatkan pelayanan kesehatan di Puskesmas.



Simon dan kakaknya, Sefnat, mengambil air dari satu-satunya sumber air keluarga.



Simon dan keluarganya bahagia di rumah walaupun kehidupan mereka sangat keras.

POTRET WILAYAH**JALAN PEDESAAN YANG BURUK MEMBUAT PENDUDUK MISKIN TERPENCIL:
RANSIKI, IRIAN JAYA BARAT**

Elieser dan keluarganya dalam perjalanan pulang setelah mengumpulkan sayuran dari perkebunan keluarga.

Tiga generasi di bawah satu atap

Jalan antara Manokwari, ibu kota Provinsi Irian Jaya Barat, dan kabupaten Ransiki membentang sepanjang dua ratus kilometer dan harus ditempuh selama empat jam. Ada lebih dari lima sungai kecil yang harus diseberangi, tetapi kebanyakan jembatan tidak dapat dipakai, sehingga mobil harus menyeberang dengan melewati dasar sungai. Jika di daerah pegunungan turun hujan, di banyak tempat jalanan akan terendam air setinggi lutut.

Tantangan berbeda menanti orang-orang yang melintasi jalan antara kota kabupaten Ransiki dan desa Sosmorof. Jalan kerap tertutup lumpur atau pasir, membuat jalan itu berbahaya dan kendaraan mudah tergelincir. Di beberapa tempat, kondisi ini bahkan lebih parah lagi, di mana jalanan diapit oleh jurang di satu sisi dan bukit rawan longsor di sisi lainnya.

Oleh karena itu, dapat dipahami mengapa keluarga besar Elieser Alba sangat menghargai barang-barang yang datang dari luar wilayah desa dan kabupaten mereka. Meskipun bukan barang-barang yang bernilai tinggi, barang-barang dari luar ini, seperti bahan pakaian, radio, lampu, dan poster pilkada, adalah barang yang dibanggakan dan diperlakukan sebagai benda berharga.

Bersama dengan tiga anak perempuannya, dua orang menantu laki-laki, dan enam cucunya, Elieser menempati rumah panggung dengan dua pintu—satu di depan, satu di belakang, namun tanpa jendela. Dua belas orang, tiga kepala keluarga, seluruhnya tinggal dalam satu rumah tanpa sekat. Yang memisahkan wilayah keluarga satu dari lainnya hanyalah hamparan setukua (tikar) di atas lantai bambu rumah tersebut, dengan satu setukua untuk masing-masing keluarga.

Meskipun hidup bersama ini berjalan rukun, namun ruang yang terbatas itulah yang agaknya memunculkan keinginan Elieser untuk mengumpulkan uang guna membeli seng sebagai atap rumah yang sekarang dan membangunkan rumah baru bagi anak-anak, menantu, dan cucunya. Tetapi, jika keluarga itu hanya bertumpu pada mata pencarian mereka yang sekarang, impian Elieser masih akan jauh terwujud.

Pendapatan yang mereka peroleh dari kebun bawang dan kacang merah hanya cukup untuk memenuhi keperluan sehari-hari, terutama untuk membeli minyak goreng. Sementara itu, tanaman biji cokelat hanya bisa dipanen secara musiman, dengan hasil tak seberapa. Hewan ternak babi pun tidak dapat diandalkan karena penduduk sekitar hanya mengonsumsi daging babi bila ada acara besar.

Elieser dengan mudah dapat menyebutkan bahwa harga kacang merah per kilogram adalah Rp 3.000, bawang merah Rp 5.000, cokelat setengah kering Rp 8.000, dan dapat mencapai Rp 10.000 apabila dalam keadaan kering. Sedangkan harga seekor babi gemuk Rp. 800.000. Akan tetapi, ketika ia diminta untuk menyebutkan umurnya sendiri, umur anak-anaknya, cucunya, luas kebun atau rumahnya, agaknya ia tidak dapat menghitungnya. Atau mungkin angka-angka ini tidak penting baginya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika anak dan cucu-cucunya juga tidak dapat menyebutkan secara pasti berapa umur mereka.

Meskipun Elieser mengatakan bahwa anggota keluarganya jarang jatuh sakit, namun ia berharap agar segera ada fasilitas kesehatan yang terjangkau. Sekarang ini, orang yang sakit harus dibawa berobat jauh ke ibu kota kecamatan. Pada hari Minggu pagi, sebagian besar anggota keluarga dengan gembira berjalan menuju sebuah bangunan megah di ujung desa, yang jelas mereka banggakan. Bangunan ini adalah gereja desa dengan menara menjulang tinggi, beratapkan seng, seperti yang diinginkan Elieser untuk atap rumahnya.

Elieser berharap agar dalam waktu yang tidak lama pemerintah daerah akan mengeluarkan dana yang lebih besar untuk perbaikan jalan desa. Hal itu akan menyebabkan barang-barang yang ada di desa menjadi lebih murah. Elieser juga dapat lebih sering menjual produknya ke Ransiki, dan tidak terlalu banyak menghabiskan uang untuk transpor. Dengan demikian mereka dapat mulai menabung, membeli atap rumah yang baru, memasang sambungan listrik dan air bersih. Mungkin juga ia dapat membangun rumah baru untuk cucu-cucunya—rumah yang dilengkapi penyekat—atau membantu pendidikan mereka. Hal-hal yang hebat seperti itu dapat berasal dari sesuatu yang kecil, seperti jalan yang lebih baik menuju Ransiki.



Pasar Ransiki yang selalu ramai, sulit untuk dicapai dari desa-desa sekitarnya.



Buah merah mempunyai potensi untuk menambah pendapatan keluarga kalau saja bisa dibawa ke pasar dengan lebih mudah.



Di Papua, babi merupakan indikasi kekayaan dan hanya dimakan pada acara-acara khusus.

Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat Bagi Penduduk Miskin



I Pendahuluan

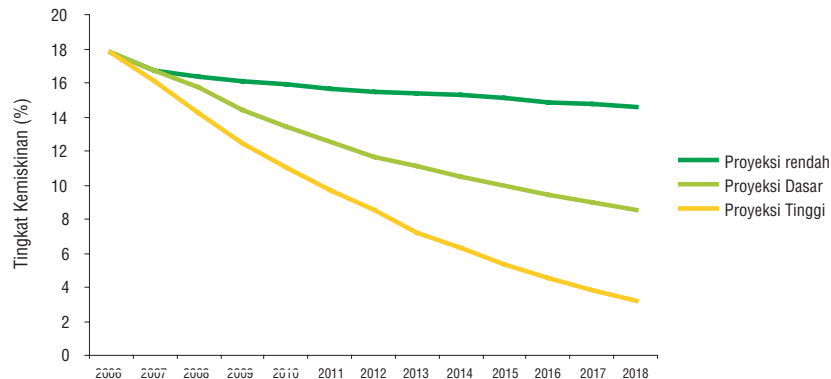
Pertumbuhan ekonomi adalah satu-satunya penggerak terpenting bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Hal ini juga berlaku untuk Indonesia (lihat Bab 2 tentang Sejarah) dan juga bagi banyak negara lain. Kajian penting yang dilakukan Bank Dunia tentang pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada penduduk miskin (Bank Dunia, 2005c), berupa studi kasus mengenai pertumbuhan ekonomi di 14 negara, menghasilkan pesan yang sama: pertumbuhan ekonomi penting bagi penanggulangan kemiskinan.

Namun, pertumbuhan dapat menjadi lebih atau kurang berpihak pada penduduk miskin. Pertumbuhan dapat menciptakan ketimpangan yang tajam, yang dapat mengoyak keutuhan masyarakat. Sebaliknya, pertumbuhan juga dapat menghasilkan pemerataan, yang membantu terintegrasinya masyarakat pedesaan dan masyarakat perkotaan. Seperti ditunjukkan pada Bab 2, pengalaman Indonesia selama 30 tahun sebelum dilanda krisis ekonomi adalah sebuah contoh tentang pertumbuhan yang menghasilkan pemerataan. Namun, krisis telah mengubah pola pertumbuhan itu. Sejak tahun 1998, pertumbuhan bukan saja berjalan dengan tingkat yang lebih rendah, tetapi juga menjadi semakin kurang merata. Karena itu, tantangan kebijakan utama untuk pertumbuhan tidak hanya bagaimana meningkatkan laju pertumbuhan, tetapi juga bagaimana menjamin agar pertumbuhan kembali ke pola keberpihakan sebagaimana terjadi sebelum krisis.

Dengan pola pertumbuhan ekonomi seperti saat ini, pemerintah tidak akan dapat mencapai target pengurangan angka kemiskinan menjadi sebesar 8,2 persen pada tahun 2009. Gambar di bawah menunjukkan tiga proyeksi kemiskinan yang berbeda. Proyeksi tengah (*base-case projection*) mengasumsikan bahwa ketimpangan terus melebar dengan laju yang sama sejak krisis. Jika ini terjadi, maka Indonesia tidak akan mencapai target angka kemiskinan sebesar 8,2 persen pada tahun 2009, seperti yang telah ditetapkan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Mengengah (RPJM). Hal ini memang akan dapat mencapai dengan target pengurangan kemiskinan dalam Sasaran Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals*, MDG) yang lebih rendah. Namun, bahkan target yang kurang ambisius itu pun tidak akan tercapai jika laju pertumbuhan merosot dari angka yang diproyeksikan sebesar 6,2 persen menjadi hanya 4 persen per tahun seperti yang ditunjukkan oleh proyeksi rendah (*low-case projection*). Agar target angka kemiskinan yang ditetapkan pemerintah tercapai, pertumbuhan harus lebih berpihak pada penduduk miskin. Proyeksi tinggi (*high-case projection*) menunjukkan dampak pertumbuhan yang lebih merata. Bahkan, dengan proyeksi tinggi, yakni dengan angka pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada penduduk miskin sebesar 6,2 persen, pada tahun 2009 angka kemiskinan hanya akan berkurang pada kisaran 12 persen.

Gambar 4.1 Proyeksi angka kemiskinan bergantung pada tingkat pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin

Proyeksi Kemiskinan dengan Skenario Pertumbuhan yang Berbeda



Sumber: Penghitungan staf Bank Dunia.

Catatan: Lihat di bawah untuk asumsi tiap-tiap skenario.

	Penjelasan skenario	Dampak pada kemiskinan
Rendah	Ketimpangan seperti diprediksi oleh tren sebelumnya (penduduk miskin mengalami pertumbuhan yang lebih rendah daripada penduduk kaya), tetapi tingkat pertumbuhan lebih kecil daripada proyeksi tengah.	Target RPJM maupun target MDG, yang besarnya separuh dari angka kemiskinan nasional, tidak akan tercapai.
Tengah	Skenario tengah memakai angka pertumbuhan yang diproyeksikan dalam Kerangka Jangka Menengah (sampai 2007) dan kemudian mengasumsikan angka pertumbuhan tetap sebesar 6,2 persen sampai 2016. Menurut skenario ini, tingkat ketimpangan diprediksikan menurut tren sebelumnya di mana penduduk mengalami pertumbuhan yang lebih rendah dibandingkan penduduk kaya.	Menurut skenario ini, target RPJM untuk angka kemiskinan sebesar 8,2 persen pada 2009 tidak akan tercapai. Namun, target MDG pada 2015, yang besarnya separuh dari angka nasional, dapat tercapai.
Tinggi	Distribusi pertumbuhan netral (penduduk miskin mengalami tingkat pertumbuhan yang sama dengan penduduk kaya, sebesar 6,2 persen).	Baik target RPJM maupun target MDG dapat tercapai.

Ada dua jalan utama bagi rumah tangga dan individu di Indonesia untuk dapat terlepas dari belenggu kemiskinan pada masa belakangan ini:

- perbaikan produktivitas pertanian di daerah pedesaan; dan
- peningkatan produktivitas nonpertanian, baik di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan yang tengah mengalami urbanisasi pesat.

Sebagian besar individu yang telah terlepas dari kemiskinan dalam sepuluh tahun belakangan ini mengikuti salah satu dari kedua jalan tersebut di atas. Namun, transformasi struktural yang terjadi di Indonesia juga memainkan peranan penting, yakni dengan berpindahnya orang dari kegiatan pertanian ke kegiatan nonpertanian bersamaan dengan berlangsungnya proses urbanisasi secara pesat di sejumlah daerah pedesaan.

Pertanyaannya adalah: kebijakan apa yang dapat membantu penduduk miskin menempuh kedua jalan tersebut? Bagaimanakah kebijakan dapat menolong penduduk miskin untuk menemukan dan tetap berada di jalan keluar dari kemiskinan? Meskipun jawabannya jelas tergantung pada sektor dan lokasi, dibutuhkan tiga tipe kebijakan yang saling terkait.

Pertama, pentingnya stabilitas ekonomi makro dipelihara. Perjuangan berat Indonesia untuk dapat pulih dari krisis ekonomi tahun 1998 difokuskan pada upaya pemulihan kepercayaan terhadap manajemen ekonomi makro. Ini adalah fokus yang tepat. Kestabilan ekonomi makro adalah batu pijakan bagi keberhasilan perekonomian dan penanggulangan kemiskinan. Krisis ekonomi tidak hanya menyebabkan pertumbuhan ekonomi jangka panjang merosot, tetapi juga membuat penduduk miskin paling terpuak. Agar laju pengurangan angka kemiskinan dapat dipertahankan, diperlukan lingkungan ekonomi makro yang stabil dan kondusif.

Kedua, perlunya investasi untuk meningkatkan kemampuan penduduk miskin. Penduduk miskin, khususnya yang ada di daerah perkotaan, memang miskin terutama karena mereka berpenghasilan rendah (bukan karena mereka menganggur). Pendapatan mereka rendah karena produktivitas pekerjaan yang mereka lakukan juga rendah, yang antara lain disebabkan sumber daya manusia yang sangat rendah. Peningkatan pendidikan untuk generasi mendatang dan pelatihan kerja untuk generasi saat ini sangatlah penting agar penduduk miskin dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Pada saat yang sama, bagi penduduk miskin yang tinggal di daerah pedesaan dan yang sebagian besar penghasilannya berasal dari sektor pertanian, yang lebih penting adalah pengetahuan yang tepat mengenai bagaimana memacu peningkatan produktivitas pertanian. Ini membutuhkan investasi yang besar di bidang penelitian pertanian dan pembangunan kembali layanan penyuluhan pertanian yang efektif.

Ketiga, perlunya upaya menghubungkan penduduk miskin dengan berbagai peluang. Penduduk miskin di daerah pedesaan bukan hanya tidak memiliki kemampuan; mereka juga tidak memiliki sarana untuk terhubung dengan pertumbuhan. Kadang-kadang kaitan yang hilang itu bersifat fisik. Sebagai contoh, akses ke pasar di banyak daerah pedesaan terkendala oleh kualitas jalan yang buruk di tingkat kabupaten dan kecamatan. Akan tetapi, bentuk-bentuk kaitan yang lain juga berpengaruh: rumah tangga miskin lebih sulit untuk memperoleh kredit, antara lain karena mereka tidak mempunyai jaminan; dan penduduk miskin di daerah perkotaan mengalami kesulitan untuk mengakses pasar tenaga kerja karena aturan perburuhan yang kurang memberi kesempatan untuk mempekerjakan para pekerja yang kurang trampil.

Hal-hal yang dibahas dalam Bab ini adalah sebagai berikut: Bagian II memaparkan tentang jalan keluar dari kemiskinan dan bukti-bukti yang menunjukkan aspek-aspek terpenting jalan keluar dari kemiskinan. Bagian III membahas hubungan antara kerangka jalan keluar dari kemiskinan dan agenda kebijakan. Bagian IV memaparkan secara ringkas kebijakan-kebijakan yang diperlukan untuk menjamin stabilitas ekonomi makro. Bagian V membahas kebijakan-kebijakan untuk membangun kemampuan penduduk miskin agar dapat berpartisipasi dalam pertumbuhan. Adapun Bagian VI membahas berbagai macam kebijakan untuk menghubungkan penduduk miskin dengan peluang-peluang yang lebih baik untuk dapat menikmati pertumbuhan. Terakhir, Bagian VII berisi kesimpulan.

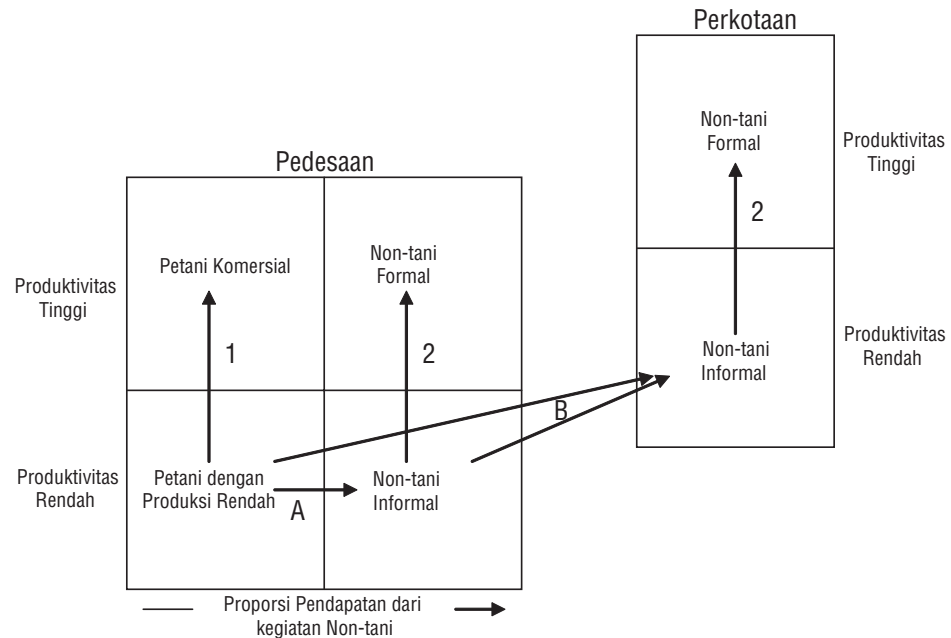
II Apakah Jalan Keluar dari Kemiskinan?

Ada dua kelompok utama penduduk miskin yang perlu dijangkau. Profil tentang penduduk miskin yang disajikan dalam Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan menunjukkan bahwa ada dua kelompok utama penduduk miskin. Pertama, rumah tangga miskin dan tidak berpendidikan yang anggotanya kebanyakan terlibat dalam kegiatan-kegiatan pertanian yang produktivitasnya rendah, yang kebanyakan tidak terhubung dengan pusat-pusat pertumbuhan utama. Kedua, penduduk miskin yang saat ini tinggal di dekat pusat-pusat pertumbuhan utama, terutama di wilayah Jawa/Bali atau di beberapa daerah berpenduduk padat di Sumatera, tetapi mereka tengah berjuang untuk berpartisipasi dalam berbagai peluang ekonomi di daerah-daerah tersebut.

Dengan merefleksikan tantangan-tantangan dalam menjangkau kedua kelompok penduduk miskin tersebut, kita dapat membangun sebuah kerangka sederhana untuk memikirkan jalan keluar dari kemiskinan (lihat Gambar 4.2). Jelaslah bahwa berdasarkan variasi kemampuan, kesempatan dan sumber daya yang tersedia bagi penduduk Indonesia,

jalur keluar dari kemiskinan di masa depan boleh jadi sangat bervariasi. Namun, dengan mengesampingkan aspek-aspek kebijakan dan lingkungan yang kompleks, dan memfokuskan terutama pada dua 'penggerak' utama upaya penanggulangan kemiskinan, Gambar 4.2 memungkinkan kita untuk melihat bagaimana kekuatan-kekuatan dasar itu bekerja.

Gambar 4.2 Jalan keluar dari kemiskinan



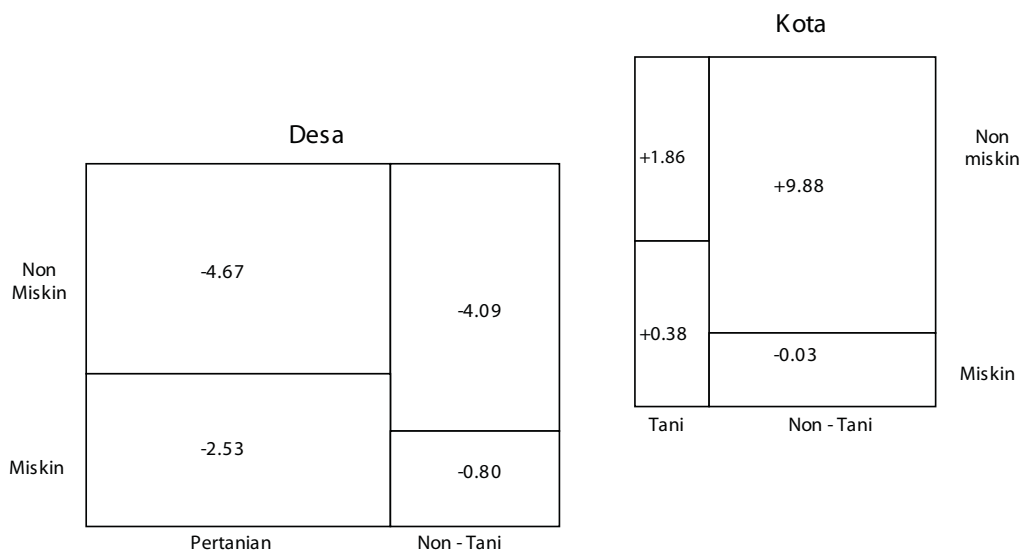
Ada dua jalan "produktivitas" untuk keluar dari kemiskinan. Pertama adalah berpindah dari sektor pertanian subsisten (yakni, usaha pertanian hanya untuk memenuhi kebutuhan dasar hidup—peny.) yang memiliki produktivitas rendah ke sektor pertanian komersial. Hal ini mencakup intensifikasi melalui peningkatan produktivitas tanaman pangan dan juga diversifikasi pada tanaman yang bernilai lebih tinggi, baik tanaman pangan maupun nonpangan. Jalan peningkatan produktivitas pertanian ini, yang ditunjukkan dengan Jalan 1 pada Gambar 4.2, juga mencakup mereka yang keluar dari kemiskinan karena mendapatkan pekerjaan dengan upah yang lebih baik di sektor pertanian komersial. Jalan kedua adalah dengan peningkatan produktivitas dan keuntungan usaha-usaha nonpertanian, termasuk pekerjaan baru dan pekerjaan formal dengan upah yang lebih baik dalam bidang usaha tersebut. Ini disebut sebagai Jalan 2 pada Gambar 4.2, dan hal itu dapat terjadi di daerah pedesaan maupun di daerah perkotaan.

Dua penggerak produktivitas itu disertai dengan dua fase transisi yang dapat dilalui individu untuk mencapai jalan kedua untuk keluar dari kemiskinan. Pertama, Transisi A, yaitu peralihan sektor dari lapangan kerja sektor pertanian ke sektor nonpertanian di daerah pedesaan (meskipun secara fisik rumah tangga bisa saja tetap berada di lokasi yang sama). Kedua, Transisi B, yaitu peralihan lokasi dari daerah pedesaan ke lapangan kerja di daerah perkotaan, baik melalui migrasi musiman atau permanen. Hal ini dapat terjadi pada rumah tangga yang sekarang terlibat dalam sektor pertanian subsisten dan rumah tangga yang sekarang terlibat di sektor perdagangan, manufaktur dan jasa dalam skala kecil; dengan kata lain, rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian maupun rumah tangga yang bekerja di sektor nonpertanian di wilayah pedesaan. Tentu saja peralihan ini harus dipahami sebagai hal yang berlangsung terus menerus, bukan hal yang memiliki titik awal dan akhir yang jelas. Memang, di daerah-daerah yang padat penduduk, seringkali sulit untuk membedakan antara wilayah 'perkotaan' dan wilayah 'pedesaan'. Selain itu, rumah tangga juga sering terlibat dalam kegiatan pertanian maupun nonpertanian. Namun demikian, pembedaan ini memungkinkan kita untuk mengenali penggerak-penggerak utama upaya penanggulangan kemiskinan di Indonesia pada tahun-tahun belakangan ini.

Apa yang selama ini menjadi jalan keluar dari kemiskinan yang terpenting?

Perubahan angka jumlah penduduk miskin selama ini mengindikasikan berbagai jalan keluar dari kemiskinan yang paling penting. Untuk memahami jalan apa yang paling penting untuk keluar dari kemiskinan, kita perlu mengetahui berapa banyak orang yang berada di tiap-tiap sel pada Gambar 4.2, dan bagaimana jumlah ini berubah sepanjang waktu. Gambar 4.3 memperlihatkan bahwa ini adalah cara yang efisien. Setiap angka dalam sebuah sel mewakili perubahan dalam persentase tenaga kerja yang bekerja dalam sel itu antara tahun 1993 dan 2001.⁷¹

Gambar 4.3 Pergerakan menurut jalan keluar dari kemiskinan, 1993 hingga 2002, ketika desa dapat digolongkan ulang sebagai daerah perkotaan pada 2002 dari sebelumnya yang berstatus pedesaan pada tahun 1993 (data ‘yang dipublikasikan’)



Angka dalam tiap-tiap sel mewakili perubahan antara tahun 1993 hingga 2002 dalam hal alokasi persentase untuk angkatan kerja yang bekerja, dengan memakai data yang memungkinkan penggolongan ulang daerah pedesaan menjadi daerah perkotaan. Dengan menggunakan data yang dipublikasikan secara resmi, porsi angkatan kerja yang bekerja di sektor pertanian dengan produktivitas rendah ('miskin') turun sebesar 2,53 poin persentase antara 1993 dan 2002, tanpa menganggap penggolongan desa-desa yang menjadi tempat tinggal mereka (pedesaan vs. perkotaan) bersifat konstan. Porsi angkatan kerja yang berada di perkotaan dan bukan miskin naik sebesar 9,88 poin persentase ketika desa-desa dapat digolongkan ulang dari kategori pedesaan menjadi perkotaan.

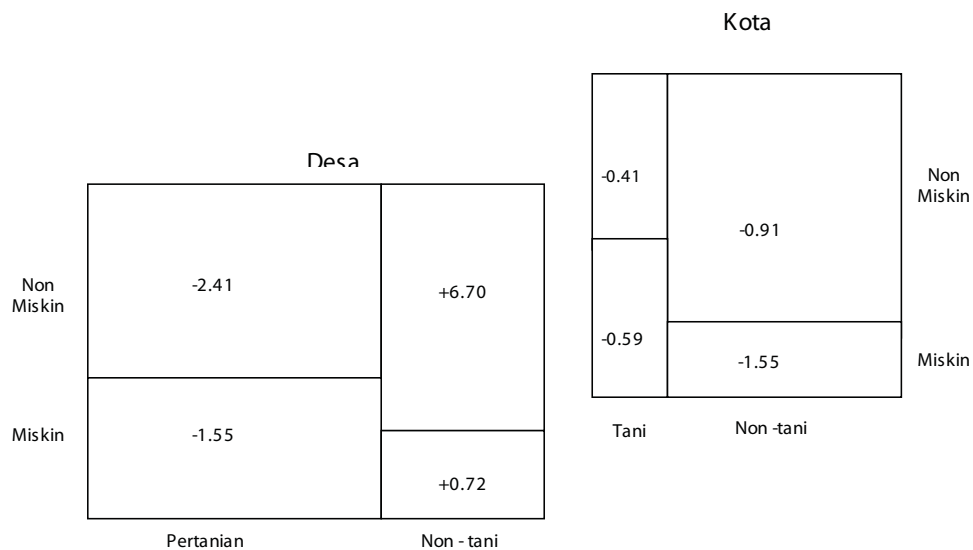
Catatan: Ukuran dari setiap kotak kurang lebih bersifat proporsional dengan angka pekerja yang bekerja dalam masing-masing kategori pada tahun 1993. Lihat Tabel 2.3 (dalam Bab 2 tentang Sejarah) untuk angka yang sebenarnya. Pada 1993 terdapat sekitar 78,5 juta pekerja dan pada tahun 2002 ada sekitar 86,9 juta pekerja.

Data resmi menunjukkan peningkatan yang besar jumlah lapangan kerja pada kegiatan non-pertanian di daerah perkotaan, seiring dengan penurunan jumlah seluruh jenis lapangan kerja di daerah pedesaan. Porsi pekerja bukan miskin yang terlibat dalam kegiatan nonpertanian di daerah perkotaan tumbuh sebesar 9,9 persen, sedangkan porsi seluruh jenis lapangan kerja di daerah pedesaan turun hingga lebih dari 12 persen. Tentu saja dengan tidak adanya data panel (yang menyertai perorangan atau rumah tangga), tidak mungkin untuk mengatakan secara tepat siapa pergi ke mana. Namun, pergerakan pada Gambar 4.3 adalah penting dan menunjukkan bahwa jalan keluar dari kemiskinan di daerah pedesaan sejak tahun 1993 hingga 2002 adalah pindah keluar dari daerah pedesaan.

⁷¹ Dengan memfokuskan pada persentase angkatan kerja, bukan pada angka absolut pekerja, kita dapat melakukan abstraksi dari pertumbuhan populasi dan perluasan angkatan kerja selama periode 9 tahun. Menggunakan perubahan persentase juga berarti total perubahan positif dan negatif akan berjumlah nol.

Akan tetapi, urbanisasi adalah penyebab utama perubahan ini, bukan migrasi. Data resmi yang dipublikasikan oleh Susenas menceritakan kisah tentang proses urbanisasi yang berlangsung cepat dan berhasil, yang tampaknya dipicu oleh terjadinya migrasi dari daerah pedesaan, baik dari rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian maupun rumah tangga yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah pedesaan. Namun demikian, rumah tangga pedesaan dalam jumlah yang besar berubah menjadi rumah tangga perkotaan tanpa mengalami perubahan lokasi. Ini disebabkan definisi 'perkotaan' didasarkan atas ciri-ciri desa yang dapat berubah sepanjang waktu—kepadatan penduduk, angka kemakmuran, dan porsi pendapatan dari sektor pertanian. Karena itu, desa-desa yang ada di wilayah pinggiran perkotaan dapat berubah menjadi daerah perkotaan. Perkiraan yang terbaik adalah 10 persen desa-desa di daerah pedesaan pada tahun 1993 telah digolongkan ulang sebagai daerah perkotaan pada tahun 2002. Gambar 4.4 menunjukkan bahwa penggolongan ulang ini membuat perbedaan yang cukup besar dalam mengartikan pentingnya jalan keluar dari kemiskinan yang berbeda-beda.

Gambar 4.4 Pergerakan menurut jalan keluar dari kemiskinan, 1993-2002, ketika desa-desa tetap digolongkan berdasarkan penggolongan tahun 1993 (data yang 'diperbaiki')



Angka-angka dalam setiap sel mewakili perubahan alokasi persentase angkatan kerja yang bekerja pada periode 1993-2002, dengan memakai data yang diperbaiki untuk penggolongan ulang daerah pedesaan menjadi daerah perkotaan. Karena itu, porsi angkatan kerja yang bekerja di sektor pertanian dengan produktivitas rendah ('miskin') turun sebesar 1,55 poin persentase antara 1993 dan 2002, dengan menganggap penggolongan desa tempat tinggal mereka (pedesaan vs. perkotaan) bersifat tetap. Perubahan porsi angkatan kerja yang digolongkan sebagai penduduk perkotaan dan bukan miskin pada kenyataannya turun sebesar 0,91 poin persentase (bukan naik sebesar 9,88 poin persentase seperti ditunjukkan oleh data resmi yang 'dipublikasikan'), ketika desa yang sebelumnya digolongkan sebagai daerah pedesaan pada 1993 tetap dalam kategori tersebut (meskipun sebagian dari desa-desa itu telah digolongkan ulang sebagai daerah perkotaan pada tahun 2002).

Catatan: Ukuran tiap segi empat kira-kira setara dengan jumlah pekerja yang bekerja dalam tiap kategori pada tahun 1993. Lihat Tabel 2.3 (dalam Bab 2 tentang Sejarah Pertumbuhan dan Penanggulangan Kemiskinan) untuk angka yang sebenarnya. Ada sekitar 78,5 juta orang yang bekerja pada tahun 1993 dan 86,9 juta orang pada tahun 2002.

Data yang telah digolongkan ulang menunjukkan bahwa pertumbuhan sektor nonpertanian di daerah pedesaan telah menjadi jalan keluar yang penting dari kemiskinan. Begitu data resmi yang telah dipublikasikan 'dikoreksi' dalam rangka penggolongan ulang daerah pedesaan menjadi daerah perkotaan, kisah tentang urbanisasi yang berlangsung pesat seperti ditunjukkan pada Gambar 4.3 mengasumsikan karakter yang sangat berbeda dan memiliki implikasi-implikasi kebijakan yang agak berbeda. Pada Gambar 4.4 terlihat satu lagi jalan keluar dari kemiskinan, akan tetapi melalui ekonomi nonpertanian di wilayah pedesaan. Memang, dari segi porsi angkatan kerja, daerah perkotaan yang asli mengalami kehilangan sekitar setengah juta pekerja dari empat kategori tersebut. Perbedaan antara jalan pada Gambar 4.3 dan Gambar 4.4 adalah ekonomi nonpertanian di daerah pedesaan yang 'berhasil' pada Gambar 4.4 dalam prosesnya berubah menjadi daerah perkotaan.

Namun, keberhasilan usaha-usaha nonpertanian di daerah pedesaan dalam pengurangan kemiskinan tidak terlihat.

Tentu saja urbanisasi pesat yang terlihat pada data resmi adalah 'nyata' dalam arti bahwa daerah-daerah itu kini adalah daerah perkotaan, meskipun sepuluh tahun sebelumnya adalah daerah pedesaan. Namun demikian, perbedaan signifikan antara Gambar 4.3 dan Gambar 4.4 adalah kesuksesan besar usaha-usaha nonpertanian di daerah pedesaan dalam mengurangi angka kemiskinan menjadi hilang akibat daerah pedesaan tersebut dikategorikan sebagai 'daerah perkotaan' sesudah keberhasilan tersebut. Sesungguhnya kesuksesan itulah membuat daerah pedesaan itu kini menjadi daerah perkotaan.

Migrasi dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan juga memainkan peranan, tetapi relatif kecil. Tabel 4.1 menunjukkan perkiraan migrasi 'sebenarnya' yang didapat dari Survei Penduduk antar Sensus (Supas) tahun 1995.⁷² Hanya 2,8 persen dari individu-individu yang tinggal di daerah pedesaan pada 1990 bermukim di desa-desa daerah perkotaan (*urban villages*) pada 1995. Selain itu, 3,6 juta orang yang pindah ke desa-desa daerah perkotaan antara tahun 1990-1995 tersebut digantikan sebagiannya oleh 1,8 juta orang yang pindah dari desa-desa daerah perkotaan ke desa-desa daerah pedesaan (*rural villages*) pada periode yang sama. Secara keseluruhan, sekitar 5 persen orang yang tinggal di daerah perkotaan pada 1995 pernah tinggal di daerah pedesaan lima tahun sebelumnya. Jadi, meskipun peran migrasi yang 'sebenarnya' bukan berarti sama sekali tidak penting, namun peralihan besar porsi lapangan kerja daerah perkotaan seperti dipaparkan di atas menunjukkan bahwa secara keseluruhan urbanisasi (bukan migrasi dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan) menjadi faktor dominan dalam mengubah sifat aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh penduduk, serta peluang-peluang mereka untuk menemukan jalan keluar dari kemiskinan.

Tabel 4.1 Migrasi sebenarnya dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan, 1990-1995

		1995		
		Pedesaan	Perkotaan	Total
1990	Pedesaan	122.037.729	3.570.511	125.608.240
		97,16	2,84	100
		98,53	5,13	64,91
	Perkotaan	1.823.701	66.089.601	67.913.302
		2,69	97,31	100
		1,47	94,87	35,09
Total		123.861.430	69.660.112	193.521.542
		64	36	100
		100	100	100

Sumber: Supas, 1995.

Ada dua kesimpulan dari dinamika ini. Pertama, daerah perkotaan perlu dipersiapkan, baik secara politik maupun ekonomi, untuk menyerap ekonomi di daerah-daerah sekitar perkotaan yang sedang tumbuh pesat. Kedua, kendala-kendala atas pertumbuhan usaha non-pertanian di daerah pedesaan yang berhasil tersebut perlu diatasi bagi daerah-daerah yang belum terserap dalam pertumbuhan daerah perkotaan. Dengan kata lain, perbaikan iklim investasi pedesaan adalah penting bagi pengurangan angka kemiskinan, meskipun pada akhirnya usaha-usaha pedesaan itu berubah menjadi usaha-usaha perkotaan. Gambar 4.3 dan Gambar 4.4 menunjukkan jalan-jalan keluar dari kemiskinan yang boleh jadi paling penting (dan secara khusus memperlihatkan peran urbanisasi yang jauh lebih besar daripada yang mungkin diperkirakan sebelumnya), namun gambaran tersebut belum bersifat pasti karena semua angka yang ditampilkan lebih mencerminkan posisi bersih (*net position*), bukan aliran yang sesungguhnya itu sendiri. Untuk hasil yang lebih pasti mengenai siapa yang sesungguhnya mengalami perpindahan dan ciri-ciri mereka, data panel sangat dibutuhkan, seperti dibahas di bawah ini.

⁷² "Migrasi 'nyata' berarti mereka benar-benar pindah dari desa secara fisik. Survei Supas menanyakan desa tempat tinggal responden lima tahun lalu, sehingga dapat terlihat apakah mereka benar-benar pindah dari desa atau tidak. Sedangkan Sensus hanya meminta informasi ini pada tingkat kabupaten, sehingga tidak dapat diketahui dari data sensus tersebut apakah mereka telah berpindah dari desa atau tidak.

Data panel tentang jalan keluar perorangan dari kemiskinan

Tersedia data yang representatif tentang siapa yang masuk dan keluar dari jurang kemiskinan. Untunglah tersedia data panel dalam bentuk Survei Kehidupan Keluarga Indonesia (Indonesia Family Life Survey, IFLS). Survei tersebut mewawancarai keluarga yang sama pada tahun 1993, 1997 dan 2000.⁷³ Sampel tahun 1993 mewakili kira-kira 83 persen penduduk Indonesia di 13 provinsi. McCulloch, Timmer dan Weisbrod (2006) memakai IFLS untuk melacak perpindahan ke dalam dan keluar dari garis kemiskinan pada sekumpulan banyak orang antara tahun 1993 dan 2000, seperti tampak pada Tabel 4.2. Meskipun data IFLS tadi tidak sepenuhnya mewakili populasi Indonesia, tetapi 5.308 pekerja yang terlacak pada Tabel 4.2 benar-benar mewakili pola dasar kemiskinan di Indonesia dengan cukup baik. Angka kemiskinan di daerah pedesaan mencapai 74,9 persen dari jumlah total kemiskinan pada tahun 1993 dalam data IFLS yang belum diberi bobot (*unweighted data*), dibandingkan dengan 74 persen dalam data Susenas tahun 1993. Analisis tentang bagaimana 5.308 pekerja ini mengalami perpindahan antara tahun 1993 dan 2000 seharusnya memberikan pemahaman yang sangat berguna mengenai dinamika kemiskinan di Indonesia.

Perpindahan keluar-masuk dari jurang kemiskinan berlangsung dengan tingkat mobilitas yang tinggi.

Sebagai contoh, dari 522 pekerja yang tergolong miskin dan bekerja di sektor pertanian di daerah pedesaan pada tahun 1993, hanya 221 di antaranya yang masih berada dalam kategori tersebut tujuh tahun kemudian. Duaratus duabelas orang berhasil keluar dari kemiskinan sambil tetap melakukan kegiatan pertanian di daerah pedesaan. Sementara itu, 71 orang beralih ke kegiatan nonpertanian di daerah pedesaan, yang separuh dari mereka dapat keluar dari jurang kemiskinan dan separuhnya tidak. Namun, mobilitas itu berlangsung naik dan turun. Ada 226 orang bukan miskin yang berkerja dalam sektor pertanian di daerah pedesaan pada tahun 1993, tetapi kemudian menjadi miskin di sektor yang sama pada tahun 2000. Delapanpuluh enam orang lainnya yang berkerja dalam usaha nonpertanian di daerah pedesaan dan tadinya bukan penduduk miskin berubah menjadi penduduk miskin yang berkerja di sektor pertanian di daerah pedesaan. Secara keseluruhan ada 'pergeseran' keluar-masuk yang sangat tinggi dari kondisi kemiskinan (lihat Tabel 3.2 dalam Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan).



Peningkatan produktivitas pertanian masih merupakan jalan keluar penting dari kemiskinan. Kebanyakan penduduk miskin yang berkerja di sektor pertanian di wilayah pedesaan dalam sampel ini dapat keluar dari kemiskinan meskipun mereka tetap berkerja di sektor dan wilayah yang sama. Lebih dari 80 persen petani miskin pedesaan dalam sampel ini masih berkerja di sektor pertanian di daerah pedesaan pada tahun 2000. Akan tetapi, sekitar separuh dari rumah tangga para petani tersebut berhasil keluar dari kemiskinan.⁷⁴ Kebanyakan sisanya berpindah ke aktivitas nonpertanian di daerah

⁷³ Dan berharap untuk mewawancarai mereka lagi pada tahun 2007.

⁷⁴ Ada hal yang bertentangan antara data Susenas pada Gambar 4.4 (yang menekankan peran sektor nonpertanian di daerah pedesaan) dan data pada Tabel 4.2 (yang menekankan pentingnya peningkatan pendapatan pertanian). Rekonstruksi Gambar 4.4 dari data IFLS menunjukkan penurunan porsi lapangan kerja sektor nonpertanian di daerah pedesaan, dan bukan ekspansi besar-besaran seperti tampak pada Gambar 4.4. Sebaliknya, Tabel 4.2 menunjukkan ekspansi besar-besaran porsi lapangan kerja kalangan penduduk bukan miskin di daerah pedesaan. Ada sejumlah perbedaan antara kedua survei tersebut yang menjadi penyebab perbedaan hasil. Yang terutama adalah penghasilan nonpertanian yang rendah dalam survei IFLS. Penelitian lebih lanjut diperlukan untuk mengatasi perbedaan ini. Selama periode ini, pendekatan kami adalah menerima gambaran keseluruhan yang diperoleh dari data Susenas yang secara nasional representatif, tetapi menggunakan data panel IFLS untuk memahami dinamika kemiskinan.

pedesaan, dan dalam kebanyakan kasus mereka berhasil keluar dari kemiskinan. Namun, perpindahan ke daerah perkotaan jarang terjadi pada kelompok ini. Hanya 3,5 persen saja dari mereka yang bekerja sebagai petani miskin di daerah pedesaan pada tahun 1993 bekerja di daerah perkotaan pada tahun 2000. Lebih dari separuhnya belum dapat terlepas dari kemiskinan.

Kegiatan pedesaan nonpertanian dapat menjadi batu pijakan penanggulangan kemiskinan di wilayah pedesaan.

Anggota rumah tangga miskin di daerah pedesaan yang bekerja di luar sektor pertanian pada tahun 1993 lebih tinggi mobilitasnya dibandingkan mereka yang bekerja di sektor pertanian. Kurang dari seperlima tetap miskin dengan kegiatan non-pertanian di daerah pedesaan, namun seperlima lainnya kembali lagi ke sektor pertanian dengan keadaan tetap miskin. Hampir setengahnya dapat keluar dari kemiskinan, meskipun tetap tinggal di daerah pedesaan—angka yang serupa dengan mereka yang pada mulanya miskin di sektor pertanian. Migrasi ke daerah perkotaan memainkan peran yang lebih penting untuk kelompok ini, tetapi masih belum menonjol—kurang dari 10 persen dari kelompok ini berpindah ke daerah perkotaan dan hanya setengah dari mereka yang mampu keluar dari kemiskinan.⁷⁵ Namun demikian, angka migrasi ini—hampir 10 persen dari pekerja miskin yang berusaha di sektor nonpertanian di daerah pedesaan bermigrasi ke daerah perkotaan hanya dalam waktu tujuh tahun—tiga kali lipat dari angka migrasi dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan pada para pekerja miskin yang bekerja di sektor pertanian. Pada periode yang sama, 13,6 persen petani miskin pedesaan berpindah ke aktivitas nonpertanian di daerah pedesaan dan lebih dari separuhnya dapat keluar dari kemiskinan. Jadi, data panel membenarkan kesimpulan analisis yang didasarkan atas data Susenas: bahwa pertumbuhan ekonomi nonpertanian di daerah pedesaan dapat menjadi batu pijakan penting untuk melangkah keluar dari kemiskinan.

Kegiatan nonpertanian di daerah perkotaan jauh lebih stabil. Seperti yang terlihat pada Tabel 4.2, 76,4 persen penduduk bukan miskin dalam kategori ini (yakni, nonpertanian di daerah perkotaan) tetap merupakan penduduk bukan miskin, bekerja di sektor nonpertanian, dan tinggal di daerah perkotaan. Pada saat yang sama, 46 persen penduduk miskin yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah perkotaan juga tetap berada di kategori yang sama. Kedua tingkat 'stabilitas' itu merupakan yang tertinggi dari empat kategori tersebut. Stabilitas ini mungkin saja terjadi karena pendapatan di daerah perkotaan jauh lebih tinggi, sehingga penduduk miskin lebih memilih untuk menetap di sana dan berharap mendapat pekerjaan yang lebih baik; atau mungkin sulit bagi pekerja miskin di perkotaan untuk pindah atau kembali ke daerah pedesaan. Namun demikian, perbedaan ini tidak perlu dibesar-besarkan karena sekitar 60 persen penduduk bukan miskin di daerah pedesaan tetap melakukan kegiatan di sektor semula. Memang, ketika kegiatan pertanian dan nonpertanian digabungkan—ini merupakan hal yang lumrah untuk rumah tangga di daerah pedesaan—75,1 persen rumah tangga yang berusaha di sektor pertanian di daerah pedesaan dan 76,9 persen rumah tangga yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah pedesaan (tahun 1993) tetap berada di luar kemiskinan. Namun demikian, perlu dicatat bahwa hampir 90 persen pekerja miskin di sektor nonpertanian di daerah perkotaan pada tahun 1993 masih tetap berada di sektor dan lokasi yang sama, dan hampir separuh dari mereka dapat keluar dari jurang kemiskinan.

⁷⁵ Perhatikan bahwa penggolongan ulang sangat jarang (3,26 persen) dalam panel IFLS, sehingga hampir semua perpindahan dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan yang diamati merupakan perpindahan fisik yang sebenarnya. Ini memperkuat bukti bahwa urbanisasi (bukan migrasi dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan) memang merupakan bentuk dasar transisi dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan.

Tabel 4.2 Matriks transisi kemiskinan, 1993 hingga 2000, dari data panel IFLS (persentase individu, dengan bobot)

		2000										Jumlah
		Miskin					Non-miskin					
		Desa		Kota			Desa		Kota			
		# perorangan	Pertanian	Non-pertanian	Pertanian	Non-pertanian	Pertanian	Non-pertanian	pertanian	Non-pertanian		
1993	Miskin	Desa Pertanian	522	42,2	6.5	1.4	0.5	40.5	7.1	0.9	0.7	100
		Desa Non-pertanian	228	22,1	19.8	0.0	4.1	10.7	38.0	0.0	5.3	100
	Kota	Kota Pertanian	66	2,6	0.0	38.4	14.4	6.6	4.1	19.9	13.9	100
		Kota Non-pertanian	265	0,0	0.5	5.8	46.0	0.0	1.2	3.0	43.5	100
	Non Miskin	Desa Pertanian	1243	18,2	4.1	0.2	0.0	59.1	16.0	1.6	0.8	100
		Desa Non-pertanian	1536	5,6	9.5	0.5	1.7	16.9	60.0	1.1	4.7	100
	Kota	Kota Pertanian	116	3,9	0.0	12.4	6.3	18.1	5.9	29.0	24.5	100
		Kota Non-pertanian	1332	0,2	0.3	0.7	12.8	1.1	5.2	3.2	76.4	100
	Jumlah		5,307	5,92	2,81	8,2	3,48	12,70	13,28	1,39	12,69	100
				11,2	5,3	1,5	6,6	23,9	25,0	2,6	23,9	

Sumber: Survei Kehidupan Keluarga Indonesia (IFLS).

Catatan: Data adalah persentase individu untuk kategori tahun 1993 yang berakhir dalam kategori tahun 2000. Individu adalah mereka yang berumur 15-55 tahun pada tahun 1993 dan bekerja.

Karena itu, kebijakan pemerintah harus mendorong proses transformasi pedesaan dan urbanisasi. Urbanisasi telah berlangsung dengan sangat cepat, tetapi hanya sebagian kecil saja yang disebabkan migrasi fisik para pekerja dan rumah tangga. Di daerah pedesaan, terjadi diversifikasi bertahap atas kegiatan-kegiatan ekonomi, yang ditandai dengan ketergantungan yang lebih besar pada sumber penghasilan nonpertanian. Proses diversifikasi pedesaan ini mencerminkan kesempatan yang lebih besar untuk pertumbuhan dalam kegiatan ekonomi nonpertanian yang dinamis dibandingkan dalam kegiatan pertanian itu sendiri, meskipun peningkatan produktivitas pertanian masih dipandang sebagai jalan keluar yang penting dari kemiskinan. Kebijakan pemerintah seharusnya lebih aktif mendukung, bukannya mencegah, terjadinya transformasi pedesaan ini. Selain itu, kebijakan pemerintah sangat berperan, baik di tingkat nasional maupun daerah, dalam usaha peningkatan iklim investasi untuk usaha pertanian dan nonpertanian, dan juga dalam usaha menghubungkan penduduk miskin dengan pekerjaan yang lebih baik. Bagaimana kebijakan dapat membangun kapasitas penduduk miskin dan menghubungkannya dengan pertumbuhan merupakan pembahasan kita pada bagian selanjutnya.

III Mengaitkan Jalan Keluar dari Kemiskinan Dengan Kebijakan Pertumbuhan yang Berpihak pada Penduduk Miskin

Setelah beberapa jalan keluar dari kemiskinan dipaparkan, penting dilakukan elaborasi terhadap kebijakan yang mungkin paling efektif untuk membantu penduduk miskin mencapai jalan keluar dari kemiskinan dan membuat mereka tetap berada di sana. Tentu saja ada begitu banyak kebijakan yang dapat mempengaruhi pertumbuhan dan penanggulangan kemiskinan: kebijakan ekonomi makro, yang menetapkan kerangka bagi seluruh kegiatan ekonomi; kebijakan perdagangan, yang menentukan nilai tukar internasional maupun domestik; kebijakan pendidikan, yang mempengaruhi kapasitas tenaga kerja; kebijakan finansial, yang menentukan akses terhadap kredit dan jasa keuangan; dan banyak lagi. Di antara begitu banyak pilihan ini, bagaimana pemerintah menentukan kebijakan prioritas untuk menciptakan pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin?

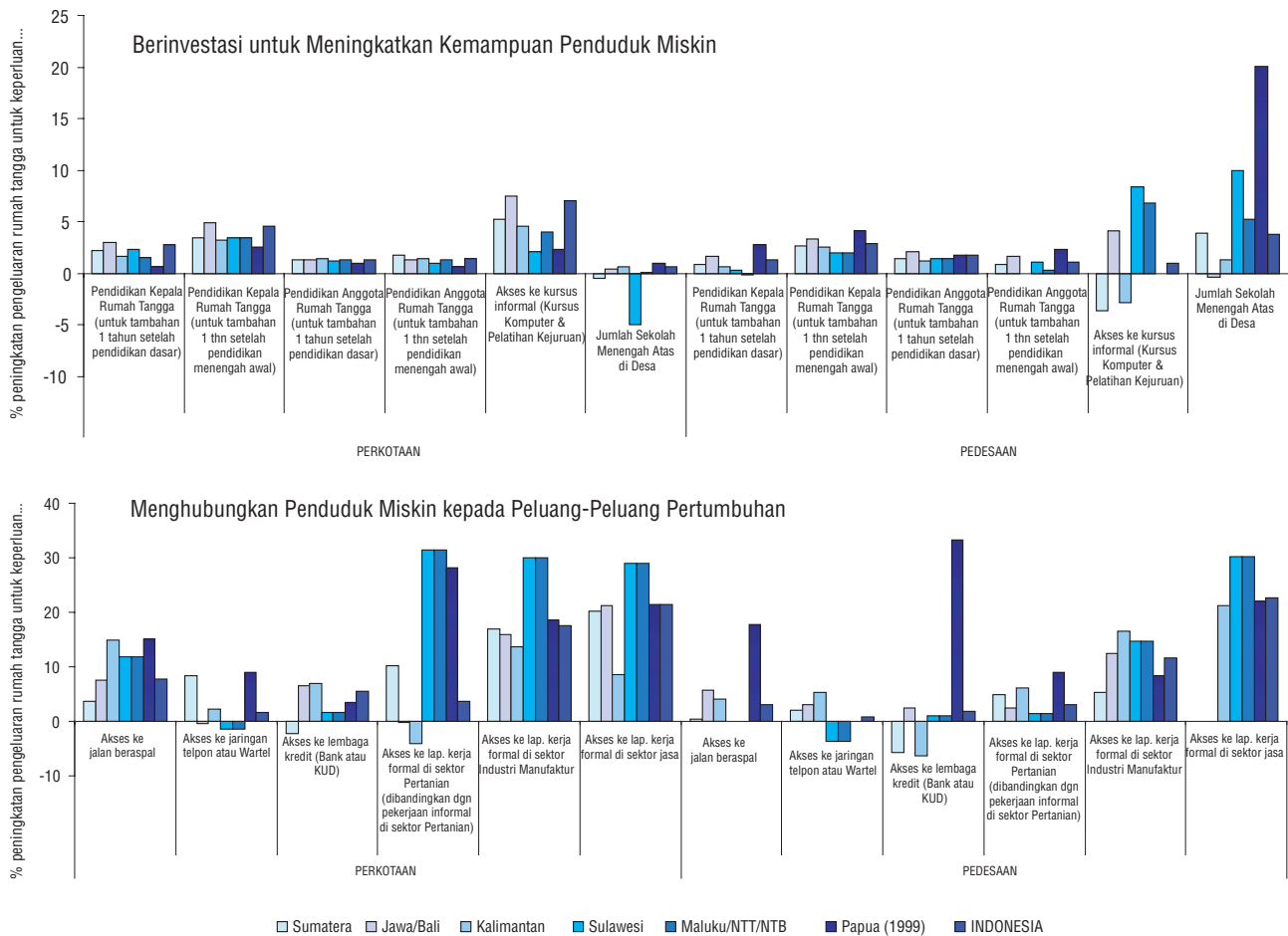
Kebijakan ekonomi makro harus tetap menjadi inti strategi penanggulangan kemiskinan yang berhasil. Satu prioritas sudah jelas: berbagai pengalaman dari reformasi kebijakan di negara-negara berkembang pada dasawarsa yang lalu menunjukkan dengan jelas bahwa menjaga kebijakan ekonomi makro yang sehat merupakan hal yang pokok bagi upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan. Negara-negara yang lebih banyak terkena guncangan ekonomi makro

mengalami laju pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan yang lebih lambat dibandingkan negara-negara dengan manajemen ekonomi makro yang lebih baik (Bank Dunia, 2005c). Indonesia, dibandingkan kebanyakan negara lain, lebih memahami dampak kemiskinan yang parah akibat krisis ekonomi makro (lihat Bab 2).

Namun, kebijakan ekonomi mikro mana yang paling mungkin untuk mengurangi kemiskinan? Satu pendekatan untuk menjawab pertanyaan ini ialah dengan memperkirakan dampak akses—pendidikan, pelatihan, jalan, kredit, dan seterusnya—terhadap tingkat konsumsi rumah tangga. Gambar 4.5 menunjukkan persentase peningkatan dalam pengeluaran rumah tangga yang dihubungkan dengan perbaikan akses untuk beberapa jenis aset dan jasa.

Gambar 4.5 Manfaat kesejahteraan yang terkait dengan upaya ‘melakukan investasi’ pada penduduk miskin dan ‘menghubungkan’ penduduk miskin

(Persentase kenaikan pengeluaran rumah tangga dihubungkan dengan perubahan karakteristik rumah tangga)



Sumber: Modul konsumsi Susenas 1999 dan 2002, dan Podes 2003.
 Catatan: Hasil didapat dari regresi pengeluaran rumah tangga yang tersedia pada Tabel 3.6.

Melakukan investasi untuk meningkatkan kemampuan penduduk miskin tampaknya dapat memberi hasil yang tinggi. Gambar 4.5 menunjukkan bahwa di daerah pedesaan maupun daerah perkotaan, tingkat pendidikan kepala rumah tangga yang lebih tinggi memiliki korelasi dengan tingkat konsumsi yang lebih tinggi. Pengaruhnya terutama kuat jika kepala rumah tangga sempat mengenyam pendidikan dasar sembilan tahun. Hal ini menunjukkan bahwa investasi pendidikan untuk penduduk miskin, khususnya dengan memacu pendidikan tingkat dasar ke tingkat menengah serta meningkatkan jumlah sekolah menengah di daerah pedesaan, akan menjadi kunci untuk mendongkrak kemampuan

penduduk miskin untuk berpartisipasi dalam pertumbuhan ekonomi (untuk penjelasan yang lebih terperinci mengenai pendidikan, lihat Bab 5 tentang Belanja Pemerintah). Perbaikan akses kursus informal dapat juga membantu peningkatan kemampuan produktif penduduk miskin, khususnya di daerah perkotaan. Gambar 4.5 menunjukkan bahwa koefisien korelasi akses kursus informal dan pelatihan kerja umumnya lebih tinggi dibandingkan dengan koefisien korelasi pendidikan umum, khususnya di wilayah Indonesia bagian timur yang lebih miskin (Lihat juga Tabel 3.4 dalam bagian tentang Faktor-Faktor Penentu Kemiskinan dalam Bab 3).

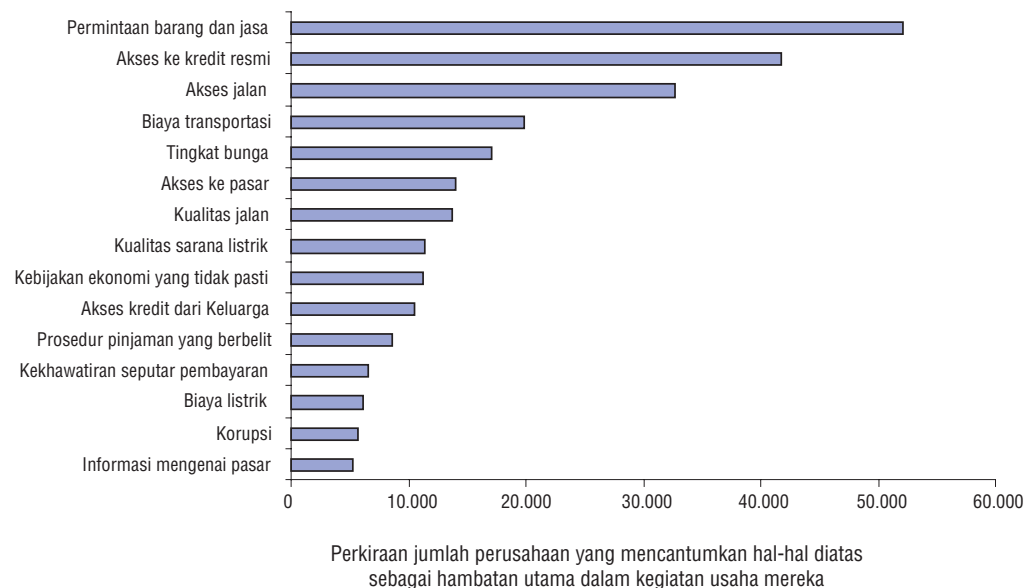
Menghubungkan penduduk miskin dengan peluang-peluang bagi pertumbuhan adalah upaya yang sangat penting.

Gambar 4.5 juga menunjukkan dampak akses terhadap jalan, telekomunikasi, kredit dan pekerjaan di sektor formal terhadap konsumsi. Dampak 'keterhubungan' juga tinggi, khususnya bagi lapangan kerja sektor formal di luar pertanian. Akses terhadap jalan beraspal juga memiliki korelasi yang kuat dengan konsumsi yang lebih tinggi, sama halnya dengan akses terhadap kredit di beberapa lokasi. Selain itu, daerah yang kurang terhubung di Indonesia bagian timur terlihat memperoleh keuntungan yang besar akibat perbaikan dalam aspek keterhubungan.

Survei Iklim Investasi Pedesaan (Rural Investment Climate Survey, RICS) menunjukkan pentingnya upaya menghubungkan penduduk miskin dengan pertumbuhan.

RICS melakukan survei terhadap 2.500 perusahaan yang sebagian besar bergerak dalam usaha non-pertanian mikro dan kecil di enam kabupaten (Bank Dunia, 2006h). Gambar 4.6 menunjukkan hal-hal yang dianggap oleh perusahaan-perusahaan tersebut sebagai kendala paling utama. Perusahaan-perusahaan di tingkat kabupaten, yang jumlahnya adalah yang terbanyak dan mempekerjakan sebagian besar penduduk miskin bukan petani, melihat bahwa kendala-kendala terpenting yang mereka hadapi terkait dengan: rendahnya permintaan terhadap barang dan jasa yang mereka produksi; kesulitan memperoleh kredit; dan masalah pemasaran akibat buruknya jalan, transportasi dan infrastruktur listrik.

Gambar 4.6 Kendala-kendala terpenting yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan dalam survei RIC



Sumber: RICS, 2006.

Tabel 4.3 Mengaitkan kebijakan dengan jalan keluar dari kemiskinan

	Pedesaan		Perkotaan
	Pertanian	Non-pertanian	
	Petani miskin pedesaan	Penduduk miskin pedesaan bukan petani	Penduduk miskin perkotaan bukan petani
	Inflasi rendah Nilai tukar yang bersaing Harga murah untuk kebutuhan pangan pokok		
	Penyuluhan Pertanian	Pendidikan, Pelatihan dan Informasi	
	Jalan pedesaan		Pasar tenaga kerja
	Akses terhadap kredit		

Antara lain berdasarkan bukti di atas, pada Tabel 4.3 dipaparkan kerangka untuk menghubungkan kebijakan dengan jalan keluar dari kemiskinan.

Kebijakan ekonomi makro dan perdagangan yang baik dibutuhkan, terlepas dari adanya jalan keluar dari kemiskinan yang berbeda-beda. Tingkat inflasi harus diturunkan karena penduduk miskin adalah pihak yang paling tidak mampu untuk melindungi nilai riil pendapatan mereka dari inflasi. Menjaga nilai tukar yang kompetitif akan mendorong pertumbuhan yang dipicu oleh ekspor dan memacu daya saing dengan mendorong fokus pada produksi barang-barang perdagangan. Mempertahankan harga rendah untuk kebutuhan pangan pokok juga dapat membantu penduduk miskin, yang sebagian besar merupakan konsumen bersih (*net consumers*) kebutuhan pokok tersebut.

Namun, prioritas kebijakan ekonomi mikro yang berbeda perlu disesuaikan dengan jalan keluar dari kemiskinan yang berbeda-beda. Ada empat kebijakan ekonomi mikro yang penting yang dapat mendukung berbagai jalan keluar dari kemiskinan:

- **Upaya memacu produktivitas penduduk miskin yang bekerja di sektor pertanian di daerah pedesaan** memerlukan perbaikan dalam segi kemampuan mereka. Namun, peningkatan ini seharusnya terutama sebagai akibat dari peningkatan akses mereka terhadap pengetahuan dan teknologi pertanian melalui upaya pembangunan kembali riset dan layanan penyuluhan pertanian. Pada saat yang sama, mereka perlu dihubungkan dengan pertumbuhan. Di sini intervensi utama yang diperlukan adalah perbaikan jalan pedesaan, meskipun perbaikan akses terhadap listrik dan irigasi mungkin juga diperlukan di beberapa lokasi.
- **Upaya memacu produktivitas penduduk miskin yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah pedesaan** juga memerlukan investasi peningkatan kemampuan mereka. Yang perlu ditekankan di sini adalah pendidikan yang lebih baik agar mereka dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik, serta peningkatan pelatihan kerja. Akan tetapi, usaha-usaha nonpertanian yang mempekerjakan penduduk miskin seperti itu juga perlu dihubungkan secara lebih baik dengan kutub-kutub pertumbuhan di daerah perkotaan. Lagi-lagi, hal ini memerlukan perbaikan jalan pedesaan serta listrik.

- **Upaya memacu produktivitas penduduk miskin yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah perkotaan** juga memerlukan penekanan pada pendidikan dan pelatihan kejuruan, seperti halnya bagi penduduk miskin yang bekerja di sektor nonpertanian di daerah pedesaan. Namun, cara menghubungkan penduduk miskin di daerah perkotaan dengan pertumbuhan sedikit berbeda dengan cara di daerah pedesaan. Meskipun perbaikan infrastruktur masih cukup penting bagi penanggulangan kemiskinan di daerah perkotaan (khususnya sarana air dan sanitasi, lihat Bab 5), yang paling dibutuhkan adalah menghubungkan penduduk miskin perkotaan dengan pasar kerja formal.
- **Upaya perbaikan akses kredit membantu menghubungkan ketiga kelompok penduduk miskin tersebut dengan berbagai peluang.** Petani membutuhkan kredit untuk membiayai berbagai sarana produksi pertanian; usaha nonpertanian di daerah pedesaan sangat mengalami kendala akses kredit (lihat Gambar 4.6); dan usaha di daerah perkotaan—khususnya usaha mikro dan kecil yang melibatkan sebagian besar penduduk miskin—juga mengalami kendala untuk mendapatkan kredit. Karena itu, langkah-langkah untuk meningkatkan akses kredit komersial ini mungkin merupakan bagian penting untuk merangsang pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin.

Oleh sebab itu, analisis kita akan difokuskan pada tiga tipe kebijakan utama:

- Menjaga kestabilan ekonomi makro
- Melakukan inventasi peningkatan kemampuan penduduk miskin, dan
- Menghubungkan penduduk miskin dengan berbagai peluang.

Bagian berikut akan membahas lebih terperinci pilihan-pilihan kebijakan dalam tiga wilayah tersebut.

IV Menjaga Kestabilan Ekonomi Makro

Upaya ‘menjadikan pertumbuhan ekonomi bermanfaat bagi penduduk miskin’ melibatkan dua strategi yang terkoordinasi: pertama, ‘akselerasi pertumbuhan ekonomi’; kedua, ‘bermanfaat bagi penduduk miskin’. Stabilitas ekonomi makro merupakan prasyarat bagi kedua strategi tersebut. Di satu pihak, stabilitas ekonomi makro adalah prioritas utama untuk para investor karena tidak adanya stabilitas akan berpengaruh buruk terhadap investasi (Bank Dunia, 2006e). Di lain pihak, penduduk miskin adalah pihak yang paling rentan terhadap akibat-akibat negatif ketidakstabilan ekonomi makro yang terjadi karena fluktuasi nilai tukar uang yang ekstrem.

Pemulihan angka inflasi yang rendah sangat penting bagi penduduk miskin. Setelah tingkat inflasi yang tinggi pada periode akhir krisis, angka inflasi kembali turun menjadi sebesar 6 atau 7 persen pada 2003-2004. Namun demikian, keberanian pemerintah untuk mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) pada tahun 2005 menyebabkan angka inflasi melonjak hingga melebihi 15 persen berdasarkan perhitungan tahun ke tahun. Meskipun terjadi kemunduran ini, dampak sekunder kenaikan harga BBM telah dibatasi. Perkembangan pada tahun-tahun belakangan menunjukkan bahwa angka inflasi seharusnya dapat turun kembali ke angka satu digit pada akhir tahun 2006. Kembalinya angka inflasi ke tingkat yang lebih baik ini sebagian akibat langkah yang diambil oleh Bank Indonesia yang secara resmi menetapkan target inflasi pada bulan Juli 2005. Bank Indonesia kini berusaha untuk mencapai angka inflasi sebesar 7 hingga 9 persen untuk tahun 2006 dan 6 hingga 7 persen untuk tahun 2007. Semakin besarnya perhatian pada stabilitas harga ini merupakan perkembangan positif untuk stabilitas ekonomi makro, dan juga penduduk miskin.

Hal yang sangat penting untuk mengembalikan tingkat inflasi yang rendah adalah memastikan nilai tukar mata uang yang stabil dan kompetitif. Fluktuasi nilai tukar secara langsung mempengaruhi harga barang-barang perdagangan. Nilai tukar rupiah masih rentan terhadap guncangan dari dalam maupun dari luar negeri, dan manajemen ekonomi makro yang kredibel adalah kunci untuk membatasi fluktuasi nilai rupiah. Meskipun nilai tukar rupiah terdepresiasi ke tingkat

yang paling rendah dalam kurun empat tahun selama tahun 2005, tindakan cepat Bank Indonesia untuk meningkatkan suku bunga serta keputusan pemerintah untuk mengurangi subsidi bahan bakar minyak merupakan dua faktor utama yang menyebabkan kepercayaan pasar segera pulih.

Mengikuti kebijakan fiskal yang sehat telah membantu pembentukan 'ruang gerak fiskal'. Untuk pertama kali sejak krisis, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mempunyai 'ruang gerak fiskal' yang cukup, yang memungkinkan kenaikan pengeluaran di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur, tanpa membahayakan keberlangsungan fiskal. Karena itu, kesinambungan fiskal sebagian besar telah dapat dicapai. Rasio defisit anggaran terhadap PDB terkoreksi ke angka 0,5 persen dibandingkan pada 2005, sedangkan rasio utang pemerintah terhadap PDB terkoreksi dari 100 persen pada 1999 menjadi kurang dari 50 persen pada 2005. Kombinasi penurunan beban utang, pengurangan subsidi BBM yang cukup signifikan, dan peningkatan pendapatan pajak barang bukan minyak telah membantu perluasan 'ruang gerak fiskal' pemerintah dan menciptakan peluang-peluang baru untuk penerapan kebijakan belanja yang lebih berpihak pada penduduk miskin.

Karena daerah-daerah mulai menanggung beban belanja pemerintah yang lebih tinggi, maka mereka juga akan semakin mengalami dampak kebijakan fiskal. Sejak proses desentralisasi digulirkan pada tahun 2000, peran pemerintah daerah telah meningkat pesat. Porsi belanja pemerintah di tingkat daerah telah naik hingga lebih dari 50 persen. Harga komoditas yang tinggi, khususnya minyak dan mineral, juga telah memberikan kontribusi terhadap membengkaknya sumber keuangan pemerintah daerah. Kebijakan fiskal yang sehat (baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah) penting dalam membentuk stabilitas ekonomi makro. Untuk mencapai hal ini, diperlukan pengembangan mekanisme manajemen keuangan publik yang efisien.

Menjaga rezim perdagangan terbuka juga penting bagi penduduk miskin. Indonesia telah memiliki rezim perdagangan yang sangat terbuka dengan rata-rata nilai tarif (pajak impor-ekspor) sebesar 8,5 persen. Belum lama ini pemerintah mengumumkan program harmonisasi tarif jangka menengah yang bertujuan untuk mencapai angka tarif yang 'rendah' dan 'seragam.' Komitmen pemerintah pada Area Perdagangan Bebas Asean (Asean Free Trade Area, AFTA) dan pengecualian pajak atas barang-barang tertentu di bawah berbagai program fasilitas perdagangan mungkin akan menurunkan nilai rata-rata tarif yang efektif lebih banyak lagi. Hal ini seharusnya menguntungkan penduduk miskin dengan terpangkasnya bea barang impor dan merangsang kompetisi di pasar domestik.

Namun, pembatasan perdagangan, misalnya dalam impor beras, berpotensi merugikan penduduk miskin. Beberapa aspek kebijakan perdagangan saat ini, seperti pembatasan impor beras, telah merugikan penduduk miskin. Kenaikan harga beras dalam negeri yang signifikan antara Maret 2005 dan Maret 2006 juga disebabkan oleh pembatasan impor beras.

Peningkatan iklim investasi secara umum juga bermanfaat bagi penduduk miskin. Sejak pemerintahan baru dilantik pada Oktober 2004, kepercayaan terhadap kebijakan ekonomi makro telah banyak meningkat. Satu indikasi perbaikan ini dapat dilihat dalam tiga paket yang baru saja dibuat yang ditujukan pada upaya peningkatan iklim investasi, pembukaan sektor infrastruktur dan sektor keuangan. Namun, penerapan kebijakan yang efektif merupakan hal yang utama. Dalam hal perbaikan iklim investasi, risiko mikro kegagalan pemerintah, seperti pemberlakuan kontrak yang buruk, korupsi dan infrastruktur yang tidak memadai, merupakan kendala yang menghalangi lebih besarnya penanaman modal asing di Indonesia.



V Investasi untuk Meningkatkan Kemampuan Penduduk Miskin

Memacu kemampuan pertanian

Produktivitas pertanian yang lebih tinggi sebelumnya menjadi jalan penting keluar dari kemiskinan. Masih tetap tingginya tingkat kemiskinan di Indonesia disebabkan rendahnya produktivitas pertanian. Karena itu, mencari cara untuk meningkatkan produktivitas pertanian merupakan bagian dari tindakan yang paling berpihak pada penduduk miskin yang dapat dilakukan oleh pemerintah. Meningkatkan kemampuan rumah tangga pertanian untuk memanfaatkan teknologi pertanian yang baru dan lebih maju dapat mengurangi kemiskinan melalui dua jalan. Pertama, dengan meningkatkan produktivitas pertanian dan pendapatan rumah tangga secara langsung, pemakaian teknologi dapat mempercepat petani keluar dari jerat kemiskinan. Kedua, pendapatan pertanian yang lebih tinggi mempunyai efek yang berlipat terhadap ekonomi nonpertanian di daerah pedesaan.

Namun masalahnya, selama ini pertumbuhan produktivitas sektor pertanian masih rendah. Jumlah total faktor pertumbuhan pertanian berubah negatif sejak awal 1990, dari pendapatan tahunan sebesar 2,5 persen pada 1968-1992 menyusut menjadi sebesar 0,1 persen pada 1993-2000 (Fuglie, 2004). Ada beberapa faktor yang menyebabkan hal tersebut. Pertama, investasi untuk pembangunan irigasi terhenti setelah krisis sehingga banyak infrastruktur irigasi yang sekarang berada dalam kondisi yang memprihatinkan. Kedua, layanan penyuluhan pertanian mengalami penurunan yang berarti, khususnya sejak desentralisasi, sehingga mengakibatkan lebih sedikit petani yang benar-benar dapat menerima layanan semacam itu. Terakhir, pilihan-pilihan teknis untuk meningkatkan pertanian kini terbatas, dan hal itu telah berlangsung sejak awal 1990, khususnya untuk beras. Hanya terdapat sedikit teknologi baru yang siap pakai yang mungkin memacu pertumbuhan hasil panen yang signifikan.

Karena itu, strategi pemerintah untuk mengurangi kemiskinan di daerah pedesaan tepat difokuskan pada upaya revitalisasi pertanian. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Strategi Revitalisasi Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (RPPK) menekankan pentingnya upaya untuk memacu produktivitas pertanian dan untuk mengembangkan agroindustri. Hal ini akan membutuhkan respons yang terkoordinasi dari beberapa departemen terkait (termasuk Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pertanian, Kehutanan dan Perikanan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Kesehatan, Departemen Perhubungan dan Departemen Pendidikan, serta pemerintah daerah), yang akan menangani upaya-upaya pertanian maupun nonpertanian guna meningkatkan produktivitas dan memberdayakan masyarakat pedesaan. Tujuan dari strategi pemerintah harus mencakup tiga aspek:

- **Produktivitas pertanian padi dan peternakan yang lebih tinggi.** Untuk meningkatkan produktivitas padi, upaya perbaikan struktur dan pengelolaan irigasi adalah yang paling penting. Terdapat pula peluang-peluang untuk meningkatkan produktivitas melalui pengelolaan sarana produksi pertanian yang tepat, konsolidasi pelaksanaan pertanian padi melalui sewa lahan atau pasar jual beli (dan tidak hanya berlaku untuk lahan padi) serta produksi untuk pasar padi tertentu untuk memenuhi permintaan konsumen yang lebih canggih. Lebih dari itu, jika produktivitas padi yang lebih tinggi ditujukan untuk membantu mengurangi kemiskinan di daerah pedesaan maupun daerah perkotaan, maka harga beras di dalam negeri tidak boleh jauh lebih tinggi daripada harga beras impor. Karena, kenaikan harga beras yang terlalu tinggi akan berdampak buruk bagi penduduk miskin (lihat Kotak 3.5 pada Bab 3).
- **Diversifikasi menuju jenis tanaman yang bernilai lebih tinggi.** Diversifikasi pertanian akan menjadi solusi bagi petani yang luas atau kualitas lahannya tidak memungkinkan mereka untuk dapat memperoleh pendapatan yang layak dari pertanian padi. Diversifikasi semacam ini telah menjadi sumber penting bagi produktivitas yang lebih tinggi serta menjadi jalan keluar dari kemiskinan di banyak negara maju. Ini adalah sebuah bagian yang terintegrasi untuk transformasi struktural yang sukses. Diversifikasi berarti beralih ke produksi jenis tanaman, peternakan dan perikanan yang bernilai lebih tinggi sebagai jawaban atas berbagai jenis baru permintaan

konsumen yang disalurkan melalui rantai pasokan modern. Banyak petani kecil yang akan membutuhkan pendampingan teknis baik dari sektor publik maupun swasta jika mereka merespons dengan baik peluang-peluang baru ini.

- **Perluasan komoditas ekspor.** Ada peluang penting untuk memperluas produksi komoditas ekspor pada saat nilai pasar beberapa komoditas terpenting, khususnya karet dan minyak sawit, mencerminkan realitas baru kelangkaan pasokan energi. Juga ada kesempatan untuk meningkatkan jenis-jenis tanaman penghasil minuman, khususnya kakao, kopi dan teh, yang akan dengan cepat meningkatkan pendapatan petani kecil yang memproduksi komoditas-komoditas tersebut. Akhirnya, Indonesia hampir dipastikan akan memetik keuntungan dari kampanye pasar global yang agresif untuk 'memberi merek' produk-produk daerah tropisnya, mungkin dengan cara membangun citra sebagai 'kepulauan rempah-rempah'.

Tiga tujuan ini dapat dicapai melalui tindakan pada lima wilayah yang berbeda.

1. Meningkatkan kualitas dan manajemen irigasi

RPJM menganjurkan peningkatan investasi publik untuk pengembangan infrastruktur dan pengelolaan irigasi. Kurangnya pembiayaan yang dialokasikan untuk pemeliharaan sistem irigasi telah membuat setidaknya sepertiga dari 3 juta hektar dalam skema rancangan irigasi pemerintah harus diperbaiki dua kali dalam kurun waktu 25 tahun (ADB, 2004). Semakin langkanya air juga diperkirakan akan memperlambat pertumbuhan hasil tanaman yang memerlukan pengairan. Masalah air yang semakin langka ini diperparah dengan semakin mahalnya biaya pembangunan sumber air yang baru, degradasi tanah di daerah irigasi, penurunan debit air, polusi air dan menurunnya kualitas ekosistem air serta pemborosan penggunaan cadangan air. Untuk menghadapi semua masalah ini dibutuhkan usaha lintas sektor yang melibatkan departemen-departemen terkait.

RPJM menyerukan partisipasi yang lebih tinggi dari para pengguna air. Akhir-akhir ini pemerintah telah mengembangkan model pengelolaan air yang terlokalisasi, yang menempatkan Asosiasi Pengguna Air (*Water Users Association*, WUA) sebagai pusat pengambil keputusan, bekerja sama erat dengan pemerintah daerah. Pengalaman menunjukkan bahwa asosiasi seperti ini cukup efektif untuk meningkatkan penggunaan air yang baik, yang mengarah pada tercapainya produktivitas yang lebih tinggi; pemakaian air yang inovatif (diversifikasi tanaman, pengembangan perikanan, dan lain-lain); kesempatan menghasilkan pendapatan yang lebih baik; pemeliharaan terus menerus sebagai upaya preventif; dan kerja sama yang lebih baik antara pemerintah daerah, petani dan badan-badan di tingkat nasional.⁷⁶ Selain itu, menjamin perlindungan dan pemerataan untuk hak-hak konsumen atas sumber daya air yang saat ini belum diakui secara resmi merupakan prasyarat agar proses realokasi air yang teratur, merata dan transparan dapat diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berubah. Dalam hal ini diperlukan upaya penguatan pendekatan manajemen sumber daya air dari Balai Pengelola Sumber Daya Air (PSDA), yang merupakan suatu organisasi baru di bidang pengelolaan air, dalam rangka mengelola secara lebih baik sumber daya air yang langka dan mengoptimalkan pengalokasiannya.



⁷⁶ Lihat studi persiapan yang dilakukan di bawah Program Manajemen Sektor Irigasi dan Sumber Daya Air (Water Resources and Irrigation Sector Management Program, WISMP) yang didanai oleh Bank Dunia.

Investasi irigasi dapat memberikan keuntungan yang tinggi jika disertai dengan pendekatan pengelolaan irigasi yang lebih partisipatif. Analisis manfaat-biaya yang dilakukan oleh Proyek Manajemen Sektor Irigasi dan Sumber Daya Air menunjukkan tingkat keuntungan ekonomi (economic rate of return, ERR) sebesar 36 persen. Selain itu, analisis manfaat-biaya lebih lanjut juga dilakukan untuk menguji apakah kebijakan baru pemerintah berupa Manajemen Irigasi Partisipatif (*Participatory Irrigation Management, PIM*) dapat diterapkan untuk rehabilitasi fisik tradisional. Hasil analisis tersebut menunjukkan hasil ERR sebesar 32 persen untuk penambahan investasi yang dikaitkan dengan implementasi PIM, tetapi hanya 11 persen apabila implementasi manajemen partisipatoris itu gagal.

2. *Melakukan diversifikasi pertanian pada jenis tanaman pertanian dan produk peternakan yang bernilai jual lebih tinggi*

Diversifikasi menaikkan produktivitas. Diversifikasi pertanian pada jenis tanaman dan produk peternakan yang bernilai jual lebih tinggi—khususnya dengan memfasilitasi akses terhadap jaringan supermarket, termasuk mekanisme tindakan kolektif oleh petani yang akan mengurangi biaya transaksi—adalah satu cara efektif untuk menaikkan produktivitas pertanian.

Sudah ada kecenderungan kuat untuk melakukan diversifikasi selain padi. RPJM dan RPPK mengakui pentingnya diversifikasi untuk peningkatan efisiensi dan kesejahteraan petani, serta semakin pentingnya globalisasi daya saing produk pertanian. Namun, langkah-langkah lain perlu dilakukan agar fokus RPJM tidak hanya pada diversifikasi konsumsi pangan selain beras. Yang terakhir ini sebenarnya sedang berlangsung. Antara 1996 dan 2002, meskipun terjadi krisis ekonomi, konsumsi pangan per kapita di Indonesia mengalami peningkatan riil sebesar 8 persen (Susenas, 2005). Seluruh pertumbuhan ini terjadi pada makanan bernilai jual tinggi, seperti produk hewani, buah, sayuran, ikan, lemak dan minyak, serta makanan olahan. Konsumsi per kapita biji-bijian dan umbi-umbian yang bernilai jual lebih rendah justru menurun (Susenas 2005). Perubahan ini telah merangsang pertumbuhan pesat di supermarket, yang lebih jauh memengaruhi struktur produksi pertanian, termasuk pemrosesan, pengepakan dan pemasaran. Diversifikasi sangat penting dilakukan untuk kira-kira 24 juta hektar lahan kering,⁷⁷ di mana upaya-upaya untuk meningkatkan produk peternakan, sayuran, penghijauan sejumlah wilayah dengan jenis kayu yang bernilai tinggi, serta diversifikasi pada biji mete atau buah-buahan lainnya, semuanya dapat membantu perolehan pendapatan yang lebih stabil dan mengurangi kemiskinan.

Kerja sama antara penjual, pemroses dan produsen dalam sistem swaregulasi yang efektif sangat penting bagi diversifikasi lebih lanjut. Di masa mendatang peningkatan produktivitas komoditas-komoditas lahan kering bernilai jual tinggi (hasil bumi petani gurem, hortikultura, peternakan, dan perikanan) hanya akan mungkin terjadi jika ada kerja sama yang efektif antara produsen, penjual, pemroses dan sebuah sektor publik yang lebih terfokus pada regulasi dan penelitian. Kerangka regulasi produk pertanian di Indonesia sudah cukup berkembang, namun perhatian masih perlu diberikan pada upaya membangun kapasitas, menjaga integritas sistem nasional dengan desentralisasi, serta memberikan pendampingan kepada para petani gurem untuk memenuhi berbagai persyaratan spesifikasi perdagangan. Pasar swasta tergantung pada lingkungan regulasi yang efektif dan ramping, termasuk tingkatan dan standar, keamanan pangan, keamanan hayati (bio-safety) dan regulasi lingkungan dalam rangka mengurangi biaya transaksi. Namun, regulasi saja tidaklah cukup. Regulasi harus disertai dengan kerja sama antara pedagang, pemroses dan produsen dalam sebuah sistem swaregulasi yang efektif (dan transparan). Ini tidak hanya



⁷⁷ Departemen Pertanian, Biro Perencanaan.



penting untuk perlindungan dan keamanan konsumen domestik, tetapi juga untuk memperoleh dan memelihara akses ke pasar internasional. Negara-negara pengimpor makin memperketat persyaratan kualitas/keamanan produk-produk pangan melalui berbagai langkah, termasuk meminta izin untuk melakukan 'penelusuran' terhadap produk pangan impor hingga ke tingkat lokasi pertanian. Perhatian perlu diberikan menyangkut hal ini. Karena, apabila saluran pasar terbatas, maka fokus pada upaya peningkatan produktivitas petani tidak akan dapat menghasilkan peningkatan kesejahteraan penduduk miskin.

3. Meningkatkan riset pertanian dan merancang ulang layanan penyuluhan pertanian

Produktivitas di daerah pedesaan membutuhkan teknologi pertanian. Pertumbuhan produktivitas pertanian yang luas di daerah pedesaan membutuhkan sistem yang efektif untuk menghasilkan, menyesuaikan, dan menyebarluaskan teknologi yang relevan bagi

produsen berskala kecil. Sistem riset dan penyuluhan pertanian yang berkualitas tinggi akan menjadi sangat penting untuk tercapainya produktivitas yang lebih tinggi.

Hal ini dapat dilakukan dengan meningkatkan penelitian. Pembiayaan riset pertanian di Indonesia menurun secara dramatis sejak awal 1990 dibandingkan dengan negara-negara tetangga. Belanja riil pemerintah untuk riset pertanian pada 2001 tidak lebih besar daripada tahun 1995. Saat ini, dibandingkan negara-negara Asia lainnya, Indonesia menduduki peringkat terbawah dari segi rasio belanja pemerintah untuk riset pertanian terhadap PDB sektor pertanian dan total belanja pemerintah untuk sektor pertanian. Indonesia hanya menyediakan kurang dari 0,1 persen dari PDB pertanian untuk mendukung riset pertanian (lebih kecil dari Bangladesh dan jauh di bawah angka 1 persen yang dianjurkan) (ADB, 2004a). Tantangan-tantangan mendesak bagi perbaikan sistem riset pertanian adalah: (1) meningkatkan keseluruhan porsi belanja nasional untuk riset pertanian, di samping mengakhiri beberapa proyek penelitian yang ada; (2) menjelaskan tanggung jawab belanja publik bagi instansi-instansi pemerintah tingkat daerah; (3) mengatasi efek desentralisasi yang mengakibatkan peningkatan biaya overhead administrasi pada instansi-instansi tingkat daerah; (4) mengganti peneliti senior dalam jumlah yang cukup besar yang akan memasuki masa pensiun; (5) mengintegrasikan kapasitas riset pertanian di sektor swasta sebagai bagian strategi nasional; (6) memperkuat kapasitas penelitian bioteknologi; dan (7) memperbaiki varietas padi dan sistem penelitian, sekaligus menyeimbangkan sumber daya dan usaha untuk lebih memprioritaskan komoditas nonberas.

Peningkatan produktivitas pertanian juga perlu dilakukan dengan merancang ulang sistem penyuluhan pertanian. Sama dengan sistem penyuluhan sektor pemerintah di banyak negara, Indonesia menghadapi tantangan besar dalam membangun sebuah mekanisme kelembagaan yang efektif untuk menyebarkan teknologi yang relevan bagi produsen skala kecil. RPJM dan RPPK memang mengindikasikan pentingnya perbaikan penyuluhan pertanian, namun pendekatan baru akan dibutuhkan dalam konteks berubahnya lingkungan kelembagaan. Semakin banyak bukti⁷⁸ yang menunjukkan bahwa ada manfaat besar untuk mendesentralisasi sistem penyuluhan pertanian dengan melibatkan sektor swasta dan masyarakat madani, yang perlu diterapkan dan diperkuat di seluruh Indonesia. Pemerintah daerah memerlukan suatu pergeseran paradigma: (1) dari pendekatan atas-bawah (*top-down*) ke pendekatan partisipatoris; (2) dari penyebaran sarana produksi dan teknologi pertanian ke penyebaran teknologi dan informasi tentang pasar hingga ke hulu; dan (3) dari pelayanan yang terpusat ke pelayanan yang terdesentralisasi, dan semacam perubahan ke arah privatisasi sistem penyuluhan pertanian.

⁷⁸ Lihat, misalnya, pengalaman Proyek Penyuluhan Pertanian dan Kehutanan yang terdesentralisasi (DAFEP) dari Bank Dunia dan proyek-proyek lain yang serupa dari GTZ (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) and ADB (Bank Pembangunan Asia).

Privatisasi layanan penyuluhan pertanian akan lebih berarti bagi subsektor hasil pertanian bernilai jual dahan kering di wilayah Indonesia bagian timur. Penyebabnya adalah produksi komoditas ekspor semakin didukung oleh sektor swasta. Iklim politik di Indonesia sekarang ini juga menyediakan lingkungan yang lebih kondusif untuk organisasi produsen di daerah pedesaan dibandingkan pada masa lampau. Di tengah segala upaya tersebut, diperlukan langkah-langkah untuk meningkatkan kaitan antara riset pertanian dan penyuluhan pertanian; karena, pemisahan antara kedua fungsi ini di dalam organisasi Departemen Pertanian (antara Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian dan Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pertanian) akan mempersulit fokus pada masalah-masalah petani ketika menetapkan agenda riset, sambil pada saat yang sama mencapai terwujudnya sistem penyuluhan yang efektif.

4. Mengembangkan pemasaran dan teknologi informasi untuk pertanian serta usaha kecil dan menengah (UKM) di daerah pedesaan

Sistem informasi yang lemah merupakan penghalang bagi produktivitas daerah pedesaan. RPJM telah mengidentifikasi bahwa rendahnya status pengembangan teknologi informasi dan komunikasi di daerah pedesaan merupakan kendala yang signifikan bagi upaya peningkatan produktivitas dan pendapatan di daerah pedesaan. Masyarakat pedesaan memerlukan informasi baru tentang sumber daya, ketersediaan dan biaya sarana produksi pertanian, serta tentang potensi teknik-teknik dan teknologi yang berbeda yang digunakan untuk produksi, pemrosesan dan pemasaran. Namun, informasi yang sering kali paling relevan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat pedesaan bersifat nonteknis, termasuk peran dan tanggung jawab institusi-institusi yang berbeda dalam penyediaan pelayanan penting, seperti penyuluhan pertanian, kredit, kesehatan dan pendidikan, serta informasi tentang tempat dan pihak yang dapat dimintai keterangan atau informasi yang lebih spesifik. Masyarakat pedesaan semakin memerlukan informasi tentang kegiatan nonpertanian, tentang proyek-proyek dan kebijakan-kebijakan pembangunan pedesaan dan bagaimana berpartisipasi serta memengaruhi proses pemerintahan. and marketing.

Teknologi Informasi dan Komunikasi menawarkan peluang tercapainya kemajuan yang pesat. Informasi ini harus tersedia dalam format dan bahasa yang sesuai. Masyarakat pedesaan juga perlu memiliki kapasitas untuk mengakses, menganalisis dan bertindak sesuai dengan informasi tersebut. Dengan adanya desentralisasi serta lingkungan politik dan institusional yang baru di Indonesia, maka tersedia peluang untuk menggunakan teknologi informasi dan komunikasi guna mendukung agenda pengembangan pedesaan dan meningkatkan penyampaian layanan pemerintah dengan cara yang inovatif (Bank Dunia, 2005b). Memang, contoh mengenai hal ini dapat dilihat pada Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang menunjukkan kemajuan pesat dalam memperkenalkan pelayanan administrasi elektronik dalam bidang manajemen pertanahan.

5. Memperbaiki hak properti dan pasar tanah, baik sewa maupun kepemilikan.

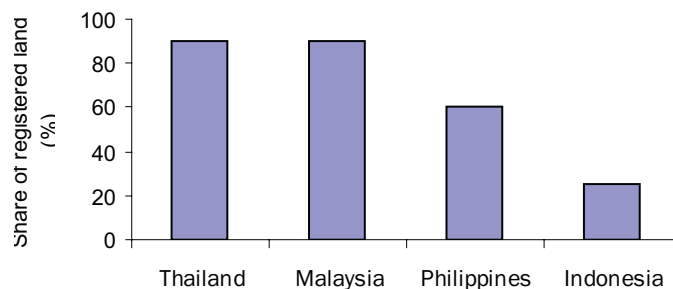
Konflik dan perselisihan tanah, kepemilikan dan penguasaan tanah yang terkonsentrasi, dan kurangnya perlindungan hukum atas tanah bagi hak-hak penduduk miskin memengaruhi pendapatan dan peluang bagi penduduk miskin. Pemilik lahan pedesaan di Indonesia yang memiliki sertifikat tanah resmi tidak mencapai 25 persen. Ini berbeda dari petani di China dan Vietnam yang hampir seluruhnya memiliki sertifikat kepemilikan tanah, dan berbeda juga dari Thailand dan Malaysia yang tingkat sertifikasi kepemilikan lahannya mendekati 90 persen, dan Filipina yang mencapai lebih dari 50 persen (lihat Gambar 4.7). Rendahnya angka kepemilikan tanah yang memiliki sertifikat resmi juga menjadi hambatan untuk mendapatkan kredit. Analisis menunjukkan bahwa penerima sertifikat tanah di pedesaan meminjam lebih banyak, berinvestasi lebih banyak dan memperoleh keuntungan lebih banyak dari kegiatan-kegiatan perekonomian yang didasarkan atas penggunaan tanah mereka (SMERU, 2002).

Lahan yang gundul dan rusak merupakan aset yang dapat digunakan untuk membantu penduduk miskin. Sekitar 70 persen lahan di Indonesia dapat diklasifikasikan sebagai 'wilayah hutan' dan berada di bawah yurisdiksi Undang-Undang Kehutanan tahun 1999. Data yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan menunjukkan bahwa

28 persen wilayah hutan ini sebenarnya tidak hanya terdiri dari hutan dan pohon, tetapi juga pemukiman penduduk dan area pertanian. Meskipun melalui berbagai revisi pada tahun 1999 banyak aspek dari kerangka hukum yang telah diperbaiki, namun masih terdapat ketidakpastian dan konflik atas pengawasan dan akses terhadap lahan di zona hutan. Rasionalisasi penggunaan lahan dan kepastian hukum yang lebih tinggi menyangkut penguasaan lahan di zona hutan, terutama lahan gundul dan rusak yang sudah dialokasikan untuk tujuan pengembangan ekonomi, akan memberikan kesempatan bagi investasi pedesaan dan perbaikan sumber pendapatan yang dapat membantu penduduk miskin (lihat Kotak 4.1 dan Bank Dunia, 2006m).

Sertifikasi lahan nonhutan perlu dipercepat. Pemerintah telah membagikan lebih dari 2,2 juta sertifikat kepada para pemilik tanah sejak tahun 1994 melalui proyek sertifikasi tanah yang sistematis.⁷⁹ Selain itu, pemerintah juga meningkatkan kapasitas di BPN, dan membuat ulasan komprehensif mengenai kebijakan dan perubahan hukum yang diperlukan untuk memodernisasi sistem pertanahan di bawah prinsip-prinsip demokrasi yang berpihak pada penduduk miskin (Bappenas, 2005). Namun, sertifikasi lahan nonhutan berjalan lambat. Hanya sekitar 25 persen dari perkiraan 80 juta lahan yang telah terdaftar dalam kurun waktu 40 tahun sejak pendaftaran lahan dimulai. Dengan laju kecepatan pendaftaran lahan seperti sekarang, pendaftaran lahan akan sangat sulit untuk menyamai pertambahan jumlah lahan. Selain itu, sebagian besar tanah di luar Jawa merupakan milik bersama sehingga sertifikasi pribadi untuk lahan ini akan menimbulkan konflik pada penduduk miskin.

Gambar 4.7 Rendahnya jumlah pendaftaran tanah di Indonesia



Sumber: Perhitungan staf Bank Dunia.

⁷⁹ Proyek-proyek ini adalah Proyek Administrasi Pertanahan (1994-2001), Proyek Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan (2004-sekarang), dan juga Proyek Rekonstruksi Administrasi Pertanahan Aceh dan Komputerisasi Kantor Pertanahan (Badan Pertanahan Nasional/BPN didukung oleh Pemerintah Spanyol).

Kotak 4.1 Rasionalisasi penggunaan 'lahan hutan' dapat membantu penduduk miskin

Mengalokasikan kembali lahan hutan yang rusak dan gundul untuk penggunaan produktif oleh petani kecil dan penduduk miskin adalah salah satu cara untuk merasionalisasi penggunaan lahan dan mengurangi kemiskinan (ICRAF, 2005; CIFOR, 2004; DFID-MFP, 2006; World Bank, 2004). Sebagian wilayah yang disebut sebagai lahan hutan itu sebenarnya merupakan hutan pertanian yang dikelola oleh masyarakat, sedangkan sebagian lahan yang bukan hutan bukan sekadar lahan hutan yang gundul, melainkan merupakan lahan pertanian (ICRAF, 2005).

Rasionalisasi penggunaan dan manajemen lahan ini akan bermanfaat bagi perekonomian maupun penduduk miskin di daerah pedesaan, dengan memungkinkan lahan yang rusak berubah menjadi lahan yang lebih produktif, dan dengan menghilangkan berbagai ketidakpastian yang menghambat investasi di daerah pedesaan. Seperempat penduduk Indonesia akan mendapat manfaat dari kebijakan rasionalisasi penggunaan dan alokasi lahan hutan tersebut.

Tiga perempat lahan yang rusak di negeri ini (24,4 juta hektar) terdapat di wilayah Hutan Produksi dan Hutan Konversi, yang mewakili 60 persen dari seluruh 'zona hutan'. Lahan ini sudah dialokasikan untuk penggunaan yang produktif. Penggolongan ulang lahan ini akan memungkinkan penggunaan lahan dan pola kepemilikan yang lebih produktif, dan dapat berakibat pada penghijauan lahan dan perlindungan tanah.⁸⁰

Sudah diperkirakan bahwa dengan kebijakan pendorong yang berbeda-beda, misalnya meningkatkan ketersediaan lahan, menjamin akses dan kepemilikan lahan atau meningkatkan produktivitas (DFID-MFP, 2006), sedikit realokasi lahan atau peningkatan keamanan bagi investasi untuk meningkatkan produktivitas lahan dapat menghasilkan pendapatan tambahan yang tinggi, hingga mencapai 1,4 dolar AS per tahun, serta 1,6 juta peluang kerja tambahan. Dengan kata lain, diperkirakan bahwa inisiatif semacam ini dapat bermanfaat bagi 8 juta orang, atau 25 persen dari penduduk miskin Indonesia—sekitar 80 persen penduduk miskin yang tinggal di zona hutan. Manfaat-manfaat ini dapat terwujud dalam kurun waktu sepuluh tahun pada saat investasi lahan telah matang dan mulai menjangkau pasar.

Peningkatan pendidikan dan latihan kerja

Bagi mereka yang bekerja di sektor nonpertanian, baik di daerah pedesaan atau perkotaan, prioritasnya adalah memacu kemampuan mereka untuk dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Peningkatan kemampuan di bidang pertanian merupakan prioritas utama untuk menghasilkan pertumbuhan ekonomi bagi penduduk miskin di daerah pedesaan. Namun, bagi banyak orang lainnya, khususnya mereka yang tidak terlibat dalam kegiatan pertanian baik di daerah pedesaan maupun perkotaan, prioritasnya adalah meningkatkan kemampuan mereka agar dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Seperti yang telah dibahas pada Bab 3, sektor informal sangat menjamur di Indonesia sehingga akses untuk bekerja bukanlah masalah yang besar. Jumlah pekerjaan juga tidak mesti menjadi hambatan utama bagi penduduk miskin. Banyak penduduk miskin yang bekerja dengan jam kerja yang panjang, walaupun intensitas dan produktivitas kerja boleh jadi rendah. Hambatan utama bagi penduduk miskin adalah kurangnya akses terhadap pekerjaan tetap yang memberikan penghasilan yang stabil dan mencukupi guna menopang kebutuhan dasar keluarga.

Ada dua alasan mengapa penduduk miskin gagal memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Pertama, perekonomian nasional belum mampu menciptakan peluang kerja yang cukup, terutama bagi pekerja yang tidak trampil. Kita akan membahas tentang bagaimana kebijakan mungkin dapat meningkatkan lapangan kerja bagi pekerja tidak trampil pada Bagian VI. Kedua, banyak orang miskin justru tidak memiliki ketrampilan yang dibutuhkan untuk memperoleh pekerjaan yang lebih baik. Membangun kemampuan penduduk miskin untuk mengakses pekerjaan yang lebih baik melalui pendidikan dan pelatihan seharusnya menjadi kebijakan utama bagi pemerintah.

⁸⁰ Sekitar 30 persen lahan Hutan Produksi dan Hutan Konversi tersebut tidak memiliki pepohonan alias gundul. Jika kita berbicara tentang lahan hutan, sumber dan data yang akurat selalu menjadi kontroversi. Angka ini didasarkan atas Penghitungan Ulang Sumber Daya Hutan tahun 2003 yang diterbitkan bersama dengan Statistik Kehutanan tahun 2004 dan dimuat dalam situs Departemen Kehutanan (www.dephut.go.id).

Koefisien korelasi pendidikan dengan peningkatan pendapatan lebih tinggi dengan semakin tingginya jenjang pendidikan sekolah, sehingga memfokuskan investasi pendidikan hanya pada pendidikan dasar tidaklah memadai.

Manfaat dari keterbukaan, teknologi dan persaingan pasar bagi pertumbuhan ekonomi sangat tergantung pada tingkat pendidikan dan ketrampilan, sehingga tingkat pendidikan yang semakin tinggi menjadi lebih penting untuk mempertahankan manfaat pertumbuhan. Namun, di Indonesia penghasilan tambahan yang dapat diharapkan akibat bertambahnya tahun bersekolah (return to education) lebih tinggi bagi individu-individu yang sudah lebih berpendidikan (lihat Gambar 4.8). Pada 2002, kenaikan upah pria di daerah perkotaan (pedesaan) yang diperoleh dari tambahan setahun bersekolah untuk seseorang yang sudah satu tahun bersekolah mencapai 8,3 persen (6 persen); setelah lima tahun sekolah, tingkat kenaikannya mencapai 10 persen (7,6 persen) dan setelah delapan tahun sekolah menjadi 11,1 persen (8,8 persen). Meningkatnya koefisien korelasi bersekolah bagi peningkatan penghasilan dapat mengarah pada peningkatan ketimpangan, sebab penduduk kaya memiliki akses yang lebih besar untuk memperoleh pendidikan yang lebih tinggi. Untuk menjamin agar penduduk miskin juga memperoleh manfaat dari tingginya koefisien korelasi pendidikan bagi peningkatan penghasilan, perhatian pada pendidikan menengah sangat diperlukan karena pendidikan dasar tidak lagi memadai.

Akan tetapi, kegagalan pasar menghambat penduduk miskin untuk dapat mengakses tingkat pendidikan yang lebih tinggi.

Meskipun pendidikan memiliki nilai keuntungan yang tinggi, kenyataan bahwa penduduk miskin tidak melanjutkan sekolah pada usia belia menandakan bahwa ada kegagalan pasar berkaitan dengan (i) kendala kredit sehingga penduduk miskin tidak mampu meminjam uang untuk membiayai sekolah, dan (ii) informasi yang kurang lengkap mengenai nilai keuntungan bersekolah. Bagi keluarga miskin, biaya pendaftaran juga menjadi kendala besar untuk menyekolahkan anak mereka ke sekolah menengah pertama (SMP): rata-rata biaya pendaftaran untuk tingkat SMP di Jakarta mencapai 30 persen dari pengeluaran rumah tangga miskin.⁶¹ Ada faktor-faktor eksternal yang sangat memengaruhi investasi pendidikan bagi masyarakat secara keseluruhan, dan ada pula implikasi-implikasi pemerataan dari penyediaan pendidikan bagi penduduk miskin dengan meningkatnya nilai keuntungan pendidikan, sehingga tindakan pemerintah untuk menjamin bahwa penduduk miskin juga memperoleh manfaat dari pendidikan menengah menjadi sangat penting. Yang juga membebani penduduk miskin adalah adanya bermacam-macam biaya, seperti biaya untuk mengikuti ujian, biaya untuk membeli buku yang terus berganti-ganti, serta biaya untuk berbagai pakaian seragam yang harus dibeli siswa.

Ada kesenjangan yang semakin lebar antara nilai keuntungan pendidikan di daerah pedesaan dan daerah perkotaan, sehingga kebijakan harus menjawab tantangan urbanisasi.

Gambar 4.8 menunjukkan bahwa nilai keuntungan pendidikan di daerah pedesaan lebih rendah daripada di daerah perkotaan. Kesenjangan ini lebih besar pada tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan semakin lebar dari waktu ke waktu. Nilai keuntungan pendidikan di daerah pedesaan mungkin jauh lebih rendah daripada di daerah perkotaan akibat kelangkaan lapangan kerja: di antara para penganggur yang berpendidikan sekolah menengah pertama (atas) di daerah pedesaan, 13,4 persen (12,4 persen) mengatakan bahwa alasan mereka untuk tidak mencari pekerjaan adalah karena “mustahil mendapat pekerjaan”. Sementara itu, 6,4 persen (94,7 persen) lulusan SMP (SMA) di daerah perkotaan mengungkapkan rasa frustrasi semacam itu menyangkut ketersediaan lapangan kerja (lihat Gambar 4.9). Hal ini menunjukkan bahwa untuk daerah pedesaan prioritas seharusnya diberikan pada upaya penciptaan lapangan kerja melalui peningkatan iklim investasi di pedesaan.

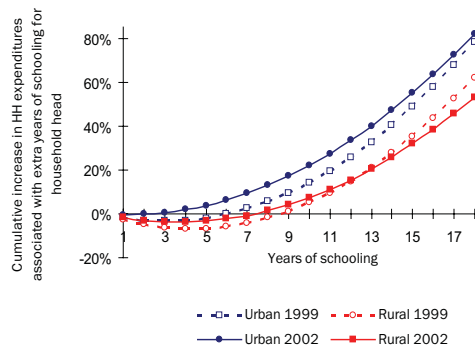
Pemerintah perlu membekali penduduk miskin di daerah pedesaan dengan ketrampilan agar mereka dapat keluar dari kemiskinan.

Sektor nonpertanian di pedesaan dan di sekitar perkotaan sangat berperan dalam upaya keluar dari kemiskinan. Ini menunjukkan bahwa pemerintah seharusnya mengutamakan penyediaan ketrampilan bagi penduduk miskin agar mereka dapat keluar dari kemiskinan di tengah perekonomian yang semakin mengalami urbanisasi. Transformasi struktural dan urbanisasi di Indonesia memerlukan strategi yang komprehensif untuk menyeimbangkan investasi di daerah pedesaan dengan penyediaan informasi tentang pekerjaan, pelatihan kembali penduduk migran, dan pelayanan pendidikan dasar untuk anak-anak mereka. Jika tidak, pertumbuhan penduduk daerah perkotaan akan menimbulkan bentuk kemiskinan

⁶¹ Dihitung dari Susenas 2003.

dan ketertinggalan lain pada masa mendatang. Dalam transformasi struktural ini, salah satu tantangan terbesar adalah pendayagunaan potensi produktif penduduk migran. Untuk mencapai hal ini, sangatlah penting disediakan pendidikan dan pelatihan yang cocok bagi masyarakat pedesaan, dan juga bagi penduduk miskin di daerah perkotaan.⁸²

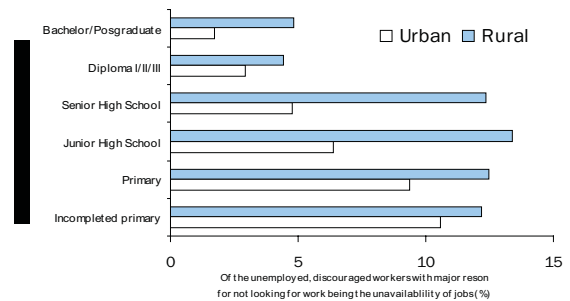
Gambar 4.8 Kesenjangan antara konsumsi rumah tangga yang terkait dengan kemampuan dasar pendidikan yang tinggi semakin melebar antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan untuk jenjang sekolah yang lebih tinggi (1999-2002).



Sumber: Susenas, 1999 and 2002.

Catatan: perubahan konsumsi rumah tangga yang dihubungkan dengan capaian jenjang pendidikan kepala rumah tangga diambil dari fungsi pengeluaran yang tersedia pada Bab 3.

Gambar 4.9 Di daerah pedesaan, kurangnya lapangan kerja menjadi masalah, bahkan bagi lulusan sekolah menengah



Sumber: Susenas, 2004.

Investasi pendidikan perlu mengutamakan ketrampilan dan kemampuan kerja generasi muda yang jumlahnya semakin bertambah di Indonesia. Pengangguran pada kelompok penduduk usia muda adalah salah satu tantangan yang paling serius yang dihadapi oleh pemerintah. Pada tahun 2004, total jumlah penganggur usia muda di Indonesia mencapai 6,4 juta, yang mewakili 58,5 persen dari populasi penganggur.⁸³ Kelompok penduduk usia muda yang mendominasi total penduduk Indonesia (29,6 persen di bawah 15 tahun dan 37,3 persen di bawah 19 tahun)⁸⁴ memerlukan pendidikan, sedangkan kelompok penduduk usia kerja di Indonesia memerlukan kesempatan kerja untuk menghasilkan pendapatan yang layak bagi mereka dan orang-orang yang bergantung pada mereka. Rasio ketergantungan semakin menurun karena sudah ada lebih banyak anak muda usia kerja yang memasuki lapangan kerja (54,1 persen dari populasi angkatan kerja pada masa sekarang dibandingkan dengan 51,2 persen tahun 1987).⁸⁵ Namun, hal ini mengimplikasikan bahwa perlu adanya peningkatan peluang kerja bagi para lulusan baru tersebut. Di samping menciptakan peluang kerja baru bagi para pemuda penganggur, agenda utama pemerintah seharusnya adalah program-program pendidikan hemat biaya yang mengutamakan peningkatan ketrampilan dan kemampuan kerja penduduk usia muda.

Kemampuan bekerja penduduk miskin adalah kuncinya. Peningkatan pendidikan formal merupakan bagian utama dalam membangun kemampuan penduduk miskin dan menjamin generasi yang akan datang dapat keluar dari kemiskinan. Namun, yang tidak kalah penting adalah meningkatkan kemampuan kerja penduduk miskin. Pemerintah memiliki sejumlah instrumen untuk meningkatkan produktivitas dan kemampuan kerja penduduk miskin melalui pelatihan kerja.

⁸² Core Paper (2006). Asia 2015 Conference on Sustaining Development and Reducing Poverty in Asia, January 2006.

⁸³ Dihitung dari Survei Tenaga Kerja (Sakernas) 2004.

⁸⁴ Dihitung dari Susenas, 2004.

⁸⁵ Dihitung dari Sakernas 2004 dan 1987.

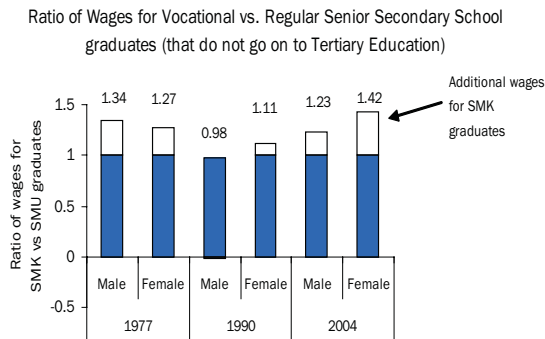
1. Sekolah menengah kejuruan dan skema magang

Masih tidak jelas berapa banyak sekolah kejuruan yang seharusnya didanai oleh pemerintah. Saat ini ada lebih dari 4.500 sekolah menengah kejuruan (SMK) di Indonesia. Sekolah yang setara dengan sekolah menengah atas ini memiliki jumlah siswa sebanyak 1.4 juta orang, sepertiga di antaranya adalah siswa di sekolah menengah kejuruan negeri (SMKN). Pada dasawarsa 1970-an dan 1980-an, pemerintah menginvestasikan dana terutama untuk sekolah-sekolah kejuruan. Namun, seiring dengan berjalannya waktu pendanaan pelatihan kerja sedikit demi sedikit diserahkan ke sektor swasta. Pada awal 1990-an disadari bahwa pendapatan yang diperoleh lulusan sekolah kejuruan di pasar tenaga kerja hampir sama dengan pendapatan yang diperoleh lulusan sekolah menengah atas biasa, padahal biaya operasional SMK lebih besar. Akibatnya, terjadi perubahan ke arah menurunnya keterlibatan pemerintah dalam pembiayaan pendidikan kejuruan. Pada 2002, 83 persen SMK dikelola oleh pihak swasta, lebih dari setengahnya mengutamakan pelatihan bisnis dan manajemen, sedangkan sekitar sepertiganya menitikberatkan kurikulumnya pada pelatihan teknologi dan industri (Departemen Pendidikan, 2004). Namun demikian, dewasa ini situasinya telah berubah: dibandingkan lulusan SMA, penghasilan lulusan SMK lebih tinggi 23 persen (pria) dan 42 persen (wanita) (Gambar 4.10).

Saat ini, SMK tidak terlalu efektif dalam menolong penduduk miskin. Meskipun bermanfaat, tidak banyak siswa miskin yang bersekolah di sekolah menengah kejuruan. Akibatnya, sebagian besar tambahan pengeluaran pada SMK tidak menjangkau penduduk miskin. 20 persen populasi termiskin hanya memperoleh sekitar 12 persen manfaat dari sekolah menengah kejuruan negeri (Gambar 4.11). Manfaat investasi pemerintah di sekolah kejuruan ini terkait dengan kualitas pengajaran, kemampuan sekolah untuk mengikuti teknologi baru dan permintaan pasar tenaga kerja. Studi-studi tentang keberhasilan pelatihan kerja perlu diperbarui dengan seksama, karena hasil riset terakhir yang tersedia berasal dari penelitian yang dilakukan pada awal 1990-an. Penghasilan yang diperoleh dari pendidikan tipe ini perlu dinilai dibandingkan dengan biaya untuk menyediakan bentuk pendidikan yang mahal tersebut dan juga fakta bahwa banyak orang dapat memperoleh pekerjaan meskipun tanpa mengikuti pelatihan yang dibiayai oleh pemerintah.

Memberikan kupon kepada penduduk miskin akan memberi mereka akses yang lebih baik ke SMK. Agar pengeluaran pemerintah untuk SMK dapat lebih berpihak pada penduduk miskin, pemerintah dapat memakai strategi untuk mengarahkan manfaat pada siswa-siswa miskin melalui program kupon atau beasiswa, serupa dengan program

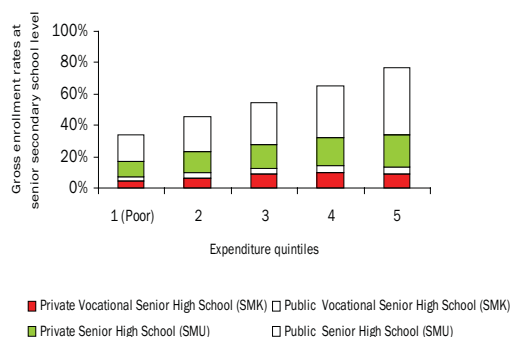
Gambar 4.10 Rasio pendapatan untuk lulusan SMK vs. sekolah menengah umum telah kembali normal dalam tahun-tahun terakhir



Sumber: Sakernas berbagai tahun.

Catatan: Analisis ini hanya memperhitungkan para siswa yang tidak melanjutkan pendidikan mereka ke jenjang pendidikan universitas/akademi.

Gambar 4.11 Angka partisipasi siswa di sekolah kejuruan cenderung menurun: 20 persen penduduk termiskin hanya memperoleh 12 persen dari manfaat SMK negeri



Sumber: Susenas, 2004.

yang disediakan bagi siswa-siswa SMA. Atau, pemerintah dapat memberikan program paket hibah kepada SMK sebagai imbalan pemberian pelayanan kepada masyarakat pada akhir pekan dan malam hari di luar jam sekolah, agar dapat menjangkau penduduk dewasa miskin yang menganggur atau para pemuda putus sekolah.

2. *Balai latihan kerja umum*

Pada masa lalu, Balai-balai Latihan Kerja pemerintah gagal menyediakan akses yang memadai bagi penduduk miskin. Balai

Latihan Kerja (BLK) maupun Kursus Latihan Kerja (KLK) yang berada di bawah pengarahannya Departemen Tenaga Kerja dimaksudkan menjadi balai pelatihan jangka pendek (sekitar tiga bulan) bagi industri manufaktur yang

sedang tumbuh di Indonesia pada era 1970-an dan 1980-an. Meskipun balai-balai ini menerima dana bantuan dalam jumlah besar pada awal pendiriannya, namun mereka tidak dapat terus bertahan tanpa suntikan dana pemerintah. Menjelang akhir 1980-an, mereka dihadapkan dengan masalah rendahnya anggaran dan kurangnya pemanfaatan akibat rendahnya permintaan. Balai-balai ini pada awalnya juga didirikan untuk menerima pendaftar dari kalangan miskin yang hanya lulus sekolah dasar atau yang tidak tamat SMP, dan karena itu mereka dibebaskan dari biaya pelatihan. Akan tetapi, pada awal 1990-an, balai-balai latihan kerja ini lebih banyak dimanfaatkan oleh para pendaftar dari kalangan yang lebih berpendidikan, karena siswa yang tidak tamat sekolah menengah atas (SMA) tidak dapat lulus ujian masuk, yang mensyaratkan mereka mampu menggunakan peralatan teknis.



Desentralisasi kini menawarkan peluang, dan juga risiko. Setelah proses desentralisasi dijalankan, balai-balai latihan kerja (BLK) kini berada di bawah kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Sebagian BLK mendapatkan dana yang lebih banyak, sedangkan sebagian lainnya mengalami ketertinggalan akibat kekurangan dana dan mesin-mesin modern. Desentralisasi sekolah-sekolah di bawah pengawasan pemerintah kabupaten/kota dapat berarti bahwa balai-balai latihan kerja tersebut dapat dengan lebih baik mengakomodasi kondisi setempat dan menyesuaikan struktur organisasinya. Namun, hal ini mungkin juga berarti bahwa pendanaan dan kualitas balai-balai ini dapat turun, sehingga efektivitasnya juga menurun.

BLK dapat mengambil peran baru untuk menargetkan seleksi yang berpihak pada siswa miskin. Banyak program yang ditawarkan oleh BLK telah terlebih dulu ditawarkan oleh balai-balai latihan swasta. BLK dapat perlahan-lahan mengurangi penyediaan pelatihan di bidang-bidang yang dilayani oleh sektor swasta. Namun, peran balai-balai latihan kerja negeri dalam menyeleksi dan menempatkan siswa dapat ditingkatkan agar program-program semacam itu menjadi lebih berpihak pada siswa-siswa miskin.

3. *Skema program kembar dan magang*

Magang berperan sebagai jembatan antara pelatihan dan pasar tenaga kerja. Program magang ini dipandang sebagai 'pelatihan berbasis perusahaan' untuk menghubungkan sekolah kejuruan (SMK) dan BLK/KLK dengan pasar tenaga kerja. Program magang ini diterapkan oleh Departemen Tenaga Kerja, sedangkan 'skema program kembar' dijalankan oleh Departemen Pendidikan. Di dalam program ini perusahaan memilih calon-calon yang akan dilatih dan kemudian mereka menandatangani kontrak magang. Perusahaan menugaskan satu penyelia produksi untuk memberikan pelatihan. Biaya program ini ditanggung bersama oleh pemerintah dan perusahaan.



Insentif dapat membantu mengatasi keengganan perusahaan untuk melakukan skema tersebut. Keberhasilan program-program semacam itu sangat tergantung pada bagaimana mencari perusahaan yang tertarik pada penyelenggaraan pelatihan melalui sekolah-sekolah kejuruan dan bersedia mendanai penyelia untuk pelatihan tersebut. Namun, survei menunjukkan adanya keengganan perusahaan-perusahaan untuk ikut serta dalam program semacam ini (Bank Dunia, 1997). Di masa yang akan datang, pemerintah dapat mempertimbangkan untuk memberikan insentif kepada perusahaan untuk memberikan supervisi bagi para peserta pelatihan dari balai latihan kerja negeri maupun swasta. Namun, diperlukan analisis lebih lanjut untuk mengetahui perkiraan biaya dan manfaat dari perluasan program-program semacam itu.

4. *Lembaga-lembaga pelatihan swasta dan program 'keterkaitan dan kesesuaian' bagi pemuda*

Balai-balai latihan kerja swasta jauh lebih banyak melayani siswa daripada balai-balai latihan kerja negeri. Balai latihan kerja swasta di Indonesia adalah lembaga yang didorong oleh pasar yang dinamis dan jumlahnya telah berkembang pesat selama dua puluh tahun belakangan. Pada 1994, ada 28.000 balai latihan swasta yang mendaftar ke Departemen Pendidikan dan Departemen Tenaga Kerja. Balai-balai latihan swasta menerima 4,5 juta siswa setiap tahun, dibandingkan dengan 50.000 siswa yang diterima oleh balai-balai latihan negeri (Bank Dunia, 1997). Kursus-kursus ini sebagian besar bersifat latihan kerja. Di antara kursus-kursus yang terdaftar di Departemen Pendidikan (1994) yang paling populer adalah kursus menjahit, salon, komputer, mengetik dan akuntansi.

Menjadikan penduduk miskin sebagai sasaran guna membantu mereka mengakses balai-balai latihan semacam itu adalah cara yang efektif untuk meningkatkan ketrampilan dan produktivitas mereka. Baru-baru ini pemerintah telah menerapkan skema kupon bagi balai-balai latihan untuk menyediakan ketrampilan kerja yang bermanfaat secara ekonomis kepada generasi muda yang tidak berpendidikan, yang menganggur atau mereka yang bekerja, namun dengan pendapatan yang tidak layak. Melalui skema ini, pelatih-pelatih swasta dipilih dan diberi akreditasi lewat kerja sama dengan LSM guna melatih para pemuda penganggur yang berusia antara 16 sampai 25 tahun dengan menggunakan kupon. Program ini memberikan paket bantuan kepada Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) yang dikelola oleh LSM sebagai imbalan atas jasa pelatihan yang diberikan PKBM kepada para pemuda dalam rentang usia tersebut di atas. Alokasi anggaran untuk proyek ini pada tahun 2003 dan 2004 sekitar 15 milyar rupiah, yang diberikan kepada 150 pusat belajar dengan jumlah dana masing-masing sebesar 100 juta rupiah. Perluasan program 'keterkaitan dan kesesuaian' antara para pemuda miskin yang kurang berpendidikan dengan pelatih-pelatih swasta berperan sebagai cara yang efektif dari segi biaya untuk meningkatkan ketrampilan generasi muda Indonesia yang dipicu oleh pasar. Peningkatan subsidi untuk program-program sejenis ini akan menjadi cara yang efektif bagi pemerintah untuk berinvestasi lebih banyak dalam membangun ketrampilan dan produktivitas penduduk miskin.

VI Mengaitkan Penduduk Miskin dengan Pertumbuhan

Penduduk miskin perlu dikaitkan dengan pertumbuhan jika mereka ingin memperoleh manfaat. Meningkatkan kemampuan penduduk miskin hanyalah sebagian dari pemecahan masalah. Meskipun kemampuan mereka telah ditingkatkan, penduduk miskin perlu dikaitkan dengan peluang agar mereka dapat memperoleh manfaat dari pertumbuhan. Namun, seperti telah disebutkan pada Bagian II, jenis-jenis kaitan tersebut sangat tergantung pada kelompok penduduk miskin yang menjadi pertimbangan.

Jalan-jalan pedesaan, reformasi pasar tenaga kerja, dan kredit adalah kuncinya. Untuk penduduk miskin di daerah pedesaan, yang menjadi prioritas utama seharusnya adalah mengurangi biaya fisik kaitan antara penduduk miskin dan pertumbuhan melalui peningkatan infrastruktur pedesaan, antara lain jalan-jalan pedesaan. Selain itu, biaya fisik dan informasi untuk mengakses kredit sangatlah tinggi di daerah pedesaan. Sementara itu, di daerah perkotaan, masalah infrastruktur kurang menjadi persoalan dari sudut pandang kaitan antara penduduk miskin dan pertumbuhan (meskipun

masalah air dan sanitasi berhubungan langsung dengan kemiskinan. Lihat Bab 5). Yang penting di daerah perkotaan adalah bagaimana menghubungkan penduduk miskin dengan pekerjaan melalui reformasi kebijakan-kebijakan pasar tenaga kerja dan perbaikan-perbaikan lainnya dalam iklim investasi. Sekali lagi, akses kredit penduduk miskin merupakan hambatan utama untuk mengakses peluang, termasuk masalah-masalah yang terkait dengan jaminan kredit, prosedur yang rumit, serta ketidakmampuan untuk menggunakan catatan pembayaran pinjaman yang baik sebagai aset. Dengan demikian, kita menggali bagaimana mengaitkan penduduk miskin dengan pertumbuhan dalam 3 bidang:

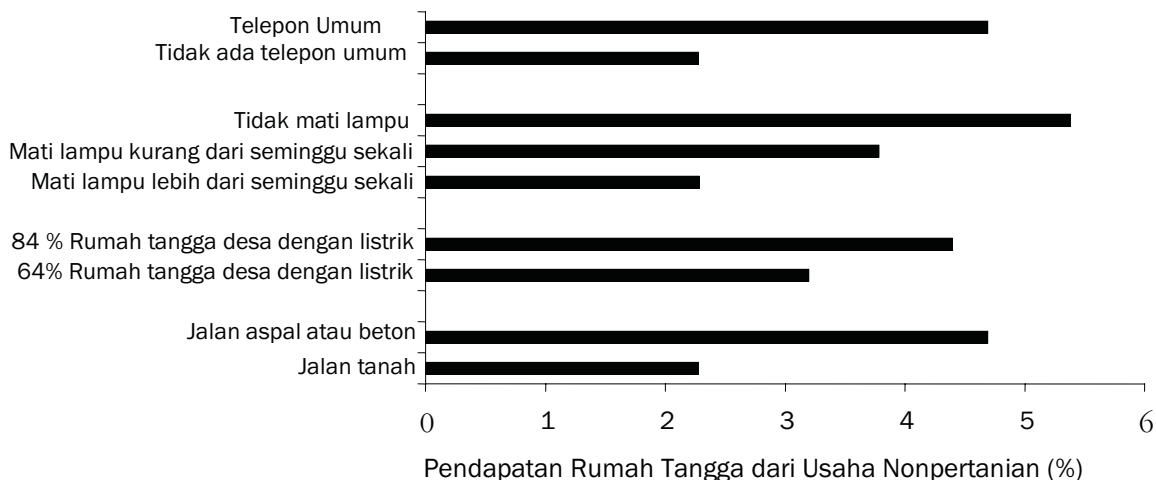
- Menghubungkan penduduk miskin di daerah pedesaan dengan pasar tenaga kerja
- Menghubungkan penduduk miskin dengan pekerjaan
- Menghubungkan penduduk miskin dengan pembiayaan

Menghubungkan penduduk miskin di daerah pedesaan dengan pasar di daerah perkotaan

Akses infrastruktur yang berkualitas baik terkait erat dengan keberhasilan ekonomi. Bukti yang diperoleh dari hasil berbagai survei di Indonesia sesuai dengan yang diperoleh di seluruh dunia, yaitu bahwa akses infrastruktur yang berkualitas baik sangat terkait dengan rendahnya tingkat kemiskinan, yang sering kali dicapai melalui keberhasilan usaha di sektor nonpertanian. Hal ini dapat ditunjukkan melalui sebuah perbandingan produktivitas usaha di wilayah yang memiliki atau tidak memiliki akses infrastruktur yang berkualitas baik (Willoughby, 2004; Escobal dan Ponce, 2002; Songco, 2002; Lanajouw, 2001).⁸⁶

Jalan-jalan yang berkualitas baik menghasilkan perbedaan pendapatan yang besar. Misalnya, estimasi dari Survei Kehidupan Keluarga Indonesia tahun 1993 dan 2000 (Gambar 4.12) menunjukkan bahwa akses infrastruktur yang baik sangat terkait dengan perkembangan usaha nonpertanian. Rumah tangga di daerah pedesaan dengan jalan tanah mendapat penghasilan dari usaha nonpertanian lebih rendah 39 persen dibandingkan rata-rata penghasilan seluruh rumah tangga.

Gambar 4.12 Infrastruktur yang lebih baik terkait dengan tingkat usaha nonpertanian yang lebih tinggi di Indonesia



Sumber: Gibson, 2006.

Catatan: Hasil di atas merupakan korelasi bersyarat, dalam hal telepon berdasarkan jarak dan kecepatan rata-rata ke ibu kota provinsi dan jalan tanah, dalam hal listrik dan padam-listrik (keduanya dalam regresi yang sama) juga berdasarkan jarak ke ibu kota, dan dalam kasus kota berdasarkan jarak dan kecepatan rata-rata ke ibu kota provinsi.

⁸⁶ Meskipun hubungan antara akses infrastruktur dan usaha nonpertanian cukup kuat, perlu diperhatikan bahwa ini tidak berarti bahwa perbaikan akses infrastruktur akan membawa pertumbuhan yang pesat pada usaha nonpertanian. Desa-desa kaya yang lebih dekat dengan pasar yang besar akan jauh lebih menarik untuk para penyedia telekomunikasi dan energi, dan akan lebih murah untuk terhubung dengan infrastruktur yang berkualitas. Desa-desa itu lebih mungkin mempunyai lebih banyak usaha di bidang nonpertanian. Namun demikian, di samping pentingnya pemilik usaha nonpertanian terhubung dengan infrastruktur yang baik seperti yang dilaporkan dalam survey RICS, data ini sangat mendukung pendapat bahwa perbaikan kualitas dan jangkauan infrastruktur akan berdampak besar bagi usaha nonpertanian.

Rumah tangga di daerah pedesaan yang memiliki rata-rata perjalanan ke ibu kota kabupaten lebih cepat memperoleh pendapatan yang lebih tinggi dari usaha nonpertanian. Desa-desa yang jalannya ditingkatkan antara 1993 dan 2000 mengalami pertumbuhan usaha nonpertanian yang lebih pesat dibandingkan desa-desa yang lain (Gibson, 2006).

Indonesia telah membuat kemajuan yang pesat dalam meningkatkan infrastruktur pedesaan, tetapi masih terdapat kesenjangan yang besar. Secara keseluruhan, pada tingkat nasional, kemajuan pesat telah dicapai dalam hal perbaikan akses listrik, jalan, dan fasilitas telekomunikasi dalam kurun 25 tahun belakangan ini. Namun, pembangunan infrastruktur ini tidak merata, dan wilayah di luar Jawa/Bali tertinggal jauh dalam segala bidang (lihat Tabel 4.4). Misalnya, persentase desa yang terhubung dengan jalan berlapis campuran semen atau aspal hanya mencapai 46 persen di Kalimantan Selatan. Demikian pula dengan Sulawesi Selatan, di mana hanya 64 persen rumah saja yang mendapatkan pelayanan PLN (Perusahaan Listrik Negara), sedangkan di semua provinsi di wilayah Jawa/Bali, akses listrik telah mencapai lebih dari 90 persen.

Kurangnya akses infrastruktur yang berkualitas tinggi masih merupakan masalah utama, terutama bagi bisnis di daerah pedesaan. Gambar 4.6 menunjukkan sebagian besar masalah penting yang dihadapi oleh usaha nonpertanian di enam wilayah yang disurvei melalui Survei Iklim Investasi Pedesaan (*Rural Investment Climate Survey, RICS*) (Bank Dunia, 2006h). Akses terhadap jalan, biaya transportasi, kualitas jalan, dan kualitas listrik, semuanya menjadi perhatian utama 2.500 perusahaan yang disurvei. Lebih dari itu, analisis terhadap data-data tersebut menunjukkan bahwa dengan mengurangi respon rata-rata pada seluruh variabel infrastruktur dari “agak bermasalah” menjadi “bukan masalah” akan berkorelasi dengan kenaikan rata-rata proporsi pendapatan di sebuah desa yang berasal dari pendapatan usaha nonpertanian serta gaji dan upah dari sektor nonpertanian sebesar 33 persen poin persentase. Keberadaan warung telekomunikasi (wartel) di desa berkorelasi dengan kenaikan 10 persen pendapatan nonpertanian. Sementara itu, pada kasus di mana kebanyakan jalan keluar desa berupa tanah (bukan jalan berlapis Telford, campuran semen atau aspal), pendapatan usaha nonpertanian turun sebesar 12 persen.

Untuk menghubungkan penduduk miskin di daerah pedesaan dengan pasar di daerah perkotaan, perbaikan kualitas jalan di tingkat kabupaten dan kecamatan harus menjadi prioritas. Sekitar 290.000 km jalan (atau kira-kira empat perlima dari total panjang jalan nasional) berada di bawah tanggung jawab pemerintah kabupaten. Namun, sebagian besar jalan ini berada pada kondisi yang memprihatinkan (Tabel 4.5). Lagi pula, kondisi jalan-jalan di tingkat kabupaten tampaknya semakin rusak, bukan semakin baik. Contohnya, di Kabupaten Manggarai, lebih dari 60 persen kondisi jalannya digolongkan “buruk” atau “sangat buruk”, meningkat dari 48 persen pada 1999 (Bank Dunia, 2006c). Untuk jalan di tingkat kabupaten saja, 86 persen berada dalam kondisi buruk atau sangat buruk, naik dari 58 persen pada 1999. Secara keseluruhan, 37 persen jalan di tingkat kabupaten berada dalam kondisi rusak atau rusak berat; persentasenya jauh lebih besar dibandingkan dengan kondisi jalan yang serupa pada tingkat nasional atau provinsi.

Investasi untuk perbaikan jalan di tingkat kabupaten dan tingkat kecamatan dapat memberikan nilai keuntungan yang tinggi. Salah satu masalah menyangkut investasi jalan di tingkat kabupaten dan kecamatan adalah biaya investasi per kilomernya cenderung lebih mahal daripada investasi jalan di tingkat pusat atau provinsi. Dengan tingkat kepadatan penduduk yang rendah di beberapa lokasi yang lebih terpencil, dapat berarti bahwa manfaat yang dihasilkan perbaikan jalan itu terbatas. Namun, hal itu belum tentu demikian, sebagaimana dibuktikan oleh proyek infrastruktur tingkat komunitas yang merupakan bagian dari Program Pengembangan Kecamatan (PPK). Proyek jalan yang dilaksanakan sebagai bagian dari PPK memiliki nilai keuntungan ekonomi internal antara 33 dan 47 persen (Torrens, 2005), dan biayanya 56 persen lebih murah dibandingkan proyek jalan yang sama yang dibangun melalui kontrak pemerintah. Pengalaman penyediaan infrastruktur berbiaya murah, seperti yang ditunjukkan oleh program tingkat komunitas seperti PPK tersebut, perlu diterjemahkan ke dalam mekanisme yang lebih efektif untuk mengurangi biaya sekaligus memaksimalkan manfaat pada proyek-proyek pembangunan jalan yang secara teknis lebih canggih di tingkat kabupaten dan kecamatan.

Tabel 4.4 Akses infrastruktur menurut wilayah

Provinsi	Desa dgn listrik PLN (%)	Desa dgn jalan aspal/semen (%)	Desa dgn jaringan telpon (%)	Investasi infrastruktur per kapita 1994- 2002 (AS dolar)	Kepadatan penduduk (per km ²)
Sumatera	90	75	57	128	
Sumatera Utara	97	66	63	83	158
Sumatera Barat	86	74	55	89	99
Riau	87	91	77	287	52
Jambi	82	86	66	157	45
Sumatera Selatan	85	81	51	130	74
Bengkulu	98	93	32	219	79
Lampung	87	65	50	80	191
Jawa/Bali	97	67	65	81	
DKI Jakarta	100	100	100	593	12,635
Jawa Barat	93	68	64	36	1,033
Jawa Tengah	99	65	47	33	959
DI Yogyakarta	100	79	72	80	980
Jawa Timur	97	63	82	42	726
Bali	98	99	78	163	559
Nusa Tenggara	75	59	29	119	
Nusa Tenggara Barat	88	79	42	108	199
Nusa Tenggara Timur	71	53	26	130	83
Kalimantan	90	71	58	301	
Kalimantan Barat	94	72	52	137	27
Kalimantan Tengah	77	46	45	378	12
Kalimantan Selatan	94	77	55	147	69
Kalimantan Timur	93	88	84	681	11
Sulawesi	88	70	41	130	
Sulawesi Utara	89	72	34	189	132
Sulawesi Tengah	64	82	43	253	35
Sulawesi Selatan	97	72	55	61	129
Sulawesi Tenggara	91	55	19	230	48
Indonesia	96	74	69		

Sumber: Survei Potensi Desa (Podes) 2000, Investasi infrastruktur daerah dari perhitungan staf Bank Dunia berdasarkan Statistik Keuangan Daerah (Badan Pusat Statistik-BPS: 1994/1995-1999/2000); Sistem Informasi Keuangan Daerah (DepKeu: nota keuangan-APBD 2000, perincian realisasi 2001, 2002 rincian perencanaan); populasi berasal dari hasil sensus penduduk tahun 2000.

Uang yang digunakan untuk pembangunan jalan di tingkat kabupaten sebagian besar berasal dari pemerintah pusat. Pemerintah daerah bertanggung jawab atas semua fungsi jalan yang bukan secara khusus menjadi beban pemerintah pusat atau provinsi, mencakup antara lain konstruksi, perbaikan dan pemeliharaan seluruh jalan yang bukan jalan nasional maupun jalan provinsi. Pendanaan pekerjaan ini kebanyakan berasal dari Dana Alokasi Umum (DAU), meskipun dapat pula berasal dari Dana Alokasi Khusus (DAK), hibah dari lembaga-lembaga bantuan, dan dukungan pemerintah pusat bagi proyek-proyek infrastruktur pedesaan yang didanai dari dana Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM), serta sumber-sumber pendapatan pemerintah daerah sendiri.

Kualitas buruk jaringan jalan merupakan akibat penurunan drastis belanja pemerintah untuk jalan setelah masa krisis. Analisis pada Bab 5 menunjukkan bahwa pada semua tingkatan belanja pemerintah untuk jalan telah menurun drastis setelah krisis. Terus menurunnya belanja pemerintah untuk jalan menjadi salah satu alasan utama penurunan kualitas jalan pada semua tingkatan, tetapi yang terutama terkena dampaknya adalah jalan-jalan di daerah.

Tabel 4.5 Kondisi dan tipe permukaan jalan di tingkat kabupaten, 2003

	Sumatera (km)	Jawa (km)	Bali & Nusa Tenggara (km)	Kalimantan (km)	Sulawesi (km)	Maluku & Papua (km)	Total (km)	%
Tipe permukaan								
Aspal	41,814	61,948	12,389	9,537	23,718	3,703	153,109	52
Kerikil/Batu	15,580	10,409	4,128	4,417	7,275	927	42,736	15
Tanah	25,875	10,099	8,142	9,925	9,411	8,917	72,369	25
Lainnya	6,963	1,487	1,041	4,357	4,202	6,510	24,560	8
Total	90,232	83,943	25,700	28,236	44,606	20,057	292,774	100
Kondisi								
Baik	29,779	36,183	9,217	7,183	18,357	5,179	105,898	36
Sedang	22,215	22,433	5,456	5,684	9,557	12,386	77,731	27
Rusak	21,815	18,283	7,295	8,818	6,939	903	64,053	22
Rusak Berat	16,423	7,044	3,732	6,551	9,753	1,589	45,092	15
Total	90,232	83,943	25,700	28,236	44,606	20,057	292,774	100

Sumber: BPS, 2003.

Namun, pendanaan secara keseluruhan kini bukan merupakan persoalan utama. Berdasarkan persentase dari PDB, besarnya belanja pemerintah untuk jalan telah kembali ke tingkat sebelum krisis pada 2002. Beberapa tahun yang lalu, pemerintah daerah mengalami peningkatan besar pada DAU mereka, sebagian karena pendistribusian kembali pendapatan yang diperoleh dari pengurangan subsidi BBM. Karena itu, jumlah pendanaan keseluruhan bukan lagi merupakan masalah mendasar.

Distribusi sumber daya tidak selalu mencerminkan kebutuhan. Distribusi sumber daya keuangan untuk daerah menurut formula DAU saat ini tidak mencerminkan dengan baik kebutuhan infrastruktur jalan yang berbeda-beda untuk masing-masing daerah. Desentralisasi cenderung mengabaikan program transfer yang berorientasi pada kinerja seperti pada Inpres, yang membantu pencapaian standar pelayanan minimum nasional dalam infrastruktur jalan, dengan dana yang diberikan berdasarkan panjang jalan, kondisi, kepadatan dan biaya. Sebaliknya, alokasi DAU lebih didasarkan pada jumlah penduduk. Karena itu, kabupaten-kabupaten yang memiliki jaringan jalan yang panjang, namun dengan jumlah penduduk yang sedikit, cenderung menerima dana yang lebih sedikit daripada yang dibutuhkan untuk pemeliharaan jaringan jalan mereka.

Masalah utamanya adalah kurang cukupnya dana yang dialokasikan untuk pemeliharaan. Pada awal 1990-an, porsi dana untuk pemeliharaan jalan sekitar 47 persen dari jumlah bantuan pemerintah pusat untuk pemerintah kabupaten bagi pembiayaan jalan. Pada akhir 1990-an, bantuan ini akan turun hingga menjadi 15 persen (Parikesit, 2006). Pada 2001, pengeluaran rutin untuk jalan sebesar 8 persen dari belanja pemerintah untuk infrastruktur. Pengeluaran rutin ini turun hanya menjadi 4,5 persen pada 2003 (meskipun total pengeluaran untuk infrastruktur meningkat selama periode ini) (Bank Dunia, 2006h, Bab 4). Dengan memperkirakan bahwa 5,0 persen dari total pengeluaran jalan ditujukan untuk pemeliharaan, hal ini menunjukkan bahwa belanja tahunan pemerintah untuk pemeliharaan berjumlah sekitar Rp 986 miliar. Perkiraan biaya pemeliharaan rutin dan pemeliharaan berkala hanya untuk jaringan jalan kabupaten kira-kira 17 kali lipat dari angka tersebut (Tabel 4.6), yang menunjukkan bahwa masih banyak yang harus dialokasikan untuk pemeliharaan.

Pengalaman internasional menunjukkan bahwa biaya perbaikan jalan akan membengkak jika pemeliharaan diabaikan. Jika kerusakan diabaikan, seluruh bagian jalan akan rusak, sehingga memerlukan rekonstruksi menyeluruh yang biayanya tiga kali lipat dari rata-rata biaya pemeliharaan. Misalnya, South African National Road Agency Ltd. (Sanral) memperkirakan bahwa biaya perbaikan jalan meningkat enam kali lipat dari biaya pemeliharaan jika selama tiga tahun tidak dilakukan pemeliharaan, dan meningkat 18 kali lipat jika selama lima tahun pemeliharaan jalan diabaikan. Untuk menghindari pembengkakan biaya seperti ini, Sanral mengalokasikan sumbu dana yang tersedia untuk tindakan pemeliharaan yang ideal dan kemudian untuk pekerjaan yang lebih luas.

Tabel 4.6 Pemeliharaan dan peningkatan jaringan jalan kabupaten: perkiraan biaya

	Biaya peningkatan (Rp miliar)	Biaya pemeliharaan per tahun (Rp miliar)
Aspal	9,324	14,801
Batu/kerikil	2,513	1,282
Tanah	4,509	1,447
Total	16,346	17,530

Sumber: Berdasarkan tipe permukaan dari Parikesit (2006), kondisi dari Bank Dunia (2004b), biaya peningkatan dan pemeliharaan dari Bank Dunia (2006a).
Catatan: Berdasarkan asumsi bahwa aspal dibagi merata antara 6m hotmix, 3m hotmix dan impak.

Namun di Indonesia, belanja pemerintah untuk jalan lebih banyak dialokasikan untuk pembangunan jalan baru atau peningkatan kualitas jalan. Sekitar 95 persen dari seluruh belanja pemerintah untuk jalan digunakan untuk pembangunan jalan baru, pembangunan kembali jalan yang tidak terawat, dan peningkatan kualitas jalan (upgrading) ke standar yang lebih baik. Selain alokasi yang telampau besar pada pembangunan/peningkatan jalan dibandingkan pada perawatan rutin, belanja untuk pemeliharaan itu sendiri rendah. Padahal, karena jalan lebih mudah rusak, maka semakin besar biaya yang harus dikeluarkan untuk pemeliharaan berkala dan peningkatan jalan. Pengeluaran yang lebih besar untuk pemeliharaan rutin akan mengurangi biaya pemeliharaan berkala dan peningkatan jalan (upgrading) dalam jumlah yang cukup besar, sehingga memungkinkan porsi anggaran yang tidak terlalu besar untuk kedua kegiatan tersebut.

Mengapa pemerintah daerah tidak menganggarkan dana lebih banyak untuk pemeliharaan?

- **Belum adanya aturan-aturan teknis untuk pemeliharaan.** Satu konsekuensi desentralisasi yang merugikan adalah penghapusan ukuran-ukuran yang terpusat sebelumnya—penentuan struktur kelembagaan serta insentif-insentif pembiayaan terkait untuk memenuhi ukuran-ukuran tersebut.
- **Ekonomi politik daerah menuntut pembangunan jalan-jalan baru.** Para bupati dan anggota DPRD yang baru dipilih secara langsung berada di bawah tekanan politik daerah yang amat besar untuk menyediakan jalan-jalan baru beraspal. Kelompok-kelompok masyarakat yang tidak mempunyai akses jalan beraspal tentunya lebih menyukai pilihan ini daripada yang lainnya. Akan tetapi, kelompok-kelompok masyarakat ini tidak mempertimbangkan kenyataan bahwa kelompok masyarakat yang lain juga meminta hal yang sama, sementara sumber daya yang ada tidak cukup untuk menyediakan jalan beraspal baru untuk semua. Para politisi daerah menanggapi tekanan-tekanan ini dengan cara mengalokasikan porsi anggaran yang sangat besar untuk pembangunan jalan-jalan beraspal—yang hasilnya 'lebih terlihat' di mata masyarakat—daripada untuk pemeliharaan jalan tanah atau jalan berbatu yang sudah ada (Bank Dunia, 2006c).

- **Lebih banyak uang yang dapat dikorupsi dari pembangunan jalan-jalan baru.** Yang menyedihkan, pembangunan jalan merupakan sumber utama korupsi, baik di Indonesia maupun di negara-negara lain. Bukti yang bersifat anekdot menunjukkan bahwa para kontraktor jalan merupakan kontributor utama dalam kampanye Pemilu para bupati, yang pada gilirannya dapat memengaruhi para pejabat penting di daerah untuk memberikan kontrak-kontrak pembangunan kepada kontraktor yang sama. Korupsi dapat juga terjadi pada pilihan dan tipe jalan yang dibangun atau ditingkatkan di daerah itu. Pilihan untuk membangun jalan beraspal, bukan jalan berlapis Telford, tidak hanya menaikkan biaya pembangunan hingga 80 persen, tetapi juga melipatgandakan biaya pemeliharaan. Meskipun demikian, dalam sebuah studi kasus di Kabupaten Manggarai, Nusa Tenggara Timur, semua jalan yang akhir-akhir ini ditingkatkan dibangun dari aspal (Bank Dunia, 2006a). Secara umum, kuantitas yang lebih besar dan prosedur yang lebih rumit dalam pembangunan jalan beraspal menciptakan peluang yang semakin besar untuk korupsi di bidang konstruksi. Dengan demikian, korupsi menjadi faktor mengapa alokasi pengeluaran untuk pembangunan jalan (khususnya jalan beraspal) lebih besar daripada untuk pemeliharaan jalan.

Apa yang seharusnya dilakukan?

- **Ciptakan lebih banyak sumber pemasukan untuk pemeliharaan jalan.** Sebagai contoh, hal ini dapat dilakukan dengan membentuk dana untuk pemeliharaan jalan pada tingkat kabupaten atau provinsi. Pemasukan dana tersebut berasal dari iuran para pengguna jalan (meliputi pembayaran izin dan pendaftaran) dan dapat digunakan untuk memelihara jaringan jalan di bawah pengawasan sebuah badan yang dibentuk dengan melibatkan wakil-wakil dari sektor pemerintah maupun swasta.
- **Perkenalkan Sistem Manajemen Jalan yang sesuai untuk tingkat kabupaten.** Sebuah sistem pengelolaan jalan yang setara dengan Sistem Manajemen Jalan Indonesia—yang mengatur perencanaan dan pendanaan pada tingkat nasional dan provinsi untuk memastikan bahwa penganggaran telah cukup dan tepat sasaran—juga dibutuhkan pada tingkat kabupaten. Hal ini akan menjamin bahwa investasi-investasi baru:
 - a) didasarkan atas kriteria rancangan dan pemilihan yang dapat diverifikasi (dan masuk akal), yang meliputi pertimbangan melimpahnya keuntungan bagi daerah-daerah sekitar;
 - b) dilaksanakan secara transparan dalam rangka pembangunan jalan,
 - c) dibangun dengan memenuhi standar yang tinggi, berdasarkan audit kualitas yang independen, yang dilakukan berdasarkan masukan-masukan dari Lembaga Swadaya Masyarakat dan operator transportasi daerah.
- **Perbanyak penggunaan kontrak-kontrak yang berbasis kinerja.** Sebagai contoh, sebagian dana pusat untuk investasi jalan dapat dikaitkan dengan usaha-usaha untuk membuktikan bahwa jalan-jalan yang telah ada dipelihara dengan baik. Selain itu, unsur-unsur pemeliharaan jalan dapat dikontrakkan kepada pihak swasta. Verifikasi pihak ketiga terhadap kualitas pelaksanaan pemeliharaan dapat digunakan oleh administratur DAK sebagai bagian dari ukuran kompetisi (perbandingan kinerja antara kabupaten-kabupaten yang sama) untuk menetapkan standar yang harus dipenuhi kabupaten untuk dapat menerima dana investasi. Para operator transportasi daerah lagi-lagi dapat memainkan peranan penting dalam memberikan masukan-masukan bagi proses verifikasi, sebagai basis pelanggan penting bagi jaringan jalan.

Menghubungkan penduduk miskin dengan pekerjaan

Agar penduduk miskin dapat berpartisipasi dalam pertumbuhan, harus ada pekerjaan untuk mereka. Untuk membantu agar penduduk miskin di daerah pedesaan dapat terlepas dari kemiskinan, mereka harus terhubung dengan pasar di perkotaan. Sebagian besar penduduk miskin di daerah perkotaan telah terhubung dengan pasar-pasar semacam itu, sehingga kunci utama bagi mereka adalah mendapatkan pekerjaan yang lebih baik di daerah-daerah perkotaan. Bagian V membahas bagaimana cara membangun kemampuan penduduk miskin agar dapat berpartisipasi dalam pertumbuhan. Namun, agar penduduk miskin dapat berpartisipasi, harus ada pekerjaan untuk mereka. Sayangnya, meningkatnya biaya legislasi dan regulasi pasar tenaga kerja pasca krisis moneter—mulai dari penguatan legislasi upah minimum hingga syarat dan kondisi yang berat untuk merekrut dan memecat karyawan—telah memberikan dampak yang signifikan pada prospek lapangan kerja, khususnya bagi penduduk miskin. Bagian ini menggali dampak berbagai kebijakan pasar tenaga kerja terhadap pekerjaan bagi penduduk miskin.

Kebijakan pasar tenaga kerja di sektor formal memengaruhi upah di sektor informal. Dalam sebuah pasar tenaga kerja yang terintegrasi seperti di Indonesia, berbagai peraturan di sektor formal dapat menimbulkan dampak langsung pada penyerapan dan produktivitas pekerjaan di sektor informal di mana kebanyakan penduduk miskin bekerja. Sebagai contoh, aturan perburuhan yang bersifat restriktif yang mengakibatkan penurunan jumlah pekerja di sektor formal akan menyebabkan naiknya jumlah lapangan kerja di sektor informal, karena pekerja yang terlantar berpindah dari satu sektor ke sektor lainnya. Karena menyerap kenaikan pasokan tenaga kerja sektor informal ini, produktivitas dan upah marjinal menjadi turun.

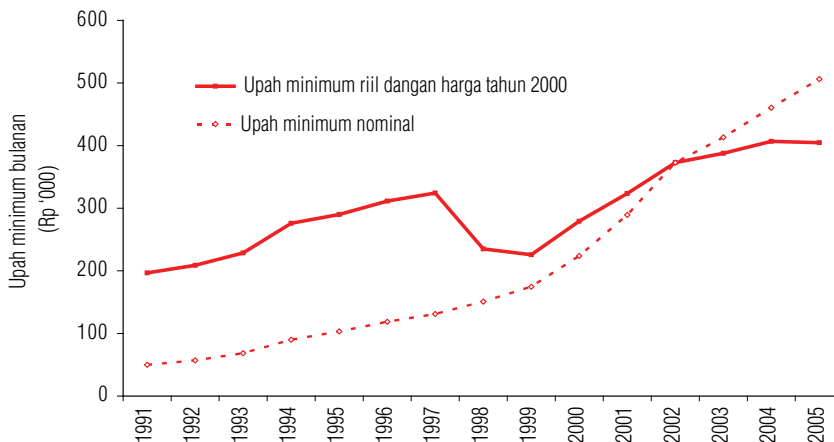
Ada tiga aspek perundang-undangan bidang perburuhan di tingkat nasional dan daerah yang berdampak penting bagi pertumbuhan lapangan kerja, khususnya di sektor formal: undang-undang dan peraturan tentang upah minimum, pembayaran pesangon, serta pekerja kontrak dan pengalihan pekerjaan ke pihak luar.

Peraturan tentang upah minimum

Upah minimum naik secara tajam pada tahun-tahun terakhir. Pasar tenaga kerja di Indonesia telah mengalami perubahan yang signifikan sejak awal 1990-an, dengan penerapan peraturan upah minimum regional yang diperbaharui tiap tahun. SMERU (2001) melaporkan bahwa pemerintah telah menaikkan upah minimum regional tiga kali lipat pada paruh pertama 1990-an, dan upah nominal terus meningkat pada paruh kedua 1990-an. Nilai riil upah minimum berangsur-angsur turun setelah tahun 1996 dan turun secara signifikan pada 1998. Sejak tahun 2000, ekonomi telah pulih dan pemerintah sejak saat itu telah dengan sungguh-sungguh berusaha menaikkan upah minimum (Gambar 4.13).

Upah minimum kini di bawah kendali pemerintah daerah. Sejak penerapan desentralisasi pada 2001, kekuasaan untuk menentukan upah minimum diambil alih oleh pemerintah daerah, yakni walikota dan bupati. Kerangka untuk penetapan upah minimum dibuat oleh pemerintah pusat dan diterapkan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Upah minimum di tiap kabupaten/kota dipatok di sekitar upah minimum yang ditetapkan oleh provinsi. Upah minimum meningkat setiap tahun sejalan dengan peningkatan Kebutuhan Hidup Minimum (KHM).

Upah minimum telah diterapkan secara luas, meskipun tidak secara keseluruhan, oleh perusahaan-perusahaan di sektor formal modern. Perusahaan-perusahaan besar milik asing biasanya tidak melihat upah minimum sebagai beban biaya yang penting dan bukan sebagai faktor terpenting bagi investor dalam memilih lokasi investasi. Namun, ini menjadi masalah bagi industri-industri padat karya yang harus menghadapi persaingan berat dengan produsen-produsen serupa di tempat lain di wilayah Asia Timur, khususnya Vietnam dan China.

Gambar 4.13 Upah minimum riil di Indonesia meningkat tahun-tahun terakhir ini

Sumber: Database Kantor Bank Dunia Jakarta.

Bukti mengenai dampak upah minimum terhadap lapangan kerja formal di Indonesia bervariasi. SMERU (2001) menunjukkan bahwa kenaikan upah minimum berdampak negatif pada lapangan kerja sektor formal di daerah perkotaan setelah krisis. Efek negatif terbesar dirasakan oleh mereka yang rentan terhadap perubahan kondisi pasar tenaga kerja, seperti kaum wanita, pekerja muda, dan pekerja yang kurang berpendidikan. Namun, Alatas dan Cameron (2003) mendapatkan hasil yang berbeda dari kajian tentang dampak upah minimum dalam kondisi pasar tenaga kerja yang lebih menguntungkan sebelum masa krisis. Kajian mereka membahas tentang dampak upah minimum terhadap lapangan kerja pada industri pakaian, tekstil, sepatu, dan kulit. Hasil studi mereka menunjukkan bahwa kenaikan upah minimum tidak mempunyai dampak ketenagakerjaan yang signifikan untuk perusahaan besar, baik domestik maupun asing. Sebaliknya kenaikan upah minimum memiliki dampak negatif yang signifikan terhadap lapangan kerja pada perusahaan-perusahaan kecil domestik. Penelitian sebelumnya oleh Rama (1996) juga menemukan hasil yang serupa.

Saat ini, upah minimum mungkin menjadi kendala yang lebih penting bagi pertumbuhan lapangan kerja daripada sebelum krisis. Hasil yang berbeda dari berbagai kajian tentang pasar tenaga kerja pada masa sebelum dan sesudah krisis menunjukkan bahwa upah minimum mungkin menjadi kendala yang lebih penting bagi lapangan kerja sektor formal pada masa sekarang daripada ketika kondisi pasar tenaga kerja lebih menguntungkan pada masa sebelum krisis. Namun, perlu dicatat bahwa sebagian besar perusahaan mikro dan kecil pada tingkat kabupaten tidak memenuhi peraturan upah minimum sama sekali. Sebagai contoh, sebuah studi kasus yang dilakukan di Kabupaten Serang, Banten (Bank Dunia, 2006i) menunjukkan bahwa meskipun perusahaan-perusahaan besar milik asing menyatakan bahwa mereka menggaji karyawannya sesuai dengan, atau bahkan di atas, upah minimum, banyak perusahaan Indonesia berskala kecil atau menengah, atau bahkan lebih besar, yang masih menggaji pekerjanya di bawah upah minimum. Ketidapatuhan yang ditunjukkan oleh luas ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa upah minimum bukanlah kendala utama bagi pertumbuhan sebagian besar perusahaan kecil.

Pembayaran pesangon

Peraturan pembayaran pesangon mungkin juga membatasi mobilitas di dalam pasar tenaga kerja sektor formal. Peraturan PHK di Indonesia yang mencakup ketentuan-ketentuan yang mengatur pembayaran pesangon telah mengalami perubahan yang signifikan sejak 1996, baik dalam hal nilai pesangon maupun cakupan kelompok-kelompok yang bervariasi. Sementara beberapa negara tengah mereformasi sistem pembayaran pesangon mereka untuk mengurangi biaya PHK, Indonesia tampaknya bergerak ke arah yang berlawanan, dengan tindakan-tindakan yang menyebabkan kenaikan biaya PHK.

Jumlah pembayaran pesangon bagi karyawan yang telah bekerja lama meningkat sejak diberlakukannya Undang-Undang Tenaga Kerja No. 13/2003. Undang-Undang tersebut mendefinisikan hak pekerja, jumlah pembayaran pesangon, serta pembayaran masa bakti tergantung pada penyebab berhenti kerja. Tiga kategori utama alasan berhenti kerja mencakup:

- Berhenti secara sukarela;
- PHK karena alasan ekonomi (yaitu perampangan jumlah karyawan dan kebangkrutan); dan
- Pelanggaran (pelanggaran kecil dan besar atau tindakan kriminal).

Bagi karyawan yang dipecat karena alasan ekonomi, undang-undang tersebut menaikkan jumlah pembayaran pesangon tiga kali lipat dibandingkan peraturan tahun 1986.

Namun, bukti dari studi kasus di Kabupaten Serang menunjukkan bahwa kebanyakan usaha kecil dan menengah, dan bahkan perusahaan-perusahaan besar padat karya tidak mematuhi undang-undang tersebut (Bank Dunia, 2006b). Ketika perekonomian mengalami penurunan, banyak perusahaan menyatakan bahwa mereka tidak mampu membayar berdasarkan UU tahun 2003, dan karena itu mereka memilih penyelesaian berdasarkan tawar-menawar tripartit. Dalam banyak kasus, pembayaran pesangon pada praktiknya adalah sebesar satu atau dua bulan gaji, tanpa mempertimbangkan hak yang seharusnya diperoleh secara hukum.





Meskipun undang-undang itu tidak dipatuhi banyak perusahaan, undang-undang tersebut masih mencemaskan kalangan bisnis.

Banyak perusahaan khawatir akan kemampuan mereka untuk tetap dapat kompetitif di tengah pertumbuhan bisnis yang lambat dan ancaman persaingan dari industri serupa di wilayah Asia Timur. Perusahaan cenderung menggunakan pekerja kontrak jangka pendek dan mengalihkan pesanan-pesanan mereka ke pihak luar (outsourcing), khususnya untuk perusahaan-perusahaan yang fluktuasinya pesannya tinggi, guna menghindari penggunaan para pekerja akan yang berhak atas pesangon yang lebih besar.

Pekerja kontrak jangka pendek dan pengalihan pekerjaan ke pihak luar

Peraturan yang mengatur pengangkatan karyawan kontrak dan pengalihan pekerjaan ke pihak luar tampaknya semakin ketat. Khususnya, Keputusan Menteri No. 100/2004 mengenai Persetujuan Kerja Waktu Terbatas (PKWT) memuat peraturan-peraturan yang lebih ketat, di antaranya adalah sebagai berikut:

- **Pembaruan kontrak:** Sementara keputusan terdahulu hanya mengizinkan satu kali pembaruan kontrak jangka pendek, masih tidak jelas apakah hal itu diperbolehkan dalam keputusan baru ini;
- **Syarat-syarat pelaporan:** Ada syarat-syarat tertentu untuk melaporkan nama-nama pekerja harian dan pekerja dengan jangka waktu kontrak tertentu kepada kantor tenaga kerja setempat (LP3E, FE UNPAD-GIAT, 2004);
- **Pembatasan masa kontrak:** Di dalam keputusan yang baru, majikan hanya dapat mempekerjakan pegawai dengan jangka waktu kontrak yang terbatas, yaitu tidak lebih dari dua tahun dengan izin perpanjangan satu tahun karena alasan-alasan tertentu.⁸⁷ Majikan dapat mempekerjakan pegawai dengan kontrak musiman atau harian yang tidak lebih dari tiga bulan; jika tidak, mereka harus menjadi pegawai tetap;
- **Pembatasan kegiatan:** Peraturan yang baru juga membatasi pengalihan produksi dan jasa ke pihak luar hanya pada kegiatan -kegiatan 'bukan inti', seperti pelayanan kebersihan, keamanan, dan catering.

⁸⁷ Ini mencakup pekerjaan yang hanya sesekali atau pekerjaan sementara, pekerjaan khusus yang harus diselesaikan dalam waktu maksimum 3 tahun, atau pekerjaan yang berhubungan dengan pengenalan produk baru dalam rangka uji coba.

Berbagai pembatasan pada pilihan pengaturan tenaga kerja telah menghalangi perusahaan untuk mempekerjakan pegawai tetap baru di sektor formal. Meskipun demikian, peraturan-peraturan ini agaknya tidak berdampak langsung terhadap lapangan kerja sektor informal, di mana peraturan-peraturan tersebut tidak mengikat. Dampaknya terhadap perusahaan-perusahaan di sektor informal terutama berasal dari meningkatnya pasokan tenaga kerja ke sektor tersebut sebagai akibat lambannya pertumbuhan lapangan kerja di sektor formal.

Bukti menunjukkan adanya kenaikan penggunaan pekerja kontrak dan pengalihan pekerjaan ke pihak luar. Studi kasus di Kabupaten Serang membenarkan adanya kecenderungan yang mengarah pada pemakaian pekerja kontrak dan pengalihan pekerjaan ke pihak luar sebagai akibat dari kondisi pesanan yang fluktuatif; kelebihan pasokan di pasar tenaga kerja; dan dampak dari Undang-Undang No. 13/2003, khususnya yang berkaitan dengan pembayaran pesangon. Perusahaan telah membatasi jumlah pegawai tetap, atau tidak mempekerjakan pegawai tetap sama sekali. Bukanlah hal yang aneh apabila terdapat perusahaan-perusahaan dengan kondisi pesanan yang berfluktuasi yang 20 persen pekerjanya merupakan tenaga harian. Ada juga kasus-kasus di mana perusahaan mempekerjakan 70 persen pekerja sebagai pekerja kontrak jangka pendek yang dibayar harian.

Akan tetapi, hanya sangat sedikit pekerja kontrak yang pernah diangkat menjadi pegawai tetap. Studi kasus di Serang menunjukkan bahwa sangat sedikit pekerja kontrak yang diangkat menjadi pegawai tetap setelah masa kontrak dua sampai tiga tahun mereka selesai. Perusahaan sering mengontrak kembali para pekerjanya untuk jangka pendek berikutnya, tanpa memperhatikan masa kontrak maksimum dua sampai tiga tahun, atau masa tenggang 30 hari yang disyaratkan antara selesainya satu kontrak jangka pendek dan dimulainya kontrak berikutnya. Kesenjangan antara undang-undang dan kenyataan yang ada menunjukkan adanya surplus pasar tenaga kerja, di mana banyak pencari kerja mau menerima pekerjaan sementara tanpa menuntut upah minimum resmi dan tunjangan karyawan.

Menjadikan kebijakan ketenagakerjaan lebih berpihak pada penduduk miskin

Ulasan dan revisi yang menyeluruh terhadap aturan-aturan ketenagakerjaan di Indonesia baik pada tingkat nasional dan daerah sangatlah penting. Ada begitu banyak bukti yang menunjukkan bahwa meningkatnya kembali 'pengangguran' sejak masa krisis moneter merupakan akibat dari iklim investasi yang buruk bagi perusahaan-perusahaan sektor formal.

Berbagai aturan ketenagakerjaan akhir-akhir ini merupakan faktor pendukung penting bagi kondisi tersebut. Aturan-aturan ketenagakerjaan yang ada pada dasarnya 'anti penduduk miskin', sebagian besar karena aturan-aturan tersebut mendorong kenaikan jumlah tenaga kerja di sektor informal, yang merupakan sektor yang tak terlindungi.

Sebuah kontrak sosial baru diperlukan berkenaan dengan upah minimum, pembayaran pesangon, dan cara penyelesaian masalah tenaga kerja industri. Indonesia perlu secara besar-besaran mengurangi biaya-biaya yang terkait dengan tenaga kerja, khususnya pekerja muda dan pekerja wanita yang menghadapi kesulitan terbesar dalam mendapatkan pekerjaan sektor formal. Pada saat yang sama, pemerintah juga harus melindungi dan memperkuat hak dan kondisi dasar ketenagakerjaan sesuai dengan tahap perkembangan negara.



Selain itu, usaha ini perlu disertai oleh upaya-upaya untuk ‘mensosialisasikan’ ide-ide utama tersebut melalui media dan kampanye advokasi, jika hal-hal tersebut ingin diterima oleh para aktor politik kunci pada tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Kebijakan-kebijakan pendukung sosial bagi pekerja miskin (seperti program subsidi tunai bagi kalangan yang paling terkena dampak kenaikan harga bahan bakar minyak) dan skema-skema pekerjaan umum bagi penduduk miskin dapat menjadi pelengkap yang penting dalam memberikan dukungan bagi reformasi aturan-aturan ketenagakerjaan.

Menghubungkan penduduk miskin dengan layanan keuangan

Sistem keuangan yang baik memainkan peran penting dalam perkembangan ekonomi dengan berperan sebagai perantara yang efisien antara penabung dan peminjam, dengan cara yang dapat menghasilkan tingkat keuntungan investasi yang memuaskan serta manajemen risiko yang efektif. Pada tingkat ekonomi mikro, dalam tiga dekade terakhir ini terlihat semakin meningkatnya apresiasi terhadap potensi peran layanan atau jasa keuangan dalam upaya penanggulangan kemiskinan, baik untuk mendukung kenaikan penghasilan di kalangan penduduk miskin maupun memungkinkan mereka untuk mengurangi kerentanan mereka terhadap guncangan ekonomi.

Indonesia merupakan pemimpin dunia dalam keuangan mikro. Meskipun sistem unit Bank Rakyat Indonesia (BRI) sejauh ini merepresentasikan satu-satunya lembaga keuangan mikro terbesar di Indonesia, BRI hanyalah satu dari sekian banyak lembaga keuangan yang berhasil menemukan cara untuk melayani rumah tangga yang berpenghasilan sangat rendah dan usaha-usaha skala mikro, sambil tetap mendapat laba yang cukup untuk bertahan dan mengembangkan usaha. Dari pengalaman ini, kita dapat mencirikan tiga jenis hubungan antara layanan keuangan dan penanggulangan kemiskinan:

- (1) Keuangan mikro bagi penduduk miskin
- (2) Tabungan dan jasa-jasa keuangan lainnya bagi penduduk miskin
- (3) Kredit bagi usaha-usaha yang menciptakan lapangan kerja

Bagian ini secara singkat membahas tiap-tiap butir di atas, dengan menyajikan hubungan-hubungan yang mendasar dan sejumlah kendala utama. Bagian berikut menunjukkan bagaimana kendala-kendala tersebut dapat diatasi. Perlu dicatat bahwa sebagian besar rekomendasi pada bagian ini juga relevan dengan Bab mengenai Perlindungan Sosial untuk mengurangi kerentanan kelompok penduduk miskin dan penduduk hampir-miskin.

1. Sistem keuangan mikro bagi penduduk miskin

Keberhasilan keuangan mikro merupakan hasil, sekaligus juga penyebab, pertumbuhan. Ketika mempertimbangkan keberhasilan keuangan mikro di Indonesia pada masa lalu dan masa belakangan ini, penting bagi kita untuk mempertahankan suatu sudut pandang. Pertumbuhan kuat dan keberhasilan lembaga keuangan mikro—yang sebagian besar berada di daerah pedesaan namun terutama bergerak di sektor nonpertanian—pada 1980-an hingga pertengahan 1990-an didahului dan diiringi dengan stabilitas ekonomi makro, tumbuhnya produktivitas pertanian, dan investasi besar pada infrastruktur pedesaan, khususnya jalan. Kombinasi pertumbuhan di bidang pertanian dan meningkatnya kesempatan di bidang perdagangan dan jasa karena adanya jalan-jalan baru telah menghasilkan lingkungan yang amat baik bagi pertumbuhan perusahaan kecil dan menengah, khususnya perdagangan kecil.

Namun, keuangan mikro memiliki keterbatasan, khususnya bila tidak terjadi pertumbuhan. Pengalaman ini menunjukkan peran yang diharapkan dapat dimainkan oleh usaha mikro dan lembaga keuangan mikro dalam pembangunan ekonomi. Dalam masa pertumbuhan ekonomi, perkembangan usaha mikro dapat dianggap sebagai perwujudan efek pelipat ganda, yang mengambil keuntungan dari peluang pertumbuhan yang disediakan oleh perbaikan infrastruktur atau kemajuan teknologi yang tersebar secara luas. Akan tetapi, usaha mikro jarang berperan sebagai mesin pertumbuhan yang independen. Ini memang benar karena usaha mikro yang mampu menciptakan pertumbuhan yang berkesinambungan, yang jumlahnya sangat sedikit, dengan cepat berkembang menjadi usaha kecil dan menengah.

Meskipun demikian, masih terdapat nilai potensial yang besar untuk menghubungkan rumah tangga dengan sistem keuangan untuk pertama kalinya. Dengan tersedianya akses terhadap kredit untuk usaha rumah tangga, ada kesempatan bagi keluarga untuk memanfaatkan secara luas dan efisien tenaga kerja di dalam rumah tangga tersebut. Hal ini akan meningkatkan kemampuan keluarga untuk mendapatkan keuntungan dari kesempatan berinvestasi dalam rumah tangga, apakah itu di dalam ataupun di luar usaha rumah tangga tersebut. Selain itu, rumah tangga dapat meningkatkan kemampuannya untuk memperlancar konsumsi dari waktu ke waktu, terutama melalui tabungan dan diversifikasi usaha.

Bahkan, hanya dengan menjangkau penduduk miskin yang layak memperoleh kredit yang ada sekarang saja berarti akan terjadi peningkatan yang berarti dalam jumlah peminjam pada lembaga keuangan mikro yang telah ada. Sebagai contoh, Survei Akses dan Jasa Keuangan Mikro (Microfinance Access and Services Survey, MASS) yang dilakukan pada 2002 (Bank Dunia, 2006h) menyimpulkan bahwa meskipun sekitar dua pertiga rumah tangga memenuhi syarat untuk mendapatkan kredit dari lembaga keuangan mikro komersial (sebuah lembaga dengan persyaratan yang mirip dengan Bank Rakyat Indonesia-BRI Unit), sebagian besar penduduk miskin yang bukan peminjam tidak menyadari bahwa mereka memenuhi syarat untuk memperoleh pinjaman skala mikro. Lebih dari seperlima (21,6 persen) dari seluruh rumah tangga adalah peminjam. Selain itu, 41 persen dari mereka yang memenuhi syarat namun tidak meminjam (19 persen dari total rumah tangga) mengisyaratkan bahwa mereka ingin meminjam, sedangkan 53 persen dari rumah tangga yang tidak memenuhi syarat (17 persen dari total rumah tangga) mengatakan bahwa mereka juga ingin meminjam.

Ini menunjukkan bahwa jumlah pinjaman keuangan mikro dapat meningkat hingga dua kali lipat jika dapat ditemukan cara untuk mengatasi kendala-kendala yang dihadapi oleh rumah tangga dan perusahaan-perusahaan yang memenuhi syarat dan ingin mendapat pinjaman, tetapi saat ini tidak melakukannya. Banyak, kendati tidak semua, dari mereka yang memenuhi syarat (tetapi tidak meminjam) tampaknya akibat kekurangan informasi mengenai bagaimana dan dari mana mereka dapat memperoleh pinjaman.

Selain itu, ada banyak rumah tangga yang hampir memenuhi syarat, namun memerlukan sedikit campur tangan agar mereka menjadi layak untuk memperoleh kredit. Dengan demikian, target pasar untuk inisiatif kredit khusus dapat lebih luas daripada sekadar penduduk miskin yang saat ini memenuhi syarat. Berdasarkan pengalaman program kredit P4K⁸⁸ dan program-program lainnya, upaya-upaya untuk membangun kapasitas calon peminjam akan lebih baik dilakukan melalui program-program kredit yang dirancang dengan baik atau melalui lembaga-lembaga keuangan mikro yang berafiliasi dengan Lembaga Swadaya Masyarakat, daripada melalui lembaga keuangan mikro 'komersial'.

Meskipun demikian, hanya sedikit lembaga di Indonesia yang bersedia secara aktif menjadikan usaha penduduk miskin sebagai target tatkala jumlah calon peminjam bukan miskin (meskipun biasanya masih berpendapatan rendah) lebih mewakili pasar yang lebih besar dan lebih berhasil dalam waktu singkat. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya



⁸⁸ P4K adalah Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan.



husus untuk lebih meningkatkan secara cepat jumlah rumah tangga miskin yang meminjam dari lembaga-lembaga keuangan mikro 'komersial'.

2. Jasa keuangan bagi penduduk miskin: memperkecil jarak, memperbarui produk

Mekanisme tabungan yang aman sangat berharga bagi penduduk miskin. Bagi rumah tangga miskin yang dapat memanfaatkan kredit secara produktif, kredit terus mendominasi jasa keuangan lainnya dalam potensinya untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rumah tangga. Namun, sebagian besar rumah tangga miskin saat ini tidak pada posisi untuk memanfaatkan kredit secara efektif. Mencoba untuk memberi

pinjaman kepada rumah tangga miskin ini dapat berisiko memperparah kemiskinan mereka akibat beban tagihan utang atau menyebabkan mereka bangkrut. Di samping itu, lembaga keuangan mikro pun menjadi tidak dapat dipercaya karena mereka gagal menagih utang. Risiko penyalahgunaan layanan tabungan jauh lebih kecil (selama lembaga tabungan tersebut likuid dan penabung dapat sewaktu-waktu mengambil kembali uang mereka). Selain itu, penggunaan layanan keuangan ini juga lebih tersebar luas daripada kredit.

Dampak layanan tabungan terhadap pertumbuhan masih jauh lebih rendah daripada dampak kredit yang digunakan secara lebih baik. Tabungan semata, bahkan untuk jangka waktu yang lama, tidak mungkin dapat melepaskan keluarga dari kemiskinan. Sebenarnya, tabungan uang, khususnya dengan jumlah akumulasi yang dilakukan penduduk miskin, biasanya bukanlah investasi yang baik—bunga yang diperoleh dari jumlah tabungan sangat kecil bila dibandingkan laju inflasi di Indonesia. Namun, tabungan bank aman, likuid (mudah diuangkan), dan terjaga kerahasiaannya, serta mencegah orang untuk menggunakan uang seenaknya sehingga membantu banyak orang untuk tetap menabung.

Akan tetapi, tabungan dapat menjadi tahap awal akumulasi aset atau persiapan untuk pengeluaran yang besar. Tabungan uang juga dapat mengurangi kerawanan terhadap guncangan ekonomi (membantu mencegah rumah tangga jatuh ke jurang kemiskinan), dan rekening tabungan dapat memudahkan pengaturan uang tunai yang seksama.

Manfaat antikemiskinan dari tabungan adalah terutama bagi generasi selanjutnya, khususnya dalam membantu anak-anak melanjutkan pendidikan mereka—yang merupakan motivasi utama bagi tabungan rumah tangga. Dorongan yang lebih intensif bagi gaya hidup yang berorientasi pada tabungan, seperti yang dipromosikan oleh banyak koperasi kredit di Indonesia, tentu menghasilkan manfaat, tetapi juga cukup sulit untuk menyebarkan di luar lingkungan sosial yang sangat mendukung.

Layanan pembayaran juga berperan untuk mempermudah transfer. Kredit dan tabungan merupakan dua layanan keuangan dasar, namun layanan pembayaran *online* (di sini istilah itu dipakai untuk penyetoran/penarikan di banyak lokasi, transfer elektronik, pengiriman uang ke dalam dan luar negeri, akses ATM, debit/kartu PoS, dan berbagai layanan sejenis) telah menjadi semakin penting bahkan bagi rumah tangga dengan pendapatan yang relatif kecil di Indonesia dalam sepuluh tahun terakhir ini. Dari segi dampak kemiskinan, akses *online* mempermudah pengiriman uang ke dalam maupun ke luar negeri, membantu anggota keluarga, termasuk anak sekolah atau sanak saudara yang tinggal jauh dari pencari nafkah utama dalam keluarga. Pengenalan jasa *online* bagi daerah pedesaan yang sebelumnya tidak terlayani dapat sangat meningkatkan perniagaan setempat seandainya ada potensi untuk perdagangan dalam jumlah besar untuk komoditas pertanian atau komoditas lainnya. Namun, pengaruh ini kemungkinan terutama berupa manfaat tidak langsung bagi penduduk desa miskin.

Untuk memfasilitasi pembayaran elektronik, sejauh ini satu-satunya langkah yang sangat berguna adalah mendorong BRI untuk bergerak lebih cepat menerapkan Sistem Unitnya dan membangun pos pelayanan desa secara *online*. BRI memang telah bergerak ke arah ini, dan berkomitmen untuk membuat 1,000 unit online pada tahun 2006—target yang jauh lebih tinggi daripada yang dicapai sebelumnya sebanyak 200-300 unit per tahun. Sebagai pemegang saham utama di BRI, pemerintah dapat mengisyaratkan dukungannya agar BRI melakukan investasi yang lebih besar dan memberi dukungan teknis di wilayah tersebut, jika hal itu belum dilakukan.

Pendekatan yang spesifik pada satu lembaga itu harus disertai dengan program insentif bagi setiap bank yang mendirikan lokasi layanan *online* di daerah pedesaan atau daerah terpencil, dengan kehati-hatian untuk memastikan agar rancangan program itu tidak mendorong suatu solusi teknis tertentu tanpa disadari. Bank-bank Perkreditan Rakyat (BPR) juga akan mendapatkan manfaat besar dengan meningkatnya akses pelayanan *online*, yang akibat kekurangan itu tabungan di BPR saat ini tidak bersifat kompetitif.

3. Dapatkah perusahaan kredit menciptakan lebih banyak pekerjaan bagi penduduk miskin?

Dampak tidak langsung kredit dalam membangkitkan pertumbuhan tenaga kerja mungkin sama pentingnya dengan dampak langsung keuangan mikro dan jasa keuangan. Tidak semua orang adalah wirausahawan. Merancang kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan mengandaikan penduduk miskin adalah pelaku ekonomi yang tidak berdaya dan tidak mampu mengelola urusan mereka sendiri sama kelirunya dengan menganggap bahwa semua penduduk miskin adalah wirausahawan. Agar rumah tangga miskin dapat terlepas dari kemiskinan, yang penting bukanlah swakerja yang hanya cukup menutupi kebutuhan dasar (*subsistence-self-employment*), tetapi kemampuan untuk mendapatkan pekerjaan yang stabil bagi dirinya atau anak-anaknya.

Apakah dengan mengurangi kendala kredit akan menghasilkan pertumbuhan lapangan kerja di kalangan penduduk miskin? Karena usaha kecil dan menengah (UKM) sering menyebut bahwa kredit (beserta pemasaran atau kendala pasar) merupakan satu dari dua kendala utama dalam bisnis mereka,⁸⁹ apakah ada kaitan penting antara keuangan dan pertumbuhan lapangan kerja? Dengan kata lain, dapatkah penghapusan hambatan kredit bagi perusahaan yang berorientasi pada pertumbuhan mendorong tumbuhnya lapangan kerja bagi penduduk miskin? Jawaban atas pertanyaan ini tergantung pada jawaban terhadap empat pertanyaan berikut:

- Apakah sejumlah besar perusahaan mengalami kendala kredit?
- Kendala-kendala apa saja yang mereka hadapi?
- Apakah dengan mengurangi kendala kredit perusahaan-perusahaan ini dapat meningkatkan lapangan kerja?
- Dapatkah lapangan kerja seperti itu menyerap tenaga kerja dari kalangan penduduk miskin?

Sejumlah besar perusahaan mengalami kendala kredit. Hambatan-hambatan sistemik akses pinjaman masih dihadapi oleh perusahaan, baik kecil, menengah maupun besar. Bagi perusahaan besar dan konglomerat, kendala sistemik utama untuk mengakses kredit cenderung bersifat struktural, seperti risiko yang berkaitan dengan kegagalan dalam sistem hukum. Namun, bagi usaha kecil dan menengah, sebagian besar kendala sistemik berupa masalah kebijakan yang mudah dikelola. Survei Iklim Investasi Pedesaan (RICS) menambahkan data yang penting dan pemahaman tentang masalah-masalah kredit yang dihadapi oleh usaha mikro dan kecil. Separuh dari perusahaan yang disurvei mengatakan bahwa mereka mengalami hambatan keuangan untuk mempertahankan keberlangsungan usaha ataupun melakukan perluasan usaha (lihat Tabel 4.7). Hampir seperempat dari perusahaan tersebut mengatakan bahwa ini merupakan masalah utama yang mereka hadapi.

⁸⁹ Lihat Survei Terintegrasi (Susi) dari BPS 2001-2003 serta Survei Iklim Investasi Pedesaan (RICS) (www.worldbank.org/id/rica)

Tabel 4.7 Hambatan-hambatan keuangan yang dihadapi usaha nonpertanian di daerah pedesaan

Potensi hambatan yang berhubungan dengan keuangan (N=2,366)	Suatu masalah? (% Usaha)	Masalah utama? (% Usaha)
Peluang untuk meminjam dari anggota keluarga, teman atau lainnya	33	3
Peluang untuk meminjam dari lembaga keuangan formal	46	11
Suku bunga	47	5
Prosedur peminjaman bank yang berbelit-belit	45	2
Kekhawatiran tidak dapat membayar tagihan	45	2
Semua hambatan keuangan	52	23

Sumber: Dihitung dari RICS, 2006.

Ada banyak alasan lain yang menyebabkan perusahaan tidak mencari pinjaman. Ada banyak kendala yang menyebabkan perusahaan enggan untuk mencari pinjaman dari lembaga keuangan formal. Kendalanya antara lain adalah tidak adanya agunan, ketakutan tidak dapat mengembalikan pinjaman, keengganan memiliki utang, prosedur pemberian pinjaman yang rumit dan suku bunga yang tinggi.

Pengurangan kendala kredit pada perusahaan-perusahaan ini mungkin akan meningkatkan lapangan kerja.

Perusahaan-perusahaan yang disurvei oleh RICS mengindikasikan bahwa pendapatan mereka mungkin akan bertambah sebesar 40 hingga 50 persen jika kendala-kendala keuangan tersebut dapat diatasi. Analisis mengenai perbandingan jumlah pinjaman dengan modal kerja perusahaan-perusahaan tersebut menunjukkan bahwa perusahaan dapat mengalami ekspansi usaha yang lebih besar. Karena kondisi kebanyakan usaha mikro dan kecil bersifat padat karya, maka sangat mungkin ekspansi usaha yang besar akan diiringi oleh pertumbuhan lapangan kerja.

Akan tetapi, tidak begitu jelas apakah penduduk miskin akan menjadi penerima manfaat yang utama. Sayangnya,

kita tidak tahu apakah penduduk miskin berada di antara penerima manfaat utama akibat adanya kenaikan lapangan kerja usaha mikro, kecil dan menengah, walaupun kebanyakan pekerja tentu saja akan berasal dari rumah tangga miskin dengan pendapatan yang rendah (yaitu, rumah tangga hampir-miskin). Dengan pertumbuhan lapangan kerja yang lambat, pekerja miskin yang kurang berpendidikan mungkin akan mengalami kondisi yang tidak beruntung selama tahap-tahap awal pertumbuhan lapangan kerja dibandingkan dengan teman-teman mereka yang sedikit lebih baik kondisinya, tetapi masih memiliki penghasilan di bawah standar. Bahkan, jika lapangan kerja usaha kecil dan menengah sudah mulai tumbuh, kelompok penduduk termiskin pun mungkin masih akan berada di ujung antrian untuk pekerjaan sektor perdagangan dan manufaktur, di mana rata-rata pendidikan pekerja cenderung sedikit lebih tinggi (tingkat sekolah menengah) daripada pekerja di bidang pertanian, konstruksi, atau pertambangan (tingkat sekolah dasar).

Tabel 4.8 Alasan-alasan untuk tidak mengajukan pinjaman dari lembaga keuangan formal (perusahaan-perusahaan yang memerlukan dana tambahan)

	Mikro	Kecil	Menengah/ Besar	Semua Usaha
N – Jumlah usaha dalam survei	856	70	11	961
% usaha yang mencantumkan kategori tersebut untuk alasan tidak mencari pinjaman (diperbolehkan lebih dari satu)				
Ketakutan tidak bias membayar pinjaman	62	44	27	59
Suku bunga terlalu tinggi	59	57	73	59
Tidak mau memiliki hutang	50	36	50	
Jaminan tidak cukup/tidak memenuhi syarat	50	39	0	48
Prosedur yang berbelit-belit	46	43	45	45
Lebih suka menabung	45	53	27	45
Lebih suka meminjam dari keluarga atau teman	36	36	27	36
Tidak tahu bagaimana mengajukan permohonan pinjaman	32	14	0	30
Tidak tahu dimana harus mengajukan permohonan pinjaman	26	11	0	24
Tidak ada Lembaga Keuangan Formal terdekat	21	17	0	20
Memiliki masalah dengan pinjaman sebelumnya (%)	6	9	18	7

Sumber: Dihitung dari RICS, 2006.

Beberapa pendekatan untuk memperbaiki akses terhadap layanan keuangan

Ada tiga pendekatan untuk memperbaiki akses layanan keuangan yang dapat mendukung penanggulangan kemiskinan and pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin.

1. *Beri dukungan terhadap satu atau dua program jangkauan keluar (outreach initiatives) yang menghubungkan peminjam baru skala mikro dengan sistem keuangan.*

Salah satu pendekatan adalah mengembangkan program jangkauan keluar model P4K guna membiayai usaha rumah tangga pada rumah tangga berpendapatan rendah di daerah pedesaan. Serupa dengan program Kredit Mini/Midi yang menandai awal kegiatan keuangan mikro Unit BRI pada akhir 1970-an, program P4K merupakan satu dari sedikit program kredit yang berhasil. Keberhasilan program ini terutama disebabkan karena begitu banyak aspek dari program tersebut sudah bersifat 'kelembagaan' sejak dari awal. Dengan pada awalnya didanai oleh IFAD/ADB dan dilaksanakan bekerja sama dengan Departemen Pertanian dan BRI, para penyuluh pertanian membentuk dan memelihara kelompok-kelompok. Pada saat kelompok-kelompok itu sudah siap, BRI memberikan pinjaman kepada kelompok-kelompok tersebut. BRI juga menangani administrasi keuangan. Puncaknya adalah pada saat program tersebut berhasil memberikan pinjaman kepada lebih dari 200.000 nelayan dan petani marjinal.

Masih diperlukan subsidi untuk sebagian biaya pembentukan kelompok, pengawasan, dan pelembagaannya.

Meskipun program tersebut memiliki catatan pembayaran pinjaman yang baik (lebih dari 95 persen), khususnya dibandingkan dengan program-program kredit pemerintah/lembaga donor lainnya, masih diperlukan subsidi tidak langsung untuk menutupi sebagian biaya pembentukan kelompok; supervisi lokal, regional, dan nasional; dan pelembagaan, termasuk pula bantuan teknis. Secara umum, risiko pinjaman terbukti terpusat pada pinjaman pertama; jika peminjam membayar kembali pinjaman pertama mereka secara tepat waktu, risiko pinjaman berikutnya akan menurun ke tingkat yang dapat diterima secara komersial. Pengganti program ini dapat disebar ke seluruh wilayah pedesaan dan semi-perkotaan di Indonesia, tidak hanya di provinsi-provinsi saat ini saja. Dibandingkan dengan

program lain yang pernah dicobakan di Indonesia, pendekatan P4K ini memiliki kelebihan besar dalam hal mejangkau lapisan bawah di daerah pedesaan; upaya-upaya lain untuk mencapai kelas peminjam yang sama (termasuk koperasi simpan-pinjam skala kecil) membutuhkan jumlah peminjam yang banyak (50-100) pada tingkat lokal guna mendukung pengembangan sebuah lembaga.

Untuk menjamin keberhasilan, dibutuhkan keterlibatan awal dari lembaga keuangan mikro yang komersial.

Untuk mencapai keberhasilan jangka panjang, inisiatif seperti ini harus bertujuan untuk membawa peminjam ke dalam sistem keuangan. Dahulu, hal ini dapat terlaksana dengan melembagakan program. Pendekatan yang lebih baik adalah dengan memberi insentif kepada pemberi pinjaman mikro komersial untuk mulai meminjamkan pada pihak peminjam sebelum program itu berakhir (bukan penyerahan pada akhir program yang seringkali tidak berjalan). Kuncinya adalah keterlibatan awal dari lembaga keuangan mikro komersial yang tertarik dengan pendekatan tersebut.

2. *Buatlah bank-bank komersial (dan BPR) lebih transparan*

Laporan lebih baik yang dibuat pihak peminjam akan memperbaiki transparansi. Inisiatif ini akan membutuhkan semacam keahlian teknis dan keinginan untuk mendorong lembaga-lembaga keuangan utama untuk menjadi lebih transparan dalam kegiatan mereka. BRI secara khusus telah membangun dirinya mungkin sebagai lembaga keuangan usaha mikro terbaik di dunia, yang sampai saat ini telah meminjamkan kepada lebih dari 3 juta peminjam mikro di seluruh negeri. Meskipun demikian, akibat cara pelaporan BRI, kebanyakan BPD,⁹⁰ dan beberapa bank lainnya yang mengklaim memfokuskan diri pada peminjam usaha mikro, kecil dan menengah, sulit untuk menentukan seberapa banyak pinjaman yang sebenarnya telah diberikan untuk usaha mikro/kecil, dan berapa banyak yang telah diberikan sebagai pinjaman untuk keperluan konsumsi kepada pihak perorangan.

Bank cenderung menekankan jumlah total pencairan pinjaman, bukan jumlah pinjaman yang belum dilunasi atau jumlah peminjam. Sebagai contoh, bank sering enggan untuk memperlihatkan jumlah pinjaman usaha mikro terpisah dari pinjaman skala mikro bagi pegawai negeri dan karyawan. Bank juga cenderung menekankan jumlah kumulatif pencairan pinjaman daripada jumlah pinjaman yang belum dilunasi atau jumlah peminjam. Hal ini bukan dimaksudkan untuk mempermalukan bank atau menambah beban tambahan dalam pelaporan, melainkan supaya bank dapat memberikan gambaran yang lebih akurat tentang kegiatan keuangan mikro mereka saat ini. Pada praktiknya, informasi tambahan yang diperlukan dari bank tidak terlalu berlebihan:

- Penekanan yang lebih besar pada pelaporan jumlah rekening atau orang yang diberi pinjaman usaha mikro, kecil dan menengah, bukan hanya nilai rupiah;
- Klasifikasi pinjaman yang lebih jujur, yang membedakan antara pinjaman untuk keperluan usaha dan pinjaman untuk keperluan konsumsi; dan
- Khususnya bagi bank pemerintah, rugi laba bank seharusnya diuraikan berdasarkan jenis usaha.

3. *Pastikan bahwa semua bank memiliki produk tabungan yang bebas biaya bagi penduduk miskin (dan juga setiap orang)*

Biaya bank, bahkan dalam jumlah yang kecil pun, dapat mengikis tabungan penduduk miskin. Karena penduduk miskin tidak mungkin memperoleh bunga yang besar, biaya bulanan yang kecil atau biaya per transaksi pada simpanan dan penarikan uang dapat menghilangkan pendapatan bunga dan bahkan menyebabkan saldo tabungan mereka turun dari segi nominal. Meskipun dikehendaki, suku bunga yang tinggi bukan merupakan prasyarat bagi tabungan yang berpihak pada penduduk miskin. Yang menjadi prasyarat justru adalah struktur biaya dan bunga yang melindungi saldo nominal tabungan penduduk miskin.

⁹⁰ Bank-bank komersial pemerintah di tingkat provinsi.

Karena beban perbankan yang bebas biaya akan ditanggung oleh pihak bank, skema penghargaan/imbalan dapat berperan sebagai insentif.

Dalam rangka menerapkan kebijakan ini (baik melalui regulasi maupun usaha sukarela yang dikoordinasi oleh Bank Indonesia), seharusnya bank bebas untuk memodifikasi fitur-fitur layanannya (seperti ATM dan layanan online) yang lazimnya tercakup dalam produk tabungan unggulan. Tentu saja tidak perlu kembali ke produk tabungan nasional seperti Tabanas. Kuncinya adalah menyediakan pilihan bebas biaya untuk layanan tabungan dasar, setidaknya meliputi penyetoran dan penarikan tabungan secara bebas dan tidak terbatas pada satu lokasi. Beban kebijakan ini akan ditanggung secara tidak proporsional oleh bank yang memiliki jaringan terbaik dan hambatan informal lebih sedikit untuk berbisnis dengan penduduk miskin. Karena itu, hal ini mungkin perlu dihargai melalui skema penghargaan/imbalan.



VII Kesimpulan: Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Semakin Berpihak pada Penduduk Miskin

Pertumbuhan ekonomi penting bagi penanggulangan kemiskinan, namun menjadikan pertumbuhan ekonomi berpihak pada penduduk miskin juga penting. Dengan didukung oleh semakin banyaknya penelitian akademis, termasuk penelitian Bank Dunia yang sangat penting mengenai pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada penduduk miskin (Bank Dunia, 2005c), kini diakui secara luas bahwa pertumbuhan ekonomi merupakan penggerak utama upaya penanggulangan kemiskinan. Ini berlaku di Indonesia dan juga di negara lain. Sebenarnya Indonesia telah menjadi contoh keberhasilan penyaluran pertumbuhan guna penanggulangan kemiskinan selama bertahun-tahun (Timmer, 2004). Karena itu, upaya menjadikan pertumbuhan ekonomi bermanfaat bagi penduduk miskin membutuhkan upaya menciptakan pertumbuhan sekaligus memastikan bahwa pertumbuhan ini dapat dirasakan oleh penduduk miskin.

Model keberhasilan pertumbuhan yang berpihak penduduk miskin di Indonesia menjadi berantakan akibat terjadinya krisis keuangan. Sayangnya bagi penduduk miskin di Indonesia, krisis keuangan yang menerpa Asia pada 1997 tidak hanya membuat pertumbuhan ekonomi di negeri ini hancur, akan tetapi akibat buruk setelah krisis itu adalah Indonesia gagal kembali ke pola pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin yang telah dinikmati sebelumnya. Pertumbuhan tidak hanya kehilangan daya pesonanya dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, tetapi juga sudah tidak lagi berpihak pada penduduk miskin. Bahkan sampai sekarang, meskipun pertumbuhan telah membaik seiring dengan mulai pulihnya stabilitas ekonomi makro, manfaat yang dirasakan oleh penduduk miskin tidak sebesar yang dinikmati oleh penduduk bukan miskin. Keadaan yang mengkhawatirkan ini mengancam tercapainya tujuan penanggulangan kemiskinan dalam jangka menengah di Indonesia, dan bahkan berpotensi memperlemah kemampuan Indonesia untuk mencapai Sasaran Pembangunan Milenium pada 2015.

Studi mengenai pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin di Indonesia memberi petunjuk tentang bagaimana membuat pertumbuhan yang telah diperbaharui itu sekali lagi lebih berpihak pada penduduk miskin.

Setelah mengamati secara cermat bagaimana penduduk miskin dapat keluar dari kemiskinan pada masa lampau, kita dapat memahami jalan-jalan penting yang ditempuh oleh penduduk miskin untuk keluar dari kemiskinan. Ada dua jalan penting yang dapat diikuti oleh perorangan maupun rumah tangga: perbaikan produktivitas pertanian di daerah pedesaan, dan peningkatan produktivitas nonpertanian di daerah perkotaan maupun di daerah pedesaan yang tengah mengalami urbanisasi pesat. Jalan yang pertama akan meningkatkan pendapatan penduduk miskin di daerah pedesaan, sedangkan



jalan yang kedua akan membantu menciptakan pekerjaan yang lebih baik (dan pendapatan yang lebih tinggi) bagi mereka yang telah beralih dari sektor pertanian. Selain itu, ada dua tahap transisi yang membantu penduduk miskin terlepas dari kemiskinan: peralihan dari sektor pertanian ke sektor nonpertanian, dan perpindahan lokasi dari daerah pedesaan untuk memperoleh pekerjaan di daerah perkotaan, baik melalui migrasi musiman maupun permanen. Dalam kondisi pertumbuhan baru setelah krisis ini, pemerintah perlu menggunakan kebijakan yang mendukung jalan dan transisi untuk keluar dari kemiskinan agar pertumbuhan sekali lagi dapat berpihak pada penduduk miskin.

Stabilitas ekonomi makro sangat penting bagi pertumbuhan dan berguna bagi penanggulangan kemiskinan.

Sebagaimana dibuktikan oleh pengalaman Indonesia selama satu dekade yang lalu, tingkat pertumbuhan riil bisa saja sangat rendah, dan karena itu hanya ada sedikit kemajuan nyata dalam pengurangan kemiskinan, tanpa adanya lingkungan ekonomi makro yang stabil. Indonesia telah berjuang keras untuk

pulih dari krisis tahun 1997-1998. Beberapa tahun yang lalu, pemerintah telah berhasil mengembalikan kepercayaan terhadap perekonomian dan memulihkan stabilitas ekonomi makro. Meskipun tetap ada risiko dan dampak guncangan dari luar—seperti melonjaknya harga bahan bakar minyak pada 2005—pemerintah berhasil mempertahankan stabilitas yang diraih dengan susah-payah. Ini adalah pertanda baik untuk tercapainya tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi pada masa mendatang.

Stabilitas ekonomi makro juga akan membantu terwujudnya pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin dalam beberapa cara.

Pertama, mengembalikan angka inflasi ke tingkat yang rendah. Ini menjadi lebih penting setelah gejala pada tahun 2005, tatkala penduduk miskin menjadi pihak yang paling terpukul akibat kenaikan harga. Kedua, menjaga keseimbangan fiskal, mempertahankan kepercayaan terhadap nilai rupiah dan manajemen keuangan pemerintah. Pemerintah juga telah melakukan langkah yang baik dalam mengatasi masalah membengkaknya subsidi bahan bakar minyak, yang secara politik merupakan isu yang tidak mudah, sebelum hal itu membuat rupiah semakin lemah. Akhirnya, Indonesia perlu mempertahankan sistem perdagangan terbuka, dan Indonesia telah membuat kemajuan ke arah ini, meskipun kebijakan pembatasan impor beras berpotensi menyengsarakan penduduk miskin (dan melemparkan kelompok penduduk hampir-miskin ke jurang kemiskinan) jika kelangkaan beras kembali menyebabkan kenaikan harga.

Agar penduduk miskin mendapat manfaat dari pertumbuhan yang baru, pemerintah perlu melakukan investasi dalam meningkatkan kemampuan penduduk miskin.

Sama pentingnya dengan kebijakan-kebijakan ekonomi makro, langkah-langkah ekonomi mikro juga sangat penting guna membangun kemampuan penduduk miskin agar mereka dapat menempuh jalan keluar dari kemiskinan. Langkah di dua bidang akan mendukung pertumbuhan yang berpihak pada penduduk miskin. Pertama, produktivitas yang tinggi pada sektor pertanian merupakan jalan penting untuk keluar dari kemiskinan, dan upaya-upaya untuk membangun kemampuan di bidang ini sangat penting. Hal itu mencakup upaya revitalisasi pertanian melalui perbaikan kualitas dan manajemen irigasi, mempromosikan diversifikasi pada hasil pertanian dan peternakan yang bernilai jual tinggi, meningkatkan riset pertanian, merancang kembali sistem penyuluhan pertanian, mengembangkan pemasaran dan teknologi informasi bagi pertanian dan usaha kecil dan menengah di daerah pedesaan, dan memperbaiki hak kepemilikan tanah dan pasar tanah. Kedua, menyediakan pendidikan dan pelatihan kerja yang tepat sasaran untuk membangun kemampuan penduduk miskin juga penting. Di sini terdapat peluang untuk membantu penduduk miskin agar dapat memiliki akses lebih baik ke sekolah menengah kejuruan (SMK) serta Balai Latihan Kerja dan Kursus Latihan Kerja (BLK dan KLK), misalnya melalui skema pemberian kupon yang tepat sasaran. BLK dan KLK seharusnya digunakan sebagai sarana untuk memperbaiki program pelatihan dengan sasaran penduduk miskin, sedangkan perusahaan seharusnya diberi insentif untuk memberikan magang kepada penduduk miskin.

Pemerintah juga perlu menjamin bahwa penduduk miskin terhubung dengan peluang-peluang yang dihasilkan oleh pertumbuhan ekonomi baru. Meskipun kemampuan mereka meningkat, penduduk miskin masih perlu dihubungkan dengan berbagai peluang agar mereka dapat memperoleh manfaat dari pertumbuhan. Pertama, pemerintah perlu melakukan investasi dalam pembangunan infrastruktur pedesaan guna memastikan bahwa penduduk miskin di daerah pedesaan terhubung secara fisik dengan pasar di daerah perkotaan. Sejak masa krisis jalan-jalan di daerah pedesaan banyak yang rusak, dan karena itu sumber-sumber daya tambahan perlu disalurkan untuk perbaikan dan pemeliharaan rutin jalan-jalan pedesaan, yang didukung dengan sistem manajemen jalan yang baru di tingkat kabupaten. Meningkatnya penggunaan kontrak-kontrak berbasis kinerja juga akan bermanfaat untuk menjamin standar kualitas pemeliharaan tersebut. Kedua, agar penduduk miskin dapat terlepas dari kemiskinan, mereka harus terhubung dengan kesempatan kerja. Kekakuan di dalam pasar tenaga kerja menyebabkan lapangan kerja bergeser dari sektor formal ke sektor informal, dan hal ini merugikan penduduk miskin. Ketika pemerintah menangani masalah kebijakan tenaga kerja dan mempertimbangkan revisi pada rezim tenaga kerja yang ada saat ini, hal yang perlu ditekankan adalah bagaimana membuat kebijakan tenaga kerja di Indonesia menjadi lebih berpihak pada penduduk miskin. Hal ini dapat dilakukan dengan membangun kontrak sosial baru menyangkut upah minimum, pembayaran pesangon, dan cara menyelesaikan masalah perselisihan industrial tenaga kerja. Ketiga, penduduk miskin perlu terhubung secara lebih baik dengan layanan keuangan. Hal ini dapat dicapai melalui perluasan program keuangan mikro, membuat bank komersial lebih transparan, dan menjamin bahwa semua bank memiliki tabungan bebas biaya dan produk lainnya yang berpihak pada penduduk miskin.



Sorotan tentang Gender

Kiriman uang dari BMP (Buruh Migran Perempuan): Penopang hidup masyarakat

Di antara 400.000 tenaga kerja yang terdaftar di luar negeri sebagai pekerja pada 2004, lebih dari 80 persen adalah wanita. Di Indonesia para perempuan ini dikenal sebagai BPM (Buruh Migran Perempuan). Karena tingginya jumlah pekerja informal atau yang tidak tercatat, jumlah pekerja itu dapat mencapai dua kali lipat lebih tinggi dari jumlah yang terdaftar secara resmi. Persentase perempuan dari keseluruhan jumlah migran telah meningkat sejak pemerintah mulai mempromosikan pengiriman tenaga kerja pada 1980-an. Secara umum tingkat pendidikan para pekerja itu rendah, dan karena itu kebanyakan mereka bekerja di bidang pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian—biasanya di sektor informal, seperti pembantu rumah tangga, serta di pabrik-pabrik dan industri hiburan. Mayoritas buruh migran perempuan berasal dari daerah pedesaan di wilayah dan provinsi tertentu.⁹¹ Negara tujuan utama adalah Arab Saudi, Malaysia, Kuwait, Singapura, Hong Kong dan Taiwan.

Peluang kerja yang terbatas dan tingkat upah yang rendah di daerah pedesaan, di samping kebutuhan membayar utang dan/atau keinginan untuk bersaing dengan para pekerja migran yang sukses dan telah pulang, mendorong para perempuan untuk mencari kerja di luar negeri. Para calo yang aktif merekrut tenaga kerja dari desa-desa tertentu sangat berperan dalam mempengaruhi perempuan untuk bekerja di luar negeri. Mereka memberikan informasi dan meminjam uang kepada para calon pekerja migran untuk menutupi berbagai biaya migrasi.

Biaya penempatan ditetapkan oleh Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, namun biaya tersebut hanya sebagian saja dari total biaya, karena biaya yang sebenarnya seringkali lebih tinggi. Biaya penempatan yang diminta oleh calo atau agen bervariasi dari satu bulan sampai satu tahun gaji pekerja migran. Seringkali semakin tinggi jumlah gaji yang akan diterima oleh pekerja migran ini, semakin tinggi pula biaya penempatan mereka. Biaya penempatan dapat dibayar tunai di muka atau dalam bentuk pinjaman yang dipotong dari gaji. Selain biaya penempatan, pekerja migran resmi juga harus membayar berbagai biaya lainnya, seperti akomodasi di balai pelatihan sebelum berangkat, biaya hidup di negara tujuan dan biaya pulang ke tanah air.

Total kiriman uang dari pekerja migran Indonesia berjumlah 1,35 miliar dollar AS pada 2004 dan diperkirakan mencapai 2,5 miliar pada 2005. Karena pekerja migran berasal dari daerah-daerah tertentu, tidaklah mengherankan apabila uang dikirim ke daerah-daerah tertentu tersebut.

Beberapa daerah di Indonesia menerima kiriman uang dalam jumlah besar, misalnya: (i) di Sukabumi, Jawa Barat, kiriman uang (dibandingkan dengan pendapatan daerah sendiri, dalam tanda kurung) sebesar Rp 480 miliar (Rp 23,9 miliar) pada 2001, Rp 285 miliar (Rp 31,2 miliar) pada 2002, dan Rp 237 miliar (Rp 34,7 miliar) pada 2003;⁹² dan (ii) di Nusa Tenggara Barat rata-rata kiriman uang sebesar Rp 111 juta per bulan, yang berarti 3,8 persen dari PDB daerah (Ananta dan Arifin, 2004).

Nilai kiriman uang sulit diukur dan data jenis kelamin pekerja tidak dipisahkan. Neraca pembayaran resmi atau data Bank Indonesia mengenai kiriman uang disusun dengan menggunakan data arus uang yang secara resmi dilaporkan oleh lembaga sektor keuangan. Data semacam ini tidak mencerminkan arus uang yang sebenarnya, karena tidak termasuk uang yang dikirim secara informal, baik oleh pekerja migran formal maupun informal, melalui jasa pos atau titipan. Data ini juga tidak mencakup barang-barang lain (tidak dalam bentuk uang) yang dibawa pulang.

Biaya pengiriman uang seringkali tinggi, padahal jumlah uang yang dikirim oleh BMP tersebut relatif kecil. Jika dikirim melalui bank atau jasa transfer lainnya, ongkos kirimnya bervariasi menurut negara. Seringkali anggota keluarga pekerja migran tidak mempunyai akses langsung pada jasa perbankan, dan karena itu uang dikirim melalui rekening calo atau agen. Calo cenderung mengenakan biaya transaksi yang cukup tinggi, terkadang dengan memanfaatkan ketidaktahuan pekerja migran atau keluarga mereka mengenai soal keuangan.

Tingkat gaji merupakan faktor penting yang memengaruhi jumlah uang yang dikirim. Upah pembantu rumah tangga (PRT) yang dibayarkan kepada pekerja migran perempuan (BMP) sangat bervariasi dan karena itu jumlah uang kiriman pun bervariasi. Menurut penelitian Bank Dunia baru-baru ini, gaji rata-rata PRT di Malaysia adalah 70 dolar AS per bulan, sedangkan di Hong Kong dan Taiwan dapat mencapai 390 dolar AS per bulan. Berapa jumlah uang kiriman, dan berapa jumlah uang yang diterima, juga sangat dipengaruhi oleh bermacam-macam biaya yang harus dibayar oleh BMP, antara lain proses rekrutmen mereka sebagai BMP, tingkat pendidikan mereka, kemudahan mentransfer uang, jumlah tanggungan di rumah tangga dan hubungan keluarga.

⁹¹ Tidak ada data yang komprehensif tentang tempat asal, walaupun Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan dan Lampung, tercatat sebagai daerah utama pekerja migran wanita.

⁹² Tim Riset Pekerja Migran Perempuan, 2006. Dampak Migrasi dan Penggunaan Uang Kiriman: Mencari Cara untuk Meningkatkan Kesejahteraan Pekerja Migran Wanita, Bank Dunia, Draft Laporan Akhir.

Penelitian dari negara-negara lain menunjukkan bahwa perempuan migran lebih banyak mengirim uang daripada laki-laki. Sejumlah peneliti mengungkapkan bahwa hal ini terjadi karena para perempuan migran memiliki hubungan yang lebih dekat dengan keluarga dan/atau mengalami lebih banyak tekanan untuk memenuhi kewajiban keluarga.

Berbagai studi menunjukkan bahwa sebagian besar kiriman uang yang diterima dipakai untuk membayar utang dan kebutuhan konsumsi. Dalam penelitiannya Bank Dunia menemukan bahwa pengeluaran yang sebagian besar tidak produktif itu akibat kurangnya kesempatan untuk berinvestasi di daerah pedesaan. Di empat kabupaten yang menjadi sasaran penelitian Bank Dunia, ditemukan bahwa kiriman uang banyak digunakan untuk membangun rumah. Kiriman uang juga kadang-kadang digunakan untuk membeli lahan atau ternak. Penelitian yang dilakukan terhadap para pekerja migran yang telah pulang di Jawa Barat juga menunjukkan bahwa hanya sedikit saja dari mereka yang menggunakan uangnya untuk hal-hal yang produktif, seperti membeli lahan pertanian atau memulai bisnis.

Tidak ada data yang andal di Indonesia yang membandingkan bagaimana laki-laki dan perempuan pekerja migran membelanjakan uang kirimannya. Namun, kajian UNFPA di berbagai negara mencatat bahwa pekerja migran laki-laki dan perempuan membelanjakan uang kiriman mereka secara berbeda. Laki-laki cenderung membeli barang-barang konsumsi yang mewah, seperti mobil dan televisi; sedangkan perempuan lebih suka membelanjakan uang kiriman tersebut untuk makanan, pendidikan, dan pelayanan kesehatan. Laporan itu membuat kesimpulan sementara bahwa pola pengeluaran perempuan dapat melepaskan keluarga dari kemiskinan dalam jangka panjang.

Cara-cara untuk memaksimalkan manfaat dari BMP

Kebijakan migrasi dan sistem manajemen yang komprehensif dan terpadu akan mencakup langkah-langkah untuk memfasilitasi pengiriman uang guna meningkatkan kontribusi mereka bagi pertumbuhan ekonomi, sekaligus memberikan manfaat bagi perempuan dan keluarganya, seperti:

— **Tinjau kembali dan perbaiki kualitas data dan metodologi yang digunakan untuk memperkirakan pengiriman uang.** Data berdasarkan jenis kelamin pekerja menyangkut berbagai aspek pengiriman uang perlu dikumpulkan dan disediakan secara teratur. Sekarang ini, banyak kiriman uang yang masuk ke Indonesia tidak tercatat dan, jika pun ada, data tersebut tidak menunjukkan jenis kelamin pengirimnya. Jika data tersebut tersedia, maka hal itu memungkinkan dilakukannya analisis yang lebih mendalam untuk menentukan, misalnya, apakah ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan dalam hal pengiriman uang dan bagaimana uang itu digunakan. Pemahaman yang lebih baik mengenai pola migrasi berdasarkan gender akan memberikan kontribusi bagi pengembangan berbagai kebijakan yang lebih tepat.

- **Kurangi biaya transfer pengiriman uang.** Sebuah kajian internasional mengenai pengiriman uang menunjukkan bahwa persaingan yang semakin ketat di antara para penyedia jasa pengiriman uang dapat mengurangi biaya pengiriman uang (Bank Dunia, 2006). Meskipun hal itu sangat tergantung pada negara asal pengiriman uang, Indonesia dapat memfasilitasi adanya jaringan pembayaran antara bank dan lembaga-lembaga keuangan mikro. Alternatif lainnya adalah dengan memfasilitasi pembentukan koperasi buruh migran perempuan untuk mengumpulkan dan mengirimkan tabungan.
- **Fasilitasi arus masuk kiriman uang melalui sarana resmi dengan menggunakan mekanisme keuangan mikro** yang sudah dikenal oleh para BMP dan keluarganya. Koperasi kecil dan lembaga kredit pedesaan banyak bermunculan yang berperan untuk menerima transfer, menyimpan tabungan dan memberi pinjaman dalam jumlah kecil untuk pengembangan usaha kecil. Kerangka hukum seharusnya disesuaikan untuk memberi kesempatan bagi lembaga ini menerima kiriman uang.
- **Berikan dukungan untuk memfasilitasi penggunaan kiriman uang untuk investasi.** Ini dapat mencakup pembentukan dana sosial, tabungan dan rencana kredit untuk membiayai pendirian usaha kecil, sekaligus promosi untuk meningkatkan pemahaman tentang keuangan. Penyediaan jasa penasihat bagi rumah tangga pekerja imigran untuk memulai usaha mikro juga dapat dijangkau. Bank seharusnya didorong untuk menyediakan jasa keuangan, seperti manajemen pengiriman uang, tabungan dan investasi. Sistem Unit dari Bank Rakyat Indonesia (BRI), misalnya, memberikan pinjaman kepada keluarga pekerja migran dengan menggunakan uang yang akan dikirim sebagai jaminan. Mereka juga menawarkan kredit untuk pekerja migran sebelum keberangkatan mereka, biasanya dengan tingkat bunga yang lebih baik dibandingkan agen-agen penempatan.

Menjadikan Belanja Pemerintah Bermanfaat Bagi Penduduk Miskin

Bab 5



I Pendahuluan

Pada dasawarsa mendatang, Indonesia bukan saja akan menghadapi sejumlah tantangan yang sangat khusus, tetapi juga peluang yang sangat besar untuk menggunakan sumber daya publiknya guna melakukan lompatan besar dalam upaya penanggulangan kemiskinan dalam berbagai bidang. Pada tahun 2003 Indonesia telah diakui secara internasional sebagai negara yang telah keluar dari kelompok negara-negara berpenghasilan rendah. Bahkan, dengan tingkat pertumbuhan ekonomi saat ini yang melampaui tingkat pertumbuhan penduduknya, Indonesia diperkirakan dapat mengukuhkan posisinya sebagai negara berpenghasilan menengah pada akhir dekade ini. Tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan dengan didukung oleh kondisi ekonomi makro yang stabil dan kondisi keuangan yang sehat, akan memberikan sumber daya keuangan yang diperlukan negara untuk mencapai tujuan pembangunan dan mengatasi masalah-masalah utama kemiskinan yang masih melanda negeri ini (lihat Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan). Ruang gerak fiskal untuk menciptakan kemajuan dalam upaya penanggulangan kemiskinan juga semakin diperluas dengan meningkatnya penghasilan negara secara signifikan yang diperoleh dari ekspor minyak dan gas serta pengambilan langkah yang tepat untuk mengurangi porsi anggaran yang cukup besar yang selama ini dialokasikan untuk subsidi bahan bakar minyak (BBM). Berbagai sumber daya publik kini telah tersedia untuk membantu menanggulangi kemiskinan di Indonesia selama sisa dasawarsa ini seiring dengan telah bergabungnya Indonesia ke dalam kelompok negara-negara berpenghasilan menengah.

Pemerintah telah menyatakan komitmennya untuk mencapai Sasaran Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals*) pada tahun 2015, dan membuat kemajuan riil dalam pencapaian sasaran-sasaran khusus Indonesia pada masa pemerintahan yang sedang berjalan. Pemerintah telah menetapkan target-target yang ambisius untuk menanggulangi kemiskinan dalam berbagai dimensi. Pemerintahan saat ini memang telah mengemukakan keinginannya untuk mengurangi angka kemiskinan dari segi pendapatan hingga separuhnya, selama kurun lima tahun

Tabel 5.1 Sasaran Pembangunan Milenium (MDGs) dan Target Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMs) bagi Indonesia

Indikator/Target	2000 Aktual	2002 Aktual	2004 Aktual	RPJM 2009 Target	MDG 2015 Target
Pengurangan kemiskinan					
Penduduk di bawah 1 dolar AS/hari (%)	7,2	7,5	4,8		10,3
Rasio penduduk miskin (%)		18,2	16,7	8,2	7,5
Penduduk di bawah 2 dolar AS/hari (%)	55,4	52,4	45,4		
Kesehatan					
Angka kematian balita (per 1.000 kelahiran)	48,0		38,4		33
Angka kematian bayi (per 1.000 kelahiran)	36,0		29,6	26	
Rasio kematian ibu hamil (per 100.000 kelahiran)		307		226	105
Pendidikan					
Angka partisipasi bersih tingkat sekolah dasar (%)	93,9	95,3	94,3	99,6	100
Angka partisipasi kasar tingkat sekolah menengah (%)		79,5	82,2	98,1	
Angka melek-huruf usia 15-24 tahun (%)			98,7		100
Air & Sanitasi					
Penduduk dengan akses air bersih (%)			77,0		80
Pembangunan pedesaan					
Pertumbuhan sektor pertanian(%)				3,5	

Sumber: Laporan Kemajuan Indonesia tentang Sasaran Pembangunan Milenium 2001, Indikator Pembangunan Dunia (*World Development Indicator*, WDI), Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Bank Dunia 'Country Assistance Strategy, 2004'.

hingga akhir dekade ini. Hal yang sangat penting bagi upaya tersebut adalah memanfaatkan semaksimal mungkin sumber-sumber daya keuangan publik Indonesia yang sedang tumbuh dalam rangka menanggulangi kemiskinan dan mencapai sasaran-sasaran pembangunan Indonesia.

Penggunaan dana publik secara efektif dan efisien bagi sektor-sektor sasaran yang sangat bermanfaat bagi penduduk miskin sangat penting bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Cara pengalokasian dana lintas sektor dan di masing-masing sektor dalam program-program yang dikhususkan bagi penduduk miskin sangat penting bagi pemerintah. Untuk membantu penanggulangan kemiskinan, belanja pemerintah dapat disalurkan melalui tiga bidang, yaitu: (i) melalui pelayanan sosial dalam sektor kesehatan dan pendidikan dalam rangka meningkatkan sumber daya manusia penduduk miskin, yang pada gilirannya dapat meningkatkan produktivitas mereka; (ii) melalui investasi infrastruktur dalam rangka meningkatkan peluang pendapatan dan akses pasar penduduk miskin; dan (iii) melalui bantuan dan jaring pengaman sosial dalam rangka membantu menambah penghasilan penduduk miskin dan penduduk hampir-miskin dalam jangka pendek (yang dibahas secara lebih terperinci pada Bab 6 tentang Perlindungan Sosial). Jika Indonesia ingin berhasil mencapai sasaran-sasarannya, maka Indonesia harus memanfaatkan sumber daya yang ada secara lebih efektif untuk penyediaan pelayanan, terutama di sektor-sektor tersebut. Indonesia harus mengalokasikan anggaran belanja yang cukup (tingkat), untuk hal-hal yang tepat (alokasi sektor), dan di lokasi yang tepat (geografi). Bab ini membicarakan tentang kemiskinan dengan fokus pada belanja pemerintah saat ini, dan selanjutnya menunjukkan beberapa langkah konkret dan strategis yang dapat membantu cara penggunaan belanja pemerintah dalam rangka mempercepat proses pembangunan dan mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia menjelang akhir dekade ini. Bab ini diawali dengan pembahasan tentang tingkat belanja pemerintah secara keseluruhan dan ruang fiskal yang tersedia pada tahun-tahun mendatang, dan kemudian membahas tentang belanja sektoral di bidang pendidikan, kesehatan, sarana air bersih dan sanitasi, serta jalan.

Keberhasilan dalam mencapai sasaran pembangunan Indonesia tidak hanya bergantung pada meningkatnya jumlah belanja untuk sektor yang berpihak pada penduduk miskin, tetapi juga pada kemampuan untuk menerjemahkan sumber-sumber daya tersebut ke dalam peningkatan pelayanan bagi penduduk miskin. Insentif prestasi kerja yang rendah, kurangnya mekanisme akuntabilitas dan sistem pemantauan (monitoring) yang kurang sempurna dapat menghambat penyediaan pelayanan bagi penduduk miskin, bahkan pada saat sumber daya yang tersedia tidak terbatas (Bank Dunia, 2004d). Bab ini akan melihat bagaimana belanja pemerintah dapat dialokasikan dengan lebih baik guna mengatasi masalah-masalah kemiskinan di Indonesia yang paling mendesak. Sementara itu, Bab 7 tentang Pemerintah difokuskan pada isu-isu akuntabilitas, tata pemerintahan dan transparansi, yang sama pentingnya agar berbagai pelayanan tersebut dapat dengan lebih baik memenuhi kebutuhan penduduk miskin.

II Tingkat Belanja Keseluruhan dan Ruang Gerak Fiskal

Belanja keseluruhan

Selama periode sejak melonjaknya harga minyak pada tahun 1970-an, Indonesia telah menunjukkan kemajuan dalam memanfaatkan pertumbuhannya untuk menanggulangi kemiskinan, terutama melalui program investasi publik.⁹³ Pendapatan Indonesia mengalami guncangan eksternal akibat menurunnya harga minyak pada periode tahun 1986-1988, sehingga menyebabkan penurunan jumlah belanja modal. Tingkat pengeluaran mulai pulih menjelang akhir tahun 1980-an dan tetap stabil sampai terjadinya krisis moneter Asia pada akhir tahun 1990-an.

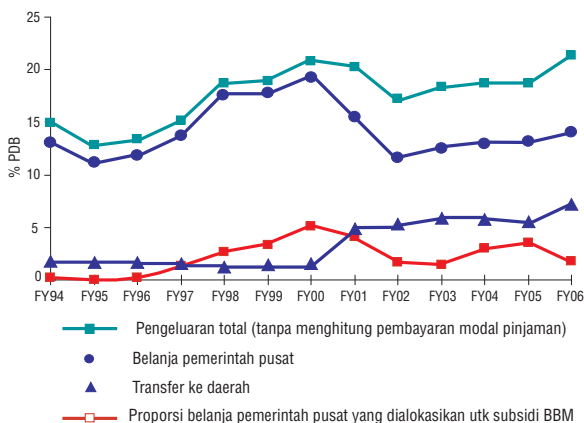
Pada periode menjelang krisis keuangan dan periode setelahnya, keseluruhan jumlah belanja fiskal dibatasi sehingga berdampak pada program-program investasi publik. Persentase pengeluaran pemerintah pusat terhadap PDB (Produk Domestik Bruto) sudah mulai mengalami penurunan sesudah tahun 1994. Setelah terjadi krisis keuangan, penurunan

⁹³ Melalui program Inpres, Indonesia telah meningkatkan fasilitas kesehatan dasarnya (Puskesmas) dan juga meningkatkan jumlah sekolah dasar bahkan hingga ke daerah terpencil. Investasi pada jalan-jalan tingkat provinsi juga meningkatkan penggunaan produktif tenaga kerja dan membantu menghubungkan penduduk miskin dengan proses pertumbuhan, dengan cara mengaitkan mereka dengan pasar tenaga kerja dan pasar produk. (lihat Bab 2 tentang Sejarah dan Lampiran V.1 tentang Bantuan Pembangunan Inpres).

persentase pengeluaran terhadap PDB mencapai puncaknya, yang sebagian besar disebabkan oleh penurunan nilai rupiah bersamaan dengan menurunnya jumlah kegiatan ekonomi. Indonesia telah berhasil mencapai konsolidasi fiskal pada tahun-tahun sesudah krisis. Defisit anggaran telah berkurang menjadi sekitar 10 persen dari PDB pada 2004 dan 0,5 persen dari PDB pada tahun 2005, sementara sisa utang pemerintah pusat menyusut dari sekitar 100 persen pada 1999 menjadi 46,8 persen pada tahun 2005 (Kajian Pengeluaran Publik Indonesia, Bank Dunia, 2007 - Peny.). Kebijakan fiskal yang konservatif semacam itu telah memberi kontribusi bagi terciptanya kestabilan ekonomi makro dalam periode tersebut dan situasi keuangan Indonesia telah meningkat secara signifikan dalam lima tahun terakhir ini. Di sisi lain, konsolidasi fiskal pada masa sesudah krisis telah menekan tingkat belanja di berbagai sektor pembangunan.

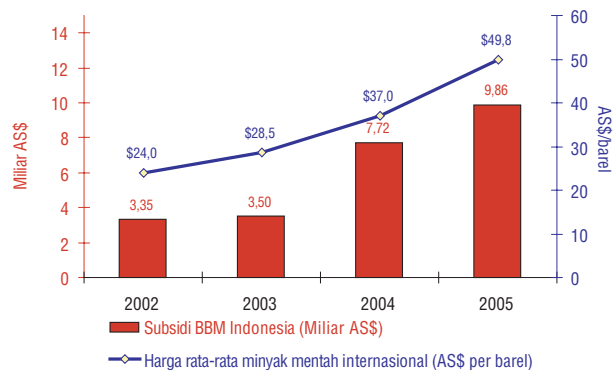
Subsidi bahan bakar minyak memainkan peranan penting dalam menentukan tingkat belanja pemerintah pusat sesudah krisis dan fluktuasi harga minyak dunia telah berdampak langsung terhadap belanja fiskal Indonesia sebagai akibat dari kebijakan pengendalian harga. Meskipun total belanja Indonesia meningkat setelah terjadinya krisis, namun perubahan jumlah belanja pemerintah sangat dipengaruhi oleh perubahan yang terjadi pada subsidi bahan bakar minyak (BBM) yang pada gilirannya sangat terkait dengan fluktuasi harga minyak dunia. Subsidi BBM mencapai Rp 69 triliun pada tahun 2004 dan terus melonjak hingga Rp 96 triliun pada tahun 2005, meskipun subsidi telah mengalami pengurangan pada tahun tersebut.⁹⁴ Meningkatnya subsidi BBM terutama dipandang akibat pemberlakuan mekanisme harga tetap bagi BBM pada bulan Januari 2003, yang diikuti oleh kenaikan harga minyak internasional (lihat Gambar 5.1 dan 5.2). Pada saat yang sama, konsumsi BBM di dalam negeri meningkat selama dua tahun terakhir ini, dan agar dapat memenuhi permintaan yang semakin meningkat ini, pemerintah terpaksa mengimpor produk BBM yang mahal. Meskipun pada era tahun 1970-an dan 1980-an Indonesia mampu mengatasi gelombang lonjakan harga minyak dunia sebagai eksportir bersih minyak, namun sesudah terjadinya krisis, dengan kapasitas produksi yang berkurang dan harga BBM yang terus dipatok, Indonesia kini mulai mensubsidi konsumsi minyak domestik dengan menjadi importir bersih produk minyak murni (Kajian Pengeluaran Publik, 2005). Akibatnya, sejumlah besar dana yang dialokasikan untuk mensubsidi bahan bakar merebut jatah anggaran dari sektor-sektor pembangunan yang penting. (lihat Gambar 5.3). Namun, meskipun subsidi BBM merupakan program bantuan utama di negara ini dan menggunakan sebagian besar porsi anggaran pemerintah, program subsidi tersebut gagal memenuhi kebutuhan penduduk miskin, selain sangat tidak tepat sasaran.⁹⁵

Gambar 5.1 Persentase belanja pemerintah terhadap PDB semakin meningkat dari waktu ke waktu



Sumber: Data Departemen Keuangan, perhitungan Bank Dunia.

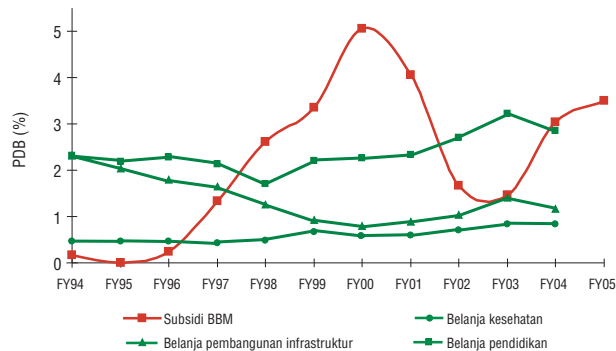
Gambar 5.2 Subsidi BBM lepas kendali seiring dengan meningkatnya harga minyak dan mandeknya kapasitas penyulingan minyak



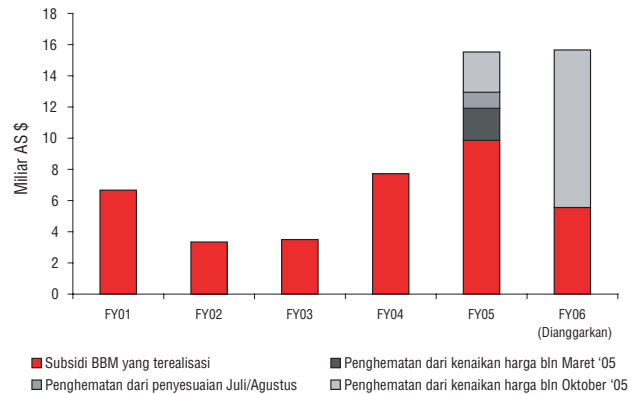
Sumber: Departemen Keuangan, EIA 2006.
 Catatan: Harga minyak internasional yang dianggap sebagai biaya perolehan pemurnian minyak mentah, gabungan (AS\$/barrel).

⁹⁴ Subsidi riil BBM pada tahun 2004 sebesar Rp 72 triliun. Namun, pemerintah hanya membayar sebesar Rp 69 triliun pada tahun 2004. Karena itu, pemerintah masih menunggak sisa pembayaran sebesar Rp 3 triliun (berkas Kajian Pengeluaran Publik, 2006).

⁹⁵ Mengenai uraian lebih terperinci tentang pengurangan subsidi BBM, lihat Bab 6 tentang Perlindungan Sosial.

Gambar 5.3 Subsidi BBM dan belanja pembangunan yang berpihak pada penduduk miskin

Sumber: Departemen Keuangan, SIKD.

Gambar 5.3a Ruang gerak fiskal untuk program pembangunan dan pengurangan subsidi BBM

Sumber: Data Departemen Keuangan, perhitungan Kajian Pengeluaran Publik, Bank Dunia 2006.

Catatan: Asumsi harga minyak internasional untuk tahun 2006 dihitung sebesar 60 dolar AS dalam pernitungan ini.

Perkembangan penting lainnya pada periode sesudah krisis adalah desentralisasi belanja fiskal dari pusat ke kabupaten-kabupaten sejak tahun 2001, sehingga jumlah belanja pemerintah daerah meningkat dibandingkan total belanja pemerintah. Sementara pada tahun 2000 porsi belanja pemerintah pusat adalah 87 persen dan porsi pemerintah daerah sebesar 13 persen, menjelang tahun 2004 bagian pemerintah pusat turun menjadi 69,3 persen, sementara bagian pemerintah daerah meningkat menjadi 30,7 persen (Kajian Pengeluaran Publik Indonesia, 2007) (Lihat Gambar 5.1). Sekarang Indonesia berjalan dalam kerangka fiskal yang terdesentralisasi, dan kebijakan-kebijakan yang sedang berjalan perlu memperhitungkan pemberian insentif bagi pemerintah daerah agar mereka mengutamakan sektor yang berpihak pada penduduk miskin, sehingga prioritas penanggulangan kemiskinan nasional dapat tercapai. Topik tersebut akan dibahas lebih lanjut dalam Bab 7 tentang Pemerintah.

Jumlah belanja pembangunan secara keseluruhan mendekati tingkat belanja sebelum krisis, terutama sebagai akibat dari peningkatan belanja pada tingkat kabupaten. Porsi keseluruhan belanja pembangunan terhadap PDB telah mulai pulih dan mencapai angka 5,4 persen pada tahun 2004, meskipun angka ini masih dihitung lebih rendah dibandingkan dengan pada masa sebelumnya, yaitu 7,5 persen pada tahun 1994. Meskipun untuk beberapa waktu peralihan menuju desentralisasi dapat merugikan penggunaan belanja pembangunan, namun pulihnya belanja pembangunan yang terjadi setelah desentralisasi sebagian besar digerakkan oleh pemerintah tingkat kabupaten. Belanja pembangunan oleh pemerintah kabupaten meningkat dari 1,1 persen dari PDB pada tahun 1994 menjadi 1,8 persen pada tahun 2004, sementara belanja pembangunan oleh pemerintah pusat turun dari 5,6 persen pada 1994 menjadi 2,7 persen pada tahun 2004.⁹⁶

Kondisi keuangan dan prospek keuangan saat ini jauh lebih menjanjikan dibandingkan dengan dasawarsa sebelumnya. Keputusan pemerintah untuk mengurangi subsidi BBM merupakan penyebab utama kondisi tersebut. Pada awalnya, harga BBM meningkat sebesar 29 persen pada bulan Maret 2005. Kemudian pada bulan Oktober 2005 pemerintah kembali menaikkan harga BBM dengan tingkat kenaikan yang jauh lebih tinggi, sehingga mengakibatkan kenaikan rata-rata tertimbang harga BBM sebesar 114 persen.⁹⁷ Berdasarkan proyeksi saat ini, pemerintah diperkirakan akan terus memusatkan perhatian pada konsolidasi fiskal, dengan proyeksi defisit anggaran tidak melebihi 1 persen dari PDB.

⁹⁶ Angka PDB menggunakan definisi indeks PDB tahun 200a0.

⁹⁷ Perubahan harga pada bulan Oktober 2005: harga bensin premium (disubsidi) naik dari Rp 2.400 menjadi Rp 4.500 per liter; harga solar naik dari Rp 2.100 menjadi Rp 4.300 per liter; dan harga minyak tanah naik hampir tiga kali lipat, dari Rp 700 menjadi Rp 2.000 per liter.

Kerangka fiskal jangka menengah menunjukkan besarnya peluang untuk menaikkan tingkat pengeluaran dalam jangka menengah guna mencapai target pembangunan. Pengurangan subsidi BBM pada 2005 menghasilkan penghematan kotor untuk anggaran sebesar 4,6 miliar dolar AS (dari Maret hingga Oktober harga barang-barang meningkat) dan tambahan sebesar 1 miliar dolar AS akibat penyesuaian harga barang-barang industri pada bulan Juli/Agustus (lihat Gambar 5.3a). Pemerintah mengalokasikan kembali sekitar 1,7 miliar dolar AS dari hasil penghematan tersebut untuk program-program pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur pedesaan, serta menerapkan program bantuan tunai yang dirancang untuk mengurangi dampak dari kenaikan harga BBM pada bulan Oktober. Sisa dari penghematan tersebut digunakan oleh pemerintah untuk mengurangi defisit anggaran. Untuk tahun 2006, penghematan yang diperoleh dari kenaikan harga BBM pada bulan Oktober diperkirakan mencapai sekitar 10,1 miliar dolar AS. Dalam jangka menengah, agar kebijakan fiskal dapat memainkan peranan aktif dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, konsolidasi fiskal harus diimbangi dengan peningkatan investasi publik pada sektor-sektor sosial dan infrastruktur utama. Dengan tersedianya simpanan yang berasal dari pengurangan subsidi BBM sebanyak itu, tantangan yang dihadapi pemerintah adalah bagaimana membelanjakan dana yang tersedia itu dengan bijaksana untuk sektor-sektor yang dapat mendorong pengurangan angka kemiskinan, sehingga dapat pula mendorong pertumbuhan ekonomi di masa mendatang.

Belanja sektoral

Bagian berikut ini akan memusatkan perhatian pada belanja pemerintah yang ditujukan pada sarana-sarana yang diperuntukkan khusus bagi penduduk miskin. Secara khusus, fokus pada belanja pemerintah ini ditujukan bagi upaya pengurangan kemiskinan di sektor-sektor pelayanan sosial utama, yaitu sektor-sektor pembangunan masyarakat: (i) pendidikan; dan (ii) kesehatan, serta sektor-sektor infrastruktur; (iii) sistem sarana air dan sanitasi; dan (iv) jalan pedesaan. (Pengeluaran untuk program perlindungan sosial dan program bantuan akan dibahas lebih lanjut pada Bab 6). Sektor-sektor ini diprioritaskan dalam rencana pembangunan jangka menengah pemerintah saat ini (RPJM) dan porsi dari jumlah total belanja pemerintah kini semakin signifikan.

Sebagai kelanjutan dari pembahasan mengenai belanja sektor kesehatan, hal lain yang menjadi fokus pembahasan adalah dua dimensi non-pendapatan dari kemiskinan, yaitu (i) upaya mengurangi angka kematian ibu hamil, dan (ii) upaya mengurangi angka kekurangan gizi anak. Bidang-bidang ini diprioritaskan oleh pemerintah dalam sasaran pembangunan nasional dan juga merupakan komponen-komponen Sasaran Pembangunan Milenium (lihat Tabel 5.1). Fokus tentang Angka Kematian Ibu Hamil dan Angka Kekurangan Gizi Anak pada bagian akhir bab ini menyediakan diagnosis tentang kendala-kendala yang menghalangi Indonesia dalam memperoleh hasil yang lebih baik dalam bidang-bidang tersebut dan memberikan saran mengenai perlunya intervensi vertikal khusus untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

Kecuali belanja pembangunan infrastruktur, pada periode antara 1994 dan 2004 jumlah belanja untuk semua sektor tersebut meningkat, meskipun sempat terjadi penurunan sementara di semua sektor setelah krisis. Pada masa sesudah krisis, belanja untuk sektor pendidikan dan kesehatan meningkat (baik dari segi perhitungan riil maupun persentase terhadap PDB) seiring dengan meningkatnya belanja pemerintah daerah akibat proses desentralisasi, serta belanja pembangunan dan belanja rutin pemerintah pusat (lihat Gambar 5.1 dan 5.3). Belanja pembangunan infrastruktur pulih lebih lambat dibandingkan dengan belanja sektor-sektor lainnya, namun pada tahun 2004 jumlah belanja pembangunan infrastruktur telah kembali mendekati tingkat pada masa sebelum krisis.

Adanya pengurangan jumlah subsidi BBM pada tahun 2005 telah menyediakan lebih banyak sumber daya keuangan bagi belanja pemerintah yang lebih berpihak pada penduduk miskin serta meningkatkan alokasi untuk sektor-sektor tersebut. Pemerintah telah mengalokasikan kembali sebanyak 1,7 miliar dolar AS dari hasil pengurangan subsidi BBM pada sektor-sektor dan program-program yang lebih berpihak pada penduduk miskin dengan sasaran-sasaran



pembangunan yang memiliki landasan yang lebih baik (program-program PKPS-BBM⁹⁸). Pemerintah telah mengambil langkah yang secara politik sulit, namun secara ekonomi bersifat rasional dan berpihak pada penduduk miskin, dalam mengalokasikan sumber daya keuangan secara lebih efektif untuk sektor-sektor yang mempengaruhi pertumbuhan dan kemakmuran pada masa depan. Kotak-kotak mengenai masing-masing dari keempat program tersebut, yang terdapat pada Bab ini dan Bab 6 tentang Perlindungan Sosial, memberikan informasi mengenai rancangan, anggaran dan sasaran program tersebut, serta hasil awal dari evaluasi kualitatif terhadap program-program tersebut yang dilaksanakan baru-baru ini.

- **Program subsidi langsung tunai PKPS-BBM** dirancang untuk berperan sebagai jaring pengaman sosial dalam rangka melindungi penduduk miskin dari dampak jangka pendek kenaikan harga BBM. (Untuk uraian lebih terperinci mengenai anggaran, sasaran dan hasil evaluasi awal program tersebut, lihat Kotak 6.3 pada Bab 6).
- **Di sektor pendidikan**, paket kompensasi yang diberikan meliputi program BOS⁹⁹ untuk SD dan SMP yang bertujuan untuk membebaskan biaya iuran sekolah, serta menyediakan beasiswa khusus bagi siswa miskin SMA (lihat Kotak 5.1).
- **Di sektor kesehatan**, penghematan subsidi BBM dialokasikan kembali ke dalam sebuah program yang mendukung pelayanan kesehatan dasar di tingkat Puskesmas dan juga menyediakan asuransi kesehatan khusus bagi penduduk miskin untuk fasilitas rawat inap pada bangsal kelas tiga di rumah sakit (lihat Kotak 6.7 pada Bab 6).
- **Di sektor infrastruktur pedesaan**, pemerintah memberikan bantuan keuangan langsung kepada 12.800 desa dengan tujuan meningkatkan infrastruktur di daerah pedesaan dan menciptakan lapangan kerja padat-karya melalui proses pengambilan keputusan dari bawah ke atas (lihat Kotak 5.4).

III Sektor-sektor Pembangunan Sumber Daya Manusia

Ikhtisar

Pendidikan yang tidak memadai adalah faktor penentu yang sangat berpengaruh terhadap kemiskinan. Ketimpangan akses pendidikan adalah faktor yang memiliki korelasi tinggi dengan ketimpangan pendapatan. Menyediakan pendidikan dasar bagi semua orang merupakan strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia sejak dahulu. Sejak era 1970-an, Indonesia telah banyak melakukan investasi untuk pembangunan infrastruktur pendidikan dasar melalui program Inpres (lihat Lampiran V.1 tentang Bantuan Pembangunan Inpres). Indonesia juga telah mencapai tingkat partisipasi sekolah pada jenjang SD yang tinggi, yang telah menjangkau sebagian besar penduduknya. Pendidikan dasar atau pelatihan baca-tulis adalah faktor yang sangat penting dalam melengkapi penduduk miskin dengan kemampuan

⁹⁸ PKPS-BBM: Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak.

⁹⁹ Program BOS: Bantuan Operasional Sekolah.

agar mereka dapat memberikan kontribusi serta memperoleh keuntungan dari pertumbuhan ekonomi. Lebih jauh, meningkatkan capaian jenjang pendidikan penduduk Indonesia juga sangat penting agar mereka dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik dan keluar dari jurang kemiskinan, di samping meningkatkan daya saing Indonesia dalam perekonomian global (mengenai kaitan antara investasi pendidikan dan pertumbuhan ekonomi, lihat Bab 4). Kebijakan sumber daya manusia Indonesia telah memainkan peranan yang penting dalam menciptakan dan mendukung pertumbuhan ekonomi yang pesat dari era 1970-an sampai dengan akhir tahun 1990-an. Kebijakan pendidikan di Indonesia lebih menitikberatkan jenjang sekolah dasar dan sekolah menengah daripada perguruan tinggi yang hanya akan bermanfaat bagi kalangan tertentu saja. Dana pemerintah yang terbatas bagi pendidikan jenjang setelah pendidikan menengah difokuskan pada pelatihan ketrampilan teknis dan pelatihan kerja. Sementara itu, kebutuhan pendidikan tinggi pada tingkat universitas dan akademi lebih banyak dipenuhi oleh pihak swasta melalui sistem pembiayaan mandiri.

Di Indonesia, kesadaran masyarakat akan pendidikan di tingkat perguruan tinggi semakin meningkat, sehingga investasi pendidikan tidak cukup hanya difokuskan pada pendidikan dasar. Manfaat keterbukaan, persaingan teknologi, dan pasar bagi pertumbuhan ekonomi sangat tergantung pada tingkat pendidikan dan ketrampilan, dan jenjang pendidikan yang lebih tinggi menjadi semakin penting dalam memelihara manfaat pertumbuhan. Alatas dan Bourguignon (2005) menemukan bahwa di Indonesia fungsi pendapatan bagi pekerja pria berbentuk kurva ‘cembung’, yang menunjukkan bahwa setiap tambahan satu tahun ajaran berarti semakin tingginya perolehan pendapatan bagi mereka yang memiliki latar belakang tingkat pendidikan tinggi.¹⁰⁰ Nilai keuntungan setiap tambahan tahun ajaran yang semakin meningkat dalam fungsi pendapatan dapat menyebabkan meningkatnya ketimpangan karena golongan penduduk kaya memiliki akses yang lebih besar ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Diagnosis kemiskinan juga menunjukkan bahwa kesenjangan nilai keuntungan aset pendidikan (*return to educational assets*) telah meningkat di Indonesia, dan aset pendidikan telah terbukti menjadi sarana bagi banyak penduduk yang menyandang status miskin untuk sementara (*transitory poor*) untuk dapat keluar dari kondisi kemiskinan pada masa setelah krisis (lihat Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan). Implikasi dari temuan ini adalah nilai keuntungan sumber daya manusia semakin meningkat dan kesenjangan antara masyarakat yang berpendidikan dan yang tidak berpendidikan semakin lebar, seiring dengan meningkatnya nilai keuntungan setiap tambahan tahun ajaran, terutama di daerah pedesaan. Meskipun pada dasawarsa sebelumnya penyediaan pendidikan dasar bagi penduduk miskin telah mencukupi, pemerintah harus terus mencari jalan untuk melibatkan penduduk miskin ke dalam pasar tenaga kerja serta meningkatkan kemampuan mereka agar dapat memetik keuntungan dari pertumbuhan ekonomi.

Indonesia telah menetapkan sasaran rencana pembangunan jangka menengah untuk mencapai 100 persen angka partisipasi sekolah pada tingkat sekolah dasar dan 98 persen pada tingkat sekolah menengah pertama pada 2009. Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional No. 20/2003 menyatakan bahwa setiap warga negara yang berusia 7 hingga 15 tahun harus mengikuti pendidikan dasar. Hal ini mengimplikasikan bahwa pemerintah perlu menyediakan pelayanan pendidikan gratis bagi semua siswa pada jenjang pendidikan ini. Keberhasilan dalam mencapai target angka partisipasi sekolah yang ambisius itu, disertai dengan investasi untuk meningkatkan kualitas pendidikan, akan sangat penting bagi strategi penanggulangan kemiskinan di Indonesia dan peningkatan daya saing di tingkat daerah dan laju pertumbuhan Indonesia pada tahun-tahun mendatang (lihat Tabel 5.1 Sasaran Pembangunan Milenium dan target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Indonesia).

Perluasan tingkat partisipasi sekolah di Indonesia pada masa lampau telah menutupi kesenjangan angka partisipasi sekolah pada tingkat sekolah dasar (SD) di antara berbagai kelompok pendapatan, namun ketimpangan yang mencolok masih terjadi pada tingkat sekolah menengah pertama (SMP) dan sekolah menengah atas (SMA). Pada tahun 2004, angka partisipasi kasar tingkat SD mencapai 107 persen dan angka partisipasi bersih sebesar 93 persen.¹⁰¹

¹⁰⁰ Pada tahun 2002, nilai keuntungan upah pekerja pria di daerah perkotaan (pedesaan) untuk setiap tambahan satu tahun ajaran setelah 1 tahun bersekolah adalah 8,3 persen (6 persen untuk daerah pedesaan), setelah 5 tahun bersekolah adalah 10 persen (7,6 persen untuk daerah pedesaan), dan setelah 8 tahun bersekolah 11,1 persen (8,8 persen untuk daerah pedesaan). Lihat fungsi Pendapatan Upah Model Seleksi Heckman pada Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan.



Masalah-masalah yang berkaitan dengan akses menjadi lebih penting pada tingkat SMP. Dengan menggunakan angka-angka yang diperoleh pada tahun 2004, terdapat perbedaan yang mencolok dalam angka partisipasi sekolah tingkat SMP, di mana angka partisipasi kasar mencapai 82 persen, sedangkan angka partisipasi bersih turun menjadi 65 persen. Secara resmi, pendidikan dasar (dari kelas 1 sampai dengan kelas 9) adalah pendidikan wajib bagi anak usia 7 sampai 15 tahun, meskipun hal ini tidak diterapkan dengan tegas. Meskipun akses sekolah dasar masih menjadi masalah di daerah terpencil, namun bagi kebanyakan penduduk miskin di Indonesia saat ini masalah akses pendidikan yang paling memprihatinkan adalah peralihan dari sekolah dasar ke sekolah menengah pertama.

Sama pentingnya, kesehatan adalah salah satu sasaran utama pembangunan, dan kurangnya akses pelayanan kesehatan adalah salah satu dimensi utama kemiskinan. Dari ketujuh Sasaran Pembangunan Milenium, empat di antaranya berbicara

mengenai kesehatan,¹⁰² meliputi upaya menurunkan angka kematian ibu hamil, bayi dan balita, pengendalian penyakit malaria dan HIV/AIDS, serta upaya penanggulangan kemiskinan yang secara umum berhubungan dengan akses pelayanan kesehatan yang dapat dijangkau oleh semua rumah tangga. Indonesia sendiri telah menetapkan target untuk waktu yang tersisa dari dekade ini: Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) menggariskan target sektor kesehatan sebagai berikut: (i) meningkatkan angka harapan hidup dari 66,2 tahun menjadi 70,6 tahun; (ii) menurunkan angka kematian bayi dari 35 menjadi 26 per 1.000 kelahiran; (iii) menurunkan angka kematian ibu hamil dari 307 menjadi 226 per 100.000 kelahiran; dan (iv) menurunkan angka kekurangan gizi bayi dari rata-rata 25,8 persen menjadi 20 persen (lihat Tabel 5.1 Sasaran Pembangunan Milenium dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM).

Indonesia telah melakukan upaya-upaya penting selama beberapa dekade terakhir ini untuk memperluas pelayanan kesehatan dasar berbasis pemerataan. Pada era 1970-an dan 1980-an terjadi perluasan fasilitas publik yang signifikan, termasuk rumah sakit, Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas),¹⁰³ Puskesmas Pembantu (yang dikenal sebagai Pustu) dan apotek-apotek di daerah. Perluasan fasilitas pelayanan kesehatan ini telah membantu meningkatkan akses pelayanan kesehatan bahkan di daerah terpencil sekalipun (Knowles dan Marzolf, 2003). Sejalan dengan perluasan tersebut, pelayanan kesehatan dengan subsidi tidak penuh diberikan oleh Puskesmas dengan tujuan meningkatkan keterjangkauan pelayanan kesehatan, terutama bagi penduduk miskin. Puskesmas modern telah lebih mudah diakses oleh sebagian besar masyarakat, dengan angka kesehatan yang menunjukkan adanya peningkatan selama periode 1980-an dan 1990-an, sampai dengan tahun 1997 ketika krisis ekonomi pertama kali muncul (Lieberman dan Marzoeqi, 2000). Angka kematian bayi turun dari lebih dari 80 kematian per 1.000 kelahiran pada akhir 1970-an menjadi kurang dari 50 pada pertengahan tahun 1990-an. Penggunaan alat kontrasepsi pada periode ini meningkat hingga lebih dari 60 persen, sementara total angka kelahiran turun dari 4,7 kelahiran menjadi 2,8 (Lieberman dan Marzoeqi, 2000). Intervensi melalui program keluarga berencana dan penurunan tingkat kelahiran telah mengurangi risiko kematian ibu hamil, meskipun risiko kematian yang dihadapi oleh ibu hamil masih tetap tinggi (Knowles dan Marzolf, 2003).

¹⁰¹ Angka partisipasi kasar pendidikan: rasio partisipasi kasar adalah persentase jumlah angka partisipasi kasar pada suatu jenjang pendidikan (misalnya tingkat SD), tanpa membedakan usia, terhadap jumlah populasi usia sekolah resmi pada jenjang pendidikan tersebut. Rasio idealnya adalah 100 persen. Namun, rasio yang lebih besar dari 100 persen bisa saja terjadi jika ada sejumlah besar siswa yang berusia lebih tua pada jenjang pendidikan tersebut. Rasio partisipasi kasar yang tinggi (lebih besar dari 100) dapat menjadi indikasi adanya ketidakefisienan dalam sistem pendidikan. Rasio partisipasi bersih adalah jumlah siswa yang memenuhi persyaratan kelompok umur tertentu dan berstatus terdaftar pada sekolah dibagi jumlah siswa yang berada pada kelompok umur tersebut.

¹⁰² Lihat Laporan Perkembangan Indonesia tentang Sasaran Pembangunan Milenium (2004).

¹⁰³ Pusat kesehatan masyarakat yang didanai oleh negara disebut Pusat Kesehatan Masyarakat, atau disingkat menjadi Puskesmas.

Meskipun kemajuan telah dicapai dalam hal perluasan sistem perawatan kesehatan publik, namun akses dan kualitas perawatan kesehatan masih berjalan lambat, dan penduduk Indonesia, termasuk penduduk miskin, sangat tergantung pada penyediaan perawatan kesehatan oleh sektor swasta. Walaupun telah diadakan perluasan fasilitas perawatan kesehatan di Indonesia, pemanfaatan fasilitas-fasilitas kesehatan umum (Puskesmas) masih tetap rendah. Pada era 1970-an dan awal 1980-an, meskipun kondisi kesehatan masyarakat sedikit meningkat dan jumlah pusat kesehatan (Puskesmas) meningkat tajam, yang berakibat pada meningkatnya persentase penduduk Indonesia yang menerima bantuan medis dari tenaga terlatih, penyediaan publik untuk berbagai pelayanan masyarakat masih kurang diandalkan. Salah satu alasannya adalah belanja pemerintah untuk bidang kesehatan masih rendah (Knowles dan Marzolf, 2003). Walaupun pelayanan masyarakat tersedia di mana-mana, bahkan bagi penduduk miskin, Puskesmas yang memperoleh subsidi dalam jumlah besar ini hanya menjadi penyedia pilihan separuh waktu, terutama pada periode 1990-an ketika sektor kesehatan swasta mulai muncul untuk pertama kalinya di Indonesia. Contohnya, penduduk miskin masih sangat percaya pada pelayanan bidan tradisional (dukun beranak) dalam membantu kelahiran bayi: lebih dari setengah kelahiran bayi pada kelompok perlima (kuintil) penduduk termiskin di Indonesia dibantu oleh dukun. Karena tidak memiliki latar belakang pelatihan resmi, dukun tidak bisa memperkirakan komplikasi yang mungkin muncul pada saat melahirkan (lihat Fokus pada Kematian Ibu Hamil pada akhir bagian ini). Penggunaan bantuan dukun yang tidak memiliki latar belakang pelatihan formal, serta tidak adanya akses perlengkapan kebidanan selama 24 jam (bahkan pada situasi di mana ada bidan terlatih sekalipun), memberi kontribusi bagi tingginya tingkat kematian ibu hamil di Indonesia.

Indonesia tertinggal dalam beberapa capaian di bidang kesehatan lainnya, terutama dalam hal angka kematian bayi dan angka kekurangan gizi (malnutrisi). Kecenderungan perbaikan kesehatan dalam aspek-aspek tersebut hanya tergolong sedang. Angka kematian bayi Indonesia saat ini sekitar 30 kematian bayi per 1.000 kelahiran, turun dari 70 kematian bayi pada 1985, tetapi masih di atas tingkat di negara-negara Asia Timur lainnya (Indikator Pembangunan Dunia). Selama periode yang sama, beberapa negara berpenghasilan rendah lainnya berhasil mencapai laju penurunan angka kematian bayi yang lebih cepat. Apalagi kecenderungan perbaikan tingkat kekurangan gizi di Indonesia hanya menunjukkan perkembangan yang sedang, walaupun telah dilakukan berbagai intervensi pelayanan dasar secara sistematis. Pada tahun-tahun yang akan datang, kebijakan dan program yang efektif perlu diterapkan jika Indonesia ingin mencapai Sasaran Pembangunan Milenium untuk mengurangi angka kematian bayi (mengenai rekomendasi adanya kemungkinan intervensi vertikal, lihat Fokus tentang Kekurangan Gizi Anak).

Tabel 5.2 Perbandingan indikator kesehatan antar negara

	Kelahiran yang dibantu oleh tenaga medis terlatih (% dr total)	Sumber air bersih yang baik (% dari penduduk yang memiliki akses)	Angka kematian bayi (per 1.000 kelahiran hidup) 2004	Angka kematian ibu hamil (per 100.000 kelahiran)
Thailand	99	85	18	36
Malaysia	97	95	10	50
China	97	77	26	50
Vietnam	90	73	17	95
Indonesia	72	77	30	307

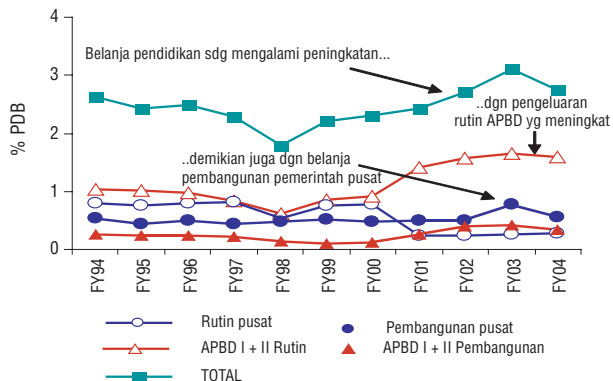
Sumber: Indikator Pembangunan Dunia, Angka Kematian Ibu Hamil dan Angka Kematian Bayi: UNICEF, 2004. Kelahiran yang dibantu oleh bidan, Indikator Pembangunan Dunia (2000-06).

Sektor Pendidikan

Tingkat belanja bidang pendidikan

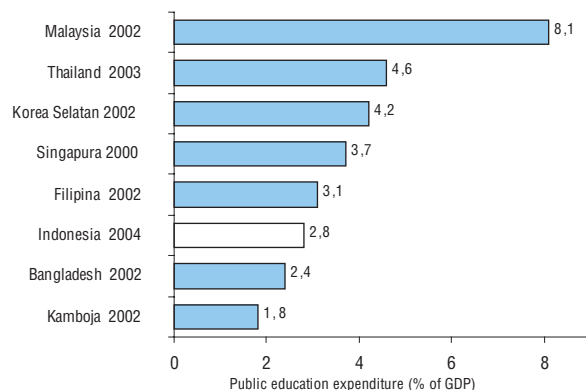
Belanja pendidikan telah semakin meningkat. Pada tahun-tahun belakangan belanja per kapita riil di bidang pendidikan di Indonesia meningkat sebanyak 49 persen antara tahun 2000 dan 2003, yang mencapai Rp 63,6 triliun pada tahun 2003. Pada tahun 2004 terjadi sedikit penurunan tingkat belanja riil dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun, pengeluaran pada 2004 sebesar Rp 62,6 triliun pada kenyataannya masih lebih tinggi dibandingkan dengan tingkat belanja sebelum krisis¹⁰⁴ (lihat Gambar 5.4a). Pada tahun 2004 belanja di bidang pendidikan mencapai 2,8 persen dari PDB (naik dari 2,5 persen dari PDB pada tahun sebelum krisis 1996-1997). Sebagai bagian dari total anggaran, pada tahun 2004 sektor pendidikan menghabiskan 14 persen dari total belanja pemerintah pada tingkat pusat, provinsi dan kabupaten (Kajian Pengeluaran Publik, Bank Dunia, 2007). Dengan tingkat belanja pada tahun 2004, Indonesia menduduki peringkat sedikit di bawah rata-rata dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia Timur (lihat Gambar 5.4b). Baik Undang-Undang Dasar (UUD) dan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional menetapkan bahwa sedikitnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tidak termasuk biaya gaji, dan 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), juga tidak termasuk gaji, harus dialokasikan untuk sektor pendidikan.¹⁰⁵ Pada tahun 2003, diperkirakan sekitar 57 persen dari belanja pendidikan digunakan untuk membayar gaji. Ini berarti bahwa agar tetap dapat mencapai kuota 20 persen yang telah ditetapkan oleh UUD (tidak termasuk gaji), ada tambahan 14 persen belanja pemerintah yang harus dialihkan dari sektor lain ke sektor pendidikan.¹⁰⁶ Namun, alih-alih meningkatkan secara dramatis sumber dana untuk membiayai pengeluaran gaji pada sektor tersebut, jalan keluar bagi banyak masalah yang dihadapi oleh sektor pendidikan adalah menggunakan sumber dana yang ada dengan lebih efektif. (Untuk analisis lebih lanjut, lihat Kajian Pengeluaran Publik bidang Pendidikan, Bank Dunia, akan terbit).

Gambar 5.4a Keseluruhan belanja pendidikan umum telah meningkat di Indonesia sesudah desentralisasi (% dari PDB)



Sumber: Departemen Keuangan, Menteri Pendidikan, SIKD.
Catatan: Untuk lebih rinci lihat tabel di bagian Lampiran V.2.

Gambar 5.4b Perbandingan dana publik yang tersedia untuk pendidikan¹⁰⁷



Sumber: Indikator Pembangunan Dunia, DepKeu, SIKD.

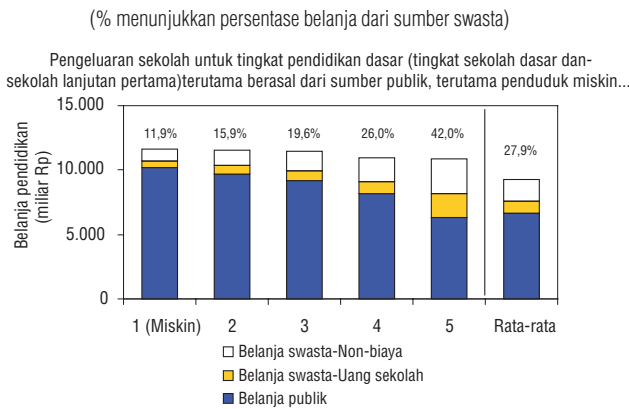
¹⁰⁴ Belanja pendidikan dalam perhitungan ini meliputi semua pengeluaran sektor pendidikan oleh Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama, seluruh biaya manajemen untuk Departemen Pendidikan Nasional, dan pengeluaran APBD I dan APBD II untuk bidang pendidikan; berasal dari data SIKD (Sistem Informasi Keuangan Daerah).

¹⁰⁵ Undang-Undang Dasar Indonesia menetapkan bahwa "negara harus mengalokasikan sedikitnya 20 persen dari anggaran APBN dan APBD untuk belanja pendidikan, agar dapat memenuhi kebutuhan pendidikan nasional." Pada tahun 2002, undang-undang tersebut diamandemen untuk menjelaskan lebih khusus bahwa "Negara memprioritaskan anggaran untuk pendidikan sedikitnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyediaan pendidikan nasional." UU Pendidikan Nasional No. 20/2003 mendefinisikan ulang patokan ini dengan mempersempit jangkauan barang-barang pengeluaran yang harus mencapai target ini dengan tidak memasukkan gaji pendidik dan pendidikan jasa. (Kajian Pengeluaran Publik bidang Pendidikan, Bank Dunia, 2006).

¹⁰⁶ Perhitungannya adalah sebagai berikut: Pada tahun 2004, jumlah belanja pemerintah secara keseluruhan adalah sebesar Rp 447 triliun; 20 persen dari jumlah ini adalah sebesar Rp 89 triliun. Pada tahun 2004, belanja pendidikan di luar gaji diperkirakan mencapai 43 persen dari jumlah belanja pendidikan, yakni sebesar Rp 26,9 triliun. Untuk menutupi kekurangan belanja pendidikan tersebut, diperlukan tambahan sebesar Rp 62 triliun, setara dengan 13,9 persen dari jumlah belanja pemerintah secara keseluruhan pada 2004.

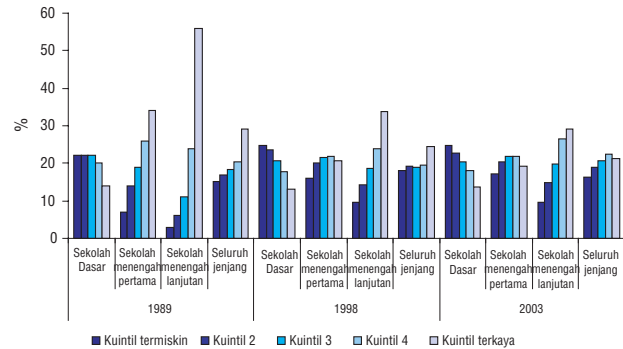
¹⁰⁷ Definisi Indikator Pembangunan Dunia mengenai persentase jumlah total pengeluaran publik untuk bidang pendidikan terhadap PDB adalah belanja modal berjalan untuk pendidikan oleh pemerintah kabupaten, provinsi dan pusat, termasuk pemerintah kotamadya (tidak termasuk kontribusi rumah tangga), yang dinyatakan sebagai persentase terhadap PDB.

Gambar 5.5 Sumber belanja pendidikan dasar dari sumber pemerintah dan swasta (2003)



Sumber: Total belanja untuk tingkat sekolah dasar dan sekolah menengah pertama pada 2003. Departemen Keuangan, SIKD, Modul Pendidikan Susenas 2003. Seluruh data jumlah belanja diperoleh dari tahun 2003.

Gambar 5.6 Perluasan akses tingkat sekolah menengah telah membuat belanja pemerintah menjadi semakin berpihak pada penduduk miskin dari waktu ke waktu



Sumber: Bank Dunia, 2006k.

Alasan utama meningkatnya belanja di bidang pendidikan adalah meningkatnya belanja rutin pemerintah daerah dan masih tetap tingginya tingkat belanja rutin dan belanja pembangunan pemerintah pusat. Meskipun desentralisasi telah berlangsung, pemerintah pusat terus mengeluarkan belanja untuk bidang yang merupakan fungsi daerah: pada tahun 2004, 62 persen dari belanja pembangunan pendidikan di tingkat daerah berasal dari anggaran pemerintah pusat. Meskipun Indonesia telah mendesentralisasi fungsi dan belanja untuk sektor pendidikan, tingkat belanja pendidikan pemerintah pusat tetap tinggi, dan pemerintah pusat terus menyamai peran pemerintah kabupaten dari segi tingkat belanja pembangunan di daerah. Tingkat belanja riil pemerintah tetap stabil sejak tahun 1998 kecuali bagi kelompok penduduk kaya, yang telah mengalami peningkatan pengeluaran pendidikan dari waktu ke waktu. Hal ini sebagian disebabkan terjadinya peralihan dari sekolah negeri ke sekolah swasta di kalangan penduduk lebih kaya.

Pada masa lalu, belanja pendidikan Indonesia lebih berpihak pada penduduk miskin seiring dengan keberhasilan pemerintah menyalurkan dana bagi pendidikan sekolah dasar. Manfaat pendidikan dasar lebih berpihak pada penduduk miskin karena penduduk miskin memiliki lebih banyak anak dan memperoleh lebih banyak manfaat dari bantuan pendidikan dasar. Pada tingkat sekolah menengah pertama kelompok penduduk miskin memperoleh keuntungan dengan jumlah yang sama dengan kelompok penduduk lain, sehingga peningkatan belanja pemerintah untuk untuk sekolah menengah pertama juga akan bermanfaat bagi kalangan penduduk miskin dalam hal peningkatan akses. Perubahan perolehan manfaat belanja pendidikan dari waktu ke waktu juga mendukung kesimpulan ini. Dari tahun 1998 hingga 2003, perolehan manfaat bagi penduduk miskin dari pendidikan dasar hanya sedikit meningkat, dengan tingkat partisipasi sekolah yang hampir menyeluruh pada tingkat sekolah dasar. Namun, pada tingkat sekolah menengah pertama, ada kemajuan lebih besar yang dicapai dalam hal perolehan manfaat bagi penduduk miskin (lihat Gambar 5.7). Gambar tersebut menunjukkan bahwa sementara manfaat belanja pendidikan pada tingkat sekolah dasar berpihak pada penduduk miskin (setidaknya dari segi angka partisipasi sekolah), penduduk miskin juga akan memperoleh manfaat yang lebih banyak dari pertambahan jumlah sekolah menengah pertama. Oleh karena itu, perlu dicatat bahwa seberapa pun peningkatan kualitas sekolah dasar, hal itu akan berpihak pada penduduk miskin, mengingat pola distribusi manfaat rata-rata yang ada saat ini (Akhmadi dan Suryadarma, 2004).¹⁰⁸

¹⁰⁸ Perhitungan nilai manfaat juga mengasumsikan tingkat pengeluaran yang seragam bagi setiap siswa dengan tidak mempertimbangkan perbedaan atau variasi kualitas daerah menyangkut tingkat ketidakhadiran guru. Di Indonesia, di mana angka rata-rata ketidakhadiran guru diperkirakan mencapai 19 persen, manfaat yang diterima penduduk miskin diperkirakan lebih rendah setidaknya sebesar jumlah persentase yang sama. Data mengenai angka ketidakhadiran guru diperoleh dari dua kali kunjungan mendadak ke 147 sekolah yang menjadi sampel di seluruh negeri (Akhmadi dan Suryadarma, 2004). Data ini menunjukkan bahwa rata-rata ada 19 persen guru yang tidak hadir karena satu dan lain hal.

Isu-isu utama penanggulangan kemiskinan di bidang pendidikan

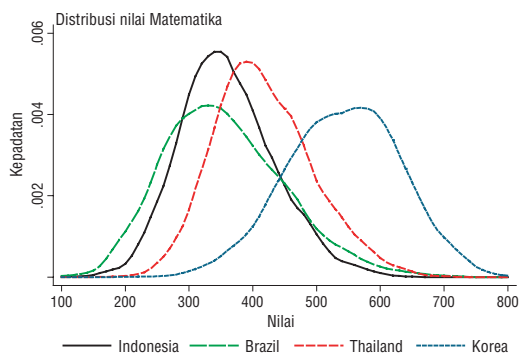
Ada tiga masalah di sektor pendidikan yang menjadi kendala bagi penduduk miskin: (i) kualitas secara umum; (ii) keterjangkauan; dan (iii) hambatan-hambatan dalam hal penyediaan sekolah dan guru di daerah terpencil.

Kualitas

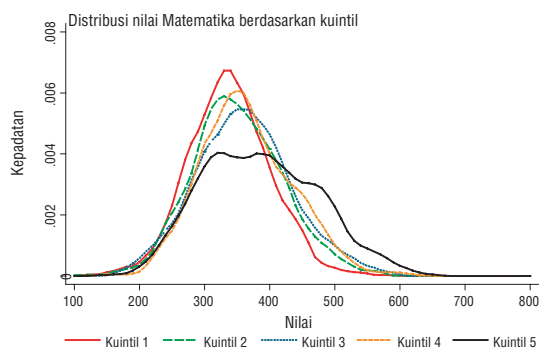
Upaya meningkatkan kualitas pembelajaran masih menjadi tantangan bagi sistem pendidikan di Indonesia. Dengan tingginya rata-rata angka partisipasi sekolah, upaya meningkatkan kualitas, terutama pada tingkat pendidikan sekolah dasar, dapat sangat bermanfaat bagi penduduk miskin. Nilai ujian yang telah distandarkan merupakan indikator objektif mengenai kinerja di sektor pendidikan. Nilai-nilai ujian yang dapat dibandingkan secara internasional menunjukkan bahwa standar pendidikan di kalangan penduduk berusia 15 tahun di Indonesia sedikit lebih rendah dibandingkan dengan beberapa negara yang dapat dijadikan sebagai pembandingan. Indonesia berpartisipasi dalam Program Penilaian Siswa Internasional (*Program for International Student Assessment/PISA*)¹⁰⁹ selama dua putaran berturut-turut pada tahun 2000 dan 2003. Kenyataan bahwa pemerintah Indonesia ikut berpartisipasi dalam penelitian ini memberi peluang berguna untuk membandingkan kinerja siswa di Indonesia dari waktu ke waktu, serta membandingkan tingkat pengetahuan dengan negara-negara lain. Penelitian tersebut menguji kemampuan siswa dalam tiga bidang, yaitu kemampuan membaca, ilmu pengetahuan alam dan matematika, dan penelitian itu ditujukan pada remaja berusia 15 tahun yang hampir menyelesaikan pendidikan dasar sembilan tahun. Meskipun prestasi siswa Indonesia di bidang membaca dan matematika telah meningkat selama periode tersebut, mereka masih berada di bawah negara-negara lain yang dijadikan sampel pembandingan (lihat Gambar 5.7). Rendahnya kualitas pembelajaran di sekolah menimbulkan pertanyaan mengenai kelayakan sistem sekolah dalam memberikan manfaat serta meningkatkan kemampuan bekerja dan prospek pendapatan. Hal ini menjadi masalah terutama bagi penduduk miskin pedesaan yang bermigrasi ke daerah perkotaan karena bagi mereka pengangguran merupakan suatu faktor risiko yang lebih serius. Meskipun ada keseimbangan yang harus dicapai antara pengalokasian sumber keuangan yang ada untuk meningkatkan angka partisipasi sekolah dan peningkatan kualitas pendidikan, investasi untuk meningkatkan kualitas pengajaran menjadi penting bersamaan dengan pendanaan untuk menaikkan angka partisipasi sekolah jika nilai keuntungan pendidikan (*return to education*) bagi penduduk miskin hendak ditingkatkan.

Gambar 5.7 Tingkat pengetahuan penduduk Indonesia berusia 15 tahun tergolong rendah, bahkan di kalangan penduduk yang lebih kaya

Distribusi nilai tes PISA tahun 2003 di Indonesia dan negara pembandingnya



Distribusi nilai tes PISA tahun 2003 berdasarkan kuintil tingkat ekonomi di Indonesia



Sumber: Bank Dunia, 2006k.

¹⁰⁹ OECD/Unesco-UIS 2003. Ikhtisar PISA: *the Program for International Student Assessment (PISA)*.

Kualitas guru adalah salah satu penentu efektivitas sekolah. Rasio jumlah siswa-guru pada tingkat sekolah dasar di Indonesia adalah salah satu yang terendah di dunia dengan jumlah di bawah 20 siswa per guru.¹¹⁰ Namun hal ini tidak dapat dianggap sebagai indikator kualitas di Indonesia: meskipun jumlah guru sangat banyak, namun rata-rata jumlah siswa per kelas di Indonesia tidak termasuk kecil. Contohnya, pada tingkat sekolah menengah pertama rata-rata rasio siswa-guru adalah 14 berbanding 1, meskipun rata-rata jumlah siswa per kelas adalah 37. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa Indonesia memiliki jumlah guru yang berlebih, sementara tingkat gaji rendah dan jumlah jam kerja per minggu sedikit.¹¹¹ Pada kenyataannya rendahnya rasio siswa-guru di Indonesia menunjukkan ketidakefisienan manajemen personalia pendidikan dasar. Keputusan Menteri Pendidikan Nasional (Bank Dunia, 2005d) yang mengalokasikan sedikitnya sembilan guru ke setiap sekolah tidak disesuaikan dengan keperluan sekolah. Enam puluh lima persen sekolah yang ada di Indonesia mengalami kelebihan jumlah staf pengajar, sementara pada saat yang sama terjadi ketidakseimbangan alokasi penempatan guru, yang sangat tidak menguntungkan sekolah di daerah pedesaan terpencil. Tingkat jumlah tenaga pengajar akan menjadi jauh lebih baik jika diterapkan kuota guru per sekolah yang ditentukan berdasarkan jumlah siswa.

Jumlah anggaran pendidikan untuk gaji guru sangat besar di Indonesia, meskipun jumlah gaji bulanan guru rendah. Tingkat belanja pendidikan Indonesia untuk membayar gaji guru diperkirakan mencapai sekitar 60 persen dari total belanja pendidikan. Meskipun total pengeluaran untuk membayar gaji termasuk tinggi, namun guru menerima gaji 21 persen lebih rendah dibandingkan dengan yang diterima pekerja lain dengan kualifikasi yang setara (Kajian Pengeluaran Publik bidang Pendidikan, Bank Dunia, akan terbit). Namun, tidak demikian halnya jika tingkat gaji per jam dibandingkan: pendapatan per jam menunjukkan bahwa guru memperoleh pemasukan lebih banyak setiap jamnya dibandingkan dengan pekerja lainnya karena guru bekerja dengan jam kerja yang lebih sedikit. Agar dapat meningkatkan kualitas mengajar dan efektivitas pengeluaran, pemerintah dapat mempertimbangkan upaya mengurangi jumlah guru sambil meningkatkan gaji guru yang masih dipertahankan, sehingga gaji guru tidak terlalu menjadi beban bagi anggaran pemerintah, namun peningkatan kualitas pengajaran dapat dicapai.

Untuk mendorong para guru agar bersedia ditempatkan di daerah terpencil, saat ini pemerintah menerapkan program insentif dan penempatan guru. Paket insentif akan menaikkan gaji guru sebanyak dua kali lipat (atau di beberapa tempat tertentu bahkan empat kali lipat) tergantung pada seberapa terpencilnya daerah penempatan dan kualifikasi yang dimiliki oleh guru tersebut. Karena belum ada kepastian apakah melipatgandakan gaji guru akan dapat meningkatkan kualitas pengajaran atau mengurangi angka ketidakhadiran guru, maka upaya tersebut perlu disertai dengan mekanisme lebih lanjut yang dapat meningkatkan tanggung jawab para guru untuk menghasilkan lulusan dengan kualitas yang lebih baik. Dalam rangka meningkatkan kualitas guru, Indonesia harus lebih banyak berinvestasi pada jaringan guru untuk pengembangan karir. Seiring dengan hal ini, lebih banyak sumber dana dapat digunakan untuk mengadakan pertemuan para guru yang mengajar bidang yang sama untuk memberikan sarana agar mereka dapat berbagi pengalaman dan rencana pengajaran, dan pada saat yang sama juga memberikan bahan-bahan ajar baru bagi mereka.

Investasi pada buku pelajaran dan bahan pengajaran di kelas bisa menjadi metode yang efisien guna meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Penyediaan buku-buku pelajaran secara cuma-cuma memberikan nilai keuntungan investasi pendidikan yang paling tinggi (McMahon, 2001), karena bahkan kendati guru tidak ada sekalipun para siswa tetap dapat terus belajar jika mereka memiliki buku pelajaran yang berkualitas. Sayangnya, sekitar 40 persen siswa yang duduk di kelas 1 sampai 6 di Indonesia tidak memiliki buku pelajaran,¹¹² sementara lebih dari 50 persen anak-anak yang duduk di tingkat sekolah dasar pada kelompok perlima (kuintil) penduduk termiskin mengalami berbagai kesulitan untuk membayar buku dan perlengkapan sekolah (Susenas, 2003). Di Indonesia, dana yang disalurkan untuk membayar gaji guru telah merebut investasi yang ditujukan untuk penyediaan bahan ajar dan buku-buku pelajaran. Sebagai alternatif, pemerintah Korea Selatan dan pemerintah Singapura berupaya menjaga jumlah siswa per kelas tidak kurang dari 40

¹¹⁰ Meskipun ada perbedaan yang signifikan antarkabupaten, rasio rata-rata ini bahkan lebih rendah dibandingkan dengan rasio di AS dan negara-negara Eropa, serta jauh di bawah standar yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (19,97 berbanding 40). Sumber: Indikator Pembangunan Dunia, 2002.

¹¹¹ Kajian Pengeluaran Publik bidang Pendidikan, Bank Dunia; akan terbit.

¹¹² Menurut UNICEF, jumlah siswa yang tidak memiliki buku teks sebanyak 40 persen siswa kelas 1-6, 43 persen siswa kelas 1-3, dan 38 persen siswa kelas 4-6. <http://www.right-to-education.org/content/unreports/unreport8prt1.html#contents>

orang pada jenjang pendidikan dasar. Dengan demikian, dana yang ada dapat dipakai untuk keperluan yang lain, seperti membeli buku, bahan pengajaran dan komputer. Riset pendidikan yang dilakukan di banyak negara mendukung pandangan Korea Selatan dan Singapura bahwa pengalihan sumber daya semacam itu hemat dari segi biaya (Bank Dunia, 2002c)

Keterjangkauan

Kelompok penduduk miskin dan penduduk hampir-miskin tidak cukup memperoleh manfaat dari pendidikan menengah, sehingga mengurangi peluang mereka untuk memperoleh pekerjaan yang memberi pendapatan lebih tinggi di daerah perkotaan. Porsi pembiayaan pihak swasta untuk sekolah dasar tergolong kecil dan lebih banyak untuk sekolah menengah pertama. Hal ini menunjukkan perlunya subsidi lebih lanjut sekolah menengah pertama bagi penduduk miskin. Meskipun sebagian besar sumber dana di sektor pendidikan dialokasikan untuk sekolah dasar, namun hambatan untuk meningkatkan angka partisipasi pendidikan dasar sembilan tahun adalah terutama dari segi penyediaan sekolah menengah pertama, terutama di wilayah pedesaan.

Di Indonesia, uang sekolah merupakan hambatan bagi penduduk miskin untuk memperoleh pendidikan, terutama pada tingkat sekolah menengah pertama. Menurut data Susenas, 34 persen dari rumah tangga pada kelompok penduduk termiskin yang memiliki anak yang bersekolah mengalami kesulitan dalam membayar uang sekolah pada tingkat sekolah dasar dan 44 persen mengalami kesulitan membayar uang sekolah pada tingkat sekolah menengah pertama (Modul Pendidikan Susenas, 2003).¹¹³ Meskipun pengeluaran pendidikan pada tingkat sekolah dasar telah disubsidi secara lebih baik bagi penduduk miskin (hanya 2,8 persen dari pengeluaran per kapita bagi kelompok perlima [kuintil] termiskin dibandingkan dengan 3,3 persen bagi kelompok perlima [kuintil] penduduk terkaya), pada tingkat sekolah menengah pertama pengeluaran untuk pendidikan menjadi jauh lebih sulit dijangkau oleh penduduk miskin. Dengan tekanan keuangan seperti ini berarti porsi pengeluaran per kapita penduduk miskin untuk pendidikan lebih besar daripada kelompok penduduk kaya (7,2 persen berbanding 6,1 persen) pada tingkat sekolah menengah pertama.

Pembahasan umum mengenai biaya sekolah terutama difokuskan pada biaya iuran sekolah. Pada kenyataannya, ada banyak sekali biaya lainnya yang sukar dipenuhi oleh penduduk miskin. Perkiraan mengenai permintaan pendidikan menunjukkan bahwa biaya pendidikan tidak langsung juga memainkan peranan penting dalam pertimbangan penduduk miskin untuk mendaftarkan anaknya bersekolah (Paqueo dan Sparrow, 2005). Jika memungkinkan, pemerintah perlu menerapkan program yang dapat mengurangi biaya-biaya seperti itu agar dapat meningkatkan akses pendidikan dalam rangka mengurangi kemiskinan. Berbagai biaya tambahan sekolah, seperti buku pelajaran, seragam dan transportasi, menjadi beban biaya yang lebih besar bagi penduduk miskin daripada uang sekolah untuk semua jenjang pendidikan. Contohnya, bagi dua perlima penduduk termiskin, 55 persen pengeluaran untuk pendidikan tingkat sekolah dasar dipakai untuk membeli buku pelajaran, peralatan sekolah, pakaian seragam dan lain-lain, sementara hanya sekitar 18 persen dari pengeluaran pendidikan tersebut yang digunakan untuk membiayai iuran sekolah (Modul Pendidikan Susenas, 2003). Biaya pakaian seragam sekolah di Indonesia sangat mahal akibat adanya beberapa macam pakaian seragam yang diharuskan oleh sekolah, bahkan pada tingkat sekolah dasar sekali pun. Bagi duaperlima golongan (dua kuintil) penduduk termiskin di Indonesia pengeluaran untuk pakaian seragam jumlahnya lebih dari dua kali dari biaya yang digunakan untuk membeli buku sekolah pada tingkat sekolah dasar (lihat Gambar 5.8).

Hambatan lain di bidang pendidikan adalah biaya peluang bersekolah. Alih-alih bersekolah, anak-anak dapat memilih untuk bekerja, baik dengan alasan untuk memperoleh upah atau bekerja dalam rumah tangga. Upah buruh setempat yang lebih tinggi dapat mengurangi minat bersekolah dengan meningkatkan biaya peluang bersekolah (*the opportunity cost of schooling*). Dengan mengontrol karakteristik wilayah dan rumah tangga, setiap kenaikan Rp 1.000 tingkat upah buruh anak mengurangi minat bersekolah pada tingkat sekolah menengah pertama sebesar 0,4 persen (Paqueo dan Sparrow, 2005). Analisis wilayah terhadap rasio peluang atau rasio kecenderungan rata-rata¹¹⁴ menunjukkan bahwa penduduk

¹¹³ Karena temuan ini hanya mencakup keluarga yang memiliki anak yang bersekolah, kemungkinan angka perkiraan ini lebih kecil dari angka yang sesungguhnya.

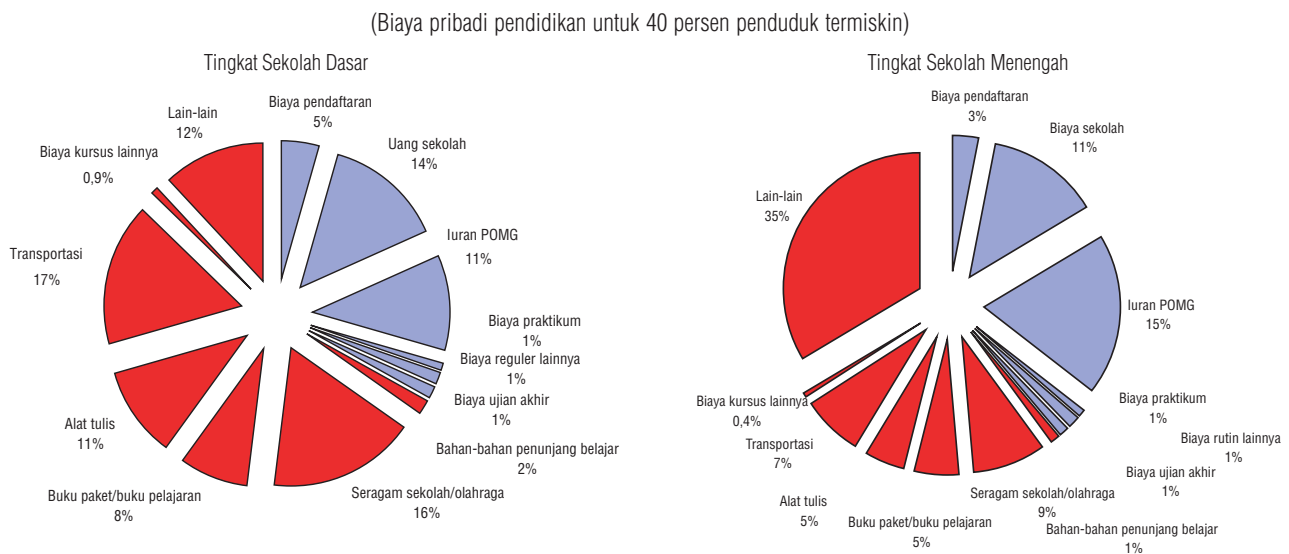
¹¹⁴ Rata-rata rasio kecenderungan partisipasi diperoleh dari rasio partisipasi rata-rata (kelompok perlima) kuintil tertentu terhadap rata-rata keseluruhan.

miskin di wilayah Jawa/Bali cenderung tidak melanjutkan ke jenjang sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas dibandingkan dengan angka rata-rata nasional untuk kelompok pendapatan yang sama. Faktor penentu putus sekolah di wilayah ini bisa jadi adalah biaya peluang bersekolah, dengan tersedianya lebih banyak pilihan kerja bagi lulusan sekolah dasar. Dalam hal ini, belanja pendidikan untuk sekolah menengah pertama perlu ditargetkan dengan lebih baik untuk penduduk miskin dan perlu mencakup tidak hanya biaya tambahan yang berhubungan dengan pendidikan di sekolah, tetapi juga biaya kesempatan.

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan upaya berharga untuk meningkatkan keterjangkauan pendidikan (lihat Kotak 5.1 tentang program BOS pada bab ini). Namun, meskipun program BOS mungkin bernilai dalam meningkatkan kualitas pendidikan di sekolah, program tersebut mungkin tidak seefektif bantuan pada sisi permintaan dalam meningkatkan keterjangkauan sekolah dan menaikkan angka partisipasi sekolah. Karena tambahan paket bantuan untuk sekolah dasar mungkin bukanlah cara yang paling efektif untuk menggunakan sumber dana yang berharga untuk meningkatkan keterjangkauan pendidikan bagi siswa miskin atau meningkatkan kualitas mengajar. Kebutuhan dana yang lebih besar bagi para penyedia jasa pendidikan di garis terdepan dapat dipenuhi dengan cara mengalokasikan dana yang ada dalam sektor tersebut dengan lebih baik. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa jika dana tambahan dialokasikan untuk mengatasi masalah kualitas dan keterjangkauan pendidikan bagi penduduk miskin, maka subsidi tambahan yang tepat sasaran bagi penduduk miskin dan/atau bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfers*) dapat menjadi pilihan.

Program bantuan tunai bersyarat yang terarah atau beasiswa khusus dapat memberikan dampak yang lebih besar dalam meningkatkan angka partisipasi sekolah. Pengembangan program seperti bantuan tunai bersyarat (*conditional cash transfer*) dapat menjadi kunci untuk mengatasi masalah pada sisi permintaan. Juga diperlukan sebuah program untuk mengatasi kekurangan dari segi penyediaan sekolah menengah. Di sini masalah manajemen dan pelatihan guru juga sangat penting karena kita perlu memastikan cukup tersedianya guru-guru yang berkualitas untuk menjadi tenaga pengajar di sekolah-sekolah dan kelas-kelas yang baru. Nilai keuntungan pendidikan sekolah menengah juga perlu ditingkatkan jika sisi permintaan hendak ditingkatkan. Dari sudut pandang sektor pendidikan, hal ini juga memerlukan penelaahan seksama terhadap kurikulum sekolah menengah untuk memastikan apakah kurikulum tersebut dapat secara memadai mempersiapkan generasi muda Indonesia untuk memenuhi kebutuhan di pasar tenaga kerja.

Gambar 5.8 Biaya non-iuran sekolah lebih tinggi daripada biaya iuran sekolah bagi penduduk miskin



Sumber: Modul Pendidikan Susenas, 2003.

Catatan: Data tersebut pada awalnya disediakan untuk periode enam bulanan Juli-Desember 2002 dan, tergantung pada frekuensi pengeluaran untuk beberapa item tertentu, sebagian dikali dua untuk mendapatkan jumlah pengeluaran tahunan.

Kotak 5.1 Apakah Bantuan Operasional Sekolah dapat meningkatkan keterjangkauan pendidikan bagi siswa miskin? Masalah dan keprihatinan menyangkut program BOS

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) mulai diberlakukan pada pertengahan 2005, ketika pemerintah mulai menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) dan mengalihkan dana hasil pengurangan subsidi BBM kepada sektor pendidikan. Program ini memberikan bantuan keuangan bagi sekolah-sekolah yang berpartisipasi di dalam program tersebut sebagai kompensasi atas pengurangan dan penghapusan uang iuran sekolah sesuai dengan jumlah bantuan yang diberikan. Semua sekolah negeri dan swasta dapat mengikuti program tersebut. Besarnya bantuan sekitar 25 dolar AS/tahun/siswa pada tingkat sekolah dasar dan 35 dolar AS/tahun/siswa pada tingkat sekolah menengah pertama. Status sekolah di dalam program tersebut bervariasi sesuai dengan anggaran yang dilaporkan sebelumnya: jika sekolah dapat menggalang dana dari orang tua siswa sebelum mengikuti program tersebut melebihi alokasi bantuan, maka sekolah tersebut dapat tetap membebaskan iuran sekolah tetapi harus menghapus biaya bagi siswa miskin dan meringankan biaya bagi siswa lainnya jika memungkinkan. Sekolah yang pendapatannya sebelumnya kurang dari bantuan yang diberikan diharuskan menghapuskan sama sekali biaya iuran sekolah. Anggaran untuk program tersebut sangat besar: Rp 5,3 triliun untuk pendanaan selama bulan Juni sampai Desember 2005 dan Rp 11 triliun untuk tahun 2006. Setiap tahunnya, jumlah dana program tersebut mencapai sekitar 15 persen dari anggaran pendidikan Indonesia pada 2004.

Pada program bantuan keuangan sebelumnya, sekolah menerima jumlah bantuan yang sama, terlepas dari banyaknya siswa yang mereka layani. Pemberian bantuan berdasarkan jumlah siswa, bukannya jumlah tetap per sekolah, bermanfaat agar alokasi dana dapat mencapai sasaran yang tepat serta memberikan insentif bagi sekolah-sekolah untuk memperluas area jangkauan mereka. Namun, penilaian cepat terhadap program tersebut menghasilkan temuan bahwa sekolah yang memiliki jumlah siswa yang sedikit, dan memiliki banyak siswa miskin, atau terletak di daerah terpencil, tidak memperoleh manfaat dari mekanisme alokasi seperti ini. Peninjauan terhadap mekanisme alokasi ini, dengan sedikit penekanan pada pemerataan bagi sekolah-sekolah yang tidak beruntung, dapat mengurangi masalah ini.

Masalah utama lainnya menyangkut mekanisme alokasi bantuan berdasarkan jumlah siswa adalah pengurus sekolah mungkin akan tergoda untuk menggelembungkan jumlah siswa di sekolah mereka. Pembuktian kehadiran siswa dalam waktu satu tahun (contohnya, dengan cara inspeksi mendadak) perlu dimasukkan dalam pemantauan program. Selain itu, transparansi program dapat diperluas hingga menjangkau masyarakat melalui berbagai mekanisme seperti partisipasi publik (komite sekolah) dalam mengalokasikan dana BOS pada tingkat sekolah, dan memublikasikan anggaran dan pengeluaran program BOS pada tiap sekolah.

Program ini telah berhasil meningkatkan keuangan sekolah, terutama sejak dana tersebut langsung diberikan ke pihak sekolah sehingga para pengurus sekolah dapat menghitung secara cermat berapa besar dana yang seharusnya mereka terima dari program tersebut berdasarkan besarnya jumlah siswa mereka. Formula sederhana pengalokasian dana menjadikan program tersebut sangat transparan, sampai pada tingkat manajemen sekolah. Namun, menurut penilaian baru-baru ini terhadap program tersebut, ada keprihatinan yang kuat menyangkut pemilihan target siswa miskin, yang tidak dilaksanakan dengan jelas di kebanyakan sekolah. Hal ini terjadi dikarenakan beberapa alasan. Tujuan pembebasan iuran sekolah bagi siswa miskin, dan bentuk dukungan lainnya seperti subsidi buku pelajaran, seragam dan transportasi, belum dikomunikasikan dengan baik pada tingkat lokal. Selain itu, pengurus sekolah berada di bawah tekanan untuk mengurangi atau menghapuskan biaya bagi semua siswa, tanpa memerhatikan status ekonomi mereka, karena adanya kesalahpahaman bahwa program tersebut bertujuan untuk memberikan pendidikan gratis bagi semua siswa. Desain saat ini tidak memiliki mekanisme pertanggungjawaban atau umpan balik (*feedback*) untuk memastikan bahwa iuran sekolah bagi siswa miskin benar-benar diturunkan atau dihapuskan. Karena desain ini dirancang hanya dari sisi pendanaan, maka penentuan secara tepat siswa miskin menjadi sangat penting agar tujuan penanggulangan kemiskinan program tersebut dapat dicapai.

Program tersebut harus dilengkapi dengan komponen beasiswa yang ditargetkan, serta klarifikasi dan pemberlakuan peraturan untuk menetapkan sasaran siswa miskin. Saat ini, ada beberapa ketentuan dalam desain program tersebut yang memungkinkan pengurus sekolah untuk menyediakan uang saku bagi siswa miskin guna menutupi biaya transportasi dan biaya luar sekolah serta biaya iuran sekolah. Namun, definisi dari bantuan tersebut tidak jelas dan tidak ada kuota yang ditetapkan untuk sasaran siswa miskin. Pada revisi program selanjutnya, definisi subsidi bagi siswa miskin semacam itu perlu diperjelas dan pelaksanaannya harus dipantau dengan cermat.

Akhirnya, di satu sisi, pemusatan kembali (resentralisasi) keuangan sekolah merupakan keuntungan dari program tersebut karena hal ini membuat arus pendanaan dapat lebih diprediksikan sampai ke tingkat sekolah. Di sisi lain, hal itu juga merugikan karena pemerintah daerah mungkin melihat program yang sangat nyata ini sebagai peluang untuk menekan pengeluaran operasional mereka untuk sekolah. Pada akhirnya, hal ini dapat mengakibatkan menciutnya pengeluaran pemerintah daerah dan terganggunya koordinasi pembiayaan sekolah antartingkat

pemerintahan. Departemen Pendidikan Nasional baru-baru ini menyatakan bahwa mereka berencana untuk menciptakan mekanisme bagi pemerintah daerah untuk menyediakan dana pengimbang untuk program tersebut mulai tahun 2007. Hal ini diharapkan dapat menyelesaikan beberapa masalah yang ada.

Hambatan-hambatan pada sisi suplai

Secara umum kurangnya akses pendidikan sekolah menengah dikarenakan kurangnya jumlah sekolah yang tersedia. Hal ini menghambat kemajuan sekolah secara umum, khususnya menghambat capaian jenjang pendidikan pada penduduk miskin. Jumlah sekolah menengah pertama yang ada lebih rendah dibandingkan dengan jumlah sekolah dasar, dengan rasio 7 berbanding 1. Hal ini menyebabkan semua anak berusia 12 sampai 15 tahun sukar memperoleh akses pendidikan dasar.¹¹⁵ Mengingat tujuan pemerintah adalah menyediakan akses pendidikan dasar sembilan tahun untuk seluruh anak, maka diperlukan perluasan sumber dana bagi sekolah menengah pertama, karena inilah tingkat pendidikan yang sulit diakses oleh penduduk miskin.



Kapasitas sekolah menengah pertama di Indonesia memberikan rata-rata peluang belajar hanya bagi 84 persen dari anak-anak usia 13 sampai 15 tahun yang berpotensi bersekolah (Hartono, 2005).¹¹⁶ Di Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi DIY, kapasitas sekolah rata-rata melebihi 100 persen. Ini berarti ruang kelas yang ada tidak digunakan secara maksimal. Sebaliknya, di Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Provinsi Sumatera Selatan, rata-rata kapasitas sekolah berada di bawah 60 persen dari jumlah anak-anak yang berpotensi bersekolah. Hal ini menunjukkan tingkat akses yang rendah. Perihal kondisi ruang kelas, sebuah survei yang dilakukan Departemen Pendidikan Nasional pada 2004 menunjukkan bahwa 57,2 persen ruang kelas sekolah dasar dan 27,3 persen ruang sekolah menengah pertama (umum dan madrasah) berada dalam kondisi buruk (Departemen Pendidikan Nasional, 2004). Renovasi ruang kelas dan pengalihan sebagian sekolah dasar (yang jumlahnya berlebih di beberapa provinsi) menjadi sekolah menengah pertama harus diprioritaskan untuk mengurangi hambatan dalam penyediaan ruang kelas.

Beberapa manfaat masih bisa diperoleh dari akses sekolah dasar di daerah terpencil. Dengan melihat potensi tingkat partisipasi sekolah penduduk miskin di suatu wilayah (jumlah anak pada kelompok umur yang sesuai) dan membandingkannya dengan distribusi manfaat yang ada antardaerah, ditemukan bahwa masih ada manfaat yang bisa diperoleh dengan cara memperluas pendidikan sekolah dasar di dua wilayah yaitu di Nusa Tenggara/Maluku dan di Papua. Untuk daerah lainnya, manfaat pendidikan sekolah dasar bagi kelompok perlima (kuintil) penduduk termiskin sepertinya telah terpenuhi (manfaat yang diberikan bagi penduduk miskin setidaknya seimbang dengan jumlah anak) dalam hal tingkat partisipasi sekolah, meskipun manfaat kualitas masih dapat diperoleh di sekolah-sekolah yang sebagian besar siswanya miskin.

Rendahnya kualitas guru dan tingkat ketidakhadiran guru di daerah terpencil dan pedesaan juga sangat berdampak bagi penduduk miskin. Di Indonesia, sekolah di daerah terpencil memiliki rasio siswa-guru yang lebih tinggi (25:1 untuk sekolah di daerah terpencil dibandingkan 20:1 untuk rata-rata keseluruhan). Menurut Studi tentang Pekerjaan dan Penempatan Guru, di samping berlebihnya jumlah guru di Indonesia, kebutuhan guru di 74 persen sekolah di daerah terpencil masih belum tercukupi (Bank Dunia, 2005d). Juga terjadi ketimpangan distribusi guru honorer di daerah terpencil (78 persen sekolah memiliki guru honorer), yang mengakibatkan rendahnya kualitas pengajaran di daerah terpencil. Ada

¹¹⁵ Jumlah total sekolah dasar di Indonesia adalah 147.793, sementara jumlah sekolah menengah pertama adalah 22.274. Sumber: Statistik Ringkas Pendidikan Indonesia 2004-2005.

¹¹⁶ Dihitung berdasarkan data Departemen Pendidikan Nasional (Proyeksi Pendidikan Tahun 2003/2004 dan Tahun 2009/2010) berdasarkan asumsi 38 siswa/kelas sekolah menengah pertama.

berbagai insentif yang diberikan kepada para guru, baik yang diberikan oleh pemerintah setempat maupun pihak sekolah sendiri. Hal ini menyebabkan tingginya perbedaan insentif antara mengajar di daerah perkotaan seperti Jakarta dengan di daerah terpencil. Gaji seringkali tergantung pada kemampuan membayar pemerintah daerah atau sekolah. Tiga puluh enam persen guru menerima insentif dari pemerintah daerah, sementara 14 persen menerima insentif dari sekolah mereka masing-masing.

Persoalan insentif dan manajemen guru merupakan masalah yang harus segera diatasi, terutama karena besarnya dana sektor pendidikan yang digunakan untuk membayar gaji guru. Dengan diberlakukannya Undang-Undang tentang Guru dan Dosen pada bulan Desember 2005, kini pemerintah berupaya menggabungkan antara skema sertifikasi dan peningkatan kualitas guru dengan kenaikan insentif guru. Undang-undang tersebut menetapkan agar semua guru harus menerima sertifikasi dalam jangka waktu 10 tahun. Setelah memperoleh sertifikasi, mereka akan menerima tunjangan jabatan yang setara dengan gaji dasar mereka. Di dalam undang-undang tersebut disebutkan tunjangan yang akan diberikan kepada guru yang berada di wilayah khusus, yakni daerah konflik, daerah bencana, daerah terpencil dan daerah bermasalah lainnya. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan jumlah guru yang bersedia mengajar di daerah terpencil. Namun, dampak dari upaya perbaikan yang mahal ini terhadap tingkat ketidakhadiran dan kualitas pengajaran guru tergantung pada pelaksanaan perbaikan tersebut.

Beberapa saran agar belanja pemerintah di bidang pendidikan lebih berpihak pada penduduk miskin

Analisis ini menunjukkan beberapa prioritas utama dan petunjuk strategis agar belanja pemerintah di bidang pendidikan dapat lebih berpihak pada penduduk miskin serta dapat membantu mencapai tujuan pembangunan utama di Indonesia yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan.

1. **Pastikan bahwa sekolah dasar dapat terjangkau, dengan angka partisipasi sekolah yang tinggi dan kualitas pendidikan yang meningkat.** Angka partisipasi siswa sekolah dasar cukup tinggi dan sejumlah dana besar telah dialokasikan untuk sektor ini. Manfaat dari dana tersebut dapat ditingkatkan lebih lanjut bagi penduduk miskin dengan penekanan agar pendidikan sekolah dasar tetap terjangkau. Program BOS merupakan upaya berharga untuk mengatasi masalah ini. Namun, dapat dipersoalkan mengenai apakah dana bantuan tambahan untuk sekolah-sekolah merupakan cara yang paling efektif untuk meningkatkan keterjangkauan pendidikan bagi siswa miskin dan meningkatkan kualitas pengajaran. Kebutuhan akan peningkatan pendanaan bagi para penyedia pendidikan di posisi terdepan dapat dilakukan dengan cara mengalokasikan dana secara lebih baik dalam sektor tersebut. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa jika dana tambahan dialokasikan untuk mengatasi masalah keterjangkauan pendidikan dan kualitas pengajaran bagi siswa miskin, maka pemerintah dapat mempertimbangkan untuk melanjutkan pemberian beasiswa yang terarah bagi siswa miskin dan/atau bantuan tunai bersyarat. Mengurangi jumlah pakaian seragam yang disyaratkan sekolah juga dapat menjadi perbaikan yang berpihak pada siswa miskin karena mereka harus menghabiskan uang dua kali lebih banyak untuk membeli bermacam-macam pakaian seragam daripada untuk membeli buku pelajaran.
2. **Seimbangkan jumlah siswa per kelas di sekolah dasar untuk meningkatkan kualitas pendidikan.** Jumlah guru sekolah dasar sangat berlebih, di samping alokasi penyebaran guru ke sekolah-sekolah tidak efisien dan kurang tepat. Karena 65 persen sekolah di Indonesia memiliki kelebihan tenaga pengajar akibat kebijakan yang diberlakukan saat ini (Bank Dunia, 2005d), maka pemerintah perlu mengubah undang-undang yang mengharuskan alokasi sedikitnya sembilan guru ke setiap sekolah. Sebagai gantinya, pemerintah dapat menggunakan sistem di mana jumlah tenaga pengajar dihitung berdasarkan kuota guru per sekolah, yang ditentukan berdasarkan jumlah siswa yang ada. Pemerintah juga harus mendorong para guru untuk mengikuti pelatihan dan sertifikasi lebih lanjut agar bisa beralih mengajar ke sekolah menengah pertama dan memperoleh kompensasi yang lebih tinggi.

3. **Perbaiki insentif bagi para penyedia pendidikan di posisi terdepan dan guru, termasuk melalui manajemen guru yang baik.** Meningkatkan jumlah insentif merupakan kunci untuk meningkatkan kualitas hasil pendidikan, termasuk kualitas pendidikan itu sendiri. Pemerintah perlu meningkatkan insentif bagi pemerintah daerah dan sekolah agar dapat meningkatkan kapasitas pendidikan. Pemerintah perlu mempertimbangkan penggunaan bantuan tunai bersyarat untuk meningkatkan hasil yang diinginkan, seperti meningkatnya angka partisipasi sekolah siswa miskin. Karena sebagian dana sektor pendidikan digunakan untuk membayar gaji guru, maka pemerintah juga perlu mengatasi kelemahan dalam manajemen guru. Penting sekali bagi pemerintah untuk memperkenalkan sistem pemberian insentif untuk menarik para guru agar bersedia mengajar di sekolah di daerah terpencil. Selain itu, pemerintah perlu menyusun struktur remunerasi yang disederhanakan, yang lebih setara, dan mencakup insentif nasional bagi mereka yang mengajar di daerah terpencil.
4. **Lipatgandakan jumlah siswa yang dapat meneruskan pendidikan dari sekolah dasar ke sekolah menengah pertama.** Tantangan utama dalam mencapai target pendidikan di Indonesia adalah mengurangi jumlah siswa putus-sekolah pada masa peralihan ke sekolah menengah, sebuah kendala yang khususnya dihadapi oleh penduduk miskin. Pemerintah perlu mempertimbangkan untuk membuat sebuah program khusus, seperti program bantuan tunai bersyarat, untuk mengatasi masalah pada sisi permintaan tersebut. Pada sisi suplai, pemerintah dapat mengatasi masalah kurangnya sekolah menengah pertama melalui pengalihan sebagian sekolah dasar menjadi sekolah menengah, pembangunan sekolah-sekolah baru, atau keduanya. Ada peluang untuk mengerahkan tenaga masyarakat dalam pembangunan sekolah-sekolah baru tingkat menengah pertama, sehingga dapat mengurangi biaya pembangunan. Peluang untuk mengubah sekolah dasar menjadi sekolah menengah pertama juga muncul di beberapa daerah dengan mempertimbangkan perubahan demografi dan distribusi anak usia sekolah dasar dan sekolah menengah, memperkirakan adanya penurunan permintaan terhadap sekolah dasar di tiap daerah, dan memetakannya dengan data sekolah yang ada. Di daerah yang berpenduduk padat ada lebih banyak sekolah dasar yang bisa diubah menjadi sekolah dengan sistem dua giliran sehingga dapat menambah fasilitas sekolah yang tidak terpakai untuk digunakan oleh sekolah tingkat menengah pertama. Pada saat yang sama, pemerintah perlu memastikan bahwa tersedia cukup guru berkualitas untuk menjadi tenaga pengajar di sekolah-sekolah dan kelas-kelas baru tersebut.
5. **Fokuskan pada upaya meningkatkan kualitas pembelajaran.** Penelitian menunjukkan bahwa berinvestasi dalam bahan ajar di kelas merupakan salah satu cara hemat untuk meningkatkan kualitas belajar. Menjadikan buku-buku pelajaran tersedia secara gratis juga merupakan cara untuk memperoleh salah satu keuntungan investasi tertinggi (McMahon, 2001). Banyak sekali siswa di Indonesia yang mengatakan bahwa mereka tidak memiliki buku-buku pelajaran dasar. Karena bagian dana terbesar telah dipakai untuk membayar gaji guru di tingkat sekolah, akibatnya hanya tersedia sedikit dana yang dapat digunakan untuk memperoleh bahan pelajaran. Dalam hal peningkatan kualitas guru, pemerintah juga perlu menginvestasikan lebih banyak dana dalam jaringan guru untuk kemajuan karir. Sejalan dengan ini, lebih banyak dana dapat digunakan untuk membiayai pertemuan antarguru yang bergerak di bidang yang sama agar mereka dapat berbagi pengalaman dan rencana pembelajaran, serta memberikan bahan pelajaran baru bagi mereka.

Sektor Kesehatan

Tingkat belanja bidang kesehatan

Belanja pemerintah untuk sektor kesehatan di Indonesia terus meningkat, namun masih berada di bawah standar alokasi internasional, bahkan dibandingkan dengan negara-negara sebanding di kawasan Asia Timur. Total belanja pemerintah untuk



sektor kesehatan di Indonesia meningkat sejak tahun 2000-2003 dan mengalami sedikit penurunan pada tahun 2004 (lihat Gambar 5.9). Namun, belanja riil per kapita di bidang kesehatan pada tahun 2004 menjadi 47,8 persen, lebih tinggi dibandingkan pada tahun 2000. Pada tahun 2004 belanja pemerintah di bidang kesehatan mencapai Rp 16,7 triliun dan 50 persen belanja pembangunan berasal dari pemerintah pusat. Tingkat belanja pemerintah di bidang kesehatan masih tergolong rendah dibandingkan dengan standar internasional. Pada tahun 2004 belanja sektor kesehatan hanya sebesar 3,8 persen dari jumlah keseluruhan belanja pemerintah. Walaupun telah ada peningkatan dalam hal belanja di bidang pelayanan kesehatan, namun persentase jumlah dana yang dihabiskan untuk kesehatan terhadap PDB masih lebih sedikit dibandingkan dengan negara-negara lain di kawasan Asia Timur (lihat Gambar 5.10).

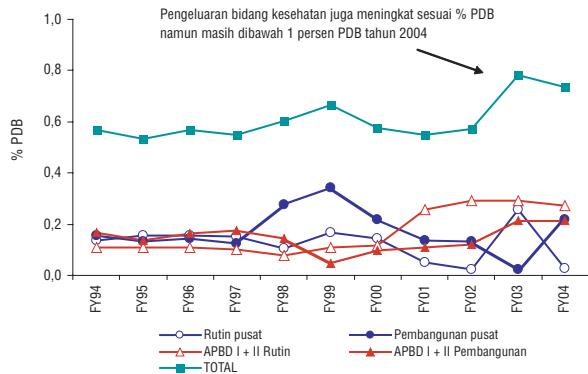
Faktor penentu terjadinya peningkatan belanja pemerintah ini ialah meningkatnya belanja pemerintah kabupaten setelah desentralisasi dan adanya dekonsentrasi belanja pembangunan dari pusat ke daerah. Masih terlalu awal pada tahap desentralisasi ini untuk mengatakan bahwa tren peningkatan belanja kesehatan akan terus berlangsung. Sekarang ini, peningkatan belanja di bidang kesehatan tampaknya merupakan akibat dari tindakan pemerintah pusat yang masih mempertahankan belanja di bidang kesehatan, sementara pemerintah daerah juga meningkatkan belanjanya sendiri di bidang kesehatan (sebagai tambahan bagi sektor-sektor lainnya yang kini menjadi tanggung jawab mereka). Di masa yang akan datang, belanja pemerintah di bidang kesehatan perlu dikoordinasikan dengan lebih baik antartingkat pemerintahan, serta ditingkatkan. Belanja tersebut juga perlu disalurkan dengan lebih baik ke daerah-daerah yang paling memerlukan bantuan.

Saat ini, belanja pemerintah di bidang kesehatan pada umumnya lebih menguntungkan kelompok penduduk kaya daripada penduduk miskin akibat subsidi yang diberikan pada jenis pelayanan kesehatan sekunder, di samping belanja kesehatan tersebut memang lebih banyak disalurkan ke daerah-daerah yang lebih kaya. Akibatnya, penargetan belanja di bidang kesehatan perlu dilakukan dengan lebih baik, tidak hanya dalam hal jenis fasilitas dan program yang didanai, tetapi juga dalam hal distribusi pengeluaran secara geografis, agar lebih dapat menjangkau penduduk miskin. Saat ini, manfaat yang didapat dari belanja pemerintah di bidang pelayanan kesehatan dasar masih belum berpihak pada penduduk miskin, melainkan terdistribusi secara netral di antara seluruh kelompok penduduk. Sementara itu, belanja di bidang pelayanan kesehatan sekunder nyata sekali tidak berpihak pada penduduk miskin karena sebagian besar manfaatnya hanya bisa dirasakan oleh kelompok penduduk kaya. Sementara pelayanan kesehatan publik yang paling banyak digunakan oleh penduduk miskin adalah fasilitas pelayanan kesehatan dasar, Indonesia justru menghabiskan sekitar 40 persen dari dana kesehatan publik untuk mensubsidi rumah sakit umum (lihat Gambar 5.11). Padahal, penduduk miskin hanya memiliki sedikit akses kepada rumah sakit umum. Akibatnya, mereka tidak dapat memanfaatkan sebagian besar belanja pemerintah yang digunakan untuk pelayanan kesehatan sekunder. Dari jumlah belanja pemerintah yang disalurkan untuk pelayanan rumah sakit, manfaat yang diterima oleh penduduk miskin hanya sekitar 9,5 persen, sementara yang diperoleh kelompok penduduk kaya sekitar 40 persen. Membelanjakan uang untuk pelayanan kesehatan sekunder merupakan cara mundur untuk mengalokasikan dana yang terbatas pada saat Indonesia masih berjuang untuk mencapai target pembangunan jangka menengah di bidang kesehatan.

Meskipun sedikit mengalami peningkatan pada periode setelah krisis, namun peningkatan belanja pemerintah di bidang kesehatan masih belum berpihak pada penduduk miskin. Sebagian besar peningkatan belanja tersebut dihabiskan untuk pelayanan kesehatan sekunder, meskipun ada kecenderungan menurun untuk pelayanan kesehatan sekunder dari segi penyediaan: meskipun pada tahun 1995-1996 proporsi belanja di bidang kesehatan yang ditujukan untuk jenis pelayanan sekunder adalah sekitar 25 persen, rasio ini meningkat menjadi 40 persen dari belanja bidang kesehatan pada tahun 2003. Secara keseluruhan, penggunaan pelayanan kesehatan oleh penduduk miskin dan porsi belanja kesehatan yang diterima penduduk miskin belum mengalami peningkatan sejak tahun 1998 (Gambar 5.12). Program kesehatan PKPS-BBM ditujukan untuk meningkatkan akses pelayanan kesehatan dasar dan sekunder bagi penduduk miskin dengan cara yang terarah atau tepat sasaran. Program ini, jika tepat sasaran dan efektif pelaksanaannya, dapat menjadi kunci untuk memperluas pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin (lihat Kotak 6.7 di Bab 6).

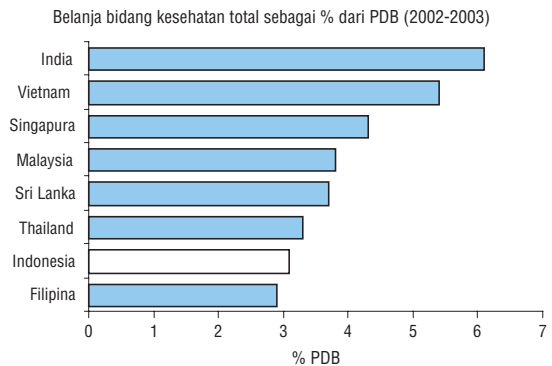


Gambar 5.9 Jumlah pengeluaran kesehatan publik telah meningkat pada Indonesia yang didesentralisasi (% dari PDB)



Catatan: Lihat Lampiran V.3 Pengeluaran Untuk Kesehatan di Indonesia 1994-2004 untuk rincian.

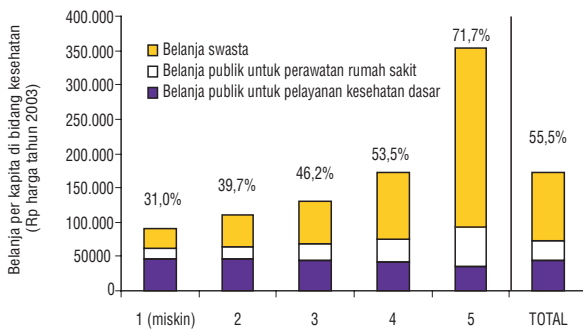
Gambar 5.10 Total belanja kesehatan Indonesia (dari sumber umum dan swasta) masih rendah



Sumber: Indikator Pembangunan Dunia.

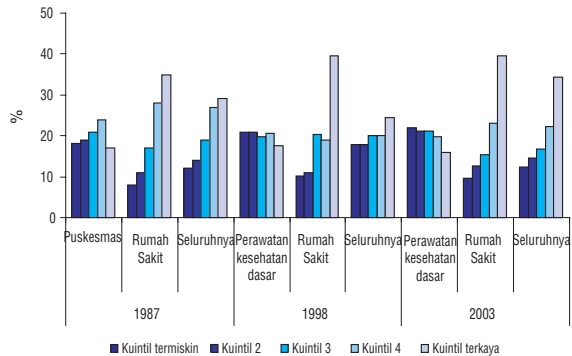
Gambar 5.11 Sumber-sumber belanja kesehatan di Indonesia (2003)

(% menunjukkan persentase pengeluaran dari sumber swasta)



Sumber: Susenas 2003, Departemen Keuangan, SIKD.

Gambar 5.12 Manfaat belanja pemerintah di bidang kesehatan dari tahun ke tahun



Sumber: Bank Dunia, 2006k.

Isu-isu utama penanggulangan kemiskinan di bidang kesehatan

Penduduk miskin sangat rentan terhadap gangguan kesehatan yang berdampak negatif terhadap kesejahteraan keluarga. Contohnya, dari semua kelompok yang ada, hilangnya pendapatan yang disebabkan oleh faktor kesehatan lebih sering dilaporkan daripada hilangnya pendapatan yang diakibatkan oleh pengangguran (lihat analisis risiko dan kerentanan dalam Bab 6 tentang Perlindungan Sosial). Rumah tangga miskin yang dikepalai pria di daerah perkotaan dan rumah tangga miskin (dan tidak miskin) yang dikepalai oleh wanita di daerah pedesaan sangat rentan terhadap masalah kesehatan. Selain itu, di antara rumah tangga yang dikepalai oleh wanita di daerah perkotaan, hilangnya sumber pendapatan akibat faktor kesehatan merupakan masalah terbesar kedua yang paling sering dilaporkan oleh semua kelompok penghasilan yang ada. Sementara itu, bagi kelompok lainnya, hilangnya pendapatan akibat faktor kesehatan lebih merupakan masalah terbesar ketiga yang paling sering dilaporkan. Meskipun peningkatan belanja untuk perawatan kesehatan saja tidak cukup untuk mencapai tujuan-tujuan sektor kesehatan (tanpa adanya tatanan kelembagaan dan mekanisme pertanggungjawaban yang tepat), namun tingkat dan kombinasi pengeluaran yang berpihak pada penduduk miskin yang tepat dalam sektor tersebut, serta peningkatan efisiensi pengeluaran, sangat berarti untuk mencapai tujuan kesehatan dan tujuan penanggulangan kemiskinan dalam jangka menengah.

Tugas-tugas utama di bidang pelayanan kesehatan antara lain adalah: (i) meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan yang diberikan di Puskesmas; (ii) berinvestasi pada pelatihan petugas kesehatan swasta (dan negeri) agar mereka dapat memberikan manfaat bagi penduduk miskin, terutama di daerah pedesaan di mana penduduk miskin hanya memiliki sedikit akses ke pelayanan lainnya; dan (iii) berinvestasi pada kegiatan-kegiatan pada sisi permintaan yang dapat meningkatkan akses penduduk miskin kepada pelayanan rawat inap. Di luar masalah-masalah utama ini, kebanyakan masalah sektor kesehatan di Indonesia adalah masalah yang berhubungan dengan sistem dan hambatan kelembagaan dalam memberikan pelayanan kesehatan. Selain meningkatkan pembiayaan kesehatan melalui skema suplai dan permintaan, dalam jangka menengah terdapat masalah-masalah sistemik dalam sektor kesehatan yang perlu diatasi, termasuk manajemen tenaga kerja sektor kesehatan dan penentuan fungsi pemerintah provinsi. Masalah ini akan dibahas lebih lanjut pada Bab 7 tentang Pemerintah. Di dalam bab tersebut masalah-masalah kelembagaan dalam sektor tersebut ditelusuri lebih lanjut.

Kualitas pelayanan kesehatan dasar

Dalam rangka menyesuaikan belanja pemerintah di bidang kesehatan dengan kebutuhan penduduk miskin, diperlukan porsi subsidi yang lebih besar di bidang pelayanan kesehatan dasar melalui penyediaan sektor pemerintah atau swasta. Meskipun pelayanan kesehatan untuk rawat inap sekunder yang agak mahal harus tetap berjalan, namun seharusnya tidak begitu tergantung pada subsidi pemerintah, karena hal itu hanya akan menguntungkan penduduk kaya. Indonesia perlu mengarahkan kembali belanja untuk bidang kesehatan saat ini, beserta peningkatan pengeluaran yang ada, agar dapat memenuhi kebutuhan pelayanan kesehatan dengan lebih baik dengan tujuan memberikan paket pelayanan pengobatan minimal yang dapat dijangkau oleh penduduk miskin.

Kontribusi pasien, dengan tarif yang ditentukan sebesar 0,25 dolar AS/kunjungan, hanya menghasilkan sekitar 2 persen dari pendapatan Puskesmas di Indonesia.¹¹⁷ Rendahnya biaya Puskesmas tidak berarti bahwa pelayanan ini berpihak pada penduduk miskin. Biaya ini malah bisa meningkatkan kesejahteraan penduduk miskin. Jika biaya tersebut digunakan untuk meningkatkan kualitas, dan jika permintaan akan pelayanan kesehatan dasar penduduk miskin meningkat sebagai akibat dari adanya peningkatan kualitas, maka kesejahteraan penduduk miskin juga akan meningkat (Bitran dan Giedion, 2003). Puskesmas harus dapat mengenakan biaya yang lebih tinggi bagi mereka yang mampu membayar lebih. Saat ini, penduduk kaya memperoleh keuntungan dari subsidi yang diberikan kepada Puskesmas sebanyak yang diterima oleh penduduk miskin dan mereka juga memanfaatkan sarana ini sesering penduduk miskin. Kemampuan menentukan tingkat biaya periksa yang optimal untuk pasien yang lebih kaya dan kemampuan memilih secara tepat penduduk miskin yang akan dibebaskan dari biaya tersebut merupakan kunci untuk meningkatkan sumber daya yang tersedia di Puskesmas dan meningkatkan kualitas pelayanan. Di daerah Tanah Datar dan Purbalingga, di mana Puskesmas diizinkan untuk memasang tarif periksa lebih tinggi, terjadi peningkatan penggunaan sarana kesehatan oleh penduduk miskin akibat kualitas pelayanan yang dirasa lebih baik.¹¹⁸

Tidak tersedianya petugas kesehatan merupakan masalah utama dalam memastikan kualitas pelayanan kesehatan di Puskesmas. Penelitian baru-baru ini dilakukan dengan cara inspeksi mendadak ke lebih dari 100 sekolah dasar dan Puskesmas di Indonesia (Chaudhury dkk., 2006). Penelitian tersebut menemukan tingkat ketidakhadiran guru sebanyak 19 persen dan tingkat ketidakhadiran tenaga medis sebanyak 40 persen. Indonesia menduduki peringkat pertama dalam tingkat ketidakhadiran tenaga medis di antara negara-negara lainnya yang terlibat dalam penelitian global ini. Lebih parah dari Peru, sebanyak 25 persen, Bangladesh sebanyak 35 persen, dan Uganda sebanyak 37 persen. Hal ini tidak hanya mengurangi nilai kualitas, tetapi juga mengurangi minat terhadap Puskesmas, karena masyarakat akan merasa enggan bepergian jauh jika ada kemungkinan bahwa petugas kesehatan tidak ada. Tingkat ketidakhadiran yang tinggi mungkin merupakan akibat dari banyaknya dokter-dokter di Puskesmas yang menjalankan praktik pribadinya: data GDS1+ yang diperoleh dari lebih dari 120 Puskesmas menunjukkan bahwa tiga perempat dari kepala Puskesmas juga memiliki tempat praktik pribadi, yang berdampak pada jumlah waktu yang dapat mereka alokasikan untuk Puskesmas.

¹¹⁷ Temuan GDS 1 + dari data keuangan Puskesmas.

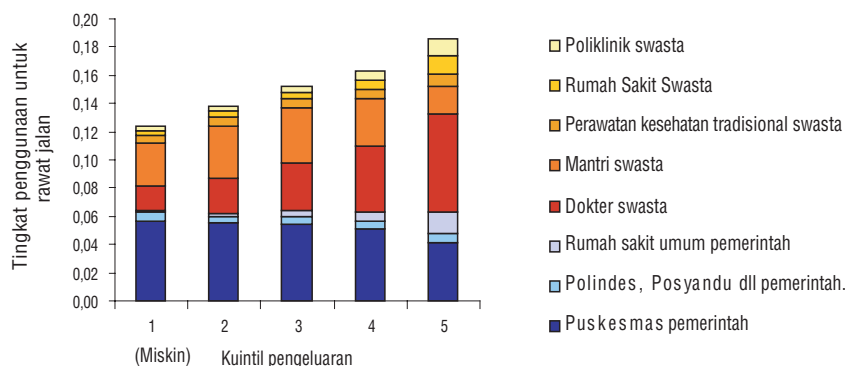
¹¹⁸ Dinas Kesehatan Tanah Datar dan alapangan di Purbalingga.

Berinvestasi pada penyediaan pelayanan kesehatan swasta

Dukungan terhadap penyediaan pelayanan kesehatan oleh sektor swasta juga akan bermanfaat bagi penduduk miskin. Sejak awal tahun 1990-an, pelayanan kesehatan swasta mulai memainkan peran yang semakin penting dalam mendanai dan memberikan pelayanan kesehatan di Indonesia. Pendekatan Indonesia terhadap penyedia swasta telah memperluas kesempatan bagi dokter dan perawat swasta untuk berpraktik dan menambah ketersediaan pelayanan kesehatan baik untuk rumah tangga miskin maupun bukan miskin. Pada era 1980-an, rendahnya gaji tenaga medis pemerintah membuat mereka sukar untuk tetap menjalankan profesi mereka. Pemerintah bukannya membatasi jumlah lapangan kerja tenaga medis dan menaikkan gaji mereka, tetapi malah memberikan izin kepada mereka untuk menjalankan praktik pribadi di luar jam kerja mereka (Bank Dunia, 2003). Sekarang ini, mayoritas tenaga medis di Indonesia menjadi penyedia pelayanan kesehatan publik sekaligus swasta. Di satu sisi, posisi ganda sebagai penyedia pelayanan kesehatan publik ini menghasilkan insentif yang berlawanan serta menurunkan kualitas pelayanan dalam sistem kesehatan publik (kebanyakan dikarenakan oleh berkurangnya waktu yang diberikan oleh para dokter tersebut untuk berpraktik secara umum, serta pemakaian obat dan fasilitas umum lainnya di tempat praktik pribadi mereka). Di sisi lain, hal ini juga menyebabkan jumlah penyedia pelayanan swasta meningkat dan jumlah jam rata-rata yang digunakan oleh para dokter dan tenaga paramedis terlatih meningkat. Tidak heran, salah satu alasan mengapa prestasi kesehatan di Indonesia tidak begitu buruk meskipun jumlah belanja pemerintah di sektor ini rendah adalah karena penyedia pelayanan swasta telah mengisi celah penyediaan pelayanan kesehatan di wilayah-wilayah di mana penyediaan pelayanan kesehatan oleh pemerintah tidak memadai, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Dalam situasi seperti ini, penyedia swasta menjadi bagian dari penyedia pelayanan kesehatan di Indonesia, dan pelatihan serta perjanjian dan pemantauan atas pelayanan tersebut perlu menjadi bagian utuh dari kebijakan kesehatan pemerintah.

Pelayanan kesehatan swasta yang paling banyak digunakan penduduk miskin adalah dokter dan tenaga paramedis (lihat Gambar 5.13). Seiring dengan meningkatnya pendapatan, terjadi peralihan dari tenaga paramedis menjadi dokter. Rata-rata rasio kecenderungan partisipasi—yaitu rasio tingkat partisipasi rata-rata kelompok pendapatan tertentu terhadap rata-rata keseluruhan—memberi gambaran yang berguna untuk memahami penggunaan berbagai pelayanan kesehatan yang ada saat ini serta memperlihatkan jenis pelayanan kesehatan menurut kelompok penerima manfaat terbesarnya. Rata-rata rasio kecenderungan partisipasi tertinggi bagi penduduk miskin adalah di Puskesmas dan tenaga paramedis swasta (perawat, bidan, dll). Ini berarti bahwa investasi pada area ini, jika tingkat partisipasi antarkelompok pendapatan tetap sama, akan lebih memberikan keuntungan bagi kelompok penduduk miskin daripada kelompok penduduk kaya. Sebaliknya, investasi pada poliklinik swasta, dan pada rumah sakit umum dan swasta, merupakan investasi yang berpihak pada penduduk kaya mengingat tingkat pemanfaatan kelompok penduduk kaya terhadap pelayanan kesehatan tersebut.

Gambar 5.13 Pemanfaatan pelayanan kesehatan menurut kelompok pendapatan (2004)



Sumber: Susenas, 2003.

Berinvestasi pada aktivitas-aktivitas pada sisi permintaan yang dapat meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pelayanan rawat inap

Ketika kendala-kendala yang menghambat akses penduduk miskin terhadap pelayanan kesehatan terdapat pada sisi permintaan, yang disebabkan oleh alasan-alasan yang membatasi akses mereka terhadap pelayanan tersebut, maka akan lebih tepat untuk menstimulasi permintaan akan pelayanan tersebut melalui skema kupon atau bantuan tunai. Skema pendanaan berdasarkan permintaan yang ditujukan agar berpihak pada penduduk miskin memberikan kemampuan lebih besar bagi pasien untuk memilih penyedia pelayanan yang lebih disukai. Program yang didasarkan atas permintaan yang tepat sasaran memiliki potensi untuk memberikan insentif untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin. Agar program pada sisi permintaan ini berhasil, ada dua syarat yang harus dipenuhi: (i) pelayanan harus sudah tersedia di daerah yang dijangkau oleh program ini. Jika tidak, program sisi permintaan ini akan menjadi tidak efektif dan pemberian bantuan ke rumah tangga hanya akan membuang-buang sumber dana yang berharga dengan hanya memberikan dampak yang kecil terhadap hasil yang dicapai; (ii) penentuan sasaran penduduk miskin, yang telah menjadi begitu bermasalah di Indonesia, perlu diperbaiki sehingga manfaat dari program tersebut dapat dirasakan oleh penduduk miskin. Penentuan sasaran masih tetap menjadi masalah utama untuk menjangkau penduduk miskin dengan program sisi permintaan. Pendistribusian manfaat (kupon) *voucher* sangat penting dalam hal perencanaan dan penetapan sasaran dalam setiap program intervensi pada sisi permintaan. Tujuan program dapat dicapai dengan penentuan sasaran geografis, yang memperkuat penyediaan pelayanan melalui Puskesmas dan penyedia swasta lainnya yang terdapat di daerah tersebut, terutama di tingkat kabupaten dan kecamatan yang memiliki jumlah keluarga miskin yang banyak. Tugas penetapan sasaran dapat dikontraskan kepada LSM-LSM yang kemudian memastikan bahwa distribusi, registrasi dan pencatatan kupon berpihak pada penduduk miskin.

Indonesia telah memiliki pengalaman dalam menjalankan berbagai program asuransi terarah sejak pertengahan tahun 1990-an, dimulai dengan program kartu sehat pada tahun 1994. Pada program awal tersebut, kartu sehat dibagikan kepada keluarga miskin oleh kepala desa mereka, yang memungkinkan mereka memperoleh pelayanan dari Puskesmas terdekat dan perawatan rawat inap pada bangsal kelas tiga di rumah sakit daerah. Penggantian uang diberikan kepada penyedia pelayanan berdasarkan biaya tetap yang bervariasi menurut jumlah kunjungan rawat jalan atau rawat inap. Namun, petugas kesehatan tidak diberikan kompensasi atas jasa yang mereka berikan kepada pemegang kartu dan program tersebut tidak sepenuhnya dibiayai. Pada tahun 1998, program tersebut tidak berjalan dengan lancar dan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang dirancang setelah krisis, berdasarkan sistem yang sama, tidak meneruskan bantuannya kepada penerima yang sama (Bank Dunia, 2003; Knowles dan Marzolf, 2003).

Pada tahun 1998, pemerintah menjalankan sejumlah program untuk melindungi penduduk miskin dari krisis. Program-program tersebut, yang secara bersama disebut sebagai program Jaringan Pengaman Sosial (JPS), terdiri dari program upah kerja, penjualan beras bersubsidi, paket bantuan pedesaan dan beasiswa, serta pelayanan kesehatan bersubsidi. Program JPS-BK memberikan bantuan keuangan kepada penyedia jasa kesehatan melalui kantor pos daerah yang sesuai dengan jumlah keluarga miskin yang tinggal di suatu daerah. Tujuan dari program JPS-BK adalah membantu keluarga miskin untuk menutupi biaya pelayanan dan rujukan kesehatan dasar, dan menyediakan makanan tambahan bagi anak-anak dan ibu hamil yang berasal dari keluarga miskin. Pemilihan target kartu sehat JPS-BK dilakukan berdasarkan sistem penentuan sasaran Keluarga Sejahtera (KS) yang digunakan BKKBN.¹¹⁹ Kartu sehat tersebut memungkinkan keluarga miskin untuk memperoleh pelayanan pencegahan dan pengobatan gratis di Puskesmas. Namun, penyedia pelayanan swasta tidak dilibatkan dalam program tersebut. Program ini juga mencakup rujukan rawat inap pada bangsal kelas tiga di rumah sakit umum, serta pemberian kontrasepsi dan perawatan kesehatan ibu dan anak oleh bidan desa. Pada tahun 2001, pemerintah memperkenalkan subsidi tambahan yang ditujukan untuk pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin melalui program subsidi BBM. Pada 2002, program ini diubah namanya menjadi 'Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM' atau PKPS-BBM. Namun, sifat dari program tersebut masih sama (Arifianto, Tan dkk., 2005).

¹¹⁹ Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional atau BKKBN.

Program bantuan keuangan yang berpihak pada penduduk miskin perlu didasarkan atas biaya riil penyediaan pelayanan kesehatan publik bagi penduduk miskin. Jika tidak, maka pelayanan tersebut tidak akan tersedia atau akan memiliki kualitas yang rendah. Program JPS-BK menggunakan bantuan yang didasarkan atas jumlah penerima bantuan dalam rangka menyediakan pendanaan pada sisi suplai bagi para penyedia pelayanan kesehatan. Program ini mendistribusikan dana kepada para penyedia pelayanan kesehatan berdasarkan jumlah penduduk miskin yang tinggal di wilayah yang menjadi kewenangan mereka. Melalui program ini, penyedia pelayanan akan menerima dana dengan tidak memperhitungkan jasa atau pelayanan yang mereka berikan kepada penduduk miskin. Dengan cara ini, meskipun program tersebut ditujukan bagi penduduk miskin dan dirancang sebagai program sisi permintaan, pada kenyataannya program tersebut berjalan sebagai program sisi suplai yang hanya mensubsidi penggunaan oleh penduduk miskin (Pradhan dkk., akan terbit). Jika skema pendanaan ini didasarkan pada sistem biaya per jasa (*fee-for-service*) atau pembayaran yang diharapkan (*prospective payment*), maka akan ada lebih banyak insentif bagi pihak penyedia pelayanan untuk menjangkau penduduk miskin. Pada praktiknya, meskipun dimaksudkan berjalan sebagai program asuransi kesehatan pada sisi permintaan, program kartu sehat ini gagal berfungsi dengan cara yang berbasis pada permintaan karena aliran uang tidak terikat dengan pemberian pelayanan akhir.

Meskipun ketiadaan akuntabilitas penyedia pelayanan terhadap penduduk miskin merupakan suatu masalah, namun hal yang lebih memprihatinkan menyangkut program kartu sehat ini adalah penargetan program yang tidak efektif. Manfaat dari program ini hampir secara homogen terdistribusi ke seluruh kelompok pendapatan (lihat Bab 6 tentang analisis penargetan). Pada tahun 2004, hanya sekitar 22 persen rumah tangga dari kelompok penduduk termiskin yang terjangkau oleh program kartu sehat, dan hanya sekitar 31 persen dari kartu tersebut diberikan kepada 20 persen penduduk termiskin, sementara 12 persen dari kartu itu jatuh ke rumah tangga kelompok penduduk terkaya. Oleh sebab itu kartu sehat memberikan dampak yang terbatas karena masalah sosialisasi yang berakibat pada penargetan yang buruk. Penargetan program JPS-BK agak sedikit berpihak kepada penduduk miskin, namun tingkat efektivitas penargetan belum dapat menyamai apa yang telah dicapai di negara-negara lain. Dalam rancangan program, hanya ada sedikit insentif bagi penyedia untuk mensosialisasikan program.

Terlepas dari kinerja penargetan yang buruk dari program JPS-BK dan program kartu sehat PKPS-BBM, secara umum program-program tersebut telah memberikan manfaat bagi kelompok penerima manfaat dalam hal pemanfaatan pelayanan umum. Ada peningkatan yang cukup signifikan dalam pemanfaatan sarana-sarana kesehatan, seperti Puskesmas dan Posyandu,¹²⁰ dan pemberian makanan tambahan bagi penduduk miskin diberikan melalui program tersebut (untuk anak balita dan ibu hamil) (SMERU, 2005). Jika sakit, kecenderungan penduduk miskin yang memiliki kartu sehat untuk menggunakan fasilitas publik lebih tinggi dibandingkan dengan yang penduduk miskin yang tidak memiliki kartu sehat (Pradhan dkk., akan terbit). Pada semua kelompok pendapatan, mereka yang memiliki akses kartu sehat lebih kecil kemungkinannya untuk melakukan pengobatan mandiri dibandingkan dengan mereka yang tidak memiliki kartu. Pemegang kartu juga lebih cenderung menggunakan pelayanan publik daripada pelayanan swasta. Seperti telah diperkirakan dari setiap program intervensi pada sisi permintaan, manfaat yang diperoleh dari program kartu sehat biasanya sebanding dengan aspek-aspek geografis dan infrastruktur yang tersedia di wilayah tertentu. Manfaat dari program JPS-BK di daerah pedesaan, terutama di daerah terpencil, cenderung kurang terlihat nyata dibandingkan dengan di daerah perkotaan.

Pada tahun 2005, sekali lagi pemerintah meluncurkan program pendanaan besar-besaran di bidang kesehatan yang bertujuan untuk meningkatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan bagi semua orang, terutama bagi penduduk miskin, sehingga dapat memperoleh hasil di bidang kesehatan yang lebih baik. Program ini hampir sama dengan program JPS-BK (1998-2001) dan PKPS-BBM (2001-2005) karena program ini juga bertujuan memberikan: (i) pelayanan kesehatan gratis di Puskesmas; dan (ii) fasilitas rawat inap di bangsal kelas tiga rumah sakit bagi penduduk

¹²⁰ Posyandu adalah Pos Pelayanan Terpadu yang dikelola oleh para sukarelawan dengan dukungan dari pelayanan kesehatan kecamatan. Pertama kali dimulai pada tahun 1984, pos-pos ini didirikan untuk menimbang berat badan bayi dan menyediakan gizi, imunisasi, pelayanan kesehatan untuk ibu dan anak, serta memberi anjuran program keluarga berencana bagi para ibu.



miskin. Satu-satunya perbedaan adalah fasilitas rawat inap dari program ini dikelola oleh PT Askes dan kartu kesehatan didistribusikan oleh perusahaan asuransi ini, dan pihak rumah sakit diberikan uang pengganti sebesar biaya yang dihitung berdasarkan jenis pelayanan yang telah diberikan. (Rincian lebih lanjut mengenai program tersebut dapat dilihat di Kotak PKPS-BBM pada Bab 6 tentang Perlindungan Sosial).

Beberapa saran agar belanja pemerintah di bidang kesehatan lebih berpihak pada penduduk miskin

Sementara keseluruhan alokasi belanja pemerintah untuk sektor kesehatan tergolong rendah, upaya memperbesar tingkat belanja perlu dilakukan secara strategis jika hal tersebut diharapkan dapat efektif, terutama jika ingin dapat memberikan manfaat bagi penduduk miskin. Jumlah atau tingkat manfaat memberi tiga pemahaman utama mengenai bagaimana pemerintah dapat meningkatkan pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin:

1. **Meningkatkan belanja di bidang pelayanan kesehatan dasar bagi penduduk miskin dan menitikberatkan pada upaya-upaya yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan.** Berinvestasi pada fasilitas pelayanan kesehatan dasar pada sisi suplai dapat dilaksanakan melalui penyediaan fasilitas umum maupun swasta. Ada keuntungan besar yang dapat dipetik dari kampanye terpusat penanggulangan beberapa penyakit menular utama. Kampanye penanggulangan penyakit menular dapat juga digunakan sebagai sarana pengenalan berbagai informasi kesehatan dasar.
2. **Berinvestasi dalam pelatihan tenaga paramedis swasta memberikan keuntungan bagi penduduk miskin, terutama di daerah pedesaan di mana penduduk miskin kurang memiliki akses terhadap pelayanan lainnya.** Penggunaan tenaga paramedis swasta oleh penduduk miskin perlu disubsidi melalui program kupon sisi permintaan (*demand-side voucher scheme*) yang memungkinkan penduduk miskin mendapatkan keuntungan ketika mereka

menggunakan penyedia swasta. Berinvestasi dalam perbaikan kualitas pihak swasta yang menyediakan pelayanan kesehatan bagi penduduk miskin akan menghasilkan dampak yang berpihak pada penduduk miskin. Pada kenyataannya, ini merupakan bagian penting dari sistem pelayanan kesehatan dan perlu mendapatkan dukungan.

- 3. Berinvestasi pada aktivitas-aktivitas sisi suplai (*supply-side activities*) yang dapat meningkatkan akses penduduk miskin ke pelayanan rawat inap sekunder.** Berdasarkan pola penggunaan saat ini, penduduk miskin hanya memperoleh sedikit manfaat dari subsidi yang diberikan kepada rumah sakit. Satu-satunya pembiayaan pelayanan rumah sakit yang berpihak pada penduduk miskin adalah melalui pemberian kupon dengan sasaran tertentu (kartu sehat) yang memungkinkan penduduk miskin memperoleh perawatan gratis berdasarkan biaya per jasa. Untuk meningkatkan pembiayaan kesehatan yang berpihak pada penduduk miskin, seluruh subsidi lain yang diberikan untuk fasilitas pelayanan kesehatan sekunder harus dialihkan ke fasilitas pelayanan kesehatan primer. Mungkin juga ada keuntungan khusus untuk memberikan subsidi bagi pelayanan kesehatan keliling, terutama di daerah-daerah terpencil. Program PKPS-BBM yang ada saat ini memiliki niat yang baik, yakni meningkatkan akses penduduk miskin kepada fasilitas rawat inap primer dan sekunder. Kuncinya adalah memastikan agar program tersebut dapat berjalan dengan baik, melakukan penilaian terhadap program tersebut, dan melakukan perbaikan terhadap program tersebut secara perlahan (lihat Kotak 6.6 tentang program PKPS-BBM dalam pelayanan kesehatan pada Bab 6).

Fokus tentang Kematian Ibu Hamil¹²¹

Risiko kematian perempuan pada saat atau tidak lama sesudah melahirkan sangat tinggi di Indonesia. Rasio kematian ibu hamil (*maternal mortality ratio*, MMR) di Indonesia adalah 307 per 100.000 kelahiran.¹²¹ Ini berarti seorang perempuan yang memutuskan untuk memiliki empat anak memiliki probabilitas meninggal sebesar 1,23 kali akibat kehamilannya. Kematian akibat melahirkan merupakan penyebab sekitar 21 persen (Djaja, 2000) dari seluruh kematian perempuan pada usia reproduktif (Survei Kesehatan Rumah Tangga Nasional, 1995).¹²³ Indonesia sangat tertinggal dibandingkan dengan negara-negara lain sekawasan: MMR di Filipina, berdasarkan data tahun 1997, sebesar 172 (UNDP, 2003), sedangkan MMR di Malaysia hanya 20 (UNDP dan Pemerintah Malaysia, 2005). Hanya Kamboja yang memiliki rasio lebih buruk dari Indonesia, yaitu 437, berdasarkan Survei Kependudukan dan Kesehatan tahun 2000 (Kerajaan Kamboja, 2003).

Penyebab medis utama kematian ibu hamil adalah pendarahan, infeksi dan eklampsia. Lebih dari 60 persen kematian ibu hamil diperkirakan disebabkan oleh berbagai komplikasi yang terjadi pada saat persalinan. Pendarahan adalah kasus yang paling sering terjadi, dan merupakan penyebab antara 25 hingga 45 persen¹²⁴ kasus kematian ibu hamil, yang kemudian diikuti oleh eklampsia (13 persen) (JHPIEGO, 2004), dan infeksi setelah melahirkan (10 persen) (Supratikto dkk., 2002). Mayoritas kematian yang disebabkan oleh pendarahan dilaporkan sebagai akibat dari plasenta yang tertahan—sebuah indikasi kuat mengenai penanggulangan yang tidak memadai pada tahap ketiga proses persalinan.¹²⁵ Kematian akibat infeksi merupakan indikasi buruknya tindakan pencegahan dan penanggulangan infeksi. Aborsi yang tidak aman dan kurangnya perawatan pasca aborsi juga menyebabkan tingginya angka kematian ibu hamil. Berdasarkan Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia, pemerintah memperkirakan bahwa aborsi merupakan penyebab 11 persen dari seluruh kematian ibu hamil (Departemen Kesehatan, 2003). Pola kematian ibu hamil menunjukkan pentingnya kehadiran bidan terlatih pada saat perempuan melahirkan. Risiko terjadinya komplikasi dapat ditekan dengan kehadiran bidan yang terlatih dan ketersediaan sistem rujukan bagi penanganan persalinan 24 jam jika terjadi komplikasi. Perkiraan awal (Graham, Bell dkk., 2001) menunjukkan bahwa hanya sekitar 16 sampai 33 persen dari kematian ibu hamil akibat kesulitan persalinan, eklampsia, infeksi dan pendarahan yang dapat dicegah dengan kehadiran bidan terlatih pada saat persalinan. Sistem rujukan yang berfungsi dengan baik diperlukan untuk mengurangi lebih jauh rasio kematian ibu hamil.

Kemajuan dalam mengurangi angka kematian ibu hamil terletak pada upaya menambah proporsi kelahiran yang didampingi oleh tenaga terlatih, meningkatkan proporsi persalinan kelembagaan, dan meningkatkan akses terhadap penanganan persalinan 24-jam. Pada masa sebelumnya, strategi pemerintah untuk menurunkan angka kematian ibu hamil difokuskan pada peningkatan jumlah kelahiran yang disertai pendampingan dan askes terhadap pembatasan kelahiran. Program Bidan di Desa bertujuan untuk meningkatkan akses kepada jasa para bidan. Pada dasawarsa 1990-an, sekitar 54.000 perawat mengikuti kursus satu-tahun untuk menjadi bidan di desa dan ditempatkan di desa-desa yang belum mendapat pelayanan bidan. Berbagai kajian menunjukkan bahwa kehadiran bidan di desa berhubungan dengan peningkatan tajam berat badan bayi yang baru dilahirkan (Frankenberg dan Thomas 2001) dan kesehatan gizi anak selanjutnya (Frankenberg, Suriastini dkk., 2005). Ini adalah merupakan tanda-tanda kehamilan yang lebih sehat, yang juga dapat mengurangi angka kematian ibu hamil. Meskipun terdapat sejumlah perbaikan, saat ini hanya 72 persen kelahiran di Indonesia yang didampingi oleh petugas kesehatan terlatih, dibandingkan dengan 97 persen di Malaysia dan China, dan 99 persen di Thailand (Indikator Pembangunan Dunia, 2006). Kebanyakan persalinan, sebanyak 59 persen, masih dilakukan di rumah, dan hanya 9 persen persalinan berlangsung di fasilitas kesehatan milik pemerintah. Kebanyakan persalinan kelembagaan (30 persen dari seluruh persalinan) dilakukan di tempat-tempat pribadi, sering kali di rumah bidan (BPS dan ORC Macro, 2003). Upaya meningkatkan jumlah persalinan yang dibantu oleh tenaga terlatih di klinik-klinik kesehatan memerlukan tindakan dalam beberapa bidang.

Empat langkah untuk mengurangi angka kematian ibu hamil di Indonesia

1. **Meningkatkan keberadaan bidan terlatih di daerah-daerah terpencil.** Secara nasional, terdapat satu bidan setiap 4.000 penduduk, yang sebenarnya jauh lebih baik dari tingkat yang disarankan secara internasional yaitu satu bidan setiap 5.000 penduduk.¹²⁶ Namun, daerah terpencil jelas kekurangan tenaga kebidanan yang terlatih. Tingkat ketersediaan tenaga bidan antardaerah sangat bervariasi: di Jawa/Bali, untuk menemui bidan, rata-rata pasien harus menempuh perjalanan sejauh 1,5 km, sementara di wilayah lainnya (Kalimantan, Maluku, Nusa Tenggara dan Papua) jarak perjalanan berkisar antara 12 km sampai 30 km. Tiga puluh persen desa di wilayah pedesaan tidak memiliki bidan, sementara 57 persen tidak memiliki tempat bersalin di mana bayi bisa dilahirkan dengan aman (Podes, 2003).

¹²¹ Disadur dari Tan, Ellen (2005). Faktor-faktor Penentu Kematian Ibu Hamil di Indonesia. Catatan Kebijakan. Kantor Bank Dunia Jakarta.

¹²² Perkiraan tersebut diperoleh dari Survei Kependudukan dan Kesehatan tahun 2002, dan didasarkan pada laporan kasus kematian selama periode 1998 hingga 2002.

¹²³ Pada revisi ke-10 Klasifikasi Internasional tentang Penyakit, kematian ibu hamil didefinisikan sebagai "kematian wanita pada saat hamil atau dalam waktu 42 hari sejak keluarnya kandungan, tanpa memperhitungkan lama dan tempat kehamilan, yang disebabkan oleh alasan apapun yang berhubungan dengan atau diperburuk oleh kondisi kehamilan atau penanganannya, tetapi tidak diakibatkan oleh sebab-sebab kecelakaan atau kebutulan".

¹²⁴ Survei Kependudukan dan Kesehatan Indonesia tahun 2002/2003, PPH dihubungkan dengan 28 persen angka kematian ibu hamil.

¹²⁵ Departemen Kesehatan (2001).

¹²⁶ Ditetapkan oleh Konfederasi Bidan Internasional dan Federasi Internasional Ahli Kandungan dan Kebidanan. Koblinsky, dkk. (2003).

Upaya mempertahankan agar bidan terlatih tetap berada di daerah terpencil merupakan suatu tantangan, dan upaya di masa lalu untuk menempatkan bidan di desa terpencil tidak dapat berlangsung lama. Para bidan enggan tinggal di daerah terpencil karena kondisinya sulit dan hanya sedikit pasien yang memberikan bayaran. Dari para bidan yang ditempatkan di desa tertinggal di bawah program Bidan di Desa pada era 1990-an, hanya 40 persen yang memilih tetap tinggal di desa di mana mereka ditempatkan setelah kontrak pemerintah telah selesai. Namun, pemecahan terbaik masih sedang dijajaki. UNICEF dan pemerintah tengah mendukung sebuah proyek baru yang disebut program Peningkatan Kesehatan Ibu Hamil di Indonesia bagian Timur (JHPIEGO), yang bertujuan untuk memberikan dukungan dari pusat kesehatan daerah kepada bidan-bidan di desa. Dengan menggunakan pendekatan yang sangat berbeda, JHPIEGO berupaya untuk mengidentifikasi anak-anak perempuan dari para dukun beranak di daerah terpencil dan menawarkan beasiswa kepada mereka agar mereka dapat belajar menjadi bidan terlatih.¹²⁷

2. Meningkatkan keterjangkauan pelayanan oleh tenaga ahli trampil.

Hanya 48 persen perempuan dalam kelompok perlima (kuintil) penduduk termiskin memperoleh bantuan dari dokter atau bidan yang ahli selama masa kehamilan dan hamil, sementara 90 persen perempuan dari kuintil terkaya mendapatkan pelayanan tersebut.¹²⁸ Rata-rata ongkos persalinan yang dibantu oleh bidan adalah Rp 200.000, hampir sama dengan konsumsi bulanan per kapita kuintil termiskin. Salah satu cara untuk mengatasi masalah keterjangkauan ini adalah dengan memberikan subsidi harga tertentu bagi perempuan miskin untuk memperoleh pelayanan kesehatan dari tenaga terlatih. Saat ini, ada dua pendekatan yang sangat berbeda. Yang pertama adalah program nasional kartu sehat, yang digulirkan dalam rangka merespons krisis moneter yang terjadi pada 1997 dan didanai dari hasil penghematan pengurangan subsidi BBM. Rumah tangga miskin diberikan kartu sehat yang memungkinkan para anggota rumah tangga memperoleh pelayanan kesehatan dasar gratis, termasuk pelayanan dari bidan, yang disediakan oleh para penyedia publik (milik pemerintah). Para penyedia langsung diberi kompensasi atas jasa yang mereka berikan kepada para pemegang kartu sehat. Namun, dampak dari program kartu sehat dalam meningkatkan akses kepada proses persalinan yang dibantu tenaga terlatih tampaknya masih sangat kecil. Pendekatan lainnya adalah suatu program percobaan, yakni program Kontrak Kinerja Terarah (KKT), yang diluncurkan di 10 kabupaten di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Akan tetapi, program ini akhirnya dihentikan ketika bantuan keuangan untuk program ini berakhir. Brosur yang berisi kupon pra-bayar untuk memperoleh jasa bidan gratis

dibagikan kepada ibu hamil miskin. Bidan yang dikontrak KKT menerima gaji pokok bulanan, tetapi dengan opsi kenaikan gaji berdasarkan jumlah jasa yang mereka berikan.

Pemerintah perlu mempertimbangkan penggunaan lebih besar pembiayaan pada sisi permintaan untuk membantu penduduk miskin dalam mengatasi kendala-kendala keuangan yang menghambat mereka untuk memperoleh pelayanan dari tenaga terlatih. Dampak yang lebih besar mungkin dapat dihasilkan jika pendanaan disalurkan kepada penduduk miskin melalui mekanisme alternatif (bukan melalui penyedia). Salah satu kemungkinannya adalah mengembangkan kontrak dengan masyarakat, atau bantuan tunai bagi rumah tangga miskin, guna meningkatkan bantuan persalinan oleh ahli-ahli terlatih. Kupon bagi ibu hamil miskin, yang serupa dengan program KKT namun tidak dibagikan oleh para bidan, juga dapat menjadi cara langsung dalam meningkatkan akses perempuan miskin untuk memperoleh bantuan persalinan dari tenaga terlatih.

3. Meningkatkan kesadaran, terutama di kalangan perempuan, mengenai pentingnya penanganan persalinan oleh bidan terlatih.

Penduduk miskin sering kali tidak memperoleh penanganan dari tenaga terlatih karena mereka menganggap peristiwa melahirkan sebagai proses alami yang tidak memerlukan keahlian profesional. Penelitian baru-baru ini tentang 'Suara Masyarakat Miskin' yang diadakan di delapan tempat di Indonesia (Mukherjee, 2006) menunjukkan bahwa selama tidak terjadi komplikasi, maka dukun beranak masih menjadi pilihan favorit penduduk miskin untuk membantu proses persalinan. Lebih banyak perempuan daripada pria yang menganggap dukun beranak sebagai pilihan utama pembantu persalinan. Meskipun alasan yang paling jelas tampaknya adalah biaya yang dikeluarkan untuk membayar jasa dukun beranak lebih hemat daripada jasa bidan/Puskesmas, namun masih ada beberapa faktor lainnya yang membuat dukun beranak lebih disukai. Di lima dari delapan tempat dalam penelitian di atas, tingkat kepuasan terhadap dukun bayi lebih tinggi daripada tingkat kepuasan terhadap klinik atau bidan setempat.

Sebuah pendekatan komprehensif diperlukan untuk mengatasi masalah ini dan salah satu program yang disebut Siaga¹²⁹ dan dimulai pada 1998, telah menunjukkan hasil yang bagus dalam mengatasi masalah pemberdayaan dan struktur masyarakat yang ada untuk mengurangi tingkat kematian ibu hamil di Nusa Tenggara.¹³⁰ Pendekatan yang berbasis masyarakat ini telah menghasilkan perubahan-perubahan praktis dalam perilaku dan hasil-hasil yang dapat diukur (Sood, Chandra dkk, 2004).

¹²⁷ Pelatihan langsung pembantu kelahiran tradisional (dukun beranak) merupakan pendekatan yang telah ditinggalkan pada tahun sembilan puluhan karena hasil penelitian menunjukkan bahwa dampak dari pelatihan dukun beranak terhadap angka kematian ibu hamil adalah rendah dan dapat menjadi kotraproduktif karena mengurangi sumber dana yang tersedia bagi pelatihan penyedia tingkat menengah seperti bidan. Meskipun di Indonesia masih belum ada bukti khusus, namun sekarang mulai diketahui secara luas bahwa keberhasilan program pelatihan dukun beranak masih sangat terbatas. Bergstrom dan Goodburn (2001).

¹²⁸ Perhitungan penulis berdasarkan Susenas 2003.

¹²⁹ Pada awalnya program ini didanai UNFPA, namun belakangan digabung ke dalam Program Kesehatan Ibu dan Bayi yang dikelola USAID. Program ini baru-baru ini dilaksanakan di 50 desa di Provinsi Nusa Tenggara.

¹³⁰ Siaga dilaksanakan pertama kali pada 1999 di Jawa Timur, Sumatera Selatan dan Sulawesi Selatan.

Evaluasi baru-baru ini yang diselenggarakan oleh Kesehatan Ibu Hamil dan Pasca Kelahiran menunjukkan bahwa di desa-desa Siaga kasus persalinan yang ditangani oleh bidan dilaporkan lebih banyak daripada di desa-desa non-Siaga. Evaluasi tersebut juga memperlihatkan peningkatan kesadaran di kalangan perempuan bahwa pendarahan merupakan tanda bahaya selama proses melahirkan. Para penduduk desa Siaga juga telah mengambil langkah praktis untuk meningkatkan kesehatan ibu hamil, termasuk meninjau kembali kematian ibu hamil dengan penyedia kesehatan setempat untuk dapat mengevaluasi mengenai apa yang seharusnya bisa dilakukan dengan lebih baik dan membuat kendaraan 'cepat tanggap' untuk mengantar wanita hamil ke rumah sakit. Selain itu, penduduk desa bekerja sama untuk meningkatkan kualitas air dan fasilitas sanitasi setempat.

- 4. Meningkatkan kualitas pelayanan tenaga bidan terlatih:** Selain meningkatkan akses kepada persalinan yang dibantu oleh tenaga terlatih, kebijakan pemerintah juga harus difokuskan pada peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan. Penyedia pelayanan berkualitas rendah sangat berbahaya bagi wanita dari kalangan miskin, karena perempuan miskin hanya mempunyai sedikit pilihan dalam memilih penyedia pelayanan. Kebanyakan ibu hamil, terutama yang berasal dari kalangan miskin, mencari pelayanan kebidanan di desa mereka, namun kualitas pelayanan yang diberikan oleh bidan di desa seringkali rendah karena kurangnya pelatihan (Parker dan Roestam, 2002). Hal ini antara lain disebabkan karena kurikulum yang terlalu banyak berisi teori, kurangnya pengawasan lanjutan oleh bidan yang lebih berpengalaman dan, belakangan ini, kualitas pelatihan yang tidak seimbang sebagai akibat proses desentralisasi. Misalnya, banyak daerah yang membuka sekolah kebidanan baru tetapi tidak memiliki cukup pengajar berpengalaman untuk melatih para petugas.

Dukungan dan pengawasan oleh bidan yang lebih berpengalaman, serta masukan dan dukungan dari teman sejawat, dapat memperkuat pengetahuan teoretis dan meningkatkan ketrampilan kebidanan dengan cara menanamkan pengetahuan praktis. Temuan ini didukung oleh analisis mengenai pelatihan komunikasi (Pelatihan kebidanan dasar APN) bagi bidan Puskesmas daerah: pelatihan formal menghasilkan bidan-bidan baru yang menggunakan ketrampilan-ketrampilan yang baru saja mereka peroleh, sedangkan pelatihan yang dilanjutkan dengan penilaian diri dan tinjauan dari teman sejawat membantu mempertahankan ketrampilan-ketrampilan tersebut (Abdallah, 2002). Menurut salah satu evaluasi yang diadakan baru-baru ini, keahlian sekitar 70 persen bidan baru menurun pada tiga bulan setelah mereka menyelesaikan pelatihan jika mereka hanya menerima sedikit, atau tidak

menerima sama sekali, masukan atau dukungan dari teman sejawat (Abdallah, 2002).

Berbagai pendekatan yang menjanjikan meliputi fokus yang lebih kuat pada ketrampilan praktis, pengawasan dan masukan teman sejawat, serta akreditasi. UNICEF dan Project Concern, bekerja sama dengan pemerintah provinsi, telah menjalankan sistem masukan dan dukungan teman yang lebih teliti, dengan pendekatan Project Concern yang lebih jangka panjang yang menunjukkan bahwa masukan teman dapat menghasilkan peningkatan ketrampilan (Robinson, Burkhalter dkk., 2001). Pendekatan terbaru upaya ini adalah Program Bidan Delima, yang dimulai pada 2003 di 160 kabupaten untuk mendukung bidan swasta yang berkualitas lebih tinggi. Program tersebut, yang didukung oleh Asosiasi Bidan Indonesia, memberikan kesempatan kepada para bidan untuk mengadakan penilaian diri, dan belajar untuk meningkatkan ketrampilan mereka. Pada akhirnya, ketika mereka mencapai suatu standar yang objektif, mereka akan memperoleh sertifikat sebagai penyedia jasa kebidanan berkualitas tinggi. Bidan sangat termotivasi oleh kesempatan ini karena sertifikasi memungkinkan mereka untuk mendapatkan lebih banyak pasien.

Kualitas juga akan meningkat dengan tersedianya peralatan medis dan obat-obatan untuk membantu proses persalinan. Oleh sebab itu, ketersediaan serta penggunaan klinik yang dilengkapi dengan peralatan persalinan yang memadai sangat perlu ditingkatkan. Misalnya, di daerah-daerah terpencil, pemerintah dapat mengurangi risiko kematian ibu hamil dengan meningkatkan akses kepada obat-obatan seperti Misoprostol. Misoprostol¹³¹ adalah prostaglandin, yang menyebabkan otot dapat berkontraksi dan karena itu dapat mempercepat pelepasan plasenta. Mayoritas kematian akibat pendarahan dilaporkan disebabkan karena tertahannya plasenta (ari-ari) di dalam rahim.¹³² Uji perbandingan efektivitas yang diadakan oleh Pusat Kerjasama WHO di Bandung dan Program Ibu Hamil dan Kesehatan JHPIEGO di Indonesia menilai dampak dari penggunaan Misoprostol. Kajian tersebut menyimpulkan bahwa pendekatan berbasis masyarakat yang menggunakan Misoprostol merupakan pendekatan yang aman, dapat diterima, mungkin diterapkan dan efektif ketika penanganan oleh tenaga terlatih tidak tersedia (Maternal dan Neonatal, 2004). Kaum perempuan di daerah tempat uji coba obat ini 24 persen lebih kecil kemungkinannya mengalami pendarahan berat dan 31 persen lebih kecil kemungkinannya memerlukan rujukan penanganan darurat. Nemun demikian, Misoprostol dapat menyebabkan terjadinya keguguran jika dikonsumsi selama masa kehamilan. Dengan mempertimbangkan sifat obat Misoprostol dan perlunya melatih sukarelawan masyarakat dan koordinator daerah yang akan bertanggung jawab dalam penyediaan obat tersebut, penggunaan Misoprostol harus dilakukan secara bertahap dari waktu ke waktu (Sanghvi dkk., 2004).

¹³¹ Misoprostol adalah obat kedua terbaik setelah Oxytocin, yang harus disuntikkan oleh petugas terlatih dan harus disimpan di lemari pendingin agar efektivitasnya terjaga (Ibu hamil dan Bayi, 2004). Misoprostol bukan hanya jauh lebih murah (sekitar Rp 5.000 sampai Rp 10.000 per kehamilan), tetapi juga dapat diperoleh dalam bentuk pil dan tidak perlu disimpan di dalam lemari pendingin dan tidak memerlukan bantuan dari petugas terlatih. Penyediaan Misoprostol untuk seluruh kelahiran dalam satu tahun akan menghabiskan biaya sekitar 4,5 juta dolar AS, setara dengan 0,26 persen kenaikan dalam total belanja kesehatan pada tahun 2003. Saat ini obat tersebut hanya tersedia di beberapa provinsi, termasuk Jawa Barat, Banten, Lampung dan Sumatera Selatan.

¹³² Departemen Kesehatan (2001).

Fokus tentang Kekurangan Gizi Anak¹³³

Meskipun dalam beberapa tahun terakhir tingkat kemiskinan di Indonesia mengalami penurunan dan perekonomian mulai pulih kembali, pada periode 2000-2003 tidak ada perbaikan dalam hal angka kekurangan gizi anak. Survei dan Pengawasan Nutrisi (SPN) memberikan data berkesinambungan tentang kecenderungan yang terjadi di daerah perkotaan dan pedesaan tertentu.¹³⁴ SPN menunjukkan tidak adanya perubahan kecenderungan setelah tahun 2000. Ini berarti masalah kekurangan gizi mengalami kemandekan sejak saat itu. Kekurangan gizi pada anak, yang ditentukan menurut berat badan dibandingkan dengan usia untuk anak usia balita, sedikit mengalami peningkatan, terutama karena adanya peningkatan kekurangan gizi di daerah perkotaan. Selama beberapa dekade sebelum tahun 2000, tingkat kekurangan gizi anak di Indonesia terus menurun. Walaupun masih tergolong tinggi, angka kekurangan gizi anak telah berhasil diturunkan sampai setingkat dengan negara-negara lain di kawasan Asia Timur. Pada 1999, misalnya, di Indonesia angka kekurangan gizi anak¹³⁵ mencapai 25,9 persen, sementara di Malaysia 18 persen, di Filipina 28 persen dan di Vietnam 33,8 persen. Ada tiga alasan di balik mandeknya perbaikan angka kekurangan gizi anak:

Pertama, perubahan pemberian makanan kepada bayi dan penggunaan makanan tambahan bayi sebagai pengganti air susu ibu selama tahun pertama usia bayi memiliki efek yang sangat negatif terhadap gizi. Pemberian makanan tambahan meningkat hingga sekitar 10 persen selama periode 1998 sampai dengan 2003. Ibu-ibu di Indonesia mulai beralih dari hanya memberikan ASI pada enam bulan pertama menjadi memberikan lebih banyak produk makanan dan minuman tambahan. Sejak 1999 sampai 2003, pemberian ASI eksklusif menurun dari 54 persen menjadi 43 persen pada rumah tangga di daerah pedesaan, dan dari 51 persen menjadi 21 persen pada rumah tangga di daerah perkotaan (De Pee dkk., 2002). Pada saat yang sama, penggunaan produk makanan dan minuman tambahan meningkat dari 65 persen pada 1999 menjadi 74 persen pada 2002 (De Pee dkk., 2002). Hasil regresi menunjukkan bahwa pemberian ASI pada saat tertentu dalam kehidupan bayi memiliki kaitan dengan rendahnya tingkat kekurangan gizi pada anak. Dibandingkan dengan pemberian ASI eksklusif, pemberian makanan dan minuman tambahan berakibat pada sangat rendahnya angka berat badan per usia (yang berarti lebih tingginya tingkat kekurangan gizi), setelah faktor-faktor individual lainnya, seperti jenis kelamin dan usia, serta karakteristik rumah tangga, dikontrol. Temuan ini menunjukkan bahwa pemerintah harus berinvestasi dalam program kampanye guna menyebarkan informasi mengenai manfaat nyata ASI bagi gizi anak.

Kedua, melonjaknya harga kebutuhan pokok, terutama beras, berdampak negatif bagi tingkat kekurangan gizi pada anak yang melanda rumah tangga di daerah perkotaan maupun pedesaan. Kenaikan harga beras yang cukup tinggi sejak 1998 hingga 2003 telah dikaitkan dengan peningkatan angka kekurangan gizi pada anak karena orang tua tidak mampu menjaga jumlah asupan kalori yang biasa dikonsumsi anak mereka. Di satu sisi, pemerintah perlu menerapkan berbagai kebijakan untuk mengurangi tekanan yang cenderung memicu kenaikan harga kebutuhan pokok, seperti mencabut larangan impor beras. Di sisi lain, pemerintah juga perlu memperkaya makanan dengan bahan-bahan kaya gizi dan menyubsidi garam beryodium (untuk ulasan lebih lanjut mengenai beras, lihat Kotak 3.5 pada Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan).

Bertentangan dengan persepsi umum, penurunan penggunaan Posyandu tidak berdampak signifikan secara statistik terhadap angka kekurangan gizi. Pada kenyataannya, kenaikan angka kekurangan gizi terjadi pada 2003 ketika jumlah Posyandu yang tersedia sangat banyak, yaitu 1 unit Posyandu per 1.000 penduduk. Efek penggunaan dan jangkauan pusat-pusat Posyandu dalam memengaruhi penurunan angka kekurangan gizi tampaknya dapat diabaikan dan, di beberapa daerah, bahkan tidak relevan. Pertama, penutupan Posyandu mengundurkan tanggal pencatatan kenaikan angka kekurangan gizi anak. Kedua, di beberapa daerah, tingkat penggunaan Posyandu sangat tinggi, namun tingkat kekurangan gizi anak juga tinggi. Di Nusa Tenggara, contohnya, peningkatan penggunaan Posyandu tidak berdampak pada tingkat kekurangan gizi anak, yang menunjukkan bahwa setiap efek yang teramati di provinsi-provinsi lain mungkin bersifat khusus bagi provinsi tersebut. Memang, menurunnya jumlah Posyandu tidak banyak berpengaruh pada tingkat kekurangan gizi anak. Akan tetapi, kampanye kesehatan guna meningkatkan kesadaran masyarakat tentang praktik pemberian makanan tambahan bayi yang baik serta manfaat pemberian ASI eksklusif, perlu digalakkan kembali. Karena, hal itu akan bermanfaat untuk menurunkan angka kekurangan gizi pada anak.

¹³³ Disadur dari Maria Abreu (2005).

¹³⁴ Survei Gizi dan Pengawasan meliputi 40.000 rumah tangga di daerah pedesaan di sembilan provinsi, meliputi Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatra Barat, Lampung, Lombok, dan Sulawesi Selatan, dan daerah miskin perkotaan, terutama di wilayah kumuh di Jakarta, Makassar, Semarang, dan Surabaya.

¹³⁵ Didefinisikan sebagai proporsi anak balita yang berada kurang dua simpangan baku di bawah nilai tengah berat per usia dari populasi referensi.

IV Sektor-sektor Infrastruktur

Ikhtisar

Pembangunan infrastruktur memiliki kaitan dengan dimensi pendapatan maupun nonpendapatan dari kemiskinan. Investasi pada pelayanan infrastruktur memberi kontribusi bagi pertumbuhan dengan mengurangi biaya transaksi dan memfasilitasi arus perdagangan di dalam dan antardiswilayah. Investasi infrastruktur dapat menjadikan pelaku ekonomi mampu merespons jenis-jenis permintaan baru di berbagai tempat, menurunkan biaya bahan-bahan yang digunakan untuk memproduksi barang dan jasa, membuka peluang ekonomi baru dan menjadikan bisnis lebih menguntungkan. Selain dampak pembangunan infrastruktur bagi pertumbuhan dan dimensi kemiskinan pendapatan, penting pula dipahami sinergi antara infrastruktur dan dimensi non-pendapatan kemiskinan. Perkiraan global menunjukkan bahwa perbedaan-perbedaan dalam akses air bersih dapat menjelaskan 25 persen perbedaan dalam angka kematian bayi antara kelompok penduduk termiskin dan terkaya, dan 37 persen perbedaan dalam angka kematian anak.¹³⁶ Di Indonesia, penyakit diare adalah penyebab terbesar kedua kematian anak-anak. Setengah dari kematian anak-anak disebabkan oleh penyakit yang ditularkan melalui air ataupun melalui kotoran manusia, atau penyakit pernafasan. Semua itu diakibatkan ketiadaan air bersih, fasilitas sanitasi dan saluran pembuangan yang memadai, serta polusi udara akibat penggunaan BBM.

Investasi pemerintah dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia mengalami penurunan selama dasawarsa terakhir dan belum pulih kembali hingga ke tingkat sebelum krisis. Pada periode pertumbuhan akhir tahun 1980-an dan awal 1990-an, infrastruktur merupakan sumber terbesar penghasilan pemerintah pusat dan tampaknya terus menjadi sektor utama dan paling favorit untuk belanja pembangunan. Pada tahun 1994, belanja pembangunan dalam berbagai subsektor infrastruktur¹³⁷ hampir mencapai 2,3 persen dari PDB, dan tiga perempat dari jumlah pengeluaran tersebut berasal dari belanja pembangunan pemerintah pusat (Gambar 5.14). Setelah terjadinya penyesuaian fiskal pada tahun 1994, pemerintah mengambil kebijakan untuk mendorong lebih banyak investasi sektor swasta, bersamaan dengan keputusan untuk mengurangi alokasi belanja untuk sektor infrastruktur. Hal ini mengakibatkan kecenderungan penurunan investasi sektor infrastruktur. Kejatuhan ekonomi pada tahun 1998 memperburuk situasi ini karena pemerintah memperketat pengeluaran dan memfokuskan pada upaya menstabilkan ekonomi.

Akibatnya, seluruh sektor infrastruktur terpukul, dan daerah kehilangan daya saing. Penggunaan listrik berlebihan terjadi di pulau Jawa, sementara daerah-daerah di luar Jawa mengalami pemadaman listrik secara reguler. Keterbatasan akses internet dan data telah memengaruhi bisnis. Kemacetan lalu-lintas meningkat dan terus mendorong naiknya biaya bagi para eksportir. Pemeliharaan jalan-jalan yang ada diabaikan: hampir setengah dari jalan di tingkat kabupaten berada dalam kondisi yang kurang bagus atau buruk, yang menyebabkan naiknya biaya transportasi dan turunnya harga produk-produk pertanian. Sektor air dan sanitasi berada dalam krisis, yang menyebabkan dalam beberapa hal tingkat akses air dan sanitasi di Indonesia tercatat yang paling rendah di antara negara-negara Asia Timur. Selain itu, masalah air dan sanitasi juga telah mengurangi capaian keberhasilan di bidang kesehatan.

Penurunan belanja sektor infrastruktur tersebut berbeda dari pola pengeluaran yang ditemukan di negara-negara Asia Timur lainnya. Perbandingan data investasi modal tetap kotor di antara sejumlah negara Asia Timur menunjukkan bahwa sementara pada tahun 1990 investasi modal Indonesia mencapai hampir sebesar 30 persen dari PDB (menempati peringkat persis di bawah Thailand dan Malaysia), namun pada tahun 2004 investasi modal Indonesia turun pada kisaran 21 persen. Bahkan, Kamboja, India, Bangladesh, Sri Lanka dan China memiliki persentase investasi modal tetap terhadap PDB yang lebih tinggi (Indikator Pembangunan Dunia). Hal ini memiliki implikasi serius terhadap pertumbuhan ekonomi di masa mendatang. Beberapa survei bisnis telah mengidentifikasi masalah infrastruktur yang buruk sebagai kunci

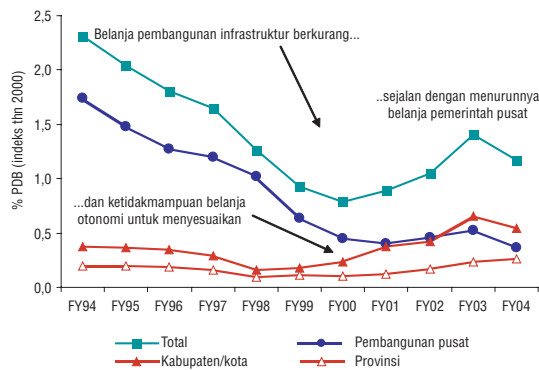
¹³⁶ Kematian anak mengacu pada risiko kematian anak dan didefinisikan sebagai kemungkinan terjadinya kematian sebelum usia lima tahun dan dinyatakan sebagai angka kematian pada setiap 1.000 kelahiran. Angka kematian bayi adalah kemungkinan terjadinya kematian antara saat lahir dan usia satu tahun, dan dinyatakan sebagai angka kematian pada setiap 1.000 kelahiran.

¹³⁷ Belanja pembangunan untuk sektor infrastruktur seperti yang digambarkan dalam bab ini meliputi sektor air dan sanitasi, irigasi, jalan pedesaan, dan listrik.

penghambat investasi di Indonesia, dan negara ini kini berada di peringkat lebih rendah dari kebanyakan negara-negara tetangganya dalam berbagai indikator infrastruktur utama. Pada tahun 2002, China contohnya, yang sebelumnya berada di bawah Indonesia dari segi peringkat daya saing, telah mengungguli Indonesia dalam hal kualitas infrastruktur.

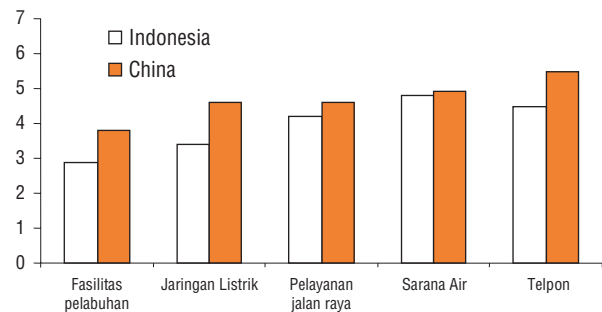
Ada tanda-tanda bahwa sektor infrastruktur perlahan-lahan tengah membaik, namun besarnya pengeluaran yang diperlukan untuk membangkitkan sektor tersebut akan menghabiskan waktu bertahun-tahun untuk mencapainya dan perlu ditargetkan dengan lebih baik. Kecenderungan peningkatan belanja infrastruktur secara bertahap diarahkan pada investasi yang berorientasi pertumbuhan, dan adanya kesenjangan infrastruktur tampak nyata dalam pelayanan tingkat rumah tangga. Tantangan utama bagi Indonesia adalah dalam memilih (dan menerapkan) perpaduan belanja pembangunan yang berpihak pada penduduk miskin.

Gambar 5.14 Belanja pembangunan untuk infrastruktur (% PDB)



Sumber: Departemen Keuangan, data SIKD.
 Catatan: Hanya meliputi sektor air dan sanitasi, irigasi, listrik dan jalan. Untuk keterangan lebih terperinci, lihat Lampiran V.4.

Gambar 5.15 Indonesia sudah tertinggal dari China dalam persepsi kalangan bisnis menyangkut kualitas pelayanan infrastruktur (peringkat: 1 terburuk, 7 terbaik)



Sumber: Estache dan Goicoechea, 2005.

Sektor Pelayanan Air dan Sanitasi

Tingkat belanja untuk pelayanan air dan sanitasi

Meskipun berhubungan dengan pengurangan kemiskinan dan pengembangan sumber daya manusia, tingkat belanja pemerintah untuk sektor air dan sanitasi masih rendah dibandingkan dengan sektor-sektor lainnya, dan dibandingkan dengan negara-negara lainnya. Total belanja pemerintah untuk sektor air dan sanitasi pada tahun 2002 mencapai Rp 2,57 triliun, hanya setara dengan 0,14 persen dari PDB.¹³⁸ Gambar 5.16 memberikan ilustrasi tentang kecenderungan sektor air selama dekade terakhir, termasuk menurunnya persentase total belanja sektor air dan sanitasi terhadap PDB.

Desentralisasi belum menghasilkan perubahan penting secara keseluruhan. Ada ketidakkonsistenan dalam proporsi belanja untuk sektor air dan sanitasi antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Hal ini menunjukkan perbedaan tingkat efektivitas desentralisasi fiskal dalam sektor air dan sanitasi. Di wilayah Jawa/Bali, 60 persen dari belanja sektor air dan sanitasi berasal dari pemerintah pusat, sementara di Sumatera lebih dari 60 persen merupakan belanja pemerintah kabupaten, dan di Papua lebih dari 70 persen merupakan belanja pemerintah provinsi.

¹³⁸ Data belanja pembangunan infrastruktur pada tingkat subsektor (termasuk data pengeluaran air dan sanitasi) hanya tersedia hingga tahun 2002, karena sejak tahun tersebut pengklasifikasian item-item pengeluaran tertentu untuk sektor tersebut telah diubah. Agar dapat diperoleh angka-angka yang sesuai, data pengeluaran perlu diklasifikasi ulang sesuai dengan sistem yang digunakan sebelum tahun 2002.



Tidak adanya konsistensi dalam tingkat belanja pemerintah untuk sektor air dan sanitasi dapat dijelaskan dengan menggunakan belanja proyek.

Tingkat akses kepada pelayanan air masih rendah dan swadedia masih menjadi ciri utama sektor tersebut. Pada tahun 2004, angka Indikator Pembangunan Dunia menunjukkan bahwa 77 persen dari penduduk Indonesia memiliki akses kepada apa yang disebut sebagai sumber air yang telah ditingkatkan kualitasnya (*improved water source*). Menurut data resmi Susenas, akses air dikategorikan berdasarkan kepemilikannya: apakah milik pribadi atau umum, individu atau bersama. Data Susenas tersebut menunjukkan bahwa di antara rumah tangga yang memiliki akses air, sebanyak 52 persen memiliki sumber air minum yang bersifat pribadi dan individu (misalnya, pompa atau sumur), dan 25 persen memiliki sumber air yang dimiliki bersama (yaitu, keran umum). Kebanyakan air yang dipakai di Indonesia tidak diperoleh melalui penyaluran. Sebaliknya, mayoritas penduduk Indonesia memperoleh air dengan cara mengambil dari air tanah, baik dari tanah mereka sendiri maupun dari tanah sekitarnya. Di daerah perkotaan, hanya 33 persen penduduk yang tinggal dalam rumah tangga dengan akses air pipa. Pada kelompok penduduk termiskin, hanya 18,3 persen yang memiliki akses air keran (Susenas, 2004). Se jauh memungkinkan, penduduk Indonesia mengandalkan air yang diperoleh dari air hujan, danau, sungai, sumur pompa tangan, mata air atau sumur bersama. Orang-orang ini mungkin tidak menggunakan cukup air untuk memenuhi kebutuhan standar kesehatan dasar (mengenai ulasan lebih terperinci mengenai akses air bagi penduduk miskin, lihat Lampiran V.5).

Masalah sesungguhnya—jenis pasokan dan hal-hal yang terkait dengannya seperti kenyamanan, biaya dan kualitas air—tersembunyi dalam data mengenai akses. Angka akses menunjukkan bahwa Indonesia setaraf dengan negara-negara lain dalam hal penyaluran air. Namun, sebagian besar air yang dikonsumsi di Indonesia tidak melalui penyaluran. Tingginya tingkat swadedia (*self-provision*)—sebagian besar pada tingkat individu, tetapi juga pada tingkat bersama—

telah menjadikan Indonesia sebagai negara dengan tingkat swasedia air tertinggi. Strategi penyediaan air harus benar-benar menyadari bahwa: (i) swasedia seperti ini sukar dialihkan menjadi penyediaan bersama ketika hal ini telah bejalan dan berfungsi efektif pada tingkat rumah tangga perorangan; (ii) potensi kesinambungan sangat bervariasi, tergantung pada lokasi; dan (iii) swasedia mungkin merupakan cara penyediaan atau pasokan air untuk jangka pendek. Beberapa strategi di sektor air telah mengakui pentingnya swasedia, atau mempertimbangkan implikasi-implikasi swasedia bagi penyusunan strategi penyediaan air.

Hanya kurang dari 1 persen dari total penduduk Indonesia yang memiliki akses kepada pelayanan sanitasi berupa pipa saluran pembuangan limbah. Ini merupakan tingkat terendah di wilayah tersebut dan di antara negara-negara lainnya.¹³⁹ Kurangnya fasilitas sanitasi di Indonesia telah berlangsung lama, dan hal ini telah mengakibatkan rendahnya permintaan dan harapan. Dampak negatif dari sistem sanitasi yang tidak memadai serta manfaat besar yang dapat diperoleh dari upaya perbaikan sistem sanitasi kurang disadari. Di Indonesia, pemerintah menetapkan bahwa sanitasi dasar menjadi tanggung jawab rumah tangga pribadi, meskipun biaya untuk membangun sanitasi (sekedarnya) yang tidak memadai saja sudah sangat besar. Biaya kesehatan dan lingkungan akibat sanitasi yang tidak memadai di kota-kota sangat menonjol. Setiap upaya perbaikan dalam kondisi seperti ini memerlukan kesadaran publik yang jauh lebih tinggi mengenai dampak negatif dari sanitasi yang tidak memadai bagi kesehatan, pertumbuhan ekonomi dan lingkungan, serta memerlukan kemauan politik untuk mengatasinya (untuk uraian lebih lanjut mengenai berbagai tingkat akses, lihat Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan).

Isu-isu utama penanggulangan kemiskinan di bidang pelayanan air dan sanitasi

Pasokan air bagi penduduk miskin di daerah perkotaan tidak mudah. Situasi yang ada saat ini memperlihatkan adanya perbedaan mencolok antarkota dan karena itu diperlukan kombinasi solusi untuk masa mendatang. Di daerah perkotaan, tingkat akses kepada pasokan utilitas lebih rendah pada kelompok penduduk termiskin, namun pelayanan Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) untuk seluruh rumah tangga juga terbatas. Analisis ini beserta analisis tarif dan biaya sambungan, menunjukkan bahwa jika tersedia pelayanan pipa saluran air, maka kemungkinan penduduk miskin akan dapat mengaksesnya. Namun dalam praktiknya, penduduk miskin perkotaan memperoleh air dari beberapa penyedia air yang berbeda. Collignon telah mendokumentasikan volume dan nilai proporsi air yang dikonsumsi melalui jaringan dan tanpa jaringan di wilayah-wilayah miskin yang disurvei di kota-kota yang telah dipilih. Hal ini tidak hanya menunjukkan tingginya pola swasedia di seluruh kota kecuali Jakarta, tetapi juga dominannya terminal air di Palembang, jaringan pribadi di Bandung, jaringan pribadi dan umum di Makassar, dan perpaduan pola di Subang (Hydroconseil, 2004). Keputusan rumah tangga untuk menggunakan jenis sambungan tertentu sangat berkaitan dengan pilihan pasokan air yang tersedia di daerah setempat.

Rumah tangga miskin yang terhubung dengan jaringan PAM membayar iuran dan tarif yang telah disubsidi. Namun, hanya sedikit rumah tangga yang terhubung dengan jaringan PAM (lihat Lampiran V.5). Subsidi diberikan melalui Tarif Blok Meningkatkan dan oleh sebab itu tidak ditargetkan seperti seharusnya. (Tarif Blok Meningkatkan terutama menguntungkan rumah tangga yang memperoleh sambungan, tidak menguntungkan bagi rumah tangga miskin yang seringkali harus berbagi sambungan atau tingkat pemakaiannya tinggi, dan memberikan manfaat air yang disubsidi pada blok pertama bagi seluruh pelanggan.) Iuran sambungan yang tinggi hendaknya diturunkan demi perluasan pelayanan yang berpihak pada penduduk miskin, walaupun para penyedia jasa bersikeras untuk mengenakan tarif tersebut karena hal itu dapat mendongkrak penghasilan dengan cepat.¹⁴⁰

¹³⁹ Meskipun jangkauan sistem pembuangan limbah sangat rendah, namun terdapat model sanitasi berbasis masyarakat di Indonesia, meskipun data pendukung mengenai kondisi mereka masih kurang.

¹⁴⁰ Saat ini pemerintah sedang membuat sebuah peraturan untuk merevisi struktur tarif.

Mekanisme penargetan dan subsidi mengidap sejumlah kelemahan dan perlu diperbaiki untuk meningkatkan akses penduduk miskin. Pengeluaran yang berpihak pada penduduk miskin pada dasarnya berarti mengupayakan tersedianya pelayanan yang terjangkau oleh penduduk miskin. Berbagai pilihan kebijakan subsidi perlu dipertimbangkan untuk membantu meningkatkan akses penduduk miskin kepada berbagai pelayanan tersebut. Tarif dan subsidi perlu ditargetkan dengan lebih baik guna memastikan agar mereka tidak diterima oleh penduduk bukan miskin. Penetapan harga yang tepat merupakan aspek yang paling kontroversial dari reformasi sektor air dan sanitasi. Restrukturisasi keuangan—yang niscaya dilakukan untuk menciptakan institusi penyedia pelayanan yang dapat berfungsi—mungkin akan memiliki dampak negatif bagi penduduk miskin dalam jangka pendek. Berbagai mekanisme perlu diterapkan untuk dapat memilih secara khusus orang-orang yang paling membutuhkan pelayanan tersebut. Pemberian subsidi di masa lalu melalui tarif blok meningkat telah memberikan keuntungan bagi penduduk miskin dan juga penduduk bukan miskin, menciptakan ketidakefisienan dalam kinerja lembaga, dan menghambat kapasitas PDAM untuk memperluas cakupan agar dapat menjangkau daerah-daerah miskin. Rendahnya jumlah rumah tangga yang tersambung dengan pelayanan PDAM berarti subsidi tarif pelayanan air juga dinikmati oleh penduduk bukan miskin.

- **Tarif Blok Meningkat**, meskipun niatnya baik, merupakan tarif yang menciptakan kemunduran. Karena itu, tarif ini perlu diganti dan/atau ditambah dengan instrumen lainnya. Pengalaman menunjukkan bahwa cara paling efektif untuk menargetkan penduduk miskin akan sangat tergantung pada kondisi setempat, terutama ketika terdapat berbagai pilihan pasokan (McGranahan dan Satterthwaite, 2004).
- **Sejumlah alternatif subsidi yang bukan berdasarkan jumlah**, seperti penargetan geografis (di mana penduduk miskin dikelompokkan berdasarkan ruang), uji perlengkapan, atau bahkan (untuk sementara waktu) subsidi tingkat pelayanan yang lebih rendah (seperti, mempromosikan akses ke pipa saluran) yang juga mendukung peningkatan pelayanan, dapat dipertimbangkan dalam berbagai situasi yang berbeda.
- **Subsidi sambungan** perlu dipertimbangkan dengan seksama dalam berbagai konteks yang memungkinkan dan dikombinasikan dengan mekanisme nonharga yang bersifat melengkapi (seperti jaminan pemilikan) agar pelayanan air dapat diakses dan dijangkau oleh rumah tangga miskin.

Baik di daerah perkotaan maupun daerah pedesaan, cakupan sanitasi yang rendah memiliki dampak yang signifikan bagi kesehatan dan lingkungan (dan juga ekonomi). Akan tetapi, permintaan akan sanitasi masih tetap sedikit. Sanitasi merupakan barang publik, dan kapan modal akan kembali sulit diperkirakan sejak awal. Selain itu, di Indonesia permintaan/tekanan yang datang dari pelanggan masih kecil. Komponen sanitasi dari sektor pelayanan air dan sanitasi memerlukan pertimbangan yang terperinci dan terpisah sekiranya perkembangan-perkembangan baru diharapkan dapat menjangkau penduduk miskin. Karena tidak adanya pertimbangan yang seksama serta rendahnya tingkat penyediaan pelayanan sanitasi, maka perbaikan-perbaikan langsung dalam bidang ini akan cenderung lebih dinikmati oleh penduduk bukan miskin dalam beberapa tahun mendatang.

Beberapa saran agar belanja pemerintah di bidang pelayanan air dan sanitasi lebih berpihak pada penduduk miskin

Hubungan antara sarana air dan sanitasi yang kurang memadai hasil pembangunan sumber daya manusia yang rendah sangat jelas dan pengeluaran publik untuk sarana air dan sanitasi telah terbukti dapat membantu mengentaskan kemiskinan. Tetapi pengeluaran yang berpihak kepada rakyat miskin untuk sarana air dan sanitasi memerlukan pemahaman tentang perpaduan, penargetan dan pembangunan yang berbasis masyarakat, penyampaian multi-pemegang saham dan keuangan yang aktif. Anjuran berikut ini bertujuan untuk mencapai tujuan tersebut dan juga menyarankan cara memakai pengeluaran sarana air dan sanitasi yang lebih efisien dan efektif:

1. **Padukan belanja sektor air dan sanitasi dengan belanja sektor kesehatan dan pendidikan untuk menyediakan kombinasi pelayanan yang dirancang khusus bagi daerah/kelompok penduduk miskin.** Perpaduan pelayanan tersebut akan menghasilkan sinergi dan manfaat kumulatif, dan terlebih bagi bagi kelompok-kelompok penduduk termiskin. Sebuah strategi yang terarah diperlukan untuk belanja yang lebih tinggi dalam pelayanan air dan sanitasi di tingkat kabupaten dan provinsi di mana angka kematian balita masih tinggi. Hal ini perlu dipadukan dengan program pelayanan kesehatan yang bersifat preventif, pendidikan ibu hamil, dan pemantauan terhadap kemajuan kelompok penduduk miskin di wilayah yang ditargetkan agar dapat mencapai tingkat belanja pelayanan air dan sanitasi yang berpihak pada penduduk miskin secara optimal.
2. **Rancang dan alokasikan sumber dana dan program untuk pelayanan air dan sanitasi pada tingkat regional untuk merespons secara langsung berbagai hambatan dan variasi lokal dan institusional, pilihan pasokan dan kebutuhan rumah tangga lainnya.**
 - a. Hitung kebutuhan rumah tangga dan wilayah: petakan akses air dan sanitasi dan bandingkan dengan angka kematian bayi, lalu salurkan Dana Alokasi Khusus (DAK) air dan sanitasi untuk daerah-daerah yang membutuhkan.
 - b. Hitung pilihan pasokan: luasnya jangkauan pelayanan yang tersedia saat ini dan sangat berbedanya profil pilihan pasokan antarberbagai daerah menunjukkan bahwa tidak ada satu solusi yang tepat untuk semua masalah, terutama untuk daerah perkotaan dan daerah pinggiran perkotaan.
 - c. Hitung berbagai pelayanan yang tersedia saat ini: tingginya tingkat swasedia pelayanan air dan sanitasi di Indonesia merupakan dilema yang perlu diperhatikan dalam strategi penyediaan air dan sanitasi pada tingkat lokal.
 - d. Hitung kapasitas institusi penyedia: alokasikan kepada para pemangku kepentingan (pemda, LSM, organisasi berbasis masyarakat) yang paling mampu untuk menyediakan pelayanan. Terlepas dari konteksnya, kesadaran akan kapasitas institusi penyedia pelayanan air dan sanitasi, terutama untuk penduduk miskin, merupakan aktor penting dalam rancangan dan alokasi sumber daya.
3. **Dalam rangka penyediaan air di daerah pedesaan, susunlah anggaran dan rencana aksi nasional berjangka, yang dikaitkan dengan Sasaran Pembangunan Milenium agar dapat meniru model pasokan manajemen masyarakat bagi 50 juta penduduk yang tidak memiliki pasokan air yang memadai** (lihat Kotak 5.2). Penyediaan air oleh rumah tangga saat ini diperkirakan mencapai 55-60 persen, sedangkan penyediaan bersama oleh masyarakat (sistem yang dikelola dan dioperasikan pada tingkat desa) telah meningkat hingga 25-30 persen. Sementara itu, PDAM dan penyedia air skala kecil diperkirakan memasok kebutuhan sekitar 5-8 persen rumah tangga di perbatasan perkotaan dan pedesaan (Bank Dunia, 2004a). Sangat dominannya penyediaan air dengan mekanisme swasedia di daerah pedesaan serta pengakuan umum tentang keberhasilan prakarsa pasokan air masyarakat pedesaan mengandung arti bahwa pendekatan untuk daerah pedesaan setidaknya telah diketahui. Selama dasawarsa terakhir kebijakan telah dikembangkan atas dasar peluang tersebut, dan penerapan serta perluasan telah direncanakan, namun belanja pemerintah yang lebih besar diperlukan guna menghasilkan dampak yang lebih besar pula. Solusi-solusi berbasis masyarakat juga dapat memetik manfaat dari pelajaran-pelajaran yang muncul di tempat lain. Perhatian yang lebih besar diperlukan pada pengembangan sistem manajemen yang berkelanjutan, teknologi alternatif, pengembalian biaya, skala keekonomian, dan sistem pemberian pelayanan yang mampu meningkatkan tingkat dan skala kemajuan dalam perbaikan pelayanan. Pembiayaan kebijakan ke dalam kerangka implementasi harus diidentifikasi dan dimasukkan ke dalam anggaran nasional. Upaya-upaya untuk mengamankan pendanaan dan merencanakan perluasan bagi prakarsa-prakarsa yang berhasil ke daerah-daerah yang tertinggal sangat diperlukan jika persoalan air di daerah pedesaan ingin diatasi.

Kotak 5.2 Kepemilikan setempat di Lumajang

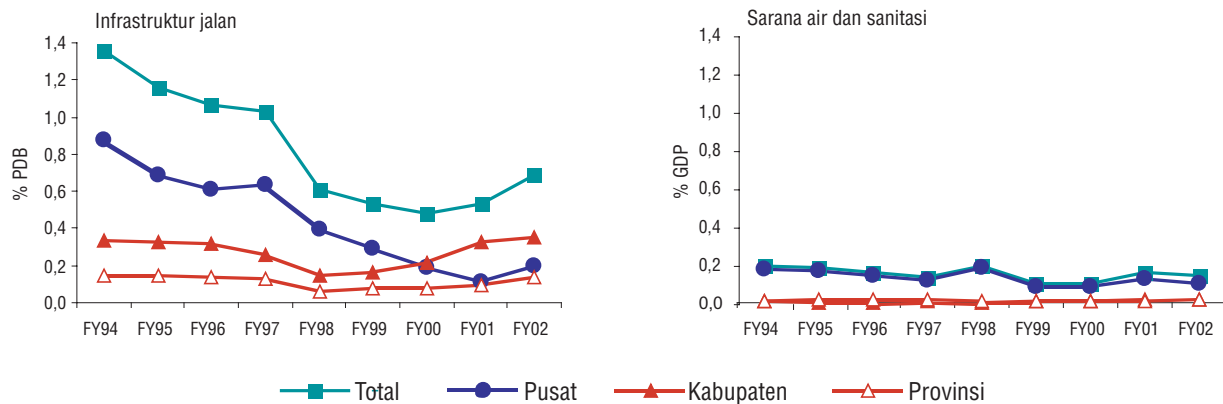
Proyek Air dan Sanitasi untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah yang kedua (WSLIC-2) dimulai di Indonesia pada tahun 2000. Proyek tersebut bertujuan untuk meningkatkan status kesehatan, produktivitas dan kualitas hidup masyarakat miskin di pedesaan. Kegiatan proyek menitikberatkan pada upaya meningkatkan kesehatan dan cara hidup sehat, menyediakan akses yang lebih baik untuk memperoleh air dan sanitasi, dan partisipasi masyarakat. Di Kabupaten Lumajang, Jawa Timur, di mana proyek WSLIC-2 dimulai pada tahun 2002, 75 persen dari penduduk desa yang menjadi sasaran di desa-desa yang dikunjungi oleh tim peneliti kini telah memiliki akses untuk mendapatkan persediaan air (meskipun rasio tangki dan rumah tangga antara 25 sampai 43 berbanding 1 adalah cukup tinggi). Jarak yang ditempuh oleh para pengumpul air telah dapat diperkecil dan kualitas air menjadi lebih baik.

WSLIC-2 mengeluarkan biaya Rp 200 juta untuk membangun sistem penyediaan air di desa; untuk desa yang lebih besar dengan biaya proyek yang lebih tinggi, diperlukan persetujuan Unit Manajemen. Penduduk desa diminta untuk menyumbang sebesar 20 persen dari jumlah total (4 persen harus dalam bentuk tunai dan 16 persen dalam bentuk materi dan tenaga). Karena faktor geografi Lumajang, di mana hanya sistem air pipa—jenis yang paling mahal—yang mungkin digunakan, maka proyek telah membayar maksimal Rp 200 juta untuk setiap sistem desa di kabupaten ini. Oleh karena itu, setiap desa harus menyumbang sebesar Rp 8 juta (900 dolar AS) dalam bentuk tunai dan Rp 32 juta (3.600 dolar AS) dalam bentuk materi dan tenaga, sehingga mereka dapat merasa ikut memiliki sistem tersebut sejak awal proses pembangunan.

Penduduk desa di satu tempat mengatakan: “Kami merasa senang dan bangga (dengan sistem air ini); kami merayakan lahirnya sistem air pada sore hari tanggal 5 Mei dengan mengadakan karapan sapi,” “Bersama dengan fasilitator kami telah menciptakan infrastruktur air,” dan “dengan WSLIC-2, pertama kalinya penduduk diberi kepercayaan.” Salah seorang kepala desa menjelaskan, “WSLIC-2 telah membangunkan masyarakat dari tidur; hal ini memberikan dorongan kepada mereka untuk...ikut memikul masalah yang ada.”

Sumber: "Inovasi dalam Pemberian Pelayanan yang Berpihak pada Penduduk Miskin: Sembilan studi kasus dari Indonesia." Bank Dunia, 2006.

- 4. Dalam rangka penyediaan air di daerah perkotaan, perkuat kapasitas dan bangun struktur insentif bagi PDAM untuk perencanaan, penyediaan pelayanan, dan pemantauan atas penyediaan pelayanan.** Kegagalan lembaga yang menangani masalah air pada umumnya, dan PDAM pada khususnya, menjadi hambatan serius yang merintangi pembangunan sektor tersebut. Namun, tanda-tanda keberhasilan di sejumlah PDAM dalam beberapa tahun terakhir menyediakan model dan memberi harapan akan adanya perubahan. Ketidakefisienan PDAM selama bertahun-tahun, adanya campur tangan pemerintah daerah sebagai pemilik, pembagian dividen setiap tahun kepada pemerintah daerah tanpa memperhitungkan laba, kebutuhan akan perluasan, praktik perekrutan karyawan yang mengandung kompromi, kurangnya transparansi, dan struktur tarif dan ongkos sambungan yang tidak memadai—semua itu memengaruhi penduduk miskin maupun penduduk bukan miskin. Upaya yang berpihak pada penduduk miskin diperlukan untuk mendukung atau memperkuat reformasi sistem (Bank Dunia, 2004). Akan tetapi, PDAM perlu diberi mandat dan diberi dorongan untuk meningkatkan jangkauan pelayanan hingga ke daerah-daerah pinggiran yang dihuni oleh penduduk miskin. Dengan rendahnya jangkauan pelayanan, institusi penyedia pelayanan perlu melakukan berbagai upaya berikut: melembagakan pendekatan yang berpihak pada penduduk miskin, mempertimbangkan kembali tingkat pelayanan, memecahkan masalah subsidi dan penetapan harga air, mengembangkan strategi pendanaan yang berpihak pada penduduk miskin dan solusi pengembalian biaya yang terjangkau, serta menetapkan kebutuhan rumah tangga paling miskin sebagai sasaran dalam upaya pencarian solusi. Suatu strategi yang berpihak pada penduduk miskin perlu mengakui kenyataan bahwa pada saat ini sebagian besar penduduk miskin tidak memiliki akses air. Mengubah struktur tarif mungkin dapat membantu kelompok ini secara tidak langsung. Namun, instrumen-instrumen lain perlu digunakan apabila penduduk miskin hendak diberi pelayanan air yang memadai dan terjangkau. Meskipun pemasangan saluran air pada rumah tangga miskin dengan harga yang terjangkau pasti bersifat optimal, namun pada masa yang akan datang tidak seluruh strategi perbaikan akan difokuskan pada penyambungan saluran air. Bagi mereka yang telah memiliki saluran, atau ditargetkan memiliki saluran, sejumlah instrumen (penagihan dan penyambungan yang tepat, pilihan pelayanan, pemilihan penduduk miskin) diperlukan untuk menjamin kesinambungan pelayanan.

Gambar 5.16 Belanja pembangunan dalam bidang infrastruktur berdasarkan subsektor (% PDB)

Sumber: Departemen Keuangan, SIKD. Untuk perincian tentang tingkat belanja dalam rupiah, lihat Lampiran V.4.

5. **Meningkatnya kesadaran publik dan adanya kemauan politik diperlukan bagi terwujudnya sanitasi bagi penduduk miskin.** Institusi-institusi yang lebih kuat dan pendanaan yang lebih besar tidak akan berjalan dengan baik tanpa adanya keinginan politik yang kuat dan kesadaran publik yang jauh lebih tinggi mengenai dampak negatif sarana sanitasi yang tidak memadai bagi kesehatan, lingkungan dan pertumbuhan ekonomi. Kurangnya fasilitas sanitasi di Indonesia selama beberapa dekade dan era politik telah menyebabkan rendahnya permintaan, rendahnya harapan, dan rendahnya kesadaran mengenai dampak negatif sarana sanitasi yang tidak memadai maupun dampak positif dari fasilitas sanitasi yang memadai. Rendahnya permintaan atau tuntutan dari pihak konstituen ini berarti lemahnya dukungan politik bagi sanitasi. Biaya yang dikeluarkan untuk membangun kesadaran kesehatan dan sanitasi dapat distimulasi di dalam sektor swasta jika pemerintah menggunakan dana publik untuk meluncurkan dan memperkuat upaya tersebut, dan memperlihatkan kepemimpinan politik yang kuat untuk mengadakan kampanye pembersihan sanitasi.

Sektor Jalan Pedesaan

Tingkat belanja dan akses jalan pedesaan

Jalan dan sarana transportasi memberi kontribusi bagi pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. Hal ini karena jalan dan sarana transportasi sangat mempengaruhi jauhnya jarak rumah tangga di daerah pedesaan. Oleh sebab itu tidak mengherankan jika investasi jalan memiliki dampak penting terhadap dimensi kemiskinan pendapatan dan nonpendapatan. Sarana transportasi yang lebih baik meningkatkan efisiensi alokasi sumber daya, meningkatkan kinerja pasar dan memacu pertumbuhan ekonomi. Efisiensi ekonomi menurunkan biaya dan meningkatkan peluang ekonomi (lihat Bab 4, Bagian VI tentang Menghubungkan penduduk miskin pedesaan dengan pasar di daerah perkotaan). Dalam hal dimensi kemiskinan nonpendapatan, perbaikan kondisi jalan dan sarana transportasi memiliki dampak positif dalam meningkatkan akses pelayanan kesehatan dan pendidikan. Pada situasi darurat akses jalan bahkan dapat menjadi faktor penentu dalam mengurangi angka kematian ibu hamil.

Jalan dan sarana transportasi sangat mempengaruhi keterpencilan rumah tangga di pedesaan dan kurangnya akses jalan berkaitan sangat erat dengan kemiskinan. Diagnosis kemiskinan menunjukkan bahwa memiliki akses jalan beraspal merupakan salah satu variabel penting yang terkait dengan peningkatan pengeluaran rumah tangga di Indonesia (lihat Bab 4 tentang Pertumbuhan). Dengan mengontrol karakteristik rumah tangga dan karakteristik wilayah lainnya,

memiliki akses jalan beraspal berhubungan dengan 8 persen kenaikan pengeluaran rumah tangga di daerah perkotaan di Indonesia.¹⁴¹ Namun, masalahnya bukan hanya jarak. Kualitas jalan juga sangat penting. Jalan dengan kualitas yang lebih baik, yang diukur dengan rata-rata kecepatan lebih tinggi yang dapat ditempuh antara desa dan ibu kota provinsi, meningkatkan pengeluaran riil per kapita, dengan tingkat elastisitas sebesar 0,06.

Tingkat belanja dan akses infrastruktur jalan mencerminkan keseluruhan kecenderungan infrastruktur: pada dasawarsa 1980-an dan awal 1990-an mengalami kenaikan tajam, disusul kemudian oleh penurunan tajam sejak tahun 1994. Pembangunan sektor jalan telah ditandai dengan adanya peningkatan dan penurunan selama periode 30 tahun. Panjangnya jaringan jalan di Indonesia meningkat rata-rata sebesar 8,3 persen per tahun antara 1970 dan 1998, termasuk gelombang pembangunan jalan dari daerah pertanian menuju pasar (dari 8.500 km pada tahun 1977 menjadi 31.900 km pada tahun 1998). Pada tahun 1990, total panjang jaringan jalan adalah 1,8 km per 1.000 penduduk. Hingga hari ini, angka tersebut masih terhitung lebih tinggi dibandingkan dengan China dan Vietnam. Jalan yang dibangun di seluruh negeri sebelum terjadinya krisis mendukung pertumbuhan ekonomi, terutama sektor pertanian dan manufaktur. Meskipun alokasi masih belum dilakukan dengan optimal dan investasi di daerah perkotaan masih mendominasi, namun adanya tingkat pengeluaran absolut berarti jaringan jalan yang luas juga tersedia di daerah pedesaan. Pada tahun 1993, keseluruhan cakupan jaringan jalan hanya berada sedikit di bawah rata-rata kepadatan di wilayah Asia Tenggara dalam hubungannya dengan penduduk (dan areal tanah yang bisa ditanami), dan 92 persen penduduk memiliki akses jalan yang berkualitas cukup baik sepanjang tahun.

Tingkat pengeluaran tergolong rendah dan tidak dapat diprediksi. Kurangnya pemeliharaan merupakan masalah utama yang menjadi ciri khas sektor tersebut. Setelah tahun 1994, jumlah investasi riil mengalami penurunan yang sangat tajam. Selama periode tujuh tahun dari 1994 sampai 2000, persentase belanja sektor ini terhadap anggaran pembangunan nasional turun separuh: dari 1,47 persen dari PDB pada tahun 1994 menjadi hanya 0,48 persen pada

tahun 2000 (lihat Gambar 5.16). Pada tahun 2002, kendati telah tercapai kesepakatan antara pemerintah dan komunitas donor bahwa sektor jalan sangat vital bagi pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan, namun angka ini masih bertahan pada tingkat 0,69 persen dari PDB. Sayangnya, saat ini tidak mungkin diperoleh data tentang jumlah pengeluaran pada tingkat subsektor setelah tahun 2002 akibat adanya klasifikasi ulang data pengeluaran infrastruktur pada tingkat yang telah didesentralisasi.

Pengeluaran pada tahun-tahun belakangan telah diarahkan pada pembangunan jaringan jalan nasional, namun hal itu belum dapat memenuhi kebutuhan pembangunan, peningkatan dan pemeliharaan. Meskipun jaringan jalan utama nasional berada dalam kondisi baik, dengan 95 persen jalan beraspal dan 88 persen berada dalam kondisi baik hingga sedang (pada tahun 2003) dan jaringan jalan provinsi juga dalam keadaan baik hingga sedang, namun kondisi jalan kabupaten dan perkotaan masih memprihatinkan: 44 persen beraspal dan 50 persen berada dalam kondisi kurang hingga buruk (Bank Dunia, 2004b). Walaupun anggaran untuk jalan tingkat nasional memadai, namun ketika anggaran pemerintah pusat terlampaui, maka pengeluaran menjadi tidak mencukupi untuk menutup biaya pemeliharaan jalan. Akibatnya, kondisi jalan kabupaten dan desa (yaitu jalan yang paling sering digunakan oleh



¹⁴¹ Lihat regresi fungsi pengeluaran rumah tangga pada Lampiran Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan.

penduduk miskin pedesaan) berada dalam kondisi yang sangat buruk: sebagian tidak berfungsi dan perlu segera direhabilitasi.

Desentralisasi telah menciptakan hambatan bagi alokasi sumber dana untuk investasi atau pemeliharaan jalan dengan manfaat yang melampaui tingkat kabupaten. Jelas bahwa pemerintah provinsi tidak banyak menentukan aliran dana menyangkut pembangunan dan pemeliharaan jalan kabupaten dan desa. Sementara itu, dana nasional belum digunakan untuk memastikan bahwa keputusan investasi yang optimal dibuat tidak hanya pada tingkat kabupaten, tetapi juga tingkat wilayah dan nasional (dalam kasus jalan yang terletak di dekat perbatasan kabupaten, contohnya, di mana kebanyakan manfaat pembangunan atau pemeliharaan jalan tersebut akan melimpah ke wilayah tetangga). Sementara DAK sebagiannya dirancang untuk menyediakan sumber dana untuk mendorong investasi yang menghasilkan manfaat berlimpah, pada praktiknya DAK jarang digunakan untuk mendukung proyek-proyek semacam itu (dan lagi pula jumlahnya mungkin terlalu kecil untuk mencapai tujuan seperti itu).¹⁴²

Isu-isu utama penanggulangan kemiskinan di bidang jalan pedesaan

Sektor jalan memerlukan investasi yang lebih besar dan lebih dapat diprediksi. Masalah yang dihadapi sektor ini bukan hanya disebabkan oleh kemunduran yang terjadi pada tahun-tahun belakangan. Pengeluaran besar-besaran pada era 1980-an dan awal 1990-an telah menghasilkan sejumlah besar aset jalan yang memerlukan pemeliharaan rutin dan berkala. Terjadinya kenaikan pesat investasi dan pembangunan aset dalam sektor ini, yang diikuti oleh penurunan tajam jumlah belanja untuk sektor ini, memunculkan pertanyaan menyangkut keberlanjutan investasi sebelumnya.

Kurangnya pemeliharaan adalah masalah utama yang menjadi ciri sektor tersebut. Pada tahun 2000, pengeluaran untuk pemeliharaan jalan mencapai titik terendahnya, anjlok dari 30 persen menjadi 10 persen dari total pengeluaran (untuk jalan tingkat nasional dan tingkat provinsi) selama dua dekade terakhir. Akibatnya, terjadi kemunduran terus menerus dalam hal kualitas dan akses jalan. Kurangnya pemeliharaan jalan sangat memprihatinkan karena hal itu mengurangi kualitas dan efisiensi stok jalan, serta mengurangi kualitas dan efisiensi pelayanan sektor tersebut. Pengeluaran untuk pemeliharaan jalan memiliki tingkat pengembalian tiga kali lebih tinggi dibandingkan pengeluaran untuk pembangunan jalan baru, namun fungsi ekonomi dan sosial pemeliharaan jalan sering kali diremehkan. Meskipun tingkat pengembalian dari pengeluaran pemeliharaan tinggi, data di Indonesia menunjukkan adanya penurunan signifikan pada pemeliharaan rutin, berkala dan darurat di daerah pedesaan (Kajian Pengeluaran Publik bidang Infrastruktur, Bank Dunia, 2004).

Pelayanan transportasi, terutama di daerah terpencil, hanya mendapat sedikit perhatian. Penduduk miskin Indonesia adalah juga miskin transportasi: mata pencarian mereka sangat peka terhadap sarana transportasi yang mereka gunakan. Perbedaan dalam hal akses dan mobilitas di Indonesia tampak sangat jelas. Penduduk miskin pedesaan memiliki mobilitas yang terbatas akibat keterpencilan secara geografis dan biaya transportasi kendaraan bermotor yang tinggi. Transportasi adalah jasa, namun juga merupakan peluang pekerjaan yang penting bagi penduduk miskin di pedesaan. Penyediaan pelayanan transportasi memerlukan biaya yang rendah dan sangat padat karya, dengan berbagai jenis pilihan teknologi. Pelayanan transportasi bukan hanya sebuah jasa, tetapi merupakan salah satu peluang utama mata pencarian nonpertanian bagi masyarakat pedesaan. Umumnya disepakati bahwa langkah terbaik yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk memberikan dukungan bagi pasar transportasi ini adalah dengan cara meringankan peraturan dan beban pajak yang menghambat kemajuan pelayanan transportasi yang kompetitif, serta memelihara kondisi jalan agar tetap hemat bagi para operator transportasi yang menggunakan jalan untuk menyediakan pelayanannya.

¹⁴² Disadur dari Bank Dunia, 2006d.

Beberapa saran agar belanja pemerintah di bidang jalan pedesaan lebih berpihak pada penduduk miskin¹⁴³

Di Indonesia, komitmen terhadap infrastruktur pada tingkat kebijakan belum sesuai dengan strategi pembiayaan yang sejalan dengan tujuan pemerintah. Sebaliknya, sektor infrastruktur dilanda oleh keanekaragaman dan ketidakpastian. Sektor tersebut penting bagi pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan, dan sebuah strategi untuk membuat belanja sektor infrastruktur bermanfaat bagi penduduk miskin harus mempertimbangkan peran jalan dengan seksama. Berikut adalah beberapa saran untuk meningkatkan kualitas dan akses jalan pedesaan di Indonesia:

1. **Jalan di tingkat daerah, termasuk jalan kabupaten dan desa, harus menjadi fokus utama investasi, dan meningkatkan skala DAK dapat menjadi langkah awal untuk membangun kembali sistem insentif untuk terwujudnya manajemen jalan yang lebih baik.** Dana harus dengan lebih hati-hati dikondisikan agar dapat berperan, seperti yang diharapkan, sebagai pendorong proyek yang menghasilkan manfaat berlimpah antara kabupaten dan wilayah, dan juga sebagai pendorong perencanaan dan pemeliharaan yang baik. Pembaruan untuk meningkatkan kualitas dan jangkauan jalan pedesaan akan berkisar pada penyediaan dana tambahan bagi pemerintah kabupaten yang lebih miskin. Pembaruan juga akan melibatkan upaya untuk memaksimalkan pengembalian pengeluaran yang ditargetkan melalui prosedur yang lebih efisien. Namun, sama pentingnya, penargetan dana yang lebih baik diperlukan untuk memastikan: (i) adanya peningkatan belanja untuk jalan, bukan untuk keperluan lain; (ii) adanya peningkatan perhatian pada pemeliharaan, bukan pada pembangunan; dan (iii) adanya peningkatan perhatian pada 'kualitas yang tepat', bukan pada 'kualitas tertinggi'.
2. **Pembangunan dan pemeliharaan jalan desa dan kecamatan dapat didanai melalui pendekatan berbasis masyarakat yang serupa dengan Program Pengembangan Kecamatan (PPK).** Model pembangunan berbasis masyarakat di Indonesia melalui PPK telah dikenal keberhasilannya secara internasional dalam menyalurkan hasil kepada masyarakat melalui pelayanan infrastruktur yang lebih baik, serta pemberdayaan masyarakat dan pengambilan keputusan (lihat Kotak 5.3 tentang program PPK). Pembangunan berbasis tenaga kerja menyediakan lapangan kerja bagi penduduk miskin. Melibatkan penduduk miskin dalam pembangunan infrastruktur menciptakan situasi yang saling menguntungkan, dengan menghasilkan aset yang diperlukan untuk pertumbuhan dan produktivitas, dan pada saat yang sama juga memberikan pemasukan bagi rumah tangga miskin sehingga dapat tetap menyekolahkan anak-anak mereka (dengan keuntungan jangka panjangnya) (Timmer, 2004). Pemerintah telah merencanakan untuk meningkatkan PPK menjadi program penanggulangan kemiskinan dan infrastruktur berskala nasional. Pemerintah juga telah menyalurkan sekitar Rp 3,3 triliun untuk program PKPS-BBM untuk infrastruktur desa sebagai hasil dari pengalihan subsidi BBM sejak akhir tahun 2005. Dana disalurkan kepada sekitar 12.800 desa (lihat Kotak 5.4 tentang program PKPS-BBM untuk infrastruktur desa dalam bab ini). Dalam meningkatkan skala proyek Pembangunan berbasis masyarakat pada infrastruktur pedesaan, ada peluang bagi Indonesia untuk lebih sistematis dalam mengatur program infrastruktur berbasis masyarakat ini dan juga dalam menyediakan pengawasan teknis untuk mencapai kualitas pembangunan yang lebih tinggi.
3. **Meskipun ada bukti kuat bahwa pendekatan berbasis partisipasi dapat berjalan dengan baik pada tingkat desa dalam hal pembangunan dan perencanaan jalan, namun tidak begitu jelas apakah hal ini juga akan berjalan pada tingkat kabupaten.** Sebuah sistem yang serupa dengan Sistem Manajemen Jalan di Indonesia, yang mengatur perencanaan dan penganggaran pada tingkat nasional dan provinsi untuk memastikan agar anggaran

¹⁴³ Disadur dari Bab 4, Bank Dunia, 2006d.





yang ada cukup dan ditargetkan dengan baik, diperlukan pada tingkat kabupaten. Dana untuk proyek-proyek investasi baru dalam sektor transportasi hanya akan dikucurkan jika ada bukti yang menunjukkan bahwa jalan yang ada saat ini tidak dipelihara dengan baik, dan bahwa investasi yang baru: (i) didasarkan atas kriteria rancangan dan pemilihan yang dapat dibuktikan (dan pantas) yang meliputi pertimbangan mengenai perolehan manfaat yang berlimpah; (ii) ditawarkan untuk pembangunan secara transparan dan kompetitif; dan (iii) dibangun sesuai dengan standar tinggi berdasarkan audit kualitas independen yang dilaksanakan dengan mempertimbangkan berbagai masukan dari LSM dan operator transportasi setempat. Prioritas investasi dapat berupa penyediaan jalan berkualitas cukup baik bagi semua desa yang saat ini belum memiliki akses seperti itu.

4. Biaya yang dibebankan kepada pengguna jalan perlu dijadikan sebagai sumber dana untuk pemeliharaan jalan.

Salah satu cara adalah dengan menciptakan dana provinsi atau kabupaten untuk mengumpulkan pemasukan dari pengguna jalan (termasuk pembayaran surat izin dan registrasi) dan menggunakan dana tersebut untuk memelihara jaringan jalan di bawah pengawasan suatu dewan yang melibatkan wakil-wakil dari sektor publik dan swasta. Dana tersebut kemudian digunakan untuk mengadakan perjanjian dengan penyedia swasta untuk memastikan pemeliharaan jalan. Pembuktian oleh pihak ketiga mengenai kualitas pelaksanaan pemeliharaan dapat digunakan oleh penyelenggara DAK sebagai bagian dari patokan kompetisi (perbandingan kinerja antarkabupaten yang serupa) untuk menetapkan standar yang harus dicapai agar suatu daerah dapat menerima dana investasi. Penyelenggara transportasi setempat sekali lagi dapat memainkan peranan penting dalam menyediakan masukan bagi

proses pembuktian, sebagai pengguna penting jaringan jalan.

- 5. Penting sekali dilakukan upaya-upaya untuk memastikan agar penduduk miskin dapat mengakses pelayanan transportasi dan memperoleh manfaat dari perbaikan infrastruktur jalan.** Diperlukan pemahaman yang lebih baik mengenai kekurangan transportasi yang dihadapi berbagai kelompok penduduk miskin yang berbeda. Pemerintah dapat menjajaki subsidi terarah pada wilayah perkotaan dan memberi dukungan bagi transportasi kendaraan tidak bermotor, serta menyokong kegiatan transportasi usaha kecil dan menengah daerah-daerah yang lebih terpencil.

Kotak 5.3 Meningkatkan pembangunan berbasis masyarakat melalui program PPK: Sebuah strategi untuk membangun infrastruktur sekaligus menanggulangi kemiskinan¹⁴⁴

Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di Indonesia adalah salah satu proyek pembangunan berbasis masyarakat terbesar di dunia. PPK merupakan program pemerintah yang dimulai pertama kali tahun 1998, bertujuan untuk menanggulangi kemiskinan, memperkuat pemerintahan daerah dan lembaga masyarakat, serta meningkatkan tata pemerintahan daerah. PPK mendukung perencanaan partisipatoris di tingkat desa dan kecamatan, dengan memberikan paket bantuan keuangan sebesar Rp 500 juta hingga Rp 1,5 miliar kepada setiap kecamatan, tergantung jumlah penduduk kecamatan itu. Dana tersebut digunakan untuk aset ekonomi produktif, seperti infrastruktur desa, kegiatan ekonomi, pendidikan dan kesehatan. Saat ini, PPK telah mencakup sekitar 34.200 desa, setara dengan 48 persen desa miskin yang ada di seluruh negeri. Program PPK telah mencapai keberhasilan yang signifikan, antara lain:

Pertama, penggunaan dana yang berbasis masyarakat memastikan tingginya tingkat pengembalian investasi karena desain proyek telah disesuaikan untuk mengatasi hambatan terbesar yang dihadapi oleh masyarakat setempat. PPK telah meningkatkan akses penduduk miskin kepada pasar, pusat kota, sarana pendidikan dan kesehatan, serta menyediakan pasokan air bersih dan sanitasi. PPK telah mendanai sekitar 104.000 infrastruktur, kegiatan ekonomi dan sosial di seluruh negeri sejak tahun 1998, termasuk pembangunan dua jembatan baru, pembuatan sistem irigasi, juga unit penyediaan air bersih dan sanitasi. Program ini juga telah berkontribusi pada pembangunan dan renovasi sekolah dan Puskesmas, juga penyediaan perlengkapan sekolah dan beasiswa bagi siswa miskin. Torrens (2005) menghitung tingkat pengembalian internal ekonomi di empat provinsi yang meliputi PPK putaran 1 dan 2, ia memperkirakan tingkat pengembalian internal yang diharapkan sebesar 38,6 persen (irigasi), 51,8 persen (jalan) dan 67,6 persen (penyediaan air). Manfaat yang besar ini kebanyakan diperoleh sebagai akibat terbukanya kapasitas produksi yang sebelumnya tersumbat atau tersembunyi. Misalnya, infrastruktur jalan baru memungkinkan penduduk untuk mengakses desa-desa yang sebelumnya terisolasi. Sebelum ada PPK, semua produk dagangan harus dibawa dengan tangan atau buntelan-buntelan kecil dengan sepeda motor. Hal yang sama terjadi di sektor irigasi. Proyek irigasi telah melipatgandakan produksi pertanian di beberapa daerah, dengan cara menyalurkan air dari mata air setempat selama kemarau. Proyek air ini juga membantu membebaskan kaum perempuan dari tugas menimba air yang berat dan menghabiskan banyak waktu.

Kedua, program ini telah berhasil dalam menetapkan sasaran kecamatan miskin dan telah memberikan dampak yang sangat besar dalam mengurangi kemiskinan. Alatas (2005) mengevaluasi cara kerja penargetan program tersebut di tingkat kecamatan, serta tingkat rumah tangga, dan menemukan bahwa penargetan secara geografis PPK telah berpihak pada penduduk miskin: pada tahap pertama program tersebut tingkat kemiskinan di kecamatan PPK sebesar 24,7, dibandingkan dengan di kecamatan non-PPK sebesar 13,93 persen. Namun, seperti dikemukakan oleh Alatas, penduduk miskin banyak pula yang tinggal di luar daerah yang dijangkau oleh PPK.

Dengan membandingkan penargetan PPK dengan simulasi yang diperoleh dari peta kemiskinan yang baru-baru ini dikembangkan oleh BPS, Alatas menemukan bahwa dengan menggunakan peta kemiskinan, penargetan kemiskinan PPK dapat lebih ditingkatkan hingga mencakup 52 persen penduduk miskin di seluruh Indonesia, bukan hanya 30 persen penduduk miskin yang terjangkau PPK 1 tingkat kecamatan (Alatas, dkk., 2006). Menurut kajian yang sama, dampak pengurangan kemiskinan program tersebut sangat signifikan: tahun 2003, rumah tangga pedesaan yang terjangkau pada putaran 1 PPK kecamatan mampu meningkatkan pengeluaran tahunan mereka hingga sebesar 5 persen dari nilai pengeluaran rata-rata sebelumnya tahun 1998. Sedangkan pada putaran 2, dampak peningkatan pengeluaran yang diperoleh adalah sekitar 3,1 persen dari nilai pengeluaran rata-rata tahun 1998. Diperkirakan bahwa dampak tahunan akan lebih besar bagi kecamatan-kecamatan yang menerima bantuan PPK dalam jangka waktu yang lebih lama.

Ketiga, program tersebut hemat dari segi biaya, berhasil menciptakan peluang bekerja di tingkat lokal, dan hanya mengalami sedikit korupsi. Contohnya, biaya untuk proyek-proyek infrastruktur diperkirakan 20 hingga 25 persen lebih rendah dibandingkan dengan berbagai pekerjaan umum yang disponsori pemerintah dengan kualitas yang sama. Pembangunan berbasis tenaga kerja tidak hanya hemat biaya, tetapi juga menyediakan lapangan kerja bagi penduduk miskin. Sebagai hasil dari PPK, 37 juta hari kerja diciptakan dalam proyek-proyek infrastruktur padat karya. Penerapan pendekatan berbasis tenaga kerja untuk pembangunan jalan pedesaan telah memberikan kontribusi signifikan bagi pengurangan kemiskinan (Lebo dan Schelling, 2001). Mempekerjakan tenaga lokal selain memberikan kesempatan bagi warga untuk memperoleh pendapatan dan alih keahlian, hal ini juga menciptakan rasa memiliki dan memberdayakan masyarakat.

¹⁴⁴ Disadur dari "Catatan Strategi bagi Pemerintah Indonesia: Perluasan Program Penanggulangan Kemiskinan Nasional", Bank Dunia, Mei 2006.

Dengan memiliki pengetahuan yang diperoleh dari pengalaman program tersebut, Indonesia kini memiliki kesempatan langka untuk meluncurkan program penanggulangan kemiskinan nasional yang efektif—yang akan berdampak langsung di lapangan. Dalam rangka pengembangan program penanggulangan kemiskinan, program PPK dapat dijadikan model juga diperluas. Agar program itu dapat berhasil, diperlukan kebijakan yang kuat dan struktur manajemen untuk menuntun program itu. Serta, perlu dipertimbangkan juga faktor biaya dan waktu untuk memfasilitasi dan mensosialisasikan program di kecamatan-kecamatan baru. Selain itu, penyisihan dana sejak awal bagi keperluan bantuan teknis proyek, serta untuk program pemantauan dan evaluasi (sekitar 20 persen dari biaya proyek) juga sangat penting guna menjamin keberhasilan dan kesinambungan program.



Kotak 5.4 Menjaga 'Masyarakat' dalam pembangunan berbasis masyarakat: Sejumlah persoalan menyangkut Program Infrastruktur Desa PKPS-BBM

Program Infrastruktur Desa PKPS-BBM dikembangkan dengan menggunakan dana penghematan diperoleh dari pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) pada bulan Maret 2005. Program ini bertujuan untuk menciptakan lapangan kerja padat karya dan meningkatkan infrastruktur desa melalui proses pengambilan keputusan dari bawah ke atas. Program tersebut dirancang dengan ciri-ciri yang hampir sama dengan program pembangunan berbasis masyarakat lainnya. Pemerintah memberikan bantuan keuangan langsung kepada desa-desa dengan anggaran program tahunan sebesar 345 juta dolar AS, yang disalurkan ke 12.800 desa (yaitu, Rp 250 juta per desa) melalui Departemen Pekerjaan Umum (PU). Sebelum memutuskan apakah program tersebut akan dilakukan untuk kurun jangka panjang, pemerintah melakukan studi penilaian cepat untuk mempelajari apakah program tersebut tengah dilaksanakan dengan baik dan memiliki potensi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Hasil awal dari penilaian cepat tersebut menunjukkan adanya banyak masalah menyangkut pelaksanaan program tersebut yang dikarenakan: (i) keterbatasan waktu pencairan dana; (ii) kurangnya sosialisasi awal program; dan (iii) rendahnya kualitas hasil proyek.

Pertama, kerangka waktu secara keseluruhan sangat terbatas karena, menurut instruksi, semua dana harus telah dikucurkan pada akhir 2006.

Akibatnya, tidak cukup waktu untuk melaksanakan konsultasi dan sosialisasi yang memadai dan menyeluruh mengenai program tersebut kepada masyarakat, dan merencanakan infrastruktur yang paling dibutuhkan masyarakat. Hasil awal yang diperoleh dari lapangan menunjukkan bahwa program tersebut dilaksanakan lebih lambat dari yang direncanakan. Sekitar setengah dari semua lokasi yang dipilih secara acak untuk diteliti belum merampungkan proyek mereka. Masalah-masalah yang menyebabkan terjadinya penundaan ini antara lain program tersebut dimulai pada awal musim hujan sehingga proses pembangunan infrastruktur sulit (atau terkadang tidak mungkin) untuk dilakukan. Selain itu, fasilitator teknis untuk proyek tersebut terlambat dikerahkan.

Kedua, sosialisasi program tersebut sangat terbatas dan rincian pelaksanaan serta keterlibatan masyarakat tidak jelas bagi warga desa yang terlibat di dalam program tersebut.

Enam puluh tujuh persen warga desa yang diwawancarai mengetahui bahwa desa mereka akan menerima bantuan dari dana kompensasi BBM, dan 56 persen mengetahui bahwa masyarakat harus terlibat dalam proyek tersebut. Namun, hanya sedikit yang mengetahui kegunaan dana itu sebenarnya atau hak-hak mereka dalam berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan. Di separuh dari desa-desa yang dinilai, keputusan mengenai proyek mana yang harus dijalankan diambil di luar pertemuan masyarakat yang telah ditetapkan. Mereka yang terlibat dalam pertemuan biasanya adalah kelompok elit dan wakil pemerintahan desa, dan hanya sedikit wakil masyarakat atau warga miskin yang terlibat di dalamnya. Kegagalan ini bisa dilihat dari rendahnya tingkat kepuasan masyarakat terhadap program tersebut, dengan 100 persen tingkat ketidakpuasan (yang dinyatakan sebagai "kurang memuaskan" atau "tidak memuaskan") pada lokasi atau jenis proyek infrastruktur yang dipilih.

Ketiga, kualitas infrastruktur yang dihasilkan oleh program tersebut menimbulkan keprihatinan. Dari semua jalan yang dibangun dengan menggunakan dana bantuan proyek, 47 persen memiliki kualitas rendah (tidak dapat bertahan lebih dari satu tahun), dan dari semua proyek yang ada, hanya 50 persen yang dapat diberi predikat 'berkualitas baik'. Hanya 20 persen dari semua desa yang disurvei yang telah membentuk komite untuk memelihara infrastruktur yang telah dibangun melalui program tersebut. Efisiensi biaya program tersebut juga patut dipertanyakan karena sepertiga dari seluruh proyek itu dinilai tidak hemat dari segi biaya.

Terakhir, sejumlah masalah lainnya tidak terungkap dalam survei terhadap masyarakat tersebut. Pilihan untuk menggunakan jasa kontraktor, bukannya masyarakat, untuk melaksanakan proyek merupakan langkah perancangan proyek yang sangat berisiko dan berpotensi menjadi sumber terjadinya korupsi. Jumlah bantuan sebesar Rp 250 juta/desa juga dianggap terlalu besar untuk jenis proyek masyarakat yang masih dalam pertimbangan.

Jika pemerintah memutuskan untuk melanjutkan pelaksanaan program tersebut, maka penting sekali agar waktu dan dana dialokasikan untuk proses yang melibatkan masyarakat dalam pemilihan dan pelaksanaan proyek. Dalam rangka mencapai hasil program yang hemat biaya dan berkualitas, masyarakat perlu diberi bantuan teknis yang dibutuhkan. Selain itu, masyarakat perlu dilibatkan tidak hanya dalam memilih proyek mana yang harus dikerjakan, tetapi juga dalam memutuskan apakah proyek tersebut akan dikerjakan dengan menggunakan tenaga/sumber daya masyarakat atau dengan mengontrakkan kepada pihak ketiga. (Lihat juga Kotak 5.3 Meningkatkan pembangunan berbasis masyarakat melalui PPK.)

V Kesimpulan: Mencapai Sinergi Melalui Kombinasi Belanja Pembangunan yang Tepat

Agar belanja pemerintah dapat bermanfaat bagi penduduk miskin, perhatian harus diberikan pada sektor-sektor dan program-program yang memberikan manfaat paling banyak bagi penduduk miskin, terutama ketika penduduk miskin mengalami hambatan dalam memperoleh pelayanan publik. Bab ini mengkaji berbagai tingkat belanja pemerintah dan akses penduduk miskin terhadap berbagai pelayanan publik, serta hambatan dalam meningkatkan akses dan daya jangkau, dalam empat sektor yang menjadi perhatian khusus dalam penanggulangan kemiskinan: pendidikan, kesehatan, sektor infrastuktur air dan sanitasi, dan jalan.

Dalam sektor kesehatan dan pendidikan, Indonesia terutama menghadapi masalah tingkat sekunder. Masalah-masalah ini perlu diatasi dengan langkah-langkah yang dapat meningkatkan kualitas dan mendorong munculnya permintaan terhadap pelayanan. Dalam pelayanan kesehatan dan pendidikan, Indonesia telah membuat kemajuan yang mengagumkan selama tiga dekade sebelum terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1998, melalui ekspansi pelayanan publik yang dikelola secara terpusat: program-program berskala besar untuk membangun fasilitas sekolah dan kesehatan dasar, dan perekrutan pegawai negeri sipil untuk menangani berbagai fasilitas berskala nasional ini. Bukti menunjukkan bahwa pendekatan ini telah berhasil dalam hal meningkatkan akses pelayanan, meskipun kualitas pelayanan gagal meningkat dengan kecepatan yang sama dengan peningkatan akses. Saat ini, Indonesia sedang menghadapi masalah tingkat sekunder dalam meningkatkan kualitas pelayanan dasar dalam sektor-sektor tersebut (yaitu kualitas pelayanan yang diberikan oleh sekolah dasar dan Puskesmas), dan memperluas akses dalam pelayanan tingkat sekunder, seperti meningkatkan kemampuan siswa melanjutkan pendidikan dari sekolah dasar ke sekolah menengah pertama, serta meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pelayanan asuransi kesehatan dan rawat inap di rumah sakit. Isu-isu pada sisi pasokan yang masih menjadi kendala adalah dalam hal peningkatan kualitas pelayanan dan perekrutan pegawai yang berkualitas, termasuk pengaturan dan penempatan guru dan tenaga kesehatan. Di sektor pendidikan, masih minimnya jumlah sekolah menengah juga menjadi hambatan dalam memperluas pelayanan bagi penduduk miskin. Namun, agar pemberian pelayanan dalam sektor-sektor tersebut dapat ditingkatkan, langkah-langkah pada sisi permintaan juga perlu diperhatikan. Langkah-langkah tersebut meliputi berbagai intervensi seperti program pemberian kupon, seperti kupon pelayanan kesehatan bagi ibu hamil dari kalangan penduduk miskin, serta program beasiswa atau bantuan tunai bersyarat untuk meningkatkan akses penduduk miskin terhadap sekolah menengah pertama.

Belanja pemerintah di bidang kesehatan dan pendidikan mengalami peningkatan sesudah berlangsungnya desentralisasi, dengan tingkat kontribusi yang tinggi dari pemerintah kabupaten. Secara umum, belanja pemerintah di bidang kesehatan dan pendidikan telah meningkat setelah terjadinya desentralisasi, dengan kombinasi antara peningkatan belanja pemerintah kabupaten disertai belanja pemerintah pusat yang masih harus diturunkan dari tingkat pengeluaran sebelum desentralisasi. Karena saat ini pemerintah kabupaten menanggung sebagian besar gaji pegawai, maka pengeluaran mereka untuk kesehatan dan pendidikan didominasi oleh biaya ini. Sebagai akibat berlanjutnya dekonsentrasi belanja pemerintah pusat, desentralisasi telah mengakibatkan peningkatan aliran dana ke sektor-sektor tersebut. Namun, terutama dalam sektor kesehatan, meningkatnya pengeluaran publik belum memberikan manfaat bagi penduduk miskin. Hal ini dikarenakan pemerintah kabupaten memberikan perhatian lebih besar pada penyediaan rumah sakit dan pelayanan kesehatan sekunder, yang tidak memberi manfaat besar bagi penduduk miskin. Menurunnya manfaat pengeluaran publik dalam sektor kesehatan bagi penduduk miskin menjadi perhatian pemerintah pusat. Sebagai respons terhadap kekhawatiran bahwa pada periode setelah desentralisasi pengeluaran publik tidak berpihak pada penduduk miskin, pemerintah pusat menaikkan belanja pembangunan untuk daerah. Meskipun ini dapat meningkatkan pengeluaran bagi rakyat miskin untuk jangka waktu pendek, namun pemerintah pusat berpotensi mengambil alih perhatian dan sumber pendanaan yang disediakan oleh pemerintah daerah untuk pelayanan-pelayanan tersebut, dan membahayakan proses desentralisasi dalam jangka menengah.

Pemerintah pusat perlu peka dalam mengelola belanja pembangunan pemerintah pusat dalam sektor-sektor ini agar tercipta sinergi dengan sumber pendanaan dari pemerintah kabupaten. Program yang dikelola pemerintah terpusat dengan anggaran besar, seperti program BOS dan asuransi kesehatan PKPS-BBM, dapat mengalami risiko seperti itu. Akibatnya, program-program tersebut perlu diintegrasikan secara saksama ke dalam visi pemerintah daerah menyangkut penganggaran dan penyediaan pelayanan untuk mencegah dampak negatif terhadap penyediaan pelayanan dalam jangka panjang. Dana bantuan yang sesuai dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten dalam bentuk DAK dapat membantu mengatasi masalah ini. Selain itu, bantuan tersebut perlu dipertimbangkan secara hati-hati dan diterapkan pada masa mendatang. (Pembahasan lebih lanjut mengenai masalah ini terdapat dalam Bab 7 tentang Pemerintah).

Pola belanja sektor infrastruktur menjadi semakin tidak menguntungkan pada periode sesudah krisis dan desentralisasi. Belanja pembangunan untuk sektor jalan, air dan sanitasi belum dapat pulih hingga mencapai tingkat sebelum krisis. Saat ini, insentif yang diberikan pada sektor infrastruktur tidak mendorong penyediaan pelayanan infrastruktur yang berkualitas. Dalam hal penyediaan air, peraturan dan kebijakan subsidi pemerintah dirancang untuk mengurangi biaya infrastruktur bagi pelanggan yang telah ada, bukan untuk meningkatkan akses dan kualitas. Dalam hal pembangunan jalan, prioritas pengeluaran lebih cenderung diarahkan untuk kepentingan pembangunan jalan baru, bukan untuk pemeliharaan jalan yang sudah ada serta pembangunan infrastruktur baru yang lebih sesuai. Data mengenai pengeluaran menunjukkan bahwa pemerintah kabupaten kurang memberikan tanggapan terhadap kebutuhan pembangunan infrastruktur. Akibatnya, dana bantuan yang sesuai dari pemerintah pusat, serta peningkatan pendanaan bagi proyek pembangunan infrastruktur berbasis masyarakat, akan menjadi langkah yang penting bagi sektor ini dalam beberapa waktu ke depan.

Sinergi dan sifat melengkapi antara sektor pembangunan infrastruktur dan sumber daya manusia harus dikenali, dengan strategi dan anggaran yang komprehensif bagi upaya penanggulangan kemiskinan. Meskipun tampaknya tidak ada hubungan langsung antara tujuan pembangunan infrastruktur dan upaya penanggulangan kemiskinan, namun sektor infrastruktur merupakan kunci untuk mencapai perbaikan dalam dimensi kemiskinan pendapatan maupun nonpendapatan. Mencapai keseimbangan pengeluaran yang tepat antara sektor infrastruktur dan sektor pembangunan sumber daya manusia sangatlah penting untuk menciptakan sinergi yang diperlukan untuk mengatasi hambatan dalam mencapai tujuan Sasaran Pembangunan Milenium dan penanggulangan kemiskinan secara nasional. Perluasan pelayanan penyediaan air yang berkualitas dan pemeliharaan jalan-jalan pedesaan khususnya sangat penting untuk memberikan manfaat yang besar bagi penduduk miskin. Pelayanan sanitasi, yang di Indonesia jelas sangat tertinggal dan memberikan dampak buruk seperti tercermin dalam angka kematian bayi dan anak-anak, perlu diperluas, di samping kenyataan bahwa sektor ini juga menghadapi hambatan dari segi permintaan yang juga perlu diatasi.

Dengan tingginya harga minyak dunia dan dilakukannya pengurangan subsidi BBM akhir-akhir ini, Indonesia kini berada pada posisi yang memungkinkan untuk mengambil langkah penting dalam mengurangi kemiskinan melalui pengeluaran yang ditargetkan pada sektor yang berpihak pada penduduk miskin dan dengan mengombinasikan secara tepat pengeluaran untuk pembangunan bidang infrastruktur dan pengembangan sumber daya manusia. Bab ini menyajikan saran-saran khusus mengenai bagaimana meningkatkan akses penduduk miskin terhadap pelayanan di sektor tersebut, dan bagaimana meningkatkan keterjangkauan pelayanan tersebut sambil pada saat yang sama juga memusatkan perhatian pada upaya peningkatan kualitas pelayanan-pelayanan yang telah diakses oleh penduduk miskin. Diakui pula bahwa masalah-masalah pada sektor yang dianalisis ini tidak hanya merupakan masalah tingkat pengeluaran. Beberapa hambatan struktural perlu diatasi untuk membuat pengeluaran publik di sektor ini dapat berfungsi dengan lebih efektif dan dapat memberikan hasil yang lebih baik bagi penduduk miskin. Hambatan institusional yang berkaitan dengan mekanisme pertanggungjawaban dalam penyediaan pelayanan dan insentif untuk para penyedia pelayanan akan dibahas dengan lebih rinci pada Bab 7 tentang Pemerintah.

Sorotan tentang Inefisiensi dan Kebocoran

Korupsi dalam penyediaan layanan air: dampak langsung dan tidak langsung bagi penduduk miskin

Korupsi berdampak langsung terhadap kemiskinan air dengan cara mengurangi akses dan kualitas aset, manajemen dan pelayanan air, serta meningkatkan harga. Pemahaman tentang berbagai dampak yang berbeda pada rumah tangga miskin dan jenis-jenis interaksi korup yang mereka alami sangat penting bagi pengembangan strategi efektif yang berpihak pada penduduk miskin di Indonesia. Ketika kepala rumah tangga miskin memberi suap atau secara tidak langsung menderita karena adanya pengalihan bantuan, maka satu atau lebih dari aset mereka akan berubah.¹⁴⁵

Oleh sebab itu penting sekali agar strategi antikorupsi mengukur semua efek korupsi bagi penduduk miskin. Banyak penduduk miskin yang tinggal dan beraktivitas di lingkungan ekonomi informal, memiliki sedikit akses kepada pelayanan dasar umum, lebih rentan memperoleh intimidasi, dan memiliki akses kepada keadilan yang lebih sedikit dibandingkan warga negara lainnya. Keterpinggiran mereka dari proses formal merupakan penjabar utama dan faktor penentu interaksi mereka. Namun, kita tidak mengetahui bagaimana kelompok-kelompok penduduk miskin yang berbeda mempersepsikan hal tersebut atau apa pandangan mereka terhadap upaya penanganan korupsi dan upaya mengubah pilihan pelayanan mereka.

Penduduk yang paling miskin mungkin tidak melakukan penyyuapan karena mereka tidak memiliki uang atau aset untuk melakukannya. Akan tetapi, mereka adalah yang paling terpinggirkan dan dampak pemerataan yang buruk paling terlihat. Namun, bagaimana dengan kelompok miskin lainnya yang berada di dekat garis kemiskinan? Bagaimana korupsi air memengaruhi kelompok ini? Bagaimana korupsi dapat berfungsi sebagai bagian dari strategi mereka untuk bertahan?

Tentu saja, penduduk miskin bisa saja terlibat dalam berbagai bentuk korupsi selain dari penyyuapan. Ada dorongan kuat bagi penduduk miskin untuk melakukan penyyuapan atau menggelapkan proyek, dan karena itu memperkuat struktur korupsi di tingkat lokal (Jenkins dan Goetz, 2004). Memang, penduduk miskin sering memilih kembali pejabat atau pemimpin yang korup karena mereka memberi imbalan kepada penduduk miskin melalui ekonomi tidak resmi. Sebaliknya, sering kali ada harga yang harus dibayar oleh penduduk miskin jika mereka tidak terlibat dalam praktik korupsi dan mereka yang membocorkan rahasia terkadang dikenai hukuman. Pemahaman terhadap pandangan-pandangan yang bertolak belakang seperti ini membantu kita memahami mengapa masyarakat madani (*civil society*) dapat menjadi terbagi-bagi menyangkut isu pemberantasan korupsi dan mengapa sejumlah aktor kunci tampaknya enggan menentang korupsi.

Mengembangkan strategi antikorupsi yang berpihak pada penduduk miskin

Kebijakan pembangunan di Indonesia saat ini menitikberatkan pada model 'pengguna membayar' (*user pay*), yang berarti bahwa penduduk miskin harus membayar infrastruktur modal dan biaya berulang lebih besar dari sebelumnya. Ketika mereka berbagi biaya, mereka membayar kebocoran (seperti yang terjadi pada pengadaan dan penguasaan elit) dari sumber daya rumah tangga yang langka.

Analisa tentang interaksi penduduk miskin dengan pelayanan dan sumber daya air dapat membantu menunjukkan beberapa area di mana praktik korupsi terkonsentrasi dan berdampak lebih besar bagi mata pencarian penduduk miskin. Sebuah diagram yang telah disederhanakan yang menunjukkan aliran khas dana sektor air disajikan di bawah. Rantai nilai ini menunjukkan tiga area kunci yang menjadi pusat perhatian bagi strategi yang berpihak pada penduduk miskin: bantuan dana, pengadaan, dan penguasaan lokal aset-aset yang dimaksudkan bagi penduduk miskin.

Korupsi air secara khusus mengacu pada tiga jenis uang/aset yang berbeda: publik, swasta atau warga negara. Setiap jenis uang/aset tersebut memberikan dampak yang berbeda bagi penduduk miskin. Uang publik diselewengkan, mengalami kebocoran dan salah pengalokasian, yang menyebabkan kurangnya investasi dalam sektor-sektor dan aset-aset yang memberikan manfaat bagi penduduk miskin. Uang swasta—yang paling banyak berpindah tangan selama proses pengadaan dan pembangunan (di luar penerimaan pemerintah pusat)—berakibat pada rendahnya tingkat dan kualitas intervensi. Praktik-praktik korupsi air yang melibatkan penduduk miskin secara langsung adalah penduduk miskin yang menggunakan uang rumah tangga mereka yang terbatas untuk menyuap petugas. Mereka melakukan ini untuk alasan pasar: jalan masuk (untuk mengakses pelayanan atau aset), kualitas (untuk memastikan kesinambungan pada tingkat tertentu), dan biaya (untuk memastikan agar mereka membayar dengan jumlah yang tepat).

Lebih lanjut, dalam praktiknya aliran yang ditunjukkan di bawah ini berkaitan dengan spektrum pelayanan dan sumber daya air yang luas. Cara penduduk miskin menggunakan/ berinteraksi dengan sektor air, atau cara pelayanan dan sumber daya air mendatangi mereka, juga merupakan faktor penentu dalam memahami sifat dan jangkauan transaksi-transaksi mereka yang korup.

Dalam hal penyediaan air di Indonesia, sekitar 15 persen penduduk memperoleh jaringan air minum dari saluran yang disediakan pemerintah, sekitar 20 persen (dan kebanyakan di antaranya adalah penduduk miskin) menggunakan air pelayanan pemerintah (yang diperoleh secara tidak sah

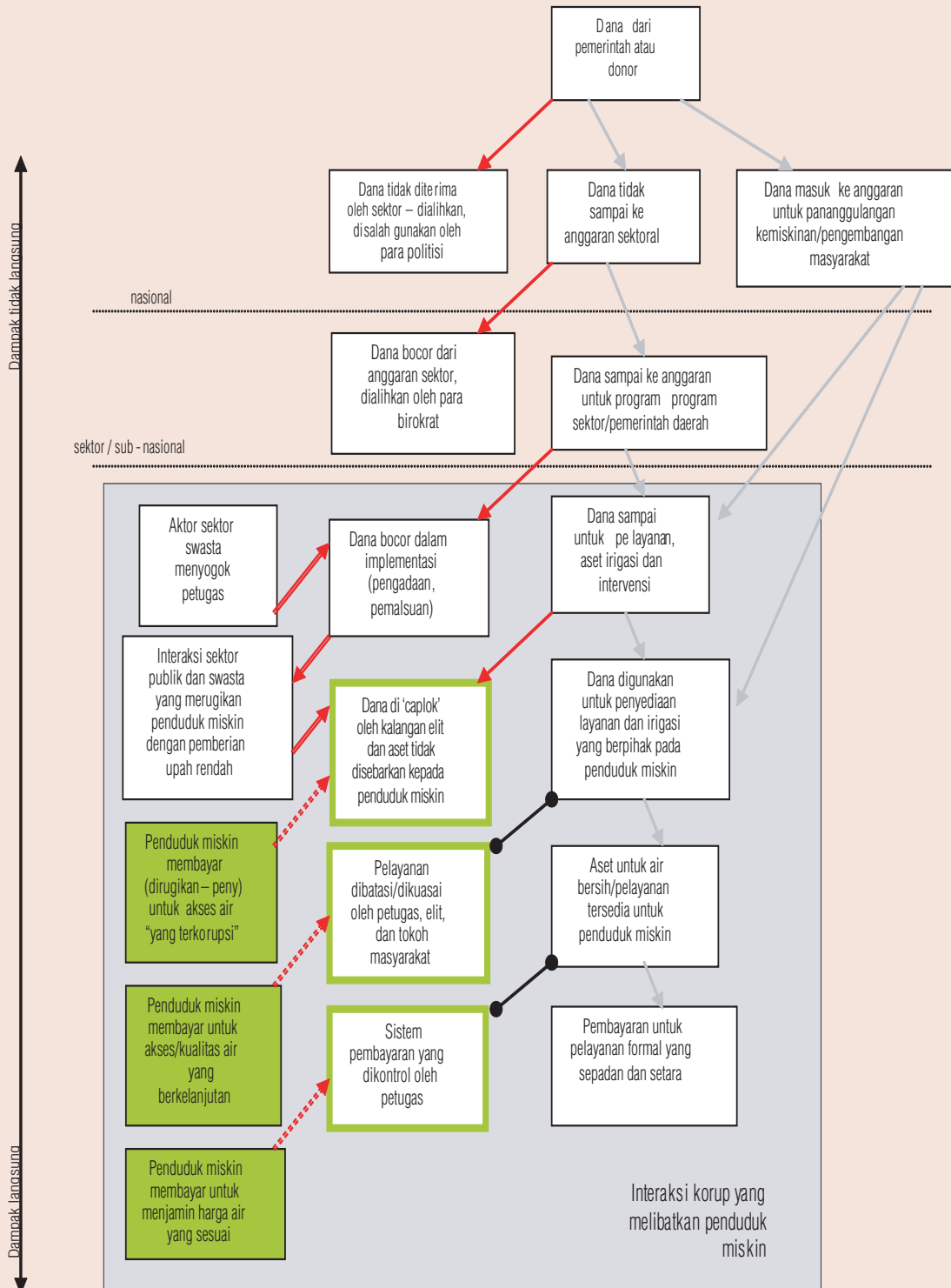
¹⁴⁵ Berdasarkan kerangka mata pencarian (University of East Anglia, 2004), mata pencarian penduduk miskin dapat digambarkan dari segi aset sosial, manusia, fisik, alam dan keuangan.

atau melalui penyedia lain) dan 65 persen menggunakan air bukan dari pelayanan pemerintah (yang diperoleh dari penyedia swasta, sistem yang dikelola masyarakat atau disediakan oleh pengguna masing-masing). Dalam hal ini, memusatkan upaya-upaya antikorupsi pada peningkatan manajemen dan efisiensi pelayanan air pemerintah tidak akan banyak menyentuh penduduk miskin (mungkin akan diperoleh manfaat bagi penduduk miskin, namun tidak ada jaminan). Membersihkan 'kelompok ilegal' ini (yang penting bagi kelangsungan pelayanan yang ada) mungkin akan merugikan penduduk miskin dalam jangka pendek jika tidak ada alternatif lain yang diberikan. Namun, strategi yang menangani korupsi dalam sistem informal, sistem yang dikelola masyarakat dan dalam pembangunan sumur dan mata air di lapangan akan mengubah ladang korupsi di mana banyak penduduk miskin tinggal.

Sementara para pemangku kepentingan sektor swasta berinteraksi dengan para pejabat bagian pengadaan dan para insinyur penyelia (atau pada tingkat yang lebih tinggi dengan birokrat dan politisi senior), dalam transaksi korupsi mereka penduduk miskin berinteraksi dengan petugas pada tingkat yang paling rendah. Kebanyakan dari petugas ini yang juga miskin atau hampir-miskin, menggunakan peran publik mereka untuk

mencukupi kebutuhan rumah tangga mereka sendiri. Penduduk miskin juga beroperasi dalam konteks di mana pemangku kepentingan yang paling besar dan berkuasa (yang paling setia pada status quo) secara umum menentukan siapa yang akan memperoleh apa. Dalam situasi ketika uang perlu berpindah tangan bagi para pemimpin sosial, acap kali rumah tangga miskinlah yang berperan sebagai perantara. Interaksi dengan para tetua desa, pemimpin suku atau pemimpin masyarakat terpilih merupakan suatu hubungan yang penting dalam ladang korupsi penduduk miskin. Oknum-oknum ini melakukan pemerasan atau menerima suap dari anggota masyarakat untuk memfasilitasi tindakan yang akan meningkatkan kondisi rumah tangga mereka (baik itu penyediaan untuk menyedot WC maupun untuk mengalihkan air guna mengairi sawah). Di daerah pedesaan, penduduk miskin juga berinteraksi dengan semi-pejabat pemerintah, seperti kelompok elite/pemimpin desa yang dipercayakan dengan berbagai peran publik, menyangkut pengelolaan sumber air daya atau pengelolaan dan pengambilan keputusan mengenai penyediaan atau suplai air. Dalam proyek air pada program Pembangunan berbasis Masyarakat atau Pemulihan berbasis Masyarakat, rumah tangga miskin juga akan berinteraksi dengan para fasilitator dan petugas proyek (Woodhouse, 2002).

Aliran dana yang disederhanakan dalam penyediaan pelayanan dan sumber daya air bagi penduduk miskin
Ke mana uang mengalir?



Sumber: Disadur dari Plummer, J. "Membuat Pendekatan Anti-korupsi Bermanfaat Bagi Rakyat Miskin: Masalah yang perlu dipertimbangkan dalam mengembangkan strategi anti-korupsi yang berpihak kepada rakyat miskin", Stockholm International Water Institute (SIWI), Stockholm.

Sorotan tentang Gender

Menyesuaikan belanja tingkat desa dengan kebutuhan penduduk miskin melalui partisipasi dan pemberdayaan kaum perempuan

Aakah arti pendekatan partisipatoris dalam belanja tingkat desa?

Perumusan anggaran masyarakat yang bersifat partisipatoris memerlukan dialog yang melibatkan penduduk miskin, kaum perempuan dan kelompok-kelompok sosial lainnya yang kepentingannya mungkin terabaikan dalam pendekatan tradisional perencanaan dan perumusan anggaran. Perubahan dalam sikap pemerintah lokal ke arah upaya membangun kapasitas agar dapat bekerja lebih dekat dengan masyarakat sangatlah penting apabila upaya perumusan anggaran yang bersifat partisipatoris ingin berhasil.

Pentingnya perempuan dalam proses ini: kaum perempuan merupakan bagian penting dalam proses ini: melibatkan kaum perempuan dalam penilaian kebutuhan dan seleksi proposal tidak hanya akan menguntungkan kaum perempuan, tetapi juga masyarakat luas. Sebaliknya, kegagalan melibatkan mereka dapat mengakibatkan kegagalan proyek. Partisipasi kaum perempuan juga telah ditunjukkan dalam upaya menanggulangi kemiskinan.

Kurangnya pengetahuan fasilitator: Banyak fasilitator yang tidak memahami masalah gender dengan baik, dan bahkan ketika partisipasi kaum perempuan telah mulai aktif digalakkan, pelaksana pembangunan biasanya beranggapan bahwa kehadiran kaum perempuan dalam sebuah pertemuan bisa 'diwakilkan'. Oleh sebab itu, harus dikembangkan metode yang lebih baik yang memungkinkan kaum perempuan untuk berpartisipasi.

Contoh kesuksesan: Namun, beberapa program seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK), telah berhasil membuat partisipasi kaum perempuan menjadi berarti. Selama empat hingga enam bulan proses sosialisasi dan perencanaan yang difasilitasi, penduduk desa pria dan perempuan berpartisipasi pada tingkat dusun, desa dan kecamatan. Untuk memastikan agar kaum perempuan dapat berpartisipasi dengan aktif, mereka juga harus aktif dalam kegiatan penyebaran informasi, pemilihan serta pelatihan fasilitator desa. Pertemuan khusus kaum perempuan juga diadakan untuk mempersiapkan proposal pendanaan dan kaum perempuan dipermudah untuk dapat terlibat dalam mempersiapkan, melaksanakan dan memantau proyek yang dihasilkan. Proses audit partisipatoris dalam PPK telah berhasil melibatkan kaum perempuan dan pria dalam memantau kualitas pemberian pelayanan dan pengeluaran anggaran aktual. Sebagai hasilnya, hal itu dapat membantu mengurangi terjadinya korupsi terhadap dana-dana proyek tersebut.

Program Kesetaraan Gender dalam Perencanaan Kebijakan dan Program yang didukung oleh Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*, ADB) dan dilaksanakan oleh Biro Pemberdayaan Perempuan di empat kabupaten merupakan contoh lain dari program pengembangan yang secara aktif

mendukung keseimbangan gender. Dalam program ini, fasilitator peka-gender memperkenalkan konsep relasi kekuasaan kepada masyarakat, dan juga mendorong partisipasi kaum perempuan dalam perencanaan pembangunan. Setidaknya di dalam satu kabupaten, yakni Wonosobo, ditemukan bahwa kepekaan fasilitator terhadap isu gender menjadi bagian penting dalam upaya meningkatkan partisipasi kaum perempuan dan memastikan adanya pembangunan yang setara.¹⁴⁶ Sebaliknya, fasilitator yang tidak peduli dengan proses, relasi kekuasaan dan perbedaan dapat dengan mudah memperkuat praktik pembangunan yang kurang peduli terhadap persoalan ketidaksetaraan.

Apa yang diinginkan kaum perempuan?

Kaum perempuan lebih memilih untuk mengalokasikan sumber dana yang ada untuk keperluan kesehatan, pendidikan, fasilitas air dan sanitasi. Contohnya, kaum perempuanlah yang biasanya memikul beban untuk mengumpulkan air. Waktu yang digunakan oleh kaum perempuan untuk mengambil air telah menghalangi mereka dalam mengambil kesempatan pendidikan yang ada dan untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang dapat menghasilkan uang, termasuk sebagai tenaga kerja bayaran.

Proposal yang diajukan oleh kelompok perempuan untuk memperoleh dukungan dari PPK berbeda dari proposal yang diajukan oleh kelompok pria. Dalam periode enam bulan sejak akhir tahun 2004 hingga pertengahan 2005, 39 persen dari proposal yang diajukan kelompok perempuan diperuntukkan bagi kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan sektor air dan sanitasi, serta pendidikan dan kesehatan. Sebaliknya, 59 persen dari proposal yang diajukan oleh kelompok kaum pria dan kelompok campuran adalah untuk pengembangan infrastruktur transportasi.

Proposal yang diajukan oleh kelompok khusus perempuan dan kelompok laki-laki/campuran, berdasarkan kegiatan utama (%)

(akhir 2004 sampai pertengahan 2005)

	Kelompok perempuan	Kelompok Pria/campur
Jalan dan jembatan (%)	22,3	52,7
Air dan sanitasi (%)	9,4	7,2
Irigasi (%)	3,7	7,6
Kesehatan (%)	8,4	1,8
Pendidikan (%)	20,9	7,6
UKM (%)	28,9	3
Lain-lain (pasar, pelatihan, listrik) (%)	6,4	20,1
Total (%)	100	100

Sumber: PPK, Oktober 2005.

¹⁴⁶ Wawancara dengan Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan, Kabupaten Wonosobo, Maria Susiawati.

Audit partisipatoris terhadap anggaran di Desa Aruan, Tapanuli Utara

Setelah membaca papan pengumuman di depan kantor UPK, beberapa perempuan Aruan menjadi marah terhadap laporan keuangan yang ditempel di sana. Total anggaran untuk membangun jalan desa jauh lebih tinggi daripada yang telah diperkirakan. Para perempuan itu membawa masalah tersebut ke Renta, fasilitator PPK. Renta menggelar Musyawarah Pertanggungjawaban Kecamatan untuk membahas masalah tersebut. Dalam rapat tersebut, disetujui bahwa sembilan perempuan dan pria dari tiga dusun akan mengunjungi toko-toko setempat untuk memeriksa harga bahan bangunan yang digunakan untuk membangun jalan. Setelah dilakukan pengecekan, ditemukan bahwa seharusnya terdapat kelebihan anggaran sebesar Rp 14 juta. Para pria dan perempuan dari wakil masyarakat bersama-sama meminta kepala desa yang bertanggung jawab atas pembelian bahan bangunan untuk pembangunan jalan tersebut untuk mengembalikan kelebihan uang tersebut. Diperlukan sembilan pertemuan untuk membujuk kepala desa. Namun akhirnya, dengan perasaan malu, kepala desa tersebut menyerahkan uang sebesar Rp 14 juta. Anggota masyarakat bertepuk tangan gembira. Seorang perempuan tua memeluk petugas pemantau PPK dan berkata, "Selama lebih dari 29 tahun dia menggunakan uang kami. Sekarang kami menangkap basah dia." Sebagian perempuan lainnya dengan berbisik berkata, "Pantas saja! Sekarang kita tahu mengapa belum lama ini dia bisa membeli sebidang tanah dan sebuah sepeda motor."

Sumber: Enurlaela Hasanah, KDP, 2004.

Perempuan di Desa Sukalaksana memenangkan perjuangan untuk pengadaan air pipa

Selama ini, di Sukalaksana air bersih sangat sukar diperoleh. Sukalaksana adalah sebuah desa yang terletak di daerah pegunungan di Kabupaten Garut, Jawa Barat, di mana sumber air bersih terdekat berjarak satu kilometer di bawah bukit. Upaya sebelumnya untuk menggali sumur selalu tidak berhasil mengeluarkan air. Kalau pun berhasil, air yang keluar selalu kotor dan berwarna kuning kecokelatan. Penduduk Sukalaksana terpaksa harus minum, mandi dan mencuci dengan menggunakan air buangan yang mengalir dari Parakan, sebuah desa yang terletak di sebelah atas. Air tersebut memiliki warna dan kekentalan seperti kopi susu, dan telah menyebabkan mewabahnya disentri dan penyakit kulit. Ketika PPK diperkenalkan di Sukalaksana, kaum perempuan setempat berharap agar akhirnya mereka dapat memiliki akses air bersih di desa mereka.

Namun kaum perempuan di Desa Sukalaksana masih menghadapi banyak hambatan. Pada Pertemuan Khusus Perempuan, proposal untuk memperoleh air pipa dari sumber yang terletak di bawah bukit menghadapi persaingan keras dari sebuah rencana pembangunan infrastruktur jalan. Rencana pembangunan itu secara tidak resmi didanai oleh lurah desa tersebut dan didukung dalam pertemuan wanita itu oleh kelompok perempuan elit desa, termasuk istri lurah sendiri. Ketika diadakan pemungutan suara, proposal untuk memperoleh penyediaan air menang. Namun, ketika tim verifikasi PPK mengadakan survei di lokasi tersebut, mereka menemukan bahwa air tidak akan pernah dapat mencapai desa tersebut karena adanya perbedaan derajat kemiringan antara desa tersebut dan posisi mata air di bawah bukit.

Perdebatan terjadi menyangkut apakah kaum perempuan dapat diizinkan untuk mengubah spesifikasi dari proposal mereka, sedangkan kelompok pendukung lurah mendorong agar proposal penyediaan air tersebut dibatalkan sama sekali. Akhirnya, penduduk desa memutuskan untuk kembali mengadakan Pertemuan Khusus perempuan dan mencari keputusan akhir. Para perempuan itu kemudian dibagikan benih dan diminta memilih dengan cara memasukkan benih tersebut ke dalam amplop yang melambangkan proposal yang mereka pilih. Hasilnya, dukungan besar diraih untuk perubahan proposal sistem penyediaan air, yang kali ini diusulkan menggunakan sumur bor dan pompa listrik. Seorang perempuan berkata, "Dengan meletakkan benih kami pada amplop air bersih, kami dapat mengalahkan keinginan lurah untuk membangun jalan." Dengan wajah penuh kemenangan dan di hadapan lurah yang merasa tidak senang, wanita tadi mengisyaratkan bahwa karena lurah mereka menentang proyek air bersih, maka dia tidak perlu mendapatkan saluran air ke rumahnya!

Namun, masalah masih belum selesai bagi para perempuan desa tersebut. Selama kunjungan kedua tim verifikasi, ada keprihatinan yang muncul karena air yang mereka peroleh dari sumur bor berkualitas buruk, dan bahwa instalasi pompa listrik dapat menjadi beban keuangan bagi masyarakat dalam jangka panjang. Solusi ketiga diajukan untuk memperoleh air melalui pipa yang berasal dari mata air yang berjarak 3,5 km dari desa tersebut. Dengan disetujuinya rencana tersebut, dan dana PPK dijamin dan dikucurkan, penduduk desa bersiap untuk membangun jalur pipa tersebut.

Pada saat azan zuhur berkumandang pada Senin 19 April 2004, air bersih mengalir ke Desa Sukalaksana. Hal ini disambut dengan sorak-sorai penduduk desa dan teriakan anak-anak, yang berlomba menuju ke tempat penampungan air untuk bermain air bersama. Para sesepuh desa berkumpul untuk menyiram diri mereka dengan air dengan penuh ucapan syukur. Tanpa terkecuali, para perempuan yang telah bekerja keras untuk melihat impian mereka menjadi kenyataan, datang bersama-sama dengan membawa ember air. Realisasi dari impian mereka yang telah lama tertunda membuat beberapa wanita meneteskan air mata. Setelah menghadapi berbagai tantangan pada awalnya, kaum perempuan di Desa Sukalaksana berhasil mengalahkan para pencela mereka dan berhasil membawa air ke desa mereka. Sekarang, air mengalir sebagai tanda kemenangan atas pihak-pihak yang berupaya mendominasi proses pengambilan keputusan dan menolak ekspresi kebutuhan sebenarnya kaum perempuan.

Sumber: Berbagai laporan PPK, Bank Dunia. 2003. Meningkatkan Partisipasi Perempuan. Belajar dari Pengalaman Lapangan. Proyek PPK; Laporan PRA untuk daerah Wonosobo. Bantuan teknis ADB untuk Perencanaan dan Kebijakan Publik yang Peka Gender. 2003.

Menjadikan Perlindungan Sosial Bermanfaat Bagi Penduduk Miskin



"Bayangkan beberapa pendaki gunung yang sedang menelusuri tebing dan ingin perlindungan agar tidak jatuh. Salah satu cara untuk melindungi mereka adalah dengan menempatkan jaring di bawah tebing untuk menyelamatkan pendaki sebelum dia jatuh ke tanah. Cara lainnya adalah menyediakan tali dan satu set perlengkapan yang bisa bergerak, yang dapat dikaitkan pada tebing; dan sewaktu para pendaki menaiki tebing, mereka mengaitkan tali pada tempat yang lebih tinggi sehingga apabila salah seorang pendaki jatuh, dia hanya jatuh sejauh panjang tali tersebut... 'jaring pengaman' menjamin keselamatan seseorang agar tidak jatuh melewati jarak absolut; 'tali pengaman' menjamin keselamatan dia agar tidak jatuh melebihi jarak tertentu."

- Sumarto, Suryahadi, and Pritchett (2001)

I Pendahuluan

Mengapa pemahaman tentang kerentanan penting untuk memerangi kemiskinan di Indonesia?

Walaupun tingkat kemiskinan pendapatan di Indonesia masih relatif rendah, tingkat kerentanan terhadap kemiskinan pendapatan justru tinggi. Seperti yang telah dibahas pada Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan, walaupun hanya 17,8 persen dari populasi berada di bawah garis kemiskinan nasional pada tahun 2006,¹⁴¹ sebagian besar keluarga (49,6 persen) hidup pada tingkat atau kurang dari 2 dolar AS setiap hari. Ini berarti sekitar 32 persen penduduk berada di antara garis kemiskinan dan garis pendapatan 2 dolar AS per hari, suatu persentase yang lebih besar daripada di negara-negara tetangga.

Pada setiap tahunnya, risiko sebagian besar rumah tangga di Indonesia untuk jatuh di bawah garis kemiskinan masih tinggi, walaupun saat ini mereka tidak miskin. Mengelompoknya sebagian besar penduduk Indonesia di sekitar garis kemiskinan dapat menjelaskan tingginya risiko sebagian besar rumah tangga, pada setiap tahunnya, yang sebelumnya tidak miskin atau hampir-miskin untuk jatuh di bawah garis kemiskinan (Chaudhuri, Jalan dan Suryahadi, 2002; Pritchett, Sumarto dan Suryahadi, 2001 dan 2002). Data panel dari Survei Potensi Desa (Podes) mengungkapkan bahwa persentase rumah tangga yang keluar-masuk garis kemiskinan cukup tinggi. Pada masa setelah krisis, dari Agustus 1998 sampai Oktober 1999, 58 persen dari responden menjadi miskin paling sedikit satu kali, sedangkan tingkat kemiskinan rata-rata pada periode tersebut hanya 37 persen, dan hanya 17 persen dari responden termasuk miskin tahunan (Pritchett dkk, 2001). Pelacakan terbaru mengenai pendapatan dan konsumsi keluarga juga memperlihatkan tingkat pergerakan keluar-masuk garis kemiskinan yang sama. Lebih dari 38 persen rumah tangga miskin pada 2004 tidak termasuk miskin pada 2003 (lihat Tabel 6.1). Guncangan terhadap pendapatan dan pengeluaran, seperti kehilangan pekerjaan, kegagalan bisnis, kegagalan panen, hilangnya pendapatan karena sakit dan biaya perawatan penderita sakit, atau kenaikan harga kebutuhan pokok seperti beras, dapat menyebabkan perubahan tiba-tiba pada tingkat kemiskinan rumah tangga.

¹⁴¹ Data panel Susenas (Survei Sosial-Ekonomi Nasional) 2006.

Tabel 6.1 Pergerakan kemiskinan, 2003-2004

		2004		Total
		Rumah tangga tidak miskin	Rumah tangga miskin	
2003	Rumah tangga tidak miskin	156,377,528	13,097,915	169,475,443
	(Persentase baris)	92,27	7,73	100,00
	(Persentase kolom)	91,57	38,26	82,67
	Rumah tangga miskin	14,396,615	21,138,941	35,535,556
	(Persentase baris)	40,51	59,49	100,00
	(Persentase kolom)	8,43	61,74	17,33
	Total	170,774,143	34,236,856	205,010,999
	(Persentase baris)	83,30	16,70	100,00
	(Persentase kolom)	100,00	100,00	100,00

Sumber: Tim Penilai Kemiskinan Indonesia, menggunakan data panel Susenas, 2003-04.

Hal yang menjadi perhatian sesungguhnya bagi para pembuat kebijakan adalah cara rumah tangga mengatasi guncangan pendapatan yang membuat mereka miskin (atau lebih miskin). Tanpa bantuan dan perangkat yang tepat, rumah tangga yang berusaha mengatasi masalah ini kemungkinan menempuh langkah-langkah yang justru mengurangi kemungkinan keluar dari kemiskinan pada masa mendatang. Langkah penanganan yang buruk ini biasanya berupa tindakan-tindakan yang mengurangi cadangan sumber daya manusia rumah tangga, seperti memangkas belanja untuk makanan dan kesehatan atau mengeluarkan anak mereka dari sekolah, yang pada akhirnya melestarikan siklus pendapatan yang rendah, ketidakberuntungan dan kerentanan kronis terhadap guncangan pada masa depan. Meskipun terkait erat dan merupakan bagian dari agenda penanggulangan kemiskinan dalam jangka panjang, kebijakan dan saran untuk mengatasi kerentanan ini dapat memiliki landasan tersendiri yang berbeda.

Dewasa ini ada peluang nyata untuk memanfaatkan momen dan mewujudkan sistem perlindungan sosial yang dirancang dengan baik, yang dapat menangani risiko dan kerentanan yang dihadapi oleh rumah tangga Indonesia yang lebih miskin dan lebih rentan. Kombinasi antara peningkatan ruang gerak fiskal dan adanya kesadaran bahwa melindungi keluarga miskin dari keadaan yang sangat rentan terus menjadi kebutuhan yang mendesak, bahkan pada saat krisis telah pulih sekalipun, menyediakan peluang untuk mewujudkan sistem perlindungan sosial yang dirancang dengan baik. Bab ini memberikan ikhtisar mengenai seperti apa sasaran kebijakan perlindungan sosial semacam itu dalam konteks manajemen risiko sosial secara keseluruhan. Selanjutnya bab ini membahas tentang perkembangan dan pengalaman perlindungan sosial di Indonesia sampai saat ini, yang bermula pada berbagai perubahan belakangan ini yang dibuat oleh pemerintah. Hal tersebut disandingkan dengan penilaian yang dibuat untuk laporan ini mengenai risiko dan kerentanan empiris yang dihadapi rumah tangga. Penilaian mengenai kebutuhan rumah tangga dalam menghadapi risiko dan kerentanan yang sesungguhnya ini menunjukkan ketidakcocokan antara kebutuhan dan program perlindungan sosial yang ada. Hasil penilaian tersebut menunjukkan perlunya dilakukan restrukturisasi kebijakan perlindungan sosial. Bagian VI dari Bab ini memberikan sejumlah saran mengenai bagaimana bergerak ke arah sistem nasional perlindungan sosial yang sesuai dengan keadaan di Indonesia.

Karena terdapat kaitan erat antara sumber daya manusia dan kesejahteraan ekonomi, perlindungan sosial menjadi satu bagian terpenting dari berbagai kebijakan pembangunan untuk melawan kemiskinan dan meningkatkan kesetaraan. Meskipun kontrak sosial dapat berbeda antarnegara, kebijakan perlindungan sosial pada umumnya ditujukan untuk melindungi investasi rumah tangga dalam sumber daya manusia. Sistem perlindungan sosial (yang terdiri atas intervensi kebijakan, institusi publik dan terkadang regulasi terhadap institusi swasta) bertujuan untuk mencegah kemiskinan dan membantu rumah tangga mengatasi guncangan terhadap pendapatan yang dapat mengancam sumber daya manusia mereka.

Perlindungan sosial untuk melindungi sumber daya manusia juga penting untuk mendorong dan mempertahankan efisiensi dan pertumbuhan. Ketika rumah tangga tidak mempunyai perangkat yang memadai untuk mengatasi risiko/kerugian, mereka terpaksa menggunakan sumber daya yang berharga yang seharusnya dapat digunakan untuk keperluan produktif lainnya. Penanganan atas guncangan tertentu dapat mengganggu sumber daya manusia rumah tangga atau menghalangi investasi lebih lanjut. Ketika tersedia sedikit pilihan untuk mengurangi kerugian akibat guncangan, rumah tangga mungkin terhalang untuk dapat mengambil risiko yang sesuai dalam keputusan investasi mereka di bidang lainnya, takut menanggung kegagalan sewaktu mengadopsi teknologi baru yang lebih produktif, misalnya, atau bereksperimen dengan jenis tanaman baru. Karena ada banyak risiko yang tidak dapat atau tidak mau ditanggung oleh pasar asuransi swasta, maka peran kebijakan publik sangat diharapkan dalam meningkatkan instrumen mitigasi bagi rumah tangga.

Perlindungan sosial dapat dipandang sebagai manajemen risiko sosial. Perorangan dan masyarakat dapat merespons dengan berbagai cara ketika dihadapkan pada kemungkinan kerugian ekonomi, seperti bencana alam, sakit, kematian mendadak, cacat dan pengangguran. Manajemen risiko sosial adalah sebuah konsep yang mencakup tiga kategori respons terhadap guncangan: pencegahan sebelum kejadian, mitigasi, dan penanganan sesudah kejadian. Tantangan yang dihadapi rumah tangga atau masyarakat adalah menemukan cara agar, jika dalam keadaan buruk atau terguncang, pendapatan dapat dialihkan dari periode kondisi baik atau normal ke periode kondisi buruk atau terguncang agar kebutuhan konsumsi tetap dapat terpenuhi. Ada tiga cara efektif untuk melaksanakan hal tersebut: (i) penyatuan risiko (atau asuransi pasar), yakni menyatukan risiko di antara individu-individu dan memungkinkan pemerataan peluang konsumsi pada keadaan yang buruk atau terguncang dengan harga yang sesuai; (ii) simpanan/tabungan (atau asuransi diri), walaupun tidak melibatkan penyatuan risiko dan tidak memiliki harga eksplisit, namun memiliki biaya yang dikaitkan dengan konsumsi pada masa sebelumnya; dan (iii) pencegahan, yang mengurangi kemungkinan terjadinya keadaan buruk, akan tetapi tidak mengurangi besarnya kerugian jika terjadi. Rumah tangga yang tidak mampu (atau memilih untuk tidak) mengambil langkah-langkah pencegahan, atau menjamin dirinya sendiri dengan menabung atau melalui struktur pembagian risiko, akan terpaksa menanggung biaya kerugian sepenuhnya di tengah guncangan. Sesuai dengan kerangka kerja, individu atau rumah tangga akan mempertahankan agar konsumsi tetap berjalan lancar dalam keadaan baik ataupun buruk. Ketika tidak ada penyatuan risiko, individu terpaksa memenuhi konsumsi dengan hanya menggunakan tabungan dan pencegahan. Ada sejumlah instrumen yang dapat digunakan oleh rumah tangga untuk menyatukan, menyimpan atau mencegah, dalam rangka mengatasi risiko. Tabel 6.2 menampilkan contoh sejumlah instrumen yang dapat digunakan oleh rumah tangga, meliputi penyatuan risiko (*risk-pooling*), simpanan (*savings*), dan pencegahan (*prevention*). (Lihat Kotak 6.1 tentang kerangka jaminan menyeluruh untuk berbagai perspektif teoritis tentang bagaimana pemerintah dapat mendekati manajemen risiko sosial, tergantung pada besarnya kerugian, frekuensi dan tingkat keterlibatan faktor-faktor eksternal.)

Tabel 6.2 Tipologi instrumen untuk manajemen risiko rumah tangga

	Informal		Formal	
	Antar rumah tangga atau antar keluarga	Berbasis jaringan masyarakat	Disediakan oleh pasar	Disediakan oleh pemerintah
Pencegahan (mengurangi kemungkinan guncangan)	<ul style="list-style-type: none"> • Produksi yang kurang berisiko • Migrasi • Kesehatan cukup • Gizi cukup 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategi, rencana dan struktur persiapan bencana bagi masyarakat • Kerja tingkat masyarakat untuk mengurangi kemungkinan bencana 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan dan pelayanan dasar/pencegahan yang disediakan oleh swasta • Pelatihan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan publik • Program gizi publik • Pelayanan kesehatan publik • Peraturan keselamatan di tempat kerja • Pengendalian polusi
Simpanan (mengalihkan sumber daya dari masa baik ke masa buruk tanpa menyatukan risiko)	<ul style="list-style-type: none"> • Uang di bawah bantal atau di dalam rumah tangga • Investasi untuk sumber daya manusia 	<ul style="list-style-type: none"> • Bank pada tingkat masyarakat yang tidak diregulasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Tabungan di bank komersial • Pembiayaan mikro yang diregulasi • Aset keuangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Tabungan wajib • Instrumen tabungan yang disediakan oleh bank - bank pemerintah
Penyatuan risiko (mengalihkan sumber daya dari masa baik ke masa buruk, namun memberi kompensasi terhadap perbedaan kerentanan antarindividu)	<ul style="list-style-type: none"> • Transfer antar rumah tangga 	<ul style="list-style-type: none"> • Investasi dalam modal sosial (kegiatan ritual dan saling memberi hadiah) • Kelompok pemakaman • Skema kredit bergulir yang tidak diregulasi • Bersifat keagamaan atau amal 	<ul style="list-style-type: none"> • Asuransi swasta • Pesangon (skema perlindungan kerja) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pensiun umum • Asuransi kesehatan umum • Asuransi pengangguran • Keamanan sosial lainnya • Perawatan kesehatan oleh rumah sakit umum secara langsung • Program jaring pengaman pekerjaan umum
Penanggulangan (langkah-langkah yang diambil untuk menangani guncangan, termasuk simpanan dan penyatuan risiko, namun yang mulanya tidak dimaksudkan untuk penggunaan tersebut)	<ul style="list-style-type: none"> • Mengeluarkan anak dari sekolah agar ia bekerja • Menjual aset rumah tangga • Memangkas belanja untuk makanan atau pendidikan (pengeluaran untuk membangun sumber daya manusia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan dari tetangga • Meminjam dari tukang kredit tidak resmi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pinjaman dari bank komersial 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertolongan bencana darurat • Pengalihan kembali anggaran

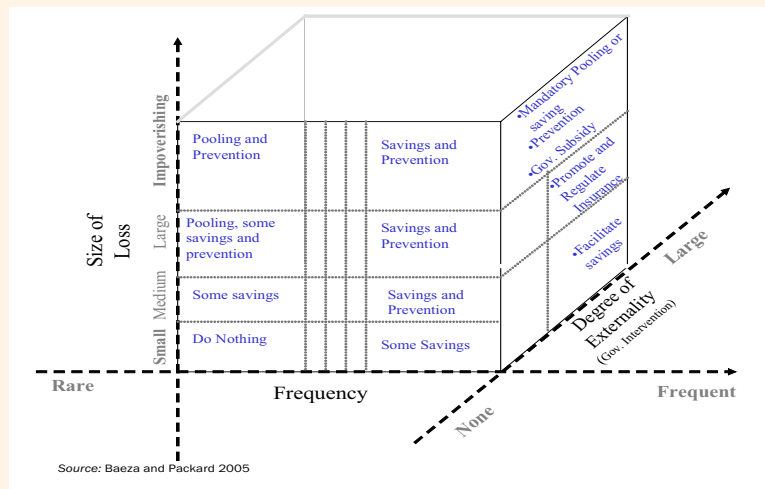
Sumber: Berdasarkan Holzmann dan Jorgensen, 2001, dan Gill dan Ilahi, 2000.

Kotak 6.1 Kerangka jaminan menyeluruh dan peran pemerintah dalam manajemen risiko sosial: Sebuah kerangka konseptual untuk pembuatan kebijakan

Kerangka jaminan menyeluruh memberikan suatu alat untuk menentukan instrumen mitigasi dan tindakan pencegahan yang paling efektif dengan mempertimbangkan ukuran, frekuensi, dan jangkauan faktor-faktor eksternal yang berpotensi menyebabkan kerugian ekonomi. Kerangka ini dapat pula digunakan untuk mengidentifikasi kapan saatnya penanggulangan merupakan tindakan yang paling tepat untuk diambil sekaligus membedakan antara bentuk penanggulangan yang efektif, tidak efektif, dan bahkan merugikan. Dari perspektif perlindungan keuangan, untuk mengatasi kerugian kecil yang jarang terjadi, lebih efisien bagi individu untuk mengambil langkah penanggulangan daripada mengikuti asuransi. Namun, ketika potensi kerugian menjadi lebih sering terjadi, lebih efektif bila hal itu ditangani dengan langkah pencegahan dan simpanan untuk mengurangi kerugian (yaitu, mengurangi kemungkinan dan menutup biaya kerugian). Ketika potensi kerugian menjadi berkurang frekuensinya namun meningkat jumlahnya, lebih efisien jika diambil tindakan penyatuan risiko. Untuk menghadapi kerugian besar yang jarang terjadi, rumah tangga akan terdorong untuk terlibat dalam tindak pencegahan untuk menurunkan kemungkinan lebih memburuknya kerugian tersebut.

Dalam konteks manajemen risiko sosial, pertanyaan kuncinya adalah apakah fungsi dan alasan bagi intervensi pemerintah dalam bidang perlindungan sosial. Memang, dimungkinkan adanya peran intervensi pemerintah untuk memastikan bahwa rumah tangga dapat mencapai tingkat optimal dalam penyatuan risiko, simpanan dan pencegahan. Sebagian besar justifikasi bagi intervensi sektor publik itu terdapat dalam

contoh-contoh teoretis kegagalan pasar, misalnya ketika terjadi distribusi informasi yang tidak merata atau ketika ada faktor-faktor luar yang memerlukan intervensi pemerintah. Resep yang sederhana namun ampuh dari kerangka ini menjadi sangat jelas: ukuran dan frekuensi dari potensi kerugian menentukan pilihan instrumen yang paling tepat untuk diambil; apakah penyatuan risiko, simpanan, dan/atau pencegahan (serta bobot relatif yang harus dimiliki masing-masing instrumen). Namun, terlepas dari berbagai instrumen tersebut, jika kita bergerak menjauhi asal sepanjang dimensi ketiga (lihat gambar di samping—peny.) dan ketika faktor-faktor luar yang dihadapi semakin banyak, justifikasi bagi intervensi pemerintah pun meningkat, guna memastikan bahwa langkah-langkah yang diambil sudah tepat, walaupun langkah-langkah tersebut sepenuhnya bersifat swasta.



Source: Baeza and Packard 2005

Alasan bagi intervensi kebijakan pemerintah muncul pada saat individu gagal mencapai tingkat penyatuan risiko, simpanan dan pencegahan yang optimal. Hal ini disebabkan baik karena satu atau lebih dari instrumen tidak tersedia bagi individu ataupun, kendati ketiga instrumen tersebut tersedia, namun ketidakefisienan pasar (masalah komunikasi dan kegagalan pasar lainnya) menghalangi individu untuk menggunakan setiap instrumen secara optimal. Berdasarkan kerangka jaminan menyeluruh, Gill dan Ilahi (2000) mengemukakan empat alasan yang jelas bagi perlunya intervensi kebijakan.

Pemerintah seharusnya menyediakan (atau membantu menyediakan) instrumen-instrumen yang tidak disediakan oleh pasar. Penyatuan risiko untuk menutupi kerugian tertentu (seperti hilangnya pendapatan akibat risiko menganggur; risiko kemiskinan; bencana alam; gangguan kesehatan tertentu yang sering terjadi yang memerlukan biaya yang luar biasa besar) tidak tersedia dalam banyak kesempatan karena masalah informasi. Pemerintah dapat ikut mengoreksi kegagalan pasar dengan menyediakan instrumen-instrumen penyatuan risiko.

Pemerintah seharusnya menyediakan (atau membantu menyediakan) instrumen-instrumen yang lebih unggul tatkala yang tersedia hanyalah instrumen-instrumen yang lebih rendah. Untuk risiko-risiko yang paling tepat diatasi dengan simpanan pribadi, individu-individu mungkin saja malah beralih ke instrumen tabungan yang buruk (misalnya, menggunakan ternak, tanah atau aset tidak lancar lainnya sebagai sarana tabungan siaga) karena instrumen yang baik (seperti diversifikasi aset keuangan, aset likuid yang aman dan kompetitif, atau kredit) tidak tersedia. Terlebih lagi, keluarga yang lebih miskin bahkan mungkin tidak mempunyai uang untuk ditabung. Pemerintah dapat ikut serta mengembangkan instrumen tabungan yang lebih efisien melalui pengaturan pasar modal dan pasar kredit secara hati-hati. Selain itu, pemerintah dapat pula memberikan subsidi langsung bagi rumah tangga yang terlalu miskin untuk dapat menabung atau berhutang.

Pemerintah seharusnya membantu rumah tangga untuk membangun dan melindungi sumber daya manusia mereka. Investasi dalam sumber daya manusia—pendidikan, kesehatan dan perawatan kesehatan dan pencegahan penyakit—dapat menjadi instrument pencegahan yang efektif dan penting. Individu dengan tingkat pendidikan yang lebih baik lebih memerhatikan usaha-usaha pencegahan, seperti olah raga atau mencari pelayanan kesehatan yang bersifat pencegahan (vaksinasi). Individu-individu yang lebih sehat akan lebih kecil kemungkinannya tidak mampu bekerja, dan para pekerja yang lebih terdidik dan terlatih lebih kecil kemungkinannya mengalami pengangguran dalam jangka waktu lama. Namun, ketika kredit tidak tersedia, individu mungkin akan memilih untuk menurunkan kualitas sumber daya manusia demi memperoleh aset-aset yang memiliki nilai kolateral yang lebih besar. Untuk mencegah individu atau rumah tangga mengabaikan investasi pada sumber daya manusia mereka, pemerintah dapat memberikan subsidi dalam bentuk belanja untuk sektor pendidikan dan kesehatan.

Biasanya lebih baik membantu rumah tangga untuk meringankan kerugian daripada menanggulangi kerugian. Instrumen bagi individu dan pemerintah untuk menyatukan risiko dan menabung tidak selalu tersedia. Sumber untuk melakukan tindakan pencegahan acap kali langka. Ketika individu dan pemerintah mendapat halangan, langkah penanggulangan yang buruk dapat terjadi dalam waktu singkat. Tindakan pencegahan dan perlindungan (penyatuan risiko dan simpanan) selalu dapat diinginkan. Kebijakan yang efektif harus lebih menekankan upaya peningkatan kemampuan individu untuk melindungi diri dari kerugian melalui penyatuan risiko dan tabungan pribadi, serta mengurangi kemungkinan kerugian melalui langkah pencegahan daripada menanggulangi kerugian setelah terjadinya guncangan.

Selain membantu rumah tangga untuk mengelola risiko, pemerintah juga mempunyai peran penting dalam manajemen risiko di tingkat makro. Pemerintah dapat ‘menyatukan risiko’ dari kemungkinan kerugian yang terbatas (namun terus meningkat) melalui asuransi pasar swasta, serta melalui struktur penyatuan risiko yang bersifat internasional dan multilateral. Kemudian pemerintah dapat ‘menabung’ dengan surplus yang diperoleh pada masa-masa baik untuk disalurkan pada kegiatan sosial pada masa-masa sulit (menggunakan simpanan, dana stabilisasi, kebijakan belanja kontra-siklus). Akhirnya, pemerintah dapat ‘melakukan pencegahan’ dengan menerapkan kebijakan fiskal dan moneter yang hati-hati, melakukan reformasi untuk meningkatkan efisiensi dan keamanan pasar—yang dengan demikian mengurangi kemungkinan terjadinya krisis—dan melakukan investasi untuk meningkatkan kapasitas administrasi mereka.

II Evolusi Institusi-institusi Perlindungan Sosial: Dari Subsidi Universal Menjadi Bantuan Terarah

Seperti negara berpendapatan rendah lainnya, Indonesia tidak mempunyai sistem perlindungan sosial yang korehen dan terstruktur. Negara-negara Asia Timur umumnya dan Indonesia khususnya kurang mengandalkan instrumen perlindungan sosial dibandingkan dengan negara-negara lain yang sebanding. Sejak terjadinya krisis hingga tahun 2005, sistem perlindungan sosial di Indonesia ditandai terutama dengan (i) program jaring pengaman selama masa krisis; dan (ii) subsidi harga dan bantuan komoditas dalam jumlah besar, terutama melalui produk bahan bakar minyak. Subsidi harga barang secara universal dianggap sebagai pendekatan perlindungan sosial generasi pertama yang sudah digunakan oleh negara-negara berkembang pada era 1960-1970. Program-program terbatas yang dilakukan pada masa krisis dapat dianggap sebagai usaha generasi kedua dari tipe program jaring pengaman. Bagian III bab ini membahas kemungkinan kesiapan Indonesia memasuki sistem generasi ketiga yang lebih komprehensif dan sesuai dengan risiko dan kerentanan aktual yang dihadapi oleh warganya yang lebih mudah terpengaruh.

Jaring pengaman semasa krisis

Program penanggulangan kemiskinan terarah yang dijalankan di Indonesia ketika terjadi krisis keuangan pada tahun 1998 dirancang sebagai respons perlindungan sosial terhadap krisis. Sebelum krisis, yang ditekankan adalah program penanggulangan kemiskinan bercakupan luas. Peristiwa tahun 1998 mendorong Indonesia menerapkan program jaring pengaman sosial (JPS) untuk membantu keluarga miskin akibat krisis (lihat Tabel 6.3). Program JPS lebih dirancang sebagai intervensi sementara, bukan sistem perlindungan sosial jangka panjang, dan ditujukan untuk memastikan bahwa warga miskin dapat tetap memperoleh makanan dengan harga terjangkau, termasuk pula kesehatan dan pendidikan, selama masa krisis. Banyak dari program JPS ini yang tetap digunakan dalam kebijakan sosial sejak saat itu (uraian lengkap mengenai program JPS dapat dilihat pada Lampiran VI.1). Awalnya program ini dibiayai oleh sumbangan luar negeri, namun sejak 2001 dana untuk program tersebut mulai dibiayai sebagian dan kemudian seluruhnya oleh dana pemerintah.

Program jaring pengaman sosial menangani beragam masalah, namun rendah jangkauannya, secara kelembagaan terpisah-pisah dan tidak dikelola sebagai suatu sistem payung. Sebelum tahun 2005 program-program khusus hanya menjangkau sebagian kecil penduduk miskin. Program ini telah dirancang dan diterapkan oleh berbagai badan pemerintah, dengan anggaran terbatas dan koordinasi yang rendah. Pada 2003, anggaran yang dialokasikan untuk tiga program utama, yaitu Raskin (beras bagi warga miskin), beasiswa pendidikan dan kartu sehat, masing-masing sekitar Rp 4,8 triliun, Rp 2,7 triliun dan Rp 941 miliar. Secara keseluruhan program ini hanya menghabiskan sekitar 2,2 persen dari total belanja pemerintah. Pada 2003, program beasiswa hanya menjangkau 12,1 persen dan kartu sehat hanya 22,2 persen dari seluruh rumah tangga pada kelompok perlima (kuintil) penduduk termiskin. Jelaslah bahwa program JPS gagal menjadi jaring pengaman yang efektif bagi kebanyakan penduduk miskin.

Tabel 6.3 JPS selama masa krisis di Indonesia

Tujuan Jaring Pengaman	Program Khusus
Keamanan pangan	Program operasi pasar khusus (OPK): penjualan beras bersubsidi kepada keluarga sasaran, yang kini dikenal sebagai program Raskin.
Penciptaan lapangan kerja	Padat Karya: kumpulan program padat karya yang tidak terkoordinasi, yang dijalankan oleh berbagai departemen
Pendidikan	Beasiswa untuk murid SD, SMP dan SMU, dan beasiswa untuk sekolah-sekolah tertentu
Kesehatan	Pendanaan untuk: <ul style="list-style-type: none"> ● Pelayanan kesehatan ● Bantuan operasional untuk pusat kesehatan ● Alat kesehatan dan obat import ● Pelayanan keluarga berencana ● Gizi ● Pelayanan kelahiran
Pemberdayaan masyarakat	Program Pemberdayaan Daerah Akibat Dampak Krisis Ekonomi (PDM-DKE): memberikan bantuan langsung kepada desa-desa untuk kerja publik atau kredit bersubsidi

Sumber: Sumarto, Suryahadi dan Widyanti, 2004.

Penilaian terhadap masing-masing program menunjukkan beberapa aspek positif, namun menimbulkan pertanyaan menyangkut kemampuan program-program jaring pengaman sebelumnya menjawab kebutuhan rumah tangga dari segi efisiensi dan efektivitas. Pritchett dkk. (2001) menemukan bahwa program-program pekerjaan umum padat karya telah berhasil mempertahankan banyak rumah tangga untuk tetap berada di luar kemiskinan. Namun, fragmentasi dan efisiensi program-program tersebut dipertanyakan. Evaluasi lebih belakangan terhadap program-program jaring pengaman (Sumarto, Suryahadi dan Widyanti, 2004) menunjukkan hasil yang positif secara keseluruhan, namun menemukan dampak yang bervariasi dari masing-masing program. Evaluasi terdahulu mengenai program beasiswa menemukan bahwa walaupun program ini berhasil menurunkan peluang putus sekolah selama masa krisis, namun program ini tidak efektif dalam meningkatkan kemungkinan siswa lulusan SD melanjutkan pendidikan ke jenjang SMP (Filmer dkk., 2002). Evaluasi terhadap program Raskin memperlihatkan bahwa keuntungan yang diperoleh oleh rata-rata rumah tangga penerima bantuan sangat rendah dibandingkan dengan biaya pelaksanaan program yang tinggi (SMERU, 2005). Total subsidi yang diterima oleh seluruh rumah tangga penerima Raskin berkisar antara Rp 2 triliun hingga Rp 2,7 triliun. Angka tersebut setara dengan 42 hingga 56 persen dari anggaran program tersebut dalam APBN 2003, yang mengindikasikan biaya institusional yang tinggi untuk manfaat yang relatif rendah. Hasil evaluasi program kartu sehat relatif lebih positif, yang menunjukkan peningkatan penggunaan pusat kesehatan publik pada masa setelah krisis (Pradhan dkk., akan terbit).



Kinerja penetapan sasaran berbagai program JPS tersebut juga tidak memadai.

Meskipun rumah tangga pada seperlima golongan penduduk termiskin adalah sasaran utama dari program ini, mereka hanya memiliki akses ke 31 persen kartu sehat, 39 persen beasiswa dan 29 persen manfaat Raskin (Susenas, 2004) (lihat Penetapan Sasaran pada Bagian IV). Evaluasi menunjukkan bahwa meskipun partisipasi kelompok berpendapatan rendah dalam program ini lebih besar, namun keikutsertaan kelompok berpenghasilan lebih tinggi masih cukup besar. Ada dua alasan utama yang menyebabkan kinerja penetapan sasaran dalam program-program JPS tidak menggembirakan, seperti yang lazim disebut dalam kajian-kajian belakangan ini. Pertama, masing-masing program memiliki daftar keluarga miskin sendiri yang dibuat dan dijalankan oleh institusi-institusi yang terpisah. Penetapan sasaran beasiswa biasanya ditangani di tingkat penyedia oleh kepala sekolah dan komite sekolah. Sasaran kartu sehat ditetapkan oleh kantor kesehatan tingkat kabupaten melalui pengenalan komunitas miskin. Kedua, ada perbedaan dalam kriteria penetapan sasaran yang digunakan di dalam tiap-tiap program. Contohnya, dalam pembagian kartu sehat, penyakit kronis sering digunakan sebagai standar kelayakan bagi penerima bantuan, kendati hal itu tidak selalu berhubungan dengan rendahnya tingkat pendapatan. Ketiga, dan yang lebih penting, pengelompokan rumah tangga (terutama di daerah pedesaan) di sekitar garis kemiskinan, beserta norma budaya tentang berbagi, telah menghalangi usaha untuk menetapkan sasaran rumah tangga miskin. Dalam kasus distribusi Raskin, misalnya, umum dijumpai bahwa beras bersubsidi itu dibagikan

secara merata kepada masyarakat karena: (i) harapan masyarakat bahwa bantuan akan dibagi rata; (ii) kurangnya dana keluarga miskin untuk membeli beras bersubsidi tersebut; dan (iii) persepsi masyarakat setempat bahwa daftar resmi keluarga miskin yang berasal dari pemerintah yang lebih tinggi tidak secara akurat mencerminkan kondisi kemiskinan pada tingkat desa.

Subsidi BBM: Sebuah pilar program perlindungan sosial di Indonesia dalam beberapa tahun belakangan

Subsidi bahan bakar minyak (BBM), suatu subsidi harga yang berlaku umum, merupakan subsidi atau bantuan terbesar bagi rumah tangga dalam beberapa tahun terakhir dan pada kenyataannya merupakan pilar utama program perlindungan sosial di Indonesia hingga tahun 2005. Dengan mematok harga BBM bersubsidi pada tingkat yang jauh di bawah harga dunia, pemerintah berhasil memberi bantuan kepada rumah tangga pengonsumsi BBM dan melindungi mereka dari fluktuasi harga dunia. Antara tahun 1998 dan 2005, subsidi BBM rata-rata tiga perempat dari total subsidi dan bantuan dalam sistem perlindungan sosial di Indonesia¹⁴⁸ (lihat Gambar 6.1a). Satu dekade sebelum tahun 2005, porsi anggaran yang dibelanjakan untuk subsidi BBM yang berlaku umum sangat mirip dari segi jumlah absolut dan relatifnya (yakni, dibandingkan dengan belanja untuk pendidikan, kesehatan, program-program terarah dan infrastruktur) dengan yang dibelanjakan oleh pemerintah di negara-negara berpendapatan menengah untuk bidang kesejahteraan dan jaminan sosial.¹⁴⁹ Dilihat dari sisi ini, subsidi BBM secara historis dapat dianggap sebagai mekanisme perlindungan sosial generasi pertama di Indonesia.

Namun, subsidi BBM merupakan suatu kemunduran karena memberikan keuntungan bagi rumah tangga kaya yang menggunakan BBM lebih banyak daripada rumah tangga miskin. Seperti subsidi harga komoditas tersebut di negara-negara lain, subsidi BBM terutama menguntungkan kelompok pendapatan menengah dan tinggi yang mengonsumsi BBM lebih banyak. Gambar 6.1 menunjukkan gambaran negatif subsidi BBM sekiranya pemerintah tidak mengubah

¹⁴⁸ Dengan naiknya harga minyak dunia pada tahun 2005, jumlah subsidi BBM naik menjadi 75 persen dari total subsidi dan bantuan, 24,8 persen dari total belanja pemerintah, dan 5,1 persen dari PDB.

¹⁴⁹ Pada tahun 2004, total subsidi BBM sebesar Rp 69 triliun (setara dengan total belanja pembangunan pada tahun itu). Pada tahun 2005 pengeluaran subsidi meningkat lebih tinggi menjadi Rp 103 triliun (10,3 miliar dolar AS). Pengeluaran subsidi BBM pada 2005 meningkat hampir 5 kali lipat belanja kesehatan, 2,6 kali lipat belanja infrastruktur, dan 1,5 kali lipat belanja pendidikan pada 2003.

harga BBM dalam negeri pada tahun 2005. Secara keseluruhan, manfaat subsidi yang diterima 10 persen kelompok penduduk terkaya lebih besar lima kali lipat daripada yang diterima 10 persen kelompok penduduk miskin. Empat puluh persen golongan penduduk berpendapatan teratas mendapatkan 60 persen subsidi.¹⁵⁰ Pada tahun 2005 individu pada kelompok persepuluh (desil) pendapatan teratas menerima Rp 551.000 setiap tahun untuk subsidi bahan bakar bensin, minyak tanah dan solar. Sebaliknya, individu pada sepersepuluh kelompok pendapatan terbawah menerima kurang dari seperlima dari jumlah di atas, yaitu sekitar Rp 98.000. Jumlah total subsidi BBM yang diterima seperlima kelompok penduduk termiskin diperkirakan hanya sekitar Rp 5 triliun dari total Rp 103 triliun yang dibelanjakan untuk subsidi BBM pada 2005. Selain itu, walaupun kelompok penduduk miskin jelas mendapat keuntungan dari subsidi minyak tanah, yang digunakan secara luas untuk memasak, angka subsidi minyak tanah juga menunjukkan gambaran yang merugikan. Padahal bantuan langsung yang setara untuk rumah tangga miskin dapat dilakukan hanya dengan sebagian kecil dari biaya tersebut.

Pada tahun 2005 pemerintah mengambil langkah berani untuk mengurangi subsidi BBM yang bersifat merugikan.

Langkah ini diawali dengan kenaikan harga minyak dunia dan diiringi dengan menurunnya kapasitas produksi dalam negeri. Perkiraan fiskal jangka menengah menunjukkan bahwa kebijakan subsidi BBM tidak dapat dipertahankan.¹⁵¹ Pemerintah menaikkan harga BBM pada Maret 2005 dengan rata-rata tertimbang sebesar 29 persen, yang diikuti kenaikan yang lebih tajam pada Oktober 2005, dengan kenaikan tambahan sebesar 114 persen. Pada Maret 2005, harga minyak tanah tidak naik, namun pada bulan Oktober harga minyak tanah melejit hampir tiga kali lipat.¹⁵² Penghematan anggaran per tahun dari kenaikan harga BBM pada Oktober 2005 (yang berlaku untuk anggaran tahun 2006) diperkirakan setara dengan 10,1 miliar dolar AS. Saat ini, jumlah anggaran untuk subsidi BBM turun menjadi 5,6 miliar dolar AS¹⁵³ (dibandingkan dengan 15,7 miliar dolar AS pada 2005 tanpa adanya kenaikan harga pada bulan Oktober). Dampak dari kenaikan harga bulan Oktober menurut desil (kelompok persepuluh) pendapatan ditampilkan dalam Gambar 6.1.¹⁵⁴ Total dampak kenaikan harga dalam jangka pendek adalah sekitar 5,1 persen pengeluaran per kapita¹⁵⁵ untuk desil termiskin dan 6,2 persen pengeluaran per kapita untuk desil terkaya. Jika tidak ada langkah-langkah kompensasi, kenaikan harga BBM pada bulan Oktober diperkirakan akan menyebabkan kenaikan sebesar 5,6 poin persentase angka kemiskinan, dengan menganggap faktor-faktor lainnya bersifat konstan (untuk uraian lebih terperinci, lihat Bab 5 tentang Belanja Pemerintah).

Dampak pengurangan subsidi BBM pada Maret 2005 dapat diredam dengan diluncurkannya tiga program.

Kebijakan pemberian kompensasi yang diberikan tidak lama setelah kenaikan harga pada bulan Maret berupa pengalokasian kembali dana sebesar Rp 17 triliun untuk program-program yang diarahkan bagi penduduk miskin dalam bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur pedesaan (tiga program PKPS-BBM tersebut dibahas lebih terperinci pada Bab 5). Dengan adanya kenaikan bahan bakar kedua pada Oktober 2005, pemerintah mengambil langkah berbeda untuk memberikan kompensasi bagi rumah tangga. Untuk mengantisipasi dampak negatif yang lebih besar bagi rumah tangga miskin dan hampir-miskin akibat kenaikan harga BBM pada bulan Oktober, termasuk kenaikan harga minyak tanah yang sebelumnya tidak naik bulan Maret, pemerintah memperkenalkan program Subsidi Langsung Tunai (SLT). Pada tahun 2006 ada sebanyak 19,2 juta rumah tangga yang menjadi penerima SLT, dan karena itu program ini merupakan program subsidi terbesar dari segi cakupan dan jumlah dana. Setiap rumah tangga menerima uang tunai sebesar Rp 300.000 yang dibagikan setiap tiga bulan sekali (lihat Kotak 6.3).

¹⁵⁰ Subsidi juga banyak menguntungkan para penyelundup, yang memanfaatkan perbedaan harga domestik dan internasional, yang tidak muncul dalam grafik ini.

¹⁵¹ Hal yang menarik, kendati dengan alasan-alasan yang berbeda, kenaikan harga bahan bakar sejalan dengan cara transisi kependudukan menjadikan sistem kesejahteraan sosial sulit untuk bertahan secara finansial di negara lain.

¹⁵² Pada Oktober 2005, harga bensin (bersubsidi) dinaikkan dari Rp 2.400 menjadi Rp 4.500 per liter; harga solar dinaikkan dari Rp 2.100 menjadi Rp 4.300 per liter. Sedangkan harga minyak tanah naik hampir tiga kali lipat, yaitu dari Rp 700 menjadi Rp 2.000 per liter.

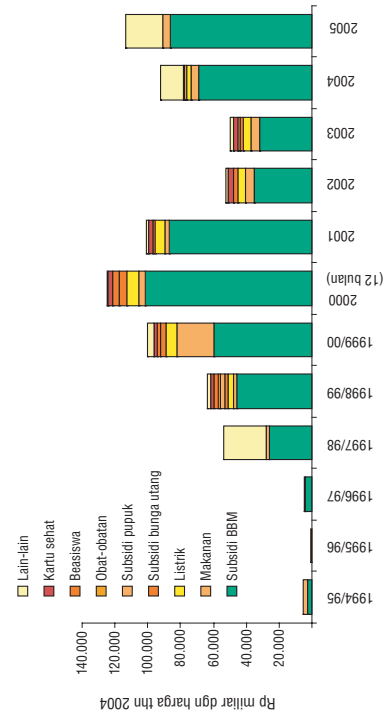
¹⁵³ Perhitungan subsidi BBM tahun 2006 menggunakan asumsi harga minyak sebesar 60 dolar AS/barel pada 2006.

¹⁵⁴ Ini adalah analisis dampak harga statis, yang mengasumsikan tidak ada efek pengganti yang meringankan. Dampak total dipecah ke dalam dampak harga BBM pada pengeluaran rumah tangga, harga transportasi publik (dengan asumsi 25 persen melebihi harga solar); dan dampak umum sisa inflasi terhadap keseluruhan konsumsi. Keseluruhan kenaikan inflasi (akibat kenaikan harga BBM) berdasarkan analisis dari waktu ke waktu (*time-series analysis*) mengenai keseluruhan elastisitas inflasi terhadap kenaikan harga BBM (0,06 persen untuk setiap 10 persen kenaikan harga BBM). Sisa tingkat kenaikan inflasi (bukan BBM; bukan transportasi) dihitung sekitar 1,9 persen untuk kenaikan harga BBM pada bulan Oktober.

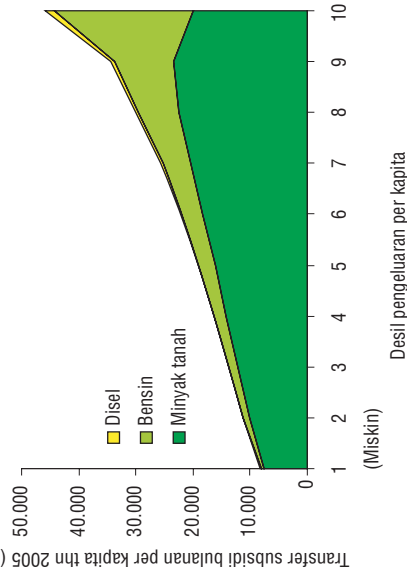
¹⁵⁵ Angka belanja per kapita diambil dari harga Susenas 2004 yang disesuaikan dengan kenaikan harga pada Juni 2005.

Gambar 6.1 Subsidi bahan bakar universal di Indonesia: kebijakan sosial yang dominan dengan dampak merugikan yang sangat tinggi

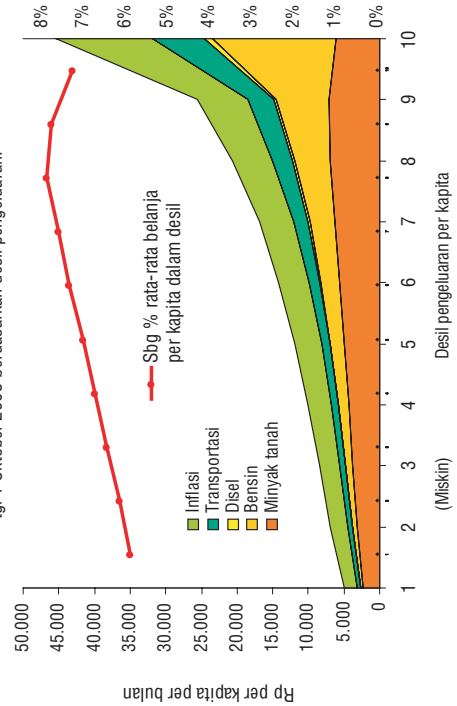
a. Hingga thn 2005 subsidi BBM merupakan bentuk subsidi terbesar di Indonesia, juga menjadi bagian terbesar di anggaran dibanding program jaring pengaman sosial bantuan tunai lainnya



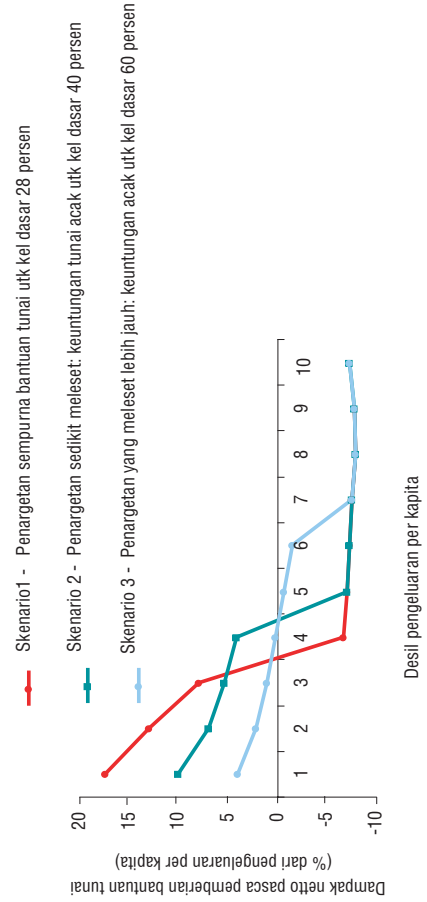
b. Insiden transfer subsidi berdasarkan desil rumah tangga



c. Dampak yang diperkirakan dari kenaikan harga BBM tgl 1 Oktober 2005 berdasarkan desil pengeluaran:



d. Dampak yang diperkirakan dari kenaikan harga BBM tgl 1 Oktober 2005 berdasarkan desil pengeluaran sbg persen dr pengeluaran rumah tangga dalam desil



Sebuah peluang untuk masa depan

Penerapan program bantuan langsung tunai menandakan peralihan dari instrumen yang tidak efektif dan efisien, yaitu subsidi umum yang terutama menguntungkan rumah tangga bukan miskin, kepada rezim perlindungan sosial yang lebih ramping dan lebih terfokus dalam menjangkau rumah tangga yang miskin dan rentan. Program Subsidi Langsung Tunai (SLT) dirancang sebagai program sementara untuk satu tahun guna mengurangi dampak pengurangan subsidi BBM. Menggunakan program bantuan tunai tanpa syarat semacam itu, serta komponen asuransi kesehatan dari program PKPS-BBM, cukup beralasan sebagai titik tolak untuk pengembangan program perlindungan sosial di masa depan. Ketika Indonesia sedang melangkah untuk mengembangkan sistem perlindungan sosial yang komprehensif dan koheren, perlu dipastikan bahwa program-program pemerintah (yang secara bersama, berdasarkan perhitungan tahunan, kini bernilai setara dengan 2,4 miliar dolar per tahun dalam dana yang dialokasikan kembali dari hasil pengurangan subsidi BBM. Lihat Lampiran V.5) difokuskan pada penanganan risiko dan kerentanan nyata yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia yang lebih miskin. Bagian III melakukan analisa empiris terfokus untuk mengenali berbagai risiko dan kerentanan tersebut, dengan tujuan untuk memberi masukan bagi pengembangan sistem perlindungan.

Kotak 6.2 Program Subsidi Langsung Tunai PKPS-BBM di Indonesia: Masalah-masalah yang ditemukan dan solusinya

Di bulan Agustus 2005, pemerintah memutuskan untuk melakukan program subsidi langsung tunai (SLT) bersasaran sebelum mulai melonjaknya harga BBM di bulan Oktober. Mengingat banyaknya penduduk terkonsentrasi tepat di atas garis kemiskinan, program SLT pada mulanya ditargetkan untuk 15,5 juta rumah tangga miskin dan hampir miskin (sekitar 28 persen populasi, jauh di atas angka kemiskinan sebesar 16 persen). Jumlah yang berlebih ini juga dimaksudkan untuk mengurangi risiko yang diantisipasi pemerintah akan terjadi karena cepatnya penggelaran program—sebuah keharusan politik mengingat perlunya meluncurkan program bersamaan dengan pengurangan subsidi minyak tanah yang besar. Dalam program ini, setiap rumah tangga penerima bantuan menerima Rp.100.000 per bulan yang dibagikan setiap kuartal dalam empat periode sepanjang tahun. Subsidi ini dibagikan secara langsung kepada penerima bantuan melalui sistem kantor pos. Pemerintah menyediakan dana subsidi sebesar AS\$ 600 juta pada bulan Oktober 2005, yang merupakan subsidi periode pertama program ini.

Bagi penerima yang miskin, subsidi tunai ini lebih dari cukup untuk menggantikan kehilangan akibat kenaikan harga BBM (lihat Gambar 6.1d). Analisis tiga skenario alternatif berkaitan dengan sasaran, menunjukkan bahwa subsidi tunai yang diterima desil yang lebih rendah rata-rata lebih dari cukup untuk mengatasi dampak kenaikan harga BBM. Bahkan dengan asumsi moderat sasaran yang meleset (misalnya dengan bantuan tunai yang secara acak dibagikan kepada 40 persen rakyat miskin alih-alih 28 persen yang ditargetkan), subsidi tunai ini rata-rata lebih dari cukup untuk mengatasi dampak harga langsung bagi mereka yang berada di desil lebih bawah.¹⁵⁶

Untuk meningkatkan program ini sebelum subsidi kuartal kedua, pemerintah melakukan studi awal atas masalah-masalah yang ditemui selama pembayaran subsidi kuartal pertama. Mengingat bahwa program yang bersifat nasional ini hanya dipersiapkan dalam hitungan bulan, ternyata program ini bisa berjalan lebih baik daripada yang diperkirakan. Mekanisme penentuan sasaran regional dan pembagian subsidi dana berjalan dengan baik dan tepat waktu. Kenaikan harga BBM yang tajam, dan khususnya termasuk minyak tanah, juga berlalu tanpa protes yang besar dari masyarakat.

Studi tersebut mencatat beberapa masalah, khususnya dalam penentuan sasaran rumah tangga. Pemerintah bergantung kepada tokoh daerah untuk mengidentifikasi rumah tangga penerima subsidi agar tercipta sebuah 'daftar rumah tangga miskin'. Verifikasi data yang komprehensif tidak selesai sebelum pelaksanaan pembayaran kuartal pertama dan studi menemukan bahwa data yang tidak tepat menyebabkan cakupan yang kurang menyeluruh (rumah tangga miskin tidak tercantum dalam daftar), dan cakupan yang berlebihan (rumah tangga yang tidak berhak menerima bantuan tercantum dalam daftar). Sasaran yang tidak tepat seperti ini disebabkan oleh berbagai masalah termasuk waktu yang terbatas, kapasitas enumerator yang lemah, kegagalan pemerintah daerah untuk mengikuti prosedur pengumpulan data, dan kepentingan-kepentingan di daerah yang mempengaruhi proses seleksi (lihat juga Kotak 6.7).

Berdasarkan informasi ini, pemerintah mengizinkan lebih banyak penduduk untuk meminta subsidi setelah pembagian kuartal pertama. Setelah menginvestigasi permintaan-permintaan ini, ada tambahan sebanyak 3,7 juta rumah tangga sebagai penerima subsidi, sehingga total rumah tangga yang menerima subsidi pada tahun 2006 adalah 19,2 juta. Anggaran tahun 2006 untuk program ini, dengan tiga kali pembagian, diperkirakan mendekati sekitar 2,4 miliar dolar AS.

¹⁵⁶ Saat ini, meskipun tak terlalu berkaitan, kenaikan harga (terutama disebabkan oleh larangan impor beras karena gagalnya panen) mungkin dapat memicu kenaikan tingkat kemiskinan pada tahun 2006.

Singkatnya waktu persiapan pelaksanaan program baru ini juga menimbulkan masalah dengan implementasi, termasuk kurangnya perencanaan dan pengawasan massa dalam pembagian subsidi tunai. ‘Sosialisasi’ program dilaksanakan secara sporadis dan umumnya hanya setelah masalah-masalah muncul atau ketika para penerima bantuan menerima kartu program mereka. Pada kebanyakan kasus, sosialisasi untuk para penerima bantuan hanya meliputi tempat dan tanggal pengumpulan. Akibatnya, tujuan program dan kriteria penerima subsidi tidak tersampaikan kepada masyarakat dengan memuaskan. Tidak ada unit yang khusus dipersiapkan untuk menerima keluhan sehubungan dengan program ini. Pada kebanyakan kasus, keluhan disampaikan kepada pejabat setempat dan diselesaikan secara lokal. Namun demikian, kurangnya tempat untuk menyampaikan keluhan menimbulkan rasa putus asa pada masyarakat di beberapa tempat.

Pemerintah telah menerapkan pelbagai rekomendasi untuk memperbaiki masalah implementasi sebelumnya. Pemerintah telah berusaha memperbaiki distribusi logistik di kantor-kantor pos, dan mekanisme resolusi untuk sosialisasi, menyebarkan informasi, dan menampung keluhan. Pemerintah juga telah menggabungkan pelajaran-pelajaran yang telah dipelajari ke dalam rancangan program bantuan tunai bersyarat yang akan dirintis pada tahun 2007.

III Manajemen Risiko Rumah Tangga: Pelbagai Temuan dari Analisis Risiko dan Kerentanan serta Implikasinya untuk Kebijakan Perlindungan Sosial

Langkah pertama dalam mengembangkan sistem perlindungan sosial yang logis di Indonesia adalah dengan memahami pelbagai risiko dan kerentanan yang dihadapi oleh rumah tangga. Itulah tujuan bagian ini, yang merangkum pelbagai temuan analisis atas risiko dan kerentanan rumah tangga. (Ditampilkan secara lengkap pada Lampiran VI.2). Analisis semacam itu sebelumnya belum pernah dilaksanakan di Indonesia. Penelaahan tersebut terdiri dari tiga bagian. Di bagian pertama, kami menampilkan indikator-indikator kerentanan pada penurunan pendapatan dan kemampuan mencari nafkah sepanjang siklus hidup—sebuah ‘profil kerentanan’—untuk kelompok rumah tangga yang berbeda kepentingan. Di bagian kedua, kami menganalisis guncangan-guncangan yang terpenting yang dilaporkan oleh rumah tangga dan bagaimana mereka mengendalikan dan/atau menanggulangi guncangan-guncangan ini. Bagian terakhir, kami meneliti ketersediaan instrumen pengepulan risiko, simpanan dan pencegahan untuk mengurangi kerugian, dan apakah semua hal tersebut membuat perbedaan pada kesejahteraan rumah tangga. Perbedaan kesejahteraan ini diproksi menggunakan perubahan pengeluaran untuk makanan dalam masa sulit.

Profil kerentanan

Risiko terhadap kemampuan mencari nafkah dan pendapatan biasanya secara signifikan terlihat lebih besar di antara rumah tangga miskin dan hampir miskin daripada di antara rumah tangga bukan miskin dalam tiga kuintil tertinggi.¹⁵⁷ Perbedaan-perbedaan utama antara rumah tangga yang lebih miskin selama masa kerja adalah faktor-faktor risiko pasar tenaga kerja yang menambah kerentanan pada guncangan, yaitu informalitas, wirausaha non-profesional, dan kurangnya lapangan kerja. Maka risiko terhadap pendapatan adalah salah satu faktor yang paling signifikan yang membedakan rumah tangga miskin dari bukan miskin (lihat Lampiran VI.2, Tabel 6.1.V).

Selain itu, faktor-faktor yang menciptakan risiko pada usia bayi, balita, dan di antara anak-anak usia sekolah secara signifikan diamati lebih sering terdapat di antara rumah tangga miskin daripada rumah tangga bukan miskin. Risiko-risiko ini—kurang gizi, kurangnya imunisasi dan putus sekolah—pada awal tahap kehidupan dapat meningkatkan kemungkinan, dan menyebabkan, adanya penyakit kronis. Faktor-faktor risiko yang lebih tinggi di antara rumah tangga yang lebih miskin akan terus muncul hingga akhir masa remaja dan awal usia kerja, dan di usia dewasa akan muncul tingkat putus sekolah yang lebih tinggi, kurangnya lapangan kerja, pekerjaan informal, wirausaha non-profesional dan cacat.

¹⁵⁷ ‘Signifikan’ dalam bab ini menunjukkan perbedaan-perbedaan yang signifikan secara statistik, dengan menggunakan t-tes sederhana, pada tingkat kepercayaan 5 persen.

Rumah tangga miskin dan hampir miskin memiliki profil risiko serupa, yang secara langsung berkaitan dengan pasar tenaga kerja dan pekerjaan. Tidak ada perbedaan yang signifikan pada tingkat pengangguran dan ketiadaan aktivitas antara penduduk miskin dan hampir miskin. Satu-satunya perbedaan signifikan antara rumah tangga miskin dan hampir miskin adalah risiko-risiko yang dihadapi oleh anak-anak. Anak-anak miskin memiliki kesehatan pra-kelahiran yang kurang, lebih cenderung kurang gizi dan lebih tinggi tingkat putus sekolah dibandingkan anak-anak yang hampir miskin. Sebaliknya (namun serupa dengan penduduk miskin), penduduk hampir miskin memiliki perbedaan profil risiko yang sangat nyata dibanding penduduk bukan miskin: satu-satunya profil risiko yang serupa pada penduduk hampir miskin dan bukan miskin adalah pada tingkat wirausaha.

Rumah tangga pedesaan menunjukkan tingkat kerentanan yang lebih tinggi dibanding rumah tangga perkotaan hampir pada setiap tingkat kehidupan. Rumah tangga pedesaan terlihat lebih rentan: faktor risiko di berbagai tingkat siklus kehidupan pada rumah tangga pedesaan lebih tinggi daripada rumah tangga perkotaan. Tingkat kelahiran yang tidak didampingi pada rumah tangga pedesaan lebih tinggi, demikian pula tingkat putus sekolah dan buruh anak. Terdapat beberapa pengecualian untuk pola umum ini, yaitu: ketiadaan aktivitas di antara orang dewasa usia 16 hingga 25 tahun (tidak bekerja maupun pergi ke sekolah), pengangguran di antara kelompok usia ini serta pengangguran di antara orang dewasa usia 26-55 tahun, secara konsisten lebih tinggi di antara rumah tangga perkotaan. Ini mencerminkan sifat “barang mewah” dari pengangguran di Indonesia, khususnya di antara kelompok perkotaan, sesuai temuan studi lainnya (Alatas dkk, 2006; Alisjahbana dan Manning, 2005).

Gender juga merupakan faktor penentu yang penting pada kerentanan rumah tangga. Sekali lagi ada perbedaan yang signifikan dalam faktor-faktor risiko pada tahap awal kehidupan antara rumah tangga yang dikepalai laki-laki dengan rumah tangga yang dikepalai perempuan. Arah (misalnya apakah rumah tangga yang dikepalai laki-laki lebih sejahtera dibandingkan rumah tangga yang dikepalai perempuan, dan sebaliknya) dan ukuran perbedaan kerentanan yang signifikan tersebut berbeda menurut indikator. Namun pada profil kerentanan tetap muncul pola yang umum: pada rumah tangga yang dikepalai perempuan, para ibu cenderung lebih tidak mendapat perawatan pra-melahirkan; angka kehadiran di sekolah lebih rendah; dan anak-anak yang bekerja cenderung lebih tinggi. Juga terdapat perbedaan yang signifikan antara rumah tangga yang dikepalai laki-laki dan perempuan di kelompok pendapatan yang sama. Misalnya, di antara penduduk miskin dan hampir miskin, kehadiran di sekolah pada tingkat sekolah dasar dan menengah, lebih rendah pada rumah tangga yang dikepalai perempuan. Sebaliknya, di antara rumah tangga miskin, anak-anak kecil kemungkinan tidak belajar di TK dan tingkat kelahiran yang tidak didampingi lebih tinggi di antara rumah tangga yang dikepalai laki-laki.

Akan tetapi, orang lanjut usia di rumah tangga yang lebih miskin tidak terlihat lebih rentan daripada mereka yang berada di rumah tangga bukan miskin. Faktor-faktor risiko yang umumnya mengkhawatirkan para pembuat kebijakan, seperti lansia yang tinggal sendiri, partisipasi pasar tenaga kerja, pengangguran dan cacat, secara signifikan tidak lebih besar antara lansia miskin dan hampir miskin. Indikator utama kerentanan di usia lanjut (di atas 65 tahun), lansia yang tinggal sendiri (atau hanya bersama pasangannya), sebenarnya meningkat di antara kelompok berpendapatan lebih tinggi. Pada kelompok berpendapatan rendah—penduduk hampir miskin dan miskin—lebih sedikit lansia yang hidup sendiri. Pengangguran di antara para lansia juga lebih tinggi terdapat di antara rumah tangga bukan miskin. Pengecualian terhadap temuan umum ini adalah kurangnya lapangan kerja di



antara para lansia, lebih banyak terdapat pada rumah tangga yang lebih miskin. Tidak ada perbedaan yang signifikan mengenai cacat permanen pada lansia di antara kelompok-kelompok rumah tangga manapun. Bahkan tidak ada faktor risiko yang perbedaannya cukup signifikan pada mereka yang berumur antara 55 sampai 64 tahun di rumah tangga miskin dan hampir miskin, kecuali untuk tingkat lapangan pekerjaannya.

Sifat guncangan dan mekanisme penanggulangannya

Tiga tipe guncangan yang dilaporkan paling menonjol di antara semua rumah tangga di Indonesia: urutan guncangan-guncangan yang dilaporkan (yaitu dari yang paling sering dilaporkan sampai yang paling jarang dilaporkan) secara menyolok, serupa pada semua rumah tangga (lihat tabel 6.4 yang disalin dari Lampiran VI.3

Model 2). Yang paling sering dilaporkan adalah kerugian sistemik atau '*covariate*' dari perubahan dalam peraturan pemerintah (seperti naiknya harga barang-barang yang disubsidi, misalnya BBM dan beras). Guncangan kedua yang paling sering dilaporkan adalah 'risiko ekonomi' atau hilangnya mata pencaharian yang bisa jadi bersifat *covariate* atau spesifik rumah tangga (*idiosyncratic*). Biasanya, guncangan spesifik rumah tangga dilaporkan ketiga, dengan kerugian akibat kesehatan yang buruk, dilaporkan sebagai sumber kerugian terbesar sekaligus paling sering dilaporkan bahkan dibandingkan pengangguran.

Rumah tangga Indonesia lebih mungkin menggunakan berbagai bentuk simpanan untuk memecahkan masalah yang disebabkan oleh guncangan-guncangan ini dibanding dengan bentuk-bentuk manajemen risiko lainnya. Rumah tangga miskin dan hampir miskin di daerah perkotaan dan pedesaan, khususnya, tampak lebih mungkin menggunakan mekanisme 'simpanan', seperti meminjam uang dan mengurangi jumlah belanja rumah tangga, daripada menggunakan mekanisme 'pengepulan risiko', seperti meminta bantuan dari keluarga dan meminta anggota keluarga lain bekerja. Dua pertiga rumah tangga miskin di perkotaan yang dikepalai laki-laki menggunakan mekanisme simpanan. Di antara bentuk-bentuk 'simpanan' yang berbeda, permintaan bantuan untuk kredit/meminjam uang dan tabungan finansial yang aktual lebih sering dilaporkan daripada menjual/menggadaikan barang atau memotong pengeluaran rumah tangga (lihat Tabel 6.4).



Akan tetapi, menjual barang-barang rumah tangga dan memotong pengeluaran lebih sering dilaporkan di antara kelompok-kelompok yang lebih miskin, memunculkan kekhawatiran bahwa rumah tangga yang lebih miskin terpaksa mengatasinya dengan cara yang buruk (lihat Tabel 6.5). Sekitar 20 persen rumah tangga miskin di daerah pedesaan yang dikepalai perempuan menyatakan bahwa mereka mengurangi pengeluaran rumah tangga untuk menanggulangi guncangan-guncangan. Rumah tangga miskin dan hampir miskin, khususnya, lebih mungkin melaporkan meminta anggota rumah tangga yang sebelumnya tidak bekerja untuk memasuki pasar kerja. Sekitar 10 persen rumah tangga miskin di daerah perkotaan menyatakan bahwa mereka meminta anggota rumah tangga untuk bekerja, sementara untuk rumah tangga bukan miskin hanya 7 persen. Hal serupa, perbedaan di daerah pedesaan antara rumah tangga miskin dan bukan miskin juga sekitar 3 persen, dengan 11 persen rumah tangga miskin mengandalkan mekanisme respons yang buruk, seperti meminta anggota keluarga untuk bekerja, terutama kebanyakan anak-anak, dan 8 persen rumah tangga bukan miskin mengandalkan mekanisme tersebut.



Tingginya penggunaan simpanan dibandingkan mekanisme pengepulan risiko mungkin karena kurangnya akses rumah tangga ke instrumen pengepulan risiko, baik secara formal maupun informal. Kurangnya instrumen pengepulan risiko bagi rumah tangga bisa jadi adalah penyebab tingginya penggunaan instrumen-instrumen simpanan—dan yang mengkhawatirkan, pengurangan pengeluaran yang sama seringnya dilakukan oleh baik rumah tangga miskin dan hampir miskin. Pemotongan pengeluaran atau peningkatan suplai tenaga kerja rumah tangga setelah guncangan memang dapat diperkirakan. Yang mengkhawatirkan dari perspektif perlindungan sosial adalah bahwa pemotongan ini mungkin terjadi pada investasi modal SDM, dan bahwa yang masuk pasar tenaga kerja adalah anak-anak yang seharusnya berada di sekolah.

Pelbagai cara dan instrumen penanggulangan masalah yang dipakai oleh rumah tangga miskin, hampir miskin dan bukan miskin berbeda, namun perbedaan ini sesuai perkiraan. Tabel 6.6 menggolongkan instrumen-instrumen pengurangan dan penanggulangan masalah yang terungkap dalam survei Susenas, menggunakan tipologi 'pengepulan risiko,

simpanan dan pencegahan', yang ditampilkan di bagian kerangka konseptual. Bentuk-bentuk pencegahan, seperti air bersih dan sanitasi, meningkat sesuai pendapatan, demikian juga dengan jaminan asuransi sosial tradisional dan penerimaan dana pensiun yang aktual. Penduduk miskin dan hampir miskin lebih jarang memiliki simpanan di lembaga keuangan daripada penduduk bukan miskin, namun, seperti telah dibahas sebelumnya, mereka meminjam uang, dan menjual serta menggadaikan aset-aset rumah tangga lebih sering daripada penduduk bukan miskin.

Dampak dari guncangan-guncangan

Guncangan-guncangan yang dilaporkan berdampak buruk pada belanja makanan rumah tangga dan besarnya dampak ini sangat beragam di antara kelompok-kelompok pendapatan. Temuan ini merupakan hasil analisis regresi (Appendix Tabel 6.3 Model 2 dan Appendix Tabel 6.3 yang ditampilkan di Lampiran VI.2), yang meneliti dampak guncangan-guncangan yang dilaporkan pada investasi modal SDM (diproksi oleh perubahan-perubahan dalam pengeluaran rumah tangga untuk makanan). Belanja makanan oleh rumah tangga miskin lebih dipengaruhi secara negatif oleh guncangan-guncangan yang lebih luas, seperti kerugian ekonomi dan kesehatan, dibandingkan oleh rumah tangga hampir miskin dan bukan miskin. Akan tetapi, besaran potongan belanja makanan rumah tangga hampir miskin terbesar.

Pemotongan belanja makanan yang terparah di antara rumah tangga miskin terjadi pada mereka yang melaporkan kerugian akibat konflik, bencana alam, dan risiko ekonomi (dikelompokkan bersama), diikuti oleh rumah tangga miskin yang menghadapi guncangan-guncangan ekonomi, dan kemudian oleh mereka yang menghadapi guncangan-guncangan kesehatan. Pemotongan belanja makanan terbesar dialami oleh rumah tangga hampir miskin yang melaporkan sejumlah kerugian (lihat Lampiran VI.2). Dari segi keparahan, ini diikuti oleh pemotongan belanja makanan yang dialami rumah tangga miskin yang melaporkan kerugian ekonomi saja, dan kemudian dari mereka yang melaporkan kerugian dari faktor-faktor kesehatan saja. Sekali lagi, rumah tangga yang melaporkan kerugian pada semua kelompok pendapatan mengalami pemotongan yang signifikan. Untuk meletakkan besarnya pemotongan-pemotongan ini dalam perspektif, saat rumah tangga miskin mengalami penurunan belanja makanan hingga 26 persen (tergantung pada jenis guncangan yang mereka alami), dan rumah tangga hampir miskin mengalami pengurangan 52 persen, sedangkan belanja makanan pada rumah tangga bukan miskin dilaporkan hanya turun 5 persen.

Penggunaan simpanan finansial, seperti dengan menjual aset-aset rumah tangga, tidak terbukti cukup: tindakan tersebut gagal mencegah penurunan belanja makanan dalam menghadapi guncangan. Penggunaan bentuk-bentuk 'simpanan', seperti mencairkan tabungan dan menggadaikan barang, dalam kasus beberapa guncangan, ditemukan positif, tapi dalam kasus yang lain diasosiasikan dengan penurunan dalam belanja makanan. Penjualan aset-aset rumah tangga secara meyakinkan berkorelasi dengan penurunan belanja makanan, khususnya terjadi pada rumah tangga hampir miskin. Penarikan uang tabungan diperkirakan terjadi saat guncangan muncul, dan penjualan aset-aset rumah tangga, tergantung pada jenis asetnya, dapat dianggap sebagai 'respons yang buruk'. Di Indonesia, permintaan bantuan pada penjualan aset-aset tampaknya merupakan 'respons terhadap guncangan yang sangat tidak efektif', terutama bagi penduduk hampir miskin juga bagi penduduk miskin. Melepaskan simpanan semacam itu tidak berhasil dalam mencegah terjadinya pemotongan belanja makanan akibat guncangan.

Bentuk-bentuk formal pengepulan risiko, seperti program-program jaring pengaman sosial, belum berhasil mengurangi guncangan-guncangan, sedangkan instrumen pengepulan risiko informal, seperti skema pembagian dan perputaran kredit rumah tangga informal, lebih berhasil. Efek program jaring pengaman sosial (yaitu, program Raskin, beasiswa pendidikan, dan kartu sehat) dan layanan kesehatan publik, yang signifikan, secara konsisten terkait dengan *pemotongan* pengeluaran. Uang pensiun secara signifikan ditemukan di antara rumah tangga hampir miskin saja. Efek bentuk-bentuk pengepulan risiko informal juga signifikan, sedangkan sifat dampak tersebut ambigu. Akan tetapi, umumnya pembagian uang, pembagian makanan dan pembayaran dari arisan—skema kredit berputar tingkat masyarakat—terkait dengan dengan perubahan positif pada konsumsi makanan.

Tabel 6.4 Guncangan yang “berdampak negatif pada kesejahteraan keluarga”, kejadian yang dilaporkan dari antara rumah tangga (dalam persen), 2004

Pengalaman negatif yang berdampak buruk pada kesejahteraan keluarga	Rumah tangga di Perkotaan						Rumah tangga di Pedesaan							
	Kepala rumah tangga laki-laki			Kepala rumah tangga perempuan			Kepala rumah tangga laki-laki			Kepala rumah tangga perempuan				
	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin		
Kerugian akibat konflik	1,94	0,58	1,64	1,01	1,50	1,09	1,15	1,64	3,24	2,98	2,82	3,48	3,00	3,29
Kerugian akibat bencana alam	0,92	2,96	5,21	4,86	4,65	4,39	4,47	7,28	5,05	5,48	5,68	4,73	5,29	4,92
Pengangguran	6,07	4,78	3,16	5,29	4,35	5,07	4,97	2,14	1,81	1,59	1,73	1,22	1,47	1,63
Kerugian karena faktor kesehatan	10,37	6,85	5,03	7,97	7,54	7,54	7,58	5,73	6,48	5,94	6,03	14,99	7,89	13,10
Kerugian karena risiko ekonomi	12,80	9,20	6,53	4,86	4,57	2,59	3,09	27,93	24,00	24,74	25,09	25,49	17,46	18,86
Kerugian karena peraturan pemerintah	44,00	37,98	36,48	35,40	36,03	31,21	32,34	38,15	40,30	37,76	38,44	36,25	31,94	34,53
Lain-lain	36,02	37,88	41,77	28,12	37,67	40,06	38,69	37,57	33,38	32,12	33,33	39,63	23,59	31,36

Tabel 6. Rumah tangga yang melaporkan “solusi” untuk guncangan-guncangan, permintaan bantuan yang dilaporkan dari antara rumah tangga yang mengalami guncangan (dalam persen), 2004

Solusi yang dilaporkan	Rumah tangga Perkotaan						Rumah tangga pedesaan							
	Kepala rumah tangga laki-laki			Kepala rumah tangga perempuan			Kepala rumah tangga laki-laki			Kepala rumah tangga perempuan				
	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin		
Menarik simpanan	8,23	7,85	13,88	8,94	3,20	11,12	9,65	3,52	5,64	8,06	6,72	1,28	4,37	7,63
Meminjam uang	26,39	23,13	15,95	24,17	14,66	11,13	12,77	21,23	24,74	20,72	21,77	11,64	18,88	19,79
Menjual/menggadaikan harta benda	9,52	7,31	4,97	8,29	5,13	3,11	3,86	12,14	11,20	9,40	10,29	6,31	6,71	5,89
Mengurangi pengeluaran rumah tangga	23,37	12,65	8,99	10,51	11,67	7,78	8,63	17,30	15,46	10,60	12,89	20,21	13,84	12,13
Total penggunaan simpanan	67,52	50,94	43,80	51,91	34,66	33,14	34,92	54,19	57,04	48,79	51,68	39,44	43,79	45,43
Mencari bantuan dari keluarga	19,22	16,14	11,81	21,10	25,21	15,27	17,36	21,08	17,09	15,23	16,65	24,65	29,39	22,63
Meminta anggota keluarga untuk bekerja	9,91	8,49	6,19	5,31	5,17	4,29	4,52	11,28	8,67	8,43	8,97	10,81	5,47	8,04
Total penggunaan pengeluaran risiko	29,13	24,63	18,00	26,40	30,37	19,56	21,88	32,36	25,76	23,65	25,62	35,47	34,86	30,67
Lain-lain	16,18	15,50	14,82	4,98	14,86	13,94	13,36	19,44	16,06	15,99	16,59	18,30	9,13	15,25

Sumber: Susemas, 2004.

Tabel 6.6 Instrumen mitigasi dan penanggulangan risiko yang dihimpun oleh Susenas

Instrumen (persen dalam tiap kelompok)	2003			2004		
	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin	Miskin	Hampir miskin	Bukan miskin
I. Pengurangan (sebelum guncangan)						
I.I. Pencegahan (tindakan yang mengurangi kemungkinan kerugian)						
1. Pendidikan yang disediakan secara swasta	11,31	12,97	15,15	10,41	12,97	15,75
2. Air bersih	45,46	51,92	58,64	49,08	49,82	60,29
3. Sanitasi	20,01	32,41	57,51	19,13	32,51	60,83
I.II. Simpanan (transfer antar waktu tanpa kompensasi untuk tingkat perbedaan risiko)						
4. Investasi dalam pendidikan	31,05	31,44	27,92	30,63	32,20	29,40
5. Tabungan di lembaga keuangan	11,18	15,75	27,51	14,57	16,65	30,01
6. Aset-aset keuangan lain	0,04	0,10	0,25	0,29	0,35	0,21
7. Jamsostek (simpanan dana untuk pensiun)	1,07	2,71	7,18	1,04	2,87	7,73
I.III. Pengepulan risiko (transfer antar waktu dengan kompensasi untuk tingkat perbedaan risiko)						
8. Kebijakan asuransi swasta	1,02	2,04	6,08	1,36	2,36	7,71
9. JPKM (jaminan kesehatan yang disediakan oleh pemerintah daerah)	0,94	1,18	0,47	1,52	0,75	0,70
10. Dana Kesehatan	0,46	0,29	0,73	0,47	0,38	0,75
11. Kartu Sehat	20,56	14,86	7,68	15,98	13,11	6,77
12. Asuransi Kesehatan Askes (SI untuk pegawai sipil)	0,83	1,77	12,14	0,89	3,34	12,16
13. pembayaran Arisan (skema kredit berputar)	20,81	26,75	29,64	20,13	23,07	31,39
II. Penanggulangan (sesudah guncangan)						
II.I. Pengepulan risiko						
14. Pembayaran dari kebijakan asuransi	0,80	1,20	1,49	1,02	1,71	1,27
15. Pembayaran dari Arisan (skema kredit berputar)	13,22	18,97	19,99	13,40	14,96	20,98
16. Penggunaan pelayanan kesehatan publik (pada klinik-klinik lokal)	0,67	1,26	1,28	0,65	1,12	1,50
17. Keuntungan jaringan pengaman sosial	71,33	63,38	38,91	62,84	54,98	32,99
18. Beasiswa (selain dari beasiswa jaring pengaman)	4,83	2,61	1,69	3,97	2,76	1,75
19. Pembagian uang (biasanya dari rumah tangga)	36,76	37,91	35,77	38,18	34,66	36,30
20. Pembagian makanan (biasanya dari rumah tangga)	62,36	57,38	52,40	60,14	57,72	51,91
II.II. Simpanan						
21. Penarikan tabungan finansial	11,20	14,11	18,68	10,74	11,22	19,75
22. Pembayaran dari aset keuangan lain	0,59	0,26	0,25	0,44	0,36	0,27
23. Uang pensiun	0,97	1,51	4,74	0,48	1,59	4,68
24. Aset warisan	0,66	1,14	1,63	0,55	0,91	1,68
25. Pembayaran kembali uang yang dipinjamkan	3,73	5,16	5,62	3,20	4,50	5,77
26. Peminjaman	17,82	18,67	15,87	16,41	17,35	16,32
27. Pembayaran pelepasan ekuitas	0,11	0,12	0,31	0,06	0,12	0,32
28. Penggadaian barang-barang	1,52	1,35	1,35	1,47	1,65	1,24
29. Penjualan aset-aset rumah tangga	11,37	8,93	7,97	10,83	9,35	6,94
30. Potongan belanja makanan/pendidikan	26,36	22,90	16,47	18,91	14,28	9,87

Sumber: Susenas, 2003 and 2004.

Implikasi untuk mengembangkan sebuah sistem perlindungan sosial

Beberapa implikasi bisa disimpulkan dari penelaahan kami tentang kerentanan dan manajemen risiko yang berguna dalam merancang kebijakan-kebijakan perlindungan sosial yang efektif di Indonesia.

Pertama, mengingat kemiripan antara penduduk miskin dan hampir miskin, adalah penting untuk mengenali bahwa dalam membahas risiko dan kerentanan yang lebih luas, kedua kelompok ini sama-sama perlu dipertimbangkan. Sebenarnya, bagian ini menunjukkan bahwa ketika rumah tangga miskin mengalami pemotongan belanja makanan akibat tingkat guncangan yang lebih luas, pemotongan yang paling parah (dari ukuran terbesar) saat guncangan terjadi tampak pada rumah tangga hampir miskin. Konsisten dengan hasil tersebut, Bab 3 tentang Memahami Kemiskinan mengungkapkan bahwa ketidakmampuan mengatasi guncangan menaikkan tingkat kemiskinan hingga 1,4 persen. Jelas pelbagai guncangan adalah masalah, bukan saja bagi penduduk miskin tetapi juga penduduk hampir miskin, dan dapat berujung pada mekanisme penanggulangan yang memiliki konsekuensi jangka panjang daripada sekadar masuk dan keluar dari kemiskinan.

Kedua, baik profil kerentanan maupun analisis sifat guncangan-guncangan menunjuk pada empat sumber utama kerentanan. Sumber-sumber ini mungkin perlu menjadi fokus pada skema perlindungan sosial manapun di Indonesia:

- ◆ **Risiko pada kapasitas mata pencaharian dan pendapatan secara signifikan lebih besar di antara penduduk yang lebih miskin (penduduk miskin dan hampir miskin).** Faktor-faktor risiko pasar tenaga kerja, seperti ketergantungan pada sektor informal, wirausaha non-profesional, dan kurangnya lapangan kerja, menambah kerentanan terhadap guncangan di antara penduduk miskin. Risiko akan adanya guncangan pendapatan adalah salah satu faktor kunci yang membedakan penduduk miskin dan hampir miskin dari penduduk bukan miskin. Program-program yang menjawab guncangan spesifik rumah tangga atau *covariate* pada pendapatan rumah tangga termiskin ini perlu dipertimbangkan.
- ◆ **Terdapat bukti bahwa ada risiko yang secara relatif lebih tinggi pada kesejahteraan dan kemampuan anak-anak dalam mencari nafkah di masa depan menyusul guncangan di kalangan penduduk miskin dan hampir miskin.** Hal ini dapat mengindikasikan bahwa biaya-biaya peluang (*opportunity costs*) yang digunakan untuk perawatan kesehatan yang bersifat preventif, mengirim serta mempertahankan anak agar tetap pergi ke sekolah, mungkin sangat tinggi. Namun, berbeda dengan guncangan-guncangan yang akut, potensi kerugian yang disebabkan faktor-faktor risiko cenderung muncul secara bertahap dalam bentuk keterbelakangan kronis. Program-program yang ditujukan untuk memastikan setidaknya ada perawatan kesehatan mendasar bagi ibu dan anak-anak; pemenuhan kebutuhan gizi minimum; dan mencegah rumah tangga yang lebih miskin menarik anak-anak mereka keluar dari sekolah, mungkin dapat membantu mengatasi dimensi kerentanan ini.
- ◆ **Guncangan-guncangan kesehatan menjadi sumber kerentanan terutama yang cukup penting di antara rumah tangga miskin di Indonesia.** Guncangan kesehatan secara keseluruhan diidentifikasi sebagai salah satu risiko utama yang tidak lazim dan yang dihadapi oleh rumah tangga. Sebuah sistem perlindungan sosial yang komprehensif perlu mempertimbangkan bagaimana menangani isu ini.
- ◆ **Guncangan utama lainnya yang dilaporkan sendiri oleh rumah tangga adalah “kerugian akibat peraturan pemerintah.”** Diperlukan analisis lebih lanjut untuk menguraikan apa yang dimaksudkan oleh hal ini. Secara terluas, menjaga *terms of trade* (atau biaya hidup) rumah tangga miskin menjadi faktor kunci. Oleh karena itu, pemeliharaan stabilitas ekonomi makro dan stabilitas harga komoditi utama yang dikonsumsi oleh penduduk miskin (seperti beras) menjadi penting, sementara kenaikan harga yang dramatis diduga akan segera menimbulkan dampak negatif.

Demikian juga ketidakpastian peraturan pemerintah dapat dianggap sebagai faktor risiko oleh rumah tangga. Stabilitas kebijakan biasanya sangat dihargai bagi keamanan rumah tangga. Faktor-faktor mungkin berada di luar program perlindungan sosial itu sendiri, namun merupakan aspek-aspek penting dalam strategi yang lebih luas bagi perlindungan sosial serta pengurangan risiko dan kerentanan, sebagaimana kerangka berpikir yang telah diajukan sebelumnya.

Ketiga, hanya ada sedikit bukti bahwa faktor-faktor risiko yang muncul seiring bertambahnya usia berkontribusi pada kerentanan rumah tangga. Angka ketidakmampuan yang dilaporkan di antara orang-orang lanjut usia relatif sama di semua kelompok pendapatan. Partisipasi angkatan kerja dan pengangguran di antara orang lanjut usia yang tertinggi ada pada rumah tangga bukan miskin. Dan orang lanjut usia di rumah tangga miskin dan hampir miskin tinggal dalam rumah tangga yang anggotanya berada pada usia kerja. Berdasarkan temuan ini, penekanan terhadap risiko yang diasosiasikan dengan bertambahnya usia dalam upaya menciptakan sistem keamanan sosial tradisional akhir-akhir ini tampaknya salah tempat.

Keempat, akses yang lebih besar untuk simpanan, tersedianya berbagai bentuk simpanan secara kompetitif, dan pengepulan risiko yang formal mungkin sangat memperbesar manajemen risiko rumah tangga. (Lihat bagian tentang: Menghubungkan Penduduk Miskin pada Layanan Keuangan di Bab 4 untuk rekomendasi yang lebih rinci di sektor ini).



Guncangan-guncangan yang terjadi pada rumah tangga, walaupun menyentuh semua kalangan, menyebabkan pemotongan terparah pada belanja makanan di antara penduduk miskin dan hampir miskin, yang dengan ketergantungannya pada simpanan, tetap tidak memungkinkan mitigasi guncangan secara memuaskan. Kerugian yang mendadak, akut, baik secara sistemik (perubahan peraturan, guncangan ekonomi yang tiba-tiba, pengangguran) maupun spesifik rumah tangga (sekali lagi pengangguran, kehilangan mata pencaharian lain, kondisi kesehatan yang tidak baik) tersebar luas dan dilaporkan oleh semua tipe rumah tangga. Namun, sebagaimana telah didiskusikan sebelumnya, guncangan-guncangan tersebut menyebabkan lebih banyak pemotongan belanja makanan di kalangan rumah tangga miskin dan hampir miskin. Saat guncangan terjadi, rumah tangga sangat mengandalkan bentuk-bentuk simpanan. Penggunaan simpanan finansial tersebar luas, namun penduduk miskin dan hampir miskin sangat mengandalkan bentuk-bentuk simpanan non-finansial, seperti penggadaan dan penjualan aset-aset rumah tangga. Meskipun tidak terbukti sebagai 'respons yang buruk terhadap guncangan', tindakan-tindakan tersebut tidak sepenuhnya efektif untuk mencegah pemotongan pada belanja makanan. Instrumen pengepulan risiko formal terbukti efektif, tapi hanya untuk penduduk bukan miskin. Hal ini mencerminkan rendahnya jaminan asuransi sosial tradisional dan kebijakan asuransi swasta di antara penduduk miskin dan hampir miskin. Akan tetapi, bila tersedia, mekanisme pengepulan risiko informal membantu rumah tangga dalam menangani kerugian ini dengan lebih baik. Rumah tangga jelas dapat mengambil keuntungan dari instrumen yang lebih baik untuk

meningkatkan manajemen risiko. Namun, agar dapat sungguh-sungguh efektif, pengepulan risiko formal yang disediakan sektor publik harus secara kelembagaan sangat berbeda dari model asuransi yang dibiayai pajak penghasilan (*payroll-tax-financed*) yang sangat terstruktur dan secara institusional intensif, dan yang manfaatnya sangat sedikit bagi orang-orang yang paling rentan di Indonesia.

IV Menuju Sistem Perlindungan Sosial Nasional yang Sesuai untuk Indonesia

Para pengambil keputusan amat tertarik membentuk sistem perlindungan sosial nasional, dan sekarang adalah kesempatan tepat untuk mengembangkan sistem tersebut. Ketertarikan tersebut didorong oleh sedikitnya dua faktor yang telah sedikit banyak disinggung pada bagian sebelumnya di bab ini. Kedua faktor tersebut adalah: (i) pengurangan subsidi BBM yang memberikan cadangan anggaran dalam jumlah besar bagi pemerintah, serta keinginan pemerintah untuk menyalurkan uang tersebut bagi program-program pemberantasan kemiskinan yang lebih efektif; dan (ii) keprihatinan terhadap munculnya kembali pendekatan perencanaan dan implementasi program anti-kemiskinan yang bersifat *ad hoc* dan terpecah-pecah semasa pemulihan pasca-krisis. Ada juga kekhawatiran terhadap undang-undang jaminan sosial (Undang-undang No. 40/2004) yang memperluas cakupan nominal asuransi sosial berbasis pajak penghasilan secara nasional, namun dengan mengabaikan kapasitas institusional, aspek risiko terbesar yang dihadapi rumah tangga Indonesia, dan potensi beban fiskal yang akan muncul dari program tersebut.

Adalah tepat bila pemerintah ingin menerapkan sistem perlindungan sosial yang koheren dan terkoordinasi untuk memberikan rumah tangga lebih banyak pilihan dalam menghadapi masa sulit dan secara umum mendukung upaya memberantas kemiskinan. Kesediaan pemerintah untuk merevisi sistem perlindungan sosial menunjukkan beberapa fakta-fakta penting tentang pelbagai kebijakan dan program perlindungan sosial yang ada saat ini, seperti bantuan sosial bersasaran, program asuransi sosial tradisional, dan subsidi bahan bakar yang dahulu sangat dominan. Yakni, bahwa program-program tersebut, dalam tingkatan yang berbeda-beda, tergolong mahal dan regresif, belum mampu menjawab masalah kerentanan, dan seharusnya bisa menyumbang lebih banyak sebagai bagian dari strategi yang lebih luas untuk mengurangi kemiskinan. Penting untuk memastikan bahwa sistem tersebut menjawab faktor-faktor risiko yang paling mengancam rumah tangga miskin dan hampir miskin, dan secara institusional tepat untuk Indonesia. Untuk itu, Bagian III menganalisis kerentanan, guncangan dan manajemen risiko di tingkat rumah tangga. Bagian tersebut memberikan masukan bagi para penentu kebijakan tentang jenis sistem perlindungan sosial yang paling menguntungkan bagi rumah tangga Indonesia mengingat risiko yang dihadapi oleh rumah tangga tersebut, kerugian yang sering mereka alami, instrumen-instrumen yang mereka miliki, serta instrumen yang seharusnya bisa berguna namun tak dapat mereka akses, khususnya bagi rumah tangga miskin dan hampir miskin.

Adalah penting untuk menegaskan bahwa tujuan pelbagai program serta kebijakan perlindungan sosial itu berbeda – namun tidak perlu terpisah – dari serangkaian kebijakan yang lebih luas untuk mengentaskan rakyat dari kemiskinan. Seperti telah disebutkan sebelumnya, tujuan Jaring Pengaman Sosial (JPS) semasa krisis secara umum telah sesuai dengan tujuan kebijakan perlindungan sosial yang telah dikenal secara internasional, yaitu: (i) mengurangi kemiskinan rumah tangga miskin saat ini dengan meningkatkan tingkat konsumsi mereka; (ii) mencegah agar rumah tangga hampir miskin tidak jatuh miskin; serta (iii) membantu mencegah penurunan drastis pendapatan rumah tangga—baik rumah tangga hampir miskin maupun rumah tangga tidak miskin—akibat krisis. Ketiga tujuan tersebut tepat dan sejalan dengan apa yang biasanya diharapkan dari sistem perlindungan sosial. Tetapi, struktur program jaringan pengaman yang ada sekarang tidak memilah-milah ketiga tujuan tersebut. Dalam upaya membantu rumah tangga mengelola risiko, tujuan (ii) dan (iii) berbeda dari tujuan (i), yang adalah tujuan lebih umum strategi pengentasan kemiskinan secara keseluruhan. Akibatnya, setiap tujuan tersebut tidak searah dengan instrumen kebijakan yang digunakan untuk mencapainya.

Lemahnya kinerja program jaringan pengaman sosial di masa lalu disebabkan oleh ketidakjelasan dan pencampuran pelbagai tujuan sebuah sistem perlindungan sosial, dan kurang pemahannya pembuat kebijakan tentang kondisi ketika tujuan tersebut berbeda dari tujuan yang sifatnya murni memberantas kemiskinan. Misalnya, meskipun struktur dari beberapa komponen program jaringan pengaman mampu meningkatkan konsumsi rumah tangga miskin, komponen tersebut tidak dapat mencegah jatuh miskinnya rumah tangga hampir miskin. Dalam menentukan sistem perlindungan sosial yang baru di masa depan, penentu kebijakan perlu memperjelas cara sistem tersebut mencapai masing-masing dari ketiga tujuan di atas.

Tujuan yang berbeda lebih baik dicapai dengan instrumen yang berbeda. Program yang paling sesuai untuk menghadapi faktor-faktor penentu (dan memberikan perlindungan dari) kerugian yang muncul setelah jangka waktu yang lama (misalnya kerugian akibat malnutrisi anak, kurangnya imunisasi, dll) sangat berbeda dari program yang akan sangat efektif mencakup kerugian yang kritis serta mendadak (seperti pengangguran, cacat/ketidakmampuan atau kehilangan akibat kondisi kesehatan). Instrumen tertentu yang akan dipakai (melalui pengepulan risiko, simpanan, atau pencegahan) untuk melindungi dari kerugian yang mungkin akan timbul (kehilangan pekerjaan, sakit, dll), hendaknya mencerminkan sifat kerugian tersebut (sering atau jarang; kecil atau besar; berdampak individual atau lebih luas). Terlebih lagi, rancangan logistik instrumen tersebut (metode penentuan sasaran, dll) hendaknya sesuai dengan kerugian yang memang ingin dicakup.

Ada beberapa hal penting yang harus segera diberi perhatian dalam menerapkan sistem perlindungan sosial yang memungkinkan bagi Indonesia saat ini.

Pertama, jelas bahwa pemerintah perlu menyediakan instrumen pengepulan risiko yang lebih efektif untuk menambah pilihan rumah tangga dalam mengelola risiko mereka, mengingat terbatasnya instrumen pengepulan risiko formal yang ada serta sifat risiko (kurangnya lapangan kerja, pengangguran, berkurangnya kesehatan) yang harus dicakup. Kedua, ada bukti bahwa rumah tangga diuntungkan dengan adanya instrumen-instrumen pengepulan risiko dan simpanan yang disediakan swasta, khususnya instrumen keuangan yang canggih, aman serta harganya kompetitif. Ketiga, dalam banyak hal, masalah-masalah kronis yang menyebabkan rumah tangga miskin dan hampir miskin semakin rentan terhadap musibah dapat diatasi dengan usaha pencegahan yang lebih efektif dan luas. Selanjutnya dalam bagian ini kita akan membicarakan kebijakan dan program yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah untuk secara langsung menjawab poin pertama dan ketiga.¹⁵⁸

Secara khusus, mengingat risiko dan kerentanan yang sekilas dijelaskan pada bagian sebelumnya, ada baiknya Indonesia mempertimbangkan pendekatan empat sisi terhadap strategi perlindungan sosial, yang sedapat mungkin akan membangun program yang telah ada dan menyentuh risiko dan kerentanan yang aktual, yang dihadapi oleh rumah tangga miskin. Analisis risiko dan kerentanan (ARK) yang dipaparkan dalam bab ini menunjukkan bahwa rumah tangga paling terpengaruh oleh guncangan-guncangan katastrofis (dan sistemik), dan untuk mereka, perlindungan sosial terbaik adalah lewat instrumen pengepulan risiko nasional yang umum dan dirancang dengan sederhana, alih-alih bentuk-bentuk asuransi sosial tertutup yang canggih. ARK menunjukkan tiga faktor kerentanan dan risiko umum yang harus dipertimbangkan pemerintah dalam mengembangkan sistem perlindungan sosialnya. Sistem asuransi sosial berskala besar yang diimpikan oleh Dana Keamanan Sosial Nasional kurang menjadi prioritas bila dilihat dari sudut pandang ini.



¹⁵⁸ Area kedua, meski dekat dengan manajemen risiko yang efektif, lebih terkait dengan kebijakan sektor keuangan dan tersedianya instrumen pinjaman yang aman dan harganya kompetitif. Lihat Bab 4 tentang Pertumbuhan untuk penjelasan lebih rinci.



- ◆ **Program bantuan tunai bersyarat ('cash for education and health').** Program seperti ini akan secara khusus bertujuan menjawab temuan tentang faktor-faktor risiko yang tampaknya menghalangi perkembangan manusia rumah tangga miskin akibat mekanisme respons yang buruk terhadap musibah, khususnya yang menghambat perkembangan anak-anak (misalnya dengan mengurangi biaya pendidikan dan perawatan kesehatan).
- ◆ **Program 'padat karya' ('cash for work').** Salah satu faktor risiko terbesar bagi rumah tangga miskin dan hampir miskin tampaknya adalah guncangan terhadap pendapatan mereka – khususnya mengingat kerentanan mereka terhadap pengangguran sektor informal, wirausaha, dll. Salah satu tujuan program ini adalah untuk mengurangi faktor risiko tersebut.
- ◆ **Asuransi kesehatan.** Salah satu faktor risiko terpenting yang berulang kali dilaporkan oleh rumah tangga miskin dan hampir miskin adalah masalah-masalah yang berhubungan dengan kesehatan, seperti biaya perawatan kesehatan rutin yang berkurang untuk anak-anak (kebalikan dari guncangan kesehatan sesungguhnya, misalnya anggota keluarga yang sakit) Perlu dipikirkan cara terbaik untuk menyentuh faktor risiko ini dengan program yang efisien dan tepat sasaran.
- ◆ **Stabilisasi harga beras.** Menjaga agar harga beras tetap stabil sangat penting bagi rumah tangga miskin, namun sistem yang ada sekarang untuk mencegah lonjakan harga beras amat buruk. Cara yang paling efektif untuk mencegah kenaikan harga beras adalah dengan mengizinkan impor beras dengan bea masuk yang rendah.

Sehubungan dengan hal ini, untuk mengembangkan suatu sistem baru yang menitikberatkan pada kerentanan dan risiko aktual, pemerintah hendaknya mempertimbangkan program 'jaring pengaman' atau 'perlindungan sosial' mana sajakah yang perlu dihapus. Selain itu, pemerintah perlu mempertimbangkan untuk memperbaiki program yang telah ada untuk mendukung program-program di atas atau untuk menjawab masalah risiko dan kerentanan yang teridentifikasi sebelumnya. Penghapusan bertahap program yang ada mungkin dibutuhkan agar tercipta sistem perlindungan sosial yang efisien. Dari sudut pandang keuangan, sistem perlindungan sosial yang komprehensif dan terpadu dengan beberapa program besar juga dapat meningkatkan koordinasi institusional, efektivitas biaya dan efisiensi program.

Program bantuan tunai bersyarat

Keputusan Indonesia untuk beralih dari subsidi komoditi yang tidak efisien dan regresif ke sistem bantuan tunai adalah langkah yang tepat. Peralihan ke program bantuan tunai, seperti program SLT yang baru saja ditetapkan di Indonesia, penting karena memungkinkan rumah tangga untuk menjawab kebutuhan mendesak mereka (yang memang adalah salah satu tujuan dan fitur dari pengepulan risiko) dan—karena uang tunai dapat digunakan secara fleksibel (*fungible*)—membelanjakannya pada hal-hal yang dapat memperkuat modal SDM (baik berupa investasi pada gizi yang lebih baik, perhatian pada kesehatan primer, atau tetap menyekolahkan anak) dan dengan demikian mengurangi kerentanan mereka di masa datang (yaitu pencegahan). Bantuan tunai terbukti lebih efisien dan efektif dibandingkan bantuan yang lain (lihat Kotak 6.3). Setelah pengurangan subsidi BBM, Indonesia dapat melangkah lebih jauh dengan mengubah pelbagai kebijakan subsidi komoditi lainnya—seperti subsidi pupuk dan beras miskin sekarang ini—menjadi kebijakan bantuan tunai, sehingga mengurangi distorsi harga pasar komoditi-komoditi tersebut.

Kotak 6.3 Munculnya bantuan tunai sebagai instrumen kebijakan sosial di negara berkembang

Negara-negara dalam berbagai tingkat perkembangan dan pendapatan telah menggunakan berbagai macam instrumen untuk memberikan kompensasi pada rumah tangga karena adanya perubahan harga, untuk membantu mereka mengatasi guncangan ekonomi, dan untuk mengurangi penderitaan rumah tangga miskin. Di negara maju, penggunaan uang tunai sudah dapat dilakukan dalam program bantuan sementara atau tetap dan dalam subsidi pengangguran.

Di negara berkembang, bantuan uang tunai kurang lazim dilakukan dan cara yang lebih sering dipakai adalah subsidi harga barang yang dikonsumsi secara luas oleh rumah tangga miskin, atau bentuk pemberian lainnya (biasanya makanan). Alasan untuk lebih memilih mekanisme subsidi daripada pemberian tunai ini agak bersifat paternalistik, dan berdasar pada ketidakpercayaan terhadap keputusan konsumsi rumah tangga, khususnya kapasitas rumah tangga termiskin untuk membuat keputusan yang masuk akal yang akan mampu meningkatkan kesejahteraan rumah tangga. Contohnya, karena uang tunai dapat digunakan untuk membeli apa saja (*fungible*), pemberian makanan dipercaya dapat menjamin konsumsi makanan dan mengurangi 'pengeluaran yang serampangan' atau pola pengeluaran yang dianggap kurang diinginkan oleh masyarakat, seperti alkohol, rokok, dan judi.

Namun, tak satupun pernyataan tersebut didukung oleh bukti yang kuat. Faktanya adalah bahwa sebaliknya, metode yang lebih tradisional pemerintah untuk membantu rumah tangga tersebut untuk mengelola risiko dan kemiskinan dapat memperburuk hasil akhir kebijakan tersebut. Subsidi harga secara umum dimanfaatkan oleh kelompok rumah tangga tidak miskin dan akibatnya pemberian itu tidak kena sasaran. Bantuan berupa makanan akan bersaing dengan produk dan konsumsi makanan lokal yang mungkin akan menyebabkan hilangnya produk makanan lokal.

Akhir-akhir ini pemerintah di banyak negara berkembang sudah mulai memilih pemberian uang tunai—yang bila dibandingkan dengan pemberian barang lain lebih murah untuk dilaksanakan—dan menghasilkan keuntungan serupa atau bahkan lebih baik daripada pemberian barang-barang lain. Dengan pemberian tunai, rumah tangga akan mampu membeli makanan yang mereka pilih sendiri di pasar setempat dan mereka dapat membelinya dalam jumlah yang sedikit dan menentukan mana yang akan dikonsumsi dan disimpan.

Para pembuat kebijakan cenderung meninggalkan pendekatan yang mencampuri mekanisme pasar—baik secara langsung dalam bentuk subsidi harga maupun secara tidak langsung akibat penyimpangan dari transfer dalam bentuk barang—ke arah pendekatan yang lebih mempercayai keputusan yang dibuat oleh para ibu. Perubahan ini didorong oleh bukti yang menunjukkan bahwa, meskipun beberapa 'pengeluaran yang serampangan' memang terjadi, mayoritas ibu membuat keputusan yang masuk akal dan meningkatkan kesejahteraan rumah tangga.

Program bantuan tunai bersyarat dapat lebih daripada sekadar menyediakan uang tunai bagi rumah tangga miskin. Dengan mensyaratkan bantuan tunai pada perilaku investasi modal SDM tertentu, program bantuan tunai bersyarat dapat lebih dari sekadar mengurangi kemiskinan jangka pendek. Sebagai instrumen anti-kemiskinan, bantuan tunai menyentuh satu sisi kemiskinan, tapi dimensi lainnya tetap tak terpengaruh atau hanya terpengaruh secara tak langsung. Program bantuan tunai bersyarat (BTB), sebaliknya, melakukan transfer tunai pada rumah tangga miskin sambil mendorong permintaan rumah tangga atas layanan kesehatan dan pendidikan sehingga tercipta akumulasi modal SDM. Sebagai syarat untuk menerima uang tunai, Program BTB mengharuskan rumah tangga melakukan pemeriksaan kesehatan, vaksinasi dan perawatan kesehatan bersifat preventif lainnya untuk anak-anak mereka yang masih kecil, serta mempertahankan anak-anak mereka tetap di sekolah (lihat Kotak 6.4). Dari perspektif 'manajemen risiko', lewat uang tunai bersyarat, pemerintah menambahkan instrumen 'pencegahan' rumah tangga untuk menjawab problem kerentanan kronis dengan mengurangi kemungkinan terjadinya kerugian dalam masa sulit. Model BTB memberikan sejumlah keuntungan. BTB ini fleksibel (dapat disesuaikan dengan kebutuhan tiap negara), dapat diterapkan pada skala kecil maupun besar (bisa sebagai proyek percontohan dan maupun proyek besar), serta secara fiskal berkelanjutan (efektivitas biaya BTB umumnya lebih baik daripada program lainnya).

Evaluasi terhadap dampak bantuan tunai bersyarat menunjukkan hasil yang mengesankan karena berhasil meningkatkan jumlah anak yang masuk sekolah dan penggunaan layanan kesehatan yang bersifat preventif di antara rumah tangga miskin. Berdasarkan penelitian Rawlings dan Rubio (2003), program bantuan tunai bersyarat (BTB) efektif memacu kenaikan modal SDM rumah tangga miskin. Misalnya, BTB digunakan untuk: meningkatkan gizi

anak dan memperbaiki vaksinasi, sehingga mencegah meluasnya penyebaran penyakit serta kurang gizi; meningkatkan kesehatan ibu dengan meningkatkan pemeriksaan sebelum melahirkan; dan meningkatkan jumlah anak sekolah dasar yang melanjutkan ke sekolah menengah. Tingginya anak yang masuk sekolah dan tingkat pendidikan juga akan mengurangi jumlah tenaga kerja anak. Di Meksiko, kesenjangan kemiskinan berkurang hingga 30 persen dan keparahan kemiskinan berkurang hingga 45 persen setelah program tersebut dilaksanakan (Skoufias, 2005). Di Kolombia, kemiskinan absolut cenderung berkurang sampai 6 persen setelah program tersebut berlangsung selama kira-kira 1 tahun (Attanasio et al, 2004). Dalam banyak kasus, lebih dari 40 persen hasil positif program tersebut dinikmati oleh kelompok penduduk yang termiskin. Di Nikaragua, rata-rata angka partisipasi sekolah di daerah yang mendapatkan program tersebut naik hampir 22 poin, dari sebelumnya hanya 68,5 persen. Di Meksiko, program *Progesa* mengurangi antara 10 hingga 14 persen jumlah anak usia 8-17 tahun yang bekerja dibandingkan sebelum program tersebut berlangsung (Parker and Skoufias, 2000). Evaluasi terhadap *Progesa* menunjukkan peningkatan yang signifikan dalam pengawasan gizi dan tingkat imunisasi. Jumlah kunjungan untuk memonitor pertumbuhan anak-anak di bawah tiga tahun yang mengikuti program *Progesa* naik antara 30 sampai 60 persen, sedang anak-anak balita program *Progesa* yang sakit 12 persen lebih sedikit dibanding anak-anak di luar program *Progesa* (Gertler et al, 2006). Beberapa negara juga melaporkan bahwa program tersebut meningkatkan peran perempuan dalam rumah tangga dan/atau masyarakat.

Model bantuan tunai bersyarat dapat diadaptasi di Indonesia untuk menyentuh tujuan-tujuan multi-dimensional. Program bantuan tunai bersyarat (BTB) dapat dirancang khusus untuk mengatasi tingginya angka kematian ibu hamil dan angka kematian bayi, kurang gizi, sedikitnya anak dari rumah tangga miskin yang melanjutkan ke SMP, dan kurangnya akses air dan sanitasi di Indonesia. Berdasarkan pengalaman negara lain, program BTB di Indonesia dapat mengurangi tingkat kematian ibu hamil dengan meningkatkan pemeriksaan kehamilan sejak awal, menyediakan vitamin dan suplemen lain, serta memberikan pendidikan kesehatan. Sebagai tambahan, program tersebut dapat menurunkan tingkat kematian anak dengan memperluas cakupan vaksinasi dan menyediakan vitamin serta suplemen lain (zat besi, dll) sekaligus pendidikan tentang gizi. Namun sangat perlu dipastikan bahwa kondisi kesehatan dapat dipenuhi dengan menggunakan layanan dari penyedia swasta/non-pemerintah. Di bidang pendidikan, jumlah anak-anak dari rumah tangga miskin yang melanjutkan ke SMP dapat ditingkatkan sehingga akan terdapat lebih banyak lulusan sekolah menengah. Hal ini akan memberikan sumbangan yang signifikan untuk mencapai Sasaran Pembangunan Milenium.



Kotak 6.4 Apakah bantuan tunai bersyarat (BTB) itu dan apa tujuannya?

Program BTB menyediakan uang tunai untuk rumah tangga terpilih dan seringkali sangat miskin apabila rumah tangga tersebut telah memenuhi persyaratan atau tanggung jawab tertentu yang biasanya berhubungan dengan perolehan rumah tangga akan layanan kesehatan dan gizi serta pendidikan. Program ini menciptakan dua kekuatan hebat. Pertama, motivasi rumah tangga yang menginginkan uang tunai dan yang meminta layanan agar prasyarat program terpenuhi. Kedua, motivasi para penyedia layanan yang harus menyediakan layanan—karena apabila layanan tersebut tidak tersedia, rumah tangga tidak dapat menerima uang tunainya. Di kebanyakan negara, uang tersebut diberikan kepada kepala keluarga yang perempuan.

Apakah komponen umum BTB itu?

1. **Komponen gizi dan kesehatan.** Kedua komponen ini memastikan bahwa anak umur 0 hingga 5 tahun serta ibu hamil dan menyusui akan mendapat layanan kesehatan dasar yang bersifat preventif sehingga menghindarkan mereka dari penyakit menular, kurang gizi serta kesehatan yang buruk. Layanan kesehatan tersebut di antaranya berupa pemeriksaan kesehatan berkala, seperti pemantauan pertumbuhan anak, vaksinasi dan pemeriksaan kehamilan, serta pemberian vitamin dan suplemen. Rumah tangga dengan anak umur 0 sampai 5 tahun seringkali menerima uang—biasanya total jumlah uangnya tidak tergantung jumlah anak—dengan syarat anak-anak itu harus dibawa ke Puskesmas atau Posyandu. Untuk memastikan bahwa layanan ini—dan juga suplemen yang tersedia—sesuai dengan permintaan, program ini seringkali juga memberikan dana untuk menambah layanan kesehatan serta gizi pada tingkat daerah.
2. **Komponen pendidikan.** Program ini bertujuan untuk mendorong rumah tangga yang memiliki anak usia sekolah—biasanya umur 6 sampai 17 tahun—untuk memasukkan anak ke sekolah dan tetap menyekolahkan anak-anaknya. Uang yang diberikan biasanya tergantung pada jumlah, tingkat serta jenis kelamin anak. Hal ini bertujuan agar anak-anak masuk sekolah pada tingkat tertentu, misalnya waktu anak lulus SD dan akan masuk SMP, atau memberikan bantuan uang yang lebih banyak kepada anak-anak yang lebih besar karena mereka mungkin mendapat upah yang lebih besar kalau bekerja, atau meningkatkan jumlah perempuan yang masuk sekolah jika mereka tertinggal dibandingkan laki-laki (misalnya di Meksiko). Bantuan uang tunai tersebut membantu rumah tangga untuk membayar biaya pendidikan (buku dan kebutuhan lain) karena anak-anak tidak lagi memiliki penghasilan (karena mereka tidak bekerja) jika mereka memilih belajar. Di banyak negara, anak-anak miskin tidak pergi ke sekolah (khususnya sekolah tingkat menengah) karena mereka harus bekerja untuk membantu keuangan rumah tangga. Dalam hal ini, sekadar melakukan intervensi sisi penawaran (investasi untuk sekolah, guru, dll) seringkali tidak cukup untuk menambah jumlah anak miskin yang masuk sekolah dan tetap melanjutkan sekolah. Program BTB juga dapat meningkatkan kualitas pendidikan dengan menetapkan standar minimum bagi penyedia layanan yang ingin terlibat program ini (misalnya Kolombia) dan menyediakan dana tambahan untuk meningkatkan sisi penawaran.

Dalam beberapa program yang sudah ada cukup lama, terbentuk hubungan resmi antara para penerima bantuan BTB dan penyedia layanan komplementer lainnya. Misalnya di *Bridge Program* di Chile, para penerima bantuan didukung oleh satu pekerja sosial selama dua tahun untuk membantu para penerima bantuan ini menyatu dengan jaringan layanan dan program yang lebih luas. Hal serupa terjadi di *Bolsa Familia* di Brasil; program tersebut menghubungkan para penerima program dengan latihan membaca, program kredit kecil serta pengembangan usaha. Usaha ini seringkali melibatkan masyarakat sipil terkait, melalui keikutsertaan dalam dewan konsultasi (di Argentina, Brasil, dan Chile) atau salah seorang penerima bantuan terpilih yang menjadi penghubung antara program dan masyarakatnya (di Meksiko dan Kolombia).

Mengingat tradisi perkembangan masyarakat yang panjang, Indonesia dapat menguji-cobakan bantuan tunai bersyarat ini kepada masyarakat. Sebuah inovasi dalam model BTB yang belum pernah dicobakan di tempat lain adalah memberikan hibah kepada masyarakat lokal dengan syarat masyarakat tersebut mencapai indikator kesehatan dan pendidikan yang sama dengan yang disyaratkan oleh program BTB rumah tangga. Pendekatan ini mungkin akan paling efektif jika ada masalah-masalah yang sebaiknya ditangani secara kolektif. Sebagaimana program pemberdayaan masyarakat yang lain, fasilitator yang terlatih diperlukan untuk membantu masyarakat secara kolektif untuk mendiagnosis masalah-masalah pendidikan dan kesehatan yang terdapat di desa mereka, dan mengidentifikasi langkah-langkah yang dapat diambil untuk mengatasinya.

Hibah komunitas (*block grant*), seperti juga bantuan uang untuk rumah tangga, dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah yang telah teridentifikasi atau memenuhi kebutuhan lain masyarakat, selama syarat-syaratnya dipenuhi. Masyarakat, misalnya, dapat membantu memecahkan masalah berskala kecil dengan menyediakan layanan: (i) dalam bidang pendidikan, dengan menyediakan transportasi bersubsidi agar anak-anak dapat pergi ke SMP yang jauh jaraknya, menyediakan buku pelajaran atau kebutuhan sekolah lainnya, mendukung profesionalisme guru, atau meningkatkan

infrastruktur sekolah; dan (ii) dalam bidang kesehatan, dengan menyediakan transportasi bersubsidi untuk transportasi ke klinik-klinik kesehatan agar para wanita hamil dapat menerima pemeriksaan kehamilan yang tepat dan/atau menyediakan biaya bagi bidan untuk berkunjung ke rumah-rumah untuk memberikan layanan kehamilan, melahirkan, serta perawatan selama kehamilan, menyediakan tambahan gizi, atau memelopori pendidikan kesehatan. Masyarakat juga dapat membantu permintaan layanan yang meningkat, misalnya dengan membantu orang tua memahami hubungan dan manfaat pendidikan bagi anak-anaknya, atau dengan menyadarkan masyarakat tentang pemahaman dan pentingnya wanita hamil dan ibu yang baru melahirkan untuk mendapatkan layanan kesehatan yang diperlukan.

Dalam konteks desentralisasi Indonesia, program bantuan tunai bersyarat perlu dirancang untuk mengembangkan tersedianya layanan yang lebih kuat di tingkat daerah. Dengan desentralisasi, pemerintah kabupaten/kota menjadi ujung tombak bagi layanan kesehatan dan pendidikan, sehingga dibutuhkan komitmen serta minat mereka akan program untuk memastikan agar program tersebut dapat berjalan baik. Mengingat bahwa program BTB seperti akan terbatas hasilnya jika tidak tersedia cukup dana untuk memenuhi peningkatan permintaan atas pelayanan, peran penting pemerintah kabupaten/kota adalah menjawab masalah sisi penawaran.¹⁵⁸ Keterlibatan mereka dalam pelaksanaan program ini juga sejalan dengan desentralisasi. Jika diterapkan secara bersama, penting sekali untuk memperjelas peranan serta tanggung jawab pemerintah pada masing-masing tingkat pemerintahan dalam sebuah perjanjian pelaksanaan program. Program ini membutuhkan investasi yang cukup besar untuk memperkuat kapasitas kelembagaan maupun individual.

Efektivitas bantuan tunai bersyarat rumah tangga dalam bidang kesehatan, gizi, serta pendidikan, sebagian akan tergantung pada kualitas identifikasi sasaran dan kondisi modal SDM. Prasyarat BTB rumah tangga harus dibuat sederhana sehingga akan mudah dipahami baik oleh para penerima bantuan maupun juga para penyedia layanan. Selain itu, prasyarat tersebut harus menjawab permasalahan utama rumah tangga miskin untuk bisa memiliki pendidikan dan kesehatan yang lebih baik. Bukti dari beberapa studi dampak program tersebut menyimpulkan bahwa dampak BTB pada angka partisipasi, misalnya, terutama pada anak-anak amat tinggi kecenderungannya untuk putus sekolah, serta pada kelas-kelas transisi dengan tingkat putus sekolah yang tinggi (Schady, 2006; de Janvry, 2006). Penentuan rumah tangga sasaran dalam BTB di negara-negara lain umumnya dilakukan dengan kombinasi indikator-indikator geografis dan rumah tangga. Tapi meskipun kinerja BTB umumnya lebih baik daripada program bantuan sosial lainnya, program ini masih mengabaikan beberapa rumah tangga miskin. Mengingat profil kemiskinan di Indonesia (telah digambarkan sebelumnya), penentuan rumah tangga miskin yang akan menjadi sasaran program ini akan cukup sulit (lihat Bagian 'Menentukan Sasaran Program' dan Kotak 6.7).

Mengingat kebutuhan perencanaan yang rinci dan tingkat keruwetan administratif dan operasional, program BTB perlu diperkenalkan secara bertahap. Di negara-negara Amerika Latin yang berpendapatan menengah, program BTB sering berawal sebagai program percontohan untuk rumah tangga pribumi di pedesaan yang teramat miskin, yang kemudian diperluas sedikit demi sedikit. Contohnya, program terbesar (*Bolsa Familia*, mencakup 11,1 juta rumah tangga di Brasil) dibentuk melalui penyatuan 4 program bantuan tunai yang sudah ada sebelumnya.

Merancang fitur-fitur utama dari rancangan program akan menjadi tugas berat yang membutuhkan cukup waktu serta sumber daya. Meskipun pengalaman Subsidi Tunai Langsung (SLT) menunjukkan bahwa pembayaran uang tunai dapat dilakukan melalui kantor pos kepada penduduk di seluruh Indonesia, adanya prasyarat kondisi-kondisi pendidikan dan kesehatan yang harus dipenuhi penerima bantuan tunai akan menambah keruwetan program dan menciptakan dinamika yang sangat berbeda. Misalnya, bantuan tunai bersyarat rumah tangga akan memerlukan: (i) daftar nama para penerima dana dengan informasi demografis rumah tangga yang relevan dengan prasyarat yang diajukan; (ii) kebijakan dan prosedur untuk menentukan pemenuhan prasyarat, serta tindakan yang harus dilakukan terhadap rumah tangga yang tidak memenuhi prasyarat tersebut; (iii) analisis ketersediaan layanan kesehatan dan pendidikan yang relevan, dan rencana

¹⁵⁸ Mengingat pengeluaran tingkat Pusat yang terus menerus untuk kesehatan dan pendidikan, akan menjadi tantangan bagi Lembaga yang mengelola program BTB untuk mengkoordinasikan intervensi tambahan mengenai kebutuhan sampingan untuk memenuhi permintaan yang meningkat.

tindak lanjut yang menjawab masalah-masalah sisi penawaran; dan (iv) sistem penanganan keluhan, termasuk untuk melakukan banding atas keputusan yang ada. Program BTB komunitas juga membutuhkan kapasitas administrasi yang signifikan, meskipun untuk itu, program dapat belajar dari pengalaman program-program berbasis komunitas yang memfasilitasi masyarakat untuk merencanakan dan melaksanakan proyek infrastruktur. Kedua pendekatan tersebut juga membutuhkan sistem monitoring (termasuk Sistem Manajemen Informasi), strategi sosialisasi yang ditujukan kepada rumah tangga atau masyarakat penerima uang bantuan dan pihak-pihak pemangku kepentingan lainnya, dan terakhir, serangkaian mekanisme akuntabilitas.

Implementasi setiap program baru akan selalu menghadapi tantangan, dan tidak semua tantangan tersebut dapat diantisipasi. Kuncinya adalah mencari mekanisme untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah sejak awal daripada sekadar menunggu masalah itu pergi dengan sendirinya. Hal ini penting sekali khususnya apabila program tersebut akan merupakan program bersama pemerintah pusat dan daerah. Sebagai tambahan, selama pemantauan (monitoring) penerapan program ini berlangsung, penting sekali untuk melaksanakan reviu terhadap kontrol kualitas serta pemeriksaan independen secara berkala.

Karena program bantuan tunai bersyarat belum pernah diterapkan sebelumnya di Indonesia, penting bagi pemerintah untuk menelaah dampak program BTB tersebut secara ketat sebelum memperluas daerah cakupannya.

Sudah ada evaluasi yang sangat berkualitas terhadap program BTB di negara-negara lain yang membuktikan hasil program tersebut. Kesuksesan program BTB di negara lain bukanlah jaminan bahwa hal serupa akan terjadi juga di Indonesia. Penting sekali bila Indonesia menggunakan pendekatan evaluasi yang berkualitas tinggi yang serupa dalam menilai efektivitas cakupan serta penentuan program, dan menentukan ada tidaknya peningkatan dalam penggunaan layanan kesehatan dan pendidikan, dan peningkatan pencapaian pendidikan, kesehatan dan status gizi. Evaluasi terhadap proses juga akan membantu para penentu kebijakan untuk lebih memahami komponen yang berhasil, yang gagal, serta alasan di balik keberhasilan dan kegagalan tersebut.

Padat karya (*workfare*)

Salah satu pilihan kebijakan publik yang menjanjikan untuk menjawab problem guncangan pendapatan rumah tangga—khususnya kerentanan rumah tangga miskin dan hampir miskin— adalah program-program '*padat karya*' atau program '*upah kerja*'. Program tersebut telah berhasil dijalankan di negara-negara berpendapatan rendah dan menengah dengan sektor informal yang besar. Program tersebut sudah dilembagakan di beberapa negara agar dapat secara otomatis merespons situasi ekonomi yang memburuk, dan berfungsi sebagai sumber pendapatan jika misalnya pengurangan jam kerja dan penghasilan, kehilangan pekerjaan, kegagalan usaha kecil meluas. Dengan cara ini, program ini dapat berfungsi sebagai asuransi sosial atau asuransi pendapatan di negara-negara yang sulit menerapkan asuransi sosial tradisional yang secara institusional intensif dan sangat terstruktur (lihat Kotak 6.5).

Kotak 6.5 Dapatkah program ketenagakerjaan pemerintah bertindak sebagai asuransi sosial bagi rumah tangga miskin dan rumah tangga hampir miskin?

Risiko kerugian akibat pengangguran biasanya tidak dianggap 'dapat diasuransikan' oleh pasar swasta, karena hal itu mungkin sangat berkaitan dengan sistem—yaitu ketika pengangguran terjadi, katakanlah dalam resesi ekonomi, banyak sekali orang dalam sebuah *pool* risiko yang terkena dampaknya. Berhubung jumlah 'pemenang' tidak cukup untuk memberikan kompensasi bagi 'yang kalah' akibat guncangan tersebut, kerugian yang diderita penyedia asuransi swasta terlalu besar. Namun perlindungan terhadap penghasilan rumah tangga penting, baik untuk perlindungan sosial maupun untuk alasan efisiensi: perlindungan penghasilan dapat mencegah respons buruk rumah tangga terhadap kondisi yang sulit, selain juga menghindari terjadinya *mismatch* antara pemberi dan pencari pekerjaan dengan menghapuskan unsur ketergesaan dalam proses pencarian pekerjaan. Karena itu, pemerintah terlibat untuk membenahi kegagalan pasar untuk menyediakan atau memerintahkan instrumen asuransi penghasilan: dari pengepulan risiko pada tingkat perusahaan dalam bentuk program pemutusan hubungan kerja (PHK), hingga pengepulan risiko para penduduk bekerja dalam sistem asuransi pengangguran *pay-as-you-go*, bahkan sistem yang berdasar pada simpanan perorangan yang rekeningnya didukung dengan jaminan keuntungan minimum yang dibiayai oleh dana terkumpul.

Namun dalam sistem ekonomi yang segmen terbesarnya adalah tenaga kerja yang bekerja sendiri atau bekerja secara informal, menyediakan asuransi penghasilan dengan instrumen tradisional semacam ini akan sulit secara institusional, bahkan dapat mengalihkan subsidi kepada para pekerja 'formal' yang relatif kaya. Selain itu, sistem pembiayaan struktur asuransi sosial dari sebagian gaji akan menciptakan garis pemisah antara perlindungan yang diterima oleh pekerja dengan kontrak resmi, dan pekerja tanpa kontrak resmi, termasuk wiraswastawan.

Untuk mengatasi masalah ini dan meluaskan cakupan perlindungan penghasilan, pemerintah di banyak negara berpenghasilan menengah dan rendah menawarkan pekerjaan publik atau program 'upah kerja (*cash for work*)'. Karena pekerjaan semacam ini dibiayai langsung dari pendapatan umum pemerintah dan biasanya tidak membedakan jenis pekerjaan yang sebelumnya dimiliki tiap orang (yaitu: apakah pekerjaan resmi, informal, atau usaha sendiri), struktur ini dapat berfungsi secara efektif sebagai instrumen asuransi sosial (yaitu intervensi pengepulan risiko sektor publik). Jika memang tersusun dengan baik, program ini dapat membentuk asuransi sosial yang tampaknya lebih dapat mencakup pekerja yang kehilangan pekerjaan di sektor informal atau mereka yang bekerja sendiri dan usahanya gagal saat keadaan ekonomi memburuk (lihat de Ferranti dkk, 2000 dan Galasso dan Ravallion, 2001).

Faktor penting dalam program pemberian pekerjaan publik yang secara langsung menentukan keberhasilannya sebagai program asuransi penghasilan untuk sektor informal adalah tingkat upah. Tingkat upah perlu dirancang secara benar untuk memastikan bahwa program perlindungan dapat meraih mereka yang paling membutuhkan, siap pakai saat keadaan ekonomi memburuk, serta tidak menciptakan distorsi yang merusak ketika pasar tenaga kerja membaik.

Pada Program Penjaminan Pekerjaan '*Guaranteed Employment Program*' baru di India, para penerima bantuan ditawarkan keuntungan yang setara dengan upah minimum resmi. Namun jumlah jam dan hari kerja dalam program ini, serta jumlah para penerima bantuan dalam tiap daerah, harus dibatasi secara ketat untuk memperhitungkan biaya. Secara praktis, dalam hal program pemberian pekerjaan publik, India menolak bentuk perlindungan penghasilan yang bersifat swa-penargetan (*self-targeting*) tanpa kuota demi sebuah program pertolongan bantuan pengangguran yang relatif lebih mahal (dari segi upah yang di atas nilai pasar) dan memiliki kuota yang ketat sehingga cakupannya terbatas.

Pengalaman Indonesia dalam implementasi program padat karya sebelumnya dapat memberikan pelajaran penting bagi para penentu kebijakan. Beberapa program 'padat karya' yang dilaksanakan sebagai bagian dari paket JPS ada yang masih berjalan hingga saat ini. Evaluasi awal terhadap program JPS menunjukkan bahwa program pemberian pekerjaan publik ini merupakan contoh 'tali pengaman' yang terbaik, yaitu program yang bersifat swa-penargetan (*self-targeting*), yang efektif tidak hanya untuk merespons keadaan rumah tangga termiskin yang memburuk, tapi juga bagi kebutuhan manajemen risiko rumah tangga hampir miskin, yang merupakan pihak yang paling diuntungkan dari mekanisme *consumption-smoothing* program ini pada awal krisis (lihat Pritchett dkk, 2001). Namun evaluasi terbaru program padat karya ini menunjukkan bahwa pelaksanaan program-program ini memburuk, dengan titik berat pada pekerjaan berproduktivitas rendah, dan administrasi pelaksanaan yang terpecah di beberapa institusi publik untuk kemudian disalahgunakan untuk kepentingan politik. Banyak program mengulangi kesalahan upah kerja yang sudah sering dilaksanakan di negara lain, misalnya upah yang dibayarkan lebih tinggi daripada upah pasar. Sebaliknya, beberapa pengalaman, yang patut dicatat adalah di Aceh, mencatat bagaimana intervensi program padat karya dapat berhasil dalam menjawab kebutuhan menyediakan pendapatan bagi rumah tangga sambil membangun infrastruktur-infrastruktur yang dibutuhkan dengan segera.

Kunci keberhasilan dan keberlanjutan program semacam ini adalah dengan menentukan upah pada tingkat yang rendah yang relevan sesuai dengan upah 'jaring pengaman' bagi tenaga kerja kasar yang tidak terlatih. Cara yang paling efektif untuk memastikan bahwa program pemberian pekerjaan publik ini berhasil menyediakan perlindungan penghasilan yang dapat diandalkan serta berkelanjutan bagi rumah tangga dengan risiko terbesar adalah dengan memberikan upah yang lebih rendah dibandingkan upah pasar serta memastikan bahwa pekerjaan tersebut relatif tidak diinginkan oleh orang tersebut. Dengan cara ini, program ini akan dengan sendirinya hanya menarik orang-orang yang benar-benar memerlukan bantuan pendapatan sementara. Namun seringkali pemerintah membuat kesalahan pada penentuan upah program tersebut, dengan memberikan upah di atas standar pasar kepada tenaga kasar tidak terlatih. Memberikan upah di atas standar pasar menciptakan tiga macam biaya ekonomi: (i) dengan menarik lebih banyak pekerja pada program ini; (ii) setiap orang diupah lebih banyak dari yang seharusnya; dan (iii) program tersebut menarik orang keluar dari pekerjaan sektor swasta. Seperti yang telah disadari oleh pemerintah, jika program pemberian kerja publik ini menawarkan (atau mensubsidi) upah di atas standar, biaya ekonomi program ini akan naik kecuali jika pemerintah memberikan kuota (lihat Kotak 6.5). Hal ini menempatkan pemerintah pada posisi yang tidak nyaman karena harus mengelola program berdasarkan kuantitas dan bukan harga, dan mengurangi efektivitas program dalam melindungi rumah tangga.

Tujuan utama 'cash for work' adalah untuk menyediakan asuransi penghasilan bagi rumah tangga miskin, bukan untuk mengatasi pengangguran secara umum. Seperti telah dibahas sebelumnya, kemiskinan dan pengangguran itu tidak setara. Tingkat pengangguran kepala keluarga yang hanya 2,5 persen¹⁶⁰ menguatkan hipotesa 'barang mewah' untuk pengangguran. Kepala rumah tangga miskin tidak mampu menganggur. Seperti dibahas sebelumnya, kemiskinan dan pengangguran tidak setara (lihat Kotak 3.4 di Bab 3). Pengangguran merupakan masalah yang kebanyakan dialami oleh mereka yang berpendidikan, sedangkan kemiskinan oleh yang tidak berpendidikan. Angka pengangguran lebih tinggi di daerah perkotaan, sedangkan kemiskinan di daerah pedesaan. Angka pengangguran juga lebih tinggi di antara perempuan, sedang kemiskinan cukup netral dalam hal gender. Sebagai akibatnya, rancangan program untuk menyediakan asuransi penghasilan atau sosial bagi rumah tangga miskin sangat berbeda dari program yang bertujuan untuk menurunkan angka pengangguran: kelompok yang menjadi sasaran berbeda, masalah utama mereka berbeda, dan pekerjaan yang disediakan pun hendaknya berbeda.

Masalah pengangguran di Indonesia biasanya terjadi pada kaum muda; dan tindakan khusus, seperti 'bantuan-tunai-untuk-pelatihan' ('cash for training'), diperlukan untuk mengatasi masalah ini. Jumlah orang muda yang tidak bekerja terus meningkat selama dekade terakhir, hingga mencapai 13 juta pada tahun 2004. Ini berarti angka pengangguran di kalangan kaum muda adalah 61 persen, jauh lebih tinggi daripada angka pengangguran penduduk 18,4 persen. Program untuk melawan pengangguran kaum muda memerlukan tindakan khusus. Program 'Joveri' yang telah diterapkan di banyak negara Amerika Latin adalah contoh 'uang-untuk-pelatihan' yang bagus bagi kaum muda. Ini adalah program pelatihan bagi orang dewasa muda yang berusia antara 16 sampai 29 tahun. Program ini menyediakan pelatihan praktis dan dukungan finansial bagi kaum muda pengangguran yang berpenghasilan rendah agar mereka siap berkompetisi di pasar tenaga kerja. Program ini berdasarkan permintaan dan terdiri dari program pelatihan selama tiga hingga lima bulan, dilanjutkan dengan magang selama tiga bulan. Pelatihan teknis dan pengalaman magang digabungkan dengan ketrampilan hidup dasar dan layanan pendukung lainnya untuk memastikan integrasi sosial dan kesiapan kerja. Lembaga swasta dan publik—yang dikontrak melalui mekanisme lelang umum—menyediakan pelatihan dan bertanggung jawab untuk mengatur program magang. Program ini telah mencakup banyak kaum muda yang kurang beruntung: *Proyecto Jovendi* Argentina merangkul 116.000 orang dewasa muda dari tahun 1993 sampai 2000, dan *Joven* di Chile melayani hampir 165.000 orang dari tahun 1991 hingga 2001. Bagi penerima bantuan, program ini meningkatkan kemungkinan

¹⁶⁰ Berdasarkan definisi lama: mereka yang tidak mempunyai pekerjaan dan sedang mencari pekerjaan.

untuk mendapatkan pekerjaan setelah lulus. Melalui pengamatan kepada kelompok kontrol, terdapat peningkatan yang signifikan secara statistik dalam kemungkinan perolehan pekerjaan, yaitu sekitar 10 poin persentase di Argentina (Aedo dan Nunez, 2001), 21 poin persentase di Chile (Aedo dan Pizzaro, 2004), dan 7,5 poin persentase di Peru (Deutsch et al; dan IADB, 2005).

Program penyediaan pekerjaan publik padat karya atau 'workfare' dapat dipandang sebagai bentuk lain BTB; pemerintah tidak memberikan uang tunai untuk imunitas atau untuk bersekolah, melainkan untuk pekerjaan yang dilakukan. Memang alat-alat pencegahan dan pengepulan risiko baru yang telah dibicarakan di atas dapat dilihat sebagai satu paket (masing-masing memiliki syarat penerapan yang khusus seperti dibicarakan berikut ini). Inovasi pada program BTB yang dibangun berdasarkan tradisi panjang di Indonesia akan usaha-usaha pembangunan yang dipimpin masyarakat, mungkin dapat juga memasukkan komponen 'cash-for-work' di masyarakat yang layanan lokalnya kurang. Dengan demikian mereka dapat segera membangun jalan, sekolah atau klinik untuk memberikan layanan dasar yang mungkin akan diminta oleh para penerima dana bantuan lainnya.

Asuransi kesehatan

Satu faktor risiko yang sebelumnya disinggung dalam analisis risiko dan kerentanan yang tidak secara langsung terjawab oleh program-program bantuan tunai adalah guncangan kesehatan. Di antara penurunan kesejahteraan atau kerugian yang dilaporkan oleh keluarga, kerugian finansial akibat sakit penyakit-lah yang paling sering terjadi di Indonesia. Di antara rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan, kerugian akibat masalah kesehatan ini yang paling sering dilaporkan dibandingkan risiko-risiko ekonomis atau penurunan pendapatan. Komponen kesehatan dari bantuan tunai bersyarat dapat menurunkan frekuensi terjadinya masalah-masalah kesehatan semacam ini. Namun rumah tangga tampaknya masih akan menghadapi penyakit dan kecelakaan yang bukan hanya akan mengakibatkan hilangnya hari kerja serta mata pencaharian, tapi juga membuat rumah tangga terpaksa membayar sendiri (dari simpanan finansial dan non-finansial) biaya perawatan. Biaya perawatan yang harus dikeluarkan dapat menyebabkan kemiskinan baik di Indonesia (Wagstaff dan Pradhan, 2003) maupun di tempat lain (lihat Baeza dan Packard, 2005).



Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa perlu diciptakan program perlindungan sosial yang efisien dan berfungsi baik dalam bentuk asuransi kesehatan bagi rumah tangga miskin. Dalam hal ini, identifikasi para pembuat kebijakan di Indonesia tentang kebutuhan akan intervensi sudah tepat. Ke depannya, butuh untuk belajar dari pengalaman-pengalaman yang sudah ada hingga sekarang. Dari evaluasi sebelumnya terhadap skema kartu sehat yang memperluas perawatan kepada rumah tangga miskin, ditemukan dampak positif penggunaannya (Pradhan dkk, belum terbit), namun belum diketahui apakah program asuransi kesehatan sosial 'baru' yang diperkenalkan setelah penghapusan sebagian subsidi bahan bakar pada Maret 2005 akan memiliki dampak yang sama. Dengan program baru ini, sekitar 60 juta rumah tangga akan mendapatkan kartu asuransi kesehatan yang memungkinkan mereka menerima perawatan kesehatan gratis di Puskesmas setempat dan juga perawatan kamar kelas 3 di rumah sakit pemerintah (lihat Kotak 6.6 tentang program PKPS-BBM untuk perawatan kesehatan). Jika perluasan cakupan program ini dapat meningkatkan penggunaan, pemerintah mungkin dapat berhasil memperluas pengepulan risiko untuk menghadapi kerugian finansial akibat masalah-masalah kesehatan (lihat juga Bab 5 tentang Pengeluaran Publik, yaitu analisis mengenai program permintaan sampingan untuk meningkatkan akses rumah tangga miskin pada layanan kesehatan).

Penting sekali untuk mereviu dampak program asuransi kesehatan. Studi awal menunjukkan adanya ruang untuk memperbaiki rancangan program ini di banyak tempat. Satu hal yang janggal dari perluasan cakupan asuransi kesehatan ini adalah bahwa pembiayaannya disalurkan melalui sebuah lembaga asuransi sosial tradisional – PT Askes, penyedia asuransi kesehatan bagi pegawai negeri Indonesia. Meskipun dampak umum dari perluasan pengepulan risiko dalam program asuransi publik ini bisa saja terbukti positif pada waktunya, ada cara yang agaknya lebih efisien untuk melakukannya. Menyalurkan program perlindungan sosial pengepulan risiko untuk rakyat termiskin melalui lembaga asuransi sosial tradisional seperti PT Askes menyimpang dari pengalaman-pengalaman internasional yang ada. Selain itu, amat penting untuk melihat apakah meningkatnya akses ini benar-benar meningkatkan penggunaan asuransi kesehatan oleh rumah tangga miskin, dan apakah peningkatan penggunaan fasilitas-fasilitas publik meningkatkan penggunaan secara keseluruhan atau hanya menurunkan penggunaan penyedia swasta non-pemerintah. Adalah penting untuk menjawab masalah-masalah ini untuk memastikan efektivitasnya sebagai perlindungan sosial yang efisien dari segi biaya bagi rumah tangga miskin dan rumah tangga hampir miskin di masa depan (lihat Bab 5 tentang Belanja Pemerintah dan Kotak 6.6 untuk analisis selanjutnya).

Kotak 6.6 Memperbaiki akses perawatan kesehatan bagi penduduk miskin: Beberapa catatan untuk skema asuransi kesehatan PKPS-BBM

Pada tahun 2005, pemerintah memperkenalkan skema perawatan kesehatan yang ditujukan untuk meningkatkan akses dan kualitas pelayanan untuk semua orang Indonesia, khususnya rakyat miskin. Program tersebut menyediakan: (i) pelayanan perawatan kesehatan gratis di Puskesmas (Pusat Kesehatan Masyarakat) dan (ii) rawat inap di rumah sakit bangsal kelas tiga untuk rakyat miskin. Komponen Puskesmas untuk program tersebut sangat mirip dengan yang sebelumnya, yaitu JPS-BK (1998-2001) dan PKPS-BBM (2001-05), yang menyediakan hibah (*block grants*) sisi penawaran pada Puskesmas untuk keperluan operasional, peralatan dan obat-obatan, dan akses gratis untuk rakyat miskin yang memiliki kartu sehat. Namun perbedaannya, komponen rawat inap program ini (60 persen dananya) sekarang dikelola oleh PT Askes, di mana kartu sehat perorangan dibagikan oleh perusahaan asuransi ini dan rumah sakit akan menerima penggantian untuk pelayanannya atas dasar biaya-per-layanan (*fee-for-service*). Program ini memperoleh dana sekitar 400 juta dolar AS selama 2005 dan 2006, setara dengan kira-kira seperlima pengeluaran kesehatan publik di Indonesia pada tahun 2004.

Namun, program ini memiliki banyak masalah yang perlu mendapatkan perhatian agar rakyat miskin benar-benar dapat memanfaatkannya. Beberapa hal dan masalah yang muncul dari sebuah telaah awal program ini meliputi:

- (1) Mekanisme penentuan sasaran program yang bermasalah.** Pihak asuransi, PT Askes, diberi tanggung jawab untuk menargetkan rakyat miskin dan untuk mensosialisasikan program, tetapi dalam skema pendanaan PT Askes yang ada sekarang (lihat butir 2 di bawah), rumah tangga miskin bukanlah target yang menarik. Kesulitan lainnya yang muncul disebabkan oleh perubahan penggunaan kartu, yaitu dari kartu rumah tangga menjadi kartu Askenkin pribadi. Hasil studi lapangan menunjukkan bahwa di beberapa tempat, pelaksana program setempat mempertanyakan data kemiskinan pusat, yang berakibat pada penundaan distribusi kartu sehat karena khawatir dengan protes anggota masyarakat yang kecewa. Penentuan sasaran secara swa-penargetan dimungkinkan melalui surat keterangan tidak mampu (SKTM) yang diterbitkan oleh RT. Mekanisme ini berujung pada ketidak-pastian biaya program ini. Indikator yang digunakan oleh pejabat setempat mengenai siapa yang dapat menerima SKTM – apakah mereka benar miskin atau tidak – juga tidak jelas.
- (2) Pada intinya, program ini tergantung pada dana, digerakkan dari sisi penawaran, yakni penyedia layanan yang menerima aliran dana, sementara rakyat miskin tidak diberdayakan untuk mempertanyakan kualitas pelayanan yang mereka terima.** Dengan skema ini, menerima layanan adalah bantuan, bukan hak, bagi rakyat miskin. Tidak ada insentif bagi staf Puskesmas untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi rakyat miskin, karena mereka tidak dibayar berdasarkan pelayanan yang mereka berikan (*fee-per-service*). Bahkan PT Askes, yang membayar rumah sakit berdasarkan jumlah kunjungan (*fee-per-visit*), menerima dana dari pemerintah dalam bentuk hibah (*block grant*)—tanpa memperhitungkan kuantitas atau kualitas pelayanan yang diberikan kepada rakyat miskin melalui sistem rumah sakit. Karena sifat aliran dana ini, sistem ini sangat tergantung pada perilaku altruistik penyedia layanan dan asuransi untuk memperbaiki kualitas pelayanan bagi rakyat miskin.
- (3) Program ini tidak memungkinkan rakyat miskin menggunakan pelayanan non-pemerintah atau swasta, seperti bidan dan paramedis di desa, yang sebetulnya amat sering digunakan oleh penduduk miskin.** Meskipun tujuan program ini mencakup pelayanan dari pihak swasta di daerah pedesaan, mekanisme pelaksanaannya tidak ada dalam program, karena pihak swasta tidak dimasukkan dalam skema. Mengingat bahwa mayoritas rakyat miskin di Indonesia lebih memilih penyedia layanan swasta, hal ini berdampak serius bagi akses dan tingkat penggunaan pelayanan perawatan kesehatan oleh rakyat miskin.

(4) Program ini tidak mempertimbangkan perbedaan kondisi di setiap daerah. Menyebarnya penyakit-penyakit tertentu dan kesulitan memperoleh fasilitas kesehatan di daerah-daerah terpencil tidak diperhatikan. Selain itu, program ini tidak dirancang untuk mengakomodasi peran pemerintah daerah dalam perencanaan, implementasi, pengawasan, dan evaluasi. Buruknya lagi, program ini melemahkan skema-skema asuransi kesehatan daerah yang muncul atas diprakarsai oleh beberapa pemerintah daerah yang progresif.

Ke depan, program ini dapat berdampak baik apabila dirancang untuk memperhatikan masalah insentif dan keterbatasan program. Misalnya, penyandang dana swasta perlu dimasukkan dalam skema dan ini dimungkinkan apabila dana yang ada dapat dimanfaatkan rakyat miskin melalui mekanisme-mekanisme alternatif. Bahkan sistem kupon— yang mirip dengan kartu sehat – gratis dapat membawa perubahan dalam hal insentif bagi penyedia pelayanan. Dana yang mengalir ke PT Askes juga perlu diawasi dengan seksama, karena perusahaan itu terlalu leluasa dalam hal penargetan rakyat miskin, dan juga penggantian uang kepada rumah sakit.

* Peraturan untuk program kesehatan PKPS-BBM ini berubah lagi pada tahun 2006, kembali pada paruh pertama CY05 di mana semua dana, termasuk untuk Puskesmas, dihubungkan melalui PT Askes. Pasien berobat jalan tertentu dan pelayanan lainnya (seperti ambulans, pelayanan melahirkan dan bidan) juga memperoleh penggantian (dari Puskesmas maupun rumah sakit).

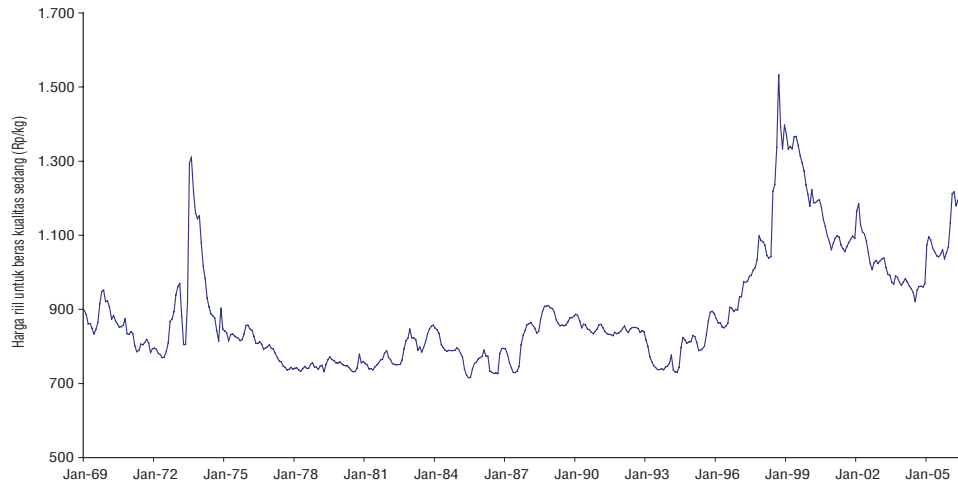
Stabilisasi harga beras

Menjaga harga beras agar tetap stabil sangat penting untuk rakyat miskin. Seperti telah dibahas pada Bab 2, harga beras yang tinggi sangat merugikan penduduk miskin selama masa krisis 1997/98 (lihat Gambar 2.4). Kenaikan harga beras sebesar 33 persen antara Februari 2005 dan Maret 2006 merupakan penyebab kenaikan angka kemiskinan pada tahun 2006 (lihat Bab 3 Kotak 3.5 untuk informasi lebih lanjut mengenai dampak terhadap penduduk miskin). Karena itu, kebijakan untuk menstabilkan harga beras merupakan bagian penting dari perlindungan sosial.

Sebelum krisis ekonomi, salah satu rekor terbaik yang dicapai Indonesia adalah stabilisasi harga beras di Asia Timur. Gambar 6.2 menunjukkan bahwa harga beras yang sesungguhnya di Indonesia dapat dikatakan konstan (tetap) selama kurun waktu 20 tahun sebelum krisis. Di luar krisis pada awal tahun 1970an, Bulog sudah berhasil menjaga harga riil beras di Indonesia pada atau mendekati harga beras dunia selama dua dekade. Selama periode tersebut secara eksplisit Bulog mendapatkan mandat untuk menstabilkan harga beras. Untuk mencapainya, Bulog mendapatkan hak monopoli untuk mengimpor beras. Korupsi di tubuh Bulog, ditambah dengan krisis ekonomi, meruntuhkan sistem stabilisasi harga beras. Dalam periode singkat antara Januari 1999 dan Desember 2003, beras bebas diperdagangkan, awalnya tanpa bea masuk dan kemudian dengan bea masuk khusus sebesar Rp. 430/kg dari Januari 2000. Akhirnya, pada Januari 2004, pemerintah mengumumkan larangan impor 'musiman', yang berulang kali diperpanjang sehingga akhirnya menjadi larangan yang permanen.¹⁶¹ Sementara itu, Bulog telah menjadi badan usaha milik negara dan menyatakan tidak mempunyai mandat lagi untuk menstabilkan harga-harga. Namun, Bulog bertanggung jawab untuk membeli dan menjual dari persediaan Bulog sendiri (satu-satunya mekanisme stabilisasi beras) dan juga melaksanakan program Raskin (lihat Sorotan tentang Inefisiensi dan Kebocoran: Kemana hilangnya Raskin?).

Saat ini sistem yang dipakai oleh petani untuk mencegah penurunan harga tidak terlalu efektif. Pemerintah menentukan harga pembelian pemerintah (HPP) resmi untuk beras, yang berarti harga padi dan beras yang harus dibayar oleh Bulog sudah ditetapkan. Bulog membeli sekitar 2 juta ton setiap tahunnya, khususnya untuk program Raskin. Karena jumlah ini merupakan 6 persen dari persediaan, pada prinsipnya pembelian pemerintah berdampak signifikan terhadap harga-harga. Sejauh mana pembelian ini mempengaruhi harga tergantung pada respons sektor swasta apabila pemerintah tidak melakukan pembelian. Apabila jumlah yang dibeli sektor swasta tetap sama, pembelian pemerintah tidak berdampak pada harga-harga. Apabila pembelian sektor swasta tidak berubah jika pemerintah tidak melakukan pembelian, harga-harga gabah kering giling (GKG) dapat merosot hingga 20 persen. Namun, pengalaman tahun 2003 dan 2004, yaitu ketika harga pasar untuk GKG seringkali berada di bawah HPP, menunjukkan bahwa pembelian pemerintah tidak terlalu efektif melindungi harga dasar.

¹⁶¹ SK No. 9/MPP/Kep/2004 menyatakan bahwa impor sesekali diperbolehkan untuk menjamin bahan pangan. SK ini digunakan dalam beberapa kesempatan, namun jumlah impor keseluruhan sejak 2004 jauh menurun dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, antara lain disebabkan oleh adanya larangan impot tersebut.

Gambar 6.2 Harga beras stabil sebelum krisis

Sumber: Palacios dan Pallares, 2000.

Dan sistem yang akhir-akhir ini dipakai untuk mencegah melonjaknya kenaikan harga amat keliru. Larangan impor beras mencegah penggunaan impor sebagai mekanisme stabilisasi harga otomatis. Pemerintah mempunyai mekanisme untuk melepas beras dari persediaannya di lokasi-lokasi apabila harga beras naik terlalu cepat (operasi pasar, atau OP). Namun, mekanisme OP saat ini mempunyai dua kekurangan. Pertama, karena jumlah yang disebar relatif sedikit, sedikit saja dampaknya untuk menurunkan harga yang terlalu tinggi. Kedua, dan ini lebih serius, formula untuk menentukan perlu-tidaknya OP benar-benar keliru. Formula tersebut merekomendasikan OP jika kenaikan harga beras lebih dari 25 persen di atas harga rata-rata tiga bulan sebelumnya. Secara teoretis ini dapat menyebabkan kenaikan harga beras hingga 533 persen selama kurun waktu satu tahun tanpa sekalipun menyebabkan dilakukannya OP!¹⁶² Apabila pemerintah ingin menggunakan mekanisme OP untuk menstabilkan harga-harga, formula yang lebih tepat untuk mencegah kenaikan harga beras yang tiba-tiba adalah dengan menetapkan plafon harga beras pada persentase tertentu di atas harga beras dunia dan mengizinkan impor untuk periode tertentu jika harga beras melampaui plafon ini.

Cara paling efektif untuk mencegah melonjaknya harga beras adalah dengan mengizinkan impor beras dengan pajak yang rendah. Hal ini akan mencegah kenaikan harga domestik di atas harga yang sudah termasuk pajak. Cara ini juga lebih efisien karena akan ada kompetisi di antara importir-importir yang berbeda. Beberapa saat setelah krisis, yaitu ketika Indonesia menikmati impor beras yang bebas, fluktuasi harga beras domestik sama stabilnya dengan periode pada saat Bulog mengatur harga beras. Tentu saja, mungkin terjadi bahwa harga beras domestik dapat melonjak tajam apabila kemerosotan produksi lokal berbarengan dengan melonjaknya harga dunia atau depresiasi yang besar pada nilai tukar uang. Namun demikian, pasar beras dunia saat ini lebih besar dan lebih stabil dibandingkan 10 tahun yang lalu, dan ekonomi makro juga jauh lebih stabil. Walaupun hal ini bisa terjadi, sistem operasi pasar yang diperbaiki dapat mengimbangi tingginya harga dunia untuk sementara.

¹⁶² Peraturan Menteri 22 / M-DAG / PER /10/ 2005 menyatakan bahwa OP akan dilaksanakan apabila harga naik lebih dari 25 persen di atas harga 'normal' selama satu minggu, di mana normal dimaksudkan sebagai harga rata-rata beras berkualitas medium pada tiga bulan sebelumnya. Walaupun harga beras naik 15,5 persen setiap bulannya, peraturan ini tidak akan berpengaruh.

Asuransi sosial

Sebagai bagian dari agenda perlindungan sosial di Indonesia, banyak usaha telah dicurahkan untuk asuransi sosial. Perundang-undangan yang baru menyiratkan perubahan fundamental pada asuransi sosial tradisional (yakni asuransi yang dibiayai pajak penghasilan atau *payroll-tax-financed*) di Indonesia. Namun, perubahan ini diharapkan dapat terlaksana secara bertahap dalam kurun waktu lima tahun ke depan. Program asuransi sosial formal di Indonesia—yang mencakup biaya perawatan kesehatan, kebutuhan penghasilan di usia tua, risiko cacat, kematian pencari nafkah dan kehilangan pekerjaan—begitu terpecah-pecah. Cakupannya rendah dan terlalu memilah kelompok-kelompok tenaga kerja (Martineau and Geurard, 2005; Arifianto, 2004). Saat ini, ada empat penyedia asuransi sosial tradisional: Asabri, yang memberikan pensiun dan tunjangan kesehatan bagi angkatan bersenjata dan kepolisian; Taspen, yang memberikan pensiun kepada pegawai negeri sipil; PT Askes, yang memberikan tunjangan kesehatan untuk pegawai negeri sipil dan yang akhir-akhir ini telah memperluas kegiatannya dengan memasukkan subsidi perawatan kesehatan untuk penduduk miskin; dan Jamsostek, yang khususnya memberikan bantuan penghasilan di usia tua melalui asuransi hari tua, dan juga bagi karyawan di sektor swasta dalam hal asuransi cacat fisik, kematian, dan kesehatan. Skema-skema asuransi ini telah dilengkapi, dan dalam banyak hal digantikan, oleh program-program asuransi swasta dengan perlindungan dan premi yang terbatas, yang secara sukarela dibeli oleh perusahaan bagi para karyawan mereka. Selain itu, undang-undang perburuhan di Indonesia mewajibkan majikan untuk memberikan uang pemutusan hubungan kerja (PHK) dalam bentuk *lumpsum* yang besar.

Namun demikian, harus diakui bahwa dalam perekonomian Indonesia belakangan ini, cakupan asuransi sosial tradisional terbatas dan karena itu tidak terlalu relevan untuk rumah tangga miskin. Mayoritas tenaga kerja Indonesia—60 juta pekerja, dan mungkin lebih—bekerja di luar jangkauan asuransi sosial yang dimandatkan oleh pemerintah. Kebanyakan pekerja ini tidak dapat atau memilih untuk tidak mengandalkan skema pensiun formal. Hasil analisis risiko dan kerentanan menunjukkan bahwa asuransi sosial yang dibiayai pajak penghasilan yang secara kelembagaan intensif tidak menjangkau rakyat miskin atau hampir miskin, dan sedikit sekali dampaknya untuk mengurangi guncangan. Selain itu, faktor-faktor risiko di usia tua yang biasanya melibatkan pengambil kebijakan, dan merupakan salah satu fokus dari undang-undang sistem jaminan sosial, nampaknya bukan faktor penting dalam kerentanan rumah tangga di Indonesia. Seperti yang nampak pada Gambar 6.3 mengenai data jangkauan asuransi sosial berbasis penghasilan di sejumlah besar negara, hasilnya tidak mengherankan mengingat level pembangunan Indonesia.

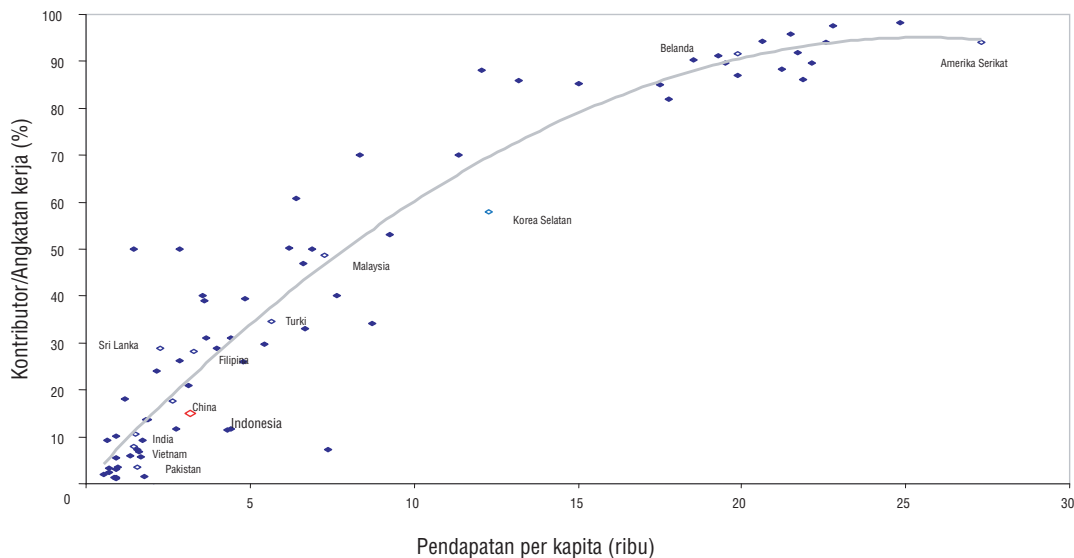
Ini tidak berarti bahwa Indonesia tidak boleh terus mengembangkan skema asuransi sosial di masa depan. Akan masuk akal apabila kelemahan-kelemahan struktur asuransi sosial tradisional yang sekarang ini segera dibahas, termasuk sebagian kecil rumah tangga Indonesia yang berhadapan dengan risiko untuk ekonomi yang lebih luas.¹⁶³

Namun demikian, strategi perlindungan sosial yang efektif untuk Indonesia saat ini, yaitu strategi yang sesuai dengan risiko dan kerentanan utama yang dihadapi penduduk dan yang konsisten dengan kapasitas administratif, membutuhkan peran yang relatif kecil bagi jaminan sosial tradisional. Dengan tetap memperhatikan hal-hal di atas, fokus sistem jaminan sosial perlu diletakkan pada upaya menjamin masyarakat dari dampak-dampak negatif yang akan cenderung memiskinkan rumah tangga dan mengancam modal SDM mereka, selain dampak-dampak yang akan memperparah tingkat kemiskinan rakyat miskin saat ini ataupun menghalangi mereka mengatasi kemiskinan. Analisis risiko dan kerentanan (ARK) yang dipaparkan dalam bab ini menunjukkan bahwa rumah tangga paling terpengaruh oleh guncangan-guncangan katastrofis (dan saling terkait), dan untuk mereka, perlindungan sosial terbaik adalah lewat instrumen

¹⁶³Sebenarnya, pembahasan masalah asuransi sosial yang tradisional tidak dapat diabaikan begitu saja. Undang-undang yang baru merupakan fakta lapangan yang harus dikaji. Kajian ini harus diawali oleh petugas asuransi atau lembaga asuransi sosial, Taspen, Jamsostek, PT Askes dan Asabri. Bahkan tanpa penambahan jumlah nominal seperti yang tecantum dalam undang-undang, pemerintah dapat menghadapi risiko keuangan yang perlu diperhitungkan. Untuk melakukan hal ini diperlukan analisis program yang lama, yang selain memberikan penilaian terhadap tanggung jawab kelompok dan mereka yang terkena dampak undang-undang baru tersebut, juga akan sangat meningkatkan kapasitas pemerintah untuk membuat kebijakan mengenai perlindungan sosial.

pegepulan risiko nasional yang umum dan dirancang dengan sederhana, alih-alih bentuk-bentuk asuransi sosial tertutup yang canggih seperti yang diterapkan di negara-negara berpenghasilan menengah dan OECD. Pada jangka menengah, strategi perlindungan sosial untuk Indonesia harus terfokus khususnya pada tiga segi program perlindungan sosial yang telah disebutkan di atas, dan bukan terfokus pada pengembangan instrumen asuransi sosial yang sangat terstruktur, seperti yang dipertimbangkan dalam Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) baru-baru ini. Lemahnya kapasitas administratif membuat instrumen-instrumen seperti itu tidak praktis dan bahkan dapat menyebabkan distorsi pada perekonomian yang lebih luas.

Gambar 6.3 Jangkauan asuransi sosial tradisional: peserta dalam tenaga kerja berdasarkan penghasilan per kapita, negara-negara terpilih *circa* 1995



Sumber: Palacios dan Pallares, 2000.

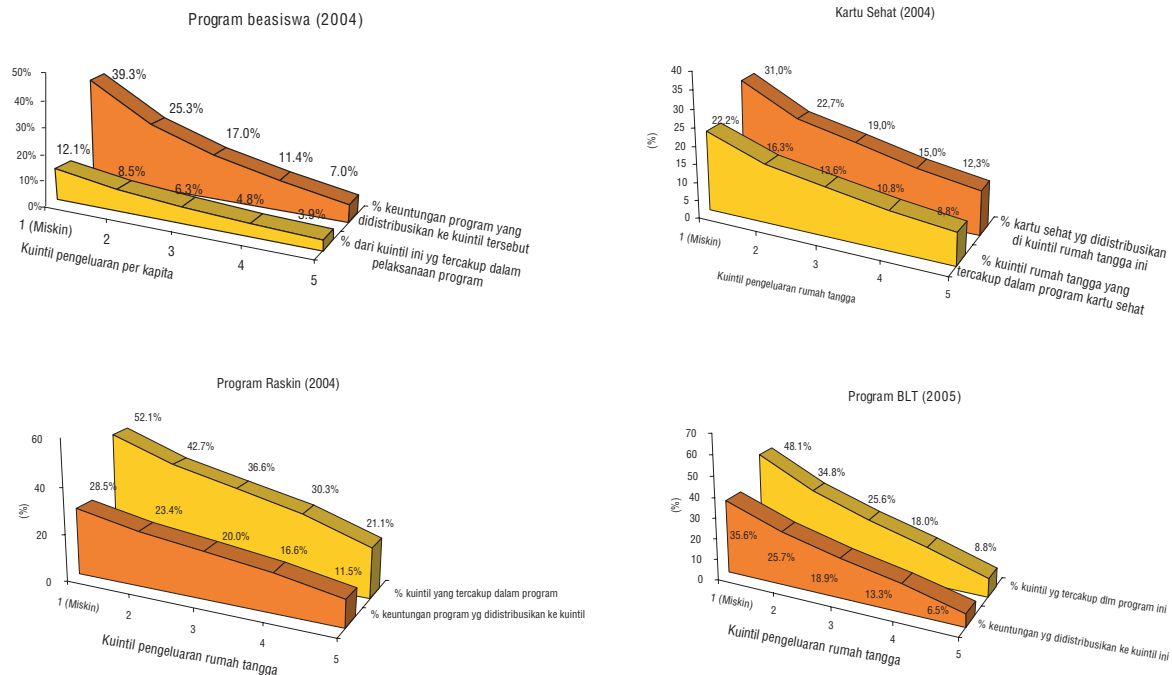
Penetapan sasaran (*targeting*)

Hal terpenting pada program perlindungan sosial yang ditargetkan adalah sistem penetapan sasaran yang bermutu. Mengingat keterbatasan anggaran, pemerintah perlu meyakinkan bahwa program kemiskinan ditargetkan dengan baik. Pelbagai negara telah menerapkan sejumlah instrumen penetapan sasaran untuk program-program sosial, seperti mekanisme-mekanisme penilaian rumah tangga (atau perorangan), kategori-kategori prasyarat partisipasi (*eligibility*) yang luas, dan swa-penargetan. Banyak program mengkombinasikan ketiga mekanisme ini. Kartu sehat dan Raskin merupakan contoh program yang menggunakan penilaian rumah tangga, di mana setiap rumah tangga or individu 'dinilai' sebelum diperbolehkan berpartisipasi. IDT, PPK dan P2KP¹⁶⁴ merupakan contoh program yang menggunakan penargetan berdasarkan kategori, dalam hal ini lokasi geografis masyarakat miskin. Program kerja dengan upah yang rendah dan subsidi harga untuk barang-barang berkualitas rendah merupakan contoh program yang menggunakan swa-penargetan, karena keuntungan yang ditawarkan hanya akan menarik bagi penduduk miskin.

¹⁶⁴ Inpres Desa Tertinggal (IDT) merupakan program pengembangan infrastruktur desa; Program Pengembangan Kecamatan (PPK) adalah program pengembangan berbasis masyarakat di daerah pedesaan; dan Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) adalah program pengembangan berbasis masyarakat di daerah perkotaan.

Ditinjau dari sejarahnya, penargetan program di Indonesia tidak terlalu baik. Seperti yang telah dibahas sebelumnya, bukti dari berbagai program bersasaran (Gambar 6.4) menunjukkan rendahnya kinerja penargetan pada berbagai program jaring pengaman sosial dan anti-kemiskinan. Kesalahan karena cakupan program yang tidak cukup (*under-coverage error*)—yakni proporsi kelompok perlima (kuintil) termiskin yang tidak diikutsertakan dalam program—biasanya di atas 50 persen. Sama halnya dengan kesalahan karena kebocoran (*leakage error*)—jumlah penerima uang yang digolongkan tidak miskin atau di atas garis kemiskinan—berkisar antara 50 hingga 70 persen. Beberapa elemen rancangan program jaring pengaman sosial menjelaskan alasan di balik kurang efisiennya penargetan rakyat miskin tersebut.

Gambar 6.4 Kinerja penargetan pada berbagai program kemiskinan bersasaran di Indonesia hanya sedikit saja berpihak pada penduduk miskin



Sumber: Susenas 2004, mencerminkan distribusi Raskin, beasiswa dan kartu sehat pada tahun 2003.
 Catatan: Untuk kinerja penargetan SLT, temuan awal berdasarkan data panel Susenas 2005.

- Pertama, kinerja buruk penetapan sasaran ini terkait problem-problem yang muncul akibat digunakannya sistem klasifikasi rumah tangga Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang mengkategorikan rumah tangga menjadi "sejahtera" dan "pra-sejahtera".** Pada prinsipnya, sistem klasifikasi ini menciptakan indikator proksi yang didasarkan pada satu set variabel (konsumsi makanan, tipe lantai, tipe layanan kesehatan, kepemilikan sandang, upacara keagamaan yang diikuti, dsb). Sayangnya, indikasi-indikasi BKKBN tidak dipilih berdasarkan penerapan-penerapan statistik yang benar untuk menemukan satu set variabel dan sistem penilaian yang dapat membedakan antara yang miskin dan tidak miskin, tetapi semata-mata atas dasar ketersediaan data sampai dengan level kelurahan. Kebanyakan dari indikator-indikator ini tidaklah mudah amati dan mudah dimanipulasi. Indikator-indikator itu juga termasuk kriteria non-ekonomi, seperti kemampuan dalam memenuhi kewajiban-kewajiban religius. Selain itu, data-data dikumpulkan oleh sukarelawan-sukarelawan yang relatif kurang terlatih. Hasilnya, indikator-indikator BKKBN hanya memiliki korelasi yang lemah dengan indikator konsumsi kelompok miskin, di mana 43 persen keluarga pra-sejahtera tidak termasuk didalamnya.

- ◆ **Kedua, sebagaimana didiskusikan, lemahnya penargetan dalam beberapa hal juga dipengaruhi oleh norma-norma budaya, yang mendorong perilaku membagi rata manfaat program di tingkat komunitas.** Praktik-praktik semacam itu telah menyebabkan, misalnya, terlalu tersebarunya program beras miskin bersubsidi sehingga rumah tangga miskin hanya menerima sedikit dari beras miskin yang menjadi hak mereka.

Dengan keberagaman geografis Indonesia, ada ruang untuk membangun baik sistem penetapan sasaran geografis maupun pada tingkat rumah tangga. Penetapan sasaran secara geografis telah menjadi lebih mudah diterapkan beberapa tahun terakhir karena ketersediaan survei rumah tangga dan data sensus, dan telah memecahkan banyak permasalahan data yang masih menyulitkan penerapan bentuk-bentuk lain dari penargetan berdasarkan indikator. Dengan menggabungkan sensus dengan data survei rumah tangga, perkiraan kemiskinan sampai pada level kecamatan, dan dalam beberapa kasus, bahkan pada level kelurahan bisa dibuat (Elbers, dkk 2002). Satu penelitian oleh Alatas (2004) menunjukkan bahwa pencakupan keluarga miskin (ukuran tingkat kemiskinan, *headcount*) dengan program PPK I seharusnya telah bisa ditingkatkan dari 30 persen ke 52 persen jika pemetaan perkiraan wilayah telah digunakan untuk menentukan alokasi tingkat pertamanya. Indonesia kini telah menyelesaikan perkiraan area kecil atau peta kemiskinan untuk keseluruhan negeri dengan mengkombinasikan informasi dari Susenas, Survei Potensi Desa (Podes), dan sensus penduduk, dan pemrosesan informasi ini berdasarkan pada suatu model ekonometrik (lihat Sorotan tentang Inovasi di akhir bab ini). Peta kemiskinan ini dapat menyediakan data yang andal tentang jumlah orang miskin sampai dengan tingkat kelurahan untuk kabupaten-kabupaten di pulau Jawa yang berpenduduk padat dan sampai dengan tingkat kecamatan untuk daerah-daerah di luar Jawa. Keberadaan peta ini membuka potensi yang begitu besar untuk penggunaan peta semacam itu untuk menargetkan atau menempatkan investasi publik.

Pelibatan masyarakat dapat meningkatkan keefektifan penargetan. Program kesejahteraan Indonesia pada masa lalu dan sekarang menggunakan gabungan penargetan geografis, penilaian keluarga dan partisipasi masyarakat untuk mendistribusikan manfaat-manfaat. Alih-alih menggunakan ukuran-ukuran administratif yang ditentukan oleh administrator program, program-program tersebut memberikan peran penting bagi masyarakat dalam melaksanakan proyek, termasuk dalam pemilihan para penerima program. Masyarakat mungkin mempunyai informasi yang baik tentang orang miskin dan macam-macam masalah hidup yang mereka alami. Masyarakat dapat juga memainkan peran aktif dalam mengawasi program—karena mereka tinggal di mana pelayanan diberikan—dan bisa terlibat dalam menyampaikan manfaat-manfaatnya. Namun, masyarakat bukanlah sebuah entitas tunggal. Para pemangku kepentingan yang berbeda mempunyai konsep yang berbeda pula tentang apa itu kemiskinan. Proses pemilihan orang-orang yang berhak menerima program menjadi masalah aksi bersama dan melemahkan posisi tokoh-tokoh masyarakat. Pada saat yang sama, hubungan kekerabatan dan jaringan sosial memainkan peranan dalam pembuatan keputusan masyarakat (Alatas, Pradhan dan Rao, 2006). Dalam kondisi seperti ini, penting untuk menyeimbangkan keuntungan dari lokalitas informasi dengan biaya yang muncul dari pencarian rente dan *elite capture* di tingkat lokal. Conning dan Kevane (2002) menunjukkan bahwa penetapan sasaran dengan pelibatan masyarakat menjadi lebih efektif jika masyarakatnya cenderung egaliter, sistem pengambilan keputusannya transparan dan terbuka, serta terdapat aturan yang jelas dalam menentukan siapa yang miskin. Sistem yang terbaik haruslah merupakan sebuah 'hibrida' di mana pusat menentukan dan memantau penetapan sasaran alih-alih hanya bergantung pada masyarakat untuk pengawasan dan pemilihan.

Kualitas dari sistem penargetan keluarga tergantung pada kualitas sistem manajemen informasi. Beberapa hal perlu diperhatikan dalam mendesain sistem penargetan keluarga yang berhasil. Sistem tersebut membutuhkan sebuah database nasional yang terkonsolidasi untuk menghindari duplikasi dan menelusur penerimanya. Database ini haruslah didesain cukup fleksibel guna melayani program sosial berganda. Sebagai tambahan, identifikasi individu/keluarga yang tepat, sebaiknya melalui nomor identifikasi sosial yang unik, penting dalam menghubungkan register informasi dan penerima manfaat dengan sistem-sistem dan program-program lainnya. Walaupun pada implementasinya beragam di setiap negara, kebanyakan sistem melibatkan langkah-langkah berikut ini: (i) mengumpulkan data untuk keluarga spesifik (yang secara potensi memenuhi syarat) melalui wawancara (dan kadang-kadang juga kunjungan ke rumah) menggunakan

kuesioner yang sudah dipersiapkan (yang bentuknya tergantung pada tipe mekanisme penilaian keluarga); (ii) memasukkan data-data ini dalam register informasi keluarga (dengan pelbagai proses verifikasi dan cek konsistensi); (iii) membandingkan karakteristik keluarga dengan kriteria keberhakan partisipasi (*eligibility*) (spesifik untuk setiap program) yang sudah ditetapkan sebelumnya; dan (iv) menetapkan daftar-daftar penerima khusus dari program (sub-register) untuk tujuan penerapan program dan pembayaran manfaat (Castaneda dan Lindert, 2005).

Indonesia baru-baru ini mengambil langkah besar dalam usaha untuk membangun register penargetan terpadu tersebut ketika melakukan kompilasi *database* rumah tangga untuk program SLT. Untuk penetapan sasaran program SLT, Indonesia dengan cepat menyatukan database keluarga miskin dan hampir miskin menggunakan kombinasi geografis dari teknik penargetan geografis, berdasar komunitas dan keluarga. Pada awalnya, 15,5 juta keluarga akan dibagikan kartu, tapi selanjutnya sekitar 600.000 kartu dibatalkan menyusul verifikasi keberhakan partisipasi. Melalui pembukaan register untuk penambahan pelamar keluarga, tambahan 3,7 juta keluarga dari total 12,2 juta pelamar dimasukkan dalam register dan akan menjadi penerima manfaat, dengan total register mencapai 19,2 juta keluarga.

Pengalaman menentukan register rumah tangga sasaran secara cepat telah memberikan beberapa pelajaran penting bagi Indonesia dan sebuah studi menunjukkan adanya ruang untuk perbaikan. Untuk beberapa hal, penentuan register rumah tangga sasaran yang dilakukan dengan cepat menyebabkan adanya kelemahan-kelemahan dalam register rumah tangga serta database

yang dihasilkan dari proses tersebut (lihat kotak 6.8 tentang database penargetan kemiskinan). Secara khusus, analisis data terakhir sebagai bagian dari studi evaluasi program SLT menunjukkan bahwa ada ruang untuk memperbaiki penargetan secara substansial. Kedua macam kesalahan penargetan—baik terabaikannya sebagian rumah tangga miskin (*undercoverage error*) maupun masalah terikutnya rumah tangga non-miskin (*leakage error*)—tinggi pada program SLT. Meskipun program SLT ditargetkan untuk 30 persen rumah tangga termiskin, analisis data survei mengindikasikan bahwa hanya 45 persen dari kelompok rumah tangga ini menerima manfaat, diterjemahkan menjadi 55 persen dari *undercoverage error*. Sementara itu, untuk *leakage error*, 50 persen dari 70 persen populasi di luar sasaran menerima manfaatnya. Dengan standar internasional, ini akan mengindikasikan ruang untuk perbaikan (lihat tabel 6.7). Meskipun begitu, kinerja penargetan program SLT lebih baik daripada kartu sehat. Walaupun berpotensi mencapai 100 persen dari sepuluh persen rumah tangga termiskin, dalam kenyataannya hanya sekitar 22 persen saja dari rumah tangga sasaran yang menerima kartu itu.



Tabel 6.7 Perbandingan internasional dalam pelaksanaan penargetan untuk program bantuan tunai

Negara	Name program	Pembagian transfer ditujukan untuk:		
		Termiskin 10 persen (%)	Termiskin 20 persen (%)	Termiskin 40 persen (%)
1	Republik Dominika		60 ,0	
2	Chile		57 ,0	83 ,0
3	Nikaragua	32 ,6	55 ,0	80 ,9
4	Hondura	22 ,1	42 ,5	79,5
5	Meksiko	22 ,0	39 ,5	62 ,4
6	Indonesia	20 ,8	35 ,6	61 ,3
	Brasilia	73,0	94 ,0	

Sumber : Coady, dkk, 2004. Data untuk Indonesia disarikan dari data panel Susenas 2005 dan mewakili keluarga termiskin. Data untuk Brasil diambil dari Bank Dunia, 2006.

Beberapa langkah-langkah nyata bisa dilakukan untuk mengembangkan database program SLT untuk membuat sistem penargetan rumah tangga yang terintegrasi. Analisis seksama *database* dan metodologi yang digunakan untuk melakukan penargetan, selain menunjukkan kelmahan-kelemahan, juga menunjukkan solusi-solusi yang jelas: (i) rancanglah sistem pemberian skor rumah tangga yang lebih baik, dengan kuesioner dan bobot yang tepat; (ii) kombinasikan metodologi penargetan *proxy-means test* (PMT) dan penargetan geografis menggunakan kuota geografis yang diestimasi dari peta kemiskinan; (iii) verifikasi ulang keberhakan berpartisipasi dari mereka yang sekarang menerima manfaat program atas dasar sistem penilaian yang baru; (iv) lakukan survei *sweeping* tambahan di kecamatan dengan densitas kemiskinan yang tinggi dan tingkat *undercoverage* yang tinggi; dan (v) pecahkan masalah ID. Solusi-solusi teknologis, seperti penggunaan pemindai sidik jari, mungkin dibutuhkan untuk memecahkan masalah-masalah identifikasi.

Kotak 6.7 Database penetapan sasaran kemiskinan

Keharusan pelaksanaan program SLT bersamaan dengan kenaikan harga BBM pada Oktober 2005 memaksa pemerintah bekerja cepat dengan BPS untuk mengumpulkan database penetapan sasaran kemiskinan. Database dibentuk melalui beberapa langkah berikut. Pertama, daftar nama untuk survei dikembangkan melalui identifikasi rumah tangga miskin pada tingkatan komunitas (biasanya oleh ketua RT). Kedua, uji *proxy-means* yang terdiri atas 14 pertanyaan ditanyakan ke rumah tangga-rumah tangga yang teridentifikasi. Ketiga, data tersebut dianalisis dan diberikan skor di pusat. Keempat, ditentukanlah skor ambang batas keberhakan mendapatkan manfaat program. Kelima, dalam mendistribusikan kartu-kartu dan program kupon (*voucher*) pada rumah tangga, para enumerator melakukan verifikasi untuk memastikan bahwa rumah tangga tersebut memenuhi kriteria.

Walaupun hasil kerja seluruh lembaga terkait dalam menggelar program SLT secara cepat patut diacungi jempol, jadwal yang tergesa-gesa itu menghasilkan pelbagai kekurangan, baik secara teknis maupun kelembagaan. BPS patut dipuji untuk upayanya yang secara serius memikirkan cara melakukan penetapan sasaran, termasuk dalam memilih variabel-variabel menggunakan model diskriminan/logit dan dalam mempertimbangkan ketimpangan antardaerah dengan melakukan analisis terpisah untuk setiap kabupaten. Akan tetapi, oleh karena hambatan waktu, beberapa jalan pintas diambil sehingga hasil analisis BPS berbeda dengan hasil dari 'standar emas' uji *proxy means*. Bobot-bobot yang digunakan BPS tidak ditentukan berdasarkan hasil dari model-model statistik tapi pada nilai terstandarkan rata-rata dari 14 variabel terpilih untuk rumah tangga miskin. Keterbatasan waktu dalam pelaksanaan survei menyebabkan BPS juga membatasi panjangnya kuesioner menjadi satu halaman, membatasi jumlah variabel dan, dengan demikian, mengorbankan akurasi. Lebih lagi, seringkali tidak ada waktu bagi enumerator untuk melengkapi verifikasi sekundernya. Tingginya persentase rumah tangga miskin yang tidak tercatat juga mengindikasikan bahwa premis yang menyatakan bahwa tokoh masyarakat lebih mengerti kondisi lokal daripada anggota masyarakat dan akan menyampaikan informasi yang akurat perlu di-evaluasi ulang.

Setelah database yang dihasilkan di verifikasi, diperbarui, dan diperbaiki, database tersebut perlu disimpan sebagai daftar organik yang sering diperbarui. Transisi keluar-masuk dari kemiskinan adalah sesuatu yang umum di Indonesia, seperti ditunjukkan dalam bab-bab terdahulu. Verifikasi, pemutakhiran dan sertifikasi ulang perlu untuk melacak kecurangan, dan memungkinkan perputaran dari penerima manfaat. Jika database digunakan lebih luas untuk program-program sektoral yang ditargetkan untuk kelompok-kelompok demografis khusus (misalnya, bayi, orang cacat, anak-anak dan orang tua), penting juga untuk mengumpulkan informasi-informasi dasar tentang anggota-anggota keluarga dalam bentuk daftar nama-nama. Di masa-masa mendatang, database dan peringkat organik dapat juga menyediakan data rumah tangga miskin dan hampir miskin bagi pemerintah dengan urutan yang berkesinambungan dengan berbagai dimensi pendapatan dan non-pendapatan untuk digunakan bagi pelbagai program sosial dengan ambang batas keberhakan berpartisipasi yang beragam. Manajemen database haruslah didesain untuk memungkinkan respons yang fleksibel terhadap perubahan dan perbaruan kebijakan dengan melakukan pra-pengujian pelbagai sistem, manual yang didesain dengan baik, dan pelatihan yang memadai bagi penggunaannya.

Kejelasan tujuan-tujuan dari instrumen perlindungan sosial amat penting dalam menentukan tipe strategi penentuan sasaran yang sesuai dan akan membuatnya lebih efektif. Sebagai contoh, untuk intervensi yang ditujukan untuk menolong rumah tangga dalam mengelola kerugian akut dari risiko ekonomi seperti padat karya dan *cash-for-work*, swa-penargetan adalah jalan yang paling efektif agar manfaat program diterima oleh mereka yang paling membutuhkan. Tipe mekanisme pengepulan risiko ini akan gagal dalam mempertemukan tujuan *consumption smoothing* (tujuan (ii) dan (iii) dalam Bagian IV) jika menggunakan sistem penetapan sasaran yang bersifat administratif (*administrative targeting*), tak peduli betapa pun efisien. Sebaliknya, untuk elemen-elemen paket yang ditujukan untuk mencegah masalah dan kerentanan jangka panjang dan kronis, (tujuan (i) dalam daftar di Bagian IV), penetapan sasaran administratif amat efektif.

V Kesimpulan: Menuju Sebuah Sistem Generasi Ketiga

Hampir setengah dari penduduk di Indonesia adalah miskin atau rentan pada kemiskinan. Dengan 49,6 persen populasi hidup pada atau di bawah level 2 dolar AS per hari, banyak orang Indonesia rentan pada guncangan-guncangan yang dapat memperparah kemiskinan mereka, atau menyeret mereka yang hampir miskin ke dalam kemiskinan. Walaupun hal ini sendiri merupakan hal yang amat penting, para pembuat kebijakan di Indonesia juga khawatir bahwa guncangan-guncangan bagi rumah tangga miskin atau hampir miskin dapat memaksa mereka menggunakan mekanisme respons yang buruk yang mengikis modal SDM mereka sehingga setelahnya, semakin sulit bagi mereka untuk terbebas dari kemiskinan. Dengan demikian, melindungi penduduk miskin dan hampir miskin di Indonesia dari guncangan-guncangan merupakan sebuah komponen penting dalam strategi pengentasan kemiskinan komprehensif manapun. Setelah mengalami dekade yang penuh pergolakan, dipicu oleh krisis finansial tahun 1997/98, kini para pembuat kebijakan di Indonesia semakin tertarik membangun sistem perlindungan sosial nasional untuk melindungi mereka yang rentan dari guncangan di masa mendatang dan, dengan demikian, memberikan kontribusi pada tujuan-tujuan pengentasan rakyat dari kemiskinan di Indonesia.

Indonesia kini punya kesempatan untuk membangun sebuah sistem perlindungan sosial yang dirancang dengan baik. Kombinasi dari keputusan pemerintah untuk mengalokasikan kembali sumber-sumber fiskal menjauh dari subsidi komoditi universal yang regresif, bersamaan dengan semakin bertumbuhnya kesadaran—bahkan pada awal terjadi krisis—akan pentingnya upaya untuk melindungi penduduk miskin dan hampir miskin dari risiko-risiko dan menurunkan kerentanan mereka, menciptakan sebuah kesempatan unik bagi Indonesia. Sekarang mungkin tiba waktunya untuk mulai menempatkan sebuah sistem perlindungan sosial yang efektif, yang menangani masalah kerentanan spesifik di Indonesia.

Inilah saat yang tepat bagi Indonesia untuk maju ke sistem perlindungan sosial generasi ketiga. Serupa dengan banyak negara-negara berkembang lainnya, secara tradisional Indonesia memilih untuk menggunakan subsidi harga komoditi universal, terutama melalui produk-produk BBM, sebagai strategi perlindungan sosial yang utama. Belakangan ini, sejak masa krisis sampai tahun 2005, pemerintah memakai sistem perlindungan sosial yang merupakan gabungan subsidi universal dan program-program jaring pengaman sosial bersasaran yang dikembangkan saat krisis. Program-program bersasaran temporal jangka pendek ini, seperti Raskin (beras bersubsidi untuk penduduk miskin), beasiswa pendidikan dan kartu sehat, dapat dianggap sebagai sebuah usaha untuk membuat sistem perlindungan generasi kedua, yang diperlengkapi lebih baik, untuk kebutuhan-kebutuhan dan kerentanan penduduk miskin. Walaupun ini adalah kemajuan dari pendekatan subsidi umum, evaluasi menunjukkan bahwa program-program generasi kedua ini membutuhkan banyak perbaikan jika ingin diteruskan, selain perbaikan kinerja penetapan sasaran. Namun, dengan melepas subsidi BBM di tahun 2005, Indonesia sekarang siap untuk bergerak menuju sistem perlindungan sosial generasi ketiga yang lebih efektif, lebih komprehensif, dan lebih cocok dengan risiko-risiko aktual dan kerentanan yang dihadapi oleh penduduk miskin dan hampir miskin di Indonesia.

Langkah pertama dalam mengembangkan sistem perlindungan sosial yang koheren adalah memahami risiko-risiko dan kerentanan yang dihadapi oleh penduduk miskin dan hampir miskin. Bagian III dari bab ini menunjukkan Analisis Risiko dan Kerentanan (ARK) bagi Indonesia. Implikasi dari ARK ini penting dalam menunjukkan cara-cara merancang kebijakan-kebijakan perlindungan sosial bagi Indonesia. Ada empat temuan yang utama: (1) mengingat persamaan antara penduduk miskin dan hampir miskin, kedua kelompok ini dapat dianggap satu dalam menjawab masalah umum risiko dan kerentanan; (2) baik profil kerentanan dan analisis sifat-sifat guncangan menunjuk pada empat sumber utama dari kerentanan yang harus menjadi fokus dari sistem perlindungan sosial manapun di Indonesia. Pertama, risiko pada kapasitas mencari nafkah dan pendapatan secara signifikan lebih tinggi di antara rumah tangga miskin. Kedua,

terdapat bukti bahwa terdapat risiko-risiko yang relatif lebih tinggi pada kemampuan mencari nafkah dan kesejahteraan anak-anak di masa mendatang menyusul guncangan-guncangan bagi rumah tangga miskin dan hampir miskin. Ketiga, guncangan kesehatan adalah sumber utama kerentanan yang penting di antara rumah tangga yang lebih miskin. Terakhir, guncangan lainnya yang signifikan yang dilaporkan rumah tangga datang dari kerugian akibat perubahan-perubahan peraturan pemerintah; (3) terdapat sedikit bukti bahwa faktor-faktor risiko yang muncul seiring waktu adalah faktor utama yang berkontribusi pada kerentanan rumah tangga; dan (4) akses yang lebih besar pada simpanan, tersedianya bentuk-bentuk finansial dari simpanan secara kompetitif, dan pengepulan risiko formal mungkin akan sangat membantu manajemen risiko rumah tangga. Ini karena guncangan-guncangan di antara penduduk miskin dan hampir miskin akhir-akhir ini mengarah pada pemotongan belanja makanan secara substansial (i.e., strategi 'respons yang buruk').

Perlu adanya keterkaitan yang lebih dekat antara tujuan dan program perlindungan sosial. Tujuan dari jaring pengaman sosial (JPS) Indonesia pada masa krisis secara umum ditujukan untuk: (1) mengurangi kemiskinan dengan menaikkan tingkat konsumsi penduduk miskin; (II) mencegah mereka yang hampir miskin jatuh ke dalam kemiskinan; dan (iii) membantu rumah tangga miskin dan hampir miskin untuk mengurangi kehilangan pendapatan saat terjadi guncangan. Namun, struktur dari JPS mengacaukan tujuan ini. Sebagai akibatnya, akhir-akhir ini terdapat ketidakcocokan antara kebutuhan dan program perlindungan sosial yang ada. Ke depannya, walaupun ketiga tujuan ini baik, perlu kejelasan tentang strategi terbaik untuk mencapai masing-masing tujuan tersebut.

Menuju sistem perlindungan sosial nasional yang memungkinkan bagi Indonesia. Terdapat kebutuhan yang jelas akan mekanisme pengepulan risiko sektor publik yang lebih efektif untuk memperbesar pilihan-pilihan manajemen risiko rumah tangga, mengingat terbatasnya jangkauan instrumen pengepulan risiko formal swasta. Kedua, terdapat bukti bahwa rumah tangga akan mendapatkan manfaat dari pengadaan secara lebih efisien dari instrumen-instrumen pengepulan risiko dan simpanan (khususnya instrumen-instrumen finansial yang aman, tapi canggih dan kompetitif) oleh pihak swasta. Ketiga, kerugian kronis yang membuat penduduk miskin dan hampir miskin paling rentan membutuhkan usaha-usaha pencegahan yang lebih ekstensif dan efektif. Yang pertama dan ketiga dari tiga area ini menunjuk pada implementasi dari strategi perlindungan sosial yang bercabang tiga, sebagai berikut.

Pendekatan bercabang empat akan membentuk poros strategi perlindungan sosial nasional. Keempat cabang ini adalah: (i) bantuan tunai bersyarat atau BTB (uang tunai untuk kesehatan dan pendidikan); (ii) program padat karya (*cash for work*), (iii) program asuransi kesehatan; dan (iv) stabilisasi harga beras. Yang pertama menangani 'cara buruk' yang bisa menghalangi hasil pengembangan manusia. Yang kedua melindungi penduduk miskin melawan guncangan penghasilan dan pendapatan yang semuanya terlalu biasa bagi mereka yang bekerja di bidang informal atau wirausaha. Yang ketiga melindungi dari salah satu guncangan yang paling sering dilaporkan oleh penduduk miskin, yaitu guncangan yang terkait dengan kesehatan. Yang keempat mencegah kenaikan yang tinggi dari harga beras yang sangat merugikan penduduk miskin.

Pemerintah juga perlu untuk mempertimbangkan program-program perlindungan sosial dan jaring pengaman sosial manakah yang perlu dipangkas. Untuk mengembangkan ketiga program di atas, penting juga bagi pemerintah untuk merampingkan program-program yang ada di Indonesia agar lebih mampu mengatasi pelbagai risiko dan kerentanan terpenting mempengaruhi kehidupan penduduk miskin dan hampir miskin. Program-program yang tidak menangani isu-isu utama risiko dan kerentanan, seperti beberapa jaring pengaman kecil, subsidi dan program bantuan tunai, harus ditinjau ulang dan mungkin dihapuskan secara bertahap.

Sorotan tentang Inovasi

Peta Kemiskinan: Alat luar biasa dalam penargetan penduduk miskin

Apakah itu peta kemiskinan?

Peta kemiskinan adalah presentasi visual besarnya wilayah kemiskinan yang dapat memfasilitasi intervensi-intervensi yang berpihak pada penduduk miskin yang lebih terfokus, dan memandu alokasi pengeluaran publik untuk penanggulangan kemiskinan. Sebuah peta kemiskinan akan sangat berguna jika mampu menyediakan informasi pada tingkat disagregasi geografis yang sedetail mungkin. Inovasi metode 'estimasi area kecil' memungkinkan pembuatan peta yang akurat secara statistik pada unit-unit administratif yang jauh lebih kecil daripada yang didapatkan dari survei rumah tangga atau indeks gabungan, seperti Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index* atau HDI) atau indikator kebutuhan dasar lainnya.

Peta estimasi area kecil

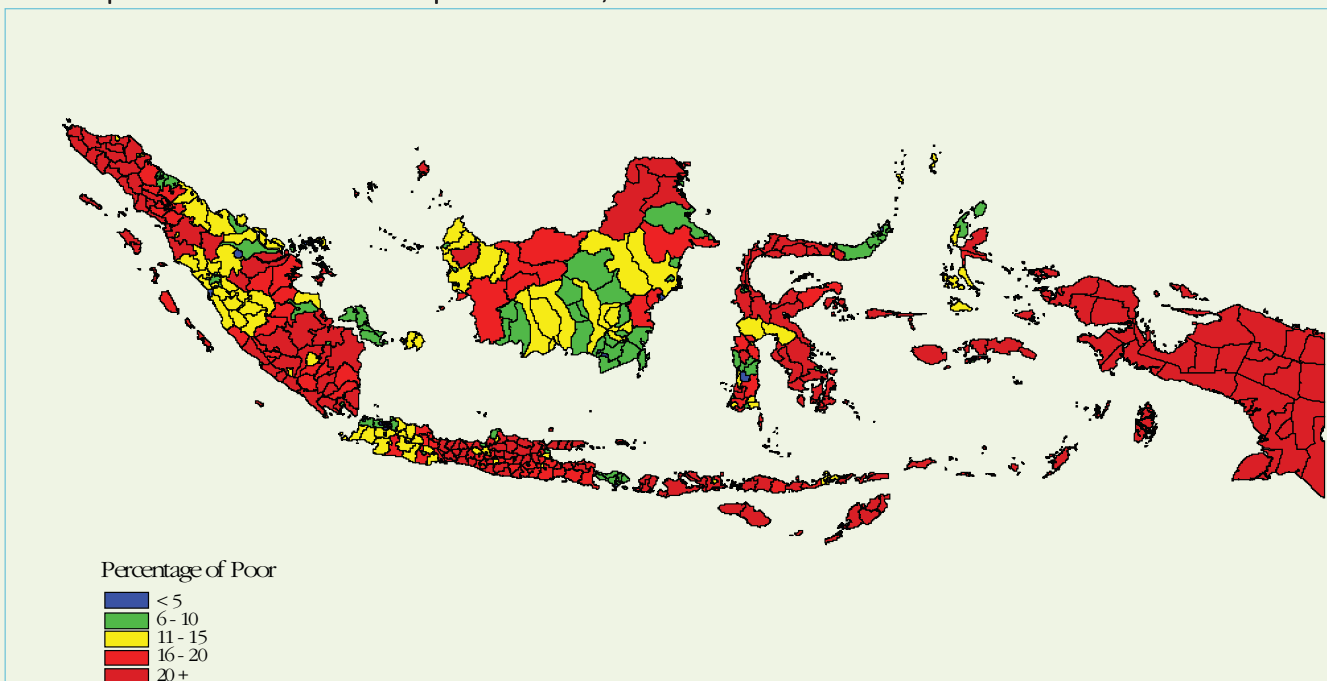
Peta-peta estimasi area kecil membuat peta-peta terperinci yang akurat pada tingkat kecamatan. Aspek-aspek yang unik dari metode estimasi area kecil ini adalah bahwa metode ini memungkinkan pembuatan peta yang akurat secara statistik pada unit administratif yang jauh lebih kecil daripada peta kemiskinan 'generasi pertama', yang bergantung pada indeks gabungan seperti HDI atau indikator kebutuhan dasar lainnya. Namun, estimasi area kecil secara teknik lebih rumit untuk digunakan dibanding pemetaan menggunakan indeks gabungan.

Tekniknya melibatkan penggabungan data sensus dengan data survei rumah tangga, seperti Susenas. Sebuah model yang mengidentifikasi hubungan antara Susenas dan variabel-variabel sensus dibuat dan kemudian diterapkan pada data sensus, karena mereka mencakup lebih banyak rumah tangga daripada Susenas. Data rumah tangga ini kemudian dapat dikumpulkan pada temuan-temuan di kecamatan dan diterapkan pada sebuah program pemetaan untuk menunjukkan distribusi-distribusi wilayah kemiskinan di antara semua kecamatan di negeri ini.

Di Indonesia, peta kemiskinan yang andal sampai ke tingkat kecamatan—dan bahkan sampai ke tingkat kelurahan di Jawa—telah dikembangkan oleh sekelompok kecil organisasi, termasuk lembaga penelitian SMERU dan Biro Pusat Statistik (BPS). Karena perkembangannya memerlukan keterampilan pada bidang pemetaan geografis dan analisis statistik, hambatan paling parah sejauh ini adalah kurangnya dana dan waktu. Peta-peta kemiskinan bisa memerlukan waktu sampai dengan enam bulan untuk pembuatannya dan mahal, dan baik SMERU ataupun BPS menerima pendanaan dari luar.

Bagaimanapun, peta-peta kemiskinan mempunyai keterbatasan. Karena peta-peta ini efektif dalam mengidentifikasi keterkaitan kemiskinan dan penentuan geografis dari program-program, peta-peta ini tidak bisa mengidentifikasi penyebab kemiskinan, dan oleh karenanya kurang begitu bermanfaat untuk perancangan proyek.

Persentase penduduk miskin berdasarkan kabupaten di Indonesia, 2004



Sumber: Susenas 2004.

Bagaimana peta kemiskinan digunakan?

Secara internasional: Peta kemiskinan dapat digunakan untuk mempromosikan transparansi dan akuntabilitas yang lebih besar. Di Brasil, Panama dan Nikaragua, peta kemiskinan yang menyebar luas di perpustakaan-perpustakaan, agen-agen pemerintah dan lembaga-lembaga penelitian telah menyebabkan perdebatan mengenai pembelanjaan dan kemiskinan. Peta ini juga bisa digunakan untuk merespon kondisi darurat, seperti epidemi. Di propinsi KwaZulu Natal di Afrika Selatan, epidemi kolera berhasil dikendalikan pada tahun 2001 dengan mengkombinasikan peta kemiskinan dengan informasi tentang sanitasi dan ketersediaan air bersih. Analisis peta kemiskinan menunjukkan bahwa epidemik telah menyebar melalui luapan sungai dan ini menjadi basis untuk kampanye kesehatan publik yang berakhir pada tingkat kematian 0,22 persen—satu di antara yang terendah yang pernah tercatat. Di Meksiko, peta kemiskinan terbukti menjadi alat yang berpengaruh dalam menganalisis dan membantu meningkatkan akurasi transfer dari pemerintah pusat ke daerah di seluruh negeri. Penggunaan peta kemiskinan dan peta pendapatan telah menggantikan penggunaan variabel-variabel dari data sensus dan ini telah menunjukkan bahwa transfer finansial ke daerah memperlihatkan sedikit hubungan dengan level kemiskinan. Penggunaan peta kemiskinan mengilustrasikan anomali ini untuk pertama kalinya.

Indonesia: Dengan memasukkan data dari peta kemiskinan BPS dengan data lingkungan dan infrastruktur, Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (YIPD) telah menghasilkan peta kemiskinan Sulawesi yang membantu pemerintah kabupaten Luwu Utara untuk merencanakan dan menerapkan intervensi pengentasan warga miskin yang lebih tepat sasaran dengan menghubungkan pengeluaran program pada tingkat kemiskinan daerah.

Serupa dengan hal tersebut, pemerintah Provinsi Riau, dengan bantuan teknis dari BPS, telah membuat peta kemiskinan gabungan yang mengesankan, yang menyediakan informasi geografis, penggunaan tanah dan informasi kemiskinan untuk semua kecamatan di propinsi itu. Informasinya didasarkan pada data BPS 2004, membuatnya menjadi peta paling terkini di negeri ini. Pemerintah provinsi membayar untuk peta-peta ini, karena keduanya secara relatif kaya dan terbuka untuk mencoba teknik-teknik baru. Peta-peta ini digunakan oleh pemerintah daerah untuk meningkatkan penentuan kemiskinan dan menyampaikan pelayanan.

Penggunaan peta kemiskinan di masa depan

Seperti yang telah dibahas, peta kemiskinan telah digunakan untuk meningkatkan database penerima subsidi tunai langsung. Peta kemiskinan digunakan untuk mengalokasikan kuota para penerima bantuan pada tingkat kecamatan atau kelurahan, untuk memastikan bahwa tunjangan-tunjangan di antara kecamatan telah didistribusikan secara akurat.

Peta kemiskinan dapat juga digunakan untuk implementasi proyek. Sebagai contoh, program pemberdayaan masyarakat nasional yang baru-baru ini diumumkan yang akan menyediakan hibah (*block grant*) kecil untuk kelurahan-kelurahan di seluruh penjuru negeri dapat mengambil keuntungan dari penggunaan peta kemiskinan ini untuk membantu identifikasi kecamatan-kecamatan termiskin di negeri ini dengan cara yang lebih sistematis. Sejumlah studi baru-baru ini mengindikasikan bahwa karena pengalokasian sumber-sumber di bawah Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang ada pro-rakyat miskin, penentuan sasaran sumbernya seharusnya sudah bisa dikembangkan lebih lanjut dengan strategi penentuan sasaran nasional dengan menggunakan peta kemiskinan (Alatas, 2005).

Pemerintah-pemerintah daerah dan LSM bisa menggunakan pemetaan kemiskinan untuk mengarahkan kegiatan mereka dengan lebih tepat di masa mendatang. Banyak pemerintah daerah yang diwawancarai akhir-akhir ini belum mendengar tentang teknik pemetaan kemiskinan. Penggunaan rutin dari pemetaan itu memungkinkan institusi-institusi untuk bisa mencapai penduduk miskin dengan lebih tepat dan efektif dalam pembiayaan.

Sumber :

- (a) Alatas, Vivi. (2005), "An Evaluation of Kecamatan Development Project". Mimeo, Kantor Bank Dunia, Jakarta.
- (b) Ahmad, Yusuf, dan Goh, Chorching. (2006), Indonesia's Poverty Maps: Impacts and Lessons (draft mimeo). Washington, DC: Bank Dunia. Mei 2006.
- (c) Coudouel, Aline. Poverty Maps for Policy-making: Beyond the Obvious Targeting Applications (presentasi). Washington, DC: Bank Dunia.
- (d) Henninger, Norbert dan Mathilde, Snel. Where are the Poor: Experiences with the Development and Use of Poverty Maps. World Resumbers Institute, Washington, DC. 2002.
- (e) Wawancara dengan Dipayan Bhattacharyya. World Food Programme. 5 Desember 2005.
- (f) Wawancara dengan Bina Desa. 25 November 2005.
- (g) Wawancara dengan Eko Susi Rosdianasari. Spesialis Informasi, Pusat Inovasi Pemerintah Lokal. 10 Desember 2005.
- (h) Wawancara dengan Dedi Walujadi. Biro Pusat Statistik (BPS). 12 Desember 2005.
- (i) Wawancara dengan Mario Boccucci. Bank Dunia. 15 November 2005.
- (j) Snel Mathilde, Ballance Anna. Workshop on the Impacts of Poverty Maps: Past Experiences and New Applications. 2004.
- (k) Szekeley, Miguel. 2006. Income/Consumption Maps: A Powerful Tool for Increasing Policy Effectiveness (presentasi). Washington, DC: Bank Dunia,
- (h) Vishwanath, Tara. Poverty Maps: Uses and Caveats (presentasi). Washington, DC: Bank Dunia.
- (i) World Resumbers Institute. 2005. (<http://www.features@wri.org>)

Sorotan tentang Inefisiensi dan Kebocoran

Ke mana hilangnya Raskin? Meningkatkan efektivitas pada program distribusi beras

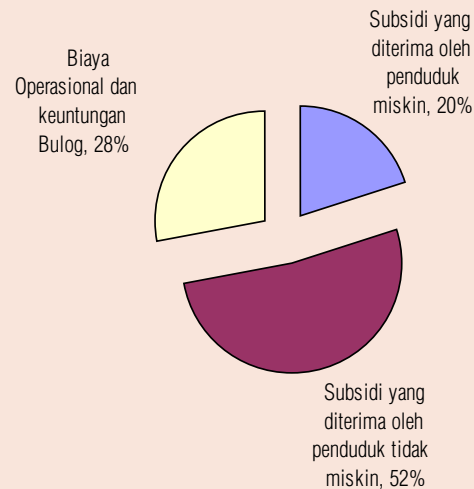
Dengan cakupan 57 persen penduduk miskin, program beras miskin (Raskin) telah menjadi salah satu komponen yang terpenting dari sistem perlindungan sosial pemerintah.¹⁶⁵ Diperkenalkan sebagai program operasi pasar (OP) pada pertengahan 1998 saat puncak krisis, Raskin menyampaikan beras bersubsidi kepada rumah tangga yang lebih miskin. Akan tetapi, program ini telah dikritik oleh karena penentuan sasaran yang lemah dan kebocoran yang berlebihan.

Di bawah program Raskin, Badan Urusan Logistik (Bulog) berencana mendistribusikan sekitar 2 juta ton beras bersubsidi untuk sekitar 8,3 juta rumah tangga pada tahun 2005. Setiap rumah tangga yang dipilih semestinya menerima 20 kg beras setiap bulannya dengan angka subsidi Rp 1.000 per kg. Beras dibeli oleh Bulog dari pedagang grosir dengan harga yang ditentukan secara tahunan dengan instruksi presiden (Inpres),¹⁶⁶ menggunakan alokasi anggaran dari pemerintah kepada Bulog untuk menutup biaya subsidi.¹⁶⁷ Harga yang dibayarkan pada Bulog untuk tiap kg beras pada tahun 2005 adalah Rp 3.351, setara dengan alokasi anggaran tahun 2005, yaitu sebesar Rp 4,7 triliun.¹⁶⁸ Program kompensasi diasosiasikan dengan pencabutan subsidi BBM pada tahun 2005, menambah sebesar Rp 765 miliar untuk anggaran beras miskin tahun 2005.

Penetapan sasaran kemiskinan dalam program Raskin

Raskin mencapai lebih dari setengah dari rumah tangga yang lebih miskin di negeri ini, menjadikannya sebuah instrumen yang penting dalam perlindungan sosial. Akan tetapi, Raskin lebih banyak sampai di tangan rumah tangga bukan miskin daripada rumah tangga miskin, yaitu hanya sekitar seperempat dari rumah tangga penerima yang diklasifikasikan miskin.

Grafik di bawah ini menunjukkan bahwa, dari Rp 4.7 miliar yang dialokasikan untuk program ini di tahun 2005, hanya sekitar seperlimanya yang sebenarnya diterima oleh penduduk miskin. Bagian yang terbesar (52 persen) diterima oleh rumah tangga yang bukan miskin dan lebih dari seperempat uangnya dipakai Bulog untuk biaya operasional.



Sumber: kalkulasi staf Bank Dunia.

Kebocoran dalam program Raskin

Tiga macam kebocoran yang ada dalam Raskin adalah beras yang hilang, uang yang 'hilang' dan harga mark-up yang tinggi.

Beras yang hilang: Bulog membagikan beras pada titik-titik pendistribusian di desa-desa dan kelurahan-kelurahan di seluruh penjuru negeri, dan kebocoran beras terjadi pada berbagai tingkat dalam proses distribusi. Membandingkan data administratif resmi untuk jumlah beras yang didistribusikan dengan data dari survei rumah tangga untuk jumlah sebenarnya yang diterima, Olken (2005) menemukan bahwa sekitar 18 persen dari beras itu hilang.¹⁶⁹ Olken memperkirakan bahwa kerugian kesejahteraan dari korupsi mungkin sangat besar sehingga kerugian itu menggantikan kesejahteraan potensial yang bisa didapat dari program ini. Perkiraan kebocoran terkini yang dihitung pada tahun 2006 dengan menggunakan metodologi yang sama, menemukan bahwa lebih dari 30 persen beras hilang dari gudang Bulog ke

¹⁶⁵ Sumber data: Susenas 2004

¹⁶⁶ Untuk tahun 2005, pembelian ini diatur dengan Inpres No. 2/2005, yang menjelaskan bahwa Bulog harus membayar Rp 1.765/kg untuk gabah kering giling (GKG) yang dibeli dari pedagang yang membawanya ke gudang, atau Rp 1.740/kg untuk pembelian GKG di penggilingan padi. Kebanyakan dari pembelian Bulog adalah GKG – jika membeli GKP (Gabah kering panen, yakni gabah yang belum dikeringkan) di penggilingan, Bulog harus membayar Rp 1.330/kg; jika membeli beras yang sudah digiling, Bulog harus membeli dengan harga Rp 2.790 /kg. Pembelian untuk tahun 2006 diatur dengan Inpres No.13/2005.

¹⁶⁷ Ini dikalkulasi sebagai total kuantitas untuk didistribusikan dikalikan selisih antara harga yang dibayarkan pemerintah untuk Bulog per-kilogram beras dan Rp 1.000/kg harga jual.

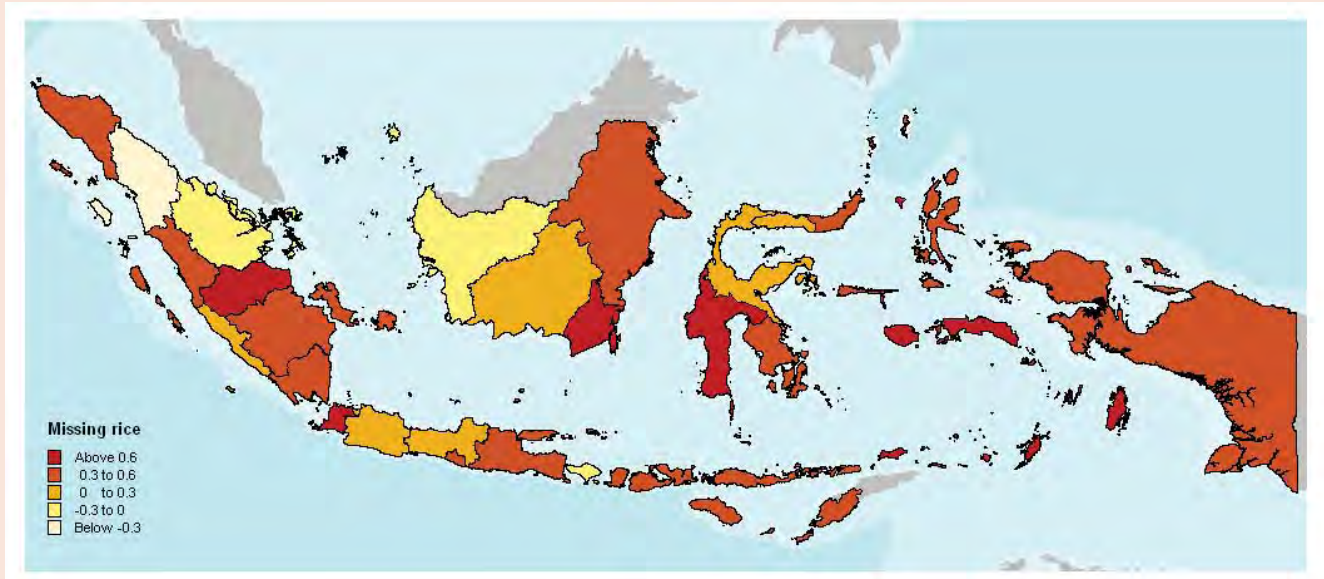
¹⁶⁸ Bulog menjelaskan bahwa harga pembelian beras Bulog harus lebih tinggi dari harga pembelian aktual yang diatur yakni Rp 2.790 /kg karena Bulog harus meminjam dari bank komersial untuk mendanai pembelian dan membayar tarif bunga komersial dari utangnya.

¹⁶⁹ Untuk ini, pengarang menggunakan asumsi konservatif bahwa semua rumah tangga penerima bantuan menerima 20 kilogram beras yang dibagikan pada mereka dalam program ini.

rumah tangga penerima dari November 2003 sampai Januari 2004. Kerugian ini setara dengan 164.000 ton beras seharga Rp 443 miliar (43 juta dolar AS). Akan tetapi, ada variasi yang luas dalam kebocoran pada tiap-tiap propinsi (lihat peta di bawah ini): kebocoran yang paling besar terjadi di

Banten, di mana lebih dari 75 persen Raskin hilang, dan di enam propinsi yang lain, tingkat kebocoran di atas 50 persen. Namun, di enam propinsi lainnya jumlah beras yang hilang kurang dari 10 persen.

Beras hilang menurut provinsinya (%)



Sumber: Susenas, 2004.

Sebagai tambahan, beras tidak pernah mencapai penduduk miskin di beberapa daerah karena mekanisme pengalokasian yang digunakan pada tingkat desa. Secara teori, beras hanya diperuntukkan bagi rumah tangga pra-sejahtera dan sejahtera (menurut klasifikasi rumah tangga BKKPN). Akan tetapi, di beberapa tempat, alokasi diberikan kepada seluruh warga desa, atau dengan alternatif mekanisme pengalokasian yang tidak transparan. Sebagai akibatnya, jumlah yang diterima tiap rumah tangga biasanya kurang dari 20 kg. Beberapa survei menunjukkan bahwa kadang-kadang jumlahnya bisa hanya sebanyak 5-6 kg, sangat mengurangi keuntungan rumah tangga miskin.¹⁷⁰

Uang 'hilang': Pembagian beras dari tingkat desa atau kecamatan di luar Jawa ke rumah tangga, dikelola oleh tim pegawai kelurahan.¹⁷¹ Media telah melaporkan kasus-kasus dimana para kepala desa mengumpulkan uang dari rumah tangga miskin dan tidak pernah membayarkannya kepada Bulog untuk beras yang telah diterima. Bagaimanapun, kurangnya transparansi pada jumlah beras yang dialokasikan untuk kecamatan atau desa, merusak kemampuan masyarakat miskin untuk mempertahankan akuntabilitas Bulog dan para pegawai desa.

Kabupaten Madiun, Jawa Timur, Desa Ngawi mempunyai jumlah utang yang terbesar pada Bulog untuk beras yang didistribusikan dengan jumlah utang Rp 19.2 juta. Namun, uang yang dikumpulkan dari penduduk desa pada waktu pendistribusian oleh pegawai kelurahan, uangnya belum diterima Bulog dan saat ini Bulog menghentikan alokasi lebih lanjut beras bersubsidi untuk desa itu. (Media Indonesia, 25 Januari 2006.)¹⁷²

Orang miskin membayar lebih: Dalam banyak kasus, penduduk miskin diminta untuk membayar lebih dari Rp 1.000 per kg seperti yang dimandatkan dalam program tahun 2005. Secara rata-rata, para penerima Raskin harus membayar ekstra 19 persen dari 'harga operasional' atau Rp 30,5 miliar (3 juta dolar AS) antara November 2003 dan Januari 2004 (Susenas, 2004). Rata-rata *mark-up* tertinggi ditemukan di Jakarta: para penerima membayar Rp 2.900 untuk Raskin—hampir tiga kali lipat dari harga resmi.

Dalam banyak kasus, *mark-up* jauh melampaui alasan untuk ongkos transportasi dari titik-titik pendistribusian ke rumah tangga. Sebagai contoh, perkiraan harga transportasi untuk desa-desa terpilih di Bengkulu adalah Rp 20-150 per kg, sementara kebanyakan penerima di Bengkulu membayar Rp 150 lebih tinggi bahkan dibanding dengan perkiraan harga transportasi yang tertinggi sekalipun.

¹⁷⁰ Untuk tahun 2006 alokasi yang direncanakan telah dikurangi menjadi 15 kg per rumah tangga untuk 10 bulan per tahun.

¹⁷¹ Secara prinsip, tim-tim ini seharusnya mengalokasikan beras hanya untuk rumah tangga yang didefinisikan sebagai pra-sejahtera dan sejahtera 1 menurut daftar BKKBN tentang kesejahteraan rumah tangga.

¹⁷² Media Indonesia. "Jawa Timur – Kabupaten Madiun dan Ngawi Penunggak Raskin Tertinggi", 25 Januari 2006.

Reformasi diperlukan untuk membuat program Raskin bermanfaat bagi penduduk miskin

Menghapus Raskin adalah kesalahan, tetapi beberapa reformasi yang kritis harus dipertimbangkan.

1. **Mengidentifikasi garis pertanggungjawaban yang jelas pada Bulog** adalah kunci langkah pertama untuk menghentikan kerugian. Adalah penting untuk menjelaskan tanggung jawab dan hukuman sehubungan dengan korupsi dalam pelaksanaan program. Pembentukan tim investigasi pada level tertinggi bisa menyampaikan pesan bahwa pelaku korupsi akan secara serius dihukum oleh manajemen senior Bulog.
2. **Meningkatkan transparansi tentang alokasi beras** dan jumlah yang dibagikan akan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pendistribusian dan akan mengurangi kebocoran di tingkat desa. Sebagai tambahan, merumuskan aturan mengenai biaya operasional untuk mendistribusikan beras akan memberikan kepastian pada harga jual Raskin, menghindari penyalahgunaan dan *mark-up*.
3. **Pengawasan independen harus didorong.** Dalam konteks ini, pemerintah harus melakukan studi untuk mengidentifikasi kecamatan, dimana kebanyakan kebocoran terjadi, dan mencoba untuk menemukan dengan tepat lubang terbesar dalam sistem itu. Memahami insentif dari para pegawai yang terlibat pada program juga akan bermanfaat dalam menangani sebab-sebab yang ada.
4. **Melibatkan sektor swasta dalam proses pendistribusian.** Kebanyakan desa-desa di Indonesia dilayani dengan baik oleh pedagang beras swasta. Karenanya kurang masuk akal bagi Bulog untuk memainkan peran serupa seperti sektor swasta. Jika harga distribusi dipatok secara lokal, sektor swasta bisa berkompetisi untuk bisnis ini melalui proses tender yang transparan. Dengan demikian, Bulog bisa mengabdikan sumber-sumbernya untuk mengatur dan mengawasi kinerja operator-operator swasta daripada melaksanakan programnya sendiri. Hanya di daerah-daerah terpencil, dimana tidak ada operator yang mau melaksanakan pendistribusian dengan harga yang pantas, Bulog harus melanjutkan pengiriman berasnya secara langsung. Sebagai tambahan, memformalkan aturan terkait harga/biaya operasional untuk pendistribusian beras akan memberikan kepastian pada harga jual Raskin, menghindari penyalahgunaan dan *mark-up*.



Mewujudkan Pemerintah Yang Bermanfaat Bagi Penduduk Miskin



I Pendahuluan

Dengan menggulirkan salah satu proses desentralisasi terbesar di dunia pada tahun 2001, Indonesia mau tidak mau harus menghadapi sejumlah tantangan sistemik. Tidak seluruh pemerintah daerah siap sepenuhnya memikul tanggung jawab baru, dan ada beberapa pemerintah daerah yang harus memfokuskan diri untuk memperbaiki kapasitas pemerintahannya agar mampu menunaikan kewajiban-kewajiban baru mereka dalam memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat. Setelah berjalan lima tahun, dalam beberapa hal, peran dan tanggung jawab berbagai tingkat pemerintahan masih belum jelas. Sistem paket bantuan bersyarat maupun tanpa syarat (conditional/unconditional block grants) yang diberikan kepada pemerintah daerah masih berbentuk embrio, sementara sumber dana yang mengalir ke pemerintah daerah (dan akhirnya kepada penyedia layanan garis depan) tetap tidak utuh, sehingga semakin sulit bagi para penerima layanan menuntut akuntabilitas yang seharusnya menyertai pembuatan keputusan yang kini telah berada di tangan pemerintah daerah. Selain itu, akuntabilitas penyedia layanan ke tingkat pemerintahan yang lebih tinggi juga semakin tidak jelas.

Bersamaan dengan penerapan desentralisasi, demokratisasi politik digulirkan belum lama ini. Pendekatan yang sangat tersentralisasi dan otoriter pada era Soeharto menyebabkan penyediaan pelayanan bagi masyarakat juga tersentralisasi, kendati saat ini mulai mengalami perubahan mendasar. Setelah krisis politik dan ekonomi pada akhir 1990-an melanda Indonesia, proses politik mulai dari tingkat pusat hingga ke tingkat kabupaten menjadi lebih demokratis. Perubahan ke arah politik multipartai telah terjadi, disertai dengan diterapkannya pemilihan presiden secara langsung. Sementara itu, pemilihan anggota legislatif berlangsung di tingkat kabupaten (DPRD tingkat I) dan kotamadya (DPRD tingkat II), di samping pemilihan langsung para kepala daerah (bupati untuk tingkat kabupaten dan walikota untuk tingkat kotamadya). Berbagai perubahan tersebut berdampak pada dua hal. Pertama, daerah menjadi mungkin untuk menentukan prioritas-prioritas dan pilihan-pilihan investasi publik mereka sendiri. Kedua, tersedia cara baru untuk menuntut akuntabilitas dari pembuat kebijakan. Demokratisasi di tingkat daerah berdampak pula pada peningkatan partisipasi masyarakat dalam beberapa aspek penyediaan pelayanan masyarakat. Yang paling tampak adalah dalam bidang pendidikan, di mana partisipasi orangtua dan masyarakat telah diperkuat melalui komite-komite sekolah yang baru digiatkan kembali di beberapa daerah (Bank Dunia, 2006k)

Selama sepuluh tahun terakhir, Indonesia telah melembagakan norma-norma demokrasi. Sekarang bukan hanya ada pemilihan langsung untuk pejabat publik di lembaga legislatif maupun eksekutif, baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kotamadya. Lebih dari itu, pemilihan langsung itu kini diikuti oleh banyak partai politik. Bahkan, jabatan-jabatan eksekutif diperebutkan oleh koalisi antarpolisi. Pada tahun 1996 seperti pada 1975, hanya tiga partai yang berhak mengikuti pemilihan umum, yakni Golkar, sebagai alat politik rezim Orde Baru, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Pada pemilihan umum terakhir era Soeharto pada awal tahun 1997, Golkar memenangkan hampir tiga perempat suara Akan tetapi, partai yang berkuasa ini memiliki kekuasaan yang bahkan lebih besar di DPR karena 15 persen kursi (75 kursi) dialokasikan untuk wakil dari militer. Sebaliknya, pada pemilihan umum baru-baru ini, lebih dari dua puluh partai berkompetisi untuk mendapatkan kursi. Tujuh bekas partai mendapatkan sedikitnya satu persen kursi di DPR, dan tujuh partai memenangkan 45 kursi atau lebih (KPU, 2005).¹⁷³ DPR saat ini tidak didominasi oleh satu partai. Koalisi partai harus dibentuk untuk menyusun undang-undang, dan partai yang memenangkan kursi kepresidenan hanya memiliki 10 persen dari total 550 kursi di DPR. Akibatnya, DPR tidak lagi hanya menjadi stempel karet bagi keputusan-keputusan yang dibuat oleh pihak eksekutif. Undang-undang, perencanaan, dan anggaran belanja saat ini dirundingkan bersama-sama antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif.

¹⁷³ Komisi Pemilihan Umum (2005).

Tabel 7.1 Perbedaan dalam kurun sepuluh tahun¹⁷⁴

Isu	1996	2006
Pemilihan Presiden	Dipilih secara tidak langsung oleh MPR setiap lima tahun sekali.	Dipilih langsung oleh seluruh warga yang mempunyai hak pilih setiap lima tahun sekali.
Parlemen nasional	Satu badan pembuat undang-undang, terdiri dari 500 anggota. 20 persen kursi dialokasikan untuk militer (pada tahun 1995 turun menjadi 15 persen). Didominasi oleh Golkar.	<ul style="list-style-type: none"> • Dua badan pembuat undang-undang (DPR dan DPD). • Anggota DPR (550) dipilih secara langsung dengan sistem representasi proporsional. • Setiap provinsi memilih empat anggota DPD nasional, dengan jumlah keseluruhan 128 anggota.
Partai-partai politik	Hanya tiga partai yang berhak mengikuti pemilihan umum – Golkar, PPP, dan PDI.	Lebih dari 20 partai mengikuti pemilihan umum pada 2004, dan 5 partai maju sebagai partai utama dalam pemilihan presiden.
Hubungan antara Presiden dan lembaga legislatif	De facto, badan pembuat keputusan bagi keputusan presiden.	<ul style="list-style-type: none"> • Partai Demokrat (partai dari pihak presiden hanya memiliki 56 kursi dari 550 kursi di DPR). • Saat ini DPR mengawasi wewenang presiden.
Peran militer	<ul style="list-style-type: none"> • Memiliki kursi di semua tingkat parlemen. • Sekitar 6.000 staf militer memiliki posisi di pemerintahan (juga di tahun 1995). • Sistem komando teritorial mejadikan militer dapat mendanai diri sendiri. 	<ul style="list-style-type: none"> • Militer tidak memiliki kursi di parlemen. • Sistem komando teritorial tetapi berlaku.
Kepala pemerintahan tingkat propinsi dan kabupaten	Dipilih oleh Menteri Dalam Negeri (dengan pengawasan ketat presiden)	Dipilih secara langsung.
Anggota DPR tingkat provinsi dan kabupaten	Hanya tiga partai politik yang berhak mengikuti pemilihan umum. 15 persen kursi diduduki oleh militer. Didominasi oleh Golkar.	Dipilih secara langsung dengan sistem representasi proporsional
Masyarakat madani	Kebebasan pers dan LSM sangat terbatas.	Terdapat kebebasan pers dan menjamurnya LSM.

Peran pemerintah daerah berubah secara drastis. Sepuluh tahun yang lalu, pemerintah tingkat provinsi dan kabupaten umumnya menjalankan kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Namun, saat ini pemerintah daerah berperan utama dalam pengembangan kebijakan dan anggaran belanja daerah, serta pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut. Selain itu, pemerintah daerah memiliki kendali yang signifikan atas sumber-sumber keuangan serta mengembangkan perencanaan dan anggaran belanja mereka sendiri.¹⁷⁵ Kondisi ini sangat bertolak belakang dengan situasi pada zaman Orde Baru ketika pemerintah daerah hanya memiliki sedikit, atau bahkan tidak sama sekali, kewenangan langsung dalam menyusun perencanaan atau anggaran (Baker dkk, 1999; Schwarz, 1994). Pemerintah daerah, walaupun belum menjadi 'agen dari para pemilih', tidak lagi menjadi 'agen pemerintah pusat' semata.

Pada tingkat nasional dan daerah, lembaga legislatif mulai menegaskan perannya sebagai pengawas lembaga eksekutif. Pada masa pemerintahan Orde Baru, DPR pusat dan DPR daerah (DPRD) hampir tidak pernah mengajukan rancangan undang-undang.¹⁷⁶ Namun, pada saat ini pembuatan kebijakan dan penyusunan anggaran dirundingkan, tidak dimandatkan oleh lembaga eksekutif (NDI, 2006). Meskipun banyak pengamat mengkritik bahwa para anggota DPRD relatif tidak aktif dan/atau korup, para anggota DPRD tersebut baru dipilih secara langsung melalui daftar calon terbuka pada tahap pemilihan umum terakhir (ICG, 2003). Dengan demikian, anggota legislatif tidak lagi sekadar pemain pasif dalam ajang perpolitikan, kendati masih panjang jalan yang harus ditempuh agar mereka dapat bertindak mewakili kepentingan terbaik para pemilih mereka.

¹⁷⁴ Informasi mengenai tabel ini dan alinea-alinea berikutnya dikumpulkan dari berbagai sumber, termasuk Emmerson, Donald K. (1999), Llyod, Grason dan Smith, Shannon, ed. (2001); Mietzner, Marcus (2006); The National Democratic Institute (2005); IFES (Desember, 1999); International Crisis Group (Desember, 2003); Lowry, Robert (1996); Robison, Richard dan Hadiz, Vedi, ed. (2004); Schwarz, Adam (1994); Bank Dunia (Oktober, 2005).

¹⁷⁵ Akan tetapi, persoalan yang signifikan adalah kekurangjelasan alokasi fungsional antara pemerintah pusat dan daerah (lihat bab berikutnya).

¹⁷⁶ Selama periode 1966-1995, dari 340 undang-undang yang disahkan, hanya 7 undang-undang yang merupakan usulan DPR. Lihat Baker, dkk. (1999).

Militer tidak lagi memiliki kursi di lembaga legislatif maupun peran yang mendominasi dalam aparat negara. Sepuluh tahun yang lalu, 20 persen kursi DPR di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota diduduki oleh militer (Lowry, 1996). Kini keadaannya tidak lagi demikian. Selain itu, anggota militer yang masih aktif tidak lagi ditempatkan pada jabatan sipil, dan doktrin dwifungsi ABRI dihapuskan pada tahun 2000 (Mietzner, 2006). Dengan demikian, langkah pertama telah ditempuh untuk memisahkan pejabat-pejabat militer yang tidak terpilih dari aparaturnya. Hal ini penting dalam pembentukan demokrasi di mana pemerintah merespons keinginan warganya, serta merupakan langkah awal untuk mendorong reformasi di bidang keamanan di dalam tubuh militer. Akan tetapi, militer tetap memiliki wewenang dalam sistem komando teritorial (koter), yang berarti mereka masih memiliki otonomi yang relatif besar dari kontrol pihak sipil dan terus terlibat dalam aktivitas-aktivitas yang menghasilkan pendapatan yang merusak profesionalismenya (Mietzner, 2006).

Namun, setelah beralih dari 'negara pembangunan' menjadi 'negara demokratis', Indonesia menghadapi banyak tantangan yang umum dialami masyarakat yang tengah mengalami masa transisi. Sementara hasil jajak pendapat baru-baru ini menunjukkan bahwa sebagian besar rakyat Indonesia mendukung sistem demokrasi saat ini,¹⁷⁷ namun terdapat kekecewaan yang meluas terhadap korupsi yang terus menerus terjadi, lambannya pertumbuhan lapangan kerja formal, dan belum sepenuhnya terealisasi kemungkinan-kemungkinan yang inheren di dalam proses transisi demokrasi (Robinson dan Hadiz, 2004). Meskipun rakyat Indonesia bebas untuk berdemonstrasi dan pers umumnya bebas menulis apa yang mereka inginkan, banyak warga yang masih menjadi korban dari keputusan yang sewenang-wenang dan/atau tindakan 'perburuan rente' oleh pejabat pemerintah, polisi, dan sistem hukum (Bank Dunia, 2004). Contohnya, keharusan membayar suap untuk memperoleh izin atau menyelesaikan persoalan hukum masih menjadi hal yang biasa dialami masyarakat Indonesia.

Desentralisasi telah mengakibatkan kurangnya akuntabilitas penyedia layanan di garis depan kepada pemerintah pusat, tetapi hal ini belum secara efektif digantikan oleh meningkatnya akuntabilitas mereka kepada pejabat pemerintah daerah terpilih atau kepada rakyat. Praktik politik uang terus menjadi persoalan serius, baik di tingkat pusat maupun daerah (IFES, 1999), dan banyak analisis yang mencatat bahwa meskipun reformasi pemilihan umum telah diperkenalkan pada tahun 2003 untuk membuat para anggota parlemen menjadi lebih bertanggung jawab kepada pemilih mereka,¹⁷⁸ namun para anggota parlemen itu masih tunduk kepada pemimpin-pemimpin partai yang menempatkan mereka pada daftar calon legislatif (ICG, 2004). Dengan demikian, meskipun sistem demokratisasi dan desentralisasi menjanjikan bahwa para pejabat terpilih dan PNS akan lebih bertanggung jawab secara langsung kepada warga negara yang mereka layani, namun masih dapat diperdebatkan apakah hal itu sudah terwujud di sebagian besar daerah di negeri ini.

Lemahnya akuntabilitas kepada rakyat diperburuk oleh kurang jelasnya pembagian fungsi antara pemerintah pusat dan daerah, yang mengakibatkan pemerintah mengalami kesulitan untuk menuntut akuntabilitas PNS dan pejabat terpilih. Walaupun sistem desentralisasi telah menempatkan wewenang pelaksanaan keuangan dan administrasi di tangan pemerintah daerah, namun dalam banyak hal pembagian tanggung jawab dan wewenang antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten (belum lagi penyedia layanan dan masyarakat) masih belum jelas (untuk lebih detailnya lihat Bab 3). Contohnya, belakangan ini baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah menyediakan atau memfasilitasi berbagai pelayanan kepada masyarakat. Hal ini menciptakan masalah akuntabilitas yang serius karena penyedia layanan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat sekaligus pemerintah daerah, tetapi dalam banyak kasus penyedia layanan tidak dituntut akuntabilitasnya baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.

Dalam banyak hal, persoalan kemiskinan Indonesia telah beralih dari persoalan kemiskinan generasi pertama ke generasi kedua, dan persoalan tersebut saat ini lebih sulit ditangani menggunakan sistem perencanaan dan penyusunan anggaran dari atas ke bawah (*top-down*) yang berlaku pada masa pemerintahan Orde Baru. Kendati pemerintahan Orde Baru sangat berhasil dalam meningkatkan secara tajam kuantitas atau jumlah pelayanan kepada masyarakat—dalam bentuk jalan,

¹⁷⁷ *Jakarta Post*, 15 September 2006.

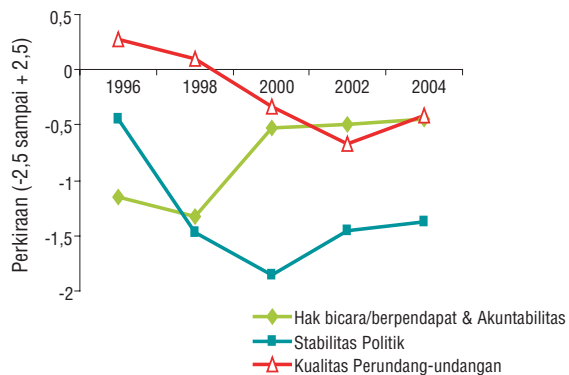
¹⁷⁸ Undang-Undang Pemilu No. 12/2003.

sekolah, atau pusat-pusat kesehatan—namun pelayanan yang diberikan tidak memiliki kualitas yang tinggi atau tidak dirancang untuk memenuhi kebutuhan khusus setiap daerah. Contohnya, meskipun jumlah guru dan tenaga kesehatan meningkat pesat, sebagian besar dari mereka tidak terlatih, dan sering kali (hingga saat ini) mangkir dari pekerjaan (Bank Dunia, 2006k). Tantangan penanganan ‘generasi kedua’ ini berarti pembenahan masalah-masalah yang berkaitan dengan ‘perangkat lunak’ pemerintahan, yakni melatih PNS, memberi motivasi kepada mereka, dan melakukan pengawasan secara tepat. Upaya memastikan agar seorang guru yang terlatih dan memiliki motivasi yang kuat dapat hadir di dalam kelas setiap harinya seringkali lebih sulit daripada membangun ruang kelas itu sendiri.

Mengukur kinerja pemerintah dalam proses perubahan ini tidaklah mudah atau tidak dapat dilakukan secara langsung.

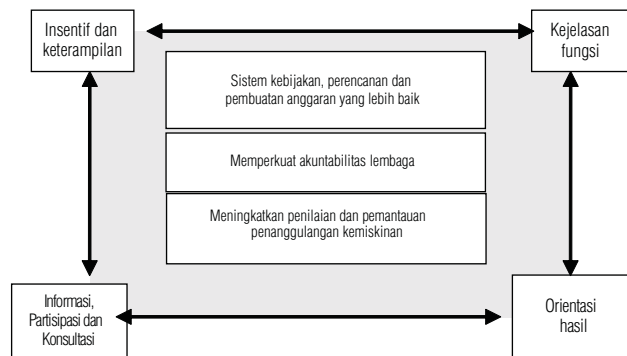
Gambar 7.1 menunjukkan tidak adanya kecenderungan yang jelas dalam tata kelola pemerintahan Indonesia selama kurun 1996–2004. Pada gambar ini ditunjukkan kecenderungan tata kelola pemerintahan melalui indikator-indikator (terpilih), berupa hak suara dan akuntabilitas, stabilitas politik, dan kualitas regulasi.¹⁷⁹ Setiap dimensi tata kelola pemerintahan berpengaruh terhadap lingkungan dan latar intervensi kemiskinan baik pada sisi permintaan dan penyediaan. Akan tetapi, banyak perubahan baru yang muncul: perbaikan dalam hak suara dan akuntabilitas mencerminkan dampak pergolakan sesudah krisis, yang diikuti dengan kemunculan Indonesia yang demokratis dan terdesentralisasi, serta pulihnya stabilitas politik menyusul proses pemilihan umum yang berlangsung bebas dan adil. Namun, kualitas regulasi masih lemah. Situasi ini secara langsung memengaruhi penanaman modal dan persepsi terhadap daya saing, serta memengaruhi keseluruhan kinerja setiap tingkat pemerintahan dalam melayani masyarakat Indonesia.

Gambar 7.1 Indikator-indikator pemerintahan Indonesia



Sumber: WBI Governance Indicators, 2004.

Gambar 7.2 Tiga bidang langkah pemerintah



Tata kelola pemerintahan yang baik adalah resep utama keberhasilan upaya penanggulangan kemiskinan. Dampak keberhasilan tidak hanya ditentukan oleh jumlah atau fokus belanja pemerintah (yang dipaparkan dalam Bab 5 tentang Belanja Pemerintah dan Bab 6 tentang Perlindungan Sosial), tetapi juga oleh cara pemerintah membelanjakan anggaran, yakni bagaimana keputusan dibuat, seberapa efektif dana disalurkan, bagaimana proses penyaluran dilakukan dengan benar, dan seberapa baik program-program dipantau. Ada keberhasilan dan juga hambatan di dalam lembaga, sistem dan prosedur yang digunakan oleh pemerintah pusat dan daerah dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Bab ini membahas komponen-komponen utama sistem dan prosedur yang niscaya bagi pemerintah dalam pelaksanaan upaya penanggulangan kemiskinan, serta menyajikan saran mengenai tiga langkah yang dapat diambil oleh pemerintah. Gambar 7.2 menjelaskan tiga bidang tindakan tersebut dan menyoroti empat tema yang terus muncul dalam Bab ini.

¹⁷⁹ Indikator Tata Kelola Pemerintahan, Insitut Bank Dunia (2005).

II Sistem Kebijakan, Perencanaan dan Penganggaran

Penyesuaian sistem kebijakan, perencanaan dan penganggaran memiliki dampak yang besar terhadap hasil-hasil penanggulangan kemiskinan. Sistem perencanaan dan penganggaran di tingkat pusat telah menghadapi banyak tantangan. Yang paling utama adalah memastikan bahwa prioritas yang telah tercantum di dalam rencana tahunan dan rencana jangka menengah sesuai dengan anggaran. Selain itu, sejak diberlakukannya sistem desentralisasi, koordinasi antartingkat pemerintahan yang berbeda menyangkut proses-proses tersebut menjadi semakin kompleks. Hasilnya, kurang dapat diprediksinya lingkungan bagi belanja sektor dan daerah, yang dicirikan oleh pengambilan keputusan yang bersifat *ad hoc*, serta adanya tumpang-tindih dan kesenjangan dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Di tingkat pusat, hingga saat ini sistem dihadapkan dengan sejumlah tantangan struktural. Tantangan-tantangan itu di antaranya adalah pengklasifikasian anggaran belanja berbasis sektor yang unik dan terkadang tumpang tindih; sistem perencanaan dan penganggaran yang terpisah, yang dikelola oleh badan-badan pemerintahan yang berbeda (Menteri Keuangan dan Bappenas), yang terkadang menyebabkan belanja rutin dan belanja pembangunan mengalami tumpang tindih; serta hanya terfokus pada input.¹⁸⁰ Semua hambatan struktural ini terakumulasi sehingga menyulitkan penyesuaian belanja kementerian dengan prioritas-prioritas pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan. Faktor-faktor ini diperburuk dengan rentang waktu anggaran satu tahun, yang menyebabkan mustahil untuk merealisasikan upaya-upaya yang telah direncanakan dengan baik ke dalam upaya penanggulangan kemiskinan jangka panjang.

Tabel 7.2 Merealisasikan prioritas dan sasaran penanggulangan kemiskinan

Langkah	Isu
1. Sasaran-sasaran umum penanggulangan kemiskinan disetujui oleh presiden dan kabinet.	Mungkin tidak ada kesepakatan sepenuhnya mengenai seluruh sasaran atau jalan terbaik untuk mencapainya
2. Setiap tahun sasaran-sasaran ini diwujudkan ke dalam rencana keseluruhan berikut prioritas yang dilakukan oleh Bappenas (RKP) serta diterjemahkan ke dalam rencana masing-masing sektor oleh tiap kementerian (Renja-KL) berdasarkan pagu indikatif anggaran.	Masing-masing kementerian mungkin tidak memiliki insentif untuk merevisi prioritas bidang mereka agar mencerminkan sasaran penanggulangan kemiskinan. Masing-masing kementerian tidak diharuskan memasukkan data pemantauan program atau hasil-hasil evaluasi, sehingga program-program yang berjalan tidak efektif tetap berlanjut.
3. Prioritas-prioritas RKP beserta kebijakan fiskal dan pagu indikatif dibahas bersama DPR dan direvisi. Berdasarkan pagu sementara yang telah direvisi, para menteri menyiapkan rencana kerja dan anggaran (RKA-KL) dan Departemen Keuangan menyiapkan draft anggaran.	Peralihan dari RKP ke anggaran, dan Renja-KL ke persiapan RKA-KL tidak berlangsung mulus, sehingga program-program dan proposal anggaran dapat berubah (Bappenas menyiapkan pedoman untuk Renja-KL dan meninjau isi rencana masing-masing kementerian sementara Departemen Keuangan menyiapkan pedoman untuk RKA-KL dan meninjaunya untuk memastikan kesesuaian dengan pagu indikatif dan standar harga nasional. Di dalam banyak kementerian, unit perencanaan mengoordinasikan persiapan Renja-KL, sedangkan unit keuangan mengoordinasikan persiapan RKA-KL).
4. Anggaran ini kemudian diserahkan kepada DPR untuk diperiksa dan direvisi oleh Komite Anggaran, serta masing-masing komisi-komisi.	Pembahasan dengan DPR dapat menyebabkan revisi anggaran tidak sejalan dengan prioritas dan sasaran penanggulangan kemiskinan.
5. Setelah anggaran disetujui DPR, peraturan presiden (Perpres) secara formal menetapkan pagu definitif. Masing-masing kementerian menyiapkan konsep DIPA (wewenang membelanjakan dana yang telah dialokasikan), lalu disetujui Menteri Keuangan.	Peralihan dari RKA-KL tidak berlangsung mulus sehingga program-program yang terkait dengan kemiskinan serta alokasi anggarannya dapat berubah (Dirjen Perbendaharaan memiliki garis pedoman, format dan aplikasi komputer yang berbeda.) Penundaan dalam penerimaan DIPA menghambat pelaksanaan program dan berpotensi memengaruhi keberhasilan.
6. Program/aktivitas dijalankan oleh masing-masing departemen di tingkat pusat maupun oleh pemerintah tingkat daerah.	<ol style="list-style-type: none"> Pemerintah daerah mempunyai rencana dan prioritas sendiri yang mungkin berbeda dengan sasaran-sasaran pemerintah pusat (meskipun hal ini merupakan pelaksanaan sah dari wewenang perencanaan dan penganggaran daerah dalam sebuah sistem yang terdesentralisasi, dengan adanya kepala daerah dan anggota DPRD yang dipilih melalui Pemilu). Baik kementerian di tingkat pemerintahan pusat maupun pemerintah daerah melaksanakan atau memfasilitasi pelaksanaan program-program secara bersamaan di daerah-daerah yang sama. Seringkali mereka tidak berkoordinasi secara baik.

¹⁸⁰ Dalam upaya kearah peningkatan kinerja proyek-proyek yang didanai pihak luar negeri, pada 1996 Bappenas memberlakukan persyaratan untuk pelaporan kinerja secara berkala dan evaluasi terhadap proyek-proyek pembangunan. Namun, upaya tersebut lebih cenderung menitikberatkan pada penyediaan informasi manajemen proyek dan pencairan dana daripada menyangkut keluaran (*output*) dan hasil (*outcomes*).

Upaya mewujudkan sasaran kebijakan umum ke dalam hasil-hasil konkret di lapangan melibatkan proses yang rumit.

Berbeda dengan kebijakan sistem pelaksanaan program yang tersentralisasi seperti pada masa Orde Baru, saat ini ada banyak aktor yang terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah. Karena itu, tidak mengherankan jika, dengan banyaknya langkah yang harus ditempuh, prioritas umum dan sasaran kebijakan tidak dapat diwujudkan secara merata.

Usaha-usaha menghilangkan hambatan struktural telah difasilitasi dengan perubahan dalam perundang-undangan dan peningkatan kepemimpinan pemerintahan.

Undang-Undang Keuangan Negara No 17/2003 dan berbagai peraturan yang menyertainya berisi tentang reformasi penting menyangkut aturan yang mengatur perkembangan anggaran (lihat Tabel 7.3). Kemajuan telah dicapai dalam mengembangkan suatu anggaran belanja terpadu dengan menggunakan klasifikasi anggaran fungsional dan ekonomis yang konsisten secara internasional. Dimulai pada 2005, Bappenas diinstruksikan oleh kabinet untuk menyiapkan 'prioritas' rencana kerja tahunan pemerintah (RKP) untuk tahun 2006, dan para menteri diminta untuk membuat rencana berdasarkan sektor (Renja-KL) berdasarkan pagu indikatif yang bersama-sama disusun oleh Menteri Keuangan dan Bappenas. Selain itu, pengajuan anggaran kementerian sekarang meliputi biaya multitanhunan dan indikator-indikator menurut program. Kerjasama yang lebih erat antara Bappenas dan Menteri Keuangan dimaksudkan untuk memastikan bahwa alokasi dana untuk masing-masing kementerian mencerminkan prioritas RKP, termasuk yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan. Ini merupakan langkah-langkah penting menuju akuntabilitas yang lebih tinggi dalam perencanaan dan pengalokasian anggaran.

Tabel 7.3 Sebelum dan sesudah reformasi: Usaha pemerintah memperbaiki kelemahan dalam proses perencanaan dan penganggaran

	Sebelum reformasi	Sesudah reformasi
Klasifikasi anggaran	Klasifikasi anggaran masing-masing sektor.	Klasifikasi statistik keuangan pemerintah yang dimodifikasi.
Kategori anggaran	Sistem anggaran ganda, dengan belanja pembangunan dan belanja rutin yang tumpang tindih.	Sistem anggaran terpadu, yang sedang dalam proses, serta ketentuan dalam undang-undang bahwa anggaran harus dikaitkan dengan prioritas-prioritas pemerintah yang tercermin dalam rencana kerja (RKP).
Pendekatan	Pendekatan yang terfokus pada <i>input</i> (masukan).	Pendekatan berbasis kinerja atau hasil belum dimasukkan ke dalam anggaran, tetapi RKP telah memiliki indikator-indikator dan target-target berorientasi pada hasil. Peraturan-peraturan pelaksanaan menetapkan bahwa para menteri harus menggunakan hasil-hasil tahun sebelumnya sebagai masukan untuk persiapan usulan anggaran tahun berikutnya.
Hasil perencanaan	Rencana tidak menetapkan prioritas, hanya berisi daftar keinginan normatif tanpa indikasi biaya.	Rencana kerja tahunan pemerintah (RKP) adalah rencana dengan prioritas tertentu (meskipun luas) dan program-program prioritas, serta merupakan rujukan bagi para menteri dalam menyiapkan rencana kementerian mereka masing-masing, serta dengan pagu indikatif untuk setiap kementerian dan program-programnya.
Kerangka waktu	Perencanaan-perencanaan ditujukan untuk jangka waktu satu dan lima tahun, tetapi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan di dasarkan pada jangka waktu satu tahun.	Untuk anggaran tahun 2007 para menteri diharapkan memasukkan perkiraan untuk tahun 2007 dan dua tahun berikutnya.
Evaluasi	Tidak ada aturan formal untuk pengevaluasian. Proyek-proyek pembangunan dimonitor untuk disebarkan.	Undang-Undang Keuangan Negara mensyaratkan bahwa setiap program harus dievaluasi setiap lima tahun dan laporan keuangan tiap kementerian menjelaskan hasil-hasil yang dicapai.

Pemerintah saat ini memprioritaskan penanggulangan kemiskinan dalam rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) tahun 2004–2009. Namun, hal itu tidak niscaya terwujud dalam rencana dan anggaran masing-masing sektor yang difokuskan pada kemiskinan. Fokus kemiskinan dalam RPJM diperkuat dalam RKP 2006 dan 2007, dan tercermin dalam pagu anggaran masing-masing kementerian. Kementerian sektoral bertanggung jawab untuk mengusulkan kebijakan dan program pengeluaran untuk mencapai tujuan dan sasaran prioritas. Namun, ada praktik lazim yang menyebabkan program yang diusulkan setiap tahun sama atau serupa. Meskipun saat ini kerangka hukum memberikan dasar bagi perencanaan dan penganggaran yang berorientasi pada hasil, dan prioritas-prioritas penanggulangan kemiskinan telah diungkapkan dengan jelas, namun sistem/prosedur kelembagaan dan sanksi-sanksi masih belum ada. Dampaknya adalah tidak adanya mekanisme untuk memastikan bahwa masing-masing sektor benar-benar menitikberatkan perencanaan dan penganggaran untuk kepentingan rakyat miskin.¹⁸¹

Hasil tidak selalu menjadi pertimbangan utama dalam pengalokasian sumber dana untuk program-program di dalam kementerian sektoral. Pada praktiknya, terkadang dana dialokasikan untuk program-program yang dirumuskan tanpa memanfaatkan sepenuhnya data-data kemiskinan atau hasil-hasil program pemantauan (monitoring) (lihat Bagian III), atau mengandung tujuan yang terlalu banyak dan/atau tidak jelas, serta hanya mencantumkan indikator-indikator input. Hal ini mempersulit pemantauan dan pelaporan mengenai apakah terdapat kemajuan dalam mencapai tujuan-tujuan program.

Mengingat 40 persen dari total belanja publik saat ini menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, pola dan proses pengeluaran pada tingkat kotamadya dan kabupaten menjadi sangat penting. Fokus belanja pemerintah yang berpihak pada penduduk miskin di Indonesia bergantung pada kinerja tingkat pemerintah daerah yang lebih rendah, dan pengalaman sejak dimulainya desentralisasi memberikan pelajaran yang perlu diperhatikan. Hingga saat ini, perencanaan dan penganggaran pada tingkat provinsi dan kabupaten tidak berpihak pada penduduk miskin seperti seharusnya, meskipun total belanja pemerintah di bidang pendidikan dan kesehatan di provinsi-provinsi kaya meningkat pada periode 2000–2003. Bukti dari sektor pendidikan, contohnya, menunjukkan bahwa meningkatnya ketimpangan diakibatkan belanja pemerintah daerah yang semakin tidak merata.¹⁸²

Keterbatasan-keterbatasan pemerintah daerah serupa dengan keterbatasan pemerintah pusat. Hanya saja keterbatasan pemerintah daerah menjadi lebih besar karena rendahnya kapasitas dan berbedanya tingkat komitmen politik daerah. Sejauh pengeluaran pemerintah daerah diharapkan lebih langsung menjawab kebutuhan masyarakat daerah, maka proses perencanaan dan penganggaran di daerah menjadi semakin penting. Dimulai pemilihan langsung untuk mencari pemimpin-pemimpin daerah pada tahun 2005 dimaksudkan untuk meningkatkan akuntabilitas politik yang, ketika dikombinasikan dengan insentif (seperti dana pendamping bersyarat [*conditional matching grants*]), akan meningkatkan fokus kemiskinan dalam belanja pemerintah daerah. Akan tetapi, persoalan struktural dalam sistem perencanaan dan penganggaran di daerah diperparah dengan lemahnya kemampuan pemerintah daerah untuk menangani proses-proses ini.¹⁸³ Rencana dan anggaran tidak selalu didukung oleh diagnosis kemiskinan daerah. Jikapun ada, diagnosis tersebut tidak digunakan sebagai dasar bagi pengambilan keputusan.¹⁸⁴ Persiapan rencana jangka menengah pada tingkat lokal sering kali 'dikontraskan' ke universitas-universitas atau organisasi-organisasi lain. Hasilnya, rencana tersebut dapat memenuhi tujuan resmi, namun sedikit sekali rasa kepemilikan para pejabat pemerintah terhadap rencana tersebut.¹⁸⁵ Keterputusan antara rencana (yang disiapkan Bappeda)¹⁸⁶ dan anggaran (yang disiapkan oleh unit-unit keuangan) menjadi persoalan di tingkat lokal. Kementerian di tingkat pemerintah pusat memperparah ketidakefisienan dan ketidakmampuan pemerintah daerah dengan terus membelanjakan pengeluaran pemerintah untuk pelayanan-pelayanan di tingkat daerah, seperti pelayanan

¹⁸¹ Misalnya, masing-masing kementerian tidak diharuskan melaporkan, kecuali secara umum, mengenai kemajuan yang dicapai dibandingkan dengan pelaksanaan rencana tahun sebelumnya, ataupun memasukkan pemantauan/penilaian terhadap kinerja program, atau analisis mengenai cara alternatif mencapai prioritas tujuan dan sasaran.

¹⁸² Bank Dunia (2006k) dan Bab 5 tentang Belanja Pemerintah.

¹⁸³ Lihat, misalnya, Norio Usui dan Armida Alisjahbana (2003). "Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues." Januari 2003. Lihat juga Tinjauan Pengeluaran Publik Sukabumi, Tinjauan Pengeluaran Publik Sumatera Utara dan Tinjauan Pengeluaran Publik Lombok Timur. (2002). Bank Dunia (mimeo).

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.

kesehatan dan pendidikan, tanpa berkoordinasi dengan pemerintah daerah, yang hanya diberi tanggung jawab untuk menyediakan layanan (lihat Bab 5 tentang Belanja Pemerintah). Anggaran berbasis kinerja diterapkan pada tahun 2002 di daerah, akan tetapi hanya sedikit yang berhasil. Sosialisasi mengenai prinsip-prinsip dan konsep-konsep, ataupun pelatihan dan dukungan untuk penerapan praktis, tidak diberikan secara memadai.¹⁸⁷

Kotak 7.1 Tantangan-tantangan pelaksanaan perencanaan dan penganggaran yang berpihak pada penduduk miskin oleh pemerintah daerah

Kerangka hukum dan peraturan untuk perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah secara garis besar mencerminkan hal serupa pada tingkat pusat. Undang-Undang Perencanaan Pembangunan Nasional (No. 25/2004) dan Undang-undang Keuangan Negara (No. 17/2003) beserta peraturan pemerintah (PP No. 20 dan 21) menunjukkan kerangka yang saling berkaitan antara perencanaan dan penganggaran pemerintah daerah. Pemberlakuan undang-undang baru mengenai otonomi daerah (Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 33/2004) dan Desentralisasi Fiskal (UU No. 33/2004) secara umum sejalan dengan peraturan di atas.¹⁸⁸ Pada praktiknya, banyak pemerintah daerah yang menghadapi tantangan signifikan dalam pengembangan rencana dan anggaran yang koheren. Penyebabnya antara lain:

- Meskipun pelaksanaan perencanaan formal dari tingkat daerah ke pusat memiliki sejarah panjang, umumnya hal ini tidak berhasil melibatkan penduduk miskin untuk mempengaruhi perencanaan atau penganggaran
- Banyak dokumen perencanaan berkualitas rendah, antara lain karena pemerintah daerah tidak memiliki andil besar dalam perencanaan dan penganggaran sebelum diterapkannya sistem desentralisasi.
- Di tingkat pemerintah pusat, pengaturan perencanaan dan penganggaran kurang terpadu.
- Banyak pemerintah daerah tidak mengetahui jumlah dana kiriman yang akan mereka terima dari pemerintah pusat dan dana tersebut seringkali tidak dicairkan tepat pada waktunya.
- Pembelanjaan langsung oleh kementerian tingkat pusat di daerah menyulitkan pengkoordinasian rencana dan anggaran antara pemerintah pusat dan daerah.
- Tidak ada mekanisme kelembagaan bagi partisipasi warga dalam proses penyusunan anggaran.
- Penganggaran berbasis kinerja telah diterapkan, akan tetapi tidak ada pelatihan dan dukungan yang memadai bagi pemerintah daerah untuk menggunakannya.
- Pemerintah daerah memiliki sistem pemantauan (monitoring) yang terbatas untuk menilai dampak.

Kemampuan menerjemahkan tujuan dan sasaran prioritas ke dalam program dan kegiatan yang efektif berbeda di setiap daerah. Bukti dari berbagai daerah menunjukkan bahwa meskipun rencana tahunan dan/atau jangka menengah menetapkan sasaran berorientasi pada hasil, unit-unit pelayanan (Dinas) menghadapi kesulitan untuk menentukan bagaimana usulan program dan kegiatan dapat membantu pencapaian sasaran (Kamelus, Ludwig, dan Suhirman, 2004). Pendokumentasian masukan (*input*) dan biaya satuan standar yang baik tetap ditekankan, sedangkan beberapa proyek atau program pemerintah daerah tengah mengarah pada pengukuran hasil atau capaian.¹⁸⁹

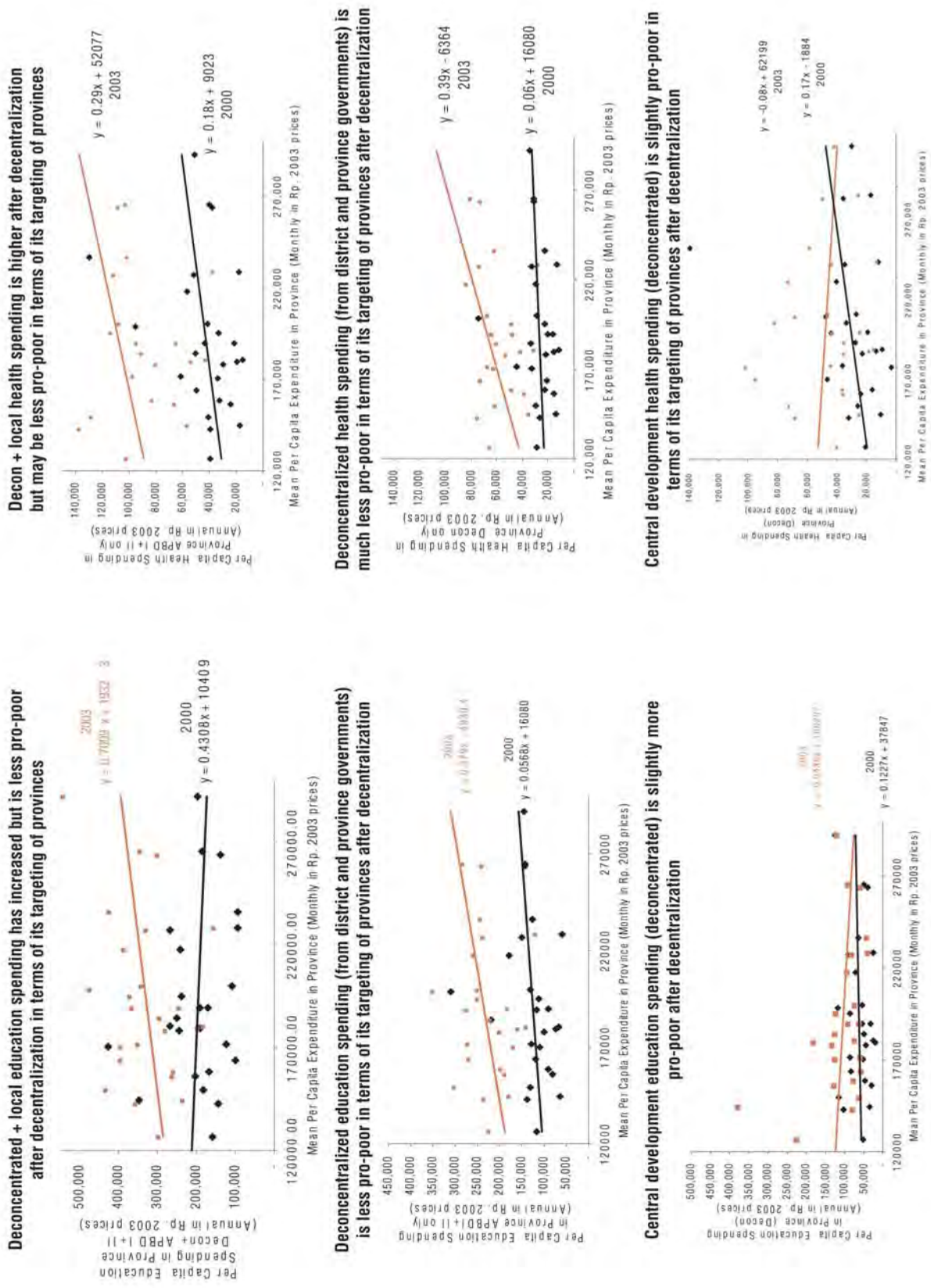
Saat ini, alokasi geografis pendapatan untuk daerah-daerah di Indonesia tidak berpihak pada penduduk miskin. Meskipun sekitar sepertiga belanja pemerintah pusat dialokasikan ke daerah-daerah di Indonesia melalui transfer pembayaran ke pemerintah daerah, dana tersebut tidak digunakan secara efektif untuk penanggulangan kemiskinan (lihat Bab 5 tentang Belanja Pemerintah). Distribusi yang tidak merata dari dua bantuan bernilai terbesar merupakan penyebab meningkatnya ketimpangan di sektor belanja daerah. Dengan mengontrol jumlah pendapatan yang diterima di tingkat lokal (yang digabungkan pada tingkat provinsi), analisis menunjukkan bahwa tidak terdapat kaitan antara belanja di bidang kesehatan dan pendidikan, dan pengeluaran per kapita tiap provinsi. Ini menunjukkan bahwa rendahnya belanja pemerintah daerah sesudah diberlakukannya sistem desentralisasi tidak banyak ditentukan oleh keputusan daerah, maupun oleh tingkat penerimaan yang berbeda yang disalurkan melalui mekanisme transfer yang mapan.

¹⁸⁷ Program yang didanai USAID, Building Institutions for Good Governance (BIGG), memberi bantuan teknis dan pelatihan kepada sejumlah pemerintah daerah guna membantu mereka menjalankan penganggaran berbasis kinerja. Sesi pelatihan yang bersifat tradisional ditinggalkan jika tidak berjalan sama sekali. Namun, bantuan teknis dan pelatihan yang mendalam di tempat ternyata efektif. Juga ditemukan bahwa diperlukan kemampuan berpikir kritis dan mencari solusi sebelum penyusunan anggaran dapat dimulai. Lihat Checchi dan Company Consulting, Inc., "BIGG-PERFORM: End of Project Evaluation, Final Report". April 2005.

¹⁸⁸ Ada sedikit kontradiksi menyangkut apakah regulasi proses perencanaan pembangunan selanjutnya melalui Perda (Peraturan Daerah), sesuai UU. No. 25/2004, atau PP (Peraturan Pemerintah), sesuai dengan UU No. 33/2004.

¹⁸⁹ Satu temuan menonjol dari laporan "Inovasi Pelayanan Pro-miskin: Sembilan Studi Kasus di Indonesia," (2005-2006) yang dilakukan oleh Bank Dunia adalah ketidakmampuan para pemimpin lokal, bahkan yang sangat termotivasi dan berani mengambil risiko, untuk memperoleh informasi yang akurat dan aktual (*real-time*) menyangkut dampak inovasi-inovasi mereka dalam pemberian pelayanan.

Gambar 7.3 Distribusi belanja pendidikan yang kurang berpihak pada penduduk miskin setelah desentralisasi akibat adanya peningkatan ketimpangan belanja yang didesentralisasikan (2000-2003)



Bukti-bukti dari sektor pendidikan dan kesehatan, misalnya, menunjukkan bahwa meningkatnya ketimpangan pengeluaran di sektor-sektor ini pada tingkat provinsi disebabkan pengeluaran daerah yang semakin tidak merata, dan bukan akibat belanja pemerintah pusat yang didekonsentrasikan di daerah-daerah. Dengan kata lain, meskipun peningkatan belanja pemerintah pusat yang didekonsentrasikan tidak terlalu berpihak pada provinsi miskin ataupun provinsi kaya yang ditargetkan pada periode 2000–2003, provinsi-provinsi yang lebih kaya mencatat pengeluaran yang lebih besar di sektor pendidikan dan kesehatan daripada provinsi-provinsi yang lebih miskin karena semakin besarnya pengeluaran di level provinsi dan kabupaten. Pada Gambar 7.3, garis yang lebih menanjak menunjukkan semakin besarnya pengeluaran (per kapita) yang dialokasikan ke provinsi-provinsi yang lebih kaya. Garis itu lebih menanjak untuk pengeluaran yang didesentralisasikan pada tahun 2003 baik untuk sektor kesehatan dan pendidikan dibandingkan dengan tahun 2000.¹⁹⁰ Hal ini berarti pengeluaran yang didesentralisasikan semakin kurang berpihak pada penduduk miskin selama periode ini, sementara pengeluaran yang didekonsentrasikan menjadi lebih berpihak pada penduduk miskin.¹⁹¹

Pemerintah daerah sangat bergantung pada kiriman dana dari pemerintah pusat untuk mendanai kesenjangan antara tingkat pendapatan dari sumber mereka sendiri dan tingkat pengeluaran. Seperti pada 2004, sekitar 90 persen pendapatan pemerintah daerah berasal dari dana kiriman pemerintahan pusat. Pengiriman dana ini sebagian besar berupa:

- **Dana Bagi Hasil:** dana ini berasal dari pajak properti, pajak pendapatan, serta pajak sumber daya alam (rata-rata 15 persen dari pendapatan daerah pada 2004).
- **Dana Alokasi Umum (DAU):** dana untuk tujuan umum, yang didasarkan pada tingkat kesenjangan fiskal antara kebutuhan pengeluaran dan kemampuan fiskal (rata-rata 66 persen dari pendapatan daerah pada 2004)
- **Dana Alokasi Khusus (DAK):** dana untuk tujuan khusus, dana perimbangan (rata-rata hampir 4 persen dari pendapatan daerah pada tahun 2004).¹⁹²

Kebijakan menyangkut pendapatan dari sumber daya alam berakibat pada perbedaan antara daerah yang kaya sumber daya alam dan daerah yang miskin sumber daya alam. Ketidakeimbangan alokasi yang terjadi di seluruh Indonesia ini merupakan akibat dari penyelesaian politik di sebuah negara yang memiliki sumber daya alam yang sangat beragam. Kebijakan ini, yang diundang-undangkan pada 1999,¹⁹³ menetapkan bahwa 15 persen pendapatan dari minyak dan 30 persen dari gas dikembalikan ke daerah asal sumber daya alam tersebut. Di daerah-daerah otonom seperti Aceh dan Papua (dan mungkin juga provinsi baru, Irian Barat) perbandingannya bahkan lebih tinggi. Akibatnya, sekitar 75 persen pendapatan dari sumber daya alam didistribusikan ke Provinsi Aceh, Kalimantan Timur, Papua dan Riau, serta kabupaten dan kotamadya di provinsi-provinsi tersebut. Selain itu, 10 persen kabupaten dan kotamadya menerima 80 persen dana bagi hasil dari sumber daya alam (Lewis, 2005). Proporsi pendapatan yang sangat besar yang diterima provinsi-provinsi ini (misalnya, Kalimantan Timur memperoleh lebih dari 50 persen pada tahun 2003) mengakibatkan perbedaan kemampuan keuangan yang sangat jauh antara provinsi bersumber daya alam melimpah dan yang tidak, terlepas dari tingkat kemiskinan di masing-masing provinsi.

Sama halnya, DAU—yang merupakan instrumen utama pemerataan sumber daya fiskal pemerintah daerah—tidak dirancang untuk wilayah-wilayah sasaran dengan tingkat kemiskinan yang tinggi.¹⁹⁴ Meskipun terdapat rumusan untuk pengalokasian DAU ke kabupaten-kabupaten yang mencakup variabel kemiskinan (atau proksi dalam rumusan tersebut), rumusan

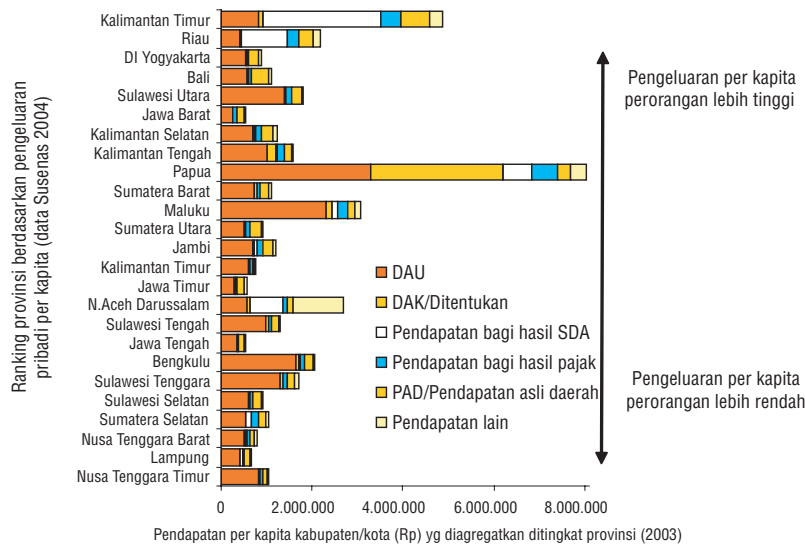
¹⁹⁰ Perubahan dalam garis kemiringan belanja pemerintah pusat di daerah-daerah ini tidak terlalu berbeda dari nilai nol. Karena itu, analisis ini tidak mengimplikasikan bahwa belanja pemerintah pusat lebih berpihak pada penduduk miskin. Itu hanya berarti bahwa belanja pemerintah pusat menjadi kurang berpihak pada penduduk miskin.

¹⁹¹ Perbedaan tingkat dana bagi hasil sumber daya alam dan DAU (dana alokasi umum) antarprovinsi cukup untuk menjelaskan perbedaan dalam tingkat belanja pendidikan dan kesehatan. Dengan mengontrol tingkat kesejahteraan rata-rata di sebuah provinsi dan seluruh kategori penerimaan fiskal untuk pemerintah daerah, setiap kenaikan Rp 100 dana bagi hasil sumber daya alam per kapita berkorelasi dengan kenaikan Rp 14,6 belanja pendidikan dan kenaikan Rp 5,3 belanja kesehatan. Setiap kenaikan Rp 100 DAU per kapita berkorelasi dengan kenaikan Rp 6,8 belanja pendidikan dan kenaikan Rp 2,1 belanja kesehatan (lihat hasilnya dalam Lampiran VII.1).

¹⁹² Data berasal dari SIKD (Sistem Informasi Keuangan Daerah).

¹⁹³ Undang-Undang No. 25/1999.

¹⁹⁴ Penting dicatat bahwa tujuan utama DAU adalah untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan antarpemerintah daerah.

Gambar 7.4 Dana bagi hasil sumber daya alam hanya didistribusikan ke beberapa provinsi saja

Sumber : SIKD data dan Susenas 2004.

'kesenjangan fiskal' ini hanya sebagian saja menentukan berapa banyak kabupaten menerima DAU. Biaya administrasi, khususnya gaji PNS, telah mendominasi penentuan alokasi DAU. Beserta ketentuan '*hold-harmless*' (yakni, bahwa besaran alokasi DAU yang diterima daerah tidak lebih kecil atau sama dengan tahun sebelumnya—peny.), biaya administrasi telah mengacaukan porsi rumusan kesenjangan fiskal dalam DAU. Akibatnya hanya ada sedikit, atau bahkan tidak ada sama sekali, korelasi antara dana transfer DAU dan angka kemiskinan. Pada 2005 satu poin persentase kenaikan angka kemiskinan di suatu kabupaten hanya berkorelasi dengan 6 persen kenaikan DAU per kapita.¹⁹⁵

Selain lemahnya mekanisme penetapan sasaran daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan yang tinggi, hambatan kedua dari DAU adalah dana ini harus pertama-tama dialokasikan untuk menutupi biaya gaji pemerintah daerah, dan baru sisanya dapat dialokasikan berdasarkan rumusan kesenjangan fiskal. Revisi sistem desentralisasi pada tahun dan disahkannya UU No. 32/2004 tentang desentralisasi mengharuskan DAU menutupi 100 persen biaya gaji PNS di tingkat daerah (lihat Kotak 7.2 tentang alokasi DAU). Biaya ini menyerap 50 persen dari seluruh dana DAU pada 2006. Dengan demikian biaya tersebut mengurangi jumlah dana DAU yang dialokasikan dengan menggunakan rumusan 'kesenjangan fiskal', yang pada gilirannya mengurangi arti penting proksi kemiskinan. Biaya gaji semakin tinggi dan telah meningkat 40 persen hingga 50 persen dari DAU tahun

Kotak 7.2 Bagaimana DAU dialokasikan di tingkat kabupaten?

Pengalokasian DAU didasarkan pada rumusan yang bertujuan untuk mengatasi kesenjangan antara kebutuhan belanja daerah dan sumber pendapatan. Tingkat pengalokasian tahun 2006 didasarkan pada hal-hal berikut: Jumlah keseluruhan DAU diperkirakan sebesar 26 persen dari pendapatan bersih negara (termasuk pendapatan bagi hasil). Pemerintah kabupaten mendapat 90 persen dari jumlah total ini, sementara sisanya dialokasikan ke provinsi-provinsi. Kemudian rumusan kesenjangan fiskal digunakan untuk mengalokasikan sumber pendapatan di tingkat kabupaten dengan mempertimbangkan kebutuhan belanja relatif dan proksi untuk kemampuan fiskal. Hingga tahun 2005, pemerintah pusat menggunakan data kependudukan, area, kemiskinan dan proksi biaya untuk menghitung kebutuhan belanja. Indikator kemiskinan diganti dengan kebalikan dari Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index, HDI*) dan PDB daerah per kapita, yang berlaku sejak tahun 2006.

Revisi undang-undang desentralisasi pada tahun 2004 (yang diterapkan pada tahun 2006) menggunakan pendekatan yang telah direvisi untuk pengalokasian DAU. DAU pertama kali digunakan untuk mendanai 100 persen biaya gaji di daerah dan sisanya dialokasikan berdasarkan rumusan kesenjangan fiskal. Ketentuan '*hold-harmless*'—yang menjamin setiap kabupaten memperoleh sedikitnya pendapatan yang sama seperti tahun sebelumnya—rencananya akan dilaksanakan secara bertahap pada 2008.

¹⁹⁵ Simulasi menunjukkan bahwa dengan menghilangkan ketentuan '*hold-harmless*' dan 100 persen beban gaji PNS, hubungan antara angka kemiskinan dan DAU masih tetap lemah (kenaikan sekitar 0,9 persen DAU per kapita berkorelasi dengan kenaikan 1 poin persentase angka kemiskinan).

lalu.¹⁹⁶ Yang masih mengkhawatirkan, pada 2006, biaya gaji di tingkat daerah akan menyerap persentase DAU yang jauh lebih tinggi seandainya jika tidak ada kenaikan tajam jumlah total DAU sebagai akibat melonjaknya harga BBM. Pada praktiknya, ketentuan tahun 2004 itu menimbulkan insentif yang sangat buruk bagi pemerintah daerah untuk mempertahankan jumlah PNS yang sangat besar pada tingkat kabupaten.

Adanya kenaikan tajam DAU sebesar 65 persen pada 2006 menimbulkan kekhawatiran menyangkut kemampuan sejumlah daerah dalam membelanjakan sumber dana baru ini secara efektif. Pengiriman dana ke pemerintah daerah meningkat tajam setelah pemerintah pusat menyesuaikan asumsi harga minyak dan meningkatkan proyeksi pendapatannya. Sejauh ini, daerah-daerah mengalami kesulitan untuk membelanjakan masuknya arus dana yang besar ini. Akibatnya, akumulasi simpanan daerah yang bersumber dari dana ini sangat besar (Wallace dkk, 2006).

Ada perbedaan besar antarkabupaten dalam hal peningkatan jumlah kiriman dana. Meskipun beberapa daerah termiskin di wilayah timur Indonesia, seperti Papua, telah menerima kenaikan yang tinggi (lebih dari setengah pemerintah daerah di Papua menerima kenaikan dana kiriman sebesar 100 persen atau lebih), tidak semua daerah demikian beruntung. Contohnya, daerah-daerah yang sebelumnya memang sudah miskin, seperti NTB, NTT dan sebagian daerah di Sulawesi, tidak mendapat manfaat dari kenaikan dana sebesar kenaikan yang terjadi di Papua.

Instrumen fiskal kedua yang dapat digunakan pemerintah untuk mentransfer dananya untuk menanggulangi kemiskinan adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Fokus eksplisit dari DAK ini adalah untuk mendorong belanja pemerintah daerah untuk penyediaan pelayanan dasar dan untuk mengarahkan sumber dana ini ke daerah-daerah yang terbelakang dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan pelayanan dasar lainnya. DAK ini memiliki kemampuan untuk memastikan bahwa penetapan sasaran penerima dana didasarkan pada sektor dan daerah. Hingga saat ini, pemerintah belum berhasil memanfaatkannya secara maksimal. Pada tahun 2005, total DAK adalah Rp 4,7 triliun,¹⁹⁷ yakni hanya 3 persen dari dana kiriman dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.¹⁹⁸

Relatif kecilnya Dana Alokasi Khusus yang tersedia untuk pemerintah daerah mengakibatkan pendistribusian dana tersebut ke berbagai sektor dan daerah juga kecil. Seperti pada tahun 2005, DAK digunakan secara khusus untuk pendidikan (25 persen), kesehatan (20 persen), dan infrastruktur (33 persen). Komponen-komponen yang lain termasuk infrastruktur administrasi pemerintahan, perikanan, dan lingkungan. Ini berarti DAK dibagikan ke banyak sektor dan kegiatan. Selain itu, dana ini dialokasikan kepada hampir seluruh pemerintah daerah. Setiap tahun, meskipun terdapat sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang tentang desentralisasi fiskal (undang-undang yang memastikan bahwa alokasi dana didasarkan atas kriteria yang objektif), banyak daerah menjadi 'berhak menerima DAK' setelah ada kesepakatan dengan parlemen. Selain itu, kontribusi dana pengimbang dari pemerintah penerima DAK belum digunakan secara strategis untuk mendongkrak pengeluaran daerah. Seluruh pemerintah daerah diminta menyediakan dana pengimbang dengan jumlah yang sama (dan sangat rendah), yakni minimum 10 persen, terlepas dari pertimbangan mengenai kemampuan keuangan mereka atau kriteria-kriteria yang lain.

Pada masa lalu, DAK disisihkan untuk penanaman modal pada berbagai fasilitas dan infrastruktur, tanpa mempedulikan apakah hal ini merupakan hambatan terhadap hasil-hasil sektoral yang memihak penduduk miskin ataupun tidak. Meskipun Undang-Undang tentang Desentralisasi yang telah direvisi membuat dana ini terbuka,¹⁹⁹ ketentuan sebelumnya yang diatur di dalam Undang-Undang tahun 1999—bahwa DAK digunakan untuk mendanai infrastruktur dan fasilitas-fasilitas fisik—belum dilaksanakan baik di dalam praktik maupun di dalam peraturan pelaksanaan. Karena sumber-sumber dana alternatif dapat digunakan secara leluasa, pembatasan ini telah dikelola di tingkat daerah dengan fleksibilitas sumber

¹⁹⁶ Bank Dunia (2006). "Evaluation Fiscal Equalization in Indonesia." *Policy Research Working Paper* 3911, Mei 2006.

¹⁹⁷ Angka ini termasuk dana penghijauan sebesar Rp 700 milyar.

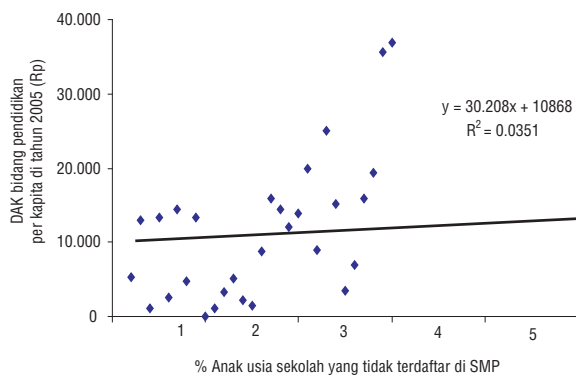
¹⁹⁸ Data dari SIKD.

¹⁹⁹ Undang-Undang No. 32/2004.

pendapatan lain (sehingga DAK dapat digunakan untuk mendanai infrastruktur, dan DAU atau pendapatan asli daerah [PAD] digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan noninfrastruktur). Akan tetapi, pembatasan ini akhirnya menghambat dan bertentangan dengan maksud utama bahwa DAK digunakan sebagai instrumen yang berpihak pada penduduk miskin.²⁰⁰

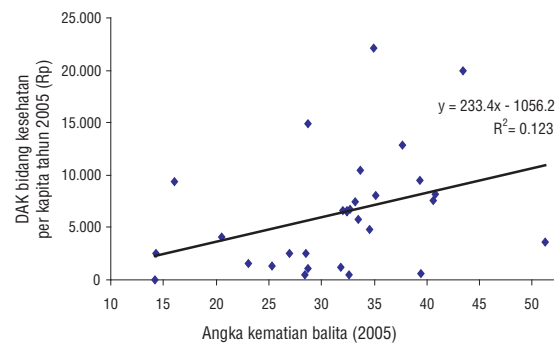
Indikator-indikator kemiskinan tidak digunakan untuk menetapkan alokasi DAK. Selain sektor kesehatan, tidak satupun komponen DAK yang menggunakan kemiskinan sebagai kriteria untuk menentukan alokasi dana untuk pemerintah daerah. Di sektor pendidikan, contohnya, (lihat Gambar 7.5) tidak ada kaitan antara pengeluaran DAK dan angka partisipasi sekolah di tingkat sekolah menengah pertama. Sebaliknya, ketika indikator-indikator kesehatan digunakan untuk menghitung alokasi dana, terdapat korelasi yang kuat antara DAK kesehatan dan angka kematian bayi (lihat Gambar 7.6).

Gambar 7.5 DAK pendidikan tidak berkorelasi dengan angka partisipasi siswa SMP



Sumber : BPS, data Departemen Keuangan, SIKD, 2005.

Gambar 7.6 ...sedangkan DAK kesehatan menjangkau sasaran dengan lebih baik ke daerah-daerah dengan angka kematian bayi yang tinggi (2005)



Catatan: Per 1000 kelahiran hidup, berdasarkan proyeksi jumlah penduduk 2000-25, BPS

Saran-saran

Ada empat prioritas bidang kegiatan untuk peningkatan sistem kebijakan, perencanaan dan penganggaran. Pertama, perbaikan sistem untuk mengaitkan prioritas penanggulangan kemiskinan dengan rencana dan anggaran masing-masing sektor akan membantu menerjemahkan prioritas politis ke dalam alokasi anggaran yang lebih mencerminkan prioritas-prioritas tersebut. Kedua, peningkatan kemampuan dan insentif untuk perencanaan dan penganggaran yang berpihak pada penduduk miskin dapat dikembangkan melalui bimbingan teknis dari Bappenas dan Departemen Keuangan. Ketiga, sistem perencanaan dan penganggaran pada tingkat kotamadya dan kabupaten dapat dibuat lebih efektif dari segi penanggulangan kemiskinan dengan memperbaiki analisis kemiskinan, pengembangan kemampuan, insentif dan penggunaan proses-proses partisipatoris. Terakhir, pengiriman DAU dan DAK—yang merupakan sumber utama pendapatan daerah—dapat digunakan secara lebih efektif untuk menangani kemiskinan di wilayah-wilayah termiskin di negeri ini, serta untuk lebih memberi penghargaan atas kinerja pemerintah daerah yang baik.

1. Mengaitkan prioritas-prioritas penanggulangan kemiskinan dengan rencana dan anggaran masing-masing sektor

Mengaitkan prioritas-prioritas penanggulangan kemiskinan dengan rencana dan anggaran tiap sektor—dalam belanja sektor dan rancangan program—merupakan kunci bagi kemajuan. Untuk memastikan bahwa komitmen pemerintah terhadap penanggulangan kemiskinan dilaksanakan melalui alokasi pengeluaran, perlu dilakukan upaya-upaya di dua bidang. Pertama, memperkuat kaitan antara prioritas-prioritas nasional yang telah ditetapkan (yang diartikulasikan melalui

²⁰⁰ Syarat-syarat untuk penggunaan DAK secara teknis bersifat preskriptif. Untuk setiap komponen sektoral DAK, ada pedoman teknis yang memberi uraian mengenai kegiatan-kegiatan apa yang dapat didanai, yang menghambat jangkauan pemerintah daerah untuk merancang langkah-langkah intervensi yang paling sesuai dengan kondisi daerah.

rencana tahunan dan jangka menengah), alokasi anggaran, serta program dan kegiatan departemen. Kedua, memperbaiki proses pembuatan keputusan pada masing-masing sektor.

Pastikan bahwa tujuan yang ditetapkan kabinet pemerintahan tercermin dalam pilihan-pilihan pengeluaran negara. Hal ini dapat dicapai melalui dua perubahan. Ketika pagu anggaran masing-masing departemen diusulkan kepada kabinet pada permulaan proses ini (pada bulan Maret), pilihan-pilihan harus diajukan, yang mencakup pengalokasian kembali di dalam departemen dan antardepartemen agar sesuai dengan prioritas-prioritas yang telah ditetapkan (hal ini bertolak belakang dengan penggunaan prioritas untuk pengalokasian sumber dana tambahan semata, sebagaimana yang terjadi saat ini). Meskipun struktur yang kaku dapat menghambat kabinet untuk menentukan pilihan-pilihan tersebut, anggota kabinet setidaknya memahami seberapa dekat pagu anggaran departemen mencerminkan prioritas-prioritas mereka. Kedua, kabinet harus meluangkan waktu untuk mengkaji kembali anggaran final dalam rangka memahami perubahan-perubahan yang terjadi selama perundingan anggaran dengan parlemen dan memahami bagaimana prioritas-prioritas ini dapat memengaruhi pencapaian prioritas-prioritas penanggulangan kemiskinan.

Bappenas dan Departemen Keuangan harus diberi mandat untuk memastikan bahwa prioritas-prioritas penanggulangan kemiskinan yang telah ditetapkan dimasukkan ke dalam rencana dan anggaran sektor. Berdasarkan proses pertemuan 'trilateral' yang dimulai pada 2006 dalam pembahasan anggaran 2007, Bappenas seharusnya menganalisis secara cermat rencana kerja kementerian (Renja-KL) dengan proses peninjauan yang formal namun transparan dan terbuka, serta memberikan umpan balik yang konstruktif yang sesuai dengan departemen-departemen lini. Analisis ini dan rekaman hasil proses peninjauan diserahkan kepada kabinet ketika RKP tengah dalam proses penyetujuan akhir, serta diberikan kepada Direktorat Jenderal Anggaran untuk digunakan selama proses penyetujuan RKA-KL (Rencana Kerja dan Anggaran-Kementerian dan Lembaga).

2. Lakukan investasi untuk meningkatkan kemampuan dan kembangkan insentif untuk perencanaan dan penganggaran yang berpihak pada penduduk miskin.

Bappenas dan Departemen Keuangan harus meningkatkan bimbingan dan bantuan teknis. Meskipun tanggung jawab ada di pihak kementerian untuk menjustifikasi permintaan pengeluaran mereka—dengan menjelaskan bagaimana rencana dan program yang diusulkan telah mencapai, atau diharapkan memberi kontribusi pada pencapaian, prioritas-prioritas pemerintah—perlu juga dipastikan bahwa seluruh kementerian menerima pedoman teknis yang konsisten untuk menyiapkan usulan perencanaan dan penganggaran. Hingga saat ini Departemen Keuangan dan Bappenas telah bekerjasama dalam hal isi dan prosedur-prosedur serta perangkat lunak yang digunakan oleh kementerian sektor. Isi pedoman Renja-KL perlu menjelaskan jenis-jenis data yang berkaitan dengan kemiskinan (misalnya, data berdasarkan kelompok perlima pendapatan, wilayah perkotaan/pedesaan, daerah administratif, dan gender, yang sesuai dengan program tertentu), dan bukti menyangkut kinerja program.

Departemen-departemen lini harus mengkaji ulang dan mengadaptasi pengaturan organisasi untuk memastikan bahwa pengaturan ini konsisten dengan upaya menyesuaikan anggaran dengan rencana. Praktik unit-unit kementerian terpisah dalam mempersiapkan perencanaan dan anggaran memerlukan pengkajian kembali. Minimal, koordinasi yang lebih dekat



dan didefinisikan secara lebih formal akan bermanfaat. Biro Perencanaan/Kuangan juga perlu meningkatkan keterampilan analisis—serta diberi mandat—untuk menilai komponen penanggulangan kemiskinan atau komponen pendorong pertumbuhan ekonomi, serta dampak program yang diusulkan oleh masing-masing direktorat.

Seluruh departemen harus menerapkan orientasi hasil yang difokuskan pada tujuan-tujuan penanggulangan kemiskinan. Meskipun secara teoretis orientasi-hasil (*result-orientation*) saat ini telah dilaksanakan, hal ini dapat ditingkatkan dengan memfokuskan usaha-usaha ke arah hasil-hasil yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan. Saat ini, target-target kinerja yang terdapat dalam rencana tahunan diukur dengan kombinasi antara indikator spesifik yang terukur, sasaran-sasaran yang lebih umum, dan sasaran-sasaran tidak jelas yang memerlukan perbaikan.

3. Tingkatkan kinerja sistem penganggaran di tingkat lokal yang dievaluasi berdasarkan hasil-hasil di lapangan.

Di tingkat kabupaten dan kotamadya, upaya mengaitkan analisis dengan alokasi pengeluaran, meningkatkan insentif dan kemampuan, serta menjadikan proses-proses lebih terbuka dan berorientasi hasil akan meningkatkan fokus yang berpihak pada penduduk miskin dalam anggaran dan pelaksanaan di tingkat daerah.

Kaitkan diagnosis kemiskinan dengan pembuatan keputusan menyangkut kebijakan dan program. Untuk memperbaiki fokus kemiskinan dalam pengeluaran pemerintah lokal dan daerah, perencanaan dan penganggaran untuk penanggulangan kemiskinan harus didasarkan pada pemahaman mengenai penduduk miskin beserta kebutuhan-kebutuhan mereka. Mengaitkan proses penilaian kemiskinan dan pemantauan (monitoring) program (yang dibahas pada Bagian IV) dengan proses perencanaan dan penganggaran adalah penting.²⁰¹ Pengalaman dari berbagai strategi penanggulangan kemiskinan yang dikembangkan di tingkat kabupaten menunjukkan bagaimana hal ini dapat dilakukan.²⁰² (lihat di dalam Sorotan tentang Inovasi pada akhir bab ini.)



Tetapkan insentif keuangan untuk pengeluaran yang berpihak pada penduduk miskin. Insentif tambahan bagi pemerintah daerah untuk menanggulangi kemiskinan dapat disediakan oleh pendekatan pendanaan pemerintah pusat yang dikaitkan dengan hasil-hasil dan dana pengimbang yang memihak penduduk miskin (contohnya, dalam bentuk DAK, lihat Bagian II).

Kembangkan kemampuan tingkat lokal dalam perencanaan dan penganggaran yang partisipatoris dan memihak penduduk miskin. Mulailah usaha pengembangan kemampuan yang terencana dan berkelanjutan untuk memastikan bahwa para pegawai memiliki keahlian, dan kerangka organisasi terbentuk untuk meningkatkan perencanaan dan penganggaran pada tingkat lokal. Usaha-usaha telah dilakukan untuk meningkatkan kaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, serta untuk menerapkan fokus kemiskinan yang jelas, baik dalam pengembangan prakarsa-prakarsa baru maupun dalam proyek-proyek yang sudah ada. Hal ini telah dilakukan dengan cara memastikan bahwa proses-proses yang berlangsung bersifat transparan dan partisipatoris, memahami faktor-faktor penentu kemiskinan lokal, dan memfokuskan proses pada jalan keluar dari kemiskinan yang relevan. Orientasi hasil kemungkinan paling baik diterapkan secara bertahap bersamaan

²⁰¹ Namun, karena ada hambatan kapasitas, diagnosis pada tingkat lokal mungkin didasarkan atas pendekatan kualitatif dan statistik deskriptif.

²⁰² Bank Dunia (2004). *Initiatives for Local Governance Reform Report*. Jakarta. Juli 2004. Laporan Prakarsa Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah (P2TPD).

dengan proses pengembangan kemampuan. Hal ini dapat dimulai dengan: (i) mendefinisikan keseluruhan prioritas penanggulangan kemiskinan dengan target-target dan indikator-indikator kinerja yang terukur dalam RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah); dan (ii) memastikan bahwa program-program memiliki sasaran yang jelas dan indikator-indikator yang terukur.

Rintislah subsidi berbasis kinerja untuk melengkapi atau menggantikan biaya pengguna. Bantuan berbasis Keluaran (*Output-Based Aid*, OBA) merupakan penggunaan subsidi berbasis kinerja yang jelas untuk melengkapi atau menggantikan biaya pengguna. Hal ini dilakukan dengan cara mengadakan kontrak pelayanan dasar dengan pihak ketiga (perusahaan swasta, LSM, organisasi masyarakat, atau penyedia layanan publik) dan pembayaran subsidi kepada penyedia layanan terikat dengan penyediaan keluaran tertentu (misalnya, banyaknya sambungan atau kilometer jalan yang dibangun) (Brook dan Smith, 2001). Bertolak belakang dengan pendekatan lama dalam hal pengadaan kontrak, OBA berusaha menetapkan sasaran dan kinerja dari segi keluaran (*output*), bukan masukan (*input*). OBA juga berusaha memobilisasi pendanaan komersial bagi penyediaan pelayanan dan membedakannya dari skema infrastruktur swasta yang lain dengan melengkapi biaya pengguna dengan pembayaran subsidi yang ditargetkan secara seksama. Ciri-ciri ini meningkatkan potensi mobilisasi dana swasta bagi pelayanan publik, seraya memastikan tingginya tingkat akuntabilitas dalam penggunaan dana publik. Indonesia dapat mengambil manfaat dengan cara melihat kesuksesan yang telah dicapai negara Kamboja, di mana subsidi pelayanan air bersih bagi rumah tangga berpenghasilan rendah dibayarkan kepada para penyedia pelayanan ketika rumah tangga telah mendapatkan pelayanan. Di Peru, perusahaan-perusahaan telekomunikasi berkompetisi mengembangkan sayapnya di daerah-daerah pedesaan berdasarkan subsidi terkecil yang diperlukan. Di Argentina, para kontraktor yang bertanggung jawab atas pemeliharaan dan rehabilitasi jalan-jalan pedesaan dibayar ketika mereka telah memenuhi standar kinerja yang telah disepakati.

4. Revisi bantuan DAU agar lebih memihak penduduk miskin dan gunakan DAK untuk memerangi kemiskinan secara lebih efektif.



DAU, sumber pendapatan utama pemerintah daerah, tidak dirancang untuk menanggulangi kemiskinan. DAK, dana alokasi khusus bagi pemerintah daerah, saat ini membengkak dua kali lipat, dan ada peluang sangat besar untuk menggunakan DAK untuk memberikan bantuan lebih langsung untuk pemerintah-pemerintah lokal yang termiskin serta menciptakan insentif untuk memperoleh hasil yang lebih baik di lapangan.

Alokasi dana pemerintah pusat yang lebih memihak penduduk miskin dapat dicapai dengan cara merevisi DAU agar memasukkan komponen kemiskinan yang lebih kuat dalam rumusan kesenjangan fiskal. Idealnya, rumusan pengalokasian DAU²⁰³ harus lebih menitikberatkan pada angka kemiskinan di tingkat lokal. Hal ini dapat dicapai dengan meningkatkan bobot variabel kemiskinan dalam rumusan tersebut. Baru-baru ini, kebalikan Indeks Pembangunan Manusia digunakan sebagai variabel kemiskinan dalam rumusan DAU. Hal ini menimbulkan dua masalah. Pertama, rumusan ini hanya dapat diukur sebagian di tingkat kabupaten (artinya, rumusan ini tidak dapat mengukur data secara akurat untuk seluruh kabupaten). Kedua, rumusan ini memasukkan PDB daerah per kapita, yang sebelumnya telah dimasukkan dalam rumusan DAU (lihat catatan kaki). Indikator yang lebih baik mungkin saja adalah 'kesenjangan kemiskinan' yang mengukur kedalaman kemiskinan. Indikator ini dapat diandalkan dan terukur pada tingkat kabupaten. Selain itu, rumusan ini tidak hanya dipastikan dapat menjangkau daerah-daerah yang memiliki persentase penduduk miskin yang lebih besar, tetapi juga memberikan indikator yang lebih transparan dan lebih mudah dihitung.

²⁰³ Rumusan saat ini memiliki lima komponen: (i) total populasi; (ii) area tempat; (iii) indeks biaya konstruksi; (iv) Produk Domestik Bruto daerah per kapita; dan (v) Indeks Pembangunan Manusia.

Gunakan DAK yang semakin meningkat untuk memprioritaskan penanggulangan kemiskinan. Peningkatan DAK sebanyak lebih dari dua kali lipat hingga RP 11 triliun pada 2006, dan kemudian bertambah lagi menjadi Rp 14,4 triliun pada 2007, menunjukkan peluang yang sangat besar untuk memprioritaskan kabupaten-kabupaten dan sektor-sektor yang kekurangan sumber pendapatan. DAK merupakan instrumen yang sangat kuat yang harus digunakan untuk menitikberatkan pengeluaran daerah menuju sasaran penanggulangan kemiskinan nasional. Misalnya, intervensi-intervensi utama yang dibahas dalam Bab 5 tentang Belanja Pemerintah dan Bab 6 tentang Perlindungan Sosial dapat dani oleh alokasi DAK yang lebih jelas untuk mendukung jalan keluar dari kemiskinan dan menyediakan pelayanan yang lebih baik.

Meskipun pengembangan dan pelaksanaan DAK yang efektif perlu segera dilakukan, proses konsultasi untuk revisi DAK akan menjamin target yang lebih baik dan sesuai dengan kemampuan setiap pemerintah daerah. Keterlibatan pemerintah daerah dan para pemangku kepentingan lainnya dalam pembuatan keputusan menyangkut ciri-ciri rancangan utama, seperti syarat-syarat, kriteria pengalokasian dana, dan pengaturan administratif akan sangat penting dalam merevisi DAK. Dengan kemampuan yang sangat beragam, pengaturan yang tepat adalah pengaturan asimetris. Dana peruntukkan yang lebih ketat dengan kontrol pada saat sebelum pencairan dana dapat diberikan kepada pemerintah berkemampuan lebih lemah, sementara pemerintah dengan kemampuan yang lebih baik dapat diberi persyaratan yang tidak begitu kaku dengan penekanan yang lebih besar pada sanksi setelah penggunaan dana tersebut.

Gunakan kriteria pengalokasian dana dengan cara yang dapat meningkatkan jumlah wilayah yang lebih berpihak pada penduduk miskin. DAK yang memihak penduduk miskin dapat memiliki kriteria alokasi yang akan meningkatkan penargetan dana (secara geografis) ke daerah-daerah berdasarkan dimensi kemiskinan yang relevan (seperti, kemiskinan pendidikan atau infrastruktur). Seperti yang telah dijelaskan di tempat lain, misalnya, jumlah kelas SMP di sebagian besar daerah mencukupi, akan tetapi tidak demikian di wilayah Indonesia bagian timur. Selain itu, daerah-daerah termiskin memiliki jalan-jalan pedesaan dengan kondisi yang sangat buruk serta akses jalan yang paling rendah sepanjang tahun.

Tingkatkan sumber dana pemerintah daerah dengan merevisi syarat-syarat mengenai dana pendamping. Pemerintah kabupaten/kotamadya diharuskan menyediakan dana pendamping (*matching funds*) sebesar 10 persen dari DAK pusat, jika kemampuan fiskal mereka tidak terbatas. Untuk memberi efek yang lebih strategis, jumlah dana pendamping itu dapat dibuat lebih tinggi untuk meningkatkan pengeluaran daerah, terutama ketika pemerintah daerah harus sangat tanggap untuk mencapai sasaran nasional; dan/atau persyaratan mengenai penyediaan dana pendamping dapat disesuaikan dengan kemampuan fiskal pemerintah daerah.²⁰⁴

Kaitkan DAK dengan pembangunan kapasitas pemerintah daerah. Terlepas dari DAK yang terancang baik, jika kapasitas kelembagaan (akuntabilitas dari atas-ke-bawah dan dari bawah-ke-atas) tidak diperkuat, maka kinerja penyediaan pelayanan kepada penduduk miskin mungkin tidak akan meningkat secara signifikan. Usaha-usaha yang ada untuk meningkatkan kemampuan pemerintah daerah harus dikaitkan dengan sistem bantuan dana.

Pertimbangkan bagaimana pengalokasian DAK dapat digunakan sebagai insentif untuk meningkatkan kinerja. Terlepas dari revisi dan pelaksanaan kriteria baru DAK, untuk meningkatkan komitmen dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pencapaian sasaran prioritas nasional dan pemenuhan tanggung jawab yang telah didesentralisasikan, pemerintah daerah perlu mendapatkan insentif. Penerapan orientasi-pada-hasil sangat penting untuk memperbaiki efektivitas dan efisiensi pendanaan, dan hal ini dapat diterapkan untuk pendanaan pada tahap lain. Hal ini dapat dicapai melalui usaha untuk menilai atau mengukur perbandingan kinerja pemerintah daerah. Contohnya, alokasi DAK di bidang pendidikan dapat dikaitkan dengan syarat kenaikan usia yang telah ditetapkan sebelumnya dari angka lulusan SMP. Atau, alokasi DAK kesehatan dapat dikaitkan dengan syarat perbaikan khusus dalam kemudahan akses dan kualitas pelayanan kesehatan, atau penurunan angka kematian ibu hamil. Orientasi-pada-hasil semacam itu akan membantu dalam mengukur perbaikan bagi

²⁰⁴ Untuk memastikan agar dana pendamping menjadi pengganti bagi pendapatan asli daerah yang akan telah dialokasikan oleh pemerintah daerah untuk kegiatan tersebut, pemerintah pusat dapat memasukkan syarat 'pemeliharaan usaha', dan menyesuaikan upaya tambahan ke pendanaan DAK.

penduduk miskin maupun penduduk hampir-miskin). Usaha-usaha diperlukan untuk merintis pendekatan bantuan yang terkait dengan kinerja untuk menentukan dasar-dasar (seperti, syarat ketersediaan dan besarnya bantuan, pengukuran kinerja yang transparan dan objektif), dan untuk mengembangkan mekanisme guna memastikan bahwa pemerintah dengan kemampuan yang rendah—yakni mereka yang sangat memerlukan dukungan—tidak diberi sanksi karena minimnya sumber pendapatan dan kemampuan mereka (misalnya, dukungan untuk menyiapkan perencanaan).

III Akuntabilitas Kelembagaan

Desentralisasi yang dinamis dan belum selesai memunculkan tantangan bagi penyediaan pelayanan dan program penanggulangan kemiskinan di tingkat lokal. Ketidakjelasan menyangkut pendanaan dan tanggung jawab merupakan inti persoalan penyediaan pelayanan yang efektif dan terkoordinasi (Wallace dkk., 2006). Selain itu, pemerintah lokal (kabupaten/kotamadya) baru saja mulai memikirkan cara terbaik memberi pelayanan yang merupakan tanggung jawab mereka. Pembahasan berikut ini menyoroti bidang-bidang utama yang memerlukan perbaikan dan menyajikan saran-saran bagi tindakan baik di tingkat nasional maupun lokal.

Saat ini penyediaan dan pelaksanaan program-program yang terkait dengan kemiskinan oleh pemerintah lokal ditandai dengan efisiensi dan efektivitas yang tidak merata. Besarnya uang yang mengalir ke agen-agen pelaksana digunakan untuk membayar biaya upah dan biaya administrasi lainnya. Minimnya kemampuan dan kesuksesan dalam penyediaan dan pelaksanaan pelayanan, mungkin disebabkan oleh hambatan jangka panjang dan jangka pendek di dalam sistem pemerintahan, proses-proses, dan pengaturan organisasi; bukan hanya dampak dari desentralisasi.

Hambatan-hambatan dalam penyediaan pelayanan muncul dari sisi permintaan dan suplai (penyediaan): pemerintah dan para penyedia yang didelegasikan dengan tugas pelayanan tidak selalu menjalankan fungsinya dan para pengguna pelayanan seringkali tidak menuntut akuntabilitas dari mereka. Masalah-masalah dalam pelayanan dasar di Indonesia dan serangkaian pilihan kebijakan untuk menangani hambatan-hambatan merupakan topik yang dibahas di dalam *Making Services Work for the Poor in Indonesia* (Membuat Pelayanan Bermanfaat bagi Masyarakat Miskin di Indonesia) (Bank Dunia, 2006k). Karya ini menyoroti rendahnya tingkat akuntabilitas para penyedia pelayanan di Indonesia kepada para penggunannya serta memberikan sejumlah saran untuk menangani masalah tersebut. Ada sejumlah faktor yang mencirikan penyediaan pelayanan di berbagai sektor di Indonesia. Pelayanan dasar (kesehatan, pendidikan, dan air bersih, misalnya) umumnya bersifat publik. Pelayanan-pelayanan ini kurang terkoordinasi dengan baik di sejumlah lembaga dan tingkat pemerintahan; dan lembaga-lembaga publik ini tidak akuntabel terhadap kualitas pelayanan yang mereka berikan ataupun terhadap hasil-hasil (*outcomes*) intervensi mereka.

Kotak 7.3 Tingginya angka ketidakhadiran guru

Penelitian baru-baru ini mengenai ketidakhadiran guru di sekolah dasar di Indonesia mendapati bahwa setiap hari sekitar 19 persen guru tidak hadir karena satu atau lain alasan. Angka ini jauh lebih tinggi daripada angka di negara-negara berkembang lain. Dari delapan negara yang diteliti, Indonesia menduduki peringkat ketiga setelah Uganda (39 persen) dan India (25 persen).

Di Indonesia, 45 persen dari guru yang tidak hadir tidak memiliki alasan yang jelas, 36 persen karena sakit atau ijin, dan sisanya, 19 persen memberi alasan bahwa mereka menjalankan tugas kantor di luar sekolah, seperti menghadiri rapat atau mengikuti sesi pelatihan.

Ketidakhadiran guru berdampak negatif terhadap proses pembelajaran murid-murid di daerah pedesaan (terutama daerah-daerah miskin), di mana guru pengganti seringkali tidak tersedia. Hal ini berarti dua kelas harus digabungkan dan satu orang guru harus mengajar dua kelas di ruangan yang berbeda. Dalam beberapa kasus, seorang murid senior menggantikan ketidakhadiran guru, namun dalam banyak kasus para murid diliburkan.

Sumber: Usman, Akhmadi dan Suryadarma, 2004.

Meskipun pada praktiknya ada berbagai penyedia layanan dalam seluruh pelayanan dasar, pemerintah masih memainkan perannya dan mempromosikan sistem publik penyediaan layanan. Bab 5 yang membahas tentang belanja pemerintah memberikan gambaran secara terperinci mengenai pengeluaran pemerintah pada bidang kesehatan, pendidikan, pelayanan air bersih dan sanitasi, dan jalan-jalan pedesaan. Di banyak sektor, pendanaan publik mungkin telah menghambat efektivitas penyediaan pelayanan dengan menghambat berkembangnya alternatif-alternatif. Di sektor kesehatan, misalnya, meskipun belanja pemerintah meningkat secara bertahap, namun laju perbaikan angka kematian ibu hamil melambat, perawatan kesehatan yang bersifat pencegahan menurun, kesenjangan kesehatan antara provinsi kaya dan miskin meningkat. Akibatnya, terjadi perubahan ke arah permintaan penyediaan pelayanan swasta (Bank Dunia, 2006k). Meskipun tidak mungkin membuktikan bahwa pengeluaran pemerintah telah menghalangi pengeluaran swasta (*crowding out*), jelas bahwa pengeluaran pemerintah itu sendiri tampaknya tidak berkorelasi dengan hasil-hasil yang lebih baik dalam kasus ini.

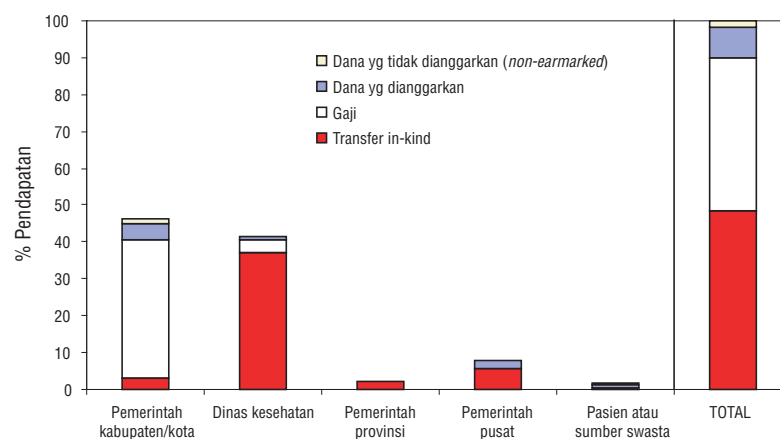
Kejelasan fungsi antara unit-unit pemerintahan pusat dan daerah

Para penyedia pelayanan terhambat oleh kesulitan koordinasi, dan beberapa di antaranya diluar kendali mereka. Banyak ketentuan yang mengatur pemberian pelayanan publik saat ini tidak jelas. Apa yang harus diberikan para penyedia pelayanan dan seberapa besar pendapatan yang mereka terima atas pelayanan yang mereka berikan? Pembiayaan dan penyediaan pelayanan didasarkan instruksi 'dari atas', yang hanya memberi sedikit otonomi kepada para penyedia dan penerima pelayanan. Pada umumnya klinik kesehatan milik pemerintah, Puskesmas, mempunyai delapan sumber pendapatan langsung dan 34 anggaran operasional, yang sebagian di antaranya diberikan berupa natura oleh pemerintah pusat atau lokal (Bank Dunia, 2005b). Sistem semacam ini diwarnai oleh ketumpangtindihan: pemerintah daerah mengusulkan langkah-langkah intervensi yang telah dirancang oleh pemerintah pusat di Jakarta—dan kesenjangan. Dalam hal ini penduduk paling miskin jelas merupakan pihak yang dirugikan oleh sistem yang rumit tersebut.

Kekurangjelasan fungsi antara pemerintah pusat dan lokal berdampak langsung terhadap penyediaan pelayanan pendidikan dan kesehatan. Manajemen guru—dalam bentuk keputusan-keputusan menyangkut perekrutan, penempatan, penilaian kinerja dan gaji—dijalankan pada tingkat pemerintahan yang berbeda. Contohnya, keputusan menyangkut perekrutan kini menjadi wewenang daerah, namun standar kompensasinya masih ditentukan oleh pemerintah pusat. Sama halnya, tidak ada kejelasan mengenai siapa yang berwenang membuka dan menutup fasilitas-fasilitas kesehatan. Keputusan Menteri tahun 1986 menyerahkan wewenang ini kepada Departemen Kesehatan, namun masih tidak jelas apakah dan bagaimana hal ini berubah dengan adanya desentralisasi (Bank Dunia, 2006k).

Namun, peran pemerintah pusat dalam penyediaan air bersih dan sanitasi sangat terbatas. Meskipun pemerintah kabupaten saat ini memiliki wewenang atas pemeliharaan sarana air bersih, Pasal 9 memungkinkan pemerintah pada level yang lebih tinggi untuk mengambil keputusan ketika isu pemeliharaan lintas kabupaten mengemuka. Hal ini menimbulkan kebingungan, karena dalam kasus ini terlalu banyak wewenang yang telah beralih ke pemerintah daerah. Menurut Undang-Undang Sumber Daya Air No. 7/2004, prinsip tata kelolanya adalah “satu wadah, satu manajemen, dan wadah-wadah ini melintasi batas-batas kabupaten dan provinsi.” Dalam hal sanitasi, tidak ada kementerian di tingkat pusat yang bertanggung jawab saat ini. Faktor utama sangat rendahnya cakupan saluran limbah di daerah perkotaan di Indonesia adalah lemahnya tanggung jawab kelembagaan untuk membuat kebijakan yang akan mengidentifikasi dan menetapkan kerangka hukum dan peraturan, serta menentukan strategi untuk melibatkan rumah tangga, masyarakat, dan sektor swasta dalam sanitasi. Pemerintah lokal memerlukan insentif dan transparansi yang lebih besar menyangkut peran mereka (Bank Dunia, 2006k).

Gambar 7.7 Puskesmas menerima sebagian besar pendapatan mereka dalam bentuk bantuan natura atau dana peruntukkan



Sumber: GDS 1+ Financial Module

Para penyedia pelayanan tidak memiliki otonomi untuk mengoptimalkan penyediaan pelayanan. Hal ini benar terutama pada sistem penyediaan pelayanan yang tidak terkoordinasi seperti yang tampak pada sektor kesehatan yang dipaparkan di atas. Saat ini Puskesmas menerima setengah dari pendapatan mereka dalam bentuk dana peruntukkan dan bantuan natura (Gambar 7.7). Delapan puluh persen dari pendapatan kas yang diterima Puskesmas digunakan untuk menggaji pegawai. Sebagian besar sisa dana berasal dari anggaran yang didekonsentrasikan, biasanya diperuntukkan guna membantu penduduk miskin memperoleh fasilitas Puskesmas. Dana non-peruntukkan, yang dapat digunakan untuk memperbaiki kualitas pelayanan di Puskesmas dan memperluas kegiatan Puskesmas dalam penyebaran informasi dan program imunisasi, hanya sebesar 2 persen dari pendapatan total Puskesmas (Bank Dunia, 2006k).

Proses desentralisasi adalah kerangka dasar pemerintah untuk bekerja secara efektif dalam rangka penanggulangan kemiskinan dan ditandai oleh berbagai potensi dan tantangan yang besar. Reformasi desentralisasi yang dilaksanakan pada tahun 2001 mungkin merupakan reformasi terbesar yang pernah dilakukan pemerintah. Reformasi politik diiringi oleh reformasi administrasi dan fiskal pada skala yang belum pernah terjadi sebelumnya (Bank Dunia, 2003d). Setelah berjalan lima tahun, proses desentralisasi masih jauh dari selesai. Meskipun desentralisasi tidak dianggap membawa kemunduran dalam hal penyediaan pelayanan bagi penduduk miskin Indonesia,²⁰⁵ ada beberapa kesenjangan penting yang perlu ditangani. Bagian ini menggarisbawahi masalah-masalah utama yang muncul, dan perubahan-perubahan struktural yang diperlukan untuk mengembangkan kerangka kelembagaan yang lebih akuntabel, sistem organisasi dan kepegawaian yang efisien, yang mampu bekerja sama untuk rakyat miskin.²⁰⁶ Salah satu tugas penting di masa datang

²⁰⁵ Survei Tata Pemerintahan dan Desentralisasi (*Governance and Decentralization Survey, GDS*), GDS 1+, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta 2004.

²⁰⁶ Ibid.

adalah reformasi kepegawaian negara dan meningkatkan kapasitas organisasi dan SDM pemerintah dalam mendukung proses-proses dan program-program penanggulangan kemiskinan.

Ketidajelasan yang berkelanjutan menyangkut peran dan tanggung jawab merupakan hambatan utama bagi peningkatan kualitas penyediaan pelayanan. Pengaturan penyediaan pelayanan terus menerus menemui hambatan ketumpangtindihan dan kesenjangan di antara berbagai lembaga dan di antara tingkat-tingkat pemerintahan.²⁰⁷ Ada tiga masalah. Pertama, pemerintah pusat tidak sepenuhnya memfokuskan diri pada pembuatan kebijakan yang baik, penetapan standar dan/atau peran pengawasan dan pemantauan, yang semuanya dapat meningkatkan kualitas penyediaan pelayanan. Kedua, adanya ketumpangtindihan dan kurangnya koordinasi (pengeluaran yang tidak terkoordinasi) antarberbagai bagian pemerintahan⁴ menyangkut penyediaan pelayanan umum, yang menyebabkan akuntabilitas menjadi kabur. Ketiga, pemerintah lokal dan lembaga-lembaga penyedia pelayanan seringkali membuat perencanaan dan penganggaran dalam lingkungan yang tidak dapat diprediksi.

Ketidajelasan berdampak pada pengaturan pengeluaran yang berada di bawah standar. Di beberapa sektor, pemerintah harus memutuskan siapa yang mendanai dan menjalankan pelayanan. Dalam banyak keadaan, terdapat koordinasi yang lemah antara program-program yang didanai oleh pemerintah pusat dan oleh pemerintah daerah, dan bagaimana koordinasi ini dihubungkan dengan kewajiban penyediaan pelayanan yang secara hukum dimandatkan ke pemerintah daerah. Rencana dan anggaran pemerintah lokal untuk pelayanan atau perbaikan hanya menyesuaikan dengan yang telah dibuat pemerintah pusat. Percabangan pada tingkat penyediaan pelayanan sangat banyak. Di bidang pendidikan, hal ini ditandai dengan adanya sekolah-sekolah yang menerima dana dari empat sumber pada waktu yang berbeda dan tidak diketahui pada tahun itu. Berkaitan dengan rumah sakit, hal itu berdampak pada terhentinya pasokan, pengiriman suplai yang tidak perlu (obat, peralatan), dan duplikasi (Bank Dunia, 2006k). Kabupaten dan provinsi dapat berbagi informasi dan bekerja sama sehingga program-program tersebut menciptakan sinergi, bukan ketumpangtindihan. Akan tetapi, pengaturan-pengaturan tadi bersifat sukarela dan memerlukan komitmen kepemimpinan daerah; bukan solusi jangka panjang bagi persoalan struktural.

Pembagian fungsi yang jelas akan menghasilkan kejelasan yang lebih baik, akuntabilitas yang lebih tinggi, kualitas yang lebih baik, serta pelaksanaan rencana yang lebih efisien. Tabel 7.4 di bawah ini menawarkan sejumlah gagasan yang terperinci mengenai bagaimana wewenang dan tanggung jawab dapat secara masuk akal dialokasikan di antara tingkat-tingkat pemerintahan yang berbeda. Prinsip-prinsip pedomannya adalah bahwa ketumpangtindihan wewenang dan tanggung jawab di berbagai tingkat pemerintahan harus dihindari, dan bahwa pemerintah pusat harus memusatkan diri untuk membuat aturan main, dan tanpa menjalankan kebijakan secara langsung, membuat pemerintahan pada tingkat yang lebih rendah akuntabel. Dengan demikian setiap tingkat pemerintahan akan memiliki peran-peran sebagai berikut:

- Pemerintah pusat: pembuatan kebijakan, kepegawaian, informasi, standar-standar inti.
- Pemerintah provinsi: membenahi target dan standar daerah, membangun kemampuan dan melaksanakan pelayanan lintas daerah.
- Pemerintah kabupaten: mengembangkan rencana dan anggaran lokal, melaksanakan pelayanan.
- Penyedia pelayanan: memberikan pelayanan dan memantau hasilnya.
- Masyarakat: memberikan umpan balik kepada penyedia pelayanan, mengelola program-program yang telah ditargetkan, dan membangun/memelihara infrastruktur daerah.

²⁰⁷ Lembaga-lembaga memiliki peran dan tanggung jawab yang tumpang-tindih dan tidak jelas. Beberapa lembaga pemerintahan ikut bertanggung jawab atas manajemen pegawai negeri: Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, Departemen Dalam Negeri, Lembaga Administrasi Negara (LAN), Departemen Keuangan, sejumlah kementerian bidang dan pemerintah daerah. Semua lembaga tersebut bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan dan/atau pengaturan; pembuatan kebijakan; manajemen lini; bantuan dan pelatihan teknis.

Tabel 7.4 Saran alokasi fungsi penyediaan layanan²⁰⁸

Penyedia layanan	Penyedia layanan	Penyedia layanan
Pemerintah Pusat	Membuat kebijakan.	<ul style="list-style-type: none"> • Matangkan penetapan fungsi terperinci bagi tiga tingkat pemerintahan. Menyusun kriteria bagi desentralisasi asimetris, karena tidak semua pemerintah daerah siap memikul tanggung jawab baru. • Menyusun kerangka peraturan untuk melibatkan sektor swasta dan LSM dalam penyediaan pelayanan. • Menetapkan sistem yang memungkinkan pemerintah daerah bekerjasama untuk memperoleh manfaat skala keekonomian.
	Mengatur dan mengangkat pegawai untuk departemen-departemen menurut fungsi pemerintah pusat	<ul style="list-style-type: none"> • Mendidik kembali pegawai badan pemerintahan di tingkat pusat mengenai peran dan fungsi mereka dalam era desentralisasi • Mengaudit manajemen sistematis dan ketrampilan pemerintahan, dengan membandingkannya dengan fungsi manajemen dan pemerintahan yang telah ditetapkan.
	Menetapkan standar inti pelayanan	<ul style="list-style-type: none"> • Menyusun sejumlah kecil standar inti untuk setiap sektor. Menyebarkan informasi tentang standar tersebut melalui program pelatihan bagi pejabat pemerintah dan para penyedia pelayanan. • Mengembangkan sistem pemantauan standar inti (contohnya, ujian nasional dalam pendidikan, sistem pengawasan nasional dalam bidang kesehatan). • Meningkatkan sistem manajemen dan pemerintahan untuk mengurangi korupsi
	Memilih program-program utama untuk didanai di tingkat nasional dengan menggunakan anggaran yang didekonsentrasikan.	
	Mengurangi ketimpangan antardaerah.	<ul style="list-style-type: none"> • Membangun mekanisme nasional untuk meningkatkan kesetaraan antardaerah
Pemerintah Provinsi	Mengumpulkan dan menyebarkan informasi mengenai inovasi dan praktik-praktik yang baik ke daerah-daerah.	
	Mengembangkan undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.	<ul style="list-style-type: none"> • Menjadikan pejabat-pejabat provinsi dan kabupaten akuntabel terhadap tanggung jawab mereka
	Mengembangkan target pelayanan daerah.	<ul style="list-style-type: none"> • Mendapatkan dukungan dalam pencapaian target dari tingkat provinsi dan kabupaten. • Menyusun sistem 'kartu skor' untuk menilai dan memeringkat daerah-daerah dari segi kinerja fungsi mereka.
	Menetapkan standar pelayanan yang sejalan dengan standar inti nasional.	<ul style="list-style-type: none"> • Menyebarkan informasi mengenai standar melalui program pelatihan bagi pejabat pemerintah. • Memantau standar pelayanan di seluruh provinsi.
	Mengembangkan kemampuan pelaksanaan di tingkat kabupaten.	<ul style="list-style-type: none"> • Menginventarisasi sistem manajemen keuangan, personalia dan perekrutan di seluruh kabupaten; menangani kesenjangan dan memperkuat sistem yang lemah. • Membuat program pelatihan mengenai manajemen keuangan, personalia, dan prosedur pengadaan barang dan jasa. • Mengharuskan seluruh kabupaten untuk menyerahkan rencana belanja dibandingkan dengan target-target kinerja.
Mendanai dan mengelola pelayanan-pelayanan yang memiliki skala keekonomian yang tinggi (seperti, program pelatihan untuk kabupaten), namun tidak menyaingi kabupaten.		

²⁰⁸ Ibid.

Penyedia layanan	Penyedia layanan	Penyedia layanan
Pemerintah Kabupaten	Mengembangkan rencana dan anggaran lokal, dengan target-target kinerja yang spesifik.	<ul style="list-style-type: none"> • Menginventarisasi keterampilan di tingkat kabupaten dan mengadakan pelatihan untuk mengatasi kesenjangan keterampilan. • Memantau perbandingan kinerja terhadap target. • Membuat laporan jajaran manajemen ke bupati/walikota kemudian ke DPRD I.
	Mengelola pelayanan agar memenuhi target lokal, dengan menerapkan standar pelayanan tingkat regional dan nasional.	<ul style="list-style-type: none"> • Memantau dan menilai standar pelayanan di daerah. • Membuat laporan kinerja terhadap standar kinerja. • Mengelola sistem keuangan, SDM, pengadaan dan informasi. • Menginformasikan para penyedia pelayanan dan kelompok pengguna mengenai target dan standar pelayanan. • Memastikan terjangkaunya kelompok-kelompok yang tinggal di daerah terpencil.
Penyedia layanan (pemerintah/swasta)	Menyediakan pelayanan sesuai dengan kesepakatan pelayanan	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan penggunaan kesepakatan pelayanan yang menitikberatkan pada keluaran (<i>output</i>) dan pelayanan, dan memberi otonomi kepada para penyedia pelayanan untuk mencapai target-target tersebut.
	Untuk penyedia publik: memonitor dan melaporkan hasil-hasil di area pelayanan	<ul style="list-style-type: none"> • Anggarkan paket bantuan dan SDM untuk para penyedia pelayanan berdasarkan kebutuhan pencapaian target. • Mengurangi pembiayaan berbentuk natura. • Menjadikan PNS yang bekerja pada penyedia pelayanan menjadi lebih akuntabel kepada para penyedia pelayanan. • Memasukkan penilaian pengguna pelayanan ke dalam evaluasi kinerja.
Masyarakat	Memelihara dan membangun infrastruktur desa.	<ul style="list-style-type: none"> • Memastikan bahwa proses-proses demokrasi berjalan di dalam masyarakat.
	Mengatur target program untuk penduduk miskin dalam komunitas mereka.	<ul style="list-style-type: none"> • Memasukkan program-program pembangunan berbasis masyarakat yang didanai proyek ke dalam anggaran.
	Memberikan umpan-balik atas penyediaan pelayanan oleh para penyedia dan pencapaian hasil.	<ul style="list-style-type: none"> • Meningkatkan dan menciptakan mekanisme bagi umpan balik dari pengguna layanan, contohnya komite sekolah.

Sejumlah hambatan administratif dan legislatif dianggap menjadi penyebab ketidakjelasan ini. UU tentang desentralisasi yang pertama (UU No. 22/1999) hanya menetapkan sektor-sektor yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, bukan tugas-tugas yang akan dilaksanakan, sehingga hal ini membuat tidak jelas siapa yang akan dan harus melaksanakan berbagai fungsi di dalam sektor-sektor. Hal ini menciptakan kebingungan antara pemerintah kabupaten, provinsi, dan departemen-departemen lini. Pada prinsip, departemen lini melepas fungsi implementasi dan manajemen personalia, dan tugas utama mereka berubah menjadi pembuatan kebijakan, penetapan standar, dan pemantauan.

Kotak 7.4 Hambatan perundang-undangan bagi langkah pemerintah lokal

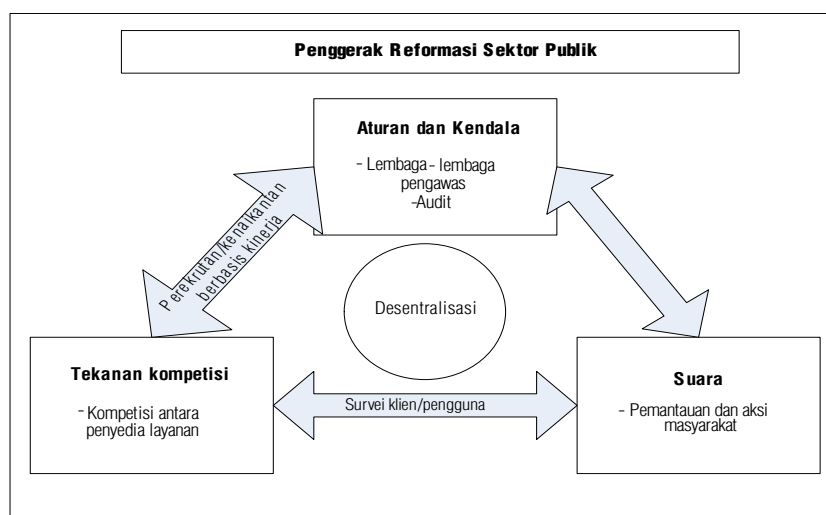
Desentralisasi telah memunculkan ketidakjelasan bagi manajemen kepegawaian negara. Ada ketidakpastian menyangkut peran dan fungsi badan-badan pemerintah pusat, kementerian bidang (yang perundang-undangannya belum diperbaharui mengikuti semangat desentralisasi), dan pemerintah daerah. Persoalan ini diperumit oleh Undang-Undang Kepegawaian Negara No. 43/1999, yang mengasumsikan suatu badan kepegawaian nasional dan memberi mandat untuk pembentukan Komisi Kepegawaian Negara.

Revisi terbaru Undang-Undang Desentralisasi No 32/2004 menimbulkan pertanyaan menyangkut seluruh esensi desentralisasi karena UU tersebut menghilangkan hak daerah untuk mengelola PNS mereka sendiri, yang berarti sebagian menegaskan niat awal Undang-Undang Desentralisasi yaitu UU No. 22/1999 yang menetapkan bahwa apa yang disebut sebagai sektor-sektor 'wajib' merupakan tanggung jawab pemerintah lokal. Bagi departemen-departemen lini, UU tersebut membuat mereka harus melepaskan fungsi manajemen personalia mereka, mengubah peran utama mereka menjadi peran dalam pembuatan kebijakan, penetapan standar dan pemantauan.

Namun, peralihan tidak pernah dijelaskan di dalam undang-undang, dan UU terbaru No. 32/2004 itu malah semakin memperkeruh keadaan. Fungsi-fungsi khusus pemerintah daerah di dalam apa yang disebut sebagai sektor 'wajib' ini masih tidak jelas. Beberapa pemerintah daerah menafsirkan aturan baru ini dengan pengertian bahwa mereka bertanggung jawab atas semua tugas di dalam sektor-sektor.

Fungsi dan keterbatasan kepegawaian negara

Kekuatan dan kelemahan kepegawaian negara di Indonesia telah dikaji secara luas, dan diperoleh kesimpulan umum bahwa ada sejumlah tantangan penting yang menghalangi upaya mereformasi kepegawaian negara. Berdasarkan sejumlah literatur dan pengetahuan menyangkut topik ini, Bagian ini membahas peran, peluang dan hambatan kepegawaian Negara untuk terlibat dalam menangani, atau mewujudkan, sasaran penanggulangan kemiskinan. Kerangka berikut menggarisbawahi tiga wilayah prioritas yang akan menggerakkan perubahan: memperbaiki aturan dan hambatan, meningkatkan hak suara, dan merangsang dengan tekanan-tekanan yang kompetitif. Bab ini membahas aturan-aturan dan hambatan-hambatan, serta stimulasi tekanan-tekanan kompetitif. Pada bagian berikut ini juga dibahas tentang penggunaan hak suara.



Sumber: World Bank, 2003. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*.

Di Indonesia saat ini, kepegawaian negara menjadi aset potensial sekaligus hambatan penting bagi perumusan dan pelaksanaan kebijakan dan program-program utama pemerintah di bidang penanggulangan kemiskinan. Ketidakefisienan kepegawaian negara antara lain disebabkan karena kerangka peraturan yang tumpang-tindih, serta sistem organisasi, prosedur dan manajemen yang tidak fleksibel.²⁰⁹ Upaya mencapai kualitas tinggi dalam penyediaan pelayanan dan bersikap cepat tanggap terhadap masyarakat dalam banyak hal tampaknya tidak begitu penting dibandingkan dengan mengikuti petunjuk atasan. Seperti PNS lainnya, PNS di Indonesia lebih cenderung terhadap peraturan dari pada hasil. Penduduk miskin yang kurang memiliki hak suara dan pilihan-pilihan keluar, mendapat dampak yang lebih negatif dari hal ini²¹⁰ Kelemahan PNS telah mendorong tinjauan sektor pendidikan, yang dilakukan Bank Dunia, untuk memberikan saran mengenai perlu didirikannya pelayanan pendidikan terpisah, yakni yang akan mendorong pengenalan manajemen personalia yang berbasis kinerja dan prestasi, dan pengembangan profesi yang berkelanjutan.²¹¹

Peraturan dan keterbatasan

Insentif yang rendah dan sistem SDM yang kaku menyebabkan keberhasilan pelaksanaan program semakin sulit dicapai. Dalam banyak hal, para manajer tidak akuntabel terhadap hasil penyediaan pelayanan kepada masyarakat.²¹² Kurangnya akuntabilitas ini diperparah oleh sistem kenaikan jabatan yang tidak transparan dan struktur gaji yang tidak berbasis kinerja. Kenaikan jabatan yang didasarkan pada senioritas dan ketiadaan kompetisi kenaikan jabatan berdampak pada kurangnya insentif yang difokuskan pada hasil.²¹³ Kurangnya akuntabilitas ini menghasilkan sedikit insentif, misalnya, untuk menjalankan tugas penanggulangan kemiskinan yang dimandatkan kabinet, atau menggerakkan para pegawai untuk terlibat di dalam prakarsa penanggulangan kemiskinan.

PNS memiliki sedikit insentif untuk melaksanakan tugas secara efektif. Tidak banyak PNS yang melihat manfaat bekerja keras untuk mencapai hasil dari segi penanggulangan kemiskinan. Insentif untuk melaksanakan pekerjaan didasarkan pada imbalan (gaji dan tunjangan), demikian juga insentif informal yang diberikan bersama meritokrasi (seperti pengakuan dari penyelia dan rekan sejawat) dan hukuman untuk kinerja yang buruk atau tindak pelanggaran. Pada kenyataannya, jarang ditemukan penghargaan untuk prestasi yang baik dan hukuman bagi kinerja yang buruk. Koran-koran di Indonesia biasa melaporkan bahwa PNS yang terlibat dalam kegiatan korupsi hanya dihukum dengan pemutasian, tetapi jarang ada yang diberhentikan.

Kakunya sistem kepegawaian menghambat fleksibilitas perekrutan, pemutasian dan kenaikan jabatan pegawai-pegawai berprestasi. Akibat penerapan sistem desentralisasi, kelebihan jumlah pegawai menjadi hal yang umum pada pemerintahan tingkat provinsi. Namun, banyak pula pemerintah kabupaten yang mengalami kelebihan jumlah pegawai, dengan ketidakseimbangan jumlah pegawai berketerampilan umum melebihi jumlah pegawai teknis yang lebih dibutuhkan.²¹⁴ Pemindahan pegawai lebih merupakan pengecualian daripada peraturan. Pegawai dengan tingkat keterampilan yang kurang sesuai dengan pekerjaannya dapat bekerja selama bertahun-tahun. Struktur PNS yang tidak lentur (dengan jabatan fungsional dan struktural, lihat Kotak 7.5 mengenai kepegawaian) dan persyaratan kepegawaian, seperti hambatan untuk melakukan pengangkatan dan pemecatan pegawai, kurangnya kesempatan untuk pensiun dini, pelatihan kembali, penugasan kembali dan pengurangan, merupakan hambatan-hambatan penting dalam mengembangkan kemampuan dan meningkatkan mutu manajemen personalia. Di beberapa pemerintahan daerah, contohnya di Sumatera Barat, (pemerintahan provinsi, Kota Solok, Kabupaten Solok, dan Tapanuli Selatan), praktik-praktik manajemen kepegawaian yang inovatif telah diterapkan.

²⁰⁹ Bank Dunia (2006). *Opportunities and Constraints for Civil Service Reform in Indonesia*. Bank Dunia dan Partnership for Governance Reform. Jakarta 2006.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Bank Dunia. Tinjauan Sektor Pendidikan.

²¹² Bank Dunia (2006). *Opportunities and Constraints for Civil Service Reform in Indonesia*.

²¹³ Kajian yang dilakukan baru-baru ini melontarkan kritik terhadap sistem tersebut: "Manajemen PNS telah dirusak oleh merajalelanya penyelewangan aturan dan prosedur perilaku pegawai, serta oleh buruknya sistem penggajian. Meluasnya patronase dan tindak perburuan rente, ditambah dengan sedikitnya pemberlakuan sanksi, telah benar-benar merusak akuntabilitas para staf dan manajer." Dikutip dari *Working Paper: Civil Service Reforms at the Regional Level: Opportunities and Constraints. Institutional, regulatory and financial issues facing reforming regions in Indonesia*. Bank Dunia (Juli, 2005).

²¹⁴ Menciptakan masalah tambahan dengan mengharuskan perekrutan tenaga kontrak untuk memenuhi kebutuhan mereka. Provinsi memiliki fungsi yang lebih sedikit dan sering kali kelebihan jumlah pegawai dan kondisi keuangan mereka lebih baik daripada kabupaten.

Namun, peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat begitu ketat sehingga menghambat reformasi manajemen SDM di wilayah-wilayah tersebut.²¹⁵

Kotak 7.5 Dasar-dasar pengadaan pegawai yang lebih baik

Sistem kepegawaian saat ini dapat diperkuat dengan melakukan hal-hal berikut:

- **Kelebihan jumlah pegawai di lembaga-lembaga garis terdepan dapat ditangani antara lain dengan memindahkan para pegawai ke 'pul tunggu' untuk sementara.** Pegawai ini dapat melamar kembali setelah proses penataan kembali organisasi selesai dan telah ada deskripsi kerja yang jelas. Apabila ketrampilan yang dimiliki sesuai serta dapat dilatih, pegawai-pegawai ini dapat kembali bekerja di dalam organisasi induk. Pegawai yang tidak memiliki kemampuan untuk dipekerjakan kembali dapat tetap berada di 'pul' atau diberi dorongan untuk mencari kesempatan pekerjaan di luar pemerintahan. Apabila para pegawai tersebut tidak mengundurkan diri secara sukarela, sebaiknya mereka tetap berada di 'pul'.
- **Pastikan bahwa pengangkatan pegawai dan kenaikan jabatan bersifat terbuka dan transparan, dan berdasarkan deskripsi kerja yang jelas.** Meskipun calon yang akan diangkat masih harus memenuhi kriteria kepangkatan, pemerintah dapat menggunakan perusahaan-perusahaan khusus untuk mengadakan tes dan penilaian terhadap calon yang akan direkrut dan dipromosikan, guna meningkatkan profesionalisme. Penyusunan deskripsi kerja yang jelas bagi mereka yang direkrut dan dinaikkan jabatannya juga penting karena hal tersebut memperjelas dan menguraikan tugas-tugas mereka, memudahkan penilaian kinerja dan memperkenalkan skema insentif berbasis kinerja.
- **Tetapkan persyaratan dan ketentuan yang tepat bagi pegawai kontrak.** Kontrak kerja saat ini digunakan untuk mempekerjakan pegawai berkeahlian rendah untuk membantu fungsi pekerjaan. Namun, apabila kontrak ini digunakan secara bijaksana, hal ini dapat meningkatkan kemampuan PNS. Sistem kontrak juga dapat menyingkirkan hambatan-hambatan yang muncul akibat peraturan PNS yang kaku. Tenaga kerja kontrak dapat juga menunjukkan sisi fleksibilitas sistem perencanaan SDM.
- **Rencanakan pemberdayaan SDM secara bijaksana.** Membuat database perencanaan dan manajemen SDM merupakan basis dari perencanaan pembaruan tata personalia dan organisasi. Database yang modern adalah alat perencanaan dan manajemen SDM yang transparan, dan ini akan memudahkan daerah-daerah melakukan perencanaan kegiatan tata personalia yang lebih tepat dan bertanggung jawab.
- **Kembangkan insentif-insentif yang dapat diprediksi untuk kinerja yang baik dan sanksi-sanksi bagi kinerja yang buruk.** Meskipun skema untuk mendorong kehadiran dan disiplin sangat besar di lembaga-lembaga lini depan, pemerintah mesti menambahkan insentif berbasis kinerja, baik untuk kelompok atau individu. Ubahlah kebijakan-kebijakan sehingga pengadaan kesempatan pelatihan dan penghargaan dalam bentuk uang akan meningkatkan kinerja yang baik, sedangkan penetapan sanksi akan mencegah kinerja buruk. Jika ditempuh, semua ini akan mengarah pada penyediaan layanan yang lebih baik. Sistem demikian sebaiknya transparan dan diawasi dengan ketat.

Sistem bantuan antarpemerintah kini mendorong pemerintah daerah untuk tidak mengurangi jumlah pegawai negeri sipil.

Dana DAU dialokasikan untuk membayar gaji pegawai. Dengan rumusan yang digunakan sekarang, apabila pemerintah daerah menurunkan jumlah pegawai, maka DAU mereka juga akan berkurang. Hal ini menjadi pencegah pemerintah daerah untuk memangkas jumlah pegawainya. Secara keseluruhan, yang menjadi persoalan utama adalah kelemahan struktural pemerintah pada tingkat lokal dalam memberi pelayanan dan melaksanakan fungsi-fungsinya yang ditetapkan untuk mereka.²¹⁶

Dalam konteks pasca desentralisasi, diperlukan kepemimpinan di tingkat pusat dan daerah untuk menghasilkan perubahan.

Kepemimpinan diperlukan untuk menyelesaikan bagian dari proses desentralisasi yang paling melelahkan: yakni, merampingkan fungsi-fungsi berbagai tingkat pemerintahan, menentukan jumlah pegawai yang tepat serta tugas yang tepat bagi pegawai, dan meluruskan proses penggunaan anggaran. Kendati jumlah pemimpin masih sangat sedikit, sebagian dari mereka adalah walikota dan bupati yang sangat berhasil, yang memanfaatkan insentif tersebut untuk memimpin. Akan tetapi, meskipun para pemimpin daerah ini telah dikenal oleh pemerintah pusat, mereka tidak pernah dilibatkan dalam pembahasan kebijakan atau diangkat melalui perubahan hukum dan peraturan. Rasa kepemilikan politis

²¹⁵ Sebagian wilayah memanfaatkan struktur usia PNS dan membiarkan jabatan-jabatan yang tidak penting tetap tidak diisi ketika pegawai bersangkutan telah pensiun. Di Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Barat, tadinya terdapat 700 pegawai. Melalui pengurangan alami, jumlah pegawai kini berkurang menjadi 480. Kepala Dinas berharap jumlah pegawai itu akan berkurang secara alamiah menjadi 200 selama kurun 5 tahun berikutnya.

²¹⁶ Dalam hal ini Indonesia tidak berbeda dari kebanyakan negara berkembang. Bahkan, di negara berkembang yang paling berhasil, seperti Afrika Selatan, kelemahan kemampuan pemerintah local sesudah digulirkannya proses desentralisasi tetap menjadi salah satu masalah dan tantangan terbesar bagi upaya penanggulangan kemiskinan.

terhadap keberhasilan proses desentralisasi sangat penting bagi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang efektif.

Para pembaharu tengah bermunculan di seluruh Indonesia. Tinjauan dari sembilan studi kasus baru-baru ini mengenai inovasi pemberian pelayanan menunjukkan bahwa kepemimpinan lokal yang berkualitas tinggi merupakan faktor terpenting dalam menentukan keberhasilan perubahan. Meskipun dalam beberapa kasus, seperti program paket bantuan masyarakat di Kota Blitar (lihat Kotak 7.9), atau reformasi pelayanan kesehatan di Kabupaten Jembrana (lihat Kotak 7.8), reformasi lokal telah berhasil dilakukan, terdapat pula kasus-kasus di mana para pembaharu mengalami kesulitan untuk dapat berhasil menerapkan perubahan-perubahan pada di tingkat lokal (lihat Kotak 7.6).

Beberapa pemerintahan daerah telah berhasil melakukan reformasi yang signifikan di sektor publik. Di Sumatera Barat, sejak proses desentralisasi digulirkan, berbagai upaya reformasi telah dimulai, yakni untuk meningkatkan profesionalisme PNS, memperketat prosedur pengadaan, serta memasukan komponen partisipasi yang lebih besar ke dalam prosedur perencanaan dan dan penganggaran. Kendati hasil reformasi belum tampak, gubernur baru provinsi ini adalah pembaharu ternama yang sebelumnya menjabat sebagai Bupati Solok. Ini menunjukkan bahwa pemimpin daerah mampu untuk sejahtera dan karena itu mampu terus mempromosikan agenda reformasi yang ambisius dalam jangka menengah.

Namun, saat ini reformasi ambisius ini masih menjadi pengecualian. Banyak pegawai negeri sipil (PNS) yang masih menjadi bagian dari jaringan patronase di mana mendapatkan penghasilan dan menyenangkan atasan lebih penting daripada mencapai target hasil kerja (lihat Kotak 7.7). Jaringan ini telah ada selama bertahun-tahun dan semakin mengakar selama periode Orde Baru. Tidak jelas apakah selama lima tahun terakhir ini jaringan tersebut telah berubah secara signifikan. Dengan demikian, dewasa ini, para pembaharu berada dalam pertempuran untuk mengubah *status quo* dengan menyerang 'aturan main' formal dan informal yang telah berakar dan senantiasa dianut oleh sebagian besar PNS.



Kotak 7.6 Tantangan pelaksanaan reformasi pelayanan sipil

Sebuah contoh usaha reformasi pelayanan sipil secara atas-bawah (*top-down*) dalam rangka meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dapat ditemukan pada Kabupaten Boalemo, Provinsi Gorontalo. Sejak 2002, Bupati Boalemo memimpin perbaikan kinerja dan akuntabilitas pegawai negeri sipil (PNS). Pelaksanaan reformasi meliputi ditetapkan peraturan daerah mengenai transparansi, penawaran yang kompetitif untuk pengadaan barang dan jasa, dan sistem penggajian yang baru bagi PNS, yang disertai penerapan denda dan sanksi lain dalam rangka meningkatkan disiplin PNS. Namun, keberhasilan reformasi tersebut sejauh ini masih terbatas.

Meskipun sebagian besar gaji PNS di daerah itu telah naik sebesar 80 persen, perbaikan kinerja baru terlihat dalam bentuk kehadiran PNS yang lebih baik. Tidak adanya penerapan sanksi untuk kinerja pelayanan yang buruk mungkin disebabkan karena pelanggaran-pelanggaran seperti itu tidak pernah diselidiki. Penghapusan tunjangan 'operasional', yang sebagian besar digunakan sebagai biaya perjalanan, berdampak negatif terhadap kinerja PNS. Hal ini menyebabkan kesulitan keuangan bagi sejumlah staf dan membuat mereka tergantung pada orang-orang yang seharusnya mereka periksa. Transparansi dalam penawaran proyek-proyek berskala kecil telah membaik, tetapi praktik kolusi tetap ada pada proyek-proyek berskala besar. Praktik-praktik ini biasanya dilakukan oleh perusahaan-perusahaan dari luar daerah dan melibatkan porsi yang besar dari seluruh dana proyek konstruksi yang dibelanjakan di tingkat kabupaten. Namun, reformasi tersebut tampaknya memang membuat PNS menjadi lebih akuntabel pada masyarakat. Masyarakat yang tinggal di dekat ibu kota memiliki kesempatan lebih besar untuk mengajukan keluhan, dan tampaknya sering dilakukan: paling tidak satu kali keluhan semacam itu pernah berdampak pada pemecatan seorang pejabat yang korup.

Akan tetapi, keberhasilan terbatas pelaksanaan reformasi itu sebagian besar disebabkan karena komitmen dan kepemimpinan bupati, dan juga janji dukungan finansial dan bantuan teknis yang ditawarkan Bank Dunia untuk Prakarsa Pembaruan Tata Pemerintahan (P2TPD). Namun, banyak faktor telah menghambat efektivitas pelaksanaan reformasi, antara lain reformasi rancangan insentif yang buruk (tidak adanya denda atas gaji yang dikaitkan dengan kualitas pelayanan, ketidakpraktisan sistem pemantauan denda, dan keputusan yang tergesa-gesa untuk menghapus dana operasional), ketergantungan yang besar kepada bupati sebagai individu, marginalisasi penduduk yang tinggal di lokasi yang jauh dan miskin di daerah tersebut, lemahnya masyarakat madani dan tidak terpenuhinya komitmen finansial dari proyek P2TPD.

Sumber: Inovasi Pelayanan Pro-miskin di Indonesia: Sembilan Studi Kasus. Bank Dunia, 2006.

Tabel 7.5 Reformasi tata pemerintahan berasal dari inisiatif lokal di Provinsi Sumatera Barat

Bidang Pembaharuan	Sumatera Barat (provinsi)	Kabupaten Solok	Kota Solok
Kontrak kinerja untuk pejabat Eselon II			✓
Distribusi pembayaran insentif yang lebih merata		✓	
Uji kelayakan pejabat Eselon II, III, dan IV	✓	✓	✓
Penilaian eksternal untuk promosi jabatan		✓	
Reorganisasi menurut PP 08 (peraturan tentang organisasi)		✓	✓
Pakta Integritas untuk transaksi dengan sektor swasta dan publik		✓	
Giro ke giro : transaksi oleh bank tanpa perantara		✓	
Anggaran berbasis kinerja (Kepmendagri No. 29/2002)	✓	✓	✓
Perencanaan dan penganggaran partisipatoris dalam penyediaan layanan		✓	✓
Peningkatan proses pengadaan (Kepres No. 80/2003)	✓	✓	✓
Pakta Integritas untuk pengadaan		✓	✓

Sumber: Bank Dunia, 2005e.

Kotak 7.7 Perilaku patronase informal PNS Indonesia

Pengaturan yang tidak transparan tunjangan yang dibiayai anggaran belanja pembangunan tampaknya menyembunyikan jaringan patronase informal di mana praktik-praktik korupsi terjadi. Melalui apa yang disebut sistem semi-formal, biaya-biaya siluman yang besar didistribusikan oleh jajaran puncak manajemen di masing-masing badan kepada bawahan mereka sebagai imbalan atas kesetiaan dan seringkali atas kolusi dalam pelanggaran kepentingan publik. Keanggotaan dalam jaringan kesetiaan terhadap atasan ternyata sangat luas, yang memastikan bahwa para pejabat dapat menerima suap atau menyuap kembali tanpa takut atas tindakan balas dendam karena kolega mereka juga terlibat dalam praktik yang sama. Isu penyuapan dilaporkan sangat terkait dengan 'pembelian' jabatan-jabatan penting. Jabatan-jabatan resmi yang memiliki akses ke anggaran belanja dan kontrol atas dana-dana siluman di dalam anggaran tersebut merupakan barang yang diperjualbelikan, dengan nilai pasar yang didasarkan atas perkiraan laba yang mungkin dapat diperoleh dari akses ke imbalan yang disediakan oleh jabatan tersebut. Jaringan ini membuat penjualan pekerjaan menjadi mungkin, dan hal ini menciptakan permintaan untuk korupsi karena pembeli harus menutup berbagai biaya. Ringkasnya, keberadaan dana-dana siluman mengikat pegawai ke dalam jaringan kesetiaan yang memungkinkan transaksi-transaksi di luar anggaran dilakukan dan dibagi-bagi secara aman.

Sistem patronase juga memungkinkan PNS memperoleh dana tambahan dari upah-upah tidak resmi, penyuapan, sogokan, dan laba dari tindak perburuan rente. Jenis-jenis transaksi terekam di dalam penilaian kebocoran dari proyek-proyek yang didanai Bank Dunia. Studi kasus menunjukkan bahwa sistem tersebut memudahkan manajemen di instansi 'basah' (instansi-instansi yang memiliki akses ke anggaran pembangunan dan kemampuan membeli akses ke daftar proyek, dan akhirnya akses ke donor dan dana rekanan) untuk mendapatkan keuntungan tidak resmi melalui transaksi-transaksi berikut ini:

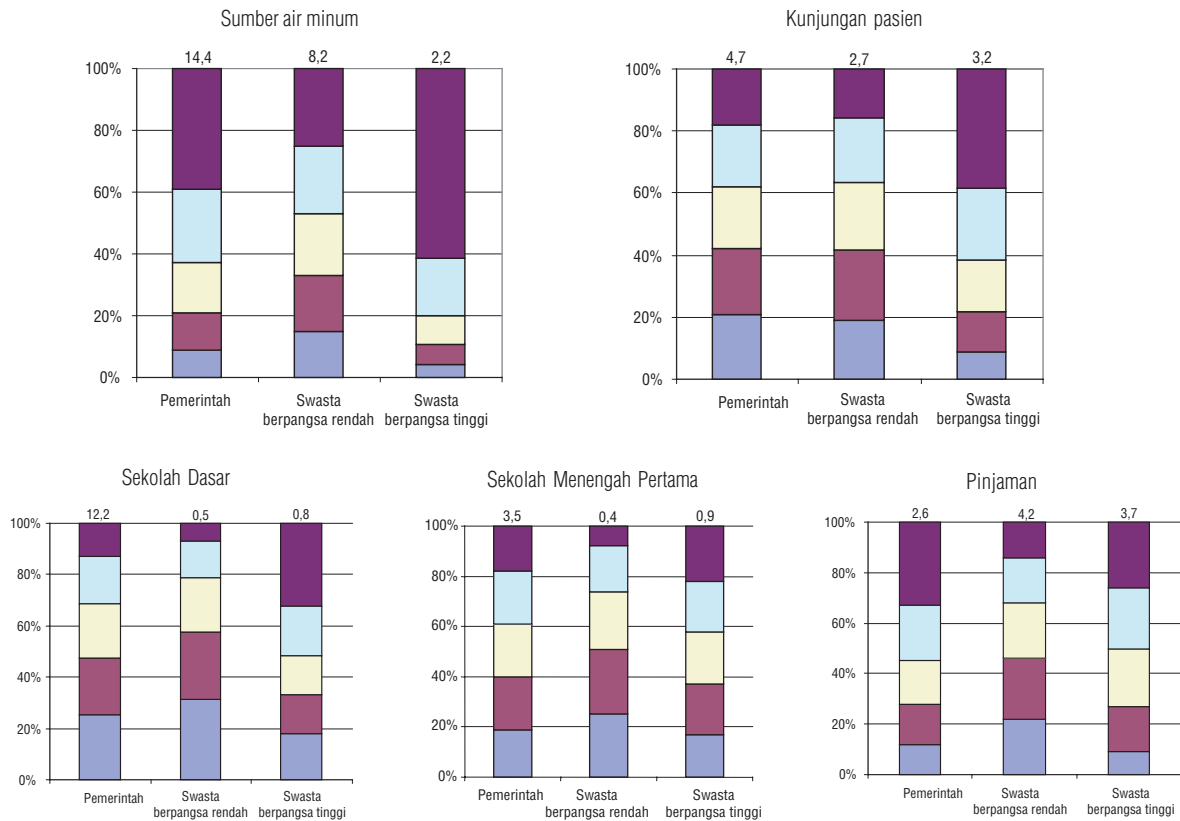
- Pembayaran dari kontraktor atau kelompok kontraktor sebagai imbalan terpilihnya mereka (hal ini mungkin dapat ditutupi langsung melalui anggaran proyek).
- Pembayaran dari pegawai sebagai imbalan karena yang bersangkutan dipekerjakan di proyek-proyek tersebut.
- Rekening pinjaman dibuat agar bunga yang didapat dari uang di tangan ditahan oleh instansi; praktik ini mungkin dilakukan dengan cara berkolusi dengan bank komersial untuk pembagian laba dari akumulasi bunga.
- Pengadaan layanan fiktif dan/atau berkolusi dengan kontraktor dalam penggelembungan nilai faktur.

Sistem ini tampaknya berjalan karena kontribusi besar dari anggaran belanja untuk dana penghargaan PNS. Syarat keberlanjutan operasi ini meliputi komitmen yang berkelanjutan terhadap pendanaan proyek oleh pemberi dana di banyak instansi, dan pemisahan yang tidak berfungsi saat ini antara anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan, yang memungkinkan pengawasan proyek yang tidak memadai.

Sumber: Bank Dunia. Indonesia: Prioritas perubahan PNS, 2001. Kotak ini diadaptasi dari "Penyuapan dan Patronase di dalam PNS di Indonesia," Nick Manning, PRMPS, Bank Dunia, Maret 2000, hal. 33-36. Juga di terbitkan di *Combating Corruption: Enhancing Accountability for Development*. Bank Dunia, 2004.

Tantangan-tantangan Kompetitif

Sektor swasta, selain menjadi kompetitor sektor publik, juga merupakan penyedia layanan yang lebih efisien dan efektif daripada sektor penyedia layanan publik. Sebagian besar pembahasan dialog administrasi dan pelayanan pemerintah terfokus pada bagaimana meningkatkan efektifitas dan efisiensi melalui reformasi internal. Perhatian yang sama juga perlu dilakukan untuk memaksimalkan sektor swasta. Sektor swasta tidak hanya lebih hemat biaya dalam menyediakan layanan dalam beberapa kasus. Adanya persaingan itu saja, dalam kondisi yang tepat, dapat menstimulasi sektor publik untuk menyediakan layanan yang lebih berkualitas (Lihat Kotak 7.8 mengenai pelayanan kesehatan di Kabupaten Jembrana). Selain itu, ada beberapa tugas yang dapat disubkontrakkan kepada sektor swasta, sepanjang tugas-tugas ini bukan tanggung jawab utama dan/atau wewenang sektor publik.

Gambar 7.8 Penggunaan layanan sektor publik dan swasta (menurut kuintil pendapatan)

Sumber: Data mengenai air minum, kunjungan pasien, dan pendidikan berasal dari Susenas (2003); data mengenai pinjaman diambil dari Survei Kehidupan Keluarga Indonesia (2000).

Sektor swasta menyediakan layanan untuk penduduk yang mampu dan tidak mampu. Tidaklah mengherankan bila sektor swasta memberikan pelayanan berkualitas tinggi untuk klien-klien kelas atas dalam bentuk sekolah dan rumah sakit swasta. Mungkin yang lebih mengejutkan adalah di hampir semua sektor, selain menyediakan layanan berkualitas tinggi, sektor swasta juga menyediakan layanan untuk penduduk miskin (Gambar 7.8). Layanan dengan kualitas lebih rendah itu ada bagi penduduk miskin baik karena jenis pelayanan itu memang disediakan untuk memenuhi kebutuhan penduduk miskin, atau karena hanya layanan tersebutlah yang tersedia. Kendati demikian, harga yang dibebankan layanan swasta ini kepada penduduk miskin seringkali lebih mahal dibandingkan dengan layanan publik. Penelitian terbaru dari “Suara Masyarakat Miskin” menemukan bahwa perusahaan-perusahaan air swasta di perkampungan kumuh perkotaan di Simukerto dan Antasari memberikan harga 15-30 persen lebih tinggi dari pada harga yang diberikan oleh penyedia air publik (Mukherjee, 2006). Sekolah keagamaan swasta memberikan pendidikan untuk yang paling miskin, tetapi kualitasnya tidak dapat menyamai sekolah negeri (Newhouse dan Beegle, 2005).

Faktor utama yang memberi dampak pada kemampuan sektor swasta untuk menyediakan pelayanan bagi penduduk miskin adalah akreditasi, pengetahuan tentang standar pelayanan, pemberian subsidi berdasarkan permintaan dan adanya subkontrak tertentu untuk sektor swasta (World Bank, 2006k). Apabila warga memiliki pengetahuan yang luas mengenai mutu penyedia pelayanan swasta, mereka dapat memilih dengan cerdas. Misalnya, akreditasi badan melalui proses ujian yang diakui oleh pemerintah dapat memberikan informasi yang lebih baik kepada klien, khususnya tentang topik yang kurang dipahami oleh orang awam. Subsidi berdasarkan permintaan, dalam bentuk penggantian uang kepada penyedia swasta melalui skema perawatan kesehatan yang dikelola oleh pemerintah, telah diujicobakan untuk perawatan kesehatan di Jembrana dan Sumba Timur (lihat Kotak 7.8). Hal ini dapat disertai dengan sistem akreditasi bagi penyedia swasta.

Akhirnya, dimungkinkan pula untuk mengontrakkan jenis-jenis pelayanan tertentu kepada sektor swasta, khususnya di daerah-daerah terpencil di mana sektor publik tidak memberikan pelayanan yang bermutu tinggi. Misalnya, ada pasar swasta untuk penyemprotan nyamuk. Tak disangkal lagi, sektor swasta dapat menandatangani subkontrak untuk melakukan pekerjaan ini karena tugas ini dapat dijalankan dengan lebih efektif oleh sektor swasta daripada sektor publik.

Suara warga dan masyarakat madani

Desentralisasi dan demokratisasi memberikan kesempatan agar penyedia pelayanan dan program penanggulangan kemiskinan lebih dekat dengan penduduk miskin. Sangatlah penting untuk melibatkan para pengguna dan warga miskin, karena hal itu dapat memperbaiki akuntabilitas dan kemungkinan bahwa intervensi dirancang untuk memenuhi permintaan. Peran masyarakat dalam program penanggulangan kemiskinan dapat berbeda-beda dalam hal tingkat keterlibatan mereka dan tahap di mana mereka menjadi terlibat dalam proses (identifikasi proyek, perencanaan, penganggaran dan pembuatan program, pengawasan, penyediaan dan implementasi). Pemerintah daerah dapat mendukung pengguna untuk menjadi terlibat dalam penyediaan pelayanan dengan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan,²¹⁷ dan dengan memberikan sumber-sumber dana kepada masyarakat atau kemitraan antara penyedia dan masyarakat.

Hubungan akuntabilitas di Indonesia sedang dikembangkan; dan birokrasi serta para eksekutif masih berkuasa. Akhir-akhir ini, paradigma penguasa dengan akuntabilitas ke atas masih sangat kuat: warga dapat bersuara, tetapi mereka tidak memiliki kekuasaan untuk menerapkan akuntabilitas pembuat undang-undang, atau menangani birokrasi. Tanggung jawab masyarakat madani (*civil society*) dan anggota DPR yang aktif diperlukan, tetapi akuntabilitas segitiga antara pembuat kebijakan-penyedia layanan-warga tidak ada lagi.

Di seluruh Indonesia ada contoh-contoh bagaimana *checks and balance* yang demokratis mulai berfungsi, tetapi kapasitas tetap menjadi masalah. Pemimpin yang berpihak pada penduduk miskin telah berusaha mengatasi ketidakefisienan administrator daerah dan mendorong masyarakat madani untuk ikut berperan dalam memeriksa manajemen kantor dan keuangan pemerintah. Namun, saat ini baik pengguna di tingkat pemerintah maupun nonpemerintah tidak mempunyai cukup pengalaman dan kapasitas. Organisasi-organisasi di Indonesia tidak terbiasa dengan masukan yang diperlukan untuk perencanaan atau analisis anggaran yang terperinci, dan pemerintah tidak berpengalaman dalam mengatur konsultasi yang efektif agar dapat menerima masukan. Di Kabupaten Boalemo, misalnya, program reformasi pelayanan sipil yang ambisius tidak dapat sepenuhnya diterima karena kelemahan kapasitas dan kelembagaan di kecamatan tersebut (lihat Kotak 7.6).

Tetapi saat ini, kegagalan organisasi masyarakat madani untuk memberikan tekanan dan pengawasan kepada pihak yang melayani mereka merupakan masalah utama dalam pengembangan kerangka akuntabilitas yang efektif. Sejak adanya desentralisasi, organisasi masyarakat madani berkembang pesat, dan pengawas korupsi serta asosiasi konsumen bermunculan, sehingga dapat mengawasi perilaku pemerintah. Namun, ada banyak kesempatan untuk lebih memberdayakan

Kotak 7.8 Bagaimana kompetisi antara sektor publik dan swasta dapat memperbaiki pelayanan kesehatan bagi klien miskin

Di Kabupaten Jembrana, Bali, reformasi di sektor kesehatan telah melahirkan program pelayanan kesehatan baru, yaitu Jaminan Kesehatan Jembrana. Program ini memberikan perawatan kesehatan primer secara gratis bagi semua warga yang terdaftar dan perawatan kesehatan sekunder bagi semua warga miskin. Program ini juga memungkinkan anggotanya untuk memilih antara penyedia perawatan kesehatan swasta dan publik; dalam skema tersebut kedua sektor tersebut akan memperoleh penggantian. Selain meningkatkan pelayanan kesehatan, skema ini secara langsung mempengaruhi perilaku tenaga kesehatan publik, yang setelah reformasi ini harus bersaing dengan penyedia swasta untuk mendapatkan klien. Akibatnya, penyedia publik memperbaiki orientasi klien mereka dengan mengirim klinik dan dokter yang tidak menetap ke daerah-daerah terpencil sekurangnya sekali dalam sebulan (tidak hanya menyediakan pendidikan kesehatan di daerah-daerah terpencil, seperti yang dahulu dilakukan); memperbaiki kemasan obat; dan memberi pelayanan yang ramah kepada pasien. Selain itu, dewan manajemen proyek mengawasi penggantian uang dengan menerapkan standar pelayanan yang jelas bagi semua penyedia, serta menyelidiki kasus-kasus penyalahgunaan.

Sumber: Kuznezov dan Ginting, 2005.

²¹⁷ Tidak semua penduduk miskin ingin terlibat dalam seluruh proses, partisipasi harus menjadi keputusan kelompok yang telah diberdayakan.

masyarakat madani dan masyarakat pada umumnya. Tidak ada transparansi menyangkut peraturan, uang yang harus dibayar oleh masyarakat untuk pelayanan yang diterima, dan standar yang diharapkan diterima dari pelayanan sipil. Pengalaman dengan PPK (Program Pengembangan Kecamatan) menunjukkan bahwa memberdayakan masyarakat untuk mengawasi kinerja pengembangan dan untuk memfasilitasi proses ini melalui masyarakat madani dan liputan media membantu mengurangi korupsi (lihat Sorotan tentang Ketidak-efisienan dan Kebocoran pada akhir bab ini).

Ada tiga faktor yang berdampak pada kemampuan warga untuk menyuarakan pendapat mereka dengan efektif. Pertama, sejauh mana warga terlibat dan berpengaruh dalam perencanaan dan anggaran pemerintah daerah; kedua, memberi kekuasaan kepada masyarakat untuk melayani diri mereka sendiri (misalnya infrastruktur berskala kecil); dan ketiga, penyediaan kupon bagi penduduk miskin agar secara finansial mereka dapat mempunyai pilihan.

Berbagai kesuksesan telah diraih pemerintah dalam hal penerapan partisipasi masyarakat dalam perencanaan yang diperlukan agar perubahan struktur yang sedang dalam proses dapat terwujud. Dalam mengembangkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK), pemerintah secara proaktif telah berusaha untuk menarik partisipasi pengguna dari kalangan nonpemerintah, meskipun kontribusi mereka pada draf SNPK bervariasi. Proses perbaikan SNPK lebih merupakan usaha partisipatoris daripada usaha perencanaan nasional yang sebelumnya, walaupun hanya untuk sebagian kecil pemangku kepentingan. Perubahan pada struktur konsultasi di tingkat nasional dengan pemerintah daerah mengenai rencana kerja tahunan pemerintah (RKP) juga telah tampak.

Proses perumusan anggaran relatif tertutup untuk pengguna nonpemerintah. Ada beberapa kesempatan formal bagi para anggota DPR untuk memberikan masukan kepada pemerintah. Pertama, diskusi antara Panitia Anggaran dan instansi-instansi pusat mengenai asumsi ekonomi makro, kebijakan fiskal, dan prioritas pemerintah. Kedua; selama sidang pembahasan antara instansi-instansi pusat dan Panitia Anggaran tentang draf anggaran. Namun, sekarang ini hanya komisi sektoral²¹⁸ saja yang terlibat dalam pembicaraan dengan masyarakat umum. Umumnya, proses ini berjalan secara *ad hoc* dan dilakukan dengan mengundang beberapa orang atau organisasi terbatas, dan tidak melalui proses yang proaktif, sistematis atau terstruktur. Namun demikian, dokumen-dokumen anggaran memenuhi standar yang baik sehubungan dengan ketersediaan informasi untuk umum.²¹⁹

Pemerintah pusat telah mengeluarkan undang-undang yang menyatakan bahwa pengguna dapat berperan dalam perencanaan dan pengawasan penyedia pelayanan. Pemerintah di tingkat mana pun seharusnya mengembangkan strategi praktis untuk mengimplementasikan undang-undang ini agar kelompok-kelompok pengguna dapat lebih banyak terlibat dalam pengambilan keputusan dan pengawasan pada pemberian pelayanan.

Indonesia telah menikmati hasil yang gemilang dari beberapa pendekatan berbasis masyarakat untuk infrastruktur dasar. Dibandingkan dengan kontraktor, masyarakat terbukti dapat melakukan penghematan sebesar 66 persen pada empat proyek besar pembangunan infrastruktur (Tabel 7.6). Penghematan tampak nyata pada program sektor tunggal (persediaan air) maupun sektor multi. Ratusan juta dolar dapat dihemat apabila digunakan pendekatan berbasis masyarakat untuk proyek-proyek berskala besar. Dengan menggunakan pendekatan berbasis masyarakat, penghematan biaya seringkali cukup besar untuk masyarakat yang tinggal di daerah pegunungan dan daerah terpencil, di mana biaya untuk mendatangkan kontraktor dapat lebih besar daripada biaya konstruksi itu sendiri.

²¹⁸ Ada dengar pendapat antara komisi-komisi ini dengan kementerian terkait yang berada di bawah tanggung jawab mereka. Ahli-ahli dari luar diundang dalam dengar pendapat ini, kendati tidak selalu. Dengar pendapat ini tidak terbuka untuk umum.

²¹⁹ IMF (2006). "Draft Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Fiscal Transparency Module: Fiscal Transparency Module". 1 Maret 2006.

Tabel 7.6 Manfaat ekonomi dari pembangunan infrastruktur yang dikelola oleh masyarakat

Proyek	Nilai total (juta dolar AS)	Kontribusi Masyarakat (%)	Persentase simpanan akibat penggunaan tenaga masyarakat dibandingkan jasa kontraktor (%)
Program Percepatan Pembangunan Daerah (P2D) fase 3	200.0	—	23
Proyek Penyediaan Sarana Air Bersih dan Sanitasi untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (WSLIC-2)	106.7	23	49
Program Pengembangan Kecamatan (PPK) - 2	310.0	21	55
Proyek Penanganan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)	100.0	35	66

Sumber: Bappenas, 2005. *Finding of Post-Construction Economic Impact Analysis*, Jakarta.

Pada tingkat lokal, Indonesia telah lama terlibat dalam retorika perencanaan dari bawah ke atas (*bottom-up*).²²⁰ Namun demikian, hingga sekarang hal itu biasanya disebut sebagai 'kinerja yang menjadi ritual.' Banyak penelitian menyimpulkan bahwa partisipasi penduduk miskin dan hampir-miskin bukanlah proses partisipatoris yang murni.²²¹ Meskipun proses formal menghasilkan proposal dari desa—sebagian besar dari kepala desa atau petinggi desa—hasilnya jarang terhubung dengan proses perencanaan di tingkat kecamatan, sektor, atau yang lain.²²² Pada saat yang sama, tidak ada mekanisme kelembagaan bagi partisipasi warga dalam proses penganggaran, dan secara keseluruhan proses itu kurang transparan.²²³ Hasil dari lima putaran *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal* (IRDA) selama periode 2002-04 adalah bahwa partisipasi warga dan organisasi-organisasi masyarakat madani dalam proses pengambilan keputusan masih terbatas, dan sebagian besar konsultasi sebenarnya adalah usaha untuk menyosialisasikan posisi dan rencana pemerintah yang belum diputuskan. Dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa perencanaan dari bawah ke atas masih dianggap sebagai 'kinerja yang menjadi ritual'.²²⁴ Dalam sebuah penelitian terhadap tiga kecamatan di Indonesia Timur ditemukan bahwa hanya 20 hingga 25 persen kegiatan yang dianggarkan berasal dari proses perencanaan pengembangan partisipatoris dari bawah ke atas.²²⁵

Ada hambatan kelembagaan dan hambatan sikap yang menghalangi proses partisipatoris yang diterapkan oleh pemerintah. Salah satu alasan utama mengapa partisipasi masyarakat belum terealisasi dengan sempurna adalah karena lembaga dan staf yang diimplementasikan di Indonesia berpegang teguh pada norma dan sikap tradisional. Komitmen kepemimpinan kurang, dan usaha lembaga untuk menciptakan perubahan yang diperlukan sangat kecil. Mengingat kapasitas yang terbatas di tingkat lokal untuk menyediakan pelayanan, kapasitas untuk ikut serta dalam proses menjadi berkurang, karena pegawai negeri tidak terbiasa atau tidak mau bekerja.

Namun, program paket hibah (*block grants*) di tingkat lokal berpotensi untuk memberdayakan penduduk miskin dan memberikan hasil yang lebih baik untuk warga daerah. Walaupun banyak program donor dan pemerintah daerah telah meluncurkan program paket hibah belakangan ini, penargetan dan kualitas masih merupakan masalah yang terus muncul. Agar program paket hibah dapat berjalan, pegawai negeri sipil harus bekerja dengan lebih partisipatoris dan sikap 'belajar sambil bekerja' untuk menyesuaikan peraturan program sebagai sesuatu yang berharga menyangkut pendekatan-pendekatan yang dapat memberikan hasil terbaik.

²²⁰ The P5D (Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah) sejak 1982 menggariskan proses yang telah distandarkan untuk perencanaan pembangunan wilayah.

²²¹ Lihat, misalnya, Norio Usui and Armida Alisjahbana, "Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues", January 2003, dan Catur Sugiyanto and Norio Usui, "Development Planning, Budgeting, and Service Delivery: A Case of Lombok Tengah", January 2003. Also Kajian Pengeluaran Pemerintah Sukabumi, Kajian Pengeluaran Pemerintah Sumatera Barat, dan Kajian Pengeluaran Pemerintah Lombok Timur, World Bank, (mimeo), 2002.

²²² World Bank. (2005), "Local Legislative Institutions Research: Regional Planning and Budgeting, Observation Phase".

²²³ International City/County Management Association (ICMA), "Research Report: Changes in the Local Government Unit Structure for the Budgeting Process", mimeo, November 2003.

²²⁴ Asia Foundation. *Indonesia Rapid Decentralization Appraisal*. 1st-5th Reports. 2002-2004.

²²⁵ Deno Kamelus, Jessica Ludwig and Suhirman (2004). "Study on the Efficiency and Effectiveness of the Planning and Budgeting Process in Selected Districts in NTB/NTT." GTZ PROMIS-NT. June 2004.

Kotak 7.9 Mengembangkan program hibah yang berkualitas tinggi dan diprakarsai oleh daerah di kota Blitar

Program paket hibah (*block grant*) masyarakat Blitar, yang dimulai sejak 2002, memberikan hibah kepada proyek pengembangan di 20 kelurahan di Kota Blitar, Provinsi Jawa Timur. Partisipasi masyarakat merupakan elemen kunci. Masyarakat sangat terlibat dalam pemilihan proyek, khususnya melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang meminta masukan warga untuk perencanaan kota. Blitar juga menyelenggarakan pra Musrenbang, yaitu Musrenbang di tingkat lokal. Baik pada Musrenbang maupun pra Musrenbang, partisipasi aktif para peserta sangat didukung—sesuatu yang jarang terjadi di Indonesia.

Kontribusi dalam bentuk keuangan maupun natura berkisar dari 13 hingga 22 persen dari seluruh anggaran tahunan program (yang naik dari Rp 3,62 miliar, atau sekitar 646.000 dolar AS pada 2004). Proyek-proyek yang didanai mencerminkan pilihan masyarakat untuk infrastruktur, tetapi pemerintah kota telah mendorong proyek-proyek yang sulit dilaksanakan tetapi (menurut pendapatnya) lebih efisien, seperti pelatihan: dimulai pada 2005, tidak lebih dari 60 persen dana program dapat dikeluarkan untuk infrastruktur. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) sangat berperan dalam menggerakkan masyarakat.

Meskipun penargetan rakyat miskin sebenarnya bukan tujuan yang eksplisit, ada bias pendanaan yang berpihak pada penduduk miskin di dua dari tiga kelurahan di Blitar. Hal itu mungkin karena adanya kriteria pemilihan proyek yang baru (2003) pada sejumlah penerima dana yang miskin. Pendanaan program untuk merenovasi perumahan kumuh sangat menguntungkan warga miskin. Sehubungan dengan itu, pemerintah kota menetapkan bahwa mulai 2005, 13 persen dana program harus dikeluarkan untuk aktivitas ini.

Program paket hibah untuk masyarakat tampaknya dapat berkelanjutan secara teknis, kelembagaan, keuangan, dan sosial. Program itu juga murah, kurang dari 2 persen dari anggaran kota. Kesiediaan walikota untuk membiarkan masyarakat melakukan kesalahan telah menaikkan kemungkinan bahwa program ini dapat berkelanjutan. Hal itu bukan hanya karena program ini dapat diperbaiki berdasarkan pengalaman sebelumnya, tetapi juga karena masyarakat belajar bagaimana menerapkan program yang menjadi milik mereka.

Sumber: Kuznezov dan Ginting, 2005.

Program kupon dapat meningkatkan pilihan pengguna dan dapat membantu persaingan di antara penyedia. Program kupon dapat membuat masyarakat atau pengguna untuk secara periodik memutuskan penyedia manakah yang memberikan pelayanan terbaik. Baik program kupon maupun program berbasis formula—yang diimplementasikan untuk membantu persaingan di antara penyedia—mengandaikan bahwa pengguna dapat memilih penyedia yang ada sehingga mereka dapat mengawasi pilihan pemerintah daerah dengan lebih akurat dan karenanya memberikan respon terhadap pelaksanaan tersebut. Kondisi seperti ini jarang ada di daerah terpencil. Di daerah perkotaan dan daerah berpenduduk sangat padat, strategi pendanaan kupon dan yang berbasis formula sangat berpotensi untuk memperbaiki kinerja penyedia (lihat Kotak 7.10).

Kotak 7.10 Kapan program kupon bermanfaat bagi penduduk miskin – dan kapan tidak?

Membagikan kupon melalui penyedia membatasi kekuasaan klien, karena klien tidak dapat memilih penyedia mereka. Dua pengalaman di Indonesia, yaitu program beasiswa jaring pengaman sosial (JPS) dan program kupon bidan, menjelaskan masalah ini. Contoh-contoh tersebut juga menunjukkan bahwa insentif yang kuat bagi penyedia untuk mencari klien baru dapat meningkatkan efektivitas.

Program beasiswa JPS memberikan beasiswa pada sekolah menengah pertama, tetapi didistribusikan melalui sekolah menengah pertama. Walaupun program ini dimaksudkan untuk meningkatkan jumlah siswa sekolah menengah pertama, sebagian besar beasiswa diberikan kepada siswa yang masih sekolah dan bukan kepada mereka yang putus sekolah. Implementasi program JPS tidak selalu konsisten dengan fokus pada klien. Walaupun program tersebut diawali sebagai bantuan langsung (diberikan melalui kantor pos), program itu segera menjadi paket bantuan bagi penyedia pelayanan: beasiswa seringkali dikumpulkan oleh kepala sekolah atau bendahara 'atas nama orang tua.' Membolehkan penyedia untuk memilih penerima beasiswa, serta ketidakmampuan untuk memberikan penghargaan kepada sekolah untuk mencari klien baru (anak putus sekolah), telah membatasi efektivitas program.

Sebagai bagian dari Program Keselamatan Ibu, kupon dibagikan kepada wanita miskin di Kecamatan Pemalang, Jawa Tengah, untuk pelayanan bidan selama masa kehamilan. Hasil dari program ini ialah penggunaan jasa bidan naik dari hampir tidak ada pada era 1990-an menjadi 1.164 pada tahun 2000. Wanita miskin dilaporkan menggunakan jasa bidan untuk pertama kalinya hanya setelah program Kontrak Berbasis Kinerja bagi Para Bidan menempatkan bidan di desa-desa mereka. Gaji bidan terdiri dari gaji pokok, ditambah dengan uang yang diperoleh melalui kupon. Ini merupakan insentif langsung yang sangat ampuh untuk mencari klien-klien baru.

Sumber : Ridao-Cano and Filmer, 2004; Tan, Kusharto, dan Budiayati, 2005.

Saran-saran

Untuk memperbaiki akuntabilitas di tubuh pemerintah dan antara pemerintah dan warganya, tiga langkah prioritas perlu dilakukan. Pertama, diperlukan kejelasan fungsi antara (dan di antara) unit-unit pemerintah pusat dan daerah serta sektor swasta. Kedua, diperlukan perhatian yang lebih terhadap pembangunan kapasitas dan insentif pada pelayanan pemerintah. Ketiga, mekanisme untuk dapat lebih memperkuat suara klien sehubungan dengan kinerja pegawai negeri sipil perlu diperbaiki.

1. Kejelasan fungsi antara pemerintah pusat dan daerah, dan di dalam unit-unit pemerintah

Kejelasan fungsi merupakan prasyarat penting sebuah pemerintahan yang baik. Perhatian di tingkat nasional maupun daerah diperlukan agar pemerintahan dapat berfungsi dengan baik di Indonesia. Ketidakjelasan peran dan tanggung jawab pemerintah di sektor-sektor yang berhubungan dengan penanggulangan kemiskinan, dan akibat adanya tumpang tindih dan kesenjangan, mengharuskan implementasi kebijakan yang terperinci untuk memisahkan fungsi pengaturan, keuangan, dan penyediaan pelayanan. Hal ini memerlukan perubahan di antara instansi-instansi di tingkat nasional yang terbiasa dengan kekuasaan atas anggaran pemberian jasa, dan di tingkat daerah untuk memahami bahwa tidak semua pelayanan harus diberikan oleh instansi pemerintah. Selain itu, penanggulangan kemiskinan tersebar di sejumlah sektor independen, dan koordinasi yang lebih besar akan berakibat pada perpaduan kegiatan yang lebih baik untuk mengurangi kemiskinan. Analisis fungsi antara lapisan-lapisan pemerintah dan juga di dalam setiap lapisan merupakan langkah ke depan yang penting, yang dapat menjelaskan ketumpangtindihan dan kesenjangan antara lapisan dan unit pelayanan di dalam administrasi yang sama. Persetujuan kerja antara provinsi dan kabupaten, seperti yang terlihat di Sumatera Barat, termasuk penyebaran informasi tentang kegiatan dan sumber daya, akan memfasilitasi lingkungan operasional yang lebih baik bagi penyediaan pelayanan.²²⁶

²²⁶ Di Provinsi Sumatera Barat dan DIY, pemerintah tingkat kabupaten dan provinsi telah mencoba merancang sistem kerjasama.

Fokus pada bidang reformasi kelembagaan yang akan secara dekat dan langsung mendukung penanggulangan kemiskinan.

Meskipun reformasi pelayanan dasar untuk masyarakat adalah penting, diperlukan kerangka organisasi untuk mendukung akuntabilitas berbagai lapisan pemerintah di bidang penyampaian pelayanan dan program-program lain yang berfokus pada kemiskinan. Memang benar bahwa ini adalah reformasi dalam arti luas, tetapi reformasi ini perlu diatur untuk bidang-bidang yang belum terkoordinasi agar dapat bermanfaat bagi penduduk miskin. Pada tingkat ini, pemerintah dihimbau untuk memberikan perhatian pada sektor-sektor yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan (misalnya pendidikan, pertanian, jalan-jalan di pedesaan) dengan mengembangkan akuntabilitas di tingkat sektor melalui serangkaian perubahan di lembaga-lembaga terkait. Perubahan ini harus terfokus pada optimalisasi pengeluaran terhadap pelayanan yang mendukung cara-cara penanggulangan kemiskinan.

Dukung dan kembangkan peran sektor swasta. Di dalam konteks lingkungan yang lebih teratur, dan dengan pertimbangan bahwa satu ukuran tidak mungkin cocok untuk semua. Diperlukan usaha untuk mengembangkan dan mengoptimalkan peran sektor swasta. Sektor swasta sudah memberikan pelayanan di bidang kesehatan, pendidikan dan air kepada kelompok-kelompok pengguna yang berbeda. Standar pelayanan mungkin lebih baik atau lebih buruk, atau hampir sama, dengan pelayanan pemerintah. Variasi harga dapat menjadi masalah yang besar. Kuncinya adalah apakah harus ada struktur untuk menyampaikan pelayanan dasar kepada rakyat miskin. Harus ada peraturan yang memungkinkan adanya kompetisi sehingga minat sektor swasta dapat tetap terjaga. Namun demikian, pengawasan kualitas terhadap pelayanan dasar penting dilakukan untuk penduduk miskin.



Kotak 7.11 Mendapatkan lebih banyak manfaat dari sektor swasta

Sektor swasta telah memberikan banyak pelayanan kepada penduduk miskin, tetapi seringkali kualitasnya rendah. Pemerintah dapat memperbaiki pelayanan yang diberikan sektor swasta kepada rakyat miskin dengan:

Memberitahu masyarakat tentang standar pelayanan penyedia di sektor swasta. Apabila masyarakat sadar akan kualitas pelayanan yang mereka beli, mereka dapat memilih penyedia sektor swasta yang ada.

Memperpanjang pelatihan dan pengakuan kepada penyedia swasta yang bermutu dalam pelayanan untuk penduduk miskin. Kombinasi pelatihan dan sertifikasi untuk para penyedia pelayanan membuat penduduk miskin dapat mengenali kualitas melalui sertifikasi dan memungkinkan penyedia swasta untuk memperbaiki standar pelayanan mereka.

Membuat penyedia swasta yang bermutu berhak menerima subsidi. Pemerintah dapat mendukung pilihan dengan membuat penyedia sektor swasta yang diakui berkualitas untuk menerima subsidi dalam bentuk kupon. Penyedia layanan kesehatan di sejumlah kabupaten seperti Jembrana dan Sumba Timur telah diizinkan menerima penggantian keuangan di bawah program asuransi kesehatan yang dikelola oleh kabupaten (Gaduh dan Kuznezov 2006; dan Arifianto dkk., 2005).

Secara selektif mengontraskan penyediaan pelayanan ke sektor swasta. Dalam jangka pendek, sebagian besar pengontrakan ke sektor swasta ditujukan untuk pelayanan yang tidak dapat dilakukan oleh sektor pemerintah. Tetapi sektor swasta dapat juga membantu penyedia sektor pemerintah untuk menyediakan pelayanan. Penyemprotan nyamuk, misalnya, biasanya dilakukan oleh klinik pemerintah. Sebetulnya lebih efisien untuk menggunakan penyedia swasta, karena ada pasar yang dikelola dengan baik sekali oleh pihak swasta untuk pelayanan ini.

Telah ada perundang-undangan yang menyatakan tujuan pemerintah untuk memberikan kejelasan dalam hal alokasi fungsi. Disebutkan bahwa pemerintah pusat harus menghentikan peran sebagai penyedia layanan di semua sektor yang telah disepakati dan berusaha menciptakan lingkungan yang lebih efektif dan kondusif untuk penanggulangan kemiskinan. Seperti yang tercantum pada PP No. 25/2000,²²⁷ pemerintah pusat harus memperhatikan hal-hal berikut: (i) membuat dan menjelaskan kebijakan serta perundang-undangan; (ii) memobilisasi dana untuk pelayanan dasar, baik melalui sistem antarpemerintah yang lebih baik (yang sudah dijelaskan sebelumnya) maupun melalui kebijakan yang baik untuk mempengaruhi dana pribadi dan masyarakat; (iii) mendukung pemerintah daerah untuk berperan dalam meningkatkan kejelasan fungsi pengembangan kapasitas; (iv) menentukan kerangka dan mengawasi standar pelayanan untuk pengembangan pemerintah daerah dalam konteks pengawasan terhadap pemerintah daerah; dan (v) mendukung daerah-daerah tertinggal melalui inisiatif antardaerah dan penyebaran informasi dari penyedia layanan yang berkinerja baik kepada yang berkinerja buruk. Akhirnya, struktur dan staf jajaran kementerian perlu ditinjau ulang: kerangka fungsi, anggaran dan kepegawaian kementerian pusat perlu diluruskan, dimulai dari sektor-sektor yang terhalang oleh ketidakjelasan tetapi secara langsung memengaruhi kehidupan penduduk miskin.

2. Fokus pada reformasi pelayanan sipil dalam hal praktik sewa-menyewa, pembangunan kapasitas, sanksi dan penghargaan

Meskipun tidak mudah, reformasi sangat penting. Meskipun reformasi kepegawaian negara tidak mudah, pada jangka menengah reformasi itu merupakan komponen penting untuk 'mengurai' proses reformasi lainnya.

Tinjau ulang dan berikan kejelasan dalam hal kerangka pengawasan dan insentif bagi manajemen kelembagaan dan personalia dengan memperkenalkan peraturan kepegawaian yang tidak kaku dan menghilangkan sistem jabatan struktural dan fungsional serta pos-pos kepangkatan yang kaku. Sistem perekrutan yang lebih terbuka dan kompetitif, yang dikombinasikan dengan mekanisme pemutasian yang lebih mudah, pensiun dini dan skema-skema lainnya, dapat membantu 'ukuran yang tepat' dan memperkuat pelayanan sipil di banyak daerah. Anggaran yang ditinjau ulang untuk formula

²²⁷ Revisi Surat Keputusan Presiden ini sudah dalam tahap akhir untuk diresmikan, dan sudah melewati Departemen Hukum dan Perundang-undangan, tetapi belum disebarluaskan ke masyarakat.

bantuan antarpemerintah, sehingga daerah-daerah dihargai karena telah melakukan rasionalisasi kepegawaian dan penghematan pengeluaran kepegawaian, akan memberikan insentif yang cukup bagi sejumlah karyawan yang berhak mendapatkannya karena ketrampilan yang mereka miliki. Akhirnya, penghematan dapat dilakukan dengan memperkuat pengawasan dan merasionalisasi pengaturan untuk pekerjaan dan kompensasi pelayanan sipil, dan menghubungkan sistem informasi kepegawaian dengan gaji.

Ciptakan insentif yang lebih kuat, sehat dan dapat diprediksi untuk staf. Indonesia telah berhasil mengembangkan struktur insentif yang tepat untuk penyedia pelayanan di lini depan. Dalam beberapa kasus, insentif yang mendukung perilaku penyedia pelayanan terbukti kuat, tepat waktu, konsisten, dan terhubung dengan hasil dan produk yang lebih baik bagi klien. Contoh-contoh pada Kotak 7.12 di bawah ini menunjukkan bahwa insentif telah diujicobakan dengan sukses di beberapa daerah terpilih.

Kotak 7.12 Bagaimana insentif dapat mengubah perilaku penyedia pelayanan di lini depan?

Berbagai eksperimen yang menggunakan insentif bagi penyedia pelayanan di daerah telah dilakukan di Indonesia beberapa tahun terakhir ini. Dalam semua kasus, ada perubahan yang berarti pada perilaku penyedia pelayanan sehubungan dengan perubahan kerangka insentif.

Di Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat, sebuah skema diluncurkan pada tahun 2002 untuk memberikan insentif kepada guru yang mengajar Bahasa Inggris dan kepala sekolah dengan menawarkan wisata ke Australia, Malaysia, dan Singapura untuk belajar Bahasa Inggris dan mengamati metode pengajaran. Perjalanan ini memotivasi beberapa perubahan perilaku:

- Perjalanan tersebut meningkatkan motivasi untuk bekerja dengan lebih baik. Para guru yang kembali dari karyawisata menyerahkan laporan kelompok kepada walikota, yang diikuti dengan observasi dan rekomendasi. Dalam observasi disebutkan perlunya disiplin yang lebih kuat dari para guru, murid, dan orang tua; ukuran kelas yang lebih kecil; dan perbaikan kualitas pendidikan dengan menyediakan kelas-kelas komputer dan Bahasa Inggris, perubahan metodologi pengajaran, dan berdiskusi dengan murid.
- Perjalanan tersebut mengubah metodologi pengajaran beberapa guru Bahasa Inggris, termasuk mereka yang pergi keluar negeri dan beberapa yang tidak pergi tetapi menimba pengetahuan dari guru yang pergi (sebagai teman atau kolega). Seorang guru Bahasa Inggris mulai mengajar dalam Bahasa Inggris dan tidak lagi dalam Bahasa Indonesia sepulangnya dari Australia. Ia juga mulai menggunakan 'agenda murid' di mana murid mencatat aktivitasnya dalam Bahasa Inggris, dan juga apa yang telah mereka pelajari, sebagai alat bantu dalam pengajaran.
- Minat dalam kinerja murid dan jam mengajar meningkat karena adanya manajemen berbasis sekolah dan kebijakan insentif yang baik. Rata-rata murid sekarang belajar 15 jam atau lebih per minggu. Untuk menunjukkan komitmennya dalam meningkatkan nilai ujian murid, seorang kepala sekolah menandatangani perjanjian dengan komite sekolahnya bahwa seandainya nilai-nilai di sekolahnya tidak di atas angka tertentu, dia akan mengundurkan diri.

Di Kabupaten Jembrana, Bali, reformasi di sektor kesehatan menciptakan program perawatan kesehatan yang baru, yaitu program Jaminan Kesehatan Jembrana. Program tersebut memberikan perawatan kesehatan primer secara gratis bagi semua warga yang telah terdaftar dan perawatan sekunder yang gratis bagi semua anggota masyarakat yang miskin. Program itu juga memungkinkan warga untuk memilih antara penyedia swasta dan pemerintah, keduanya mendapatkan penggantian di bawah skema ini. Selain meningkatkan cakupan pelayanan kesehatan, skema itu juga secara langsung mempengaruhi perilaku tenaga kesehatan pemerintah, yang harus bersaing dengan penyedia swasta untuk mendapatkan klien. Akibatnya, penyedia pemerintah harus meningkatkan orientasi klien mereka dengan mengirimkan klinik bergerak dan dokter-dokter ke daerah-daerah terpencil, sedikitnya sekali dalam sebulan (alih-alih hanya memberikan pendidikan kesehatan di daerah terpencil, seperti yang dilakukan sebelumnya); memperbaiki kemasan obat-obatan; dan memberi pelayanan yang ramah kepada para pasien. Selain itu, dewan manajemen proyek mengawasi penggantian uang dengan menetapkan standar pelayanan yang jelas bagi semua penyedia dan menyelidiki kasus-kasus penyalahgunaan.

Sebagai bagian dari program keselamatan Ibu di kabupaten Pematang Jaya, Jawa Tengah, perempuan miskin diberi kupon yang dapat ditukar dengan perawatan pra-melahirkan dari bidan. Biasanya bidan yang membagikan kupon itu. Dengan adanya kupon itu, bidan memperoleh insentif tambahan dan dengan demikian jumlah perempuan miskin yang mendapatkan perawatan juga meningkat. Dampak kegiatan ini adalah perempuan miskin mengenal sistem kesehatan formal ini dan mereka dapat dipengaruhi untuk lebih sering lagi mencari perawatan kesehatan dari penyedia formal.

Sumber: Leisher and Nachuk, 2006.

Jadi, pengembangan lembaga yang trampil, terstruktur, dan akuntabel yang berkomitmen untuk menanggulangi kemiskinan memerlukan peningkatan ketrampilan dan pengetahuan tentang kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan. Langkah-langkah ke arah lembaga penyedia layanan di tingkat daerah yang mampu dan peduli terhadap kemiskinan mencakup: (i) menentukan ketrampilan apa saja yang diperlukan untuk membahas fungsi-fungsi kemiskinan, (ii) menilai ketrampilan yang ada agar dapat melakukan tugas-tugas ini, (iii) mengembangkan strategi kepegawaian yang mencocokkan staf dengan fungsinya, dan mengembangkan ketrampilan dan alat-alat yang berpihak pada penduduk miskin (misalnya partisipasi masyarakat melalui kartu laporan warga).

3. Kuatkan suara rakyat dan masyarakat madani di tingkat nasional dan daerah

Di tingkat nasional, tingkatkan dan lembagakan pendekatan konsultatif yang dikembangkan saat ini. Proses ini harus terlaksana pada seluruh tingkat sektor dengan usaha untuk menerjemahkan proses-proses tersebut ke dalam sistem dan prosedur. Di tingkat kotamadya dan kabupaten, usaha yang proaktif diperlukan untuk memformalkan dan membuka proses konsultasi.

Bappenas dan Departemen Keuangan harus mengembangkan mekanisme yang formal dan teratur bagi masukan masyarakat ke dalam proses perencanaan dan penganggaran tahunan. Konsultasi formal dengan akademisi, asosiasi profesi, serikat buruh, asosiasi pertanian, LSM, dan organisasi bisnis harus dilaksanakan sebagai bagian teratur dari suatu proses. Untuk menciptakan permintaan dan mengembangkan kapasitas, akan masuk akal untuk menaikkan tingkat partisipasi secara teratur. Meskipun konsultasi formal akan berpihak pada warga yang mewakili organisasi formal dan resmi dibandingkan mereka yang tidak menikmatinya, ini masih maju selangkah dari situasi sekarang ini.

Dukung kementerian sektor untuk memantapkan proses konsultatif secara lebih teratur dan berkelanjutan agar dapat menginformasikan prioritas, kebijakan dan anggaran program. Konsultasi tahunan sehubungan dengan seluruh prioritas pemerintah dan alokasi pengeluaran tidak cukup untuk mengembangkan masukan yang efektif pada sejumlah program dan kegiatan pemerintah. Strategi konsultasi menyangkut pemangku kepentingan, isu-isu dan proses harus diartikulasikan. Apakah pemerintah pusat akan berkonsultasi secara langsung dengan masyarakat sendiri atau bekerja dengan pemerintah daerah, organisasi independen dan/atau kelompok warga, proses tersebut melibatkan masyarakat dan warga miskin, dan kemudian menggabungkan pendapat warga, antara lain, mengenai akses, kecukupan dan kualitas pelayanan serta program-program pendukung lainnya.

Integrasikan semua bentuk persediaan pemangku kepentingan—pemerintah, swasta dan masyarakat— dalam strategi penyampaian sektor. Pemerintah daerah harus mengembangkan strategi yang membawa manfaat bagi semua pemangku kepentingan (pemerintah, swasta dan masyarakat madani) untuk melakukan peran yang paling sesuai untuk mereka. Usaha diperlukan untuk mengembangkan lingkungan penyediaan layanan di mana sejumlah instansi pemerintah, swasta dan organisasi masyarakat madani mendapatkan insentif untuk melayani penduduk miskin. Untuk mencapai hal ini, perlu dikembangkan konteks pelaksanaan yang dapat diterima agar kekuatan dan kelemahan strategi dapat diidentifikasi. Membangun kapasitas para pemain dalam hal persediaan dan permintaan sangat penting untuk menjamin kontribusi yang paling efektif pada seluruh sektor. Masukan-masukan dari instansi pemerintah yang lain juga perlu dikoordinasikan dalam jangka pendek.

Di tingkat lokal, perbaiki akses ke informasi penting. Meningkatkan transparansi sistem pemerintahan dan proses pengambilan keputusan dengan memberikan informasi yang jelas pada saat yang tepat merupakan kunci untuk meningkatkan akuntabilitas dan memudahkan partisipasi dalam perencanaan di tingkat daerah dan proses anggaran. Dengan pengetahuan yang lebih baik mengenai proses dan akses masyarakat yang lebih baik terhadap perencanaan, anggaran, dan informasi pendukung, daya tawar warga dan kelompok masyarakat madani akan jauh lebih baik/meningkat. Sejumlah pendekatan

dengan biaya murah telah dicobakan untuk memperbaiki kualitas dan kuantitas arus informasi dan karenanya menjamin bahwa masyarakat sedikitnya memiliki pemahaman dasar akan prioritas dan pengeluaran pemerintah daerah. Pada akhirnya, pemerintah tingkat kotamadya/kabupaten harus diberi insentif agar tingkat transparansi yang minimum dapat terwujud. Ini mencakup: ketersediaan/publikasi data statistik, prioritas dan target utama dalam seluruh perencanaan pemerintah dan perencanaan sektoral, dan ringkasan informasi anggaran (rencana dan aktual). Pemerintah pusat dapat mendukung proses ini dengan memberikan petunjuk kepada pemerintah daerah berdasarkan praktik terbaik yang telah ada di Indonesia dalam konteks yang sama.

Berikan dukungan pada konsultasi dengan berbagai pemangku kepentingan selama proses perencanaan dan penganggaran tahunan, dan juga setelah itu.

Mewujudkan proses perencanaan dan penganggaran, dan mengadakan konsultasi sekitar masalah dan sektor penting di tingkat kotamadya/kabupaten dapat membuat organisasi berbicara atas nama penduduk miskin dan hampir-miskin untuk berpartisipasi, mendukung, dan mungkin mempengaruhi prioritas dan belanja pemerintah. Tetapi sebaliknya, mungkin terjadi bahwa mewujudkan proses akan meningkatkan pengaruh perorangan dan kelompok yang mewakili para elite. Pemerintah tingkat kotamadya/kabupaten dapat didorong untuk mengurangi pengaruh ini dengan mengintegrasikan proses yang berpihak pada kemiskinan ke dalam konsultasi. Yang juga bermanfaat adalah meminta kelompok masyarakat madani tertentu untuk memfasilitasi diskusi kelompok fokus (FGD) mengenai masalah-masalah khusus, dan memberikan perhatian pada kelompok-kelompok target tertentu (seperti penghuni daerah kumuh, perempuan, atau kawula muda).

Alokasikan paket hibah (*block grant*) untuk desa dan/atau kecamatan agar dapat menilai kebutuhan, mengembangkan dan mengimplementasikan kegiatan berbasis masyarakat, dengan menggunakan contoh-contoh terbaik dari partisipasi masyarakat.²²⁸

Indonesia mempunyai banyak pengalaman dalam program-program yang dikelola oleh masyarakat. Pelajaran yang dapat ditarik menunjukkan perlunya menggabungkan tanggung jawab dengan keuntungan komparatif masyarakat, bekerja dengan lembaga-lembaga daerah yang ada, menyediakan fasilitas agar pengambilan keputusan dapat diinformasikan dan kalangan nonelite dapat berpartisipasi, dan mengawasi kinerja. Karena itu, agar sistem paket hibah di desa yang sudah ada dapat digunakan dengan efektif, pemerintah di tingkat kotamadya/kabupaten perlu: (i) menjabarkan dengan eksplisit tanggung jawab pemerintah desa; (ii) menjamin bahwa jumlah hibah cukup berarti; (iii) mendukung usulan proyek partisipatoris dan proses penyeleksian; (iv) mendukung kontribusi masyarakat untuk memperkuat kepemilikan daerah, baik dalam bentuk natura maupun uang; dan (v) mengawasi penggunaan dan hasil hibah. Selain menggunakan fasilitator terlatih dan panduan dari berbagai proyek pengembangan berbasis masyarakat, kotamadya/kabupaten dapat memakai keahlian organisasi seperti Forum untuk Reformasi Desa.²²⁹ Kota Blitar merupakan contoh program paket hibah yang diprakarsai daerah yang sangat sukses.



²²⁸ Panduan dari kementerian menunjukkan bahwa setiap kotamadya/kabupaten mengembangkan kebijakannya sendiri bersama dengan DPRD dan pemangku kepentingan yang lain. Panduan itu juga menyatakan bahwa pemerintah kotamadyan/kabupaten memberikan sejumlah dana tetap (konsisten dengan pengalaman sebelumnya di mana desa-desa menerima jumlah yang sama untuk pengeluaran administrasi) dan juga jumlah yang akan dialokasikan dengan menggunakan variabel yang berhubungan tingkat kemiskinan, tingkat pendidikan dasar, dan status kesehatan (meskipun tidak disarankan bahwa variabel-variabel itu harus dikaitkan dengan tujuan hibah).

²²⁹ Forum Pengembangan Pembaruan Desa (FPPD) and Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM), "Membangun Tanggung-Gugat Tata Pemerintahan Desa", Agustus 2004. Misalnya, FPPD telah mengembangkan buku pegangan pelatihan dengan beberapa modul mengenai penyusunan dan pemantauan anggaran di tingkat desa.



Manfaatkan kekuatan masyarakat untuk mengelola dan memberikan pelayanan kepada penduduk miskin. Dalam banyak situasi di mana pemberian pelayanan dari pemerintah maupun sektor swasta mendapatkan insentif yang rendah, ada bukti kuat bahwa intervensi masyarakat yang terfasilitasi dengan baik, dalam konteks Indonesia, menghasilkan konstruksi dan pemeliharaan infrastruktur desa yang lebih efisien.²³⁰ Masyarakat dapat sangat berperan dalam menargetkan penduduk miskin, karena penyedia hanya mendapat sedikit insentif untuk menjangkau mereka yang tidak meminta pelayanan. Misalnya, pada Program Pengembangan Kecamatan (PPK), masyarakat menjadi alat penyampaian dan implementasi proses serangkaian kegiatan yang lebih luas (jalan pedesaan dan infrastruktur dasar). Evaluasi sesudah program menunjukkan biaya dan tingkat korupsi yang rendah dibandingkan dengan program serupa yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten.

IV Pemantauan dan Penilaian terhadap Kemiskinan, serta Intervensi Penanggulangan Kemiskinan

Untuk dapat mengentaskan kemiskinan dengan lebih efektif, diperlukan pengetahuan dan informasi yang lebih banyak mengenai sifat dan penyebab kemiskinan dan kemudian mengembangkan kebijakan dan program yang didukung bukti empiris. Titik awal dan dasar pemahaman yang baik adalah melalui pengembangan (berkelanjutan) data yang baik (indikator keuangan maupun nonkeuangan) yang mencerminkan sifat kemiskinan yang multidimensional dan mengarah ke pemahaman yang lebih baik mengenai penyebab kemiskinan di seluruh kepulauan di Indonesia. Penilaian reguler pada dimensi utama kemiskinan di tingkat regional dan pemahaman yang lebih baik akan kebutuhan penduduk miskin yang berbeda-beda merupakan hal-hal penting bagi usaha Indonesia untuk mencapai Sasaran Pembangunan Milenium.

Saat ini, pemerintah menilai kemiskinan melalui survei rumah tangga tahunan yang memberikan data kuantitatif yang dapat dipertanggung-jawabkan di tingkat nasional. Indonesia telah berhasil mengumpulkan indikator keuangan yang berkualitas baik, dan telah mengembangkan sejumlah indikator nonkeuangan yang berguna di seluruh daerah melalui survei rumah tangga Susenas.²³¹ Survei Sosial Ekonomi Nasional, atau Susenas, pertama dilaksanakan pada 1963-1964 dan sejak itu dilaksanakan setiap satu atau dua tahun sekali. Beberapa negara berkembang telah melakukan survei berskala besar semacam itu untuk menilai kesejahteraan mahasiswa.

Secara sistematis Indonesia telah meningkatkan pemantauan terhadap kemiskinan sebagai aspek kunci dari program pembangunan, tetapi sistem ini memburuk sejak penerapan desentralisasi. Setelah penghapusan instansi pemerintahan yang didekonsentrasikan,²³² banyak kementerian mengindikasikan bahwa ada penurunan yang signifikan dalam hal laporan administrasi atau data rutin. Selain itu, meskipun Badan Pusat Statistik (BPS) cukup terkenal dengan reputasinya yang solid dalam hal jumlah dan kualitas hasil statistiknya, sejak krisis keuangan Badan tersebut harus mengurangi anggaran dan jumlah pegawainya. Hal ini memunculkan pertanyaan tentang kualitas kemampuan teknis dan operasionalnya.

²³⁰ Bappenas (2006). "Findings of Post-Construction Economic Impact Analysis". Jakarta. Also see CGI Brief "Investing Growth and Recovery, June 14, 2006. Jakarta.

²³¹ Sejak 1993, survei Susenas mencakup sampel nasional yang mewakili 200.000 rumah tangga. Dalam setiap survei ada kuesioner inti yang berisi daftar rumah tangga tentang jenis kelamin, usia, status perkawinan, dan pendidikan semua anggota rumah tangga, ditambah dengan modul-modul sejumlah 60.000 rumah tangga yang diputar sepanjang waktu untuk mendapatkan informasi tambahan seperti perawatan kesehatan dan gizi, pendapatan dan pengeluaran rumah tangga, dan pengalaman kerja.

²³² Kanwil di tingkat provinsi dan Kandeip di tingkat kotamadya/kabupaten.

Meskipun Indonesia perlu dipuji dalam hal pengumpulan datanya, masih ada informasi yang kurang di tingkat regional dan kabupaten. Mengingat adanya desentralisasi fiskal dan fungsional, informasi sangat diperlukan sekarang. Dari survei nasional (lihat di bawah), banyak pemerintah daerah tidak mempunyai akses langsung terhadap informasi, dan oleh karena itu mereka tidak dapat membuat keputusan mengenai perencanaan dan pengeluaran dengan baik.

- I. **Untuk beberapa indikator nonkeuangan**, seperti angka kematian bayi, angka kematian ibu hamil dan status gizi, data yang dikumpulkan oleh Survei Kependudukan dan Kesehatan Indonesia tidak dilakukan setiap tahun dan dalam banyak hal tidak dikumpulkan di tingkat nasional.
- II. **Cakupan data di tingkat regional kurang.** Sayangnya, kebanyakan survei rumah tangga hanya terpercaya di tingkat regional/provinsi, tetapi rancangan program dan alokasi anggaran (termasuk DAK) memerlukan definisi yang lebih tepat (di bawah tingkat kabupaten) di mana penduduk miskin tinggal.
- III. **Data kuantitatif tidak didukung oleh penilaian kualitatif yang sistematis.** Indonesia mempunyai sedikit pengalaman dalam hal penilaian partisipatoris. Tetapi, ini kurang disebarluaskan dan tidak diurusutamakan di tingkat pemerintah lokal atau dalam pendekatan nasional untuk penilaian kemiskinan.
- IV. **Data rutin dan administrasi di tingkat kotamadya/kabupaten kurang.** Cabang-cabang regional (Kanwil/Kandep) pemerintah pusat yang sebelumnya mengumpulkan dan melaporkan data ini tidak ada lagi. Meskipun beberapa daerah sekarang mengumpulkan data, ini tidak selalu dimasukkan dalam sistem informasi di tingkat nasional.
- V. **Usaha pengumpulan data tidak dikoordinasikan dengan baik di departemen-departemen.** Tidak ada sistem untuk mengkoordinasikan pengumpulan data oleh BPS dan jajaran kementerian. Insentif cenderung mendorong usaha pengumpulan data yang independen (misalnya, data yang berhubungan dengan program atau proyek perorangan) dan ada kesenjangan dalam perkembangan jenis diagnosis kemiskinan yang diperlukan.

Namun, masalah yang paling kritis adalah informasi yang tersedia tidak digunakan dengan efektif untuk pengambilan keputusan menyangkut kebijakan dan alokasi anggaran, sehingga mempengaruhi hasil. Selain keterbatasan informasi, seringkali data tidak digunakan untuk mengkonfirmasi dugaan masalah atau isu, untuk mengembangkan program kebijakan dan rancangan, atau untuk mengawasi implementasi di tingkat nasional atau daerah. Data BPS dikumpulkan,

dipublikasikan dan digunakan secara efektif oleh para akademisi, tetapi pembuat kebijakan jarang menggunakannya untuk mengambil keputusan untuk intervensi penanggulangan kemiskinan. Data jajaran kementerian tidak dipublikasikan atau disebar (bahkan dalam jajaran departemen) dan juga tak terpakai dalam rancangan kebijakan dan program sektor.



Pemantauan (monitoring) merupakan aspek kunci penanggulangan kemiskinan dan kemajuan menuju Sasaran Pembangunan Milenium.

Diperlukan dua bentuk: pemantauan kemiskinan (seperti yang dilakukan oleh pemerintah melalui Susenas, dll, dan telah disebutkan di atas); dan pemantauan implementasi perencanaan, program dan pengeluaran. Upaya peningkatan pemantauan terhadap program-program intervensi merupakan hal yang penting apabila pemerintah pusat ingin melaksanakan proses yang lebih berorientasi pada hasil yang meningkatkan insentif. Belakangan ini, sebagian besar program dipantau hingga tingkat tertentu, tetapi dengan indikator tujuan yang kurang baik dan tidak konsisten; dan data yang terkumpul tidak dianalisis untuk membuat penyesuaian program atau digunakan untuk mengambil tindakan yang perlu.

Saran-saran

1. Manfaatkan sumber data yang ada untuk memahami dampak kemiskinan dan program

Sistem data nasional dapat diperbaiki. Walaupun Indonesia mempunyai sistem pengumpulan data nasional yang baik, sistem yang ada dapat diperbaiki agar data dapat diberikan tepat waktu kepada sejumlah pengguna. Data yang dikumpulkan sudah komprehensif, tetapi survei rumah tangga dapat memasukkan survei fasilitas juga, yang meliputi ciri-ciri organisasi penyediaan pelayanan di daerah.

Kuatkan sistem untuk memahami dan menganalisis kemiskinan dalam konteks desentralisasi. Ini berarti data dapat dikumpulkan dan dianalisis dengan lebih cepat, sehingga dapat digunakan oleh para perancang untuk memperbaiki program dan anggaran setelah adanya temuan-temuan baru. Selain itu, ini berarti informasi dapat disebarkan dengan lebih luas kepada Bappeda-Bappeda sehingga mereka dapat menggunakan informasi tersebut untuk perencanaan daerah.

Gunakan peta kemiskinan 'area kecil' yang akurat pada tingkat kecamatan dengan lebih sistematis. Pemetaan area kecil merupakan teknik yang relatif baru yang sangat menjanjikan dalam mengilustrasikan variabel-variabel kemiskinan utama, dan akurat untuk tingkat lokal. Pemetaan tersebut memberikan pemahaman yang lebih tepat mengenai kemiskinan daerah, dan dapat menjadi alat yang ampuh untuk memecahkan masalah-masalah yang ada di daerah (lihat Sorotan tentang Inovasi pada akhir Bab 6 mengenai Perlindungan Sosial untuk informasi yang lebih terperinci tentang tipe pemetaan kemiskinan ini).

Meskipun ada potensi untuk diagnosis kemiskinan yang lebih baik, Indonesia harus menjawab sejumlah tantangan agar dapat memanfaatkan teknologi dan metodologi yang baru. Tantangannya adalah menjamin keberlanjutan teknis dan finansial dengan memperdalam ketrampilan teknis pemerintah, menggunakan dan memperbarui informasi dengan lebih sering, dan memadukan metode kualitatif dan kuantitatif untuk dapat lebih memahami mengapa rakyat menjadi miskin,²³⁴ dan membantu perencanaan program yang lebih baik. Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah memberikan perhatian pada ketrampilan analisis tiap-tiap Bappeda, yang secara langsung bertanggung jawab untuk memahami dan menggunakan informasi yang diberikan oleh survei ini.

2. Hubungkan temuan pengawasan dengan masukan dan rancangan program sektoral agar dapat digunakan oleh pemerintah daerah

Temuan mengenai pengawasan harus dimanfaatkan. Meskipun temuan yang akurat dan berguna itu penting, temuan ini juga sangat diperlukan untuk memperbaiki alokasi anggaran dan rancangan program. Pemerintah pusat juga sangat berperan dalam menjamin apakah temuan ini dapat diperoleh dengan mudah dan cepat oleh pemerintah daerah.

Peran pemerintah pusat untuk melakukan pengawasan terhadap kemiskinan regional dan pengeluaran penanggulangan kemiskinan perlu diperkuat. Agar dapat melakukan: (i) perluasan Susenas untuk mencakup sejumlah daerah terpencil dan terbelakang dan/atau fasilitasnya (misalnya sekolah, klinik kesehatan); dan untuk menghubungkan hal ini dengan (ii) pengembangan perangkat survei pelacakan pengeluaran publik (*public expenditure tracking surveys*, PETS), yang melacak aliran dana dan menentukan sejauh mana kelompok target yang sudah dijangkau, mungkin perlu untuk meningkatkan peran BPS dan mengalokasikan dana tambahan. Selain itu, di tingkat sektor, jajaran kementerian perlu bekerja dengan kantor Dinas untuk mengidentifikasi dan menyepakati informasi mana yang perlu dibagikan, dengan cara apa, dan insentif apa yang perlu disediakan untuk pemerintah daerah.

²³⁴ Sebagai contoh manfaat metode kualitatif dan kuantitatif, lihat Kanbur, Ravi (editor), *Q-Squared: Qualitative and Quantitative Methods of Poverty Appraisal*, Permanent Black, Delhi, 2003, atau Eckardt, Sebastian, and Nachuk, Stefan, *Measuring Governance: Art or Science?*, World Bank, Ubud, Oktober 2003 (draft mimeo).



Kembangkan pendekatan untuk memasukkan informasi yang terkumpul dengan cara yang lebih sistematis ke dalam rancangan program. Penggunaan hasil program yang sesungguhnya—dalam menentukan pagu atau alokasi anggaran—masih jauh. Sebenarnya, meskipun banyak negara memasukkan target kinerja yang terintegrasi ke dalam proses penganggaran, hanya sedikit yang menentukan tingkat alokasinya.²³⁵ Namun, sebaiknya jajaran kementerian harus mendokumentasikan temuan-temuan penilaian/evaluasi program sebagai bagian dari rencana kerja dan anggaran tahunan mereka, dan ini semua harus disebarluaskan secara proaktif dan luas melalui situs, lokakarya, badan legislatif (DPR, DPRD, dan DPD), pemerintah daerah dan asosiasinya, perguruan tinggi, kelompok pemikir dan organisasi masyarakat madani lainnya.

Ciptakan program multitalahun agar dapat secara proaktif menilai dampak kemiskinan pada program-program tertentu. Karena keterbatasan dana dan kapasitas, jelaslah bahwa hanya beberapa program saja yang akan dievaluasi dengan saksama. Karena itu, pemerintah (instansi pusat dengan kementerian tertentu) secara strategis perlu memilih beberapa program penting untuk mengevaluasi dampak kemiskinan. Pelajaran yang diperoleh dari evaluasi ini seharusnya dipakai untuk memutuskan perluasan, modifikasi atau eliminasi portfolio program-program tersebut.²³⁶ Untuk inisiatif yang terutama berkaitan dengan kemiskinan, misalnya perlindungan sosial, penciptaan lapangan kerja, kredit mikro, dukungan usaha kecil dan menengah, pembangunan berbasis masyarakat dan infrastruktur pedesaan—semuanya terpusat pada jalan-jalan keluar dari kemiskinan—penilaian program harus dilaksanakan. Misalnya, ada sejumlah program bantuan untuk 127 usaha kecil dan menengah yang dijalankan oleh 13 lembaga pemerintah.²³⁷ Tampaknya tepat apabila ditanyakan apakah tujuan mereka masih relevan dan apakah tujuan tersebut tercapai.

Kembangkan pendekatan sistematis untuk menghasilkan dan juga untuk menggunakan laporan dan masukan warga di tingkat pusat maupun daerah. Seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintah pusat maupun daerah atau kelompok masyarakat, dapat meminta dan mengumpulkan pendapat warga mengenai program-program penanggulangan kemiskinan. Bentuk laporan partisipatif yang dikenal sebagai 'kartu nilai warga' atau 'kartu laporan' dapat dipakai untuk memantau akses, kecukupan, kualitas dan/atau kepuasan warga secara umum. Kartu ini merupakan alat yang ampuh untuk mendapatkan masukan dari penduduk miskin dan kelompok-kelompok yang tersisihkan (secara sosial maupun regional). Kinerja yang cepat untuk program bantuan langsung tunai merupakan contoh usaha tersebut, di mana pendapat penerima bantuan dan pengguna lainnya dikumpulkan sebagai informasi untuk para pembuat kebijakan. Contoh yang dilakukan di Bangalore²³⁸ menunjukkan bahwa kartu laporan sangat bermanfaat untuk memperbaiki pemberian pelayanan kepada penduduk miskin. Karena itu, temuan-temuan dapat, dan seharusnya, digunakan untuk mempersiapkan usulan perencanaan dan penganggaran.²³⁹ Mengingat waktu dan sumber daya yang harus diperhitungkan, perhatian pertama dapat diberikan pada pelayanan lini depan (misalnya klinik kesehatan, sekolah) dan program-program lain yang secara khusus ditujukan untuk penduduk miskin.

²³⁵ Meskipun banyak negara OECD telah mengintegrasikan target kinerjanya dengan proses anggaran, hanya beberapa saja yang menggunakan informasi kinerja dalam pengambilan keputusan tentang dana yang disediakan. Lihat "Public Sector Modernisation: Governing for Performance", *OECD Observer*, Oktober 2004.

²³⁶ Memperkuat proses pemantauan sangat penting agar pemerintah pusat dapat lebih memanfaatkan tujuan khusus dari subsidi bersyarat (DAK), khususnya apabila mereka dinilai berdasarkan kinerja. Pada tahap di mana pemerintah pusat dapat memulai proses menaikkan insentif dan memindahkan alokasi sumber daya melalui paket hibah (block grant) yang berdasarkan kinerja, diperlukan mekanisme pemantauan terkait. Sehubungan dengan itu, pengembangan program subsidi tunai bersyarat juga akan mendorong usaha untuk memperbaiki pemantauan di tingkat kotamadya/kabupaten atau di bawahnya.

²³⁷ SMERU Research Institute (2004). "Mapping Assistance Programs to Strengthen Microbusinesses." *SMERU News*, No. 10, April-June.

²³⁸ Untuk metode dan hasil yang lebih terperinci di Bangalore, lihat: Ravindra, Adikeshavalu, *An Assessment of the Impact of Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies*, World Bank, Washington, DC, 2004.

²³⁹ Survei harus secara khusus memasukkan pertanyaan mengenai bagaimana para pejabat program memperlakukan penduduk miskin. Informasi mengenai persepsi masyarakat yang dikumpulkan dapat dikombinasikan dengan penilaian independen oleh Lembaga Penelitian dan/atau penilaian pribadi oleh para pejabat program dan penyedia pelayanan. Hasilnya harus disebarluaskan ke masyarakat, dan digunakan untuk memperbaiki rancangan dan implementasi program.

Sejumlah inisiatif dapat dijadikan bahan yang baik untuk pemantauan (monitoring) dan masukan program. Setelah rancangan dan peluncuran program PKPS-BBM (tiga program penting dengan dana subsidi BBM yang dialokasikan, bersama dengan Subsidi Tunai Langsung, SLT) – pemerintah memprakarsai proses pemantauan implementasi program. Penilaian kualitatif yang dilakukan belakangan ini mengenai implementasi program kompensasi BBM ini (kesehatan, pendidikan, infrastruktur desa, dan Bantuan Langsung Tunai) adalah contoh yang baik dalam pelaksanaan penilaian untuk memperbaiki rancangan dan implementasi.

Program pengembangan pedesaan di Indonesia perlu lebih disukseskan. Program Pengembangan Kecamatan (PPK) cukup sukses dalam menyediakan pelayanan dasar bagi penduduk miskin di pedesaan, menghubungkan desa dengan pertumbuhan dan memperbaiki akses penduduk ke pelayanan dasar. Peningkatan program ini—sekarang menjadi tujuan utama pemerintah—mengharuskan pemerintah untuk meniru ketrampilan dan penyusunan organisasi yang membuat program ini begitu sukses.

V Kesimpulan: Menuju Pelayanan Pemerintah yang Terfokus pada Penduduk Miskin

Sektor pemerintah berpotensi untuk bekerja dengan lebih efektif bagi penduduk miskin di Indonesia. Meskipun Indonesia telah membuat langkah panjang untuk menanggulangi kemiskinan selama kurun waktu 30 tahun, sektor pemerintah belum cukup berperan dalam mendukung kesuksesan ini. Situasi ini harus berubah ke arah perbaikan apabila Indonesia ingin mencapai Sasaran Pembangunan Milenium pada 2015 dan juga ingin mencapai tujuan penanggulangan kemiskinan jangka menengah yang lebih ambisius. Bab ini mencoba menganalisis alasan-alasan di balik kinerja yang kurang optimal di sektor pemerintah dan menyarankan cara-cara untuk mempersiapkan kerangka kebijakan dan implementasi sedemikian rupa sehingga dapat melayani usaha penanggulangan kemiskinan dengan lebih baik. Kegiatan ini juga dilaksanakan dalam konteks desentralisasi, di mana sekarang, dalam suasana pasca krisis, memberikan kesempatan yang unik kepada Indonesia untuk lebih jauh menggapai perubahan dan perbaikan kinerja pemerintah.

Tiga tindakan penting harus dilakukan oleh pemerintah apabila sektor pemerintah harus mulai bekerja dengan lebih efektif bagi penduduk miskin. Pertama, perlunya memperbaiki pengaturan kebijakan, dan meningkatkan sistem perencanaan dan penganggaran. Kedua, perlunya memperkuat akuntabilitas kelembagaan. Ketiga, perlunya meningkatkan penilaian dan pengawasan usaha penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah apabila kita ingin mengukur dan menjamin kemajuan.

Mencapai pengaturan kebijakan yang lebih baik, bersama-sama dengan perbaikan sistem perencanaan, penganggaran dan pengalokasian. Ada empat bidang prioritas yang harus ditindaklanjuti untuk memperkuat sistem kebijakan, perencanaan, dan penganggaran. Pertama, perbaikan sistem untuk menghubungkan prioritas penanggulangan kemiskinan dengan perencanaan dan penganggaran sektor akan membantu mengalihkan prioritas politik menjadi alokasi anggaran yang dapat lebih mencerminkan prioritas-prioritas ini. Kedua, penguatan kapasitas dan insentif untuk perencanaan dan penganggaran yang berpihak pada penduduk miskin harus dikembangkan melalui panduan teknis yang sudah diperbaiki dari Bappenas dan Departemen Keuangan. Ketiga, sistem perencanaan dan penganggaran untuk penanggulangan kemiskinan di tingkat kotamadya dan kabupaten dapat dibuat lebih efektif dengan memperbaiki analisis kemiskinan, dan dengan mendorong pembangunan kapasitas, penggunaan insentif serta proses partisipatoris. Yang terakhir, bantuan DAU dan DAK – sumber utama pendapatan pemerintah daerah – dapat digunakan dengan lebih efektif untuk menangani kemiskinan di daerah-daerah paling miskin di Indonesia, dan juga dapat digunakan untuk memberi penghargaan pada kinerja pemerintah daerah yang baik.

Memperkuat akuntabilitas di dalam pemerintah dan juga di antara pemerintah dan rakyat. Untuk memperkuat akuntabilitas di dalam pemerintah, dan antara pemerintah dan rakyat Indonesia, ada tiga bidang prioritas yang harus dilakukan: pertama, perlunya kejelasan fungsi antara dan di antara unit pemerintah pusat dan daerah serta sektor swasta; kedua, perhatian harus lebih diutamakan pada pembangunan kapasitas dan penggunaan insentif dalam pelayanan sipil; dan ketiga, suara klien mengenai kinerja pegawai negeri sipil perlu diperkuat.

Memperbaiki sistem pemantauan dan evaluasi, dan menggunakan hasil anggaran dan rancangan dengan lebih sistematis.

Pertama, penting bagi pemerintah untuk menggunakan sumber data yang sudah ada dan yang muncul kemudian agar dapat memahami dampak kemiskinan dan program. Meskipun Indonesia telah memiliki sistem pengumpulan data nasional yang baik, sistem yang sudah ada dapat diperbaiki agar dapat lebih sering memberi informasi kepada pihak pemangku kepentingan yang lebih luas. Data yang dikumpulkan sudah komprehensif, namun survei rumah tangga dapat bermanfaat juga dengan memasukkan survei tentang fasilitas. Hal ini termasuk ciri-ciri penting dari organisasi penyediaan pelayanan di tingkat daerah. Kedua, temuan-temuan pemantauan perlu dikaitkan secara lebih efektif dengan masukan dan rancangan program sektor, agar temuan ini dapat digunakan oleh pemerintah daerah. Menghasilkan temuan yang tepat dan berguna memang penting, namun penting pula untuk menggunakan temuan ini agar alokasi anggaran dan rancangan program dapat diperbaiki. Pemerintah nasional juga sangat berperan untuk menjamin bahwa temuan-temuan ini mudah dan sering diakses oleh pemerintah daerah.

Fokus tentang Rencana Tahunan dan Persiapan Anggaran untuk Tahun 2006

Tahun anggaran pemerintah dimulai pada tanggal 1 Januari, dan persiapan untuk setiap rencana kerja tahunan dan anggarannya dimulai sekitar 1 tahun sebelumnya.

Januari – April 2005

Bappenas menyiapkan draf awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Bappenas menyiapkan draf awal Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahunan, yang menetapkan prioritas bagi area kebijakan berdasarkan penafsiran Bappenas tentang bagaimana ketiga agenda pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) akan diwujudkan setiap tahun (dengan mempertimbangkan kenyataan-kenyataan yang terjadi belakangan ini, khususnya perlunya merespon bencana alam di Aceh dan Sumatera Utara). Prioritas tersebut akan dibahas di kabinet dan diperbaiki berdasarkan masukan yang ada. Perubahan paling signifikan adalah diperkenalkannya peningkatan kemampuan pertahanan sebagai prioritas, untuk menanggapi persengketaan batas wilayah yang kontroversial dengan Malaysia yang masih berlangsung pada saat itu.

Kebijakan keuangan, pagu indikatif dan rencana kerja final pemerintah disetujui oleh kabinet. Sebagaimana proses di atas, Departemen Keuangan mengembangkan kebijakan keuangan dan, bersama-sama dengan Bappenas, mengembangkan pagu indikatif untuk setiap departemen. Departemen Keuangan mendistribusikan belanja 'tidak mengikat' kepada seluruh departemen, sedang Bappenas menjatahkan belanja 'mengikat', berdasarkan prioritas yang disetujui oleh kabinet. Alokasi untuk departemen kesehatan, pendidikan, dan pekerjaan umum, seperti halnya untuk Angkatan Darat dan Polisi, cenderung meningkat. Pemerintah meninjau total anggaran pengeluaran yang diusulkan dan pagu sektoral bersamaan dengan prioritas RKP yang diajukan (seperti di atas). Surat keputusan bersama diedarkan kepada departemen-departemen tersebut yang secara singkat menjelaskan keseluruhan prioritas pemerintah dan perkiraan plafon yang menjadi dasar persiapan draf awal rencana kerja tahunan mereka (Renja-KL).

Departemen menyiapkan rencana kerja. Proses yang terjadi di departemen bervariasi, tetapi biasanya Biro Perencanaan bertanggungjawab untuk melakukan koordinasi. Untuk tahun 2006, prosesnya cukup rumit karena departemen-departemen menyiapkan rencana kerja jangka menengah mereka dalam waktu yang bersamaan. Bagian direktorat Bappenas secara informal bekerjasama dengan departemen-departemen saat mereka menyiapkan Renja-KL mereka, dan menggunakan masukan dari Departemen untuk mencapai RKP tahap akhir. Departemen membicarakan rancangan awal Renja-KL mereka dengan panitia terkait di DPR pada saat Departemen Keuangan dan Bappenas juga membicarakan kebijakan keuangan dan rencana keseluruhan pemerintah dengan Panitia Anggaran (lihat bawah). Pembicaraan tersebut cenderung menitikberatkan pada rincian pengeluaran yang kurang terkonsentrasi di daerah-daerah, karena banyak anggota Panitia melakukan lobi untuk masing-masing komisinya.

Mei – Agustus 2005

Pembahasan dengan DPR dimulai, dan departemen menyiapkan rencana kerja dan anggaran (RKA-KL). Departemen Keuangan mempresentasikan kebijakan keuangan dan prioritas pemerintah pada Panitia Anggaran DPR. Berdasarkan hasil diskusi ini, Departemen Keuangan memperbaiki pagu yang digunakan oleh kementerian-kementerian, termasuk juga masukan dari diskusi parlemen untuk mengubah Renja-KL mereka menjadi rencana kerja dan anggaran (RKA-KL). RKA-KL terdiri atas rincian anggaran pada tingkat program dan kegiatan, dan juga target dan indikator kinerja (yang kualitasnya tidak sama). Dalam banyak kasus, perkiraan untuk tahun 2007 hanyalah dugaan, dan sudah dipahami bahwa proses untuk membuat estimasi ini perlu diperbaiki di masa depan. Juga ditengarai bahwa anggaran tersebut belum sepenuhnya terpadu. Misalnya, beberapa departemen hanya berlandaskan pada anggaran gaji untuk dimasukkan dalam anggaran satu program. Oleh karena itu, draf RKA-KL ditinjau oleh Bappenas agar sesuai dengan prioritas RKP dan ditinjau oleh Departemen Keuangan agar konsisten dengan pagu. Waktu yang tersedia untuk melakukan hal ini sangat pendek, sebagaimana pembahasan rancangan RKA-KL dengan panitia di DPR. Rancangan APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) disetujui oleh kabinet sebelum diserahkan ke DPR oleh presiden.

September-Desember 2005

Finalisasi dan persetujuan DPR atas APBN dan RKA-KL. Selama bulan September dan Oktober, terjadi pembahasan yang berulang-ulang antara jajaran departemen dan Departemen Keuangan, yang menitikberatkan pada norma-norma masukan yang terinci bagi pengeluaran untuk program seperti yang diusulkan. Departemen-departemen kemudian mengadakan pembahasan lanjutan dengan panitia di DPR, sementara Departemen Keuangan dan Bappenas bertemu lagi dengan Panitia Anggaran. Sehubungan dengan pengurangan yang cukup besar pada subsidi BBM yang diumumkan pada bulan September (mulai berlaku Oktober), Departemen Keuangan dan Bappenas setuju pada rencana untuk mengalokasikan kembali sumber dana. Rencana tersebut dipresentasikan pada sidang kabinet terbatas (menteri koordinator dan jajaran menteri terkait) untuk mendapatkan persetujuan. Sejumlah anggaran yang cukup besar dialokasikan untuk program baru yaitu Bantuan Langsung Tunai (BLT) untuk keluarga miskin dan hampir-miskin untuk mengurangi dampak inflasi yang ditimbulkan akibat naiknya harga minyak tanah dan bahan bakar lain, serta untuk melipatgandakan Dana Alokasi Khusus (DAK). Simpanan lain dialokasikan pada program-program yang bertujuan untuk meningkatkan kses ke pelayanan kesehatan dan pendidikan yang berkualitas bagi keluarga miskin. Anggaran negara yang telah direvisi tersebut disetujui oleh DPR pada akhir Oktober

Fokus tentang Elemen Rancangan DAK yang Baik

DAK adalah bantuan keuangan yang diberikan kepada daerah tingkat kotamadya/kabupaten yang berpotensi untuk menjangkau daerah-daerah penduduk miskin secara lebih efektif dan sektor-sektor yang terbelakang, dan karena itu berdampak cukup kuat terhadap penanggulangan kemiskinan.

Sektor, tujuan dan hasil yang diharapkan: Menurut Undang-Undang, tujuan keseluruhan DAK ada dua: (i) menyentuh layanan dasar yang belum memenuhi standar tertentu; dan (ii) mendukung daerah yang memerlukan pembangunan yang dipercepat. Dilihat secara umum, keduanya sejalan dengan tujuan pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan. Untuk memilih tujuan DAK yang spesifik harus dipertimbangkan tujuan dan sasaran penanggulangan kemiskinan nasional, serta tren pengeluaran. Kapasitas kementerian bidang juga menjadi faktor.

Syarat: Yang berkaitan erat dengan keputusan-keputusan di atas adalah syarat-syarat yang akan diterapkan. Syarat-syarat tersebut dapat berupa bagaimana layanan tersebut dijalankan, atau layanan yang mana yang dijalankan, atau bagi pengguna yang mana. Harus dipertimbangkan juga sanksi yang akan diberikan apabila syarat tak terpenuhi, dan juga insentif apabila syarat dipenuhi (misalnya membangun kapasitas pemerintah penerima agar dana dapat digunakan dengan efektif).

Undang-Undang mensyaratkan bahwa pemerintah kabupaten/kotamadya harus menyediakan dana pendamping paling sedikit 10 persen dari DAK. Apabila diperkirakan bahwa pemerintah kabupaten/kotamadya sangat responsif untuk berusaha mencapai tujuan nasional, maka jumlah dana pendamping dapat lebih tinggi. Karena kesenjangan fiskal masih tinggi, persyaratan dana pendamping dapat bervariasi terbalik dengan kemampuan fiskal. Persyaratan tersebut juga dapat bervariasi terbalik dengan biaya per kapita penyediaan jasa, meskipun kemungkinannya sulit, jika tujuan dan syarat-syaratnya adalah berorientasi pada hasil. Karena persyaratan dana pendamping hanya dapat menjadi pengganti bagi pengeluaran yang didanai oleh pemerintah kotamadya/kabupaten, pemerintah pusat dapat memasukkan syarat 'pemeliharaan usaha', dan kemudian menyesuaikan usaha tambahan ke pendanaan DAK.

Terbuka atau tertutup: DAK dapat berupa dana terbuka yang berarti daerah-daerah menerima dana yang besarnya sesuai dengan yang mereka rencanakan (dan pakai). Dana ini dapat memberikan insentif untuk pengeluaran daerah yang lebih besar bagi prioritas nasional, dan hasil yang potensial untuk ditingkatkan (dengan asumsi bahwa daerah mempunyai sumber yang sesuai dan ada pengawasan yang ketat untuk tetap menaati persyaratan). Namun dengan cara ini akan sulit bagi pemerintah untuk memperkirakan besarnya biaya yang akan dikeluarkan. Juga ada risiko apabila pemerintah daerah membagikan dana itu secara berlebihan, pemerintah pusat harus berhenti mengucurkan dana tersebut, dan ini akan menimbulkan kekacauan. Yang lebih sering digunakan adalah dana bersifat tertutup di mana sebelumnya pemerintah pusat menetapkan pul keseluruhan, termasuk berapa bagian untuk pemerintah daerah/kotamadya. Dengan cara ini dipastikan bahwa pemerintah daerah dengan kapasitas keuangan yang lebih besar tidak akan dapat mengakses bagian yang lebih besar daripada kebutuhan yang telah diajukan hanya karena mereka lebih dapat menyediakan dana pendamping.

Kerangka waktu: Mengembangkan dan mengalokasikan DAK berdasarkan rencana tahunan akan berguna untuk 'bereksperimen'. Namun, kerangka kerja multitalahun memungkinkan pemerintah kabupaten/kotamadya untuk menyusun rencana dengan lebih efektif—baik untuk merancang layanan/program yang

memenuhi syarat serta tujuan dana tersebut, maupun untuk meningkatkan porsi dana pendamping mereka (dengan asumsi bahwa ini adalah dana 'tambahan'). Kerangka waktu multitalahun ini juga sejalan dengan anggaran jangka menengah.

Kriteria alokasi: Alokasi dana antara pemerintah kabupaten/kotamadya adalah aspek yang paling politis dalam penerapan dan perencanaan dana. Praktik yang baik menunjukkan hendaknya alokasi dana berdasar pada kriteria yang obyektif, sederhana dan transparan, terkait dengan tujuan dan syarat-syarat yang berlaku. Selain itu, kapasitas untuk mengumpulkan dan menganalisis data perlu menjadi pertimbangan. Data terdiri dari tiga kriteria, yaitu (i) kriteria umum (didefinisikan sebagai kemampuan keuangan); (ii) kriteria khusus (didefinisikan sebagai karakter daerah, khususnya Aceh, Papua dan Indonesia bagian Timur, dan juga daerah dekat perbatasan, daerah tertinggal, daerah pesisir, dan daerah pasca konflik); dan (iii) kriteria teknis, yang ditentukan oleh kementerian sektor (dan secara implisit dihubungkan dengan tujuan dan syarat dana). Ketiga kriteria tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan secara statistik, diperbaharui secara teratur dan berasal dari sumber yang independen dan tidak dimanipulasi, serta ditaati oleh seluruh pemangku kepentingan.

Besarnya persediaan dana: DAK perorangan besarnya harus cukup berarti, untuk menjamin waktu dan juga sumber-sumber yang diperlukan untuk merancang serta mengelola dana itu secara tepat, dan juga untuk memastikan adanya perhatian yang aktif dari pemerintah daerah dalam proses tersebut. Pemerintah pusat wajib memberikan ide tentang apa yang diharapkan akan dicapai oleh daerah itu dengan dana yang ada dan bagaimana dana ini akan dialokasikan ke daerah-daerah sebelum menetapkan besarnya pul.

Implementasi: Sejumlah masalah administrasi perlu ditentukan sebelum dana tersebut diimplementasikan, termasuk juga waktu. Idealnya, ada rentang waktu yang cukup antara saat di mana anggaran pemerintah pusat dan pemerintah daerah dijadwalkan sehingga anggaran pusat dapat disetujui, dengan saat di mana dana pemerintah daerah diusulkan sebelum anggaran pemerintah daerah dijadwalkan.

Aspek penting dalam mengelola DAK adalah pengaturan laporan, pengawasan dan evaluasi. Pemerintah daerah sudah diminta melaporkan secara teratur kepada Departemen Keuangan dan kementerian bidang yang terkait. Melaporkan kebutuhan yang diperlukan beserta datanya itu penting. Dengan cara ini akan dapat dinilai apakah syarat-syarat telah dipenuhi dan apakah DAK itu efektif atau tidak. Pemerintah pusat perlu memeriksa apakah dana tersebut digunakan sesuai dengan yang dimaksudkan (termasuk syarat yang harus dipenuhi), dan juga menganalisis informasi yang dilaporkan, untuk menyesuaikan syarat-syarat dana yang diperlukan serta kriterianya.

Konsultasi: Pada tingkat minimal, pemerintah daerah hendaknya diajak berkonsultasi tentang fitur-**Konsultasi:** Pada tingkat minimal, pemerintah daerah hendaknya diajak berkonsultasi tentang fitur-fitur berbagai macam rancangan DAK, khususnya syarat-syarat, kriteria yang digunakan untuk pengalokasian di daerah-daerah, dan pengaturan laporan serta pemantauan. Konsultasi semacam itu mungkin akan sulit dilaksanakan mengingat banyaknya jumlah pemerintah daerah, namun hal itu penting sekali dilakukan untuk memastikan bahwa ada pemahaman yang sama.

Instrumen Legal: Belakangan ini, deskripsi dan alokasi dana DAK telah ditetapkan secara hukum dalam Keputusan Menteri Keuangan (KMK), dan kementerian bidang menyiapkan serta memberikan arahan teknis atau panduan untuk tiap-tiap DAK. Satu alternatif yang dapat dipertimbangkan adalah perjanjian resmi antara pemerintah pusat dan daerah mengenai dana tersebut. Hal ini akan: (i) memastikan adanya hal-hal khusus serta kejelasan (khususnya jika ada pengaturan yang asimetris); (ii) memastikan bahwa kedua tingkat pemerintahan paham akan hak dan kewajiban masing-masing; dan (iii) menyediakan dasar yang kuat untuk laporan dan pengawasan, termasuk oleh masyarakat. Penandatanganan perjanjian resmi tersebut dapat menjadi indikator yang jelas mengenai keinginan/maksud pemerintah, dan dapat menjadi dasar untuk sosialisasi program.

Sorotan tentang Inovasi

Menempatkan penanggulangan kemiskinan di posisi sentral dalam rencana dan anggaran tahunan kabupaten

Pelajaran yang dapat diambil dari pengembangan strategi dan rencana aksi penanggulangan kemiskinan (SRAPK) di tingkat kabupaten di bawah Prakarsa Pembaruan Tata Pemerintahan Daerah (P2TPD, atau *Initiatives for Local Governance Reform*, ILGR) berguna bagi peningkatan orientasi kemiskinan dalam perumusan rencana dan anggaran tahunan kabupaten. Dalam proyek tersebut, kelompok-kelompok dari berbagai pemangku kepentingan melakukan identifikasi dan menyetujui masalah-masalah kemiskinan setempat yang penting dan kemudian memformulasikan strategi dan rencana tindakan untuk diterapkan dalam rangka penanggulangan kemiskinan.

- (1) **Konsultasi dan peran serta.** Di semua daerah P2TPD, para pemangku kepentingan dilibatkan dalam semua tingkatan untuk merumuskan SRAPK. Hal ini menunjukkan bahwa mereka mempunyai kemampuan untuk merumuskan rencana/strategi. Mengingat fasilitas dan dukungan 'yang benar', hal ini menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan secara sukarela bersedia terlibat. Perlu disadari bahwa rencana keikutsertaan serta rumusan kebijakan itu memerlukan waktu, dan biasanya memerlukan kemampuan membangun baik dari pemangku kepentingan pemerintah maupun nonpemerintah. Usaha-usaha khusus diperlukan untuk memasukkan pandangan keluarga miskin, termasuk menggunakan alat dan metodologi Penilaian Kemiskinan Partisipatoris (PKP).
- (2) **Fokus pada kemiskinan.** Kunci untuk mengembangkan SRAPK adalah diagnosis kemiskinan dengan menggunakan data tingkat kabupaten dan juga informasi yang dikumpulkan secara langsung dari rumah tangga miskin. Jika ada diagnosis kemiskinan yang lengkap, informasi tersebut digunakan sebagai masukan untuk menetapkan prioritas dan mengusulkan arah kebijakan dan/atau program yang baru. Namun, terkadang sulit juga untuk memadukan data tingkat kabupaten (seringkali kuantitatif) dengan temuan kualitatif dari tingkat masyarakat – sehingga diperlukan adanya perubahan pada alat PKP. Secara kuantitatif maupun kualitatif, diagnosis kemiskinan hendaknya digunakan dalam proses perencanaan dan penyusunan anggaran tahunan oleh Dinas dalam mempertimbangkan sasaran dan juga program/kegiatan yang mereka tetapkan, termasuk penetapan prioritas lintas-sektor dan alokasi anggaran. Peta kemiskinan BPS, misalnya, dapat digunakan oleh daerah untuk meningkatkan sasaran pengeluaran mereka secara geografis.
- (3) **Berorientasi pada hasil.** Meskipun orientasi eksplisit terhadap pencapaian hasil tidak ditekankan dalam proses SRAPK, orientasi tersebut mendukung rencana nasional dan rencana baru daerah serta peyusunan kerangka kerja anggaran. Orientasi pada hasil secara bertahap perlu disatukan dalam proses tahunan untuk menetapkan rencana dan anggaran, dan, yang tak kalah pentingnya, untuk diimplementasikan. Dinas dapat mendefinisikan prioritas dengan cara yang berorientasi pada hasil dan memastikan bahwa sasaran tersebut dapat diukur. Dengan cara ini dimungkinkan adanya pemantauan (monitoring) terhadap implementasi dan akan ada umpan balik yang berguna jika digunakan secara tepat. Dalam hal ini diperlukan konsistensi dan kesesuaian antara rencana dan anggaran tahunan.

Masalah kemampuan teknis yang terkait dengan pengintegrasian komponen kemiskinan ke dalam rencana dan anggaran tahunan, serta masalah pengembangan rencana dan anggaran dengan cara yang partisipatoris, sama pentingnya dengan masalah politis yang ada. Dengan demikian diasumsikan bahwa ada komitmen dari kepala pemerintahan dan DPR kabupaten untuk menanggulangi kemiskinan, termasuk dana untuk mendukung proses konsultasi yang melibatkan rakyat miskin, dan kesediaan untuk memungkinkan hasil dari proses tersebut memengaruhi proses pengambilan keputusan.

Merumuskan dan melembagakan strategi penanggulangan kemiskinan daerah di Bulukumba.

Bulukumba adalah salah satu kabupaten yang ikut serta dalam P2TPD. Bupati menetapkan berbagai kelompok pemangku kepentingan (Pokja), yang kebanyakan adalah masyarakat madani, yang bekerja sama untuk merumuskan strategi dan rencana tindakan untuk menanggulangi kemiskinan.

Proses tersebut dilihat bersifat partisipatoris, tidak hanya konsultatif. SRAPK dikembangkan oleh semua pemangku kepentingan di Pokja, dan masyarakat dilibatkan dalam berbagai cara sepanjang proses tersebut. Meskipun Pokja menemukan bahwa sulit sekali mengajak keluarga miskin terlibat dalam pertemuan konsultasi di tingkat kabupaten, wanita adalah peserta yang aktif dalam kelompok kerja serta dalam semua langkah perumusan SRAPK. Keberhasilan ini antara lain akibat adanya pengalaman sebelumnya dalam penggunaan pendekatan partisipatoris dan kesediaan pegawai negeri sipil untuk bersikap responsif kepada masyarakat madani dan masyarakat umum, termasuk penduduk miskin. Berdasarkan pengalaman ini, tim perumus rencana pengembangan jangka menengah daerah (RPJMD) berasal dari berbagai pemangku kepentingan, dan diadakan beberapa kali diskusi kelompok fokus (FGD) serta konsultasi publik sebagai bagian perumusan rencana.

Bupati menjadikan SRAPK sebagai acuan formal bagi semua Dinas, dan mengadopsi beberapa usulan SRAPK: (i) pengenalan subsidi silang dan beasiswa untuk murid yang kurang mampu; (ii) penerapan system kupon untuk meningkatkan akses penduduk miskin; (iii) formulasi unit pelatihan yang berpindah-pindah untuk menyediakan pelatihan ketrampilan bagi pengusaha kecil; dan (iv) membersihkan daerah yang terkena polusi.

Sorotan tentang Inefisiensi dan Kebocoran

Usaha-usaha intensif untuk memberantas korupsi dalam pembangunan infrastruktur desa: pelajaran dari Indonesia

Semua proyek di Indonesia sangat berisiko mengalami masalah kebocoran dan korupsi. Karena hal inilah, maka proyek-proyek baru Bank Dunia di Indonesia dewasa ini perlu memasukkan strategi aksi antikorupsi sebagai bagian rancangan proyeknya. Proyek yang secara serius menekankan pemberantasan korupsi adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK). PPK adalah proyek pembangunan masyarakat dari Bank Dunia senilai 1,3 miliar dollar AS, yang merupakan proyek percontohan di 25 desa pada tahun 1997, sesaat sebelum krisis keuangan melanda Asia Timur. Sejak saat itu, PPK telah berkembang untuk mendanai kegiatan pengembangan skala kecil di 34.200 desa di seluruh Indonesia. Pendekatannya untuk memberantas korupsi berdasarkan analisis ekonomi-politik tentang korupsi di desa-desa Indonesia dan pemetaan titik-titik yang rawan kebocoran. Hal ini berguna untuk memahami apa yang dapat dilakukan untuk membatasi korupsi dalam proyek besar pembangunan desa dalam sebuah negara dengan korupsi yang merajalela, sistem hukum yang lemah, dan sejarah kontrol politik dari atas-ke-bawah (*top-down*) oleh birokrasi negara yang berkuasa.

Bagaimana pendekatan PPK dapat memerangi korupsi?

PPK membatasi praktik-praktik korupsi dengan: (i) secara signifikan mengurangi kerumitan rancangan dan prosedur proyek; (ii) memastikan bahwa semua informasi dan transaksi bersifat transparan; dan (iii) merespons keluhan dengan cepat.

Beberapa langkah nyata untuk mengurangi korupsi di PPK termasuk:

- Menyederhanakan format keuangan sehingga mudah dipahami oleh warga desa;
- Mentransfer dana secara langsung ke rekening bank milik desa;
- Mengharuskan semua transaksi keuangan ditandatangani oleh paling tidak tiga orang dan dibutuhkan paling tidak tiga pernyataan untuk pengadaan barang; semuanya dilakukan secara terbuka pada pertemuan desa;
- Meminta diadakannya pertemuan desa yang teratur untuk menghitung dana proyek di mana warga desa berhak untuk menangguhkan pengeluaran dana lebih lanjut bila ditemukan hal-hal yang tidak lazim;
- Menyediakan sumber informasi tingkat desa dan saluran bagi keluhan yang terlepas dari pemerintah setempat;
- Menetapkan sanksi atau menunda proyek apabila perlu;
- Memastikan adanya pengawasan yang intensif pada tingkat lapangan oleh fasilitator desa yang terpilih dan fasilitator proyek pada tingkat kecamatan;
- Mempertahankan tim pengawas keuangan internal yang bertugas keliling dan tim pelatihan yang menyediakan pelatihan keuangan bagi para pemangku kepentingan proyek dan juga mengadakan pemeriksaan di tempat terhadap laporan keuangan proyek; dan
- Mengoptimalkan pemantauan independen terhadap proyek tersebut oleh LSM tingkat provinsi dan wartawan.

Meskipun sulit mengurangi korupsi secara keseluruhan, bahkan dengan cara-cara yang disebutkan di atas, PPK telah menunjukkan beberapa bukti keberhasilan:

- Selama beberapa tahun terakhir, hasil audit independen oleh Price Waterhouse dan Moore Rowlands melaporkan tidak ada kualifikasi yang cukup signifikan. Dana yang tidak lazim kurang dari 1 persen dari seluruh dana proyek.
- Audit oleh badan audit resmi pemerintah (BPKP) juga hanya menemukan sedikit kebocoran dan tidak ada penyimpangan yang besar.
- Tim pengawas keuangan internal dan tim pelatihan PPK mengaudit rata-rata 18 persen kecamatan KDP di seluruh Indonesia. Penyimpangan dana yang ditemukan kurang dari 1 persen.
- Beberapa evaluasi independen menunjukkan bahwa infrastruktur desa yang dibangun lewat metode PPK biayanya lebih rendah—rata-rata 56 persen lebih rendah—dibandingkan yang dibangun lewat kontrak Departemen Pekerjaan Umum atau pemerintah daerah meskipun kualitasnya sama.
- Terdapat juga bukti bahwa PPK memberikan dampak tidak langsung kepada pemerintah, misalnya warga desa menyampaikan pengalaman PPK mereka sebagai tindakan protes akan adanya korupsi di proyek lain.

Pengalaman dalam mengukur korupsi

PPK selalu tergoda untuk belajar dari pengalaman dan menambahkannya dalam usaha anti korupsinya. Pada tahun 2002, ada proyek yang melakukan riset lapangan untuk menguji pendekatan-pendekatan inovatif terhadap pengurangan korupsi. Proyek ini melakukan analisis korupsi secara acak dan menggunakan kelompok pembanding terhadap 600 proyek pembangunan jalan di Jawa Timur dan Jawa Tengah selama periode 2002 hingga 2004. Riset ini menguji tiga pendekatan berbeda:

- Proyek PPK normal.
- Proyek yang partisipasinya diperdalam dengan mengundang banyak warga desa dalam pertemuan terbuka, dan/atau mendorong mereka untuk menulis komentar tanpa menuliskan nama mereka tentang proyek setempat.
- Proyek di mana sebelumnya warga desa telah diberitahu bahwa akan ada audit untuk proyek tersebut, dan ini menambah kesempatan audit dari yang biasanya 4 persen menjadi 100 persen bagi desa-desa ini. Hasil temuan audit kemudian diumumkan dalam pertemuan terbuka di desa.

Riset menemukan bahwa:

- Dengan mengumumkan bahwa kemungkinan akan ada peningkatan audit dari pemerintah, serta pelaporan hasil audit secara langsung dalam forum terbuka di desa, cara itu lebih efektif untuk mengurangi korupsi daripada sekadar meningkatkan partisipasi warga dalam proses pengawasan.
- Kemungkinan peningkatan pelaksanaan audit mengurangi persentase dana 'yang hilang', misalnya dana yang tidak dapat dipertanggungjawabkan yang ditemukan melalui inspeksi teknis terhadap seluruh proyek infrastruktur yang telah selesai—sebesar 8 poin persentase dari 28 persen dalam desa pembanding menjadi 20 persen di desa-desa yang diaudit. Ada penurunan yang signifikan terhadap dana yang hilang akibat intervensi audit ini.

Ada tiga hal yang harus dipertimbangkan untuk menafsirkan angka-angka ini:

- Pertama, perkiraan perubahan proyek dalam persen yang hilang, pengurangan 8 poin persentase, lebih bisa diandalkan daripada tingkat perkiraan persen yang hilang, yakni 28 persen di desa pembanding. Angka itu lebih berguna untuk membandingkan antaradesa daripada tingkat absolut saja.
- Kedua, tingkat absolut korupsi sangat tergantung pada asumsi-asumsi pengukuran (*calibration assumptions*). Sejumlah dana yang hilang dapat ditimpakan pada korupsi namun seringkali secara logis dapat juga ditimpakan pada faktor-faktor lain seperti angka kehilangan standar konstruksi dan inefisiensi semata. Faktor-faktor seperti cuaca, erosi, penyusutan bahan, kerugian transportasi, kesulitan dalam pengukuran di lapangan, dan ketidakmampuan semuanya adalah faktor-faktor yang sulit diukur dalam hilangnya dana atau 'rasio kerugian'.
- Ketiga, dalam intervensi audit, partisipasi masyarakat tetap penting karena rencana untuk melaksanakan audit diumumkan dan disebarluaskan kepada warga desa sebelumnya, serta hasil audit dibacakan di depan umum pada pertemuan desa.

Riset ini lebih lanjut menyimpulkan bahwa pemantauan oleh masyarakat mungkin akan lebih efektif dalam konteks tertentu dibanding konteks lainnya. Untuk proyek-proyek di mana warga desanya sudah mendapat informasi bahwa korupsi dapat terjadi dan harus ada kemauan pribadi yang kuat untuk meminimalkan pencurian dana (misalnya subsidi untuk makanan, perawatan kesehatan, pendidikan, atau proyek pinjaman kecil), pemantauan oleh masyarakat mungkin akan efektif. Untuk proyek-proyek yang pengumpulan informasinya sulit dilakukan dan manfaat akibat berkurangnya korupsi lebih tersebar, seperti misalnya proyek infrastruktur, pemantauan oleh masyarakat saja tampaknya tidak akan cukup.

Belajar dari hal ini, PPK sedang dalam proses meningkatkan sampel audit dari lokasi proyeknya.



Kumpulan Saran-saran



I Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Sebuah Agenda Aksi

Sebagai kesimpulan, masalah kemiskinan di Indonesia yang terus ada dan bersifat khusus, yang berpadu dengan prioritas pemerintah dan sumber daya fiskal yang ada untuk mengatasinya, membuat pemerintah melakukan langkah penting untuk menanggulangi kemiskinan. Pertanyaannya adalah dari mana masalah yang begitu luas, multidisiplin, dan saling terkait, seperti penanggulangan kemiskinan pada skala nasional ini, harus mulai diatasi? Empat hal berikut ini memerlukan perhatian dan harus segera dilaksanakan untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia, yaitu: (i) mengurangi kemiskinan pendapatan melalui pertumbuhan ekonomi; (ii) menguatkan kemampuan sumber daya manusia; (iii) mengurangi kerentanan dan risiko pada rumah tangga miskin; dan (iv) menguatkan kerangka kelembagaan untuk melakukan penanggulangan kemiskinan dan membuat aksi publik yang lebih berpihak pada penduduk miskin. Dalam pandangan para penulis laporan ini, dan dengan melibatkan keempat bidang di atas, ke 16 tindakan berikut harus dipandang sebagai prioritas untuk ditujukan pada kesempatan yang akan datang.

- 1. Hilangkan pembatasan impor beras.** Menurunkan harga beras dan membuat stabilitas harga yang lebih kuat dengan menghilangkan pembatasan impor beras adalah cara tercepat bagi pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan dengan cepat. Pembatasan harus diganti dengan bea masuk khusus yang rendah. Mengizinkan impor barang kebutuhan pokok dengan pengenaan bea masuk atasnya merupakan mekanisme yang jauh lebih efektif untuk menstabilkan harga beras dan mencegah melambungnya harga beras yang sangat merugikan penduduk miskin. Selain itu, penyediaan infrastruktur pedesaan yang sesuai sasaran, serta penelitian dan penyuluhan pertanian akan membantu para petani gurem meningkatkan produktivitas atau melakukan diversifikasi hasil bumi yang bernilai jual lebih tinggi.
- 2. Lakukan investasi dalam bidang pendidikan dengan titik berat pada peningkatan akses dan keterjangkauan sekolah menengah, serta pelatihan kerja di kalangan penduduk rakyat miskin, sambil meningkatkan kualitas dan efisiensi sekolah dasar.** Untuk meningkatkan jumlah penduduk miskin yang mampu menamatkan sekolah menengah dibutuhkan intervensi dari sisi suplai dan permintaan. Dari sisi suplai, perlu disediakan lebih banyak ruang kelas dan sekolah menengah. Dari sisi permintaan, sekolah menengah pertama dan sekolah kejuruan dapat dibuat lebih terjangkau bagi penduduk miskin dengan memberikan beasiswa atau bantuan tunai bersyarat. Untuk meningkatkan kualitas pendidikan dasar, prioritas ditujukan untuk penyelenggaraan program peningkatan manajemen guru sehingga akan ada guru akan berjumlah lebih sedikit, namun lebih berkualitas, di sekolah-sekolah dan juga ditempatkan di banyak daerah terpencil.
- 3. Lakukan investasi dalam bidang kesehatan dengan titik berat pada peningkatan kualitas pelayanan kesehatan dasar, baik oleh sektor pemerintah maupun swasta, dan peningkatan akses ke pemeliharaan kesehatan yang lebih baik.** Masalah kualitas penyediaan pelayanan publik tetap mensyaratkan usaha yang terencana untuk meningkatkan akuntabilitas penyedia dan jumlah pegawai negeri sipil. Penduduk miskin menggunakan sektor swasta sebagai suatu alternatif untuk pemeliharaan kesehatan dasar, dan perlu diusahakan untuk meningkatkan kualitas sektor swasta lewat program regulasi dan pelatihan. Dari sisi permintaan, bantuan tunai bersyarat dapat membantu secara spesifik dalam intervensi-intervensi di mana perubahan perilaku dibutuhkan untuk memperbaiki permintaan, seperti kesejahteraan anak dan pemeriksaan status gizi, dan imunisasi anak. Untuk pemeliharaan kesehatan pada tingkat yang lebih tinggi, ketersediaan merupakan masalah dan karena itu program yang tepat sasaran dapat dilaksanakan, misalnya program asuransi kesehatan. Penting juga untuk membangun dan meningkatkan program

yang telah dijalankan berdasarkan penilaian-penilaian terkini, yang merujuk pada kebutuhan untuk meningkatkan penetapan sasaran dan memperluas penyediaan pelayanan.

4. **Dibutuhkan usaha terfokus untuk mengatasi angka kematian ibu hamil yang tinggi di Indonesia.** Kunci untuk mengurangi angka kematian ibu hamil adalah meningkatkan jumlah kelahiran yang ditangani oleh tenaga profesional yang trampil. Dukun beranak masih menjadi pilihan utama untuk membantu kelahiran bayi bagi penduduk miskin di Indonesia sebagai akibat dari keterbatasan suplai dan permintaan. Pertama, untuk meningkatkan permintaan akan tenaga profesional yang trampil, ada kebutuhan untuk mengadakan kampanye nasional guna menyampaikan kepada masyarakat manfaat proses melahirkan yang ditangani oleh tenaga profesional. Untuk menambah jumlah tenaga profesional yang trampil, pemerintah perlu menaikkan dana pada sisi permintaan lewat program kupon atau kartu kesehatan. Sistem asuransi kesehatan juga dapat mencakup biaya transpor ke klinik kesehatan untuk pemeriksaan sebelum melahirkan dan saat melahirkan. Kedua, dari sisi suplai, pelatihan formal dan *in-service* dapat diperluas bagi bidan-bidan desa yang sering berada di garis depan, terutama di wilayah yang lebih terpencil. Untuk meningkatkan ketersediaan bidan terampil di daerah-daerah terpencil—suatu tujuan yang tidak mudah dicapai—salah satu pendekatan dapat melalui penawaran kursus-kursus formal untuk melatih bidan-bidan baru yang trampil.
5. **Tingkatkan kualitas air yang diakses penduduk miskin dengan menggunakan strategi terpisah bagi daerah perkotaan dan pedesaan.** Untuk daerah pedesaan, model penyediaan air yang dikelola masyarakat yang sudah ada dan yang telah terbukti berhasil harus diperluas. Saat ini, model ini telah menjangkau 25–30 persen dari populasi pedesaan, tetapi dapat diperluas untuk menjangkau 50 juta orang saat ini yang tidak memiliki persediaan air yang cukup. Untuk daerah perkotaan, persediaan harus diperbanyak dengan meningkatkan kapasitas dan insentif bagi penyedia air bersih (PDAM) untuk merencanakan, menyampaikan, dan memantau pemberian pelayanan. Sebagai tambahan, PDAM perlu diberi otoritas dan insentif untuk menaikkan pelayanan bagi daerah-daerah kumuh yang dihuni penduduk miskin. Perlu pula adanya perhatian untuk mendesain struktur pajak yang tepat bagi penduduk miskin yang menggantungkan diri pada sambungan air yang sekarang atau sambungan di masa depan. Perhatian juga diperlukan bagi penduduk miskin yang tidak terhubung dengan akses, seperti penargetan secara geografis dan subsidi pelayanan yang lebih rendah (misalnya mempromosikan akses pipa air), yang dapat mendorong peningkatan kualitas pelayanan dengan biaya yang rendah bagi penduduk miskin.
6. **Atasi krisis sanitasi yang dihadapi Indonesia dan penduduk miskin. Perbaikan sanitasi membutuhkan pendekatan dua arah:** menstimulasi permintaan dan juga meningkatkan pelayanan dari sisi suplai. Dari sisi permintaan, terdapat kurangnya kesadaran mengenai betapa pentingnya sanitasi yang baik. Pemerintah harus melaksanakan kampanye kesadaran publik nasional yang sederhana yang bertujuan meningkatkan kegiatan sanitasi oleh seluruh warga dan menstimulasi permintaan dan tekanan untuk berubah—suatu cara yang relatif murah—dengan kemungkinan hasil yang baik. Dari sisi suplai, pemberian pelayanan harus ditingkatkan. Yang harus dilakukan terlebih dahulu adalah membiayai investasi sanitasi yang terus meningkat namun berkesinambungan. Dua opsi yang harus segera dipilih adalah: pengembangan strategi nasional untuk meningkatkan biaya sanitasi di antara seluruh pemain, dan investasi pemerintah daerah dalam infrastruktur sanitasi di tingkat perumahan dan perkotaan, misalnya lewat Dana Alokasi Khusus (DAK) hanya untuk sanitasi, atau memasukkan pelayanan sanitasi dalam standar pelayanan minimum.
7. **Luncurkan program investasi berskala luas untuk investasi jalan pedesaan.** Untuk jalan di tingkat kabupaten, diperlukan peningkatan biaya terutama untuk pemeliharaan lewat strategi bersama. Salah satu pilihan adalah DAK khusus. Dana ini dapat ditargetkan (menggunakan peta kemiskinan) bagi daerah-daerah di mana akses penduduk miskin sangat buruk. DAK tersebut haruslah mendongkrak dan meningkatkan dana di tingkat kabupaten untuk pemeliharaan jalan. Kemungkinan lain adalah pengembangan dana jalan pada tingkat kabupaten atau provinsi bersamaan dengan pembangunan sistem manajemen jalan pada tingkat kabupaten. Program pemberdayaan masyarakat telah digulirkan untuk membantu konstruksi dan pemeliharaan jalan pedesaan dan kecamatan dengan

pendekatan padat-karya. Memperluas pendekatan-pendekatan semacam itu akan berguna untuk memperbaiki akses ke pasar pada penduduk miskin di pedesaan.

8. **Tingkatkan hingga ke level nasional pendekatan pembangunan berbasis masyarakat yang terbukti telah berhasil di Indonesia.** Proyek-proyek pembangunan yang digerakkan oleh masyarakat (seperti Program Pengembangan Kecamatan, PPK) memiliki sejarah keberhasilan di Indonesia. Pendekatan pembangunan berbasis masyarakat telah terbukti memiliki rata-rata pengembalian investasi yang tinggi. Dengan cara terpadu, pendekatan ini menangani kendala-kendala yang menghalangi upaya penanggulangan kemiskinan di tingkat pedesaan (apakah itu jalan-jalan pedesaan, air dan sanitasi, atau kendala lainnya). Target pendekatan tersebut adalah daerah-daerah yang lebih miskin dan terbukti memiliki dampak penanggulangan kemiskinan yang cukup besar. Sementara itu, pendekatan pembangunan berbasis masyarakat juga memberdayakan penduduk miskin untuk dapat turut menentukan bagaimana sumber daya komunitas digunakan. Yang lebih penting lagi, pendekatan ini mudah ditiru. Indonesia seharusnya secara cepat meningkatkan pendekatan pembangunan berbasis masyarakat ini agar meluas ke seluruh penjuru tanah air. Diperkirakan bahwa program nasional tersebut dapat dilaksanakan dan berjalan selama tiga tahun.
9. **Tuntaskan pengembangan sistem perlindungan sosial yang komprehensif, yang menyentuh risiko dan kerentanan yang dihadapi oleh penduduk miskin dan hampir-miskin.** Suatu program perlindungan sosial yang baru bagi Indonesia dapat dibuat untuk mengatasi empat risiko dan kerentanan utama yang dihadapi penduduk miskin di negara ini. Ada empat program yang dapat dibuat untuk merancang suatu sistem perlindungan sosial. Pertama, program bantuan tunai bersyarat dapat digunakan agar rumah tangga miskin dapat mencapai kondisi tertentu perkembangan SDM. Kondisi ini terkait dengan prioritas Indonesia dalam upaya mengurangi kecenderungan rumah tangga menghadapi guncangan, yaitu rumah tangga yang mengurangi belanja untuk kesehatan dan pendidikan, terutama bagi anak-anak. Kedua, program upah kerja (*workfare*) dapat digunakan untuk mengurangi guncangan yang tak terduga terhadap pendapatan rumah tangga. Agar dapat berhasil, diperlukan target pada tingkat upah 'jaring pengaman' di bawah upah minimum yang ada saat ini. Ketiga, program asuransi kesehatan bagi penduduk miskin dan hampir-miskin dapat membantu rumah tangga tersebut untuk menghadapi guncangan kesehatan—salah satu guncangan rumah tangga yang paling sering dijumpai yang dapat membawa keluarga ke jurang kemiskinan. Akan lebih baik apabila program ini dirancang untuk meningkatkan program kesehatan bagi penduduk miskin yang belum lama ini diluncurkan. Keempat, kebijakan untuk memastikan harga murah untuk komoditas pokok, seperti beras, dapat menjadi kunci untuk kebijakan perlindungan sosial yang komprehensif. Dalam mengembangkan skema perlindungan sosial seperti itu, beberapa tindakan tambahan dapat dilakukan. Ada kesempatan untuk memperbaiki database target rumah tangga yang ada saat ini. Hal ini harus dilaksanakan sebagai suatu prioritas, dengan menggunakan kombinasi target geografis dan pengujian rata-rata proksi (*proxy-means test*) rumah tangga yang telah direvisi. Pengembangan skema perlindungan sosial yang lebih efektif dan mencapai sasaran perlu dilakukan, demikian juga dengan penghentian sejumlah program yang terbukti tidak efektif, baik dari sudut penargetan, biaya, atau dampak.



- 10. Bangkitkan kembali pertanian lewat investasi dalam infrastruktur dan peggalakan penelitian dan penyuluhan.** Dengan hampir dua pertiga kepala keluarga miskin yang masih bekerja di sektor pertanian, peningkatan kemampuan pertanian masih penting untuk penanggulangan kemiskinan yang luas. Pemerintah dapat memberikan kontribusi dengan: mendorong instrumen dalam infrastruktur utama, khususnya jalan dari perkebunan/peternakan ke pasar dan irigasi, sambil memperluas manajemen air setempat; mendorong dan mendukung diversifikasi hasil bumi yang berdaya jual tinggi; bekerja sama dengan sektor swasta untuk memastikan bahwa produk ekspor sesuai dengan standar dunia; menambah pengeluaran untuk penelitian pertanian; dan merancang ulang penyuluhan pertanian yang terdesentralisasai agar ada peran serta yang lebih besar dari sektor swasta dan masyarakat madani. Usaha untuk meningkatkan produktivitas pertanian ini juga termasuk pengembangan pemasaran dan sistem informasi yang lebih baik untuk bisnis berbasis perkotaan.
- 11. Percepat proses hak atas tanah dan alihkan lahan rusak dan gundul untuk penggunaan yang produktif.** Hanya sekitar 25 persen dari sekitar 80 juta bidang lahan telah terdaftar dalam 40 tahun sejak pendaftaran lahan dimulai. Saat ini, jumlah lahan makin banyak sehingga pendaftarannya juga sulit. Pemerintah perlu memperkuat usahanya agar pemberian hak atas tanah dapat dipercepat, dan segala bentuk kepemilikan yang aman dan tepat di seluruh penjuru tanah air dapat dijamin. Sebagai tambahan, mengalihkan lahan rusak dan gundul untuk penggunaan produktif oleh pemilik lahan kecil dan penduduk miskin adalah salah satu cara untuk merasionalisasi penggunaan lahan dan menanggulangi kemiskinan. Terlebih lagi, pengelompokan ulang Hutan Produksi dan Hutan Konversi yang telah dialokasikan untuk penggunaan produktif dan ekonomis akan berakibat pada penggunaan lahan dan pola-pola kepemilikan yang produktif dan dapat juga berdampak pada penghijauan hutan dan perlindungan lahan.
- 12. Buatlah undang-undang perburuhan yang lebih fleksibel.** Menstimulasi pertumbuhan ketenagakerjaan di sektor formal adalah kunci untuk menanggulangi kemiskinan karena berdampak pada upah di pasar buruh informal. Namun, terdapat banyak bukti bahwa pemulihan pengangguran sejak krisis ekonomi merupakan hasil iklim investasi yang buruk pada usaha di sektor formal. Undang-undang Ketenagakerjaan Nasional No. 13/2003 adalah faktor pendukungnya. Peraturan perburuhan yang ada sebenarnya sudah antikemiskinan karena peraturan tersebut tidak mendukung penggunaan tenaga buruh muda dan tidak trampil, yang memaksa mereka masuk ke sektor informal yang tidak terlindungi. Tindakan pemerintah untuk melakukan peninjauan ulang atas undang-undang perburuhan Indonesia sudah benar. Harusnya diupayakan agar peninjauan ulang tersebut dapat membangun kontrak sosial baru yang berkaitan dengan upah minimum, pembayaran pesangon dan penyelesaian masalah dengan buruh pabrik. Kontrak sosial tersebut harus dikembangkan dengan mengurangi biaya yang berhubungan dengan ketenagakerjaan, terutama bagi buruh wanita dan anak-anak. Selain itu, hak-hak dasar buruh harus dilindungi dan kondisi yang sesuai dengan tahap pembangunan di Indonesia harus didorong.





- 13. Perluas jangkauan pelayanan keuangan bagi penduduk miskin dan dorong akses ke kredit komersial untuk usaha mikro dan kecil.** Survei menunjukkan bahwa ada potensi untuk menggandakan pinjaman keuangan mikro jika dapat ditemukan cara untuk mengatasi hambatan yang dihadapi rumah tangga dan perusahaan yang layak mendapat pinjaman dan ingin meminjam, tetapi tidak melakukannya saat ini. Salah satu pendekatan untuk melakukan hal ini adalah dengan mengembangkan program Proyek Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil, atau P4K, untuk memodali usaha rumah tangga bagi rumah tangga berpendapatan rendah di pedesaan. Selain itu, pemerintah dapat mendorong pengembangan produk tabungan *online* secara gratis bagi rumah tangga miskin di daerah pinggiran sebagai cara untuk mendukung akumulasi modal dan perdagangan. Untuk memancing pertumbuhan di tingkat lokal, pemerintah harus membantu usaha kecil untuk mendapatkan akses kredit komersial dengan meningkatkan sistem informasi debitur. Pembangunan sistem ini termasuk bukti-bukti pengembalian pinjaman dan juga bentuk lain pembayaran reguler, yang akan membantu usaha kecil untuk mengakses kredit dengan menggunakan sejarah pengembalian hutang sebagai aset.
- 14. Tingkatkan fokus kemiskinan pada perencanaan dan penganggaran nasional untuk penyediaan pelayanan.** Beberapa langkah dapat diambil pada tingkat nasional. Pertama, berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran, diperlukan usaha bersama untuk memastikan bahwa program kerja sektor sejalan dengan prioritas perencanaan nasional. Kabinet dan kementerian pusat harus menandatangani anggaran final setelah sidang parlemen untuk menjamin bahwa rancangan anggaran tersebut sejalan dengan prioritas pemerintah. Kedua, perlu adanya kejelasan dalam hal tanggung jawab fungsional bagi penyediaan pelayanan khusus demi penanggulangan kemiskinan dan pemberian pelayanan. Ketidakjelasan ini memberi pengaruh buruk terhadap akuntabilitas bidang pemberian pelayanan dan harus segera diatasi. Ketiga, proses reformasi pelayanan sipil perlu segera dimulai. Reformasi tersebut memungkinkan diberikannya insentif kepada pegawai sesuai dengan tanggung jawab fungsional; dan dengan beralih ke sistem berdasarkan prestasi kerja, akan meningkatkan kualitas pegawai. Keempat, kerangka fiskal antar pemerintah lebih baik digunakan untuk mencapai tujuan penanggulangan kemiskinan secara nasional. Yang lebih penting lagi, pemerintah harus merancang dan menjalankan beberapa instrumen DAK berdasarkan kinerja, yang ditargetkan untuk mencapai hasil yang baik dan mungkin juga ditargetkan bagi daerah-daerah yang lebih miskin. Hal ini seharusnya mempengaruhi kenaikan dana pemerintah daerah untuk prioritas nasional di mana terdapat hal-hal yang bersifat eksternal. Bidang penting lainnya yang dapat dimulai adalah sanitasi dan pemeliharaan jalan pedesaan.
- 15. Ambil inisiatif untuk pembangunan kapasitas agar kemampuan pemerintah daerah untuk merencanakan, menganggarkan, dan menerapkan program penanggulangan kemiskinan dapat diperkuat.** Setelah desentralisasi, sekitar sepertiga dari total pengeluaran publik dialokasikan dan digunakan pada tingkat kabupaten. Namun, pemerintah lokal tidak mempunyai cukup kemampuan untuk merencanakan, menganggarkan, dan mengatur pengeluaran dana ini, terutama

dengan cara yang berpihak pada penduduk miskin. Hal ini tercermin dari meningkatnya surplus dari usaha yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Agar pengeluaran dapat lebih efektif dan berpihak pada penduduk miskin, perlu adanya perbaikan substansial dalam hal kemampuan pemerintah daerah dan pegawai negerinya untuk merencanakan, menganggarkan, dan menjalankan program pemberian pelayanan dan penanggulangan kemiskinan. Memadukan tindakan ini dengan tindakan yang ditujukan pada perubahan insentif pada tingkat kabupaten mungkin dapat berguna, misalnya dengan memublikasikan kinerja pelayanan dan ketersediaan anggaran. Bantuan dana berdasarkan kinerja dari pemerintah pusat dapat pula memancing perbaikan pemberian pelayanan. Ini bukan sesuatu yang dapat diperbaiki dalam waktu cepat, tetapi kondisi ini penting agar desentralisasi dapat bermanfaat untuk penduduk miskin. Pemerintah pusat perlu bekerja sama dengan pemerintah daerah untuk mengembangkan strategi dan program jangka panjang dan sistematis yang bertujuan mengatasi masalah kemampuan ini. Ada kesempatan yang luas untuk memengaruhi dukungan rekan kerja di luar negeri untuk membahas agenda yang luas, menantang, dan berjangka panjang ini.

- 16. Perkuat pemantauan (monitoring) dan kajian kemiskinan dalam program-program kemiskinan.** Pemantauan kemiskinan perlu diperkuat pada beberapa titik. Kemampuan dan anggaran Badan Pusat Statistik (BPS) perlu dikembangkan menyusul pemotongan-pemotongan selama krisis guna meningkatkan peran dan kualitas data. Pemantauan kemiskinan dapat dikembangkan lewat penggunaan pengukur kualitatif yang lebih sistematis dan melalui peningkatan pemantauan sepanjang tahun dengan meninjau harga pasar. Diperlukan adanya strategi untuk mengembalikan kualitas pemantauan terhadap data regular (misalnya kesehatan, pendidikan) dalam konteks desentralisasi dengan mengalokasikan tanggung jawab dan anggaran untuk kepentingan ini. Diperlukan juga pertimbangan mengenai persyaratan minimal data kemiskinan yang diperlukan bagi para pengambil keputusan pada tingkat kabupaten dan bagaimana data ini dikumpulkan. Untuk pengambilan keputusan yang terdesentralisasi, lebih peta kemiskinan di area kecil dapat dan harus digunakan. Pemerintah perlu mengakses dan mengevaluasi program kemiskinan secara lebih sistematis dengan tujuan untuk membantu penduduk, mengangkat mereka, dan mengurangi jumlah mereka. Baik proses maupun dampak evaluasi sangat penting. Kajian empat program kemiskinan tentang pengalihan dana subsidi bahan bakar PKPS-BBM merupakan permulaan penting dalam hal ini. Kajian ini harus digunakan untuk membuat keputusan program. Praktik yang sama perlu pula diterapkan secara lebih sistematis pada program lain.

II Matriks Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan

Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermfaat bagi Penduduk Miskin: Menghubungkan Penduduk Miskin dengan Peluang

Area kebijakan	Masalah dan Kendala Utama	Tindakan spesifik	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
Stabilitas pertumbuhan / makro	Pertumbuhan yang bermanfaat bagi penduduk miskin adalah satu-satunya cara yang paling efektif dalam penanggulangan kemiskinan.	Laksanakan paket reformasi yang dibutuhkan untuk memperbaiki iklim investasi dan meningkatkan pertumbuhan yang mendatangkan pekerjaan.	****	JM	JM
	Stabilitas harga makro dan inflasi yang rendah bermasalah bagi penduduk miskin.	Pelihara nilai tukar uang yang stabil dan kompetitif.	*****	JP	JM
	Daya saing ekspor penting untuk memelihara pertumbuhan.				
Produktivitas pertanian	Pembatasan perdagangan, terutama larangan impor beras merugikan penduduk miskin. Dengan adanya larangan impor, harga beras naik karena persediaan beras domestik tidak mencukupi permintaan nasional.	Hilangkan larangan impor beras untuk mengurangi fluktuasi harga bila nilai domestik rendah.	*****	JP	JP
	Produktivitas pertanian yang lebih tinggi adalah cara utama untuk keluar dari kemiskinan (dengan dua pertiga kepala rumah tangga miskin yang masih bekerja di bidang pertanian). Tetapi, dalam tahun-tahun ini, pertumbuhan produktivitas di sektor pertanian menjadi sangat rendah.	Bangkitkan kembali pertanian melalui investasi pada infrastruktur, penggalakan penelitian dan penyuluhan pertanian.	****	JM	JP
		Perbaiki produktivitas petani beras dan ekonomi pangan melalui irigasi dan manajemen pemasukan yang lebih baik. Promosikan kemitraan antara pedagang, pengolah dan produsen dalam sistem swasembada yang efektif.	****	JM	JP
		Percepat proses hak atas tanah dan relokasi lahan yang rusak dan gundul untuk penggunaan produktif.	****	JM	JM
		Dukung perluasan komoditas ekspor melalui perbaikan kualitas hasil bumi dan kampanye global.	***	JM	JM
	Promosikan diversifikasi hasil bumi yang bernilai jual dengan bantuan teknis kepada petani-petani kecil.	***	JM	JM	

JP : Jangka Pendek
JM : Jangka Menengah
JG : Jangka Panjang

Area kebijakan	Isu-isu dan Hambatan Utama	Tindakan spesifik	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
Jalan-jalan pedesaan	Akses jalan berkualitas baik adalah penghubung terkuat untuk mencapai kesejahteraan rumah tangga di Indonesia. Setelah krisis, akses jalan untuk penduduk miskin makin memburuk sebagai akibat dari rendahnya investasi pada infrastruktur jalan.	Luncurkan program berskala besar untuk investasi jalan pedesaan.	*****	JP	JP
	Desentralisasi telah menyebabkan alokasi sumber daya untuk investasi/pemeliharaan jalan tidak menarik karena keuntungannya telah diambil di luar pengeluaran yang menjadi tanggung jawab daerah.	Perbaiki kualitas jalan di kabupaten dan kecamatan, dan ciptakan sumber daya baru untuk pemeliharaan jalan agar penduduk miskin di pedesaan dapat terbung dengan pasar di perkotaan.	*****	JP	JP
	Kurangnya pemeliharaan merupakan masalah utama di mana pengeluaran di sektor ini dialihkan ke jaringan nasional dan pembangunan jalan baru. Upah minimum yang tinggi dapat mengurangi kemampuan penduduk miskin untuk mencari pekerjaan di sektor formal maupun informal.	Perkenalkan Sistem Manajemen Jalan di tingkat kabupaten untuk menentukan perencanaan dan penganggaran, dan menjamin bahwa anggaran tersebut cukup dan tepat sasaran.	***	JP	JM
Pasar tenaga kerja	Upah minimum riil telah meningkat tajam pada tahun-tahun belakangan ini.	Tingkatkan pendekatan berbasis komunitas bagi pembangunan dan pemeliharaan jalan desa dan kecamatan dengan perhatian khusus pada bantuan dan fasilitas teknis.	*****	JP	JM
	Peraturan uang pesangon dapat membatasi mobilitas di sektor formal pasar tenaga kerja.	Lakukan penelitian lanjutan mengenai dampak upah minimum pada pekerja miskin di sektor formal maupun informal.	***	JP	JM
	<i>Keuangan mikro</i> : masih ada potensi yang besar untuk menghubungkan rumah tangga dengan sistem keuangan untuk pertama kali. Beberapa lembaga di Indonesia berharap menjangkau secara aktif pengusaha miskin.	Kaji ulang dan revisi undang-undang perburuhan Indonesia pada tingkat nasional maupun daerah.	****	JP	JM
Pelayanan keuangan	<i>Keuangan mikro</i> : masih ada potensi yang besar untuk menghubungkan rumah tangga dengan sistem keuangan untuk pertama kali. Beberapa lembaga di Indonesia berharap menjangkau secara aktif pengusaha miskin.	Perkenalkan kontrak sosial baru berkaitan dengan upah minimum, pesangon dan cara-cara penyelesaian masalah perburuhan.	****	JP	JM
	<i>Pelayanan keuangan</i> : Menjamin bahwa mekanisme tabungan akan bernilai bagi rakyat miskin. Tabungan yang anti kemiskinan sangat besar manfaatnya bagi generasi selanjutnya	Perluas jangkauan pelayanan keuangan bagi penduduk miskin dan tingkatkan akses kredit komersial bagi perusahaan kecil dan mikro.	**	JP	JM / JG
	<i>Kredit perusahaan</i> : Banyak perusahaan mengalami hambatan kredit. UKM sering menyatakan bahwa kredit adalah satu dari dua hambatan bisnis yang utama.	Dukung satu atau lebih inisiatif yang ditujukan untuk menghubungkan pemijam mikro yang baru dengan sistem keuangan.	**	JP	JM
		Subsidi sebagian biaya untuk pembentukan kelompok, supervisi dan institusionalisasi.	**	JP	JP
		Dorong semua bank untuk menyediakan produk tabungan sederhana tanpa biaya.	**	JP	JM
		Dorong bank-bank komersial (dan BPR) untuk lebih transparan dalam rangka menentukan seberapa banyak pinjaman yang telah dipakai oleh perusahaan mikro/kecil.	*	JP	JM

Menjadikan Belanja Pemerintah Bermanfaat bagi Penduduk Miskin: Investasi pada Aset dan Kemampuan Penduduk Miskin

Area kebijakan	Isu-isu dan Hambatan Utama	Tindakan spesifik	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
Pendidikan	Investasi pendidikan perlu ditingkatkan pada ketrampilan dan kemampuan kerja generasi muda Indonesia. Bagi mereka yang melakukan kegiatan di luar pertanian baik di daerah perkotaan maupun pedesaan, prioritasnya adalah meningkatkan kemampuan mereka untuk mendapatkan pekerjaan yang lebih baik.	Lakukan investasi di bidang pendidikan dengan titik berat pada peningkatan akses dan keterampilan sekolah menengah dan kejuruan bagi penduduk miskin, sambil meningkatkan kualitas dan efisiensi sekolah dasar.	****	JM	JM / JG
	Nilai keuntungan pendidikan (<i>returns to education</i>) lebih banyak untuk tingkat pendidikan yang lebih tinggi, sehingga titik berat pendidikan tidak cukup pada tingkat sekolah dasar saja.	Tingkatkan akses sekolah menengah, sekolah kejuruan, dan balai latihan kerja bagi penduduk miskin lewat program yang terarah.	****	JP	JP / JM
	Keterjangkauan: di Indonesia, uang sekolah dan biaya-biaya lain menghalangi akses pendidikan bagi penduduk miskin, khususnya di tingkat sekolah menengah pertama.	Berikan beasiswa atau bantuan tunai langsung untuk meningkatkan angka partisipasi sekolah.	****	JP	JP / JM
	Kualitas mengajar rendah; perbaiki kualitas pembelajaran, terutama di tingkat sekolah dasar, berpihak pada rakyat miskin mengingat distribusi manfaat rata-rata saat ini.	Kurangi persyaratan sekolah dalam hal seragam dan biaya ekstra.	****	JP	JM
	Ada kendala dari sisi suplai, terutama di atas tingkat sekolah menengah pertama dan sekolah dasar di daerah-daerah terpencil.	Tingkatkan kualitas guru, perbanyak buku teks dan materi pengajaran di kelas untuk memperbaiki kualitas mengajar.	**	JP	JM
	Meningkatkan akses kesehatan dengan harga yang terjangkau merupakan salah satu prioritas strategi penanggulangan kemiskinan. Akhir-akhir ini, terdapat kenaikan yang besar dalam pengeluaran kesehatan. Namun demikian, sebagian besar dana digunakan untuk perawatan sekunder di rumah-rumah sakit. Sebagian besar dana yang dipakai untuk pengeluaran berasal dari sektor swasta di Indonesia.	Alihkan fungsi beberapa gedung sekolah dasar yang jumlah siswanya sedikit menjadi gedung sekolah menengah pertama, sambil secara selektif membangun gedung-gedung sekolah baru.	****	JM	JM
	Kualitas pelayanan kesehatan dasar masih rendah akibat langkanya tenaga profesional pemerintah. Akibatnya, permintaan akan pelayanan kesehatan umum menjadi rendah.	Lakukan investasi di bidang kesehatan dengan titik berat pada peningkatan kualitas fasilitas kesehatan dasar—baik pemerintah dan swasta—dan akses terhadap perawatan kesehatan yang lebih baik.	****	JM	JM
	Penduduk miskin dengan berat memanfaatkan penyedia pelayanan swasta, terutama di daerah pedesaan di mana akses terhadap pelayanan lain sangat sedikit.	Tingkatkan kualitas pelayanan yang tersedia di pusat kesehatan masyarakat (puskesmas).	****	JM	JM
		Atasi masalah manajemen organisasi kesehatan dan tinjau ulang struktur insentif dalam sektor tersebut.	****	JP	JM
		Berikan pelatihan kepada paramedis dan bidan swasta (dan juga pemerintah) terutama bagi mereka yang melayani daerah-daerah terpencil.	***	JP	JM

Area kebijakan	Isu-isu dan Hambatan Utama	Tindakan spesifik/Tindakan Khusus	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
Kesehatan	Penduduk miskin tidak menikmati manfaat subsidi yang mengalir ke pelayanan kesehatan sekunder dan tersier di rumah sakit karena akses terhadap fasilitas ini terbatas. Pada saat yang bersamaan, guncangan kesehatan merupakan sumber kerentanan di antara rumah tangga miskin di Indonesia.	Fasilitasi upaya menghubungkan penyedia pelayanan kesehatan ke dalam skema asuransi kesehatan bagi penduduk miskin sehingga mereka dapat terus menggunakan para penyedia jasa tersebut sesuai pilihan mereka dengan cara yang lebih terjangkau.	****	JP	JP / JM
		Lakukan investasi dalam aktivitas sisi permintaan yang meningkatkan akses rawat-inap di rumah sakit bagi penduduk miskin sehingga mereka dapat memanfaatkan rumah sakit tersebut.	****	JP	JM
Masalah-masalah kesehatan yang spesifik		Pastikan PT Askes memiliki struktur insentif yang benar agar skema asuransi kesehatan yang baru dapat disosialisasikan bagi penduduk miskin dan tepat sasaran.	****	JP	JM
	Tembakau merupakan pengeluaran utama bagi penduduk miskin dan membahayakan kesehatan serta keuangan mereka. Terlepas dari dampak yang merugikan ini, persepsi masyarakat terhadap tembakau dan industriinya tetap sangat positif.	Lakukan kampanye antitokok yang disebarluaskan yang secara spesifik ditargetkan bagi penduduk miskin.	***	JM	JM
	Kematian ibu hamil: angka kematian ibu hamil di Indonesia tinggi, yaitu 307 per 100.000 kelahiran.	Tingkatkan ketersediaan bidan-bidan trampi di daerah terpencil.	***	JP	JM
	Penduduk miskin masih sangat tergantung pada jasa dukun bayi karena kurangnya kesadaran mereka akan kesehatan, serta kesulitan mereka untuk memperoleh akses dan terjangkau bidan trampi.	Tingkatkan jumlah klinik bersalin, dan juga akses 24 jam untuk persalinan darurat dengan meningkatkan ketersediaan fasilitas, keterampilan jasa ini dan kondisi infrastruktur (seperti jalan-jalan) di sekeliling fasilitas ini.	***	JP	JM
		Tingkatkan keterampilan perawatan oleh tenaga profesional trampi dengan menjangkau mereka ke dalam skema asuransi kesehatan (seperti lewat PT Askes) yang dijalankan pemerintah.	***	JP	JM
		Lakukan kampanye untuk menyadari pentingnya pendampingan oleh bidan trampi.	***	JP	JM
	Kurang gizi: seperempat anak balita di seluruh Indonesia kekurangan gizi.	Lakukan penelitian lebih lanjut mengenai sebab tingginya kasus kurang gizi di Indonesia.	***	JP	JP
	Meskipun beberapa tahun terakhir tingkat kemiskinan telah berkurang, angka kurang gizi masih tetap sama.	Gelar kampanye untuk menginformasikan manfaat ASI eksklusif bagi gizi anak.	***	JP	JM
		Subsidi makanan tambahan yang mengandung bermacam-macam vitamin dan garam beryodium.	**	JP	JP
		Tingkatkan kualitas air yang diakses oleh penduduk miskin dengan menggunakan strategi terpisah bagi daerah-daerah perkotaan dan pedesaan.			
Air	Pengeluaran pemerintah untuk layanan penyediaan air dan sanitasi rendah.	Di daerah pedesaan, tirulah model penyediaan air yang dikelola oleh masyarakat untuk menjangkau penduduk yang tidak memiliki persediaan air yang cukup.	****	JP	JM

Area kebijakan	Isu-isu dan Hambatan Utama	Tindakan spesifik/Tindakan Khusus	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
Air	Sebagian besar air tidak disalurkan, terutama di daerah pedesaan, dan penyediaan secara swadaya oleh rumah tangga dan masyarakat mendominasi sektor ini.				
	Sektor air di perkotaan berada dalam kondisi kritis dalam hal penyaluran kepada rakyat miskin. Lebih dari 80 persen penduduk kota yang termiskin tidak memiliki akses air pipa.	Berikan perhatian lebih pada pengembangan sistem manajemen yang berkelanjutan, teknologi-alternatif, ganti rugi dan skala keekonomian.	****	JP	JM
	Mekanisme subsidi tidak menyentuh penduduk miskin karena mereka biasanya tidak termasuk dalam jaring penguna.	Di daerah perkotaan, perkuat kemampuan dan bangun struktur insentif bagi penyedia air bersih (PDAM) untuk merencanakan, menyalurkan dan memantau pelayanan. Berikan mandat dan insentif kepada PDAM untuk meningkatkan pelayanan di daerah-daerah pinggiran yang dihuni oleh penduduk miskin perkotaan.	****	JP	JM
	Jangkauan pelayanan sanitasi dalam hal pipa pembuangan limbah sangat rendah dan terjadi kegagalan yang besar dalam pemenuhan sanitasi.	Atasi krisis sanitasi yang dihadapi Indonesia dan penduduk miskin.	****	JP	JM
Sanitasi	Kurang dari 1 persen masyarakat Indonesia memiliki pipa pembuangan limbah dan 60 persen penduduk miskin kota tidak memiliki tanki septik	Rangsang permintaan sanitasi lewat kampanye untuk membangkitkan kesadaran dan dorong peningkatan pengeluaran di sektor swasta untuk kebersihan melalui kepemimpinan politik yang kuat.	****	JP	JM
	Jangkauan sanitasi yang rendah berdampak cukup signifikan pada bidang kesehatan dan lingkungan terutama bagi penduduk miskin, tetapi permintaan akan sanitasi tetap rendah.	Biayai investasi yang semakin bertambah namun berkelanjutan dengan mengembangkan strategi untuk meningkatkan pembiayaan sanitasi di antara semua pemain, misalnya melalui DAK untuk sanitasi.			

Menjadikan Perlindungan Sosial Bermanfaat Bagi Penduduk Miskin: Mengurangi Kerentanan Penduduk Miskin

Area kebijakan	Isu-isu dan Hambatan Utama	Tindakan spesifik	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
	<p>Meskipun kemiskinan di Indonesia relatif rendah, kerentanan terhadap kemiskinan masih tinggi. Terdapat 'pergerakan' yang cukup tinggi di sekitar garis kemiskinan, yang menyebabkan banyak orang hampir miskin yang keluar dan masuk garis kemiskinan.</p> <p>Sistem perlindungan sosial yang ada sebagian besar didominasi oleh subsidi harga BBM yang merugikan dan tidak memandang risiko serta kerentanan yang dihadapi penduduk miskin.</p>	<p>Tuntaskan pembangunan sistem perlindungan sosial yang komprehensif untuk mengatasi risiko dan kerentanan yang dihadapi penduduk miskin dan hampir-miskin.</p> <p>Beralihlah dari subsidi BBM ke skema perlindungan sosial yang lebih kecil dan tepat sasaran berdasarkan kebutuhan penduduk miskin.</p>	***	JP	JM / JG
	<p>1. Risiko terhadap kapasitas mata pencarian dan penghasilan secara signifikan lebih besar di antara rumah tangga yang lebih miskin.</p>	<p>Luncurkan program upah kerja dan bangun sistem kerja nasional dengan ukuran sedang, dengan upah yang sudah ditetapkan di bawah standar minimum untuk membantu penduduk miskin mengatasi kekurangannya mendapatkan karena kehilangan pekerjaan.</p>	*	JM	JM
	<p>2. Faktor-faktor yang memunculkan risiko selama masa bayi, awal masa kanak-kanak dan anak-anak usia sekolah secara signifikan lebih banyak dialami rakyat miskin. Dengan tidak adanya mekanisme untuk mengatasi masalah (coping mechanism), rumah tangga miskin terpaksa harus menghadapinya dengan cara yang buruk.</p>	<p>Pastikan bahwa pada saat penempatan program, tingkat upah tidak dimanipulasi oleh tekanan politik.</p>	*	JM	JM
	<p>3. Gangguan kesehatan merupakan sumber kerentanan yang penting di antara rumah tangga miskin di Indonesia.</p>	<p>Kembangkan program kupon atau skema bantuan tunai (seperti bantuan tunai bersyarat) yang dapat meningkatkan kemampuan penduduk miskin untuk menghadapi guncangan dan memungkinkan tetap lancarnya konsumsi tanpa mengurangi investasi SDM generasi mendatang.</p>	***	JP	JM
	<p>Beras adalah komoditas yang paling penting bagi penduduk miskin. Mereka membelanjakan hampir seperempat anggaran mereka untuk beras.</p> <p>Lebih dari tiga perempat penduduk miskin adalah pengonsumsi beras.</p> <p>Harga beras merupakan salah satu penentu penting kemiskinan pada tingkat rumah tangga di Indonesia.</p>	<p>Bangun dan perbaiki target skema jaminan kesehatan bagi penduduk miskin untuk meningkatkan akses rawat inap di rumah sakit bagi mereka, dan juga berikan subsidi penggunaan penyedia jasa swasta yang mereka pilih.</p> <p>Hilangkan pembatasan impor beras.</p> <p>Ganti pembatasan impor beras dengan tingkat pajak impor yang sesuai, yang memungkinkan perdagangan bebas untuk beras.</p>	***	JP	JM
			****	JP	JP
			****	JP	JP

Mengatasi risiko dan kerentanan penduduk miskin

Kebijakan beras

Area kebijakan	Isu-isu dan Hambatan Utama	Tindakan spesifik/Tindakan Khusus	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
	<p>Penargetan adalah tantangan tertentu di Indonesia. Dengan dikelompokkan signifikan di sekitar garis kemiskinan, sejumlah besar penduduk miskin keluar masuk garis kemiskinan dan rendahnya tingkat ketimpangan. Ini menyulitkan identifikasi penduduk miskin, terutama di daerah pedesaan.</p>	<p>Kembangkan lebih jauh sistem penargetan.</p> <p>Kembangkan penargetan geografis dan sistem penargetan rumah tangga.</p> <p>Variasikan tipe penargetan yang digunakan (tingkat masyarakat vs rumah tangga) dengan jenis program dan tingkat kemiskinan/ketidakestaraan pada kondisi tertentu.</p>	***	JP	JP
	<p>Norma budaya, yang mengangak program bagi rata di tingkat masyarakat, juga telah menyebabkan lemahnya penargetan.</p>	<p>Libatkan masyarakat dalam penargetan penduduk miskin agar mereka dapat memanfaatkan informasi setempat dan meningkatkan efektivitas penargetan.</p>	***	JM	JM
	<p>Indonesia akhir-akhir ini menyatakan pencatatan target terpadu untuk program Subsidi Langsung Tunai (SLT), di mana evaluasinya menunjukkan program ini dapat ditingkatkan.</p>	<p>Sosialisasikan kelompok target dengan baik untuk mengurangi pembagian keuntungan program.</p> <p>Verifikasi, perbarui dan perbaiki database kemiskinan. Simpan database ini sebagai catatan 'organik' bagi penduduk miskin.</p>	***	JM	JM
			***	JP / JM	JM

Penargetan

Mewujudkan Pemerintah yang Bermanfaat bagi Penduduk Miskin: Perbaiki Pelayanan

Area kebijakan	Isu-isu dan Hambatan Utama	Tindakan spesifik	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
Sistem Kebijakan, Perencanaan, dan Penganggaran	Prioritas penanggulangan kemiskinan saat ini tidak terkait dengan rencana dan anggaran sektoral. Rendahnya tingkat kapasitas serta insentif untuk perencanaan dan anggaran yang berpihak pada penduduk miskin.	Tingkatkan fokus kemiskinan dalam perencanaan dan penganggaran nasional untuk pemberian pelayanan.	****	JP	JP
	Lebih dari sepertiga pengeluaran pemerintah saat ini ada di tingkat pemerintah daerah sejak 2006.	Pastikan bahwa tujuan kabinet tercermin dalam anggaran. Perkenalkan orientasi hasil yang dititikberatkan pada penanggulangan kemiskinan untuk semua kementerian.	****	JP	JP
	Bantuan ke kabupaten tidak didistribusikan untuk menjangkau daerah-daerah miskin.	Berikan mandat kepada Bappenas dan Depkeu untuk menjamin bahwa prioritas penanggulangan kemiskinan yang mantap dimasukkan dalam rencana dan anggaran sektor.	****	JP	JP
Akuntabilitas Kelengkapan	Pemerintah pusat saat ini tidak meningkatkan sumber daya pemerintah daerah dan tidak menyediakan insentif bagi pengeluaran di tingkat daerah ke arah prioritas nasional.	Kembangkan kemampuan daerah dalam perencanaan dan penganggaran yang berpihak pada penduduk miskin.	****	JM	JM/JG
	Ketidakjelasan fungsi antara pemerintah pusat dan daerah menghambat kemampuan seluruh tingkat pemerintahan dan penyedia layanan untuk melayani penduduk miskin.	Revisi bantuan DAU agar lebih berpihak pada penduduk miskin dengan memasukkan komponen kemiskinan yang lebih kuat dalam formula kesenjangan fiskal.	**	JP	JM
	Ada tantangan yang signifikan untuk mereformasi pelayanan sipil. Para pegawai hanya mendapatkan insentif yang kecil sehingga mereka kurang giat, dan kekakuan sistem kepegawaian menghambat perekrutan yang fleksibel, mutasi dan promosi pegawai yang baik.	Gunakan DAK yang jumlahnya kini naik dua kali lipat untuk memprioritaskan penanggulangan kemiskinan, dan tingkalkan dana pemerintah daerah melalui dana pendamping. Dengan cara ini, targetkan juga daerah-daerah miskin atau daerah-daerah dengan indikator pengeluaran rendah pada wilayah program yang spesifik.	****	JP	JM
Akuntabilitas Kelengkapan	Suara warga negara dan masyarakat madani penting untuk memperbaiki akuntabilitas kelembagaan, tetapi sejumlah halangan menghambat proses partisipatoris yang tengah diadopsi oleh pemerintah.	Perjelas fungsi antara pemerintah pusat dan daerah dan di dalam unit-unit pemerintahan, di mana tanggung jawab didistribusikan sebagai berikut: <i>Pemerintah pusat</i> : mempunyai fungsi penting untuk membuat kebijakan, meningkatkan pegawai, informasi dan penentuan standar. <i>Pemerintah provinsi</i> : memperbaiki target dan standar daerah, membangun kemampuan, dan mengimplementasikan pelayanan antarkabupaten. <i>Pemerintah kabupaten</i> : mengembangkan perencanaan dan anggaran daerah, mengimplementasikan pelayanan.	****	JP	JM/JG
	Ada tantangan yang signifikan untuk mereformasi pelayanan sipil. Para pegawai hanya mendapatkan insentif yang kecil sehingga mereka kurang giat, dan kekakuan sistem kepegawaian menghambat perekrutan yang fleksibel, mutasi dan promosi pegawai yang baik.	Titikberatkan reformasi pelayanan sipil dengan memperbaiki praktik perekrutan, pembangunan kemampuan, sanksi dan penghargaan.	***	JM/JG	JM/JG
	Suara warga negara dan masyarakat madani penting untuk memperbaiki akuntabilitas kelembagaan, tetapi sejumlah halangan menghambat proses partisipatoris yang tengah diadopsi oleh pemerintah.	Perkuat suara warga negara dan masyarakat madani di tingkat nasional dan daerah.	***	JM/JG	JM/JG

Area kebijakan	Isu-isu dan Hambatan Utama	Tindakan spesifik/Tindakan Khusus	Prioritas	Waktu pelaksanaan	Hasil/dampak
Penilaian dan Pemantauan Penanggulangan Kemiskinan	Untuk memantau kemajuan tujuan penanggulangan kemiskinan, pengumpulan dan penggunaan data harus diperbaiki.	Perkuat pemantauan dan penilaian kemiskinan pada program-program kemiskinan.	***	JP	JM
		Mantapkan dengan baik sumber data yang ada dan yang muncul untuk lebih memahami dampak kemiskinan dan program.	***	JP	JM
		Perkuat sistem untuk memahami dan menganalisis kemiskinan dalam konteks desentralisasi.	***	JP	JM
		Gunakan peta kemiskinan dalam penargetan program.	***	JP	JM
		Hubungkan temuan pemantauan dengan umpan balik dan program sektoral secara lebih efektif untuk digunakan oleh pemerintah daerah. Kembangkan pendekatan untuk menyediakan informasi yang dikumpulkan menjadi rancangan program.	***	JP	JM

Lampiran



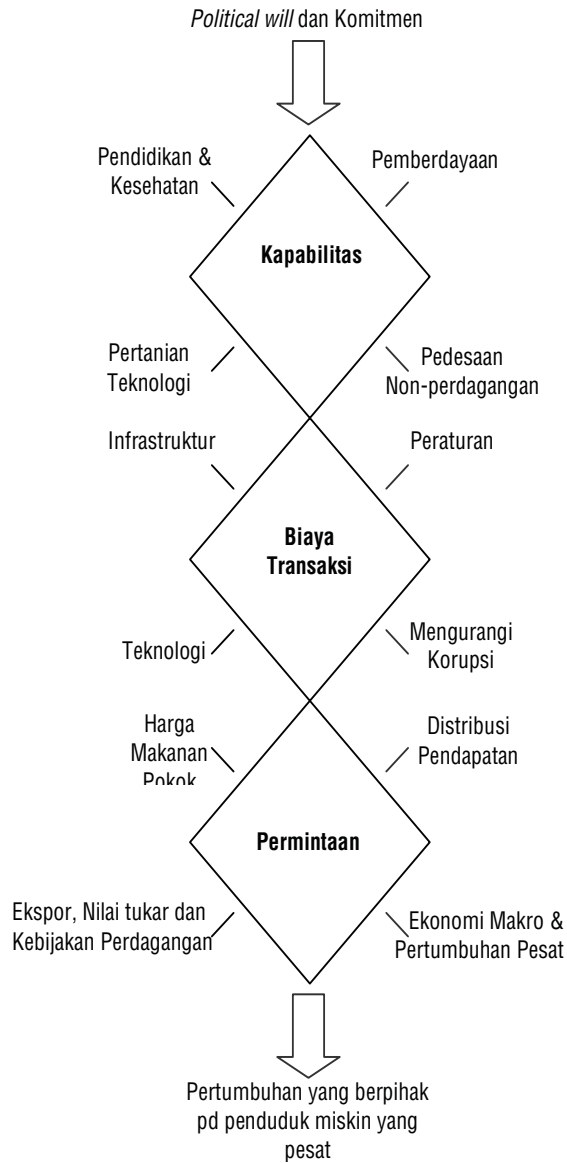
Lampiran II. 1 Garis kemiskinan, persentase dan jumlah total penduduk miskin di Indonesia

Berdasarkan daerah perkotaan-pedesaan, 1976-2005								
Tahun	Garis kemiskinan (Rp pengeluaran per kapita bulanan)		% penduduk miskin (indeks angka kemiskinan)			Jumlah penduduk miskin (juta)		
	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan+ Pedesaan	Perkotaan	Pedesaan	Perkotaan+ Pedesaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1976	4.522	2.849	38,79	40,37	40,08	10,0	44,2	54,2
1978	4.969	2.981	30,84	33,38	33,31	8,3	38,9	47,2
1980	6.831	4.449	29,04	28,42	28,56	9,5	32,8	42,3
1981	9.777	5.877	28,06	26,49	26,85	9,3	31,3	40,6
1984	13.731	7.746	23,14	21,18	21,64	9,3	25,7	35,0
1987	17.381	10.294	20,14	16,14	17,42	9,7	20,3	30,0
1990	20.614	13.925	16,75	14,33	15,08	9,4	17,8	27,2
1993	27.905	18.244	13,45	13,79	13,67	8,7	17,2	25,9
1996	38.426	27.413	9,71	12,30	11,34	7,2	15,3	22,5
1996*	42.032	31.366	13,62	19,77	17,55	9,6	24,6	34,2
1999	84.773	67.382	19,41	26,03	23,43	15,6	32,3	48,0
2002	130.449	96.512	14,46	21,10	18,20	13,3	25,1	38,4
2003	138.803	105.888	13,57	20,23	17,42	12,3	25,1	37,3
2004	143.455	108.725	12,13	20,11	16,70	11,4	24,7	36,1
2005					15,97			35,1

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS).

Catatan: * Menggunakan standar tahun 1998.

Lampiran II.2 Kerangka kerja untuk pertumbuhan ekonomi yang berpihak pada penduduk miskin



Sumber: Timmer, 2004.

Lampiran II. 3 Data empiris dari perubahan struktural di Indonesia

	Industri	Jasa	Pertanian	TOTAL	
1982					
Keluaran (Rp triliun)	58,2	69,5	32,3	162	
Proporsi PDB (%)	36,0	43,0	20,0	99,0	
Jumlah tenaga kerja (juta pekerja)	8,7	17,3	31,8	58	
Produktivitas kerja per pekerja (Rp juta)	6,7	4,0	1,0	2,8	
Proporsi pekerja secara total (%)	15,0	30,0	55,0	100,0	
1992					
Keluaran (Rp triliun)	119,2	125,2	53,7	298	
Proporsi PDB (%)	40,0	42,0	18,0	100,0	
Jumlah tenaga kerja (juta pekerja)	12,0	26,3	41,7	80	
Produktivitas kerja per pekerja (Rp juta)	10,0	4,8	1,3	3,7	
Proporsi pekerja secara total (%)	15,0	32,9	52,2	100,0	
1996					
Keluaran (Rp triliun)	171,2	171,8	64,4	407,3	
Proporsi PDB (%)	42,0	42,2	15,8	100,0	
Jumlah tenaga kerja (juta pekerja)	14,1	30,4	37,7	82,1	
Produktivitas kerja per pekerja (Rp juta)	12,2	5,6	1,7	5,0	
Proporsi pekerja secara total (%)	17,1	37,0	45,9	100,0	
1999					
Keluaran (Rp triliun)	151,3	162,6	65,4	379,2	
Proporsi PDB (%)	39,9	42,9	17,2	100,0	
Jumlah tenaga kerja (juta pekerja)	14,7	34,5	40,1	89,3	
Produktivitas kerja per pekerja (Rp juta)	10,3	4,7	1,6	4,2	
Proporsi pekerja secara total (%)	16,4	38,6	44,9	100,0	
2002					
Keluaran (Rp triliun)	179,1	188,2	71,3	438,6	
Proporsi PDB (%)	40,8	42,9	16,3	100,0	
Jumlah tenaga kerja (juta pekerja)	15,7	32,4	39,2	87,3	
Produktivitas kerja per pekerja (Rp juta)	11,4	5,8	1,8	5,0	
Proporsi pekerja secara total (%)	17,9	37,1	44,9	100,0	
2002 [2]					
Keluaran (Rp triliun)	635,7	594,5	239,3	1.469,5	
Proporsi PDB (%)	43,3	40,5	16,3	100,0	
Number of workers (million workers) [6]	15,7	32,4	39,2	87,3	
Produktivitas kerja per pekerja (Rp juta)	40,6	18,3	6,1	16,8	
Proporsi pekerja secara total (%)	17,9	37,1	44,9	100,0	
2004 [2]					
Keluaran (Rp triliun)	677,4	674,7	255,2	1.607	
Proporsi PDB (%)	42,1	42,0	15,9	100,0	
Jumlah tenaga kerja (juta pekerja)	16,2	33,7	40,1	90,0	
Produktivitas kerja per pekerja (Rp juta)	41,8	20,0	6,4	17,9	
Proporsi pekerja secara total (%)	18,0	37,4	44,6	100,0	
% pertumbuhan keluaran	1982-1992	7,2	5,9	5,1	6,1
	1992-1996	9,0	7,9	4,5	7,8
	1996-1999	-4,1	-1,8	0,5	-2,4
	1999-2002	5,6	4,9	2,9	4,8
	2002-2004	3,2	6,3	3,2	4,5
% pertumbuhan kesempatan kerja	1982-1992	3,2	4,2	2,7	3,2
	1992-1996	4,0	3,6	-2,6	0,7
	1996-1999	1,4	4,2	2,1	2,8
	1999-2002	2,2	-2,1	-0,7	-0,7
	2002-2004	1,7	1,9	1,1	1,5
% pertumbuhan produktivitas pekerja	1982-1992	4,0	1,7	2,3	2,9
	1992-1996	5,0	4,3	7,1	7,1
	1996-1999	-5,6	-6,0	-1,6	-5,2
	1999-2002	3,4	6,9	3,6	5,6
	2002-2004	1,5	4,4	2,1	2,9

Sumber: Data PDB di laporan keuangan nasional dan data tenaga kerja Susenas.

Catatan: 1. PDB riil berdasarkan tahun 1993: 1982, 1992, 1996, 1999 dan 2002.

2. GDP Riil berdasarkan tahun 2000: 2000 dan 2004.

3. Sektor terdiri dari pertambangan, manufaktur, listrik, gas, sarana air dan konstruksi.

4. Sektor jasa mencakup perdagangan, usaha restoran, hotel, transportasi, pergudangan, komunikasi, keuangan, asuransi, real-estate, pelayanan usaha dan umum.

5. Kesempatan kerja didefinisikan antara lain: wirausaha tanpa tenaga pembantu, wirausaha dengan dibantu anggota rumah tangga yang sama, wirausaha dengan dibantu pekerja reguler, karyawan dan pekerja keluarga berusia 10 tahun atau lebih (agar konsisten dengan data tahun 1982).

6. Tidak termasuk Aceh, Maluku dan Papua.

7. Produktivitas tenaga kerja didefinisikan sebagai PDB per pekerja.

Lampiran II. 4 Rata-rata pendapatan per kapita dari masing-masing sumber (nasional, pedesaan, perkotaan)

	National		Pedesaan		Perkotaan	
	1993	2002	1993	2002	1993	2002
Upah	36,05	36,29	28,97	27,55	50,12	46,74
Pertanian	25,00	22,11	36,29	36,03	4,11	5,46
Non pertanian	19,93	21,11	16,79	16,86	26,16	26,19
Kepemilikan	10,20	7,81	10,48	7,66	9,65	8,00
Transfer	2,13	5,12	1,26	4,2	3,85	6,22
Penerima	3,24	3,88	3,15	3,64	3,42	4,18
Lain-lain	2,94	3,57	3,06	3,94	2,69	3,12

Sumber: Susenas.

Lampiran II. 5 Peningkatan kesempatan kerja di sektor non-pertanian lebih tinggi daripada prediksi yang dibuat dengan angka pertumbuhan rata-rata kesempatan kerja (1982-2002)

	Aktual 1982	Prediksi 1993	Aktual 1993	Selisih
	('000)	('000)	('000)	('000)
Pertanian	30,487	42,557	39,137	-3,420
Non-pertanian	25,724	35,909	39,329	3,420
Pedesaan	15,939	22,250	18,992	-3,258
Perkotaan	9,785	13,659	20,337	6,678
Semua sektor	56,211	78,466	78,466	0

(Berdasarkan pertumbuhan rata-rata kesempatan kerja tahunan 3,03 persen)

	Aktual 1993	Prediksi 2002	Aktual 2002	Selisih
	('000)	('000)	('000)	('000)
Pertanian	39,137	43,348	39,035	-4,313
Non-pertanian	39,329	43,561	47,874	4,313
Pedesaan	18,992	21,035	16,785	-4,250
Perkotaan	20,337	22,526	31,088	8,562
Semua sektor	78,466	86,909	86,909	0

(Berdasarkan pertumbuhan rata-rata kesempatan kerja tahunan 1,14 persen)

	Aktual 1982	Prediksi 2002	Aktual 2002	Selisih
	('000)	('000)	('000)	('000)
Pertanian	30,487	47,137	39,035	-8,102
Non-pertanian	25,724	39,772	47,874	8,102
Pedesaan	15,939	24,644	16,785	-7,859
Perkotaan	9,785	15,128	31,088	15,960
Semua sektor	56,211	86,909	86,909	0

(Berdasarkan pertumbuhan rata-rata kesempatan kerja tahunan 2,18 persen)

Sumber: McCulloch, Timmer, dan Weisbrod, 2006.

Catatan: Kolom prediksi memuat jumlah pekerja yang akan dapat tertampung di sektor tertentu, jika semua sektor mengalami pertumbuhan pada tingkat yang setara dengan pertumbuhan rata-rata kesempatan kerja tahunan.

Lampiran II. 6 Pedesaan dan kegiatan ekonomi informal ternyata menyerap tenaga kerja ketika krisis

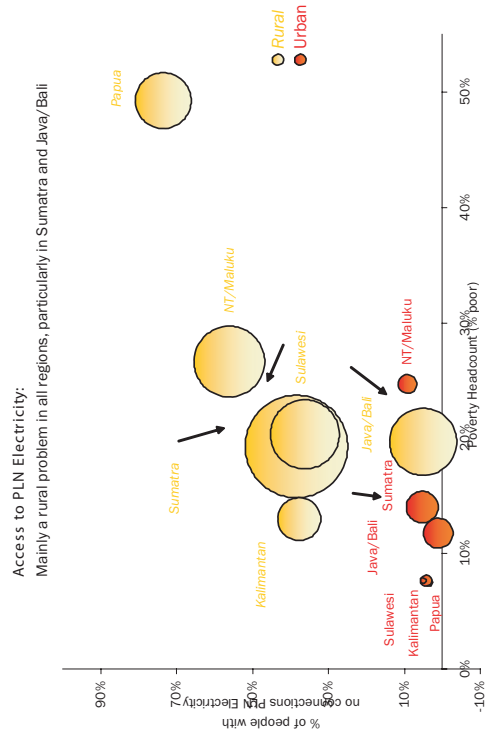
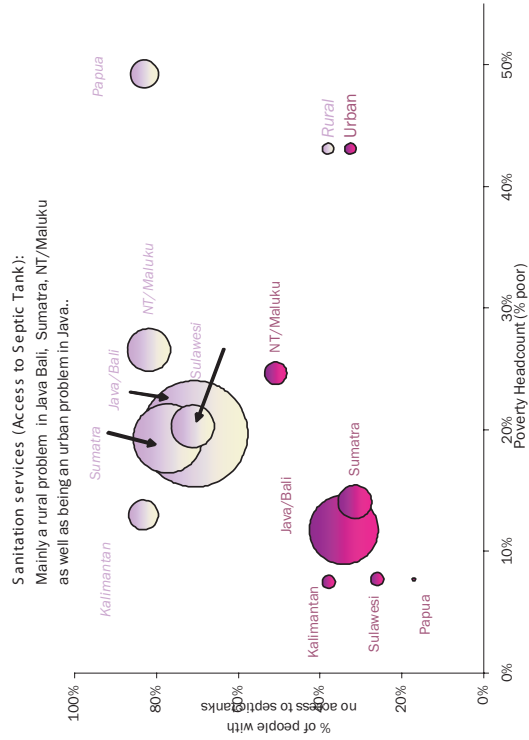
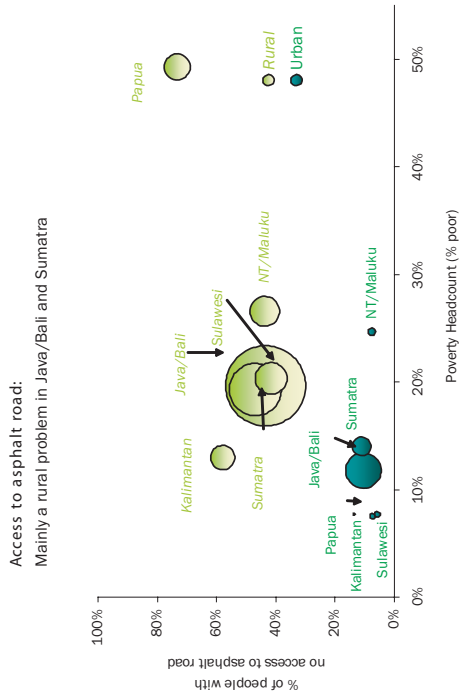
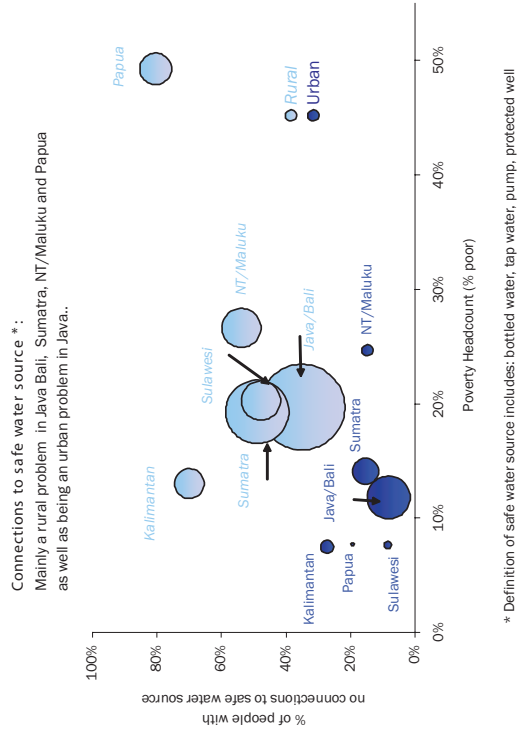
(Tenaga kerja berdasarkan sektor, formal/informal 1996-2004)

	Formal				Informal				Total
	Pertanian	Industri	Manufaktur	Total	Pertanian	Industri	Manufaktur	Total	
Jumlah tenaga kerja (Ribuan)									
1996	5.233	11.833	19.765	36.831	31.268	3.433	12.369	47.070	83.900
1997	5.207	12.792	20.308	38.306	29.583	3.511	14.005	47.099	85.406
1998	5.720	10.999	19.720	36.439	33.695	3.279	14.260	51.233	87.672
1999	6.438	12.141	19.831	38.410	31.940	3.704	14.763	50.407	88.817
2000	6.079	11.198	17.811	35.087	34.602	4.464	15.685	54.751	89.838
2001	3.716	12.127	19.158	35.001	36.028	4.888	14.891	55.806	90.807
2002	3.313	11.548	18.810	33.671	37.321	5.646	15.009	57.976	91.647
2003	3.154	11.213	18.432	32.799	39.888	5.222	14.901	60.011	92.811
2004	3.134	11.386	19.990	34.509	37.475	5.488	16.251	59.213	93.722
Proporsi kesempatan kerja (%)									
1996	6,2	14,1	23,6	43,9	37,3	4,1	14,7	56,1	100,0
1997	6,1	15,0	23,8	44,9	34,6	4,1	16,4	55,1	100,0
1998	6,5	12,5	22,5	41,6	38,4	3,7	16,3	58,4	100,0
1999	7,2	13,7	22,3	43,2	36,0	4,2	16,6	56,8	100,0
2000	6,8	12,5	19,8	39,1	38,5	5,0	17,5	60,9	100,0
2001	4,1	13,4	21,1	38,5	39,7	5,4	16,4	61,5	100,0
2002	3,6	12,6	20,5	36,7	40,7	6,2	16,4	63,3	100,0
2003	3,4	12,1	19,9	35,3	43,0	5,6	16,1	64,7	100,0
2004	3,3	12,1	21,3	36,8	40,0	5,9	17,3	63,2	100,0

Sumber: Sakernas.

Lampiran III.1 Dimanakah penduduk miskin yang kekurangan akses pelayanan infrastruktur dasar berdiam?

(Ukuran gelembung mengindikasikan jumlah penduduk miskin didaerah (perkotaan/pedesaan) yang kekurangan pelayanan untuk jenis infrastruktur tertentu)



Sumber: Susenas 2004, perhitungan staff Bank Dunia.

Lampiran III.2 Elastisitas pertumbuhan kemiskinan (tabel pendukung untuk Gambar 3.8)

Variabel dependen: Angka kemiskinan (Po)	Spesifikasi					
					Perkotaan	Pedesaan
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)	(4)
Ln Real Mean PCE (rmexp)	-2,18	-2,102	-2,09	-2,483	-2,612	-2,519
	0,110***	0,110***	0,109***	0,123	0,265	0,144
Ln Gini Ratio (ginibase)	-0,377	-0,494	-0,646	-0,645	-2,069	-0,557
	0,082***	0,088***	0,103***	0,195***	0,661***	0,241**
Periode dasar FGTO (p0ubase)		-0,038	-0,092	-0,083	-0,071	-0,048
		0,020*	0,025***	0,023***	0,061	0,033
Sumatra			-0,075	-0,073	1,344	0,24
			0,032**	0,335	0,881	0,438
Kalimantan			-0,075	-0,922	-3,982	-0,244
			0,040*	0,537*	1,717**	0,591
Sulawesi			-0,049	-0,614	-1,116	-0,373
			0,03	0,405	1,616	0,49
NT/Maluku			0,108	0,484	2,519	0,036
			0,038***	0,282*	0,905***	0,328
Papua			-0,115	-0,294	0,831	1,255
			0,131	0,576	0,864	0,622**
Ln Gini Ratio (ginibase)* Sumatra				0,011	1,282	0,22
				0,252	0,752*	0,317
Ln Gini Ratio (ginibase)* Kalimantan				-0,625	-2,927	-0,116
				0,398	1,384**	0,422
Ln Gini Ratio (ginibase)* Sulawesi				-0,45	-0,691	-0,28
				0,318	1,343	0,368
Ln Gini Ratio (ginibase)* NT/Maluku				0,347	2,163	0,012
				0,216	0,792***	0,246
Ln Gini Ratio (ginibase)* Papua				-0,23	0,925	0,934
				0,477	0,752	0,516*
Ln Real Mean PCE (rmexp)* Sumatra				-0,025	-0,032	0,031
				0,138	0,264	0,161
Ln Real Mean PCE (rmexp)* Kalimantan				-0,247	-1,367	0,239
				0,242	0,434	0,233
Ln Real Mean PCE (rmexp)* Sulawesi				0,385	-0,548	0,359
				0,197	0,696	0,154
Ln Real Mean PCE (rmexp)* NT/Maluku				1,36	0,565	1,631
				0,119	0,428	0,137
Ln Real Mean PCE (rmexp)* Papua				1,142	-0,316	1,996
				0,283	0,385	0,187
Konstan	-0,574	-0,787	-1,011	-0,926	-2,645	-0,692
	0,105***	0,120***	0,141***	0,257***	0,749***	0,320**
Berbagai pengamatan	304	304	304	304	153	151
Jumlah anggota kelompok (prov pedesaan)	52	52	52	52	26	26

Sumber: Friedman, 2006.

Catatan: Standar error dalam kurung

* signifikan di tingkat 10persen; ** signifikan di tingkat 5 persen; *** signifikan di tingkat 1 persen

Lampiran III.3 Keragaman korelasi-korelasi kemiskinan dan kendala, di masing-masing daerah

(tabel pendukung untuk Kotak 3.7)

(Dekomposisi berbagai perubahan yang terjadi pada tingkat kemiskinan: pendekatan absolut)

	Sumatra dengan Jawa	Kalimantan dengan Jawa	Sulawesi dengan Jawa	NT/Maluku dengan Jawa	Papua dengan Jawa
Nilai awal	17.6538	12.3500	18.5400	29.2100	54.7500
Nilai akhir (2002)	17.2192	17.2192	17.2192	17.2192	23.3400
Perubahan kemiskinan	-0.4346	4.8692	-1.3208	-11.9908	-31.4100
Efek pertumbuhan	-4.9840	1.4220	-1.4700	-17.7180	-23.7950
Efek distribusi	4.5494	3.4472	0.1492	5.7272	-7.6150
Efek harga keseluruhan	-9.0574	-3.2413	-9.8593	-5.2834	-23.6573
Jenis kelamin	-4.5071	-1.2402	-2.1358	-3.6415	-18.7518
Tingkat pendidikan kepala rumah tangga	-2.5653	-2.7900	-4.5846	-6.1859	7.4315
Pengalaman	2.3506	0.8942	-2.3094	4.3264	-1.9533
Tingkat pendidikan anggota RT	-3.0354	-0.8445	-2.6939	-0.7317	-3.7876
Aset: status RT	0.1011	0.2532	2.7575	3.6566	-11.3646
Tingkat kepadatan	-0.1573	0.1516	0.1859	-1.2997	-0.6172
Akses pendidikan lanjutan	0.2261	0.0538	0.3456	0.5018	1.3611
Akses kursus informal	-0.3796	-0.3336	0.0734	-0.0915	-0.0930
Akses kredit	-0.9602	-0.6069	-0.5792	-0.4440	0.2368
Akses infrastruktur	-1.1262	0.7863	-1.9201	-0.5716	3.8808
Akses komunikasi	0.9959	0.4348	1.1480	-0.8022	0.0000
Efek pilihan pekerjaan	-0.4383	0.3194	0.0373	1.1552	-4.7895
Pengembalian RT dari pekerjaan	0.1043	-0.8473	-0.2655	1.3024	0.9739
Pengembalian dari anggota RT yang lain	1.2063	1.4087	1.7430	2.1657	2.2507
Kapasitas dasar dari pilihan pekerjaan (oc)	-1.7489	-0.2421	-1.4402	-2.3128	-8.0142
Efek konstan	14.1327	14.7461	11.3083	11.1295	5.0596
Non observables» varians	0.5014	0.6781	0.09 ¹ -n	-0.1225	0.4355
Price + residual variance + occupational effect	5.1384	12.5023	1.5795	6.8787	-22.9518
Efek populasi	-5.5730	-7.6331	-2.9003	-18.8695	-8.4582

Sumber: Susenas.

Lampiran III.4 Microeconomic simulation of changes in poverty

Poverty reduction is a complex dynamic process. Several inter-related factors can affect the process at the same time: for example, the combined effects of changes in personal earnings, changes in occupational status, changes in the demographic composition of families, and replacement of older cohorts by younger, better-educated and more productive cohorts. We need to identify the economic and social causes behind these various phenomena, and the way they interact with each other.

How can we identify these factors and their related contributions to the change of poverty? We will use microeconomic simulations to decompose changes of poverty in two different years and among different regions, into contributions of three sets of phenomena: (i) changes in the socio-demographic structure of the population, the assets and personal or household characteristics in the population (endowment or population effect); (ii) changes in the structure of earnings/expenditures, the returns to those assets and characteristics (price effect); and (iii) changes in occupational choice behavior, how people use those assets and characteristics in the labor market (occupational-choice effect).

Why do we need to do micro-simulation decomposition in addition to the scalar decomposition of changes in poverty by population subgroups? The scalar decomposition has several limitations. Although single inequality and poverty indices are useful summary statistics, they do not tell what happened to the distribution. Scalar inequality measures, such as Gini coefficient or poverty indices, are generally used to summarize distribution, but a single number does not tell the whole story. A decrease in Gini coefficient can be a story of the poor getting better or the rich getting worse. We cannot infer whether poverty increases or decreases, and what happens to the poor and the not-so-poor based on the Gini coefficient alone. Similarly a decline in the headcount index does not give us information on what happens to the upper part of the distribution. This scalar decomposition also does not easily allow for controls. Therefore, we cannot isolate impacts of key variables or distinguish contributions of changes in assets or changes in the market-returns to it. The simulation of entire distributions addresses the shortcomings of scalar decompositions.

Using this simulation method, we want to first evaluate the effect of the change in the coefficients of the expenditure functions—what we have called ‘price effect’—on the distribution of expenditure. The price effect is obtained by comparing the initial distribution and the hypothetical distribution obtained by simulating the population observed at date t the remuneration structure observed at date ℓ . To get this simulated income, we replace in the 1999 sample the household expenditure by the value obtained using the function estimated for 2002, while keeping the observable and unobservable characteristics of the households constant. While the overall price effect is obtained by modifying all the coefficients b at the same time, it is also interesting to evaluate the effect of a change in only a subset of these coefficients, possibly a single coefficient. For instance, one may want to evaluate the effects of the change in the rate of return to education or to experience. The analysis is only partial in the sense that we do not seek to understand how these three forces may have interacted with each other and it also abstracts from general equilibrium impact. However, we believe this can yield insights into the evolution of poverty and its relationship with the process of economic development in Indonesia.

We conduct two different kinds of simulation. The first is what we called absolute-approach simulation where we applied the 2002 coefficient to the 1999 data. The second, called the relative approach, is done by holding the mean of expenditure constant while we did the partial simulations. The absolute approach will identify an effect as being pro-poor if it accompanied by absolute reduction of poverty, while the relative approach considers an effect as being pro-poor if the poor benefit more from the changes than the rich, in relative or absolute terms. The relative approach will identify the impact of the simulated changes on the distribution, whether it is an equalizing or an inequality-increasing factor.

Lampiran V. 1 Inpres development grants

Prior to the introduction of the Dana Alokasi Umum (General Allocation Fund, or DAU) in 2001, Indonesia's transfer system consisted of the Subsidi Daerah Otonom (Autonomous Region Subsidy, or SDO) and Inpres. The SDO was to fully support routine expenditures at the local level, while the Instruksi Presiden (Presidential Instruction, or Inpres) gave grants for local development activities, which started as specific (earmarked) grants but developed into more general block grants over the period from the 1960s to the 1990s. During this period, the Inpres grants changed considerably in their structure and function.

In an attempt to address regional disparities and national development objectives, the government launched an intergovernmental financing scheme or development transfer known as Instruksi Presiden (Presidential Instruction, or Inpres for short). These transfers can be classified as specific or discretionary general purpose block grants from the national government to sub-national governments to finance basic education, health services, reforestation or small economic activities. The Inpres grants were divided into the following four categories: (i) Inpres Dati I are grants made to provincial level governments; (ii) Inpres Dati II are per capita grants provided for infrastructure projects at the district/municipality level; (iii) Inpres Desa are grants for village development; and (iv) Inpres Desa Tertinggal (IDT) are specific grants designed to assist village development in poor or 'left-behind' areas.

The IDT began in 1994 with geographical targeting to provide small-scale credit to poor households living in more than 200 villages in such 'left-behind' areas across Indonesia. A total of US\$200 million per year over a three year period (1994-96) was disbursed (Pangestu and Azis, 1994, World Bank 1995). Each participating village receives a block grant of Rp 20 million (US\$8,700)¹ to Rp 60 million. These grants are used by village working groups (Kelompok Masyarakat, or Pokmas) for infrastructure development, to address the lack of quality infrastructure and its impact on poverty (Sumadiningrat).

Between 1995 and 2000, intergovernmental transfers made up a large portion of total regional government revenue of about 75 percent. Lewis (2002) finds that SDO transfers were most important of around 38 percent of total regional government revenues, 31 percent for provinces and 43 percent for districts/municipalities (Lewis, 2002). Inpres grants followed with 23 percent of total regional government revenues, 6 percent of provincial and 28 percent of district/municipality revenues (Lewis, 2002).

Most analysts seem to have concluded that, in general, the Inpres system had a relatively positive impact on regional social and economic development in Indonesia over three decades (Lewis, 2002). Furthermore, a significant amount of regional infrastructure was financed by Inpres grants. But while Inpres grants have financed substantial improvements in local infrastructure and social services they have not provided a lasting solution to the problem of financially weak or dependent local governments (Devas, 1989). Although Inpres grants are not specifically designed as a pro-poor policy and targeted to the poor, the increased access to basic services through the construction of schools and community health centers, rural electricity programs and expansion of roads and communication networks, and improvements in supply of clean water, all benefit the poor.

¹ Dengan nilai tukar Rp 2.300 per AS\$.

Lampiran V.4 Pengeluaran pembangunan infrastruktur per sektor dan tingkat pemerintahan (nominal Rp miliar)

Tabel pendukung untuk Gambar 5.14 dan Gambar 5.16

	FY94	FY95	FY96	FY97	FY98	FY99	FY00	FY01	FY02	FY03	FY04
Total belanja utk sarana air, irigasi, jaringan jalan, listrik											
Pusat	7.088,3	7.186,1	7.370,3	8.782,4	11.153,4	7.731,5	6.383,2	6.732,5	8.468,9	10.650,8	8.352,1
Provinsi	788,6	975,5	1.104,7	1.203,8	988,4	1.395,6	1.482,2	2.052,8	3.219,2	4,844	5,894
Kabupaten/kota	1.530,6	1.751,6	2.012,2	2.100,3	1.710,5	2.162,7	3.357,3	6.263,6	7.778,8	13,325,5	12,271,6
Total	9.407,6	9.913,1	10.487,2	12.086,5	13.852,3	11.279,8	11,222,8	15,048,9	19,466,9	28,820,5	26,517,5
Belanja pembangunan sarana air dan sanitasi											
Pusat	780,1	847,6	862,0	879,8	2.057,3	1.064,4	1,230,6	2,135,9	1,834,4		
Provinsi	18,9	68,2	96,0	99,3	47,3	147,3	123,5	189,5	379,8		
Kabupaten/kota	43,4	17,6	18,9	34,3	21,2	51,8	88,3	312,8	358,3		
Total	842,4	933,4	976,9	1.013,4	2.125,9	1.263,5	1,442,3	2,638,2	2,572,4		
Belanja pembangunan sistem irigasi											
Pusat	942,7	940,9	1.256,7	1.259,2	1.517,5	1.589,8	1.590,0	2.132,9	1.550,9		
Provinsi	110,0	128,8	140,1	141,4	231,0	239,8	236,8	216,2	260,1		
Kabupaten/kota	0,1	45,9	52,7	52,6	52,1	83,2	175,0	424,0	646,3		
Total	1.052,8	1.115,7	1.449,4	1.453,1	1.800,5	1.912,9	2,001,8	2,773,1	2,457,2		
Belanja pembangunan jaringan jalan											
Pusat	3.843,2	3.549,9	3.728,6	4.863,9	4.460,1	3.559,4	2,637,3	1,933,7	3,692,2		
Provinsi	652,9	768,9	862,9	959,0	707,8	990,7	1,115,4	1,641,9	2,543,9		
Kabupaten/kota	1.469,0	1.668,5	1.921,6	1.987,0	1.615,5	2.000,0	3,043,3	5,427,4	6,534,8		
Total	5.965,1	5.987,4	6.513,0	7.809,9	6.783,4	6.550,1	6,795,9	9,003,1	12,770,8		
Belanja pembangunan sarana listrik											
Pusat	1.522,3	1.847,7	1.523,0	1.779,6	3.118,5	1.517,9	925,4	530,0	1,391,5		
Provinsi	6,8	9,5	5,7	4,1	2,4	7,8	6,5	5,2	35,4		
Kabupaten/kota	18,0	19,5	19,1	26,5	21,7	27,7	50,7	99,4	239,5		
Total	1.547,2	1.876,7	1.547,9	1.810,1	3.142,6	1.553,3	982,7	634,6	1,666,5		

Sumber: Data SIKD untuk belanja pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dan data DepKeu untuk belanja pusat.

Catatan:

1. Belanja otonomi di Timor timur tidak dimasukkan dalam analisa tahun 1994-97 untuk menjamin keterbandingan antar waktu.
2. Belanja untuk sektor listrik di tingkat pusat diambil dari 40 persen belanja sub-sektor energi.
3. Belanja otonomi per-sektor yang dibandingkan setelah tahun 2003 tidak tersedia akibat adanya perubahan koding pada data SIKD. Untuk mengklasifikasi ulang data ini secara terbanding perlu dilakukan penggarapan lebih lanjut.

Lampiran V.5 Hanya 18 persen penduduk miskin di perkotaan memiliki akses air keran

(Sumber air minum berdasarkan kuintil pengeluaran per kapita)

		Kuintil pengeluaran per kapita					
		1 (Poor)	2	3	4	5	Total
TOTAL	Air kemasan	184.546	325.857	499.092	906.583	2.955.297	4.871.375
	Air keran	3.997.992	5.244.701	6.988.516	9.596.061	14.180.639	40.007.909
	Pompa	3.860.545	4.854.166	6.010.679	7.638.176	8.790.111	31.153.677
	Sumur terlindungi	16.997.656	17.929.366	16.716.186	14.804.233	11.017.387	77.464.828
	Sumur tidak terlindungi	6.914.060	5.784.827	5.133.612	3.935.833	2.272.535	24.040.867
	Mata air terlindungi	4.996.525	4.053.708	3.481.889	2.795.909	1.788.992	17.117.023
	Mata air tidak terlindungi	3.227.920	2.066.331	1.610.966	1.217.104	553.632	8.675.953
	Sungai	1.737.656	1.525.658	1.403.568	1.119.693	633.822	6.420.397
	Tampungan air hujan	1.285.894	1.387.382	1.304.578	1.139.223	990.106	6.107.183
	Lain-lain	165.318	195.041	217.862	215.179	184.087	977.487
Total	43.368.112	43.367.037	43.366.948	43.367.994	43.366.608	216.800.000	
Yang memiliki akses air keran (%)	9,22	12,09	16,11	22,13	32,70	18,45	
URBAN 2004		1 (miskin)	2	3	4	5	Total
PERKOTAAN	Air kemasan	140.884	229.834	391.395	747.126	2.648.199	4.157.438
	Air keran	2.496.491	3.643.995	5.250.385	7.697.227	12.230.753	31.318.851
	Pompa	2.077.299	2.569.447	3.421.088	4.894.541	6.449.541	19.411.916
	Sumur terlindungi	6.089.765	6.064.635	5.971.829	5.714.273	5.062.132	28.902.634
	Sumur tidak terlindungi	1.491.191	1.107.866	933.522	736.737	560.527	4.829.843
	Mata air terlindungi	564.469	453.956	330.178	313.156	274.817	1.936.576
	Mata air tidak terlindungi	287.408	161.806	150.441	81.211	50.250	731.116
	Sungai	142.280	116.006	110.721	78.603	62.671	510.281
	Tampungan air hujan	263.812	269.345	317.177	301.330	319.740	1.471.404
	Lain-lain	71.215	96.200	80.106	80.736	118.475	446.732
Total	13.624.814	14.713.090	16.956.842	20.644.940	27.777.105	93.716.791	
Yang memiliki akses air keran (%)	18,32	24,77	30,96	37,28	44,03	33,42	
		Kuintil pengeluaran per kapita					
		1	2	3	4	5	Total
PEDESAAN	Air kemasan	43.662	96.023	107.697	159.457	307.098	713.937
	Air keran	1.501.501	1.600.706	1.738.131	1.898.834	1.949.886	8.689.058
	Pompa	1.783.246	2.284.719	2.589.591	2.743.635	2.340.570	11.741.761
	Sumur terlindungi	10.907.891	11.864.731	10.744.357	9.089.960	5.955.255	48.562.194
	Sumur tidak terlindungi	5422.869	4.676.961	4.200.090	3.199.096	1.712.008	19.211.024
	Mata air terlindungi	4.432.056	3.599.752	3.151.711	2.482.753	1.514.175	15.180.447
	Mata air tidak terlindungi	2.940.512	1.904.525	1.460.525	1.135.893	503.382	7.944.837
	Sungai	1.595.376	1.409.652	1.292.847	1.041.090	571.151	5.910.116
	Tampungan air hujan	1.022.082	1.118.037	987.401	837.893	670.366	4.635.779
	Lain-lain	94.103	98.841	137.756	134.443	65.612	530.755
Total	29.743.298	28.653.947	26.410.106	22.723.054	15.589.503	123.100.000	
Yang memiliki akses air keran (%)	5,05	5,59	6,58	8,36	12,51	7,06	

Sumber: Susenas, 2004.

Lampiran VI.1 Parameters And Performance Of Indonesia's Principal Targeted Social Programs

(Berdasarkan analisa yang dilaksanakan oleh Lembaga Penelitian SMERU 2005 untuk Indonesia Poverty Assessment)

	Raskin (subsidized rice)	Scholarships	Health Cards
Objective:	Food Security	Access to Education	Access to Healthcare
Description of Program and Social Safety Net Goal	Special Market Operation (OPK) program: sales of subsidized rice to households. The Raskin (subsidized rice for the poor) program is a government program intended to provide social protection to poor families in meeting their food adequacy and reducing their financial burden by providing rice in subsidized price. It is supposed to distribute 20 kg of rice per family per month at a price of Rp 1,000 per kg at specified distribution points.	Scholarships and block grants providing financing directly to elementary, junior and secondary school students, and block grants to selected schools	Subsidies for basic medical services, operational support for health centers, medicine and imported medical equipment, family planning services, nutrition, and midwife services.
Budget Allocation	In 2002, Gol allocated almost Rp 4.23 trillion for the Raskin program, and has increased this Rp 4.83 trillion in 2003, Rp 4.83 trillion in 2004, and Rp 4.68 trillion in 2005	Rp 2.7 trillion (in 2003), the program was expanded in 2005 to Rp 6.3 trillion about Rp 5.1 trillion of which is allocated to block grants to schools and only about Rp 272 billion in scholarships to senior secondary school students.	Budget allocation during the SSN program (1998/2000) was around Rp 1 trillion. It then fell to around Rp 500 billion (2000-02). In 2005, the program was supplemented with fuel subsidy savings: planned budget for 2005 is Rp 3.9 trillion.
Coverage	Target 6.6 million households in 2003 and 2004. However, Susenas shows higher coverage with lower benefits accruing to each beneficiary: in 2003, the program covered 37 percent of households (20 million households). On average, around 50-60 percent of households in the poorest expenditure quintile bought Raskin while around 20 percent of the highest quintile also enjoyed it. An average beneficiary households bought only 5 kg per month of Raskin, far less than the 20 kg allowance per household	Scholarship coverage among households with children attending primary to senior high schools was around 9.5 percent in 2001, decreased to 5.9 percent in 2002, and rose again to 7.6 percent in 2003 (with higher coverage in poorer regions such as NT/Matuku, Papua and Kalimantan). Scholarship coverage for the poorest quintile was 14.9 percent in 2001, 9.4 percent in 2002 and 12.1 percent in 2003.	As of 2003, the health card covered 14.3 percent of households, while 22.2 percent of households in the poorest quintile were covered. The overall coverage of health cards has increased over time, and this increase has occurred in all regions with Papua showing the highest increase.
Targeting Performance	There was almost no targeting in the disbursement of Raskin: 29 percent of benefits accrued to the poorest quintile, while 52 percent of benefits accrued to the bottom 2 quintiles.	Targeting is more pro-poor than other programs: 39 percent of benefits accrue to poorest quintile while 65 percent of benefits accrue to the poorest 2 quintiles combined. To be able to reach the target group, the program developed decentralized mechanism of allocation and selection using a combination of geographical targeting in defining regional allocation and individual targeting using certain criteria in selecting beneficiaries usually carried out at the community/school level.	Health care programs consisted of several supply side components channeled through health service providers, and consequently the pure benefit to the poor is difficult to estimate. The most direct assistance to the poor was provided through the distribution of health cards that can be used to obtain free medical services in Puskesmas, Pustu, village midwife, and public hospital under the referral scheme. Health card targeting was slightly pro-poor: 31 percent of health cards were distributed to households in the poorest quintile, while 53.7 percent of cards were in the lowest 2 quintiles in 2004. Program targeting performance seems to be deteriorating slightly from 1999 to 2004, when increased coverage predominantly benefited non-poor households.

Targeting Performance by Region

The targeting was relatively better in NT/Maluku, one of the poorest regions in Indonesia. The targeting in Kalimantan and Papua regions were the worst, where the households in the two lowest quintiles only received around 30 percent of program benefits (compared to 52 percent in all of Indonesia). In Kalimantan, targeting performance deteriorated over time; while the targeting performance in Papua has improved improving over the course of 2001–03.

Targeting in NT/Maluku is better compared to other regions during the 2001 to 2003 period. On the contrary, there is not targeting in Kalimantan with the poor and rich having the same likelihood of accessing scholarships. Other regions that show a decrease in targeting performance are Sumatra and Papua. In Papua case, while Scholarship coverage increased in 2002–03 the expansion was not pro-poor. Given the low infrastructure condition on Papua and Kalimantan, the targeting problem could be rooted in the difficulty in reaching the poor that lived in remote areas, while the students selected by the schools in accessible locations might not be the poorest on the island.

In Maluku, 47.8 percent of cards were given to households in the poorest quintile and 71.4 percent of cards were given to lowest 2 quintiles. This is the best targeting performance of health cards in Indonesia. Kalimantan also had successful targeting with 35.9 percent of health cards in lowest quintile and 58.4 percent of cards in lowest 2 quintiles. In Sulawesi and Papua there was almost no targeting with only 21.7 percent and 20.6 percent of cards respectively being distributed to the poorest quintiles. The program guidelines did not specify eligibility criteria, hence there were different criteria used in the selection of beneficiaries by region.

There was evidence that the distribution of health cards played important role in maintaining the use of health services and increased the utilization of public health services (Pradhan). Another rapid assessment conducted in 1999 by the SMERU Team indicated that because of the onset of the monetary crisis and particularly due to the distribution of health cards, the number of visits to the Puskesmas had increased.

Impact and Outcomes

A beneficiary household received subsidy equivalent to around Rp 8,393 to Rp 11,235 through Raskin in 2003. Assuming that average household size was 4.9, this monthly subsidy was equivalent to a per capita transfer of Rp 1,713 to Rp 2,293 or around 1.7 percent to 2.2 percent of the official poverty line.

Scholarship and grants programs had initially contributed to preventing enrollment rates from declining sharply between the 1997/98 to 1998/99 academic years. The scholarship amount was not adequate to cover school expenses for students in Java, though in outer islands the scholarship amount was sufficient. This was particularly true for junior secondary school level scholarships that only covered about 55 percent of schooling costs. In addition, there was also critique that the scholarship scheme did guarantee students to continue their study from primary to junior high and to senior high school, the transition with higher drop-out probability for the poor.

There were several institutions involved in the implementation of SSN in health, and the same institutional set up has been maintained during the PKPS-BBM period. Therefore, both programs adopt the same structure of program administration and implementation as well as monitoring and evaluation, with the exception in the establishment of the independent monitoring unit, CIMU HNSDP, which existed only during the live of the SSN program. According to the program's guideline, at the central level, the program is managed by program secretariat within the Ministry of Health (MoH), assisted by technical advisory team and program advisory team consisted of bureaucrats at MoH.

Institutional Arrangement and Effectiveness

The Raskin program is implemented through a collaboration between various government agencies: The institutional arrangement seems to be too loose in the sense that there is no single government agency or institution that is mandated to lead the program, and that is accountable for the overall program performance. The total subsidy received by all Raskin beneficiaries ranges between Rp 2.0-2.7 trillion (which is equivalent to 42-56 percent of the Raskin budget in APBN 2003). This estimate is calculated using two market price assumption, which is the Bulog purchasing price (Rp 2,790 per kg rice) as the minimum price and Gol purchase price from Bulog (Rp 3,340 per kg rice) as the maximum price. This is a costly mechanism for extending benefits to the poor.

The program has some innovative design features in its allocation and delivery systems: these include (i) establishment of various levels of committees with tasks to determine allocation based on pre-defined criteria and channeling information as well as increase public awareness of the program, (ii) direct disbursement and channeling of funds through post offices, and (iii) an independent monitoring unit (CIMU). Targeting is carried out in two stages, geographically and then at the community level, in a decentralized fashion which seems to have worked.

Lampiran VI.2 Tabel analisa risiko dan kerentanan

Appendix Table 6.1 Daur hidup distribusi risiko terhadap kemampuan penerimaan dan pendapatan rumah tangga di Indonesia

Kelompok usia	Indikator risiko rumah tangga	Tingkat risiko (sebagai persentase dari penduduk yang relevan)													
		Rumah tangga perkotaan						Rumah tangga pedesaan							
		KRT Laki-laki			KRT Perempuan			KRT Laki-laki			KRT Perempuan				
Miskin (*)	Hampir miskin (*)	Tidak miskin (**)	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	
0-6 thn	Ibu hamil tidak menerima perawatan kehamilan	13,16	8,06	4,97	13,72	11,70	9,64	24,08	16,71	13,61	24,52	17,18	21,89		
	Kelahiran tanpa bantuan tenaga terlatih	28,04	18,69	7,29	26,30	13,82	7,87	48,18	38,78	28,22	45,91	33,45	26,66		
	Malnutrisi (0-59 bulan)	31,28	26,89	21,81	36,28	28,62	21,74	32,99	30,10	26,60	35,52	24,29	24,82		
	Tidak mengikuti pendidikan TK (usia 5 & 6 thn)	69,31	58,24	49,33	67,01	65,49	52,08	80,10	76,56	71,11	79,28	76,50	69,43		
7-15 thn	Tidak mengikuti pendidikan dasar (usia 7-12 thn)	3,73	2,38	1,35	4,77	4,54	1,51	6,02	3,15	2,19	7,20	3,91	2,61		
	Usia tidak sesuai dengan tingkat pendidikan (usia 7-12 thn) (1)	10,58	8,00	6,71	10,58	10,37	7,98	13,38	9,01	7,61	14,11	9,26	9,12		
	Tenaga kerja anak (usia 7-12 thn) (2)	3,85	3,12	2,77	4,40	6,37	3,19	8,71	5,27	5,12	10,45	5,21	4,75		
	Tidak mengikuti pendidikan dasar maupun lanjutan pertama (usia 13-15 thn)	19,38	12,66	5,22	29,05	11,13	8,28	28,30	21,04	12,34	34,84	26,55	17,15		
	Usia tidak sesuai dengan tingkat pendidikan (usia 13-15 thn)	30,63	21,10	14,33	38,05	20,95	15,85	42,07	32,27	21,58	47,47	35,98	29,01		
	Tenaga kerja anak (usia 13-15 thn)	5,54	4,23	3,28	16,28	5,21	4,64	13,95	10,04	7,45	17,12	12,35	11,98		
16-25 thn	Tuna kegiatan-tidak mengikuti pendidikan maupun bekerja (usia 13-15 thn)	18,32	11,33	4,21	14,03	8,23	7,15	17,94	13,66	8,30	25,14	18,39	13,30		
		laki-laki													
		perempuan													
	Tidak mengikuti pendidikan lanjutan akhir (usia 16-18 thn)	60,62	47,81	27,19	61,21	49,67	28,92	78,07	69,07	54,43	83,87	78,06	62,48		
	Tidak mengikuti pendidikan tinggi (usia 19-25 thn) (3)	97,65	95,53	77,42	97,69	96,94	69,69	98,89	98,58	95,12	99,01	98,66	94,67		
	Pengangguran (usia 16-25 thn) (4)	30,70	27,22	19,50	29,31	29,56	23,41	19,62	18,24	17,89	17,85	19,60	14,96		
16-25 thn		laki-laki													
		perempuan													
	Tuna kegiatan-tidak mengikuti pendidikan maupun bekerja (usia 16-18 thn)	29,59	22,87	11,96	29,87	26,38	17,16	25,59	23,77	20,27	27,10	28,14	18,06		
	Tuna kegiatan-tidak mengikuti pendidikan maupun bekerja (usia 16-18 thn)	41,96	32,54	14,91	39,67	32,38	13,19	45,69	42,22	33,75	41,23	37,31	30,44		
16-25 thn	Tuna kegiatan-tidak mengikuti pendidikan maupun bekerja (usia 19-25 thn)	36,25	34,25	24,33	34,62	33,24	29,09	21,76	20,28	20,59	17,25	17,81	16,83		
	Tuna kegiatan-tidak mengikuti pendidikan maupun bekerja (usia 19-25 thn)	66,36	63,71	52,04	61,40	53,08	22,00	63,20	63,65	65,00	58,78	52,10	46,39		

Appendix Table 6.1 Daur hidup distribusi risiko terhadap kemampuan penerimaan dan pendapatan rumah tangga di Indonesia

Kelompok usia	Indikator risiko rumah tangga	Tingkat risiko (sebagai persentase dari penduduk yang relevan)												
		Rumah tangga perkotaan						Rumah tangga pedesaan						
		KRT Laki-laki		KRT Perempuan		KRT Laki-laki		KRT Perempuan		Miskin		Tidak miskin		
26-55 thn	Tuna kegiatan secara ekonomi (tidak termasuk kedalam angkatan kerja) (5) Pengangguran Bekerja informal (persentase dari keseluruhan yang bekerja) Wirausaha non-profesional (persentase dr seluruh wirausaha) Underemployment (persentase dr keseluruhan yg bekerja) (6) Melaporkan gangguan kesehatan (sakit atau kecelakaan) Cacat permanen (7) Kepala rumah tangga dengan tanggungan lebih dari 5 (8)	laki-laki	2.03	1.61	1.79	5.59	7.04	4.72	1.13	1.10	1.07	5.91	3.90	3.60
		perempuan	57.68	57.48	57.03	26.36	26.67	24.11	46.03	45.15	47.86	21.65	19.07	17.54
		laki-laki	6.10	5.38	4.45	12.71	15.12	14.82	2.77	2.77	2.84	10.79	7.38	8.86
		perempuan	8.89	7.34	6.06	8.40	10.29	9.24	6.09	5.52	5.48	6.39	5.75	7.16
		laki-laki	19.21	19.81	14.23	22.51	22.54	17.58	34.17	34.83	33.48	33.68	42.79	42.57
		perempuan	30.11	29.03	21.07	27.45	21.31	23.18	46.58	47.53	47.38	40.26	45.00	51.52
		laki-laki	99.63	99.19	98.36	100	99.29	96.26	99.69	99.61	99.64	98.87	100	99.56
		perempuan	99.72	99.70	98.18	100	99.91	98.73	99.17	98.98	99.49	99.92	98.78	99.68
56-64 thn	Tuna kegiatan secara ekonomi Pengangguran Underemployment Melaporkan gangguan kesehatan (sakit atau kecelakaan) Cacat permanen (7) Kepala rumah tangga dengan tanggungan lebih dari 5 (8)	laki-laki	12.47	9.37	4.75	14.46	11.29	7.63	17.14	15.94	12.48	20.80	25.26	20.52
		perempuan	16.83	13.28	6.78	17.83	13.62	8.38	20.43	18.22	14.77	27.25	20.73	16.96
		laki-laki	25.74	24.54	24.30	24.76	25.39	26.20	23.77	23.72	25.21	22.77	23.67	28.30
		perempuan	0.87	0.61	0.36	3.22	2.04	1.61	0.80	0.61	0.49	2.04	2.21	1.69
		laki-laki	32.00	20.65	9.00	13.03	13.17	4.88	32.51	19.61	8.69	14.53	9.17	3.24
		perempuan	16.63	15.43	24.77	54.28	43.55	42.64	8.14	7.27	8.20	24.34	24.29	17.48
		laki-laki	61.19	59.19	67.38	50.02	46.10	49.65	52.58	48.87	50.96	37.52	33.26	33.97
		perempuan	8.24	9.65	9.92	0	4.28	12.81	4.24	3.41	3.83	0	1.08	0
56-64 thn	Underemployment Melaporkan gangguan kesehatan (sakit atau kecelakaan) Cacat permanen	laki-laki	8.60	7.41	8.09	9.38	10.12	9.59	7.22	6.91	5.77	7.78	5.63	7.99
		perempuan	9.98	10.64	5.93	0.00	8.22	4.51	11.76	7.56	8.28	27.95	12.94	0.00
		laki-laki	9.70	11.84	3.89	18.29	16.02	8.49	9.50	8.41	7.67	15.11	9.31	8.85
		perempuan	38.92	41.09	39.74	46.89	46.81	48.98	36.93	37.37	39.01	39.35	47.08	50.51
		1.26	0.75	0.87	0.64	2.53	0.64	1.48	1.02	0.77	1.11	3.70	2.04	

Appendix Table 6.1 Daur hidup distribusi risiko terhadap kemampuan penerimaan dan pendapatan rumah tangga di Indonesia

Kelompok usia	Indikator risiko rumah tangga	Tingkat risiko (sebagai persentase dari penduduk yang relevan)												
		Rumah tangga perkotaan						Rumah tangga pedesaan						
		KRT Laki-laki		KRT Perempuan		KRT Perempuan		KRT Laki-laki		KRT Perempuan		KRT Perempuan		
Miskin	Hampir miskin (*)	Tidak miskin (**)	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin			
65 th keatas	Manula yang tinggal sendiri atau hanya dgn pasangannya	laki-laki	17.02	21.88	33.96	0	0	12.32	16.70	28.69	47.07	18.46	0.79	5.45
		perempuan	10.80	14.16	19.28	26.03	38.85	57.22	10.45	14.52	28.76	30.98	49.63	77.04
	Partisipasi dalam angkatan kerja	laki-laki	52.10	56.01	52.50	3.14	21.19	35.57	65.04	67.99	71.15	26.94	9.49	37.91
		perempuan	21.88	20.68	19.87	34.74	33.53	31.24	24.31	25.93	27.14	35.60	36.36	42.14
	Pengangguran	laki-laki	5.55	8.95	11.14	3.14	1.80	15.00	5.34	3.95	4.46	0.15	1.11	7.08
		perempuan	7.16	7.01	9.01	6.61	7.73	8.74	4.18	5.20	6.08	6.33	4.90	6.99
	Underemployment	laki-laki	8.13	5.94	4.57	16.87	0.00	0.00	6.72	6.25	5.23	27.24	8.74	7.89
		perempuan	7.84	5.20	6.01	22.96	9.47	5.40	7.19	4.35	4.37	15.08	11.40	6.96
	Melaporkan gangguan kesehatan (sakit atau kecelakaan)	laki-laki	52.63	51.86	51.53	53.46	61.87	58.31	50.31	53.06	52.13	56.96	54.93	60.44
		perempuan	3.58	1.74	1.97	5.69	0.11	2.35	2.96	2.36	2.71	4.02	3.50	2.66

Sumber: Tim PA Indonesia dengan menggunakan data Susenas 2004 kecuali untuk malnutrisi dan cacat permanen, menggunakan data Susenas 2003.

* termasuk kuintil 1 atau 2 tapi tidak miskin.

** termasuk kuintil 3, 4 dan 5.

1. Anak yang tingkat pendidikannya berada di bawah tingkat pendidikan pada usia tersebut.

2. Anak-anak yang bekerja.

3. Termasuk diploma 1, diploma 2, diploma 3, sarjana (S1), master (S2) dan PhD (S3).

4. Termasuk orang yang tidak punya pekerjaan tapi sedang mencari kerja, orang yang tidak punya pekerjaan tapi sudah mendirikan usaha/perusahaan sendiri, orang yang putus asa/tidak besungguh-sungguh dalam mencari kerja, dan orang yang sudah punya pekerjaan tapi baru akan dimulai.

5. Dihitung dengan mengurangi semua penduduk yang bekerja dan yang menganggur dari kelompok populasi.

6. Bekerja kurang dari atau sebanyak 35 jam/minggu, dan bersedia lebih lama lagi atau mencari pekerjaan tambahan.

7. Termasuk orang yang tuna netra, tuna rungu, tuna wicara, kesulitan bicara, tuna daksa dan kecerdasan mental.

8. Tanggungan: anak berusia dibawah 19 thn, manula (= 65) dan orang non-manula (19-64 thn) yang tidak bekerja.

Appendix Table 6.2 Instrumen penanganan dan penyelesaian masalah/risiko yang termuat di Susenas

Instrumen (persentase yang diamati pada tiap kelompok)	2003			2004		
	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin	Miskin	Hampir miskin	Tidak miskin
I. Penanganan (pra-guncangan)						
I.I. Pencegahan (tindakan yang mengurangi timbulnya kerugian)						
1. Pendidikan yang disediakan secara privat	11.31	12.97	15.15	10.41	12.97	15.75
2. Air yang layak/aman	45.46	51.92	58.64	49.08	49.82	60.29
3. Sanitasi	20.01	32.41	57.51	19.13	32.51	60.83
I.II. Tabungan (transfer inter-temporal tanpa kompensasi untuk disparitas risiko)						
4. Investasi di bidang pendidikan	31.05	31.44	27.92	30.63	32.20	29.40
5. Menabung di institusi keuangan	11.18	15.75	27.51	14.57	16.65	30.01
6. Aset finansial lainnya	0.04	0.10	0.25	0.29	0.35	0.21
7. JAMSOSTEK (cadangan dana untuk para pensiunan)	1.07	2.71	7.18	1.04	2.87	7.73
I.III. Risk-pooling (transfer inter-temporal tanpa kompensasi untuk disparitas risiko)						
8. Asuransi kesehatan pribadi	1.02	2.04	6.08	1.36	2.36	7.71
9. JPKM (Jaring Pengaman Kesehatan Masyarakat)	0.94	1.18	0.47	1.52	0.75	0.70
10. Dana kesehatan	0.46	0.29	0.73	0.47	0.38	0.75
11. Kartu sehat	20.56	14.86	7.68	15.98	13.11	6.77
12. ASKES (jaminan kesehatan untuk pegawai negeri dan keluarganya)	0.83	1.77	12.14	0.89	3.34	12.16
13. Iuran Arisan	20.81	26.75	29.64	20.13	23.07	31.39
II. Penyelesaian (purna guncangan)						
II.I. Risk-pooling						
14. Pembayaran premi asuransi	0.80	1.20	1.49	1.02	1.71	1.27
15. Pembayaran dari kelompok Arisan	13.22	18.97	19.99	13.40	14.96	20.98
16. Penggunaan penyedia layanan kesehatan setempat (di klinik setempat)	0.67	1.26	1.28	0.65	1.12	1.50
17. Tunjangan dari program jaring pengaman sosial	71.33	63.38	38.91	62.84	54.98	32.99
18. Beasiswa (selain beasiswa JPS)	4.83	2.61	1.69	3.97	2.76	1.75
19. Bantuan tunai (biasanya dari anggota keluarga)	36.76	37.91	35.77	38.18	34.66	36.30
20. Bantuan pangan (biasanya dari anggota keluarga)	62.36	57.38	52.40	60.14	57.72	51.91
II.II. Tabungan						
21. Penarikan uang tabungan	11.20	14.11	18.68	10.74	11.22	19.75
22. Penerimaan dari aset keuangan lainnya	0.59	0.26	0.25	0.44	0.36	0.27
23. Dana pensiun	0.97	1.51	4.74	0.48	1.59	4.68
24. Harta warisan	0.66	1.14	1.63	0.55	0.91	1.68
25. Pembayaran piutang	3.73	5.16	5.62	3.20	4.50	5.77
26. Meminjam	17.82	18.67	15.87	16.41	17.35	16.32
27. Pembayaran pelunasan ekuitas	0.11	0.12	0.31	0.06	0.12	0.32
28. Hasil menggadaikan barang	1.52	1.35	1.35	1.47	1.65	1.24
29. Penjualan aset rumah tangga	11.37	8.93	7.97	10.83	9.35	6.94
30. Hasil dari pengurangan pengeluaran makanan/pendidikan	26.36	22.90	16.47	18.91	14.28	9.87

Sumber: Susenas 2003 dan 2004.

Appendix Tabel 6.3 Model 1: Dampak guncangan terhadap pengeluaran makanan rumah tangga yang melapor

	Perubahan pada log konsumsi makanan bulanan							
	Semua		Miskin		Hampir miskin		Tidak miskin	
	Koefisien	t-statistics	Koefisien	t-statistics	Koefisien	t-statistics	Koefisien	t-statistics
Force majeure saja (FM)	-0.022	-0.65	-0.070	-0.56	-0.044	-0.58	-0.030	-0.76
Kerugian ekonomi saja (ER)	-0.063	(-3.65)***	-0.135	(-3.61)***	0.010	0.28	-0.047	(-2.14)**
Kerugian bidang kesehatan saja (H)	-0.064	(-2.19)**	-0.139	(-2.09)**	0.021	0.37	-0.058	-1.51
Force majeure dan kerugian ekonomi (FMER)	-0.166	(-3.23)***	-0.205	(-2.38)**	-0.518	(-3.63)***	-0.045	-0.69
Force majeure dan kerugian dibidang kesehatan (FMH)	0.048	0.36	-0.301	-0.63	(dropped)		0.029	0.21
Kerugian ekonomi & kerugian dibidang kesehatan (ERH)	-0.100	(-1.79)*	-0.176	(-1.65)*	-0.025	-0.21	-0.066	-0.91
Force majeure, kerugian ekonomi dan kesehatan (FMERH)	-0.030	-0.23	-0.084	-0.35	(dropped)		-0.026	-0.18
R square	0.0046		0.0325		0.0111		0.0018	
Pengamatan (jumlah rumah tangga)	6,343		687		1,238		4,418	

Sumber: Perkiraan staf Bank Dunia dengan menggunakan data Susenas 2003 dan 2004.

Catatan:

1. *** signifikan ditingkat 1 persen; ** signifikan ditingkat 5 persen; * signifikan ditingkat 10 persen.
2. Variabel guncangan menunjukkan perbedaan yang signifikan antara rumah tangga yang melaporakan guncangan dibandingkan dengan yang tidak melapor.

Appendix Tabel 6.3 Model 2: Dampak guncangan pada pengeluaran rumah tangga, yang dilaporkan untuk makanan—termasuk variabel kontrol rumah tangga dan pasar tenaga kerja

	Perubahan pada log konsumsi makanan bulanan					
	Semua		Miskin		Tidak miskin	
	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics
Berbagai guncangan						
Force majeure saja (FM)	-0.048	-1.47	-0.075	-0.61	-0.103	-1.41
Kerugian ekonomi saja (ER)	-0.056	(-3.33)***	-0.140	(-3.77)***	-0.008	-0.23
Kerugian bidang kesehatan saja (H)	-0.048	(-1.68)*	-0.136	(-2.02)**	0.018	0.33
Force majeure dan kerugian ekonomi (FMER)	-0.170	(-3.42)***	-0.262	(-2.98)***	-0.523	(-3.82)***
Force majeure dan kerugian dibidang kesehatan (FMH)	0.047	0.36	-0.225	-0.47	(dropped)	0.020
Kerugian ekonomi & kerugian dibidang kesehatan (ERH)	-0.059	-1.09	-0.170	-1.6	-0.041	-0.36
Force majeure, kerugian ekonomi dan kesehatan (FMERH)	-0.017	-0.14	-0.157	-0.65	(dropped)	0.002
Karakteristik RT (Variabel kontrol)						
Kepemilikan rumah (jika memiliki = 1)	0.033	1.64	0.024	0.22	0.036	0.68
Jenis kelamin KRT (Jika laki-laki = 1)	0.043	(2.75)***	0.073	(1.67)*	0.116	(3.36)***
Pengalaman KRT	0.000	-0.13	0.006	(1.71)*	-0.001	-0.3
Pengalaman KRT (kuadrat [???])	0.000	-0.1	0.000	-1.54	0.000	-0.3
Lama KRT mengenyam pendidikan	0.005	1.13	0.004	0.31	-0.004	-0.38
Lama KRT mengenyam pendidikan (kuadrat [???])	0.000	-0.7	-0.001	-0.83	0.000	-0.44
Total lama ART mengenyam pendidikan	0.006	(2.77)***	0.006	1.07	0.014	(2.86)***
Total lama ART mengenyam pendidikan (kuadrat [???])	0.000	-1.39	0.000	-0.86	-0.001	(-2.14)**
Pekerjaan KRT (Variabel kontrol)						
Pertanian formal 03	-0.082	(-3.82)***	-0.134	(-2.84)***	-0.100	(-2.4)**
Pertanian formal 04	0.007	0.3	0.056	0.96	0.000	0.01
Industri formal 03	-0.129	(-6.04)***	-0.050	-0.9	-0.047	-1.01
Industri formal 04	0.117	(5.36)***	0.009	0.16	0.089	(1.85)*
Industri informal 03	-0.167	(-5.3)***	-0.105	-1.55	-0.106	(-1.66)*
Industri informal 04	0.114	(3.75)***	-0.011	-0.15	0.113	(1.87)*
Jasa formal 03	-0.170	(-8.68)***	-0.061	-0.97	-0.210	(-4.44)***
Jasa formal 04	0.131	(6.58)***	0.087	1.42	0.108	(2.21)**
Jasa informal 03	-0.135	(-6.62)***	-0.031	-0.57	-0.149	(-3.55)***
Jasa informal 04	0.110	(5.45)***	0.007	0.13	0.107	(2.59)***
Pekerjaan ART (Variabel kontrol)						
Pertanian formal 03	-0.178	(-6.65)***	0.025	0.46	-0.179	(-3.82)***
Pertanian formal 04						
Industri formal 03						
Industri formal 04						
Industri informal 03						
Industri informal 04						
Jasa formal 03						
Jasa formal 04						
Jasa informal 03						
Jasa informal 04						

Appendix Tabel 6.3 Model 2: Dampak guncangan pada pengeluaran rumah tangga, yang dilaporkan untuk makanan (lanjutan)

	Perubahan pada log konsumsi makanan bulanan													
	Semua				Miskin				Hampir miskin				Tidak miskin	
	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics		
Pertanian formal 04	0.114	(4.24) ^{***}	-0.058	-1.05	0.160	(3.52) ^{***}	0.146	(3.71) ^{***}						
Pertanian informal 03	-0.122	(-10.13) ^{***}	-0.084	(-3.51) ^{***}	-0.120	(-5.25) ^{***}	-0.121	(-7.39) ^{***}						
Pertanian informal 04	0.081	(6.64) ^{***}	0.058	(2.61) ^{***}	0.105	(4.63) ^{***}	0.093	(5.16) ^{***}						
Industri formal 03	-0.184	(-10.65) ^{***}	-0.141	(-2.77) ^{***}	-0.169	(-4.89) ^{***}	-0.195	(-9.17) ^{***}						
Industri formal 04	0.142	(7.84) ^{***}	0.142	(2.79) ^{***}	0.138	(3.75) ^{***}	0.142	(6.38) ^{***}						
Industri informal 03	-0.134	(-5.14) ^{***}	-0.054	-0.88	-0.188	(-3.47) ^{***}	-0.146	(-4.5) ^{***}						
Industri informal 04	0.099	(4.07) ^{***}	0.042	0.73	0.065	1.48	0.143	(4.4) ^{***}						
Jasa formal 03	-0.163	(-12.61) ^{***}	-0.048	-1.15	-0.188	(-5.88) ^{***}	-0.169	(-11.38) ^{***}						
Jasa formal 04	0.120	(8.39) ^{***}	-0.039	-0.78	0.106	(2.94) ^{***}	0.126	(7.79) ^{***}						
Jasa informal 03	-0.110	(-7.02) ^{***}	-0.088	(-1.87) [*]	-0.097	(-2.8) ^{***}	-0.120	(-6.49) ^{***}						
Jasa informal 04	0.085	(5.58) ^{***}	0.046	1.01	0.060	(1.86) [*]	0.091	(4.96) ^{***}						
R square	0.0866		0.1147		0.1378		0.0929							
Observation	6,341		687		1,238		4,416							

Sumber: Estimasi staf dengan menggunakan data Susenas 2003 dan 2004.

Catatan:

1. *** signifikan ditingkat 1 persen, ** signifikan ditingkat 5 persen, * signifikan ditingkat 10 persen.

Appendix Table 6.3 Model 3: Dampak guncangan pada pengeluaran rumah tangga, yang dilaporkan untuk makanan dan efektivitas penanganan dan mitigasi

	Perubahan pada log konsumsi makanan bulanan							
	Semua		Miskin		Tidak miskin			
	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics		
Berbagai guncangan								
Force majeure saja (FM)	0.017	0.23	-0.735	-2.13	-0.139	-0.73	0.037	0.45
Kerugian ekonomi saja (ER)	-0.112	(-3.26)***	-0.276	(-3.36)***	-0.057	-0.87	-0.061	-1.31
Kerugian bidang kesehatan saja (H)	-0.008	-0.12	0.093	0.5	-0.054	-0.35	-0.061	-0.66
Force majeure dan kerugian ekonomi (FMER)	-0.070	-0.61	0.014	0.07	-0.093	-0.28	0.030	0.2
Force majeure dan kerugian dibidang kesehatan (FMH)	-0.364	-0.86	-0.225	-0.48	(dropped)		-0.567	-1.21
Kerugian ekonomi & kerugian dibidang kesehatan (ERH)	0.083	0.58	0.138	0.4	1.515	(2.06)**	0.065	0.3
Force majeure, kerugian ekonomi dan kesehatan (FMERH)	-0.142	-0.36	-0.155	-0.44	(dropped)		-0.199	-0.5
Instrumen-instrumen guncangan *, force majeure saja								
FM*Sanitasi	-0.103	-1.4	0.426	0.57	0.139	0.7	-0.159	(-1.89)*
FM*tabungan di lembaga keuangan	0.189	(1.69)*	(dropped)		0.292	0.8	0.177	1.47
FM*Arisan	-0.059	-0.58	-0.592	-0.53	-0.203	-0.81	-0.067	-0.56
FM*menjual aset rumah tangga	-0.264	(-2.49)**	-0.509	-0.65	-0.576	(-2.03)**	-0.210	-1.58
FM*layanan kesehatan yg disediakan lsg oleh RS pemerintah	-0.127	-0.65	(dropped)		-0.052	-0.1	-0.160	-0.76
FM*Jaring pengaman sosial	-0.134	(-1.78)*	0.639	1.31	-0.067	-0.39	-0.139	-1.53
FM*kiriman uang	-0.035	-0.43	-0.676	-0.94	-0.160	-0.79	-0.022	-0.23
FM*beasiswa	0.421	(1.65)*	(dropped)		(dropped)		0.395	1.54
FM*dana pensiun	0.725	(2.54)**	(dropped)		(dropped)		0.725	(2.53)**
FM*asuransi	0.027	0.34	1.070	(2.34)**	0.263	1.23	-0.007	-0.08
FM*kiriman makanan	0.531	1.29	(dropped)		(dropped)		0.492	1.18
FM*aset	0.092	0.53	(dropped)		0.139	0.25	0.118	0.62
FM*pemberian	-0.035	-0.09	(dropped)		(dropped)		0.047	0.12
FM*pinjaman	0.138	1.27	-0.039	-0.07	(dropped)		0.114	0.95
FM*modal	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FM*hasil menggadaikan	0.547	1.06	(dropped)		(dropped)		0.407	0.77
Kerugian ekonomi (ER)								
ER* Sanitasi	0.033	0.96	0.003	0.03	0.148	(1.71)*	-0.035	-0.8

Appendix Tabel 6.3 Model 3: Dampak guncangan pada pengeluaran rumah tangga, yang dilaporkan untuk makanan dan efektivitas penanganan dan mitigasi (lanjutan)

	Perubahan pada log konsumsi makanan bulanan								
	Semua		Miskin		Tidak miskin				
	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics			
ER*tabungan di lembaga keuangan	0.020	0.51	-0.307	(-2.47)**	0.023	0.24	-0.013	-0.27	
ER*Arisan	-0.044	-1.07	-0.314	(-3.04)***	-0.089	-1.07	-0.014	-0.27	
ER*menjual aset rumah tangga	-0.085	(-1.87)*	0.045	0.47	-0.264	(-1.9)*	-0.069	-1.24	
ER*layanan kesehatan yg disediakan lsg oleh RS pemerintah	-0.104	-0.77	-0.422	-1.37	0.252	0.88	-0.183	-1.04	
ER*Jaring pengaman sosial	0.048	1.44	0.099	1.29	0.049	0.7	0.033	0.75	
ER*kiriman uang	0.015	0.42	0.057	0.67	-0.069	-0.82	0.005	0.11	
ER*beasiswa	0.003	0.03	0.382	1.48	-0.160	-0.65	-0.017	-0.12	
ER*dana pensiun	0.067	0.71	(dropped)		0.673	(1.9)*	-0.020	-0.2	
ER*asuransi	0.054	1.5	0.262	(3.11)***	0.105	1.3	0.041	0.89	
ER*kiriman makanan	0.062	0.45	0.064	0.21	-0.615	(-2.01)**	0.217	1.2	
ER*aset	0.060	0.9	-0.375	(-2.12)**	-0.010	-0.07	0.191	(2.22)**	
ER*pemberian	0.214	1.43	0.455	0.89	(dropped)		0.175	1.12	
ER*pinjaman	0.002	0.05	-0.031	-0.36	-0.060	-0.7	0.009	0.18	
ER*modal	-0.141	-0.77	(dropped)		0.096	0.24	-0.247	-1.19	
ER*hasil menggadaikan	-0.070	-0.76	-0.438	(-2.16)**	0.375	(1.66)*	-0.012	-0.1	
Kerugian bidang kesehatan saja (H)									
H*Sanitasi	0.031	0.47	0.128	0.55	0.306	(1.99)**	-0.003	-0.04	
H*tabungan di lembaga keuangan	0.025	0.34	-0.419	-1.64	-0.032	-0.17	0.107	1.15	
H*Arisan	0.192	(2.54)**	-0.252	-0.8	0.160	0.74	0.176	(2.04)**	
H*menjual aset rumah tangga	-0.179	(-2.15)**	-0.309	-1.4	-0.029	-0.18	-0.132	-1.15	
H*layanan kesehatan yg disediakan lsg oleh RS pemerintah	-0.007	-0.05	(dropped)		0.226	0.42	-0.024	-0.16	
H*Jaring pengaman sosial	-0.156	(-2.41)**	0.219	1.1	0.098	0.69	-0.223	(-2.5)**	
H*kiriman uang	-0.050	-0.81	-0.117	-0.68	-0.063	-0.52	-0.051	-0.62	
H*beasiswa	-0.133	-0.61	-0.438	-1.58	0.267	0.75	0.374	0.33	
H*dana pensiun	-0.257	(-2.33)**	-0.328	-0.8	-0.669	(-2.17)**	-0.208	-1.57	
H*asuransi	0.061	0.89	-0.187	-0.85	-0.090	-0.61	0.128	1.47	
H*kiriman makanan	0.185	0.91	(dropped)		0.697	1.37	0.047	0.19	
H*aset	0.015	0.07	0.057	0.13	(dropped)		0.086	0.36	

Appendix Tabel 6.3 Model 3: Dampak guncangan pada pengeluaran rumah tangga, yang dilaporkan untuk makanan dan efektivitas penanganan dan mitigasi (lanjutan)

	Perubahan pada log konsumsi makanan bulanan													
	Semua				Miskin				Hampir miskin				Tidak miskin	
	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics		
H* pemberian	0.585	1.61	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)		0.535	1.46		
H* pinjaman	0.019	0.28	-0.069	-0.38	0.055	0.41	0.076	0.77			0.433	1.3		
H* modal	0.410	1.46	(dropped)		(dropped)		0.312	1.28			-0.271	-1.23		
H* hasil menggadaikan	0.075	0.48	(dropped)		(dropped)									
Force majeure dan kerugian ekonomi (FMER)														
FMER* Sanitasi	0.002	0.02	-0.236	-0.83	(dropped)		(dropped)		(dropped)		-0.181	-0.99		
FMER* tabungan di lembaga keuangan	-0.217	(-1.7)*	-0.161	-0.76	-0.906	(-1.77)*	0.014	0.08			0.000	0		
FMER* Arisan	-0.111	-0.62	0.018	0.04	(dropped)		0.028	0.1			-0.914	(-2.16)**		
FMER* menjual aset rumah tangga	-0.293	-1.65	-0.334	-0.93	-1.248	(-1.83)*	-0.168	-1			0.398	(2.31)**		
FMER* layanan kesehatan yg disediakan lsg oleh RS pemerintah	-0.713	(-1.73)*	(dropped)		(dropped)		-0.040	-0.11			(dropped)			
FMER* Jaring pengaman sosial	-0.177	-1.45	-0.300	-1.22	-0.117	-0.27	0.274	0.58						
FMER* kiriman uang	0.427	(3.04)***	0.434	1.23	(dropped)		(dropped)							
FMER* beasiswa	0.186	0.56	(dropped)		(dropped)		(dropped)							
FMER* dana pensiun	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)							
FMER* asuransi	0.219	1.36	(dropped)		(dropped)		0.293	0.57			0.087	0.45		
FMER* kiriman makanan	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)				(dropped)			
FMER* aset	0.092	0.16	(dropped)		(dropped)		0.036	0.06			(dropped)			
FMER* pemberian	-1.919	(-4.58)***	(dropped)		(dropped)		(dropped)				(dropped)			
FMER* pinjaman	-0.066	-0.44	0.168	0.61	(dropped)		-0.242	-1.05			(dropped)			
FMER* modal	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)				(dropped)			
FMER* hasil menggadaikan	-0.013	-0.03	(dropped)		(dropped)		0.242	0.47			(dropped)			
Force majeure dan kerugian dibidang kesehatan (FMH)														
FMH* Sanitasi	-2.146	-1.54	(dropped)		(dropped)		(dropped)				-2.071	-1.49		
FMH* tabungan di lembaga keuangan	0.136	0.25	(dropped)		(dropped)		0.422	0.66			1.417	(2.11)**		
FMH* Arisan	1.286	(2)***	(dropped)		(dropped)		2.117	1.61			0.090	0.21		
FMH* Penjualan aset rumah tangga	2.116	1.6	(dropped)		(dropped)		0.825	1.23						
FMH* Layanan kesehatan yg disediakan lsg oleh RS pemerintah	0.238	0.58	(dropped)		(dropped)									
ERH* Jaring Pengaman Sosial	0.703	1.09	(dropped)		(dropped)									

Appendix Table 6.3 Model 3: Dampak guncangan pada pengeluaran rumah tangga, yang dilaporkan untuk makanan dan efektivitas penanganan dan mitigasi (lanjutan)

	Perubahan pada log konsumsi makanan bulanan							
	Semua		Miskin		Hampir miskin		Tidak miskin	
	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics
H*Pemberian	0.585	1.61	(dropped)		(dropped)		0.535	1.46
H*Pinjaman	0.019	0.28	-0.069	-0.38	0.055	0.41	0.076	0.77
H*Modal	0.410	1.46	(dropped)		(dropped)		0.433	1.3
H*Menggadaikan barang	0.075	0.48	(dropped)		0.312	1.28	-0.271	-1.23
Force majeure dan kerugian ekonomi (FMER)								
FMH*Kiriman uang	-0.365	-0.65	(dropped)		(dropped)		0.379	0.68
FMH*Beasiswa	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMH*Dana pensiun	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMH*Asuransi	0.548	0.66	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMH*Kiriman makanan	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMH*Aset	0.888	1.3	(dropped)		(dropped)		1.011	1.42
FMH*Pemberian	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMH*Pinjaman	(dropped)		(dropped)		(dropped)		0.459	0.55
FMH*Modal	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMH*Menggadaikan barang	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
Kerugian ekonomi & kerugian dibidang kesehatan (ERH)								
ERH*Sanitasi	-0.019	-0.15	0.120	0.12	0.032	0.04	0.143	0.7
ERH*Tabungan di lembaga keuangan	0.045	0.27	0.118	0.12	1.979	(2.07)**	-0.264	-1.01
ERH*Arisan	0.170	1.22	0.848	0.78	0.070	0.09	0.092	0.43
ERH*Penjualan aset rumah tangga	0.203	1.32	(dropped)		0.894	1.04	-0.072	-0.33
ERH*Layanan kesehatan yg disediakan lsg oleh RS pemerintah	-0.671	(-2.73)***	(dropped)		-1.245	(-1.9)*	-0.951	(-2.23)**
ERH*Jaring Pengaman Sosial	-0.337	(-2.69)***	-0.322	-0.78	-1.299	(-2.08)**	-0.316	(-1.73)**
ERH*Kiriman uang	0.064	0.51	-0.474	-0.72	-1.390	(-1.89)*	0.435	(1.76)*
ERH*Beasiswa	0.855	(3.22)***	0.459	0.73	(dropped)		1.706	(3.26)***
ERH*Dana pensiun	-0.295	-1.23	(dropped)		(dropped)		-0.342	-1.34
ERH*Asuransi	-0.103	-0.79	0.086	0.18	-0.495	-0.8	-0.379	(-2.03)**
ERH*Kiriman makanan	-0.324	-0.66	(dropped)		(dropped)		-1.155	(-1.89)*
ERH*Aset	0.010	0.06	-0.410	-0.53	-0.411	-0.66	0.252	0.76
ERH*Pemberian	-0.600	-1.07	(dropped)		(dropped)		-0.331	-0.57
ERH*Pinjaman	0.005	0.04	-0.168	-0.11	-0.943	-1.51	0.196	0.89
ERH*Modal	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
ERH*Menggadaikan barang	0.681	(1.85)*	(dropped)		(dropped)		1.022	(2.22)**

Appendix Tabel 6.3 Model 3: Dampak guncangan pada pengeluaran rumah tangga, yang dilaporkan untuk makanan dan efektivitas penanganan dan mitigasi (lanjutan)

	Perubahan pada log konsumsi makanan bulanan							
	Semua		Miskin		Hampir miskin		Tidak miskin	
	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics	Parameter	t-statistics
Force majeure, kerugian ekonomi dan kesehatan (FMERH)								
H*Pemberian	0.585	1.61	(dropped)		(dropped)		0.535	1.46
H*Pinjaman	0.019	0.28	-0.069	-0.38	0.055	0.41	0.076	0.77
H*Modal	0.410	1.46	(dropped)		(dropped)		0.433	1.3
H*Menggadaikan barang	0.075	0.48	(dropped)		0.312	1.28	-0.271	-1.23
Force majeure and economic losses (FMER)								
FMERH*Sanitation	-0.094	-0.2	(dropped)		(dropped)		-0.069	-0.14
FMERH*Tabungan di lembaga keuangan	1.776	(2.42)**	(dropped)		(dropped)		0.533	0.94
FMERH*Arisan	(dropped)		(dropped)		(dropped)		1.261	1.62
FMERH*Penjualan aset rumah tangga	-1.274	-1.63	0.146	0.26	(dropped)		(dropped)	
FMERH*Layanan kesehatan yg disediakan lsg oleh RS pemerintah	0.211	0.15	-0.353	-0.55	(dropped)		(dropped)	
FMERH*Jaring Pengaman Sosial	-0.709	-1.47	(dropped)		(dropped)		-0.720	-1.5
FMERH*Kiriman uang	-0.160	-0.28	(dropped)		(dropped)		0.257	0.32
FMERH*Beasiswa	-0.039	-0.07	(dropped)		(dropped)		-0.041	-0.07
FMERH*Dana pensiun	0.281	0.34	(dropped)		(dropped)		-0.119	-0.12
FMERH*Asuransi	0.600	1.13	(dropped)		(dropped)		0.165	0.24
FMERH*Kiriman makanan	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMERH*Aset	-0.418	-0.48	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMERH*Pemberian	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMERH*Pinjaman	1.502	1.19	(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMERH*Modal	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
FMERH*Menggadaikan barang	(dropped)		(dropped)		(dropped)		(dropped)	
R square	0.1139		0.218		0.1948		0.122	
Pengamatan (Jumlah rumah tangga)	6,341		687		1,238		4416	

Sumber: Perkiraan staff Bank Dunia menggunakan data Susenas 2003 dan 2004.

Catatan:

1. **signifikan ditingkat 5 persen; ***signifikan ditingkat 10 persen.
2. Variabel guncangan saja menunjukkan perbedaan signifikan antara rumah tangga yang melaporkan adanya guncangan dan yang tidak.
3. Variabel guncangan yang diinteraksikan dgn instrumen, menunjukkan perbedaan signifikan antara RT yang melaporkan adanya guncangan dan memiliki instrumen dengan mereka yang elapor tapi tdk memiliki instrumen.
4. Variabel pengendali rumah tangga dan lapangan kerja jg termasuk dlm perhitungan regresi, tapi tdk ditampilkan di tabel ini—tidak ada perbedaan yg signifikan pada koefisien-koefisien yang diestimasi oleh variabel-variabel pengendali ini.

Lampiran VI.3 Indonesia: Kemungkinan dampak program SLT terhadap upaya pencapaian MDG di area program 2015

Indikator	1995	2002	Target 2015	Kemungkinan dampak program
MDG 1: Mengurangi kemiskinan dan kelaparan sampai separuhnya:				
- Kemiskinan ekstrim (1 AS\$/hr) (persen)	—	7,5		Signifikan. Seperti yang terjadi di Meksiko, Kolombia, dll. Pengurangan kedalaman kemiskinan dan tingkat kemiskinan ekstrim.
- Malnutrisi pd anak (persen dari anak 0-5 thn)	14,0	24,6	7,0	
MDG 2: Pendidikan dasar universal¹				
- Angka partisipasi murni sekolah dasar	91,5	92,7	100	Signifikan. Peningkatan angka kelanjutan dari pendidikan dasar ke lanjutan (misalnya di Meksiko, Kolombia, dan Brazilia).
- Angka partisipasi murni sekolah lanjutan pertama	51,0	61,7	—	
- Angka partisipasi murni sekolah lanjutan atas	42,4	48,2	—	
MDG 3: Kesetaraan gender				
- Rasio angka melek huruf pd pemuda dibanding pemuda (persen usia 15-24 thn)	96,7	99,0	100	Substansial. Bantuan tunai diberikan pada perempuan yang bisa memanfaatkan uang bantuan dengan lebih baik.
MDG 4: Mengurangi angka kematian balita sampai dua pertiga.				
- Kematian bayi (/1000 kelahiran hidup)	60,0	32,0	20,4	Substansial. Pelaksanaan vaksinasi lebih dari 95 persen di area program, pemeriksaan kesehatan dan pemantauan pertumbuhan akan mencegah kematian akibat diare dan penyakit lain.
- Kematian balita (/1000 kelahiran hidup)	91,0	43,0	30,9	
- Imunisasi campak (persentase anak dibawah usia 12 bulan)	58,0	76,0	100	
MDG 5: Mengurangi angka kematian ibu sampai dua pertiga.				
- Angka kematian ibu (100.000 births)	—	310,0	<100,0	Substansial. Perawatan kehamilan mulai dari trimester pertama, kelahiran dibantu tenaga terlatih, vitamin, asam folik, zat besi, dll.
- Persentase kelahiran dibantu tenaga kesehatan terlatih	31,7	64,2	100	
MDG 6: Memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lain				
Prevalence of HIV/AIDS, perempuan (persen, usia 15-24 thn)	—	0,1		Sedang. Jika programnya mencakup komponen pendidikan kesehatan.
MDG 7: Menggalakkan pemanfaatan lingkungan yang berkesinambungan.				
Mengurangi sampai separuh dari persentasi, tanpa:				
- Sarana air (persentase cakupan)	71,0	78,0	84,5	Substansial. Jika program mencakup komponen sarana air dan sanitasi dalam areal program.
- Fasilitas sanitasi (persentase cakupan)	47,0	55,0	73,5	

¹ Angka dalam tabel berasal dari Bank Dunia(2004c).

Sumber: Bank Dunia (2004b).

Lampiran VI.4 Anggaran untuk program-program PKPS-BBM tahun 2006

Skala program PKPS-BBM (Rp miliar)	2005	2006
PKPS-BBM untuk infrastruktur pedesaan	3.342,1	3.342,1
PKPS-BBM bidang kesehatan	3.874	3.874
Pelayanan kesehatan dasar	1.574	
Program Askes	2.300	
PKPS-BBM bidang pendidikan	6.272	11.075,5
Beasiswa (BKM)	1.006,6	10.273,9
BOS	5.136,9	544,8
BLT	4.650	13.950
Total	18.138,1	32.241,6

Referensi

- Abadi, Tulus. 2005. "Biaya Sosial Akibat Merokok." *www.antirokok.or.id Majalah Tarbawi*, 17 March 2005.
- Abdallah, H. 2002. "Cost-Effectiveness of Self-Assessment and Peer Review in Improving Family Planning Provider-Client Communication in Indonesia." Quality Assurance Project Case Study. Maryland: U.S. Agency for International Development (USAID).
- Abreu, Maria. 2005. "Changing Patterns on Child Malnutrition in Indonesia." Background Paper for the Making Services Work for the Poor in Indonesia. World Bank Office Jakarta. Processed.
- Aedo, Cristián and Sergio Núñez. 2001. *The Impact of Training Policies in Latin America and the Caribbean: The Case of 'Programa Joven'*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Aedo, Cristián, and Marcelo Pizarro Valdivia. 2004. "Rentabilidad Económica del Programa de Capacitación Laboral de Jóvenes 'Chile Joven'." INACAP and Mideplan. Santiago de Chile. Processed.
- Affif, Saleh, and C. Peter Timmer. 1971. "Rice Policy in Indonesia." Food Research Institute Studies in Agricultural Economics, Trade, and Development. Vol. X, no. 2, pp. 131-159.
- Akhmadi, Usman and Suryadharna D. 2004. *When Teachers Are Absent: Where Do They Go and What Are the Impacts on Students?* SMERU Research Institute. Jakarta.
- Alatas, Vivi. 2005. "An Evaluation of Kecamatan Development Project." World Bank Office Jakarta. Draft Mimeo.
- Alatas, Vivi and Lisa Cameron. 2003. "The Impact of Minimum Wages on Employment in a Low Income Country: an Evaluation Using the Difference-in-Difference Approach." Policy Research Working Paper 2985. Washington, DC: World Bank.
- Alatas, Vivi, Menno Pradhan and Vijayendra Rao. 2006. "Conceptions, Connection and Compromise: How Community-Based Targeting Works in Indonesia." World Bank Working Paper.
- Alatas, Vivi and Francois Bourguignon. 2005. "The Evolution of Income Distribution during Indonesia's Fast Growth, 1980-1996." Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America, World Bank and Oxford University Press.
- Alatas, Vivi and Janelle Plummer. 2005. "Urban Poverty in Indonesia." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- Alatas, Vivi, Kurnya Roesad, and Hendratno Tuhiman. 2005. "Understanding Unemployment and Poverty Puzzle." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- Alatas, Vivi and Widya Sutiyo. 2005. "Poverty and Regional Disparities." Background Paper for Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- Alatas, Vivi and Hendratno Tuhiman. 2005a. "What Account for Indonesia's Significant Decrease in Poverty since 1999?" Background Paper for Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2005b. "A Historical Validation Exercise of Poverty Changes." Background Paper for Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- Alisjahbana, Armida. 2004. "Indonesia's Employment Protection Legislation: Swimming against the Tide?" Report prepared for Growth through Investment in Agriculture and Trade Project (GIAT) and Faculty of Economics, Padjadjaran University, Bandung.
- Alisjahbana, Armida S., and Chris Manning. 2005. "Trends and Constraints Associated with Labor Faced by Non-Farm Enterprises," Prepared for the Rural Investment Climate Assessment. World Bank Office Jakarta. Processed.
- Ananta, Aris, and Evi Nurvidya Arifin. eds. 2004. *International Migration in Southeast Asia*. Institute of South East Asian Studies (ISEAS): Singapore.
- Andrew, Matthew. 2005. "Performance-Based Budgeting Reform: Progress, Problems and Priorities," in Shah, Anwar .ed. Fiscal Management. World Bank.
- Angelini, John and Kenichi Hirose. 2004. "Extension of Social Security Coverage for the Informal Economy in Indonesia: Surveys of the Urban and Rural Informal Economy." International Labor Organization (ILO), Working Paper No. 11.
- Aran, Meltem and Melanie Juwono. 2006a. "Benefit Incidence of Education Expenditures in Decentralized Indonesia." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2006b. "Benefit Incidence of Health Expenditures in Decentralized Indonesia." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- Arifianto, Alex. 2004. "Social Security Reform in Indonesia: An Analysis of the National Social Security Bill (RUU Jamsosnas)." SMERU Research Institute Working Paper.
- Arifianto, Alex and Ellen Tan et al. 2005. "A Report on Health Financing Mechanism (JPK-Gakin) Scheme in Kabupaten Purbalinggo, East Sumba, and Tabanan." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia. World Bank Office Jakarta.
- Asian Development Bank (ADB). 2000. "Assisting Girl Street Children at Risk of Sex Abuse."
- _____. 2004a. "Agricultural and Rural Development Strategy" (in collaboration with International Food Policy Research Institute - IFPRI. March 2004.

- _____. 2004b. "Sustainable Social Protection and Providing Assistance for the Vulnerable and Poor in the Informal Sector." Volumes I and II, INTEM Consulting Inc., Japan for ADB, DFID and Bappenas.
- _____. 2006. Core Paper "Asia 2015: Promoting Growth, Ending Poverty." Presented at the Asia 2015 Conference. ADB, World Bank and DFID. January 2006.
- Asia Foundation. *Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA)*. Fifth Report, November 2004.
- _____. 2004. IRDA. Fourth Report
- _____. 2003. IRDA. Third Report
- _____. 2002. IRDA Second Report
- _____. 2002. IRDA. First Report
- Attanasio, O., M. Syed and M. Vera Hernandez. 2004. "Early Evaluation of a New Nutrition and Education Program in Colombia." The Institute for Fiscal Studies. Briefing Note 44: 11, London.
- Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS) and ORC Macro. 2003. "Indonesia Demographic and Health Survey 2002-03." BPS and ORC Macro, Calverton, Maryland.
- Baeza, Cristian and Truman Packard. 2005. "Beyond Survival: Protecting Households from the Impoverishing Impact of Health Shocks." Regional Study, Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Regional Office. World Bank.
- Baker, Richard W. et al. eds. 1999. *Indonesia: The Challenge of Change*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS). Singapore.
- Beegle, K., E. Frankenberg and D. Thomas. 2000. "Labor Market Transitions of Men and Women during an Economic Crisis: Evidence from Indonesia." Rand Labor and Population Working Paper 00-11.
- Bergström, Staffan and Elizabeth Goodburn. 2001. "The Role of Traditional Birth Attendants within the Reduction of Maternal Mortality." Vincent De Brouwere and Wim Van Lerberghe. eds. *Safe Motherhood Strategy: A Review of Evidence*. Antwerp: ITG Press.
- Bitran, Ricardo and Ursula Giedion. 2003. "Waivers and Exemptions for Health Services in Developing Countries" Social Protection Unit. World Bank. March 2003.
- _____. Health, Nutrition and Population. World Bank. <http://web.worldbank.org>
- Block, Steven. 2002. "Nutrition Knowledge Rice Prices and the Nutritional Impact of Indonesia's Crisis of 1997/98." September 17, 2002.
- Booth, Anne. 2002. "Growth Collapses in Indonesia: A Comparison of the 1930s and the 1990s." Working Paper. SOAS, University of London.
- Bourchier, David, and Vedi Hadiz. ed. 2003. *Indonesia: Politics and Society*. London: Routledge.
- Breierova, Lucia and Esther Duflo. 2002. "The Impact of Education on Fertility and Child Mortality: Do Fathers Really Matter Less than Mothers?" The Massachusetts Institute of Technology (MIT), the Center for Economic Policy Research (CEPR) and National Bureau of Economic Research (NBER).
- Brook, Penelope and Suzanne Smith. eds. 2003. "Contracting for Public Services: Output-Based Aid and Its Applications." Washington, DC: World Bank.
- Cameron, L., and C. Worswick. 2003. "The Labor market as a Smoothing Device: Labor Supply Responses to Crop Loss." *Review of Development Economics* 7(2): 327-341.
- Castaneda, Tarsicio. 2005. "How Can Conditional Cash Transfers (CCT) Help the Poor in Indonesia?" September 2005. Mimeo.
- Castaneda, Tarsicio, Kathy Lindert, with Bénédicte de la Brière, Luisa Fernandez, Celia Hubert, Osvaldo Larranaga, Monica Orozco, and Roxana Viquez. 2005. "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin American and the United States."
- Chaudhuri, Shubham. 2003. "Assessing Vulnerability to Poverty: Concepts, Empirical Methods and Illustrative Examples." New York: Columbia University.
- Chaudhuri, Shubham, Jyotsna Jalan, and Asep Suryahadi. 2002. "Assessing Household Vulnerability to Poverty from Cross-sectional Data: A Methodology and Estimates from Indonesia." Department of Economics, Discussion Paper Series No. 0102-52. New York: Colombia University.
- Chaudhury, N., J. Hammer, M. Kremer, K. Muralidharan and H. F. Rogers. 2006. "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries." *Journal of Economic Perspectives* 20(1): 91-116.
- Chetty, Raj, and Adam Looney. 2005. "Income Risk and the Benefits of Social Insurance: Evidence from Indonesia and the United States. Mimeo.
- Center for Health Research. 2001. "A Study of the Tobacco Industry." University of Indonesia.
- Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinott. 2004. "Targeting of Transfer in Developing Countries." World Bank.
- Conning, Jonathan and Michael Kevane. 2002. "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review."
- de Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Indermit S. Gill, Luis Servén with William Maloney, Nadeem Ilahi, Francesco Ferreira and Martin Rama. 2000. *Securing Our Future in a Global Economy*. "Chapter 6: Helping Workers Deal with the Risk of Unemployment." Washington, DC: World Bank.
- de Janvry, Alain. 2006. "Conditional Cash Transfer Programs in the Bigger Picture of Social Policy." Third International Conference on Conditional Cash Transfers. Turkey. June 2006.
- De Pee S., M.W. Bloom et al. 2002. Breastfeeding and Complementary Feeding Practices in Indonesia, Nutrition & Health Surveillance System Annual Report. Jakarta, Indonesia: Helen Keller Worldwide.
- Department of Public Works. 2005. "General Guidelines Program on Compensation for Reduction of Oil-Based Fuel Subsidy Rural Infrastructure Sector PKPS-BBM." Directorate General of Housing, Planning and Urban Development of the Republic of Indonesia.

- Deutsch, R., A. Morrison, C. Piras, H. Nopo. 2002. "Working Within Confines: Occupational Segregation by Gender for Three Latin American Countries." Presented at the Seminar "Women at Work: A Challenge for Development." Santiago, Chile. March 17, 2001.
- Devas, Nick. 1989. "Financing Local Government in Indonesia." Monographs in International Studies, Southeast Asia Series No. 84. Athens: Ohio University.
- Djaja, Sarimawar. 2000. "Revealing Priority Problems in Effort to Reduce Maternal Death in Indonesia." Badan Litbang Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial.
- Duflo, Esther. 2001. "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment." *The American Economic Review*, Vol. 91 (4): 795-813.
- Eckardt, Sebastian and Stefan Nachuk. 2003. "Measuring Governance: Art or Science?" World Bank Jakarta Office. Draft Mimeo.
- Ehrlich, Isaac, and Gary Becker. 1972. "Market Insurance, Self-Insurance and Self-Protection." *Journal of Political Economy* 80: 623-648.
- Elbers, Chris, Jean O. Lanjouw, and Peter Lanjouw. 2002. "Micro-Level Estimation of Welfare." Research Working Paper 2911. Development Research Group. Washington, DC: World Bank.
- Emmerson, Donald K., 1999. *Indonesia Beyond Suharto: Polity, Economy, Society, Transition*. M.E. Sharpe, Armonk.
- Escobal, Javier and Carmen Ponce. 2002. "The Benefits of Rural Roads: Enhancing Income Opportunities for the Rural Poor." Working Paper No. 40, GRADE. Lima.
- Estache, A and A. Goicoechea. 2005. "How widespread were infrastructure reforms during the 1990s." Research Working Paper 3595. Washington, DC: World Bank.
- Filmer, Deon, S. Lieberman et al. 2002. Draft. *Indonesia and Education for All (EFA)*. Development Research Group and Human Development Unit of East Asia Region, World Bank, Washington, DC. Processed.
- Frankenberg, E., Duncan Thomas and Kathleen Beegle. 1999. "Economic Shocks, Wealth and Welfare." *Journal of Human Resources* 38 (2): 280-321.
- Frankenberg, E. and Duncan Thomas. 2001. "Women's Health and Pregnancy Outcomes: Do Services Make a Difference?" *Demography* 38 (2): 253-265.
- Frankenberg, E., W. Suriastini et al. 2004. "Can Expanding Access to Basic Health Care Improve Children's Health Status? Lessons from Indonesia's Midwife in the Village Program." eScholarship Repository, University of California.
- _____. 2005. "Can expanding access to basic healthcare improve children's health status? Lessons from Indonesia's 'midwife in the village' programme." *Population Studies* 59 (1): 5-19.
- Friedman, Jed. 2004. "The Varying Relationship between Poverty and Growth across Indonesia's Disparate Regions."
- Friedman, Jed and James Levinsohn. 2002. "The Distributional Impacts of Indonesia's Financial Crisis on Household Welfare: A 'Rapid Response' Methodology." *World Bank Economic Review*. 2002.
- Fuglie, Keith O. 2004. "Productivity Growth in Indonesian Agriculture: 1961-2000." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 40 (2): 209-225.
- Gadjah Mada University. 2004. "Study on Governance and Decentralization Survey, GDS+1." Center for Population and Policy Studies. Yogyakarta.
- Gaduh, Arya and Laila Kuznezov. 2005. "Case Study 6: Health Insurance reform in Jembrana District, Bali Province." bPrepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia Case Studies. World Bank Office Jakarta, the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, in collaboration with the Ford Foundation International Innovation Liaison Group. www.innovations.harvard.edu Processed.
- Galasso, Emmanuela and Martin Ravallion. 2001. "Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program" Development Research Group. World Bank.
- Gannon and Zhi Liu. 1997. "Poverty and Transport" World Bank TWU Series paper, TWU-30, September 1997.
- Gertler, Paul J. 2000. "Final Report: The Impact of Progress on Health" IFPRI: Washington DC.
- Gertler, P., S. Martinez and M. Rubio. 2006. "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards." Mimeo.
- Gibson, John. 2006. "The Constraints Associated with Infrastructure faced by Non-Farm Enterprises at the Kabupaten Level." Background paper for the Rural Investment Climate Assessment. University of Canterbury, New Zealand.
- Gill, Indermit, and Nadeem Ilahi. 2000. "Economic Insecurity, Individual Behavior, and Social Policy." Office of the Chief Economist, Latin America and Caribbean Region. Washington, DC: World Bank.
- Gill, Indermit, Truman Packard and Juan Yermo. 2004. "Keeping the Promise of Social Security in Latin America." Stanford University Press.
- Government of Indonesia. 2003. "General Guideline Social Assistance Program for Informal Sector and Self-Employed Jobs." Ministry of Social Affairs.
- _____. 2001. "Anti-Poverty Programs in Indonesia: Analysis, Prospects and Policy Recommendations." Puguh B. Irawan, Erman A. Rahman, Haning Romdiati and Uzair Suhaimi. BPS Catalogue: 1155.
- _____. 2002. "Jamsostek: The Laws and Regulations of the Republic of Indonesia on the Employees Social Security".
- _____. 2004. *Indonesia Progress Report on the Millennium Development Goals*. National Development Planning Agency (Bappenas). Jakarta. February 2004.
- _____. 2004. "Indonesia Educational Statistics in Brief, 2003/2004." Ministry of National Education. Jakarta.
- _____. 2004. *The Tobacco Source Book: Data to Support a National Tobacco Control Strategy (English translation)*. Ministry of Health Republic of Indonesia. Jakarta.

- _____. 2005. "National Land Policy Framework." Jakarta. June 2005.
- _____. 2005. "Implementation Manual Health Services Program at Puskesmas and In-patients Treatment at Third-Class Hospitals with Government Guarantee." Ministry of Health Republic of Indonesia. Jakarta. July 2005.
- _____. 2005. "Implementation Guidelines on Operational Aid for Schools Compensation for Fuel Subsidies Decrease Program in the Field of Education (PKPS-BBM)." Ministry of National Education and Ministry of Religious Affairs of the Republic of Indonesia. Jakarta.
- Graham, W. J., J. S. Bell, et al. 2001. "Can Skilled Attendance at Delivery Reduce Maternal Mortality in Developing Countries?" *Safe Motherhood Strategies: A Review of the Evidence*. Wim Van Lerberghe and V. D. Brouwere (eds). Antwerp: ITG Press.
- Guggenheim, Scott et al. 2004. "Indonesia's Kecamatan Development Program: A Large-Scale Use of Community Development to Reduce Poverty." World Bank Office Jakarta.
- Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Institute for International Economics. Washington, DC.
- Hartono, Djoko. 2005. "Analyzing and Explaining Human Development Outcomes Regarding Transition from Primary to Junior Secondary School." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta. Processed.
- Heitzmann, Karin, R. Sudharshan Canagarajah, and Paul Siegel. 2002. "Guidelines for Assessing the Sources of Risk and Vulnerability." Social Protection Discussion Paper, No. 0218.
- Hill, Hal. 1996. *The Indonesian Economy since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant*. Cambridge University Press.
- Hofman, Bert, Ella Rodrick-Jones, and Thee Kian Wie. 2004. "Indonesia: Rapid Growth; Weak Institutions." Paper prepared for the Shanghai Conference on "Scaling Up Poverty Reduction." May 28-29, 2004.
- Holzmann, Robert and Steen Jogensen. 2000. "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper." *Journal of International Development* 11:1,005-27.
- Hoogeveen, Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis and Stefan Dercon. 2005. "A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups." Social Protection Unit. Washington, DC: World Bank.
- Hull, Terence. ed. 2002. "The Marriage Revolution in Indonesia." Paper for Conference of the Population Association of America, Atlanta. May 9-11, 2002.
- _____. 2005. *People, Population and Policy in Indonesia*. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore: Equinox Publishing.
- Hydroconseil. 2004. "Inception Report Small Scale Water Providers in Indonesia," supported by the Water and Sanitation Program. World Bank Jakarta Office.
- Inter-American Development Bank (IADB). 2005. "Ex-post evaluation training programs: Youth Labor Training Program (Pro-Joven) in Peru." Ex-post Project Report. IADB, April 2005.
- International Foundation for Electoral Systems (IFES). *Campaign Finance in Indonesia*. Jakarta. December 1999.
- Indonesian Demographic and Health Survey (DHS). 2002. "On Reported Deaths over the period 1998 to 2002."
- International Crisis Group (ICG). 2003. "Indonesia Backgrounder: A Guide to the 2004 Elections." Jakarta. December 2003.
- International Monetary Fund (IMF). 2006. "Draft Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC): Fiscal Transparency Module."
- Ishihara, Yoichiro. 2005. "Indonesia: Public Expenditure Review: Public Investment, Fiscal Space and Expenditure Allocations." World Bank Office Jakarta.
- Ishihara, Yoichiro and Elif Yavuz. 2005. "Indonesia: Binding Constraints to Private Investment." World Bank Jakarta Office. Processed.
- Jenkins, Robert and Anne Marie Goetz. 1999. "Constraints on Civil Society's Capacity to Curb Corruption: Lessons from the Indian Experience." *IDS Bulletin* Vol. 30 No. 4 October 1999. Institute for Development Studies (IDS).
- JHPIEGO. 2004. "Preventing Postpartum Hemorrhage: A Community-Based Approach Proves Effective in Rural Indonesia." www.mnh.jhpiego.org.
- Johnston, Don. 2005. "Notes on the Financial System and Poverty." Prepared for the Rural Investment Climate Assessment. World Bank Jakarta Office. Processed.
- Kamelus, Deno, Jessica Ludwig and Suhirman. 2004. "Study on the Efficiency and Effectiveness of the Planning and Budgeting Process in Selected Districts in NTB/NTT." GTZ- PROMIS NT.
- Kanbur, Ravi. ed. 2003. "Q-Squared: Qualitative and Quantitative Methods of Poverty Appraisal." Delhi: Permanent Black.
- Kearney, M. 2000. "Rise in teen prostitutes." *The Strait Times*. 14 November 2000.
- Knowles, J, and James Marzolf. 2003. "Health Financing for the Poor in Indonesia" World Bank Paper Prepared for Regional Study on Pro-Poor Health Financing. World Bank Office Jakarta.
- Komisi Pemilihan Umum (Indonesian Election Commission). 2005. Jakarta www.kpu.go.id
- Kuznezov, Laila and Janes Ginting. 2005. "Improving Budget Transparency in Bandung City, West Java." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia Case Studies. World Bank Office Jakarta, the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, in collaboration with the Ford Foundation International Innovation Liaison Group. www.innovations.harvard.edu
- _____. 2005. "The Community Block Grant Program in Blitar City, East Java." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia Case Studies. World Bank Office Jakarta, the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, in collaboration with the Ford Foundation International Innovation Liaison Group. www.innovations.harvard.edu

- Lanjouw, Peter. 2001. "Non-Farm Employment and Poverty in Rural El Salvador." *World Development* 29 (3): 529-47.
- Lanjouw, Peter, Menno Pradhan, Fadia Saadah, Haneen Sayed and Robert Sparrow. 2001. "Poverty, Education and Health in Indonesia: Who Benefits from Public Spending?" World Bank Policy Research Working Paper Series No. 2739. Washington, D.C.
- Lebo, Jerry and Dieter Schelling. 2001. "Design and Appraisal of Rural Transport Infrastructure. TWU Series Paper, TWU-45, April. World Bank.
- Leipziger, Danny. 2003. *Millennium Development Goals: The Infrastructure Contribution*. Presentation for Poverty Day 2003 Opening Session and Plenary on Infrastructure and Poverty Reduction.
- Leisher, Susannah and Stefan Nachuk. 2005. "Creating Learning Communities for Children in Polman District, West Sulawesi." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia Case Studies. World Bank Office Jakarta, the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, in collaboration with the Ford Foundation International Innovation Liaison Group. www.innovations.harvard.edu
- _____. 2005. "Participatory Planning in Maros District, South Sulawesi." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia Case Studies. World Bank Office Jakarta, the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, in collaboration with the Ford Foundation International Innovation Liaison Group. www.innovations.harvard.edu
- Lewis, Blaine. 2002. "Revenue Sharing and Grant Making in Indonesia: The First Two Years of Fiscal Decentralization." Research Triangle Institute.
- Lloyd, Grayson and Shannon Smith. eds. 2001. *Indonesia Today: Challenges of History*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore.
- Lieberman, S., and Puti Marzoeki. 2000. *Indonesia Health Strategy in a Post-Crisis: Decentralizing Indonesia*. Washington, DC: World Bank.
- Lindenthal, Roland. 2004a. "The Challenge of Social Protection for All: Policy Options for Indonesia." Joint UNSFIR-ILO Working Paper, No. 04/11.
- _____. 2004b. "Social Policy in Indonesia: Concepts and Categories." UNSFIR, No. 04/10.
- Lokshin, Michael and Martin Ravallion. 2005. "Lasting local impacts of an economy-wide crisis." Policy Research Working Paper Series 3503. Washington, DC: World Bank.
- Lowry, Robert, 1996. *The Armed Forces of Indonesia*. Allen & Unwin: St. Leonards.
- LP3E FE UNPAD and GIAT. 2004. "Indonesia's employment protection legislation: Swimming against the tide." Faculty of Economics, University of Padjajaran Bandung and Growth through Investment, Agriculture and Trade (GIAT) Project.
- Manning, Chris. 2005. "Notes on Labor and Poverty." Prepared for the Rural Investment Climate Assessment. World Bank Jakarta Office. Processed.
- Manning, Nick. 2000. "Pay and Patronage in the Core Civil Service in Indonesia." PRMPS. World Bank.
- Martineau, Jean-Noel and Yves Guerard. 2005. "Implementing an Indonesian National Social Security System" Phase I Report, FIRST Initiative.
- Martini, Santi and Muji Sulistyowati. 2005. "The Determinants of Smoking Behavior among Teenagers in East Java Province, Indonesia. " Economics of Tobacco Control" Paper No. 32. HNP Discussion Paper.
- Marzolf, James. 2002. "The Indonesia Private Health Sector: Opportunities for Reform: an Analysis of Obstacles and Constraints to Growth." Discussion Paper. World Bank Office Jakarta.
- McCulloch, Neil, Peter Timmer and Julian Weisbrod. 2006. "The Pathways out of Poverty in Rural Indonesia- an empirical assessment." World Bank Jakarta Office. Mimeo.
- McGranahan, Gordon and David Satterthwaite. 2004. "Improving access to water and sanitation: rethinking the way forward in light of the Millennium Development Goals", in Bigg, Tom (ed), *Survival for a Small Planet - The Sustainable Development Agenda*. London: Earthscan Publications, pp 268-282.
- McIntyre, Andrew. 2003. "Indonesia as a Poorly Performing State?" Australian National University. Processed.
- McKinsey. 1997. "Banking in Asia: The End of Entitlement." Counselor (Education, Science and Training), Australian Embassy; Directorate General of Customs and Excise.
- McMahon, Walter, Nanik Suwaryani, and Elisabeth Appiah. 2001. *Improving Education Finance in Indonesia: Policy Review*. Institute for Research and Development. Ministry of National Education, UNICEF and UNESCO.
- Mietzner, Marcus. 2006. *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*. East West Center: Washington.
- Mukherjee, N. 2005. "Qualitative Study: Making Services Work for the Poor. Consultations with the Poor at Eight Sites in Indonesia." World Bank WSP, Washington, DC.
- Myrdal, Gunnar. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Pantheon Books: New York.
- National Democratic Institute (NDI). 2005. "Towards a More Effective Indonesian House of Representatives: Options for Positive Change by Legislators." Washington, D.C.
- Newhouse, D., and K. Beegle. 2005 "The Effect of School Type on Academic Achievement: Evidence from Indonesia." World Bank Policy Research Working Paper No. 36043604, Washington, DC.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2004. "Public Sector Modernization: Governing for Performance." OECD Observer. October 2004.
- Olken, Ben. 2004. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." NBER Working Paper. Washington, DC. November 2004.

- Packard, Truman. 2002. "Pooling, Saving and Prevention: Mitigating Old Age Poverty in Chile." Policy Research Working Paper No. 2849. Washington, DC: World Bank.
- Packard, Truman, Vivi Alatas and Lina Marliani. 2005. "Indonesia: Risk and Vulnerability Assessment." Background Paper for Making the New Indonesia Work for the Poor.
- Pangestu, Mari and Iwan J. Azis. 1994. "Survey of Recent Developments." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 30, no. 2.
- Paqueo, Vicente and Robert Sparrow. 2005. "Free Basic Education in Indonesia: Policy Scenarios and Implications for School Enrolment." Working Paper.
- Parakesit, Danang. 2006. Unpublished paper for the Indonesia Rural Investment Climate Assessment. World Bank Jakarta Office.
- Parker, E. and A. Roestam. 2002. "The Bidan di Desa Program: A Literature and Policy Review." JHPIEGO Corporation, CEDPA, JHU/CCP, and PATH.
- Parker, S. and Emanuelle Skoufias. 2000. "Final Report: The Impact of Progesa on Work, Leisure, and Time Allocation." October. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.
- Papanek, Gustav F. 2006. "Guaranteed Employment for the Poor or a Cash-for-Work Program: How is it Different from Existing Employment Programs? Can it Succeed?" January. Mimeo.
- Plummer, Janelle. 2006. "Making Infrastructure Expenditure Work for the Poor" Background Paper for Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- Pradhan, Menno, Fadia Saadah and Robert Sparrow. "Did the Health Card Program Ensure Access to Medical Care for the Poor during Indonesia's Economic Crisis?" World Bank Economic Review, forthcoming.
- Pritchett, Lant, Sudarno Sumarto and Asep Suryahadi. 2002. "Targeted Programs in an Economic Crisis: Empirical Findings from the Experience of Indonesia." SMERU Research Institute. Working Paper.
- _____. 2001. "Safety Nets and Safety Ropes: Comparing the Dynamic Benefit Incidence of Subsidized Rice and Public Works Programs in Indonesia." Paper presented at Vulnerability and Poverty Workshop, Third Asian Development Forum, Bangkok. June 2001.
- Purwoko, Bambang. 1999. "Towards a Social Security Reform: The Indonesian Case." Jamsostek.
- Rama, Martin. 1996. "Consequences of Doubling the Minimum Wage: the Case of Indonesia." Policy Research Working Paper 1643. Washington, DC: World Bank.
- Ravallion, Martin. "Inpres and Inequality: A Distributional Perspective on the Centre's Regional Disbursement." Australian National University.
- Ravallion, Martin and S. Chen. 2003. "Measuring Pro-Poor Growth." World Bank, Policy Research Working Paper 2666.
- Ravallion, Martin and Michael Lokshin. 2003. "On the Utility Consistency of Poverty Line." Policy Research Working Paper Series 3157. Washington, DC: World Bank.
- Ravallion, Martin and Michael Lokshin. 2005. "Who Cares About Relative Deprivation?" December 2005. World Bank Policy Research Working Paper No. 3782.
- Ravindra, Adikeshavalu. 2004. "An Assessment of the Impact of Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies." Washington, DC: World Bank.
- Rawlings, Laura and Gloria Rubio. 2003. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. World Bank.
- Reardon, Tom, and C. Peter Timmer. 2005. "Transformation of Markets for Agricultural Output in Developing Countries Since 1950: How Has Thinking Changed?" Chapter 13 in R.E. Evenson, P. Pingali, and T.P. Schultz. eds. *Handbook of Agricultural Economics: Agricultural Development: Farmers, Farm Production and Farm Markets, Volume 3A*. Forthcoming.
- Reynolds, Catherine. 1998. "Worshipping Cancer Sticks." *Inside Indonesia* No. 56, October-December 1998.
- Ridao-Cano, Cristobal and Deon Filmer. 2004. "Indonesia: Evaluating the Performance of SGP and SIGP: A Review of the Existing Literature and Beyond." Human Development Sector Unit, East Asia and Pacific Region. Working Paper 2004-3. Washington, DC: World Bank.
- Robinson, J. S., B. R. Burkhalter et al. 2001. "Low-Cost on-the-Job Peer Training of Nurses Improved Immunization Coverage in Indonesia." *Bulletin of the World Health Organization* 79: 150-158.
- Robinson, Marc and Stephen Sherlock. 2004. "Assessing Capacity Building Needs for Effective Legislative Oversight of the Budget Process." Mimeo, May 2004.
- Rodrik, Dani, Ricardo Hausmann, and Andrés Velasco. 2004. "Growth Diagnostics." Working Paper. October. Kennedy School of Government, Harvard University. Processed.
- Rohdewohld, Rainer. 1995. *Public Administration in Indonesia*. Melbourne: Montech Pty. Ltd.
- Sanghvi, Harshad et al. 2004. "Preventing Postpartum Hemorrhage in Homebirths in Indonesia through Community Education and Distribution of Misoprostol." JHPIEGO Maternal and Neonatal Health Program. Maryland: JHPIEGO.
- Sarimawar, Djaja. 2000. "Revealing Priority Problems in Effort to Reduce Maternal Death in Indonesia." Badan Litbang Kesehatan Departemen Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial. Jakarta.
- Schwarz, Adam. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in 1990s*. Westview Press.
- Schady, Norbert R. 2006. "Conditional Cash Transfer Programs: Reviewing the Evidence." Third International Conference on Conditional Cash Transfers, Turkey. June 2006,

- Scheil-Adlung, Xenia. 2004. "Indonesia: Advancing Social Health Protection for the Poor." Joint UNSFIR-ILO Working Paper.
- Shoemaker, J. 2005. "International Family Planning Perspectives". Vol. 31 (3). Baltimore: JHPIEGO.
- Simatupang, Pantjar. 2005. "Agricultural Marketing and Competition." Prepared for the Rural Investment Climate Assessment. World Bank Jakarta Office. Processed.
- Singh, Janmejaya and Parmesh Shah. 2003. "Making Services Work for Poor People—The Role of Participatory Public Expenditure Management. Social Development Notes. World Bank. March 2003.
- Skoufias, Emmanuel. 2005. "PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico." IFPRI Research Report No. 139. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.
- SMERU Research Institute. 2001. "Wage and Employment Effect of Minimum Wage Policy in the Indonesian Urban Labor Market." Jakarta.
- _____. 2002. "An Impact Evaluation of Systematic Land Titling under the Land Administration Project (LAP)." June 2002.
- _____. 2004. "Mapping Assistance Programs to Strengthen Micro business." SMERU News No. 10. April-June 2004.
- _____. 2005a. "Progress Report and Preliminary Assessment of District Government Capacity." Part of Study on Capacity.
- _____. 2005b. "Development of Local Government through Assisting Participatory Poverty Assessment (PPA)." August.
- _____. 2006a. "PKPS-BBM Education Program Rapid Assessment: Preliminary Findings." March 2006. Jakarta.
- _____. 2006b. "PKPS-BBM for Rural Infrastructure and Clean Water." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor.
- _____. 2006c. "SSN and PKPS BBM for Education Sector School Grants and Scholarships." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor. January 2006.
- _____. 2006d. "SSN and PKPS BBM for Health Sector." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor.
- Songco, Jocelyn A. 2002. "Do Rural Infrastructure Investments Benefit the Poor? Evaluating Linkages: A Global View, a Focus on Vietnam." Policy Research Working Paper 2796. Washington, DC: World Bank.
- Sood, S., U. Chandra et al. 2004. *Measuring the Effects of the SIAGA Behavior Change Campaign in Indonesia with Population-Based Survey Results*.
- Strauss, John, Kathleen Beegle, Agus Dwiyanto, Yulia Herawati, Daan Pattinasarany, Ewan Satriawan, Bondan Sikoki, Sukandi, Firman Witoelar. 2004. "Indonesian Living Standards: Before and After the Financial Crisis." Rand Corporation, USA and Institute of Southeast Asian Studies.
- Strauss, John, Kathleen Beegle, Bondan Sikoki, Agus Dwiyanto, Yulia Herawati and Firman Witoelar. 2004. "The Third Wave of the Indonesia Family Life Survey (IFLS): Overview and Field Report." WR-144/1-NIA/NICHD.
- Suharto, E. 2002. "Human Development and the Urban Informal Sector in Bandung, Indonesia: the Poverty Issue." In *New Zealand Journal of Asian Studies*, 4, 2. December 2002.
- Sulastomo. "Social Security Reform in Indonesia." Mimeo.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, and Lant Pritchett. 2001. "Safety Nets and Safety Ropes: Comparing the Dynamic Benefit Incidence of Subsidized Rice and Public Works Programs in Indonesia" Paper for presentation at the Vulnerability and Poverty Workshop, Third Asian Development Forum. Bangkok. June 12-14.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi and Wenefrida Widyanti. 2004. "Assessing the Impact of Indonesian Social Safety Net Programs on Household Welfare and Poverty Dynamics." SMERU Research Institute Working Paper.
- Supratikto, G., G. Wirth, E. Achadi, S. Cohen and C. Ronsmans. 2002. "A District-Based Audit of the Causes and Circumstances of Maternal Deaths in South Kalimantan." *Indonesia Bulletin of the World Health Organization* 80 (3): 228-34.
- Suryadarma, Daniel, Rima Prama Artha, Asep Suryahadi, and Sudarno Sumarto. 2005. "A Reassessment of Inequality and its Role in Poverty Reduction in Indonesia." SMERU Research Institute Working Paper.
- Suryadarma, Daniel, Wenefrida Widyanti, and Asep Suryahadi. 2003. "Access to Income: An overview of the Broader Dimensions of Inequality in Indonesia." SMERU Research Institute.
- Tan, Ellen. 2005. "Determinants of Maternal Mortality in Indonesia." Background Paper for the Making the New Indonesia Work for the Poor. World Bank Office Jakarta.
- Tan, Ellen, C. Clarita Kusharto and Sri Budiwati. 2005. "Rewarding Educational Performance in Tanah Datar, Sumatra." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia Case Studies. World Bank Office Jakarta, the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, in collaboration with the Ford Foundation International Innovation Liaison Group. www.innovations.harvard.edu
- _____. 2005. "Vouchers for Midwife Services in Kabupaten Pemalang, Central Java." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia Case Studies. World Bank Office Jakarta, the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, in collaboration with the Ford Foundation International Innovation Liaison Group. www.innovations.harvard.edu
- _____. 2005. "Water Supply and Health in Lumajang District, East Java Province." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia Case Studies. World Bank Office Jakarta, the Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, in collaboration with the Ford Foundation International Innovation Liaison Group. www.innovations.harvard.edu
- Temple, Jonathan. 2001. "Growing into Trouble: Indonesia after 1966." Working Paper Department of Economics, University of Bristol. Processed.
- The Economist*. "Digging for Dirt." London. 16 May 2006.

- Thorbecke, Erik. 1995. *The Political Economy of Development: Indonesia and the Philippines*. The Frank H. Golay Memorial Lecture. Cornell Southeast Asia Program. Ithaca, NY.
- Timmer, C. Peter. 1975. "The Political Economy of Rice in Asia: Indonesia," *Food Research Institute Studies*, 14 (3): 197-231.
- _____. 1992. "Agriculture and Economic Development Revisited." *Agriculture Systems* (40): 21-58.
- _____. 1997. "How Well do the Poor Connect to the Growth Process?" Harvard Institute for International Development for the USAID/CAER project. Processed.
- _____. 2002. "Agriculture and Economic Growth." In Bruce Gardner and Gordon Rausser, eds., *The Handbook of Agricultural Economics*, Vol. II, 1,487-1,546. Amsterdam: North-Holland.
- _____. 2003. "Food Security and Rice Price Policy in Indonesia: The Economics and Politics of the Food Price Dilemma." In Mew, T. W., Brar, D. S., Peng, S., Dawe, D., and Hardy, B. eds. *Rice Science: Innovations and Impact for Livelihood*. Proceedings of the International Rice Research Conference, 16-19 September, 2002, Beijing, China. International Rice Research Institute, Chinese Academy of Engineering, and Chinese Academy of Agricultural Sciences, pp. 777-788.
- _____. 2004. "The Road to Pro-Poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol. 40, No. 2 (August): 173-203.
- _____. 2005. "Operationalizing Pro-Poor Growth: A Country Case Study of Indonesia." *Poverty Reduction and Economic Management*. Washington, DC: World Bank. Processed.
- Torrens, Anthony. 2005. "KDP Economic Impact Analysis Study." World Bank Office Jakarta. Mimeo.
- Townsend, R. 1994. "Risk and Insurance in Village India." *Econometrica* 62(3): 539-591.
- Transparency International. 2004. *Transparency International: Global Corruption Report 2004*. London: Pluto Press. www.transparency.org
- UNDP and Government of Malaysia. 2005. "Malaysia: Achieving the Millennium Development Goals, Successes and Challenges."
- Usui, Norio and Armida Alisjahbana. 2004. "Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues."
- Usui, Norio and Catur Sugiyanto. 2003. "Development Planning, Budgeting and Service Delivery: A Case of Lombok Tengah."
- von Luebke, Christian. "Political Economy of Local Business Regulations: Findings on Local Taxation and Licensing Practices from Four District Cases in Central Java and West Sumatra." Prepared for the Rural Investment Climate Assessment Case Studies. World Bank Office Jakarta. Forthcoming.
- Wallace, W., Wolfgang Fengler, and Bastian Zaini. 2006. "Increasing sub-national government resources: Magnitude and implications." World Bank Office Jakarta. Mimeo.
- Warr, Peter G. 1984. "Exchange Rate Protection in Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*. Vol. XX (2): 53-89.
- Wagstaff, A., and Menno Pradhan. 2003. "Evaluating the Impacts of Health Insurance: Looking Beyond the Negative."
- West, Andrew. 2003. *At the Margins: Street Children in Asia and Pacific Region*. Asian Development Bank (ADB) Working Paper. Poverty and Social Development Unit.
- Wetterberg, Anna. 2005. "Crisis, social ties, and household welfare: testing social capital theory with evidence from Indonesia." Social Development Sector (EASSD). Report Number 34223. Washington, DC: World Bank.
- Willoughby, Christopher. 2004. "How important is infrastructure for achieving pro-poor growth?" DAC Network on Poverty Reduction Global Picture for Infrastructure and Pro-Poor Growth Room Document One. Paris. March 29-30, 2004
- Wodon, Quentin. 1997. "Food Energy Intake and Cost of Basic Needs: Measuring Poverty in Bangladesh." *Journal of Development Studies* No. 34: 66-101.
- Woodhouse, Andrea. 2002. "Village Corruption in Indonesia: Fighting Corruption in the World Bank's Kecamatan Development Program." World Bank Office Jakarta.
- Bank Dunia. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: University Press.
- _____. 1994. "Indonesia's Health Work Force: Issues and Options" Report No: 12834-IND Population and Human Resources Division, Washington, D.C.
- _____. 1997. "Training and the Labor Market in Indonesia: Policies for Productivity Gains and Employment Growth." Sector Report No. 16990.
- _____. 2000. "Managing Social Risks in Argentina." Human Development Department, Latin America and Caribbean Regional Office. Washington, D.C.
- _____. 2001a. "Social Protection Strategy: from Safety Net to Spring Board." Social Protection Sector Board. Washington, D.C.
- _____. 2001b. *Indonesia: The Imperative for Reform*. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2002a. "Indonesia Social Safety Net Adjustment Loan." Implementation Completion Report. No. 24320. Washington, D.C.
- _____. 2002b. "Accountability to the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management."
- _____. 2002c. *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies (2 Volumes)*. Edited by Jeni Klugman. Vol. 1: Core Techniques and Cross Cutting Issues. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2003a. "Achievements Indonesia Maternal and Neonatal Health Program." Maternal and Neonatal Health Technical Review. World Bank Office Jakarta.

- _____. 2003b. "Health Financing in Indonesia." World Bank Office Jakarta.
- _____. 2003c. "Indonesia Education Sector Review." Human Development Network. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2003d. "Decentralizing Indonesia: A Regional Public Expenditure Review." World Bank Office Jakarta.
- _____. 2004a. "Concept Paper on Operationalizing Pro-Poor Growth." A Research Project Sponsored by AFD, DFID, GTZ, KfW and PREM. May 11. Washington, D.C.
- _____. 2004b. *Indonesia: Averting an Infrastructure Crisis*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____. 2004c. "Shocks and Social Protection: Lessons from the Coffee Crisis in Central America." Human Development Department, Latin America and Caribbean Regional Office. Washington, D.C.
- _____. 2004d. *World Development Report 2004: Making Services Work for the Poor*. A co-publication of the World Bank and Oxford University Press.
- _____. 2004. "Initiatives for Local Governance Reform Report." World Bank Office Jakarta. July, 2004.
- _____. 2005a. "Indonesia - Tobacco Control Policy Options (draft)." Health, Nutrition and Population Unit, Human Development Network and East Asia and Pacific Region. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2005b. "Information and Communication Technologies for Rural Development: Issues and Options." Washington, DC: World Bank.
- _____. 2005c. "Pro-poor growth in the 1990s: Lessons and insight from 14 countries." A Research Project Sponsored by DFID, AFD, GTZ, KfW. June. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2005d. "Teacher Employment and Deployment Study." Human Development Network. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2005e. Civil Service Diagnostics and Road Map for Reform in Cluster 2 Region (West Sumatra), World Bank Office, Jakarta.
- _____. 2005. Public Expenditure Review. Forthcoming. World Bank Office. Jakarta.
- _____. 2005. East Asia Update. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2005. "Strategy Note for Government of Indonesia: Expansion of a National Poverty Reduction Program." World Bank Jakarta Office. May 2005.
- _____. 2006a. "Impediments to Effective Rural Infrastructure: Roads in Mangarai District, NTT Province." Rural Investment Climate Case Study 5. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2006b. "Indonesia: An Assessment of Public Spending in Infrastructure Sectors." World Bank Office Jakarta. Mimeo.
- _____. 2006c. *Indonesia Enabling Water Utilities to serve the Urban Poor*. Infrastructure Network. A co-publication of the World Bank East Asia Infrastructure Department and Indonesia Country Program.
- _____. 2006d. "Infrastructure and the Climate for Rural Investment in Indonesia: A Question of Resource Allocation." Prepared for the Indonesia Rural Investment Climate Assessment. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2006e. "Investing for Growth and Recovery." CGI Brief Paper. World Bank Jakarta Office.
- _____. 2006f. "Making Services Work for the Poor in Indonesia, Case Study: Vouchers for Midwife Services in Pemalang District, Central Java." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2006g. "Making Services Work for the Poor in Indonesia, Case Study: Water Supply and Health in Lumajang District, East Java." Prepared for the Making Services Work for the Poor in Indonesia. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2006h. "Revitalizing the Rural Economy: An Assessment of the Rural Investment Climate in Indonesia," Consultative Draft. Jakarta. Forthcoming.
- _____. 2006i. "The Impact of Formal and Informal Labor Regulation on Business in Serang District." Rural Investment Climate Case Study 2. Jakarta.
- _____. 2006j. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2006k. Making Services Work for the Poor in Indonesia: Focusing on Achieving Results on the Ground. Jakarta. Forthcoming.
- _____. 2006l. *The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context*. Draft for Discussion, June 2006.
- _____. 2006m. *Indonesia: Sustaining Economic Growth, Rural Livelihoods, and Environmental Benefits: Strategic Options for Forestry Assistance in Indonesia*. Jakarta.
- _____. 2006. "Evaluation Fiscal Equalization in Indonesia." Policy Working Paper 3911. Washington, DC: World Bank. May 2006.
- _____. 2006. "Opportunities and Constraints for Civil Service Reform in Indonesia." World Bank and Partnership for Governance Reform. World Bank Office Jakarta.
- _____. 2006. Education Public Expenditure Review. Forthcoming. World Bank Jakarta Office.
- _____. Poverty Library. http://povlibrary.worldbank.org/files/4978_chap18.pdf
- World Health Organization (WHO). 2003a. "Indonesia Reproductive Health Profile."
- _____. 2003b. Country Profile: Indonesia. www.who.org
- _____. 2004. "Indonesia Public Health Expenditure Survey 2004."