PAKET INFORMASI DASAR

PENGARUSUTAMAAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAN KERENTANAN

TNP2K
TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

LEMBAGA PENELITIAN SMERU RESEARCH INSTITUTE

USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE

SEADI SUPPORT FOR ECONOMIC ANALYSIS DEVELOPMENT IN INDONESIA

www.tnp2k.go.id | www.smeru.or.id | www.seadiproject.com

Daftar Isi

Sekapur Sirih	3
Apa & Mengapa Pengarusutamaan Penanggulangan Kemiskinan & Kerentanan (PPKK)	5
PPKK & Upaya Penanggulangan Kemiskinan & Kerentanan di Indonesia	8
Kebijakan & Landasan Hukum	15
Strategi & Pendekatan Pembangunan	18
PPKK dalam Perencanaan & Penganggaran	22
Tata Pemerintahan & Tata Kelola Program Pemerintah	34
Kemitraan dengan Pemangku Kepentingan Nonpemerintah	37
Pemantauan & Evaluasi (P&E)	40

Cetakan Pertama
Juni 2013

Paket Informasi Dasar Pengarusutamaan Penanggulangan Kemiskinan dan Kerentanan ini disusun oleh Lembaga Penelitian SMERU dan TNP2K bekerja sama dengan SEADI - USAID. Bahan-bahan diambil dari sejumlah sumber, termasuk yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan, laporan-laporan, serta dokumen-dokumen dari berbagai lembaga nasional dan internasional. Foto-foto yang digunakan merupakan koleksi Lembaga Penelitian SMERU. Semua bahan-bahan dalam Paket Informasi dasar ini dapat diperbanyak untuk kepentingan umum.

UTUSAN KHUSUS PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

UNTUK PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Sekapur Sirih

Kendati 68 tahun merdeka, kemiskinan masih menjadi persoalan besar yang menghadang bangsa Indonesia. Dibanding masa awal kemerdekaan, proporsi orang miskin terhadap total penduduk sudah jauh menurun. Namun, jumlahnya masih tetap besar dan tersebar luas. Pada sebagian kasus, karakteristik kemiskinan Indonesia masih berkonotasi purba, yaitu ketimpangan struktural yang mengakibatkan kesenjangan sehingga keluarga miskin tidak mampu memenuhi kebutuhan sandang, pangan dan papan. Sementara pada sebagian lain, permasalahannya lebih rumit, dicirikan kekurangan aset produktif dan akses terhadap pelayanan dasar seperti pendidikan, gizi dan kesehatan serta infrastruktur yang layak.

Selain kemiskinan, belakangan ini berkembang masalah kerentanan, baik secara ekonomi maupun sosial. Secara ekonomi, penduduk rentan adalah mereka yang hidup di atas garis kemiskinan, namun masih sangat mudah jatuh miskin. Secara sosial, mereka adalah orang yang karena kepercayaan, pekerjaan, suku, penyakit, kecacatan fisik, preferensi seksual dan kondisi lainnya, tersingkir dari pergaulan sehingga kehilangan hak-hak dasarnya sebagai warga negara. Upaya menyelesaikan persoalan kerentanan terkesan masih sangat terbatas.

Untuk menangani masalah kemiskinan telah diluncurkan, antara lain, program bantuan sosial, program pemberdayaan, program penyediaan kredit dan program rumah murah. Selain menyelaraskan program di atas, pemerintah juga memperkuat aspek kelembagaan yang bertanggungjawab mengkoordinasikan penanggulangan kemiskinan. Keberadaan lembaga tersebut dimaksudkan untuk memastikan berbagai institusi, baik di pusat maupun di daerah, melakukan upaya penanggulangan kemiskinan secara terintegrasi. Namun, beberapa laporan menunjukkan bahwa lembaga ini masih belum dapat bekerja maksimal. Persoalan utamanya adalah (i) kuatnya sentimen "egosektoral" dan (ii) masalah kemiskinan cenderung diurus melalui program khusus yang terbatas, sementara program lain tidak relevan dengan keperluan orang miskin dan rentan.

Hal serupa terjadi juga di kalangan nonpemerintah. Banyak perusahaan, misalnya, merasa telah cukup melakukan sesuatu bagi masyarakat melalui corporate social responsibility (CSR), meskipun peraturan kepegawaian dan dampak bisnisnya memperburuk kondisi orang miskin dan rentan. Lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang bergerak dalam penanggulangan kemiskinan jumlahnya terbatas, sementara LSM yang tidak secara khusus menekuni masalah ini jarang ikut bersuara. Hal ini menunjukkan bahwa orang miskin dan rentan dianggap hanya merupakan urusan pemerintah, padahal dibutuhkan peran serta seluruh komponen masyarakat.

Sesungguhnya, semua kebijakan dan program dapat dirancang untuk mendukung penanggulangan kemiskinan, mulai dari kebijakan makro fiskal dan moneter, pertanahan, perdagangan dan industri, hingga ke kebijakan sektoral maupun daerah. Oleh karena itu, sangat penting untuk mendorong setiap program, baik oleh pemerintah maupun nonpemerintah, agar mengarusutamakan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan dalam setiap kebijakan dan pelaksanaannya. **Peluncuran Paket Informasi Dasar Pengarusutamaan Penanggulangan Kemiskinan dan Kerentanan** ini merupakan salah satu usaha untuk membantu berbagai pihak agar mau dan mampu berinovasi dalam ikut memperbaiki kehidupan orang miskin dan rentan.

Jakarta, 8 Juni 2013

H.S. Dillon

www.tnp2k.go.id

www.smeru.or.id

www.seadiproject.com

Apa & Mengapa Pengarusutamaan Penanggulangan Kemiskinan & Kerentanan (PPKK)

Sejarah peradaban manusia telah mencatat bahwa kemiskinan merupakan salah satu tragedi kemanusiaan, dan, dalam perkembangannya, kerentanan juga menjadi persoalan penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, selain merupakan tugas mulia kemanusiaan, upaya memerangi kemiskinan dan kerentanan juga merupakan hal yang rasional karena dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, stabilitas sosial, dan manfaat-manfaat lainnya.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan memerlukan konsep yang jelas, komprehensif, dan berkesinambungan. Selain itu, diperlukan penerapan **pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan (PPKK)** dalam setiap kebijakan publik yang dengan jelas menegaskan pemihakan pada kepentingan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar masyarakat miskin dan rentan.

PPKK dalam setiap kebijakan pemerintah dan nonpemerintah, baik di bidang ekonomi, sosial, maupun politik, merupakan langkah awal untuk menanggulangi kemiskinan dan kerentanan secara sistematis, terpadu, dan berkesinambungan. PPKK sangat diperlukan agar upaya-upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan dapat berjalan lebih efektif dan efisien karena didukung secara nyata oleh seluruh kebijakan dan pelaksanaannya.

SMERU

Apa itu PPKK?

- PPKK dapat diartikan sebagai strategi yang dengan sengaja mengintegrasikan dimensi penanggulangan kemiskinan dan kerentanan ke dalam segenap tahapan proses pembangunan dan tata kelola pemerintahan. Pendekatan ini dilakukan melalui upaya memasukkan aspek penanggulangan kemiskinan dan kerentanan ke dalam kegiatan perumusan kebijakan, perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, serta pemantauan dan evaluasi.

- PPKK bukanlah suatu program yang terpisah dari kegiatan pembangunan sektoral, melainkan merupakan pendekatan yang menekankan aspek kemanfaatan seluruh program dan kegiatan pemerintahan bagi masyarakat miskin dan rentan. Oleh karena itu, seluruh program/kegiatan pembangunan dari berbagai pihak, baik pemerintah maupun nonpemerintah, harus memberikan manfaat bagi lapisan masyarakat miskin dan rentan.

- Secara praktis, PPKK dapat dilakukan dengan cara "memodifikasi" program dan kebijakan yang ada agar mendukung upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. Ini dapat berupa penerbitan peraturan daerah (perda) tentang penanggulangan kemiskinan, atau modifikasi tata pelaksanaan kebijakan dan program. Dengan demikian, PPKK tidak selalu memerlukan tambahan biaya yang besar (Kotak 1).

Kotak 1. Contoh Praktis PPKK

- Peningkatan kemampuan SKPD yang selama ini tidak secara langsung terlibat dalam program penanggulangan kemiskinan dan kerentanan, agar dapat memahami hubungan antara tugas pokok dan fungsinya dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.

- Saat Dinas Pekerjaan Umum akan merehabilitasi jalan antarkecamatan, maka dalam kerangka PPKK, perencanaannya harus memperhitungkan manfaat pembangunan tersebut bagi kehidupan masyarakat miskin. Misalnya, daerah mana yang menjadi prioritas dan berapa rupiah dana yang bisa dihemat oleh masyarakat miskin serta anak-anak mereka ketika menuju ke tempat kerja atau sekolah.

- Pemindahan ruangan pelayanan publik ke lokasi yang paling mudah diakses oleh penduduk miskin dan rentan (difabel).

Mengapa PPKK?

Alasan penting mengapa PPKK dibutuhkan: Sekarang ini kemiskinan dan kerentanan tidak lagi identik dengan dimensi pendapatan yang rendah saja (Kotak 2), melainkan makin luas cakupannya (multidimensi).

Alokasi pembelanjaan pemerintah (pusat dan daerah) yang secara langsung ditujukan untuk program penanggulangan kemiskinan dan kerentanan umumnya relatif kecil. Oleh karena itu, mengingat dimensi kemiskinan dan kerentanan yang makin luas dan dinamis, upaya penanggulangannya perlu diarusutamakan.

Kebijakan dan program pembangunan yang tidak secara khusus menyasar orang miskin dan rentan, seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, dunia usaha, dan lingkungan hidup, dalam rangka penanggulangan kemiskinan dan kerentanan **sama pentingnya** dengan program kemiskinan yang secara khusus menyasar orang miskin, seperti Raskin (Beras untuk Rumah Tangga Miskin), PKH (Program Keluarga Harapan), dan Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat).

Kotak 2. Definisi Kemiskinan Multidimensi

Pada awalnya, konsep kemiskinan hanya mengacu pada ketidakcukupan pemenuhan kebutuhan dasar (kemiskinan konsumsi). Saat ini, sesuai dengan pemahaman mengenai dinamika kehidupan, konsep kemiskinan telah berkembang menjadi konsep kemiskinan yang bersifat multidimensi. Dimensi kemiskinan meliputi, antara lain:

- ketidakmampuan di bidang kesehatan, gizi, dan pendidikan;
- kerentanan;
- ketidakberdayaan;
- ketimpangan;
- ketersisihan sosial; dan
- ketidakmampuan bersuara/berpendapat.

Oleh karena itu, kemiskinan bukan lagi kondisi kekurangan kebutuhan dasar saja, melainkan merupakan kondisi tidak tercapainya suatu standar kehidupan yang dianggap layak oleh masyarakat.

PPKK & Upaya Pengurangan Kemiskinan & Kerentanan di Indonesia

Apa relevansi PPKK dalam penanggulangan kemiskinan?

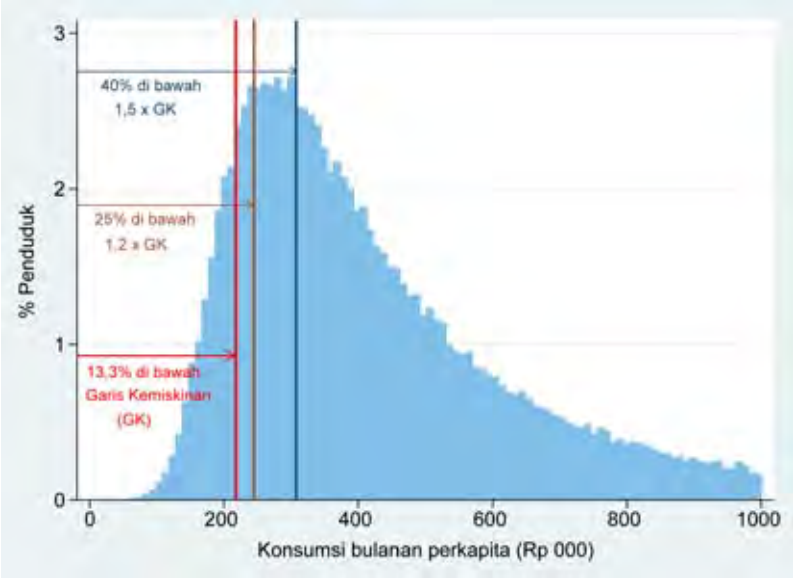
Ada dua landasan utama mengapa PPKK relevan dengan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan di Indonesia saat ini. Pertama, tantangan yang makin berat, dan kedua, adanya kesempatan besar untuk memaksimalkan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan, terutama di tingkat daerah.

Tantangan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan di Indonesia saat ini makin berat

Dalam empat dasawarsa terakhir, Indonesia telah mampu menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan (Kotak 3). Meskipun demikian, masih banyak masalah yang harus diselesaikan, antara lain: banyaknya penduduk yang termasuk kategori rentan; ketimpangan kesejahteraan yang makin tinggi (antara desa dan kota maupun antarkelompok kesejahteraan); dan manajemen penanggulangan kemiskinan dan kerentanan yang masih lemah.

Kotak 3. Perkembangan Jumlah Penduduk Miskin

- Sebelum krisis ekonomi 1997, Indonesia berhasil menurunkan tingkat kemiskinan secara signifikan, yakni dari 40,1% (1976) menjadi 11,3% (1996), atau turun sebesar 1,44% per tahun. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil pada periode tersebut memberikan kontribusi besar bagi penurunan jumlah penduduk miskin. Indonesia mengalami episode "pertumbuhan dengan keberpihakan pada masyarakat miskin" yang terbesar dalam sejarah perekonomian dibandingkan dengan negara mana pun karena berhasil mengurangi angka kemiskinan lebih dari separuhnya. Pada periode krisis ekonomi 1997–1999, jumlah penduduk miskin meningkat cukup tajam (23,4% pada 1999). Pascakrisis sampai sekarang (2012), pertumbuhan ekonomi hanya mampu menurunkan jumlah penduduk miskin rata-rata 0,55% per tahun. Per Maret 2012, tingkat kemiskinan mencapai 12%.
- Dari seluruh penduduk miskin di Indonesia, 57% tinggal di Jawa dan Bali, dan 11% tinggal di Indonesia Timur. Namun, proporsi penduduk miskin di kawasan Indonesia Timur rata-rata lebih tinggi daripada kawasan Indonesia lainnya. Hal ini menunjukkan adanya ketimpangan kesejahteraan penduduk yang besar antarwilayah.
- Lebih dari 60% penduduk miskin tinggal di perdesaan. Meskipun demikian, proporsi penduduk miskin perdesaan mengalami penurunan dari tahun ke tahun, yakni dari 81,55% (1976) menjadi 63,39% (2009). Sebaliknya, pada saat yang sama proporsi penduduk miskin perkotaan meningkat dua kali lipat, yakni dari 18,45% (1976) menjadi 36,61% (2009). Perubahan tersebut terjadi, antara lain, karena tingginya laju urbanisasi dan perkembangan daerah perdesaan menjadi perkotaan.



Sumber: Susenas (2010)

Gambar 1. Distribusi Penduduk Berdasarkan Tingkat Konsumsi

Tingkat kerentanan masih tinggi. Pada 2009–2010, misalnya, terdapat 17,2 juta penduduk miskin yang berhasil keluar dari jerat kemiskinan, namun pada periode yang sama, sebanyak 15,7 juta penduduk (yang pada 2009 tergolong bukan miskin) jatuh ke dalam kemiskinan. Sejumlah 95% lebih dari kelompok ini tergolong penduduk yang nyaris miskin. Penyebab utama mereka jatuh miskin adalah, antara lain, sakit, pemutusan hubungan kerja (PHK), krisis ekonomi, dan pengaruh alam (gagal panen karena banjir, kekeringan, dan lain-lain). Selain itu, hal-hal berikut ini perlu mendapat perhatian khusus.

- **Banyaknya kelompok yang mengalami kerentanan dalam aspek lainnya** seperti ketersisihan sosial atau diskriminasi (Kotak 4). Saat ini belum ada kebijakan dan strategi penanggulangan kerentanan secara nasional. Kalaupun ada, pendekatannya masih bersifat sporadis dan sektoral.

- **Kondisi multidimensi kemiskinan perdesaan lebih buruk.** Data Susenas 2009 menunjukkan bahwa penduduk miskin perdesaan mengalami kondisi yang lebih buruk dibandingkan dengan kondisi penduduk miskin perkotaan dalam berbagai aspek kemiskinan multidimensi, seperti sanitasi, akses terhadap air bersih, tingkat pendidikan kepala rumah tangga, dan lain-lain.

Kotak 4. Definisi Kelompok Rentan

Kelompok rentan adalah kelompok yang karena umur, identitas, kepercayaan, pekerjaan atau kondisi lainnya memiliki resiko yang lebih tinggi untuk jatuh ke dalam kemiskinan, mengalami diskriminasi atau kekerasan dan dalam posisi yang sulit untuk mendapatkan akses pelayanan dasar. Beberapa kelompok yang termasuk kelompok rentan, antara lain:

- anak-anak,
- kelompok difabel,
- perempuan kepala keluarga,
- orang lanjut usia,
- pekerja seks komersial (PSK),
- pekerja migran,
- penderita penyakit tertentu (HIV/AIDS, lepra),
- pengungsi dan korban bencana,
- penduduk informal/ilegal,
- kelompok transgender, dan
- penganut kepercayaan minoritas.

Gambar 2. Perkembangan Indeks Gini

- **Ketimpangan kesejahteraan makin tinggi.** Indonesia saat ini mengalami kondisi ketimpangan tertinggi dalam sejarah. Indeks Gini mencapai 0,41 dan merupakan kenaikan tertinggi kedua di dunia (Gambar 2). Melebarnya kesenjangan terjadi karena tenaga kerja yang banyak diserap adalah mereka yang berpendidikan tinggi sehingga masyarakat miskin yang umumnya berpendidikan rendah tersingkirkan dan makin tertinggal. Studi oleh Suryadarma *et al*. (2010) menunjukkan bahwa laju pengurangan kemiskinan yang paling maksimal terjadi ketika tingkat ketimpangan di dalam masyarakat rendah. Oleh karena itu, pengurangan ketimpangan harus menjadi salah satu fokus upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.

- **Manajemen penanggulangan kemiskinan dan kerentanan masih perlu ditingkatkan.** Beberapa permasalahan utama yang dihadapi adalah sebagai berikut.

  - **Ego sektoral dan lemahnya koordinasi**: Saat ini, kemiskinan dan kerentanan masih cenderung dipahami secara parsial sehingga upaya penanggulangannya bersifat sektoral serta kurang efektif dan kurang efisien (Kotak 5).

  - **Aspek kepemimpinan**: Efektivitas program penanggulangan kemiskinan dan kerentanan, dalam beberapa kasus, bergantung pada komitmen dan kinerja pemimpin di daerah. Namun, masih banyak pemimpin daerah dan ketua lembaga koordinasi penanggulangan kemiskinan yang tidak memahami persoalan dan tidak serius menjalankan perannya.

Kotak 5. Ego Sektoral dalam Penanggulangan Kemiskinan dan Kerentanan

Salah satu contoh ego sektoral dalam penanggulangan kemiskinan adalah pandangan bahwa penanggulangan kemiskinan hanya merupakan tugas SKPD tertentu (Dinsos, Bappeda atau BPM) dan bukan urusan SKPD lainnya. Kenyataannya, banyak kegiatan SKPD lainnya yang sangat relevan dengan kegiatan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. Sebagai contoh, kegiatan Dinas Pasar dalam merevitalisasi pasar tradisional sangat berpengaruh terhadap pedagang kecil yang kebanyakan merupakan kelompok miskin dan rentan.

Kondisi yang sama juga terjadi dalam dunia usaha, LSM, ormas, dan lain-lain. Misalnya, penanggulangan kemiskinan dan kerentanan hanya menjadi tugas pengelola CSR. Sementara itu, pengelola bidang lain dalam perusahaan umumnya tidak menganggap bahwa praktik bisnisnya bisa berdampak terhadap penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.

- **Kapasitas manajemen dan sumber daya manusia (SDM)**: Masih lemahnya kapasitas SDM lembaga pelaksana penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. Hal ini mencakup perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi, serta mekanisme pengambilan keputusan.

- **Belum maksimalnya peran pemangku kepentingan nonpemerintah**: Masalah ini mencakup sinergi dan kemitraan antarpemangku kepentingan yang belum berkelanjutan dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.

Ada peluang besar untuk memaksimalkan upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan

Saat ini merupakan momentum yang tepat untuk mendorong PPKK mengingat adanya:

- **Otonomi daerah.** Sejak adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pemda memiliki kewenangan besar untuk merencanakan, menganggarkan, dan melaksanakan kebijakan yang sesuai dengan kebutuhan setempat. Aspek lokalitas dalam setiap kebijakan publik menuntut pemda untuk lebih transparan dan akuntabel dalam menjalankan tata kelola pemerintahan.

- **Legitimasi politik yang kuat.** Dengan sistem pemilihan langsung, pemimpin terpilih sekarang ini mempunyai legitimasi politik yang kuat. Jika mereka menjalankan kebijakan yang prorakyat, termasuk memprioritaskan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan, maka hal tersebut dapat menjadi "investasi politik" yang relatif murah. Peluang mereka untuk terpilih kembali atau untuk menuju jabatan politik yang lebih tinggi menjadi terbuka lebar (Kotak 6).

Kotak 6. Kepemimpinan Daerah dan Karir Politik

Dalam era demokrasi, keterbukaan, dan pemilihan langsung, sepak terjang pemimpin (dari presiden sampai ketua RT) mudah menjadi sorotan publik. Sebagai pemegang otoritas pemilihan pemimpin, masyarakat akan menentukan apakah hendak memperpanjang mandat dan bahkan mempromosikan seorang pemimpin tertentu ke jenjang yang lebih tinggi ataukah menghentikan/mencabut mandat tersebut. Banyak contoh mengenai hal ini; semuanya tergantung pada pemimpin bersangkutan dalam menjalankan amanah yang diembannya. Singkatnya, jika kebijakan dan program-program yang dilaksanakannya bersifat progresif, penuh inisiatif, dan prorakyat, tentu ia akan dicintai oleh rakyatnya. Demikian pula sebaliknya.

- **Komitmen kuat Pemerintah Pusat terhadap upaya penanggulangan kemiskinan.** Hal ini dapat mendukung upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan karena:
  - kemiskinan dan kerentanan merupakan isu yang strategis dan menjadi prioritas nasional sehingga mendapatkan dukungan politik yang besar dan tercermin dalam alokasi anggaran;
  - peningkatan alokasi sumber daya ke daerah yang proporsinya makin besar; dan
  - penguatan kebijakan dan kelembagaan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.
- **Dukungan pemangku kepentingan lainnya** juga dapat membantu mendorong percepatan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. Upaya yang efektif pada dasarnya harus dilakukan oleh semua pihak, baik pemerintah maupun nonpemerintah.

Dalam bentuk apa PPKK dapat dilakukan?

Hal-hal yang dapat dilakukan adalah, antara lain:

- menyediakan payung hukum yang mendukung PPKK, misalnya penerbitan kebijakan dan peraturan pelaksanaannya yang memperkuat aspek penanggulangan kemiskinan dalam pembangunan (lihat bagian **Kebijakan & Landasan Hukum**);
- melakukan analisis dampak program atau kebijakan terhadap kemiskinan dan kerentanan dalam proses perencanaan dan penganggaran (lihat bagian **PPKK dalam Perencanaan & Penganggaran**);
- memodifikasi program-program sektoral dengan memasukkan mekanisme penjangkauan dan pelayanan khusus bagi kelompok miskin dan rentan (lihat **Tata Pemerintahan & Tata Kelola Program Pemerintah**);
- membangun kemitraan yang berkelanjutan dengan seluruh pemangku kepentingan dalam upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan (lihat bagian **Kemitraan dengan Pemangku Kepentingan Nonpemerintah**);
- membangun sistem pemantauan dan evaluasi yang kuat untuk seluruh kebijakan dan pelaksanaannya (lihat bagian **Pemantauan & Evaluasi**).

SMERU

Apakah PPKK dapat dilakukan oleh semua pihak?

- Ya, karena PPKK merupakan perubahan pendekatan dan bukan merupakan suatu program yang terpisah. Untuk pemda, inovasi kebijakan dengan menerapkan PPKK tidak melanggar peraturan perundangan.
- Tujuan utamanya adalah memaksimalkan manfaat seluruh program bagi kelompok miskin dan rentan.
- Tidak selalu membutuhkan tambahan anggaran. Sumber daya utama PPKK adalah komitmen para pemangku kepentingan, terutama pemimpin di berbagai sektor pemerintahan dan kalangan nonpemerintah. Sebagai contoh, untuk pemangku kepentingan pemerintah, studi empiris membuktikan bahwa bukan besarnya APBD yang paling memengaruhi penanggulangan kemiskinan secara positif, melainkan tata kelolanya (Kotak 7).

Kotak 7. Data Berkata: Bukan Hanya APBD yang Berdampak Efektif pada Penurunan Angka Kemiskinan, Melainkan Juga Tata Kelola

Apakah hanya daerah yang mampu mengeluarkan uang dalam jumlah besar yang dapat mempercepat penurunan angka kemiskinan? Hasil studi SMERU menunjukkan bahwa tidak demikian adanya. Studi yang menggunakan data survei KPPOD (Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah) di 90 daerah menunjukkan bahwa besaran jumlah APBD tidak berpengaruh besar terhadap pengurangan jumlah penduduk miskin. Daerah yang memiliki budaya birokrasi yang sangat kondusif ternyata dapat mencapai tingkat pengurangan kemiskinan 11,5 titik persen lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang budaya birokrasinya kurang kondusif. Jadi, faktor terpenting adalah komitmen, bukan sekadar APBD yang besar (Sumarto *et al.*, 2004).

Dalam bidang apa saja PPKK dapat dilakukan?

Agar berhasil, PPKK harus bisa diaplikasikan dalam seluruh rangkaian pembangunan, mulai dari landasan hukum, perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi. *Toolkit* ini akan membahas langkah-langkah praktis yang dapat dilakukan dalam setiap aspek tersebut.

Tabel 1. Matriks Komponen, Isu Utama, dan Indikasi Penerapan PPKK

Komponen Pembangunan	Isu Utama dalam PPKK	Indikasi Penerapan PPKK
Kebijakan dan landasan hukum	Penyediaan payung hukum yang dapat menjadi landasan kuat bagi penerapan PPKK	• Adanya landasan hukum yang mendukung PPKK
Strategi dan pendekatan pembangunan	Penerapan prinsip-prinsip dasar PPKK dalam pembangunan	• Tersedianya prinsip-prinsip kebijakan dan tata kelola pemerintahan yang berpihak pada masyarakat miskin dan rentan • Adanya keselarasan agenda penanggulangan kemiskinan dan kerentanan dalam kebijakan dan program pembangunan
Perencanaan dan penganggaran	Pelaksanaan tata kelola perencanaan dan penganggaran yang mendukung PPKK	• Tersedianya data kemiskinan yang dapat dipilah sesuai kebutuhan • Terjaminnya partisipasi kelompok miskin dan rentan dalam proses perencanaan dan penganggaran • Tercantumnya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan dalam dokumen perencanaan • Diutamakannya kegiatan pembangunan yang berhubungan dengan kebutuhan dasar masyarakat miskin dan rentan • Terjaminnya manfaat bagi masyarakat miskin dan rentan dalam setiap belanja publik
Tata kelola pemerintahan	Semua program pembangunan dan pelayanan publik bermanfaat bagi dan ramah terhadap kelompok miskin dan rentan	• Terjaminnya akses kelompok miskin dan rentan dalam proses dan hasil pembangunan • Adanya mekanisme penjangkauan bagi kelompok miskin dan rentan dalam proses dan pemanfaatan hasil pembangunan
Kemitraan dan partisipasi pemangku kepentingan nonpemerintah	Memaksimalkan peran dan kemitraan pemangku kepentingan nonpemerintah	• Adanya sinergi antarpemangku kepentingan dalam mendorong PPKK
Pemantauan dan evaluasi	Membangun sistem pemantauan dan evaluasi yang efektif dalam mendukung PPKK	• Adanya sistem pemantauan dan evaluasi yang independen • Adanya dorongan dan pemfasilitasan bagi kelompok miskin dan rentan untuk ikut dalam proses pemantauan dan evaluasi • Terakomodasinya hasil pemantauan dan evaluasi dalam siklus pembangunan berikutnya

Kebijakan & Landasan Hukum

PESAN UTAMA

- Pelaksanaan PPKK memerlukan landasan yang kuat, baik dalam bentuk komitmen pemimpin maupun landasan hukum formal (perda atau regulasi lainnya).
- Komitmen pemimpin dan landasan hukum formal harus mencakup beberapa elemen, terutama penjaminan partisipasi, analisis dampak kemiskinan, penyediaan kuota penerima manfaat, mekanisme penjangkauan, dan kemitraan.

Setiap kebijakan publik memerlukan landasan hukum yang mengatur kewenangan serta hubungan hak dan kewajiban antarinstitusi pemerintah dan para pemangku kepentingan lainnya, baik di pusat maupun di daerah. Penerapan pendekatan PPKK juga membutuhkan dukungan kuat berupa landasan hukum dan komitmen pemimpin (Kotak 8).

Kotak 8. Praktik Baik Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan yang Efektif: Penataan PKL di Kota Solo

Pendekatan pemerintah dan kepemimpinan di Kota Solo tahun 2008 telah menjadi salah satu "praktik baik" yang kerap dicontoh oleh daerah lain. Pemerintah Kotamadya Solo saat itu mengeluarkan Perda No. 3 tentang Pengelolaan Pedagang Kaki Lima. Perda ini melarang PKL berjualan di tempat-tempat tertentu. Namun, sebagai solusinya, disediakan lokasi baru bagi para PKL untuk tempat mereka berjualan. Walikota menekankan bahwa relokasi tidak boleh dilakukan secara gegabah, dengan menyatakan, "Langkah yang harus ditempuh tentunya harus disertai pertimbangan matang, dan pemerintah kota juga tidak bisa hanya asal melarang orang berjualan, melainkan harus pula memberi solusi, berupa tempat baru agar mereka tetap memperoleh penghasilan. Apalagi dilakukan dengan cara kekerasan."

Meskipun pada awalnya kebijakan ini sempat ditentang oleh PKL, dengan pendekatan yang luwes dari walikota akhirnya para PKL dapat ditata dan tidak ada yang merasa dirugikan. Bersamaan dengan itu, Pemkot Solo juga melakukan revitalisasi pasar-pasar tradisional. Para PKL yang bersedia pindah direlokasi ke pasar-pasar tersebut tanpa harus membeli kios, melainkan cukup menyewanya saja. Pemkot juga memberikan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) gratis kepada para pedagang.

Dalam kurun waktu lima tahun, Pemkot Solo berhasil menata 5.817 PKL serta merevitalisasi 15 dari 37 pasar tradisional sehingga mendapat pujian dan penghargaan dari berbagai kalangan. Kebijakan ini berdampak pada peningkatan PAD (pendapatan asli daerah). Retribusi pelayanan pasar, yang sebelumnya hanya menghasilkan pemasukan sebesar 7,8 miliar rupiah (2006), meningkat menjadi 12,5 miliar (2010). Pada tahun 2011, Pemkot Solo menargetkan pendapatan sekitar 20 miliar rupiah dari retribusi pasar.

Pentingnya landasan hukum yang kuat

Landasan hukum yang kuat sangat penting bagi upaya PPKK karena dapat:

- mendukung diterapkannya pendekatan PPKK dalam setiap tahapan siklus pembangunan; dan
- mendukung keberlanjutan terobosan-terobosan yang dibuat oleh pemimpin daerah melalui "penguncian" dalam bentuk regulasi. Di tingkat pusat, landasan hukum PPKK dapat berbentuk peraturan presiden (perpres) atau peraturan menteri dalam negeri (permendagri), sedangkan di daerah landasan hukum tersebut dapat berupa perda atau peraturan bupati/walikota beserta petunjuk pelaksanaannya.

Elemen apa saja yang harus ada dalam dasar hukum tersebut?

- **Penjaminan partisipasi.** Partisipasi adalah keterlibatan aktif seluruh pemangku kepentingan, termasuk kelompok miskin dan rentan, dalam berbagai tahapan siklus pembangunan.
- **Penjaminan transparansi dan akuntabilitas.**
- **Penjaminan sumber daya (peruntukan anggaran).** Penjaminan ini diperlukan untuk memastikan ketersediaan alokasi anggaran untuk penerapan PPKK.

Kotak 9. Pengarusutamaan PPKK di Kabupaten Kebumen

Kabupaten Kebumen merupakan salah satu pelopor pendekatan perencanaan partisipatoris di Indonesia. Perda No. 53 Tahun 2004 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Kebijakan Publik menjadi landasan kuat dalam melakukan kemitraan dengan pihak nonpemerintah melalui pembentukan Forum CSR, Forum Masyarakat Sipil (Formasi), dan Forum SKPD sebagai forum koordinasi untuk menyinergikan upaya-upaya pembangunan dan penanggulangan kemiskinan. Pada 2012, Pemerintah Kabupaten Kebumen menerbitkan Perda No. 20 Tahun 2012 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Dengan berbagai kebijakan tersebut, angka kemiskinan di Kabupaten Kebumen mengalami penurunan signifikan, dari 32,4% (2006) menjadi 22,7% (2010). Sementara itu, pada periode yang sama, angka kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah hanya turun dari 20,9% menjadi 16,4%, dan di tingkat nasional hanya turun dari 17,8% menjadi 13,3%. Ini berarti bahwa terjadi penurunan angka kemiskinan sebesar dua kali lipat di Kabupaten Kebumen bila dibandingkan dengan penurunan angka kemiskinan di tingkat provinsi ataupun nasional.

- **Penguatan kemitraan dengan pemangku kepentingan nonpemerintah** (lihat Kotak 9).
- **Penjaminan penerapan pendekatan PPKK** dalam pengelolaan program pembangunan melalui:
  - penjaminan bahwa setiap program pembangunan memberikan manfaat bagi kelompok miskin dan rentan melalui mekanisme analisis dampak dan manfaat;
  - penjaminan adanya mekanisme penjangkauan dan pelayanan khusus bagi kelompok miskin dan rentan; dan
  - penjaminan adanya penyediaan kuota penerima manfaat bagi kelompok miskin dan rentan.

SMERU

Strategi & Pendekatan Pembangunan

PESAN UTAMA

- Pendekatan PPKK bertumpu pada adanya koordinasi antarpemangku kepentingan (pemerintah dan kalangan nonpemerintah).
- Seluruh kebijakan dan program harus memiliki relevansi terhadap upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan serta memiliki mekanisme untuk memperluas akses dan manfaatnya bagi kelompok miskin dan rentan.
- Arah setiap kebijakan pembangunan harus sejalan dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan dengan memerhatikan kelestarian lingkungan, partisipasi, serta akses sumber penghidupan kelompok miskin dan rentan.

Fokus penanggulangan kemiskinan & kerentanan

Pendekatan PPKK dimaksudkan untuk mendukung agenda nasional dalam hal percepatan penanggulangan kemiskinan yang didorong melalui dua strategi utama:

- **Pengurangan kemiskinan secara komprehensif melalui empat strategi**, yaitu (i) mengurangi beban pengeluaran rumah tangga; (ii) pemberdayaan dan penguatan masyarakat; (iii) peningkatan akses keuangan dan pemberdayaan ekonomi; dan (iv) pembangunan yang inklusif.
- **Penguatan koordinasi antarpemangku kepentingan** melalui lembaga koordinasi penanggulangan kemiskinan dan kerentanan di semua tingkat.

Pengurangan kemiskinan harus diperluas hingga mencakup pengurangan kerentanan. Kelompok rentan tidak selalu miskin secara finansial, tetapi mereka memiliki risiko tinggi untuk jatuh ke dalam kemiskinan, keterkucilan, dan diskriminasi (lihat Kotak 10).

Kotak 10. Program Pendampingan LSM Paramitra di Lokasi PSK

Risiko paling besar dari kelompok ini adalah penyebaran HIV/AIDS yang sangat mudah mendorong seseorang jatuh ke dalam kemiskinan. Salah satu praktik baik yang dapat dilakukan adalah sosialisasi dan pendekatan yang menyeluruh mengenai penggunaan alat kontrasepsi (kondom). Strategi yang digunakan LSM Paramitra adalah pendekatan melalui empat lapis, dimulai dari lapisan pertama, yaitu tukang parkir dan tukang becak; lapisan kedua, yaitu mucikari, pengurus kompleks, dan keamanan; lapisan ketiga, yaitu PSK; dan lapisan keempat, yaitu kelompok pelanggan. Mereka juga mendorong agar penanggulangan kerentanan ini didukung dengan landasan kebijakan yang kuat dari pemda berupa perda HIV. Selain itu, mereka juga mendorong pembentukan pusat pelayanan kesehatan di tingkat puskesmas untuk memudahkan akses bagi PSK. Intervensi ini tergolong berhasil. Salah satu indikatornya adalah peningkatan persentase penggunaan kondom, dari 30% (2003) menjadi 83% (2007). Sementara itu, prevalensi pengidap infeksi menular seksual (IMS) menurun dari 80% (2003) menjadi 20% (2007). Informasi lebih lanjut dapat dilihat di: http://paramitra.org/

Prinsip-prinsip PPKK dalam kebijakan & tata kelola pemerintahan

Peran terpenting pemda adalah sebagai fasilitator yang menyediakan landasan kuat bagi upaya-upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. Pemfasilitasan ini dilakukan berdasarkan beberapa prinsip sebagai berikut.

- **Seluruh program dan kegiatan para pemangku kepentingan harus memiliki dampak positif bagi kelompok miskin dan rentan.** Jika tidak, sekurangnya program dan kegiatan tersebut tidak memberikan dampak negatif. Kalaupun suatu program/kebijakan memiliki potensi merugikan kelompok miskin dan rentan, maka harus dipersiapkan mekanisme kompensasi yang layak.
- **Pada masa penanggulangan bencana (alam, sosial), ada perhatian khusus pada kebutuhan-kebutuhan yang spesifik bagi kelompok terdampak.** Contoh: pembalut dan pakaian dalam bagi perempuan; mainan untuk anak-anak; dan konseling trauma. Kebutuhan-kebutuhan ini biasanya mudah terlupakan.
- **Adanya mekanisme khusus untuk menjangkau kelompok miskin dan rentan.** Hal ini diperlukan karena mereka memiliki keterbatasan untuk mengakses program dan pelayanan. Perlakuan khusus ini merupakan bentuk keadilan bagi kelompok miskin dan rentan karena adil tidak selalu berarti perlakuan yang sama bagi semua kelompok masyarakat.

- **Kemauan dan kemampuan untuk menjangkau dan merangkul seluruh pemangku kepentingan.** Saat ini sumber daya pemerintah saja tidak akan cukup untuk mengurangi kemiskinan. Dari total PDRB (produk domestik regional bruto) Indonesia, proporsi yang berasal dari anggaran pemerintah kurang dari 10%, sedangkan bagian terbesar berasal dari kalangan nonpemerintah. Efektivitas penanggulangan kemiskinan akan meningkat dua kali hingga empat kali lipat bila pemangku kepentingan lain, termasuk dunia usaha, dapat dilibatkan (Widianto, 2013).
- **Tersedia dan berjalannya lembaga/forum koordinasi antarpemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.**

Keselarasan antara agenda pembangunan & upaya penanggulangan kemiskinan & kerentanan

- **Kebijakan pembangunan harus secara jelas mempertimbangkan keberlanjutan penghidupan dan risiko bagi kelompok miskin dan rentan dalam jangka panjang.** Upaya pembangunan tidak boleh merusak sumber penghidupan mereka, baik secara fisik (lingkungan) maupun akses (kompetisi yang tidak adil).
- **Kebijakan pembangunan harus mempertimbangkan penguatan kapasitas kelompok miskin dan rentan**. Hal ini dapat dilakukan dengan:
  - **Memastikan agar kelompok miskin mendapatkan prioritas dalam program pemberdayaan ekonomi.** Selain itu, program-program pemberdayaan ekonomi harus diprioritaskan ke daerah yang paling miskin (lihat bagian **PPKK dalam Perencanaan & Penganggaran**).
  - **Memastikan agar kebijakan dan arah pembangunan tidak berdampak negatif terhadap penghidupan kelompok miskin dan rentan.** Contoh: pembukaan perkebunan sawit dan pertambangan jangan sampai merusak atau mengurangi lahan pertanian tanpa ada kemanfaatan (kompensasi, pendampingan alih pekerjaan) bagi kelompok miskin dan rentan (Kotak 11).

Kotak 11. Contoh Pembangunan yang Tidak Berkelanjutan

Studi kasus yang dilakukan CIFOR di Kalimantan menemukan bahwa pemberian HPH 100 ha berdampak kecil atau bahkan buruk. Pengelolaan lahan hutan sangat sedikit melibatkan kelompok masyarakat akibat belum kuatnya lembaga pengelolaan hutan. Kondisi ini menyebabkan potensi hilangnya akses masyarakat miskin terhadap sumber pencahariannya dan juga menyebabkan konflik yang berdampak buruk bagi penghidupan kelompok miskin.

- **Memastikan agar kelompok miskin dan rentan mendapatkan keuntungan yang layak dari aktivitas ekonomi**. Upaya yang efektif dapat berupa, antara lain, dukungan akses pasar, informasi harga, dan perlindungan dari tengkulak maupun spekulan (Kotak 12).

- **Menjamin partisipasi kelompok miskin dalam perencanaan, pengambilan keputusan dan pengaduan.** Kemampuan kelompok miskin untuk menyampaikan aspirasi dan masukan mengenai dampak pembangunan atau pelayanan yang buruk harus dijamin melalui penguatan mekanisme pengaduan dan evaluasi (lihat bagian **Pemantauan & Evaluasi**).

Kotak 12. Prinsip Pemberdayaan Ekonomi Kecil

Pemberdayaan ekonomi kelompok miskin dan rentan didasarkan pada:

- penguatan akses terhadap lembaga keuangan formal;
- penerapan regulasi yang tidak menghambat usaha kecil/mikro;
- pengawasan terhadap praktik pungutan liar atau praktik pasar yang tidak adil; dan
- pendampingan secara berkelanjutan, terutama dalam aspek produksi, kemasan, pemasaran, dan manajemen.

SMERU

PPKK dalam Perencanaan & Penganggaran

PESAN UTAMA

- Manajemen dan analisis data yang baik sangat penting bagi penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. Analisis data terpilah akan sangat bermanfaat dalam perencanaan kebijakan dan program.
- Jangan berasumsi bahwa kelompok miskin dan rentan akan secara otomatis terikut ke dalam sistem perencanaan partisipatoris yang sudah disediakan. Harus ada mekanisme khusus untuk menjamin akses dan partisipasi aktif kelompok miskin dan rentan dalam perencanaan partisipatoris.
- Dalam merencanakan kebijakan atau program, perlu dilakukan analisis dampak sosial, terutama untuk melihat apakah program/kebijakan tersebut mendukung atau menghambat upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.
- Penganggaran dalam PPKK harus mengakomodasi mekanisme penjangkauan dan kuota yang lebih besar untuk menjangkau dan mengakomodasi kelompok miskin dan rentan.

Manajamen & Analisis Data Kemiskinan & Kerentanan

PPKK dalam perencanaan dan penganggaran dimulai dengan menyiapkan data kemiskinan dan kerentanan. Data ini bisa bersumber dari pemerintah, yaitu BPS (Badan Pusat Statistik) dan masing-masing sektor, maupun kalangan nonpemerintah (dari program, LSM, ataupun ormas). Akan tetapi, karena sekarang pemerintah telah memiliki data terpadu 40% penduduk miskin dan rentan di Indonesia, sebaiknya data tersebutlah yang digunakan terlebih dahulu. Jika dari data ini ada kebutuhan yang tidak terpenuhi, baru dilengkapi dengan data lainnya. Berikut ini adalah beberapa hal mengenai data kemiskinan dan kerentanan yang perlu mendapat perhatian.

- Perlu ada upaya untuk memperluas data kemiskinan dengan memasukkan indikator kerentanan ke dalam seluruh kegiatan pendataan. Data kerentanan yang tersedia saat ini masih terbatas pada kerentanan secara ekonomi, belum mencakup data kelompok masyarakat yang mengalami keterkucilan dan diskriminasi (lihat kotak 4).

- Manfaat manajemen data kemiskinan dan kerentanan yang baik dalam upaya PPKK adalah:
  - memberikan gambaran kemiskinan dan kerentanan yang lebih mendalam dan terperinci sehingga memudahkan analisis, perencanaan, serta penganggaran; dan
  - mengidentifikasi **daerah, kelompok,** dan **sektor** khusus yang perlu mendapatkan perhatian lebih atau menjadi prioritas.

- Kriteria data kemiskinan dan kerentanan yang baik. Suatu data akan berguna bila ia objektif, tepat waktu, dan relevan.
  - **Objektif:** dihasilkan melalui prosedur pengumpulan dan analisis data yang benar dan tidak dipengaruhi unsur "kepentingan".
  - **Tepat waktu:** dikumpulkan dan diperbarui secara berkala sehingga data selalu merupakan yang terbaru saat digunakan.
  - **Relevan:** memiliki indikator kemiskinan dan kerentanan multidimensi, setidaknya terpilah berdasarkan gender, umur, pekerjaan, dan sebaran lokasi.

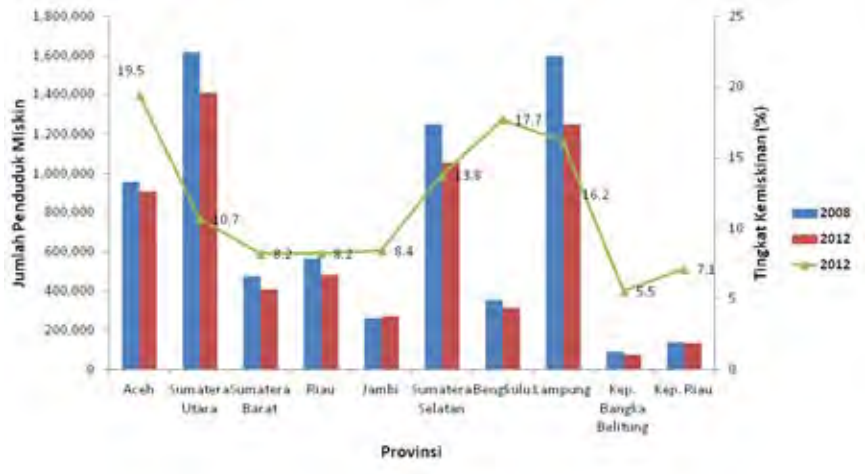
- Langkah-langkah manajemen data yang baik dalam upaya mendukung PPKK adalah:
  - **Melakukan inventarisasi data kemiskinan dan kerentanan (bekerja sama dengan BPS daerah).** Upaya ini dapat berupa pembentukan pusat data kemiskinan dan kerentanan di Bappeda yang berfungsi melakukan pelayanan bagi seluruh pemangku kepentingan yang membutuhkan bantuan dan informasi mengenai data kemiskinan dan kerentanan.
  - Melakukan analisis data kemiskinan dan kerentanan secara terpilah yang minimal bisa menjawab pertanyaan "berapa banyak, siapa, dan di mana orang miskin dan rentan berada".

Panduan lebih teknis mengenai analisis data dapat dilihat pada Buku Panduan Penanggulangan Kemiskinan Daerah oleh TNP2K (http://tnp2k.go.id/download/buku-panduan-penanggulangan-kemiskinan-1/?ref=data).

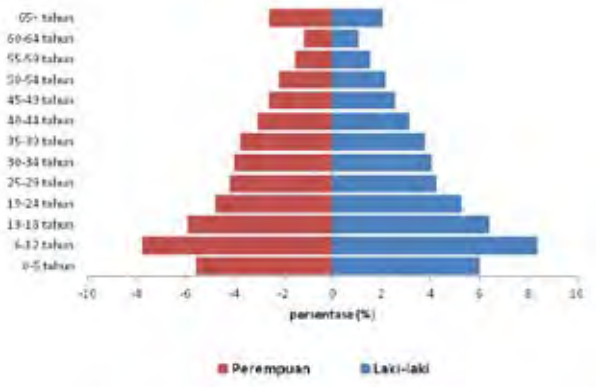
- **Berapa banyak:** Analisis data kemiskinan dan kerentanan harus memperlihatkan berapa jumlah orang miskin dan rentan, dan berapa persentasenya untuk masing-masing wilayah (kabupaten/kecamatan/desa). Analisis data tersebut juga harus mampu memperlihatkan perkembangan antarwaktu untuk mengetahui kecenderungan yang terjadi (lihat Gambar 3).

- **Siapa mereka:** Data kemiskinan dan kerentanan harus mampu memperlihatkan jumlah orang miskin dan rentan yang dibedakan berdasarkan jenis kelamin, jenis pekerjaan, dan kepemilikan aset.

- **Di mana mereka:** Analisis data kemiskinan dan kerentanan juga harus bisa memperlihatkan–melalui pemetaan kemiskinan–di mana saja orang miskin dan rentan berada. Pemetaan kemiskinan adalah



Gambar 3. Jumlah penduduk miskin dan tingkat kemiskinan per provinsi di Pulau Sumatra, 2008 dan 2012

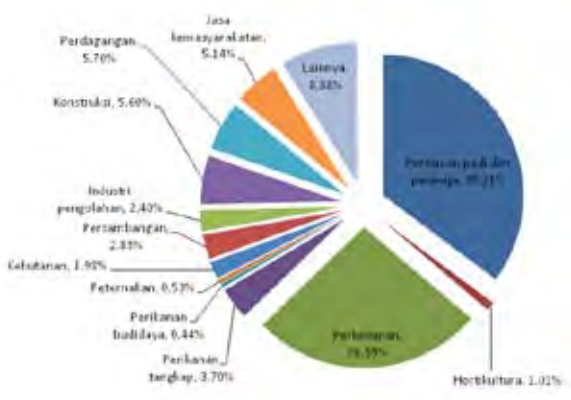


Gambar 4. Analisis data kemiskinan berdasarkan jenis kelamin dan kelompok umur

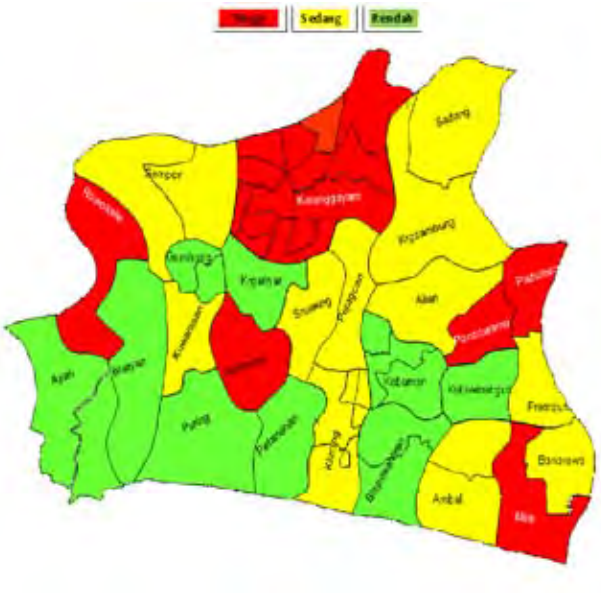
pengidentifikasian melalui peta di mana orang miskin berada dan berapa jumlahnya. Pemetaan ini dapat dibuat dengan mengolah data sensus serta data survei rumah tangga. Pemetaan kemiskinan secara sederhana sekurangnya dapat mengidentifikasi situasi di tingkat kecamatan, atau lebih baik lagi hingga tingkat desa, sehingga dapat digunakan untuk perencanaan lokasi kegiatan pada penyusunan Renja SKPD.

Salah satu peta kemiskinan Indonesia untuk skala nasional dikembangkan oleh SMERU pada 2005. Informasi lebih lanjut dapat dilihat di situs jaringan SMERU (www.smeru.or.id).

Di Solo, sebuah LSM berinisiatif membuat peta serupa khusus untuk wilayah ini. Informasinya dapat dilihat di situs jaringan **http://solokotakita.org/.**



Gambar 5. Sektor pencaharian utama penduduk miskin dan rentan, 2011



Gambar 6. Peta sebaran kemiskinan di Kabupaten Kebumen

- Berbagai data, baik nasional (PPLS, Susenas, data sektoral, dan lain-lain) maupun daerah, harus bisa diakses oleh berbagai pemangku kepentingan. Untuk itu, perlu dilakukan sosialisasi ketersediaan data, penjaminan akses, dan cara mendapatkannya.

- Perlu ada upaya untuk membangun kemitraan dan kerja sama yang baik dengan BPS daerah maupun pusat, perguruan tinggi, dan lembaga penelitian. Hal ini dapat dilakukan dengan:

  - **membuat forum komunikasi/diskusi di antara seluruh pemangku kepentingan yang akan rutin membahas isu-isu seputar pendataa**n. Hal yang dapat menjadi topik/bahan koordinasi adalah, antara lain, isu pengukuran tingkat kemiskinan daerah, indikator kemiskinan daerah, penentuan kelompok prioritas, dan strategi penanggulangan kemiskinan di daerah;

  - menjalin kerja sama dengan pemangku kepentingan yang relevan dalam hal pengumpulan data, terutama dalam pendataan kelompok rentan yang sulit terjangkau (misalnya, PSK, kelompok transgender, dan penderita HIV/AIDS); dan

  - melakukan program peningkatan kapasitas pengolahan dan analisis data kemiskinan dan kerentanan melalui kerja sama dengan pemangku kepentingan yang relevan.

Penerapan PPKK dalam pelaksanaan mekanisme perencanaan partisipatoris

- Perencanaan partisipatoris merupakan mekanisme yang potensial dapat mengupayakan keberpihakan pada orang miskin. Namun, karena berbagai hambatan, biasanya penduduk miskin jarang berpartisipasi dalam kegiatan perencanaan (Kotak 13). Kalaupun hadir, mereka umumnya tidak mampu atau tidak mau menyampaikan aspirasi mereka. Oleh karena itu, perlu ada penguatan partisipasi kelompok miskin dalam perencanaan.

Kotak 13. Hambatan Partisipasi Kelompok Miskin dan Rentan

Telah ada cukup banyak upaya untuk meningkatkan partisipasi kelompok miskin, terutama melalui program pemberdayaan masyarakat. Namun, berbagai hasil studi menunjukkan bahwa tingkat dan kualitas partisipasi mereka masih rendah. Berdasarkan studi SMERU, misalnya, ditemukan beberapa hal berikut ini yang menghambat partisipasi orang miskin dan rentan dalam kegiatan perencanaan.

1. Hambatan ekonomi–karena disibukkan dengan pekerjaan;
2. Hambatan waktu–baik karena kurangnya waktu luang mereka untuk mengikuti pertemuan ataupun karena waktu pertemuan yang tidak sesuai dengan jadwal pekerjaan mereka;
3. Hambatan jarak–terutama bagi mereka yang tinggal jauh dari pusat pemerintahan di mana biasa diadakan pertemuan. Hambatan ini juga berhubungan dengah biaya yang harus dikeluarkan bila mereka tetap ingin hadir dalam pertemuan;
4. Hambatan psikososial–karena mereka merasa rendah diri, merasa tidak penting atau tidak mampu, dan tidak berani berbicara; dan
5. Hambatan sosial-budaya–karena adanya pandangan miring yang disebabkan oleh pekerjaan mereka (PSK), agama/kepercayaan

- Berikut ini adalah langkah-langkah yang dapat ditempuh untuk memperkuat partisipasi kelompok miskin dan rentan.

  - **Konsultasi terpisah dengan kelompok miskin dan rentan**. Konsultasi harus disesuaikan dengan kondisi kelompok target (tidak selalu harus formal; dilakukan dalam beberapa tahap; dan bekerja sama dengan pemangku kepentingan yang relevan sebagai fasilitator). Dalam hal ini, konsultasi dapat menggunakan mekanisme yang mudah dimengerti oleh kelompok miskin dan rentan.

  - **Penetapan kuota usulan dari hasil konsultasi dengan kelompok miskin dan rentan untuk langsung diakomodasi dalam keputusan musrenbang (musyawarah perencanaan**

pembangunan) guna menjamin realisasinya. Kuota usulan tersebut dapat ditetapkan berdasarkan proporsi penduduk miskin dan rentan di daerah bersangkutan (Kotak 14).

- **Pemastian keterwakilan kelompok miskin dan rentan dalam pembahasan di tingkat lanjut.**

Kotak 14. Musyawarah Khusus Kelompok Perempuan

Pada tahap penggalian gagasan untuk merumuskan rencana kegiatan di desa, dalam PNPM (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) terdapat musyawarah khusus kelompok perempuan di tingkat dusun. Usulan pembangunan yang dihasilkan dalam forum ini otomatis menjadi salah satu dari tiga usulan yang dibawa ke tingkat desa. Di tingkat desa, akan dibahas lagi usul-usul yang akan dibawa ke tingkat kecamatan. Salah satu dari tiga usulan yang akan dibawa ke tingkat kecamatan haruslah usulan dari kelompok perempuan. Musyawarah terpisah seperti itu juga perlu diadakan untuk kelompok miskin dan rentan dalam proses musrenbang.

PPKK dalam Perencanaan Kebijakan & Program Pembangunan

- Setiap perencanaan harus melibatkan analisis manfaat dan beban bagi warga miskin dan rentan. Hal ini dapat dilakukan dengan membuat matriks analisis manfaat dan beban bagi penduduk berdasarkan kelompok kesejahteraan. Relevansi dan potensi dampak setiap kebijakan dan program pembangunan terhadap penanggulangan kemiskinan dan kerentanan harus tergambar dengan jelas (Kotak 15 dan Tabel. 2).

Kotak 15. Model Analisis Dampak Kebijakan/Program terhadap Kemiskinan

Bank Dunia pernah mengembangkan model analisis yang disebut Analisis Dampak Sosial dan Kemiskinan (*Poverty and Social Impact Analysis)* untuk mengetahui dampak kebijakan terhadap kemiskinan dan distribusi pendapatan. Analisis tersebut dilakukan dengan model *ex ante analysis*, yaitu analisis yang bersifat prediksi mengenai kemungkinan dampak yang akan muncul jika dilakukan suatu tindakan kebijakan. Banyak metode yang dapat digunakan, misalnya ekonometri dengan mengolah data survei rumah tangga, analisis pemangku kepentingan, analisis kelembagaan, dan lain-lain. Model paling sederhana adalah model partisipatoris dengan melibatkan pihak-pihak dari pemerintah, LSM, dan perwakilan masyarakat untuk melihat kemungkinan dampak suatu kebijakan. Model ini lebih baik dilaksanakan melalui diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*/FGD) terbatas dengan menggunakan perangkat sederhana seperti terlihat di bawah ini. Galilah secara partisipatoris apakah sebuah rencana kebijakan atau program akan menimbulkan manfaat, beban, atau netral terhadap kelompok miskin dan rentan berdasarkan kategori daerah. Jika di suatu daerah belum ditentukan kategori kelompok masyarakat miskin dan rentan, ambillah kesepakatan terlebih dahulu, untuk kebijakan yang akan dianalisis, siapa saja kira-kira yang termasuk miskin dan rentan.

Tabel 2. Matriks Analisis Manfaat dan Beban Kebijakan/Program

Analisis ini dapat melibatkan tim koordinasi penanggulangan kemiskinan, LSM, ataupun lembaga akademis di daerah			
	Bermanfaat	**Netral**	**Membebani**
Tahap Persiapan/Perencanaan			
RTSM (rumah tangga sangat miskin)			
RTM (rumah tangga miskin)			
Perempuan			
Penyandang difabilitas			
Gelandangan			
Lansia			
Anak-anak			
Tahap Pelaksanaan			
Tahap Pemanfaatan			

Keterangan: Untuk tahap pelaksanaan dan tahap pemanfaatan, ikuti langkah seperti pada tahap persiapan.

- Secara lebih khusus, perencanaan harus:
  - mencurahkan perhatian lebih besar pada wilayah-wilayah yang ditempati oleh banyak penduduk miskin dan rentan. Berdasarkan analisis dan pemetaan kemiskinan, harus ditetapkan daerah yang menjadi prioritas;
  - mencurahkan perhatian lebih besar pada penduduk miskin dan rentan. Hal ini dapat dilakukan dengan menetapkan secara khusus kuota kelompok miskin dan rentan sebagai peserta program atau penerima layanan dalam dokumen rencana kerja pemerintah; dan
  - mencurahkan perhatian lebih besar pada sektor-sektor yang dimanfaatkan oleh penduduk miskin dan rentan, terutama–namun tidak terbatas pada–layanan dasar.

SMERU

- Seluruh program, kebijakan, dan aktivitas pemerintah harus termanifestasi dalam bentuk keluaran, hasil, dan dampak yang terukur, yakni semaksimal mungkin bisa dikuantifikasi untuk mempermudah pemantauan dan evaluasi yang efektif.

Contoh penerapan pendekatan PPKK dalam dokumen perencanaan pemerintah daerah

Dalam rangka penyediaan landasan kebijakan yang kuat, PPKK perlu secara eksplisit dicantumkan dalam dokumen perencanaan pembangunan. Salah satu langkah yang dapat dilakukan adalah menambahkan elemen PPKK pada bagian "Strategi Pembangunan" dalam dokumen RPJM (Contoh: Kotak 16).

Untuk memperjelas penerapannya dalam perencanaan dan pelaksanaan program, elemen PPKK juga dapat dimasukkan ke dalam bagian "Kebijakan Umum" (Contoh: lihat Kotak 17).

Kotak 16. Strategi Pembangungan dalam RPJMD Kabupaten A

1. Sinkronisasi dan pembentukan regulasi;
2. Pengembangan sarana dan prasarana publik;
3. Pengembangan sistem pelayanan administrasi publik;
4. Pemfasilitasan peningkatan kapasitas sumber daya masyarakat;
5. Pemfasilitasan pengembangan jaringan kerja sama antardaerah baik di tingkat nasional maupun internasional;
6. Pengembangan kerja sama dengan pihak ketiga untuk meningkatkan kapasitas keuangan daerah; dan
7. Penerapan pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dan kerentanan dalam setiap kebijakan dan program pembangunan daerah.

→ Tambahan elemen PPKK

Kebijakan umum di atas sudah sesuai dengan prinsip PPKK. Namun, kebijakan tersebut bisa dimodifikasi untuk lebih memperkuat penerapan PPKK dengan:

- menambahkan secara eksplisit "**peningkatan akses dan pelayanan bagi kelompok miskin dan renta**n dalam seluruh program pembangunan bidang ekonomi"; atau
- lebih spesifik lagi menyatakan "**minimal sekian % dari penerima** program-program di bawah kebijakan pembangunan bidang ekonomi **harus berasal dari kelompok miskin dan rentan**".

Kotak 17. Kebijakan Umum Pembangunan Bidang Ekonomi

1. Pemantapan penataan PKL;
2. Pengembangan dan pemantapan kemajuan usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi (UMKMK) untuk mengoptimalkan pengembangan potensi unggulan daerah;
3. Pembentukan dan pengembangan Badan Usaha Milik Masyarakat (BUMM);
4. Pemfasilitasan kemitraan pelaku usaha besar dan menengah untuk mengembangkan UMKMK;
5. Pengembangan dan pemantapan kemajuan pedagang pasar tradisional;
6. Penciptaan dan pengembangan wirausaha baru;
7. Peningkatan investasi dalam rangka perluasan serta peningkatan penyerapan tenaga kerja dan pengembangan kerja sama dengan pihak ketiga untuk kapasitas keuangan daerah; dan
8. Peningkatan akses bagi masyarakat miskin dan rentan melalui penyediaan kuota dan mekanisme penjangkauan khusus dalam program-program pembangunan bidang ekonomi.

→ Tambahan elemen PPKK

Meskipun pada uraian di atas hanya ditunjukkan contoh dalam pembangunan bidang ekonomi, "modifikasi" PPKK harus pula dimasukkan ke dalam kebijakan umum bidang-bidang lainnya.

Penerapan PPKK dalam RKPD juga dapat dilakukan dengan mengintegrasikan elemen kemiskinan dan kerentanan ke dalam bagian "Rencana Program dan Prioritas Daerah" (Contoh: lihat Kotak 18).

SMERU

Kotak 18. Urusan Koperasi dan Usaha Kecil Menengah

Permasalahan

Inovasi yang dikembangkan oleh UMKMK masih rendah sehingga berpengaruh terhadap daya saing dan keberlanjutan entitas bisnis UMKMK.

Sasaran

1. Semakin meluasnya pangsa pasar produk UMKM, terutama usaha mikro masyarakat miskin dan rentan, di pasar domestik maupun internasional;
2. Meningkatnya akses permodalan usaha bagi UMKM dan usaha kelompok miskin dan rentan, meningkatnya jumlah UMKM dan kuantitas produk UMKM;
3. Tersedianya tenaga terampil yang memiliki kompetensi di bidang teknis dan manajerial UMKM, terutama dari kalangan miskin dan rentan usia muda;
4. Meningkatnya daya saing produk UMKM dalam menghadapi ACFTA (ASEAN China Free Trade Agreement);
5. Meningkatnya kualitas manajemen kelembagaan koperasi sesuai dengan jati diri koperasi; dan
6. Perluasan akses pemberdayaan ekonomi bagi kelompok miskin dan rentan melalui penyediaan kuota khusus dan mekanisme penjangkauan dalam seluruh program di bawah urusan Koperasi dan Usaha Kecil Menengah.

Program dan Kegiatan

Program dan kegiatan urusan Koperasi dan UKM tahun 2013 adalah sebagai berikut.

1. Program penciptaan iklim usaha kecil menengah yang kondusif difokuskan pada kegiatan perencanaan, koordinasi dan pengembangan usaha kecil menengah, pengembangan jaringan infrastruktur usaha kecil menengah, dan pemfasilitasan pengembangan usaha kecil menengah;
2. dst.

Keterangan: Teks warna merah adalah contoh penambahan elemen PPKK.

Pada tingkat Renja SKPD, penerapan PPKK dapat dilakukan dengan modifikasi pada dokumen Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD (Contoh: lihat Tabel 4).

Tabel 4. Contoh Penerapan PPKK dalam Dokumen RKA SKPD Dinas Pasar Kabupaten A Tahun Anggaran 2013

Kode	Uraian	Lokasi kegiatan	Target kinerja (kuantitatif)	Jumlah
1.15.xxx. 16	**Program Pengembangan Kewirausahaan dan Keunggulan Kompetitif Usaha kecil Menengah**			
1.15. xxx .16.03	Fasilitasi peningkatan kemitraan usaha bag UMKM	Dinas Koperasi UKM dan Pasar	1 Paket	xxx
1. 15. xxx .16.06	Penyelenggaraan pelatihan kewirausahaan	**Kecamatan A dan B (kecamatan paling miskin)**	30 Peserta **(min 10 peserta miskin/rentan)**	xxx
1.15. xxx .16.11	Pelatihan kewirausaah bagi koperasi	**Kecamatan A dan B (kecamatan paling miskin)**	50 Orang **(min 15 peserta miskin/rentan)**	xxx
1.15. xxx .16.12	Pelatihan akuntansi Koperasi	**Kecamatan A dan B (kecamatan paling miskin)**	40 Orang **(min 15 peserta miskin/rentan)**	xxx
1.15. xxx .16.13	Pelatihan Keterampilan Usaha produktif	**Kecamatan/ Desa A dan B (kecamatan/desa paling miskin)**	20 Orang **(10 Peserta miskin dan rentan)**	xxx
1. 15.xxx. 16.14	Sosialisasi dan Evaluasi pembentukan, perubahan dan pembubaran koperasi	Kabupaten A	60 Orang **(min 20 peserta miskin/rentan)**	xxx
1.15 . xxx. xx.xx	**Sosialisasi dan penjangkauan penerima program dari kelompok miskin**	**Kabupaten A**	**x Orang**	**xxx**

Keterangan: Teks warna merah adalah contoh penambahan elemen PPKK.

Modifikasi dokumen RKA diatas dalam rangka penerapan PPKK meliputi:

- **Untuk lokasi,** kegiatan seperti pelatihan kewirausaahan **dapat dilakukan di desa/kecamatan yang tingkat kemiskinannya paling tinggi atau yang jumlah penduduk miskinnya paling banyak**. Pemindahan lokasi kegiatan ke lokasi yang lebih dekat dapat mempermudah akses kelompok miskin dan rentan.

- **Untuk target kinerja**, dari kuota penerima program sebanyak **30 orang**, sejumlah **20%–30% dapat dialokasikan khusus untuk penerima dari kelompok miskin**. Pemilihan penerima dari kelompok miskin tersebut dapat **menggunakan data kemiskinan berdasarkan nama dan alamat dalam Basis Data Terpadu**.

- Guna memastikan agar kelompok miskin dapat dijangkau oleh program ini, **perlu dialokasikan anggaran untuk kegiatan sosialisasi dan penjangkauan kelompok miskin dan rentan**. Mekanisme penjangkauan dapat berupa:
  - pendaftaran aktif, dengan mendatangi dan melakukan pendaftaran langsung ke rumah kelompok miskin sebagai penerima program dengan memanfaatkan kader, mahasiswa, tenaga pemerintah, LSM atau sukarelawan lainnya.
  - Bila dilakukan di kantor dinas, mekanisme penjangkauan ini dapat pula berupa pelayanan transportasi atau uang pengganti transport ataupun insentif lainnya bagi penerima program dari kelompok miskin.

Bagaimana penerapan PPKK dalam penganggaran?

- Penerapan pendekatan PPKK dalam penganggaran dilakukan dengan menyusun anggaran yang berpihak pada masyarakat miskin dan rentan. Dalam hal ini, penganggaran untuk upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan tidak harus mahal, namun keberpihakannya harus jelas.
- Beberapa prinsip umum dalam penganggaran yang promasyarakat miskin adalah sebagai berikut.
  - Transparan dan jelas, terutama bagi kelompok miskin dan rentan. Untuk itu, diseminasi rangkuman anggaran dalam bentuk media yang mudah diakses, seperti poster, sangat penting. Dalam hal ini, kemitraan dan kerja sama dengan lembaga-lembaga nonpemerintah sangat efektif untuk menjamin diseminasi yang luas.
  - Mengakomodasi partisipasi kelompok miskin dan rentan melalui mekanisme konsultasi khusus.
  - Mengidentifikasi secara jelas target lokasi dan penerima manfaat, termasuk mencantumkan berapa banyak penerima dari kelompok miskin dan rentan serta di mana lokasinya.
  - Kinerja yang terukur.
- Dalam konsep PPKK, setiap program harus secara khusus mengalokasikan anggaran bagi kegiatan penjangkauan kelompok miskin dan rentan. Meski memerlukan biaya tambahan, upaya ini sangat penting untuk memastikan agar kelompok miskin dan rentan mendapatkan manfaat pembangunan

Tata Pemerintahan & Tata Kelola Program Pemerintah

PESAN UTAMA

- Akses yang baik dan mudah terhadap pelayanan publik merupakan salah satu kunci penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.
- Kelompok miskin dan rentan mengalami hambatan lebih besar dalam mengakses layanan dan program sehingga membutuhkan mekanisme penjangkauan dan alokasi khusus. Jangan diasumsikan bahwa kelompok miskin dan rentan akan selalu mendatangi kantor pemerintah untuk mendapatkan akses ke program atau mencari informasi.
- Kelompok miskin dan rentan sangat sensitif terhadap pelayanan yang buruk. Oleh karena itu, pelayanan yang baik sangat penting untuk memastikan bahwa kelompok miskin dan rentan mendapatkan manfaat program dan pelayanan.

Prinsip PPPK dalam tata kelola pelayanan dasar yang bersahabat bagi kelompok miskin & rentan

Pelayanan dasar merupakan salah satu aspek kunci dalam penanggulangan kemiskinan dan kerentanan. Oleh karena itu, PPKK sangat penting untuk diterapkan dalam sektor pelayanan dasar, terutama bagi kelompok miskin dan rentan. Prinsip utama PPKK dalam tata kelola pelayanan dasar adalah sebagai berikut.

- **Tata kelola pemerintahan yang baik dalam pelayanan dasar merupakan prasyarat kunci bagi penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.** Kelompok miskin dan rentan merupakan kelompok yang paling terdampak bila tata kelola pelayanan dasar dan pemerintahan pada umumnya dilakukan secara buruk (lihat Kotak 19).
- **Peningkatan partisipasi masyarakat miskin dan rentan** sangat diperlukan untuk menjamin akuntabilitas dan kualitas pelayanan dasar.
- **Diperlukan penguatan sistem pelayanan dasar dengan mengedepankan mekanisme ganjaran-hukuman.**

- **Perbaikan kinerja pelayanan dasar memerlukan mekanisme pengaduan dan keluhan yang efektif.** Mekanisme ini harus dibuat semudah dan sedekat mungkin dengan pengguna layanan, terutama kelompok miskin dan rentan.

Kotak 19. Dampak Pelayanan yang Buruk terhadap Penanggulangan Kemiskinan dan Kerentanan

Studi mengenai suara kelompok miskin (*Voice of The Poor*, 2006) yang dilakukan oleh Bank Dunia menunjukkan bahwa kelompok miskin sangat sensitif terhadap pelayanan yang buruk. Salah satu contoh ekstrem adalah "pelayanan" kontrasepsi keluarga berencana pada masa lalu. Pada masa itu, seluruh perempuan yang sudah menikah dan punya anak dikumpulkan, lalu dinaikkan ke dalam truk dan dibawa ke pusat "pelayanan" untuk pemasangan kontrasepsi spiral. Setelah itu, ada banyak kasus bahwa penerima layanan tersebut mengalami kesakitan dan pendarahan sehingga anak perempuan mereka merasa takut untuk menggunakan alat kontrasepsi. Contoh lebih baru adalah banyaknya kasus pelayanan buruk yang dialami pemegang kartu Jamkesmas atau kartu layanan kesehatan gratis lainnya. Kondisi ini bisa berdampak buruk bagi perluasan pelayanan di masa mendatang karena kelompok miskin makin sulit dijangkau.

Tujuan penerapan PPKK dalam pelayanan dasar

- **Mempermudah akses orang miskin terhadap pelayanan dasar**. Ini dapat dilakukan dengan cara:

  - **Penyediaan fasilitas pelayanan keliling.** Hambatan utama kelompok miskin dan rentan untuk memanfaatkan pelayanan dasar adalah, antara lain, keterbatasan waktu dan biaya transportasi. Oleh karena itu, membuat pelayanan keliling seperti penggiliran kantor kecamatan untuk membuka pelayanan di desa, pelayanan kesehatan keliling ataupun pelayanan bank keliling sangat strategis untuk memperluas akses bagi kelompok miskin dan rentan.

  - **Mekanisme penjangkauan untuk identifikasi, sosialisasi informasi, dan pelayanan.** Penyebaran materi informasi yang luas sangat diperlukan oleh kelompok miskin dan rentan. Hal ini dapat dilakukan dengan memasang materi sosialisasi di papan pengumuman dan lokasi fasilitas umum serta melalui tenaga kader/relawan yang telah dilatih untuk melakukan sosialisasi aktif kepada kelompok miskin dan rentan.

  - **Mekanisme pelayanan khusus bagi kelompok miskin dan rentan dalam pelayanan dasar.** Pelayanan yang baik dan berkualitas menjadi kunci untuk membangun kepercayaan kelompok miskin dan rentan agar lebih aktif dalam mengakses pelayanan. Oleh karena itu, mekanisme pelayanan khusus, seperti meja pelayanan informasi, pelatihan bagi petugas pelayanan, dan insentif tambahan untuk pelayanan khusus orang miskin dan rentan, dapat digunakan.

- **Pembebasan biaya pelayanan dasar.**

- **Kemitraan dengan pemangku kepentingan** untuk memperluas akses informasi dan pelayanan. Selain itu, kemitraan juga dapat dikembangkan dengan LSM yang memiliki kemampuan untuk memberikan pelayanan khusus bagi kelompok rentan yang sulit dijangkau.

Memperkuat akuntabilitas pelayanan publik

- **Membangun sistem pengaduan yang mudah dan responsif**. Kemitraan dengan pemangku kepentingan nonpemerintah, seperti LSM dan dunia usaha, dapat dilakukan untuk memperkuat sistem pengaduan yang efektif dan berkelanjutan. Contoh: menyerahkan pengelolaan pusat pengaduan (*call center*) kepada pihak ketiga.

- **Membangun forum pemangku kepentingan** yang dapat memperkuat partisipasi publik, terutama kelompok miskin dan rentan, dalam melakukan pengawasan dan pelaporan. Forum ini dapat terdiri atas LSM, dunia usaha, akademisi, dan media massa.

- **Memasukkan pembahasan pelayanan dasar ke dalam forum perencanaan partisipatoris, terutama yang melibatkan kelompok miskin dan rentan.**

SMERU

Kemitraan dengan Pemangku Kepentingan Nonpemerintah

PESAN UTAMA

- Koordinasi antarpemangku kepentingan yang berkelanjutan perlu didasarkan pada kepercayaan dan komitmen yang kuat.
- Kemitraan yang harmonis antara pemerintah dan pemangku kepentingan nonpemerintah sangat strategis untuk mendorong perluasan pelayanan serta penanggulangan kemiskinan dan kerentanan, terutama untuk kelompok rentan yang sulit dijangkau.

Prinsip kemitraan antarpemangku kepentingan dalam mendukung PPKK

- **Kemitraan berkelanjutan.** Sebuah kemitraan dikatakan berkelanjutan bila (i) ada rasa saling percaya antarpemangku kepentingan; (ii) memiliki wadah yang terorganisasi; (iii) diikat oleh aturan yang jelas; (iv) ada pertemuan reguler di dalamnya; dan (v) memiliki kegiatan bersama.
- **Landasan hukum dan komitmen pemimpin.** Kemitraan yang efektif dan strategis harus dimulai dengan membangun landasan hukum yang jelas dan adanya komitmen dari pemimpin.

Beberapa pemangku kepentingan utama di luar pemerintah dalam pelaksanaan PPKK adalah:

1. LSM;
2. lembaga pendidikan (universitas);
3. dunia usaha (swasta dan BUMN/BUMD);
4. media massa; dan
5. organisasi dan komunitas masyarakat.

Langkah-langkah dalam membangun kemitraan dengan pemangku kepentingan nonpemerintah

- **Memberikan pengakuan terhadap kontribusi pemangku kepentingan nonpemerintah.** Pihak nonpemerintah memiliki peran yang strategis bagi PPKK karena dapat meningkatkan kapasitas dan kualitas pelayanan terhadap kelompok miskin dan rentan, terutama kelompok-kelompok khusus yang sulit terjangkau (buruh migran, PSK, ODHA, dan lain-lain).

- **Pembentukan forum komunikasi dan koordinasi**. Forum ini dapat berupa forum formal maupun informal. Selain forum komunikasi lintas pemangku kepentingan, perlu juga dibangun forum komunikasi pemangku kepentingan sejenis (Forum SKPD, Forum LSM, Forum CSR, dan lain-lain).

- **Mendorong partisipasi aktif pemangku kepentingan nonpemerintah dalam lembaga koordinasi penanggulangan kemiskinan** (lihat **Strategi & Pendekatan Pembangunan**). Lembaga koordinasi penanggulangan kemiskinan dan kerentanan merupakan wadah bagi pemangku kepentingan nonpemerintah untuk mengadvokasikan berbagai persoalan strategis dalam penanggulangan kemiskinan dan kerentanan.

- **Penyediaan sistem informasi yang mudah dan informatif**. Paket informasi dasar mengenai daerah yang tingkat kemiskinannya tinggi, daerah yang masih mengalami kesulitan akses pelayanan dasar, dan kelompok rentan harus tersedia dan dikomunikasikan secara intensif dengan pemangku kepentingan nonpemerintah.

- **Mendorong penggunaan teknologi informasi**. Memaksimalkan penggunaan internet dan media sosial untuk meningkatkan partisipasi dan akses informasi bagi seluruh pemangku kepentingan.

Internet saat ini merupakan sumber informasi yang sangat bermanfaat. Informasi dasar mengenai konsep kemiskinan dan kerentanan, praktik baik, buku panduan maupun sumber informasi lainnya dapat dengan mudah dicari melalui situs pencari seperti www.google.com atau www.yahoo.com.

Peran pemangku kepentingan dalam penerapan PPKK

Penerapan PPKK bukan hanya kewajiban pemerintah, tetapi juga merupakan tanggung jawab pemangku kepentingan nonpemerintah.

Peran umum pemangku kepentingan nonpemerintah

- mengadvokasikan penyusunan regulasi terkait penanggulangan kemiskinan dan kerentanan;
- mengadvokasikan kebijakan untuk dokumen perencanaan dan penganggaran; dan
- menyediakan layanan dan pendampingan bagi kelompok miskin dan rentan.

Peran khusus pemangku kepentingan

- **LSM**: Mengadvokasi dan mendampingi kelompok yang terkucil dan terdiskriminasi.
- **Lembaga pendidikan**: Melakukan kajian terkait upaya penanggulangan kemiskinan dan kerentanan; melakukan kegiatan peningkatan kapasitas bagi pemangku kepentingan lain.
- **Dunia usaha**: Menerapkan pendekatan PPKK dalam seluruh pengelolaan perusahaan, terutama dalam pengelolaan CSR.
- **Media massa**: Menyediakan kolom khusus bagi berbagai inisiatif dalam penanggulangan kemiskinan dan kerentanan; menyediakan kolom khusus suara pembaca sebagai pendukung sistem pengaduan.
- **Organisasi dan komunitas masyarakat**: Membangun gerakan masyarakat secara terorganisasi untuk menumbuhkan kepedulian akan nasib kelompok miskin dan rentan.

SMERU

Pemantauan & Evaluasi (P&E)

PESAN UTAMA

- Sudahkah lembaga P&E didukung oleh manajemen dan staf yang berkemampuan setara dengan lembaga di sekitarnya?
- Untuk dapat menghasilkan laporan P&E yang objektif, lembaga P&E harus bersifat independen terhadap lembaga yang dipantau dan dievaluasi.

P&E bertujuan memberikan informasi objektif dan sistematis tentang kinerja pelaksana kebijakan, program dan proyek serta mengidentifikasi alasan keberhasilan dan kegagalannya.

Nilai P&E terletak pada keterpakaiannya dalam membantu pengambil keputusan untuk memperbaiki kebijakan, program, dan proyek serta memperbaiki kinerja perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan kegiatan.

Pemantauan adalah kegiatan mengamati perkembangan pelaksanaan pembangunan dan mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang muncul dan/atau akan muncul agar dapat diambil tindakan sedini mungkin.

Evaluasi adalah rangkaian kegiatan membandingkan realisasi masukan (*input*), keluaran (*output*), dan hasil (*outcome*) dengan rencana dan standar/indikator (Kotak 20).

Kotak 20. Tipe dan Contoh Indikator

1. Indikator *Input*
   Mengukur sumber daya finansial, fisik, atau manusia yang digunakan dalam sebuah proses.
   Contoh: uang yang dikeluarkan untuk membangun ruang kelas baru SD.

2. Indikator *Output*
   Mengukur produk dan jasa yang dihasilkan dari *input*.
   Contoh: ruang kelas baru yang berhasil dibangun untuk SD.

3. Indikator *Outcome*
   Mengukur akses dan kepuasan terhadap *output*.
   Contoh: jumlah murid yang ditampung.

4. Indikator *Impact* (dampak/manfaat)
   Mengukur dimensi kesejahteraan individu yang dituju oleh kebijakan publik.
   Contoh: angka partisipasi sekolah tingkat SD.

P&E dalam siklus manajemen pembangunan bertujuan mengawal pelaksanaan kebijakan, program, dan proyek.

Hasil P&E menjadi pertimbangan utama dalam menyusun perencanaan dan penganggaran kegiatan periode berikutnya.

Pembangunan yang prorakyat miskin dan rentan menempatkan PPKK sebagai pertimbangan dalam seluruh siklus manajemen pembangunan: perumusan kebijakan, perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, serta P&E.

Dalam siklus tersebut, posisi dan peran P&E sejajar dengan posisi dan peran tiga proses lainnya.

Gambar 7. PPKK dalam siklus manajemen pembangunan

Untuk itu, diperlukan regulasi yang kuat, lengkap, dan jelas dalam pengelolaan P&E di semua lembaga. Regulasi tersebut harus mengandung pengaturan tentang transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan hal-hal lain sebagai berikut.

- Definisi yang jelas tentang P&E; begitu pula dengan *input*, *output*, *outcome*, dan *impact* dengan masing-masing indikatornya (lihat Kotak 20, Kotak 21, Tabel 5, dan Tabel 6).
- Rumusan definisi dalam proses P&E wajib mempertimbangkan posisi serta kebutuhan kelompok miskin dan rentan dan dilaksanakan secara konsisten dari pusat hingga daerah.
- Pembentukan dan pengembangan lembaga P&E yang independen.
- Pimpinan dan staf lembaga P&E harus memiliki kualitas dan kapasitas manajemen yang setara dengan kualitas dan kapasitas manajemen lembaga lain disekitarnya.
- Pekerjaan P&E bersifat "penelitian/penyelidikan", bukan "penyidikan."
- Mekanisme umpan balik mewajibkan penerima laporan P&E merespons setiap laporan dari bawahan dan masyarakat, walaupun hanya dalam bentuk ucapan terima kasih.
- Alokasi anggaran P&E dalam APBN dan APBD yang terpisah dari anggaran pelaksanaan program.

Tabel 5. Kriteria Seleksi Indikator

Kriteria Seleksi Indikator	Contoh yang Benar
1. **Dapat diukur**: dapat dikuantifikasi dan diukur dengan menggunakan skala tertentu.	Persentase penduduk yang mengikuti pemungutan suara
2. **Praktis:** data dapat dikumpulkan per periode waktu tertentu dan biayanya terjangkau.	Persentase populasi yang disasar yang mengerti hak suaranya masing-masing (sampel yang mewakili, melalui survei suara)
3. **Terpercaya**: dapat digunakan oleh banyak orang berulang kali tanpa ada perbedaan ketepatan data.	Jumlah orang yang menjalani tes HIV di tempat kerja selama 12 bulan terakhir
4. **Relevan**: berhubungan/terkait dengan program yang sedang dipantau.	Produksi pertanian di kabupaten/kota yang sedang melaksanakan program reformasi lahan (misalnya)
5. **Berguna bagi manajemen**: informasi yang didapat dari indikator sangat penting untuk pengambilan keputusan.	Jumlah jenis sumber daya yang dikerahkan; jumlah jenis sistem organisasi yang beroperasi secara penuh
6. **Langsung**: menyediakan informasi yang langsung memberikan hasil pengamatan.	Volume produksi jenis tanaman tertentu adalah pengukuran langsung bagi kebijakan peningkatan varietas dalam produksi pertanian
7. **Sensitif**: berperan sebagai peringatan dini terkait kondisi yang berubah-ubah.	Jumlah konsumsi beras per rumah tangga per tahun
8. **Responsif**: dapat diubah-ubah sesuai dengan kegiatan program.	Persentase siswa sekolah menengah pertama yang lulus dengan nilai lebih tinggi dari 60%
9. **Objektif**: tidak ambigu.	Jumlah persatuan orang tua atau persatuan guru yang mengalami peningkatan keanggotaan setidaknya 5% per tahun
10. **Dapat dipilah-pilah**: data dapat dipilah-pilah berdasarkan jenis kelamin, umur, lokasi, atau kategori lainnya.	Jenis kelamin, umur, lokasi, kelompok etnis

Sumber: Gorgens dan Kusek (2009).

Kotak 21. Delapan Hal yang Harus Dihindari dalam Merumuskan Indikator

1. Kehilangan objektivitas;
2. Membuat target yang tidak dapat dicapai;
3. Memilih terlalu banyak indikator sehingga program menjadi terlalu "gemuk" untuk dijalankan;
4. Memilih indikator yang terlalu sempit yang lebih terfokus pada aktivitas (*input* dan *output*) daripada hasil (*outcome* dan *impact*);
5. Memilih terlalu banyak indikator hanya dari jenis yang dapat dihitung;
6. Memilih indikator yang tidak dapat dihitung atau tidak sensitif;
7. Memilih indikator yang tidak praktis yang memerlukan prosedur pengukuran rumit atau terlalu banyak memakan waktu untuk diikuti perkembangannya; dan
8. Mengasumsikan bahwa data selalu tersedia.

SMERU

Tabel 6. Variabel dan Indikator Evaluasi Kinerja Penganggaran

Variabel dan Indikator	Nilai
A. Aspek Perencanaan Anggaran	
1. Kualitas Penyusunan Anggaran	
a. Konsistensi terhadap dokumen perencanaan (Renstra, RKP/D, Renja K/L/D, RKA K/L/D, DIPA);	
b. Fokus pada pencapaian kinerja;	
c. Jumlah dana yang diblokir;	
d. Penyusunan SBK; dan	
e. Frekuensi revisi.	
2. Kualitas Belanja	
a. Relevansi terhadap strategi penanggulangan kemiskinan dan kerentanan;	
b. Kewajaran dan efisiensi (*cost effective* dan *cost efficient*); dan	
c. Kepatuhan terhadap kaidah akuntansi.	
B. Aspek Pelaksanaan Anggaran	
1. Penyerapan Anggaran	
a. Perbandingan antara pagu dan penyerapan anggaran; dan	
b. Besaran hasil optimalisasi.	
2. Pencapaian Kinerja	
a. Perbandingan antara target kinerja dan realisasi capaian;	
b. Konsistensi realisasi kinerja dengan indikator yang ditetapkan;	
c. Perbandingan antara target pendapatan negara (pajak dan PNBP) K/L/ daerah dan capaiannya; dan	
d. Kualitas laporan keuangan K/L/daerah bila dikaitkan dengan opini BPK.	
Total Nilai	

Sumber: Seksi Monitoring dan Evaluasi, Direktorat Sistem Penganggaran, Kemenkeu, 9 Februari 2011.

Indikator kegiatan perlu terus-menerus dikaji untuk:

- mengurangi jumlahnya yang cenderung terlalu banyak;
- memperjelas rumusannya agar data pengukurnya dapat ditentukan secara tepat; dan
- memperbanyak indikator yang pengukurnya menggunakan perangkat data yang disediakan secara profesional oleh pihak lain, seperti BPS, BPK, dan lembaga-lembaga survei independen.

Kewajiban membuat banyak laporan (yang tidak dibarengi dengan ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai) serta jumlah dan kualitas personel yang terbatas (apalagi mereka masih juga dibebani dengan pekerjaan rutin lainnya) akan menyebabkan banyak laporan tidak dibuat secara memadai (baik dan lengkap) atau tidak disampaikan tepat waktu.

Otonomi daerah yang memberikan kewenangan besar kepada kabupaten/kota untuk mengatur dirinya sendiri jangan sampai menyebabkan kekurangpatuhan instansi di tingkat kabupaten/kota untuk menyampaikan laporan kepada instansi di tingkat atas.

Sistem pelaporan *online* melalui *e-monitoring* akan membuat prosesnya berlangsung lebih mudah dan lebih cepat bila dibandingkan dengan cara-cara konvensional (apalagi kalau laporannya harus dikirimkan dalam bentuk *hardcopy*). Dengan menggunakan *e-monitoring*, pelaksana program dapat memperbarui informasi perkembangan pelaksanaan program setiap saat bila diperlukan. (Kementerian PU, Sekretariat Ditjen Cipta Karya, Biro Perencanaan, Bagian P&E telah memanfaatkan *e-monitoring* secara baik. Informasi lebih lanjut hubungi: Call Center eMonitoring 021-722-1083, 0852-8022-2241/3 http://emonitoring.pu.go.id/)

Daftar Acuan

Gorgens, Marelize and Jody Zall Kusek (2009) "Making Monitoring and Evaluation Systems Work: A capacity Development Toolkit." Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, dan Alex Arifianto (2004) 'Governance and Poverty Reduction: Evidence from Newly Decentralized Indonesia.' SMERU Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Suryadarma, Daniel, Rima Prama Artha, Asep Suryahadi, dan Sudarno Sumarto (2010) 'A Reassessment of Inequality and Its Role in Poverty Reduction in Indonesia.' SMERU Working Paper. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Widianto, Bambang (2013) 'CSR Inisiative and Targeting Improvement for An Effective and Efficient Poverty Alleviation Program.' Makalah dipresentasikan pada CSR Conference, Indonesia Bussiness Links, Jakarta, 14 Maret 2013, tidak dipublikasikan.

TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

www.tnp2k.go.id

LEMBAGA PENELITIAN
SMERU
RESEARCH INSTITUTE

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

Jl. Cikini Raya No. 10A,
Jakarta 10330 Indonesia
Phone: **6221-3193 6336**;
Fax: **6221-3193 0850**
e-mail: **smeru@smeru.or.id**;
website: **www.smeru.or.id**

www.seadiproject.com

Lembaga Penelitian SMERU

©2013 SMERU
www.smeru.or.id
Twitter: @SMERUInstitute

PAKET INFORMASI DASAR

PENGARUSUTAMAAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAN KERENTANAN

TNP2K

LEMBAGA PENELITIAN
SMERU
RESEARCH INSTITUTE

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

SEADI
SUPPORT FOR ECONOMIC ANALYSIS DEVELOPMENT IN INDONESIA