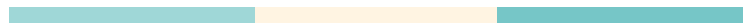


Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia



Ikhtisar





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 November 2006

Desain cover dan buku: Gradasi Aksara

Foto-foto dihalaman cover: Copyright © Jacqueline Koch Photography

Foto-foto dihalaman 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).

Kata Pengantar

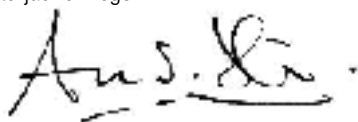
Sejak tahun 2002, sebuah tim yang terdiri dari para analis Indonesia dan manca negara, dibawah naungan Program Analisa Kemiskinan di Indonesia (INDOPOV) di kantor Bank Dunia Jakarta, telah mempelajari karakteristik kemiskinan di Indonesia. Mereka telah berusaha untuk mengidentifikasi apa yang bermanfaat dan tidak bermanfaat dalam upaya pengentasan 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 pada saat ini melalui pandangan baru yang didasarkan pada perubahan-perubahan penting yang terjadi di negeri ini selama satu dekade terakhir. Sebelum ini, 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 pengentasan kemiskinan.

Dengan menyimpulkan temuan-temuan tersebut, laporan ini, melalui matrik kebijakannya, memaparkan bagaimana Indonesia dapat menyesuaikan kebijakan dan program secara lebih baik agar dapat mencapai tujuan pengentasan kemiskinan. Kami berharap bahwa temuan-temuan ini dapat membantu Indonesia dalam melaksanakan strategi pembangunan lima tahun dan dalam perencanaan kegiatan untuk mencapai Tujuan 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 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 pengentasan 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 Analisa Kemiskinan di Indonesia (INDOPOV) yang dipimpin oleh Jehan Arulpragasam. INDOPOV merupakan program analisa kemiskinan multi-tahun yang telah didukung oleh Bank Dunia dan Dana Kemitraan Pengentasan 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 Castaneda, Leya Cattleya, Jennifer Donohoe, Giovanna Dore, Luisa Fernandez, Jed Friedman, Djoko Hartono, Yoichiro Ishihara, Anne-Lise Klausen, Ray Pulongan, 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 Marlioni. Tambahan dukungan analisis juga diterima dari Javier Arze, Cut Dian Augustina, 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 Sector, LCSHD), Mohamad Ikhsan (Staf Ahli, Kementerian Koordinasi Perekonomian), dan Bambang Bintoro Soedjito (Institut Teknologi Bandung (ITB) dan mantan Deputi 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 Warlters, Susan Wong dan Elif Yavuz untuk masukan berharga mereka.

Kami ingin berterima kasih kepada fotografer Poriaman Sitanggung dan penulis Rani M. Moerdiarta atas kerja keras dan komitmen mereka dalam penyusunan bagian 'Potret Daerah' di laporan ini. Kami juga ingin berterima kasih kepada Scott Guggenheim (DSF) dan rekan-rekan kami di *Kecamatan Development Program* (KDP) dan *Community Development Committees* (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 (West Kalimantan), Alman Hutabarat dan Erna (East Nusa Tenggara), 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 Djalil, Niltha Mathias and Juliana Wilson.

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 Pengentasan 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 Layanan Publik Bermanfaat bagi Rakyat Miskin dan Revitalisasi Ekonomi Pedesaan: Sebuah kajian iklim investasi yang dihadapi oleh usaha-usaha non-tani pada tingkat Kabupaten*, dan dari semua sumbangan yang telah diberikan kepada unsur-unsur program INDOPOV tersebut.

Daftar Isi

IKHTISAR

- I **Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia**
- II **Prioritas untuk Pengentasan Kemiskinan: Agenda Pelaksanaan**
- III **Matriks Pengentasan Kemiskinan**

LAPORAN UTAMA

- I **Gambaran Umum**
- II **Sejarah Pembangunan dan Pengentasan Kemiskinan**
- III **Kemiskinan di Indonesia**
 - Perkembangan Terkini*
 - Mengapa kemiskinan meningkat pada periode 2005 - 2006?
 - Menghitung rakyat miskin di Indonesia
 - Fokus Daerah*
 - Potret Daerah*
- IV **Membuat Pertumbuhan Bermanfaat bagi Rakyat Miskin**
 - Spotlight in Gender: Kiriman Uang dari TKI - Sebuah garis kehidupan untuk masyarakat*
- V **Membuat Pengeluaran Pemerintah Bermanfaat bagi Rakyat Miskin**
 - Fokus tentang Pengurangan Angka Kematian Ibu*
 - Fokus tentang Gizi Buruk*
 - Spotlight Inefisiensi dan Kebocoran: Korupsi di Layanan Pasokan Air - Dampak Langsung dan Tidak Langsung terhadap Rakyat Miskin*
 - Spotlight Gender: Menyesuaikan Pengeluaran Desa dengan Kebutuhan Rakyat Miskin*
- VI **Membuat Jaminan Sosial Bermanfaat bagi Rakyat Miskin**
 - Spotlight Inovasi: Pemetaan Kemiskinan - Alat Bermanfaat untuk Menargetkan Rakyat Miskin*
 - Spotlight Inefisiensi dan Kebocoran: Kemana hilangnya Raskin?*
- VII **Mewujudkan Pemerintah yang Berpihak pada Rakyat Miskin**
 - Fokus tentang Rancangan Tahunan dan Persiapan Anggaran 2006*
 - Fokus tentang Bagian-Bagian dari Desain DAK yang Baik*
 - Spotlight Inovasi: Menempatkan Pengentasan Kemiskinan sebagai Pusat dari Perencanaan dan Anggaran Tahunan pada Tingkat Kabupaten*
 - Spotlight Inefisiensi dan Kebocoran: Upaya Intensif untuk Mengurangi Korupsi dalam Pembangunan Infrastruktur Pedesaan - Pelajaran dari Indonesia*
- VIII **Rekomendasi**
 - Prioritas Pengentasan Kemiskinan: Agenda Pelaksanaan*
 - Matrik Pengentasan Kemiskinan*

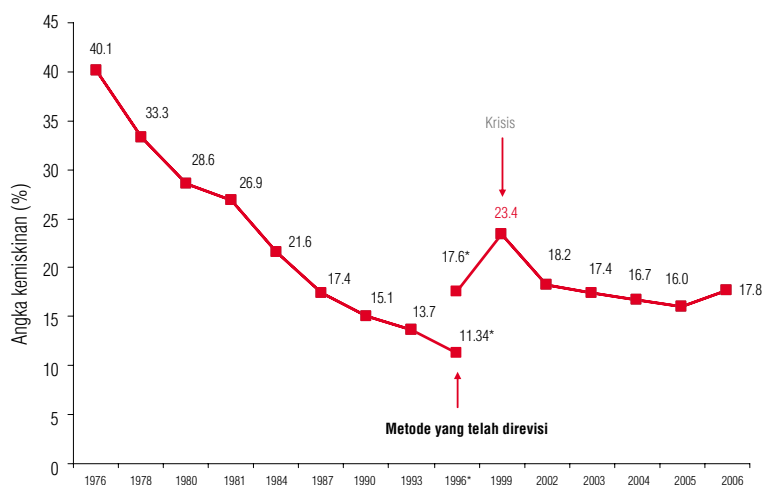
Lampiran

Referensi

I Ikhtisar

Indonesia sedang berada di ambang era yang baru. Sesudah mengalami krisis multi-dimensi (ekonomi, sosial, dan politik) pada akhir tahun 1990-an, Indonesia sudah kembali bangkit. Secara garis besar, negeri ini telah pulih dari krisis ekonomi yang menjerumuskan kembali jutaan warganya ke dalam kemiskinan pada tahun 1998 dan telah menurunkan posisi Indonesia menjadi salah satu negara berpenghasilan rendah. Belum lama ini Indonesia telah berhasil kembali menjadi salah satu negara berkembang berpenghasilan menengah. Angka kemiskinan yang meningkat lebih dari sepertiga kali selama masa krisis telah kembali pada kondisi sebelum krisis. (Gambar 1). Sementara itu, Indonesia telah mengalami transformasi besar di bidang sosial dan politik, berkembang dengan demokrasi yang penuh semangat dengan adanya desentralisasi pemerintahan, serta keterbukaan yang jauh lebih luas dibandingkan dengan masa lalu.

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



Pengentasan kemiskinan tetap merupakan salah satu masalah yang paling mendesak di Indonesia.

Jumlah penduduk Indonesia yang hidup dengan penghasilan kurang dari AS\$2-per hari hampir sama dengan jumlah total penduduk yang hidup dengan penghasilan kurang dari AS\$2- per hari dari semua negara di kawasan Asia Timur kecuali Cina. Komitmen pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2005-2009 yang disusun berdasarkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Di samping turut menandatangani Tujuan Pembangunan Milenium (atau *Millennium Development Goals*) untuk tahun 2015, dalam RPJM-nya pemerintah telah menyusun tujuan-tujuan pokok dalam pengentasan kemiskinan untuk tahun 2009, termasuk target ambisius untuk mengurangi angka kemiskinan dari 18,2 persen pada tahun 2002 menjadi 8,2 persen pada tahun 2009. Walaupun angka kemiskinan nasional mendekati kondisi sebelum krisis, hal ini tetap berarti bahwa sekitar 40 juta orang saat ini hidup di bawah garis kemiskinan. Lagi pula, walaupun Indonesia sekarang merupakan

negara berpenghasilan menengah, proporsi penduduk yang hidup dengan penghasilan kurang dari AS\$2-per hari sama dengan negara-negara berpenghasilan rendah di kawasan ini, misalnya Vietnam.

Indonesia memiliki peluang emas untuk mengentaskan kemiskinan dengan cepat. Pertama, mengingat sifat kemiskinan di Indonesia, dengan memusatkan perhatian pada beberapa bidang prioritas 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 AS\$10 milyar 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 bisa belajar dari pertumbuhan ekonomi, kebijakan dan program kemasyarakatannya sendiri. Indonesia telah memiliki sukses luar biasa dalam pengentasan kemiskinan sejak tahun 1970an. Periode dari akhir tahun 1970an hingga pertengahan tahun 1990an dianggap sebagai episode 'pertumbuhan yang berpihak pada masyarakat 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 orang 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.

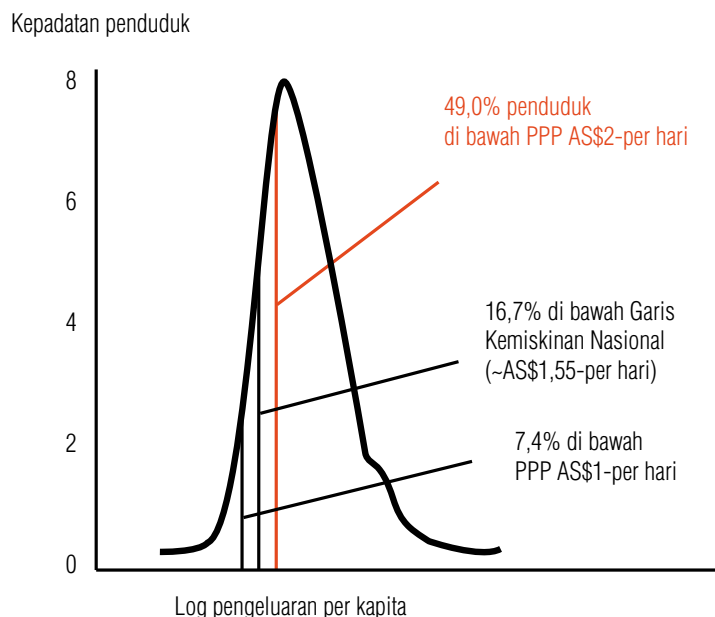
Akan tetapi, dengan harga beras yang masih terus meningkat dan program SLT yang akan berakhir, ada kemungkinan angka kemiskinan akan kembali meningkat kembali tahun depan, kecuali apabila pertumbuhan ekonomi meningkat secara berarti.

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 AS\$1,55-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 42 persen dari seluruh rakyat Indonesia hidup di antara garis kemiskinan AS\$1- dan AS\$2-per hari-suatu aspek kemiskinan yang luar biasa dan menentukan di Indonesia (Gambar 2). Analisis menunjukkan bahwa perbedaan antara orang miskin dan yang hampir-miskin sangat kecil, menunjukkan bahwa strategi pengentasan kemiskinan hendaknya dipusatkan pada perbaikan kesejahteraan mereka yang masuk dalam dua kelompok kuintil 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 dua persen penduduk Indonesia hidup dengan penghasilan antara AS\$1-dan AS\$2-per hari

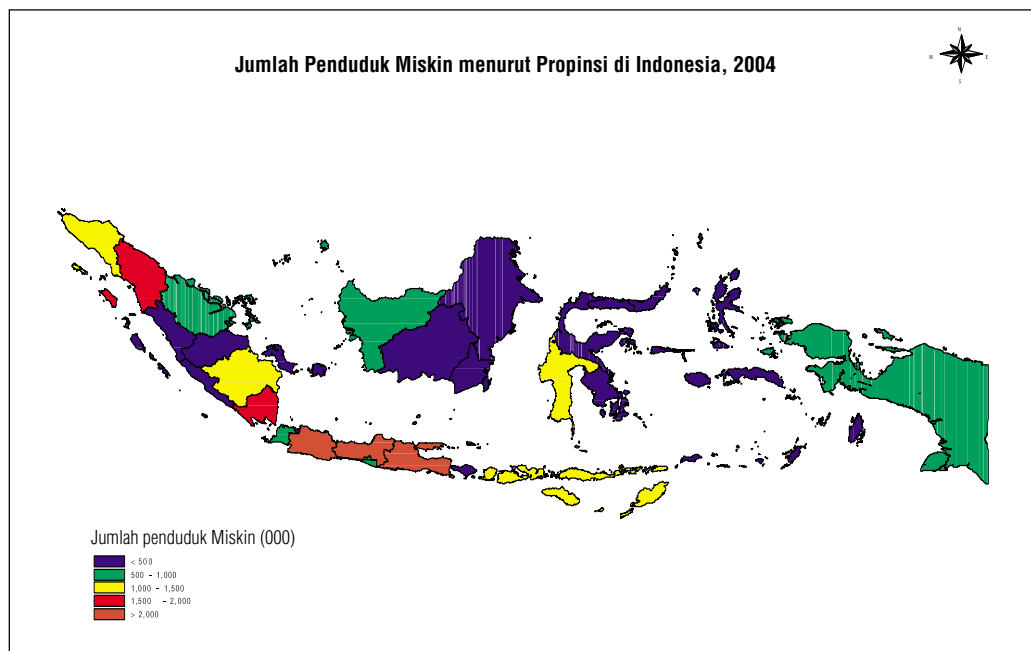
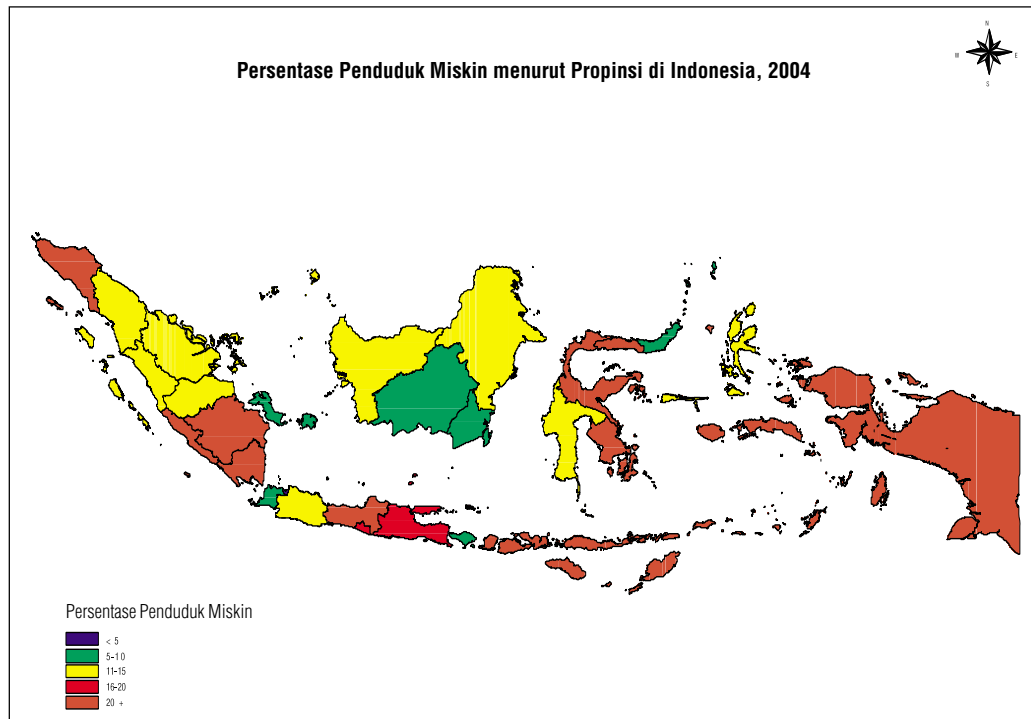


Sumber: Susenas Panel data, 2006.

- Kemiskinan dari segi non-pendapatan adalah masalah yang lebih serius dibandingkan dari kemiskinan dari segi pendapatan.** Apabila kita memperhitungkan 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 pengembangan manusia. Telah

terjadi perbaikan nyata pencapaian pendidikan pada tingkat sekolah dasar; perbaikan dalam cakupan pelayanan kesehatan dasar (khususnya dalam hal bantuan persalinan dan imunisasi); dan pengurangan sangat besar dalam angka kematian anak. Akan tetapi, untuk beberapa indikator yang terkait dengan MDGs, Indonesia gagal mencapai kemajuan yang berarti dan tertinggal dari negara-negara lain di kawasan yang sama. Bidang-bidang khusus yang patut diwaspadai adalah:

- Angka gizi buruk (malnutrisi) yang tinggi dan bahkan meningkat pada tahun-tahun terakhir: seperempat anak di bawah usia lima tahun menderita gizi buruk di Indonesia, dengan angka gizi buruk tetap sama dalam tahun-tahun terakhir kendati telah terjadi penurunan angka kemiskinan.
- Kesehatan ibu 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 Cina dan Malaysia; hanya sekitar 72 persen persalinan dibantu oleh bidan terlatih.
- Lemahnya hasil pendidikan. Angka melanjutkan dari sekolah dasar ke sekolah menengah masih rendah, khususnya di antara penduduk miskin: di antara kelompok umur 16-18 tahun pada kuintil termiskin, hanya 55 persen yang lulus SMP, sedangkan angka untuk kuintil terkaya adalah 89 persen untuk 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.
- **Perbedaan antar daerah yang besar di bidang kemiskinan.** Keragaman antar daerah merupakan ciri khas Indonesia, di antaranya tercerminkan dengan adanya perbedaan antara daerah pedesaan dan perkotaan. Di pedesaan, terdapat sekitar 57 persen dari orang miskin di Indonesia yang juga seringkali tidak memiliki akses terhadap pelayanan infrastruktur dasar: hanya sekitar 50 persen masyarakat miskin di pedesaan mempunyai akses terhadap sumber air bersih, dibandingkan dengan 80 persen bagi masyarakat 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 termiskin di Jawa/Bali mempunyai akses terhadap air bersih, sedangkan untuk Kalimantan hanya 35 persen dan untuk Papua hanya sembilan 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 rakyat 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 rakyat miskin Indonesia, dibandingkan dengan Papua, yang hanya memiliki tiga persen dari jumlah total rakyat miskin.

Gambar 3 Angka dan jumlah kemiskinan sangat bervariasi antar daerah 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 pengeluaran pemerintah. Masing-masing cara tersebut menangani minimal satu dari tiga ciri utama kemiskinan di Indonesia, yaitu:

kerentanan, sifat multi-dimensi dan keragaman antar daerah (lihat Tabel 1). Dengan kata lain, strategi pengentasan kemiskinan yang efektif bagi Indonesia terdiri dari tiga komponen:

- **Membuat Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat bagi Rakyat Miskin.** Pertumbuhan ekonomi telah dan akan tetap menjadi landasan bagi pengentasan kemiskinan. Pertama, langkah ‘membuat pertumbuhan bermanfaat bagi rakyat miskin’ merupakan kunci bagi upaya untuk mengkaitkan masyarakat miskin dengan proses pertumbuhan-baik dalam konteks pedesaan-perkotaan ataupun dalam berbagai pengelompokan berdasarkan daerah dan pulau. Hal ini sangat mendasar dalam menangani aspek perbedaan antar daerah. Kedua, dalam menangani ciri kerentanan kemiskinan yang berkaitan dengan padatnya konsentrasi distribusi pendapatan di Indonesia, apapun yang dapat meningkatkan pendapatan masyarakat akan dapat dengan cepat mengurangi angka kemiskinan serta kerentanan kemiskinan.
- **Membuat Layanan Sosial Bermanfaat bagi Rakyat Miskin.** Penyediaan layanan sosial bagi rakyat miskin-baik oleh sektor pemerintah ataupun sektor swasta-adalah 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 keragaman antar daerah 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 keragaman antar daerah.
- **Membuat Pengeluaran Pemerintah Bermanfaat bagi Rakyat Miskin.** Di samping pertumbuhan ekonomi dan layanan sosial, dengan menentukan sasaran pengeluaran untuk rakyat 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. Membuat pengeluaran bermanfaat bagi masyarakat miskin sangat menentukan saat ini, terutama mengingat adanya peluang dari sisi fiskal yang ada di Indonesia saat ini.

Tabel 1 Pendekatan untuk menyikapi masalah-masalah kemiskinan di Indonesia

| | Dimensi kemiskinan Indonesia | | |
|-------------------------------|------------------------------|---------------------|------------------------|
| | Kerentanan | Sifat multi-dimensi | Keragaman antar daerah |
| Pertumbuhan ekonomi | ● | | ● |
| Layanan sosial | | ● | ● |
| Pengeluaran 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.

Membuat Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat Bagi Masyarakat Miskin

Bagi Indonesia, pertumbuhan yang bermanfaat bagi masyarakat miskin telah, dan akan terus menjadi, jalan utama menuju pengentasan kemiskinan. Dari era 1970an sampai dengan akhir tahun 1990an, pertumbuhan ekonomi berjalan pesat dan telah menjangkau masyarakat miskin: setiap poin persentase kenaikan pengeluaran rata-rata menghasilkan penurunan 0,3 persen angka kemiskinan. Bahkan sejak krisis sekalipun, pertumbuhan merupakan determinan utama dalam pengurangan kemiskinan. Akan tetapi, agar pemerintah dapat mencapai target-target pengentasan kemiskinan, pertumbuhan perlu dipercepat dan bermanfaat bagi masyarakat 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 harus lebih berpihak kepada masyarakat miskin.

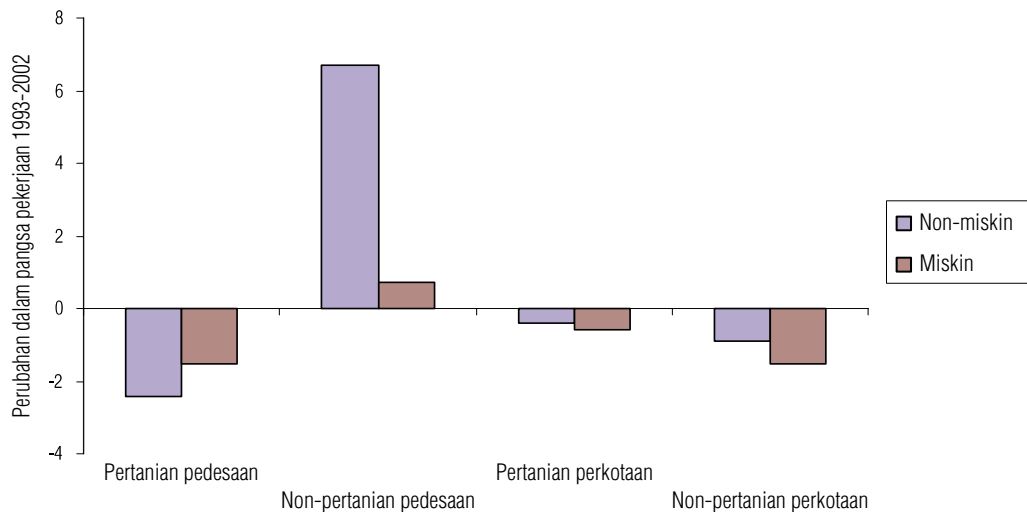
Membuat pertumbuhan bermanfaat bagi masyarakat miskin memerlukan langkah untuk membawa mereka pada jalan yang efektif untuk keluar dari kemiskinan. Hal ini berarti memanfaatkan transformasi struktural yang sedang berlangsung di Indonesia—yang ditandai oleh dua fenomena. Pertama, sedang terjadi pergeseran dari kegiatan yang berbasis pedesaan ke kegiatan yang berbasis perkotaan. Indonesia telah mengalami urbanisasi yang pesat, dengan penduduk perkotaan Indonesia berkembang 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 masyarakat miskin di pedesaan maupun di perkotaan. Kedua, telah terjadi pergeseran yang menonjol dari kegiatan bertani (*farm*) ke kegiatan non-tani (*non-farm*). Di daerah-daerah pedesaan telah terjadi pertumbuhan yang substansial dalam pangsa lapangan kerja yang berasal dari usaha non-tani 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 pengurangan 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-tani 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 membantu masyarakat miskin 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, masyarakat 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 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 (kapabilitas) masyarakat miskin. Bagian dari strategi pertumbuhan harus terdiri dari investasi bagi masyarakat miskin, yakni menyiapkan mereka agar bisa dengan baik memetik manfaat dari berbagai kesempatan bagi 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 masyarakat miskin akan memacu kemampuan masyarakat 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:

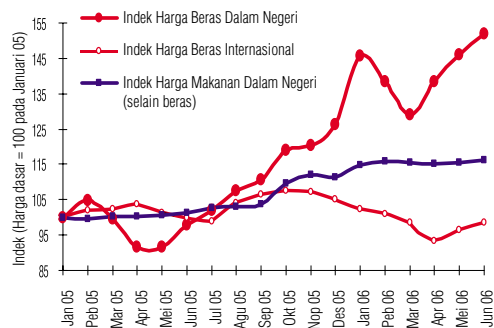
- Laksanakan revitalisasi pertanian dan peningkatan produktivitas pertanian.** Dengan hampir dua pertiga kepala keluarga miskin masih bekerja di sektor pertanian, memacu kemampuan sektor pertanian tetap mutlak bagi upaya pengentasan kemiskinan secara menyeluruh. Analisis menunjukkan bahwa rumah tangga 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 larangan impor beras.** Menurunkan dan menciptakan stabilitas harga beras melalui penghapusan larangan impor beras merupakan jalan yang paling cepat bagi pemerintah untuk segera mengurangi 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 netto beras, 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 masyarakat 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 bersih (%)

| | Petani padi | Semua Petani | Seluruh Indonesia |
|---------------------------------|--------------|--------------|-------------------|
| Perkotaan | 27.67 | 73.7 | 94.53 |
| Masyarakat miskin perkotaan | 25.26 | 67.32 | 85.79 |
| Masyarakat non-miskin perkotaan | 28.49 | 75.91 | 95.51 |
| Pedesaan | 26.63 | 64.19 | 72.26 |
| Masyarakat miskin pedesaan | 33.17 | 68.1 | 72.14 |
| Masyarakat 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 masyarakat 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 masyarakat 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 propinsi, bersamaan dengan pengembangan sistem pengelolaan jalan di tingkat kabupaten.

Membuat Layanan Bermanfaat Bagi Masyarakat Miskin

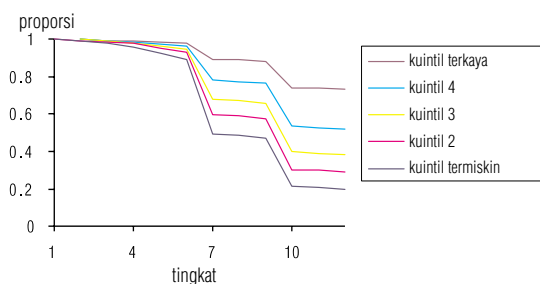
Membuat layanan bermanfaat bagi masyarakat miskin memerlukan perbaikan sistem pertanggungjawaban kelembagaan dan memberikan insentif bagi perbaikan indikator pembangunan manusia. Saat ini, penyediaan layanan yang kurang baik merupakan inti persoalan rendahnya indikator pembangunan manusia, atau kemiskinan dalam dimensi non-pendapatan, seperti buruknya pelayanan kesehatan dan pendidikan. Menurut data survei, 44 persen rumah tangga pada kuintil paling miskin dengan anak yang bersekolah mengalami kesulitan dalam membayar biaya pendidikan SMP. Untuk setiap anak yang duduk di bangku SMP, masyarakat 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, perbedaan antar daerah yang sangat besar pada indikator-indikator tersebut mencerminkan adanya perbedaan antar daerah dalam akses terhadap pelayanan tersebut. Pemerintah perlu memusatkan perhatian pada upaya bagaimana membuat pelayanan bermanfaat bagi masyarakat miskin untuk menyikapi aspek multidimensional kemiskinan serta perbedaan antar daerah yang besar pada indikator-indikator tersebut. Dalam menyikapi aspek multidimensional kemiskinan, upaya-upaya hendaknya diarahkan pada perbaikan penyediaan layanan, khususnya perbaikan kualitas layanan itu sendiri.

Bidang lain yang memerlukan perhatian adalah perbaikan akses bagi masyarakat miskin terhadap pelayanan untuk menekan kesenjangan antar daerah dalam hal indikator pembangunan manusia. Perbedaan akses terhadap layanan merupakan penyebab mendasar bagi perbedaan antar daerah 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 Sumatra 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.

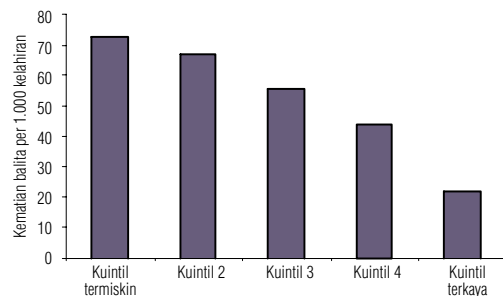
Di bidang pendidikan, salah satu masalah kunci adalah tingginya angka putus sekolah di masyarakat miskin pada saat mereka melanjutkan pendidikan dari SD ke SMP. Yang menjadi masalah utama adalah kurangnya akses masyarakat miskin untuk melanjutkan dari SMP ataupun SMK, baik bersifat fisik maupun finansial. Akses finansial terbatas akibat tingginya biaya menciptakan halangan bagi pendidikan masyarakat miskin pada 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 pendidikan. 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 Kesenjangan kualitas SDM tetap tinggi

Proporsi kohor sekarang yang mencapai setiap tingkat



Angka kematian anak balita per 1.000 kelahiran hidup, menurut kuintil



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.

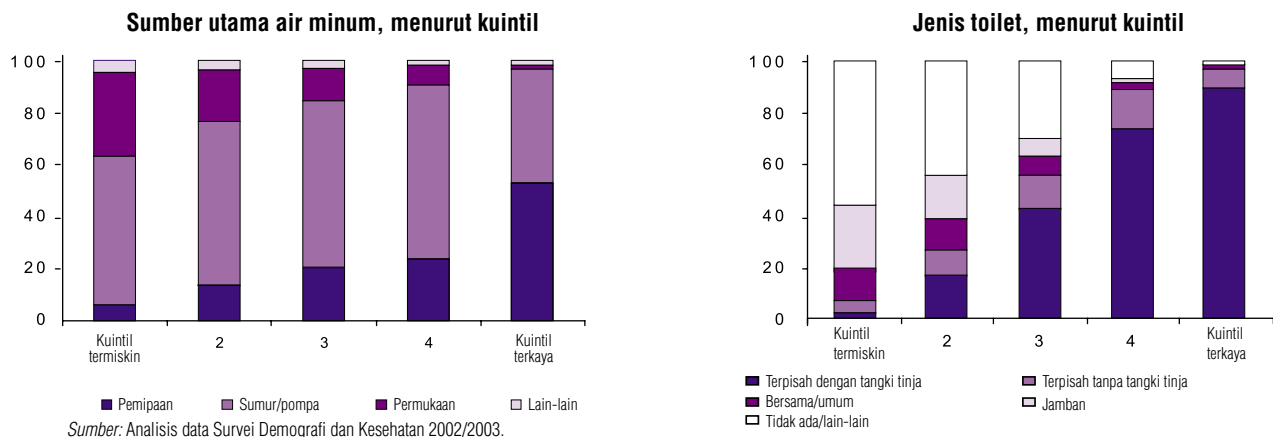
Meningkatkan tingkat partisipasi sekolah menengah pertama memerlukan intervensi dari sisi penawaran maupun permintaan. Dari sisi penawaran, diperlukan pengelolaan guru dengan menempatkan lebih banyak tenaga pengajar ke daerah-daerah terpencil yang sangat membutuhkan. Sekolah-sekolah di daerah terpencil 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 masyarakat 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 masyarakat miskin maupun untuk penyedia layanan. Chaudhury dkk (2005) menemukan bahwa angka absen 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 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 proporsi persalinan yang dibantu oleh tenaga profesional terampil, peningkatan proporsi 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 Cina, 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 trampil; peningkatan kesadaran, terutama di kalangan perempuan, tentang pentingnya bantuan bidan terlatih pada saat persalinan; dan peningkatan mutu layanan persalinan oleh tenaga trampil.

Indonesia perlu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat miskin dalam mengakses air bersih dan sanitasi. Sekitar 50 juta penduduk miskin di pedesaan tidak terlayani air ledeng dan dari jumlah tersebut enam juta di antaranya membayar lebih tinggi daripada tarif resmi 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 masyarakat miskin. Perlu dibuat rancangan struktur tarif yang sesuai bagi masyarakat 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 ini, dengan kurang dari satu persen dari seluruh penduduk Indonesia yang mempunyai akses ke sistem pipa pembuangan kotoran. Data survei menunjukkan bahwa 80 persen dari masyarakat miskin pedesaan dan 59 persen dari masyarakat miskin perkotaan tidak mempunyai akses terhadap sanitasi yang memadai. Biaya sanitasi masyarakat miskin diperkirakan sekitar 2,6 persen dari 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



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, 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 mengembangkan 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 absensi 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 absensi 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 masyarakat miskin. Pada tahun 2004, hampir 60 persen dari semua kunjungan rawat jalan dilakukan ke sarana kesehatan swasta. Masyarakat 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 masyarakat 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.

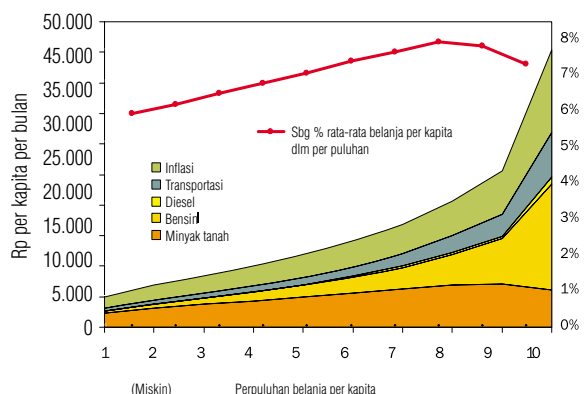
Sebagai bagian dari Program Keselamatan Ibu (*Safe Motherhood Program*) di Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah, perempuan dari masyarakat miskin diberi kupon yang dapat ditukarkan untuk perawatan kehamilan oleh tenaga bidan. Para bidan biasanya bertanggungjawab untuk mendistribusikan kupon tersebut. Dengan 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.

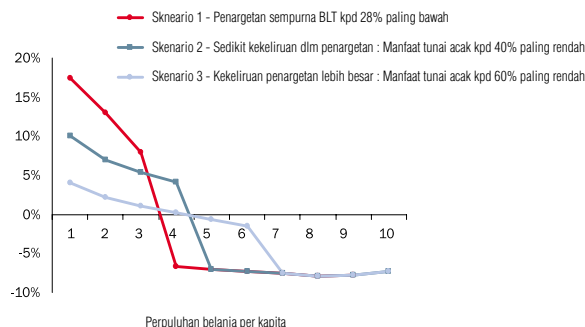
Membuat Pengeluaran Pemerintah Bermanfaat Bagi Masyarakat Miskin

Pengurangan subsidi BBM merupakan langkah besar ke arah pengeluaran publik pemerintah yang lebih berpihak pada masyarakat miskin. Subsidi BBM pada tahun-tahun terakhir merupakan transfer terbesar kepada rumah tangga di Indonesia dan secara de facto merupakan inti program jaminan 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 jaminan sosial Indonesia.¹ Akan tetapi, subsidi BBM terutama memberi keuntungan pada golongan berpenghasilan menengah ke atas (yang lebih banyak memakai BBM). Gambar 8 menunjukkan pola regresif subsidi BBM andaikan pemerintah pemerintah tidak mengubah harga BBM pada tahun 2005. Secara total, keuntungan yang diperoleh 10 persen penduduk paling kaya melalui subsidi BBM adalah lima kali lebih besar daripada keuntungan yang diperoleh 10 persen penduduk paling miskin.

¹ 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.

Gambar 8 Subsidi BBM regresif telah diganti dengan subsidi langsung tunai (SLT) progresif**Perkiraan dampak kenaikan harga BBM tgl 1 Oktober 2005 menurut desil pengeluaran**

Sumber: Susenas 2004, kalkulasi staff Bank Dunia.

Perkiraan dampak kenaikan harga BBM tgl 1 Oktober 2005 menurut desil pengeluaran sebagai persentase dari rata-rata pengeluaran rumah tangga dalam desil

Sumber: Susenas 2004, kalkulasi staff Bank Dunia.

Pemerintah dapat menggunakan peningkatan sumber daya dengan baik. Sampai saat ini, pengeluaran pemerintah tidak selalu bisa secara efektif mengatasi kendala yang dihadapi masyarakat miskin untuk keluar dari kemiskinan. Ketika pemerintah memperoleh kelonggaran fiskal menyusul realokasi subsidi BBM yang regresif, penting untuk memastikan bahwa pengeluaran tersebut benar-benar berdampak positif bagi masyarakat miskin. Sekarang pemerintah mempunyai kesempatan untuk menangani masalah kerentanan tinggi masyarakat miskin di Indonesia dengan cara mengarahkan belanja pemerintah ke dalam sistem jaminan sosial yang mampu mengurangi kerentanan tersebut. Salah satu komponen penting dari realokasi pengeluaran pemerintah adalah memusatkan perhatian pada upaya peningkatan penghasilan masyarakat miskin, terutama mengingat kenyataan bahwa lebih dari 45 persen penduduk Indonesia berpenghasilan kurang dari AS\$2-per hari. Pengeluaran pemerintah yang bisa berdampak langsung pada peningkatan penghasilan juga akan berdampak positif pada pengangan kemiskinan. Salah satu prioritas yang bisa dikedepankan-dan telah dimulai oleh pemerintah-ialah memperluas cakupan pembangunan berbasis masyarakat (*community driven development atau CDD*).

Dana pemerintah dapat diarahkan secara lebih baik. Sementara pendekatan CDD 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 pemerintah mampu mencapai kemajuan pada indikator-indikator pembangunan sumber daya manusia. Secara spesifik, pemerintah perlu terus mencoba untuk mengarahkan transfer kepada masyarakat miskin. Hal ini dapat dilakukan melalui bantuan langsung tunai (BLT) yang ditujukan kepada layanan berkualitas pada bidang yang paling dibutuhkan. Pengeluaran pemerintah juga bisa menjadi instrumen yang tepat untuk menyikapi kesenjangan antar daerah 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 masyarakat miskin.

Kapasitas pemerintah daerah 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 pengurangan kemiskinan. Sekali lagi, ini merupakan masalah yang dapat diatasi melalui insentif pada tingkat kabupaten yang bisa mendorong pemerintah daerah untuk menbatur 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 (*Community Driven Development, CDD*) yang sukses di Indonesia. Proyek pembangunan yang berbasis masyarakat, seperti Program Pengembangan Kecamatan (*Kecamatan Development Program* atau KDP), mempunyai kisah sukses di Indonesia. Pendekatan CDD 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 KDP 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 CDD juga memberdayakan masyarakat 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 CDD-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 pengurangan kemiskinan yang lebih kuat. Sementara pengurangan kerentanan masyarakat miskin terus berjalan, program tersebut akan mengatasi masalah perbedaan antar daerah di bidang pendapatan melalui penciptaan lapangan kerja, serta membantu menghubungkan masyarakat miskin dengan pertumbuhan melalui pembangunan infrastruktur pedesaan.

- **Mencoba program di sisi permintaan untuk meningkatkan mutu layanan dan mendorong perubahan perilaku.** Program bantuan tunai bersyarat (*Conditional Cash Transfer, CCT*) bisa efektif dalam mencapai sasaran kemiskinan multi-dimensi 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 CCT dengan demikian dapat ditargetkan untuk memastikan bahwa anak dan perempuan hamil mendapat layanan jasa yang sangat mereka perlukan. CCT 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, CCT 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 mengecek adanya penyimpanan; (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 CCT belum pernah dicoba di Indonesia

- Membuat DAU dan DAK lebih berpihak pada masyarakat miskin. Dana Alokasi Umum (DAU) tidak disusun untuk memprioritaskan daerah-daerah miskin-memang tidak ada korelasi antara nilai 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 tiga 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 masyarakat miskin atau 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 triliun 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 Pengentasan Kemiskinan

Ada tiga perubahan sedang berlangsung di Indonesia yang berpotensi membantu 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 masyarakat miskin adalah iklim investasi yang lebih 'ramah' di pedesaan, terutama melalui jaringan jalan pedesaan yang lebih baik.
- Kedua, seiring menguatnya demokrasi, pemerintah sedang berubah dari penyedia sebagian besar layanan oleh pusat menjadi pemerintah yang akan lebih banyak mengandalkan pemerintah daerah. Untuk membuat layanan bermanfaat bagi masyarakat miskin, prioritasnya adalah peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan insentif yang lebih baik bagi penyedia layanan.
- Ketiga, seiring dengan integrasi Indonesia kedalam dunia internasional, sistem perlindungan sosialnya sedang dimodernisir sehingga secara sosial Indonesia menjadi setara dan kompetitif di bidang ekonomi. Prioritas untuk membuat pengeluaran pemerintah bermanfaat bagi masyarakat miskin adalah bergeser dari intervensi pasar untuk komoditas yang dikonsumsi oleh masyarakat miskin (seperti BBM dan beras) menjadi bantuan pendapatan yang terarah bagi rumah tangga miskin, dan menggunakan kelonggaran fiskal untuk memperbaiki layanan yang penting seperti pendidikan, kesehatan, air bersih dan sanitasi.

Tabel 3 Sembilan langkah menuju Indonesia yang bebas dari kemiskinan

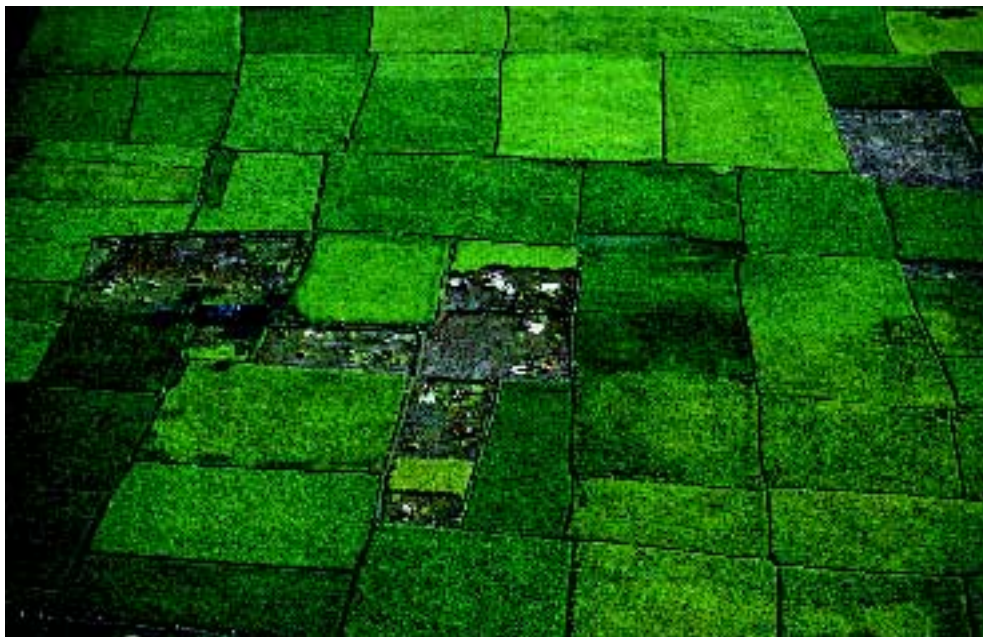
| | Dimensi kunci kemiskinan Indonesia | | |
|--|--|---|--|
| | Mengurangi kerentanan terhadap kemiskinan dari segi pendapatan | Mengurangi kemiskinan non-pendapatan | Mengurangi kesenjangan antar daerah di bidang kemiskinan |
| Membuat Pertumbuhan Bermanfaat bagi Masyarakat Miskin | 1. Meninjau kembali kebijakan beras 2. Merevitalisasi pertanian | | 3. Program jaringan jalan pedesaan |
| Membuat Layanan Bermanfaat bagi Masyarakat Miskin | | 1. Perbaiki insentif untuk para penyedia layanan | 2. Perjelaskan tanggungjawab fungsional. 3. Perbaiki kapasitas daerah |
| Membuat Pengeluaran Bermanfaat bagi Masyarakat Miskin | 1. Perluas program <i>CDD</i> | 2. Uji coba bantuan tunai bersyarat untuk masyarakat miskin | 3. Membuat DAU dan DAK berpihak kepada masyarakat miskin |

II Prioritas untuk Pengentasan Kemiskinan: Agenda Pelaksanaan

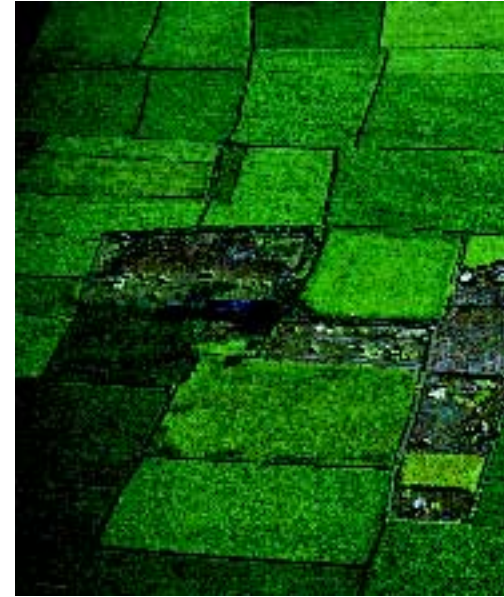
Sebagai kesimpulan, masalah kemiskinan Indonesia yang terus ada dan bersifat khas, digabung dengan prioritas pemerintah dan kemampuan fiskal untuk menanganinya, Indonesia saat ini berada dalam posisi untuk meraih kemajuan yang berarti dalam upaya mengentaskan kemiskinan. Pertanyaannya adalah: dari mana semua harus dimulai? Berbagai tindakan diperlukan di beberapa bidang untuk menangani empat butir penting dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia yaitu (i) mengurangi kemiskinan dari segi pendapatan melalui pertumbuhan, (ii) memperkuat kemampuan sumber daya manusia, dan (iii) mengurangi tingkat kerentanan dan risiko di antara rumah tangga miskin, dan juga (iv) memperkuat kerangka kelembagaan untuk melakukannya dan membuat kebijakan publik lebih memihak masyarakat miskin. Menurut pendapat para penyusun laporan ini, dan mengingat ke-empat butir tersebut di atas, 16 tindakan berikut merupakan prioritas untuk dilakukan dengan segera.

1. **Hapuskan larangan impor beras.** Menurunkan harga dan menciptakan stabilitas harga beras melalui penghapusan larangan impor beras merupakan jalan tercepat bagi pemerintah untuk segera mengurangi kemiskinan. Larangan tersebut hendaknya diganti dengan tarif khusus yang rendah. Mengizinkan impor dengan tarif merupakan cara yang jauh lebih efektif untuk menstabilkan harga beras dan mencegah kenaikan drastis harga beras yang sangat merugikan masyarakat miskin. Di samping itu, pengadaan infrastruktur pedesaan secara terarah, serta riset dan penyuluhan pertanian akan membantu petani marginal untuk meningkatkan produktivitas atau mendiversifikasi produksinya ke tanaman dengan keuntungan yang lebih tinggi.
2. **Lakukan investasi di bidang pendidikan dengan fokus pada perbaikan akses dan keterjangkauan sekolah menengah serta pelatihan ketrampilan bagi masyarakat miskin, sambil terus meningkatkan mutu dan efisiensi sekolah dasar.** Untuk memperbaiki pendidikan masyarakat miskin pada tingkat sekolah menengah diperlukan intervensi dari sisi penawaran dan permintaan. Pada sisi penawaran, perlu disediakan lebih banyak ruang kelas dan gedung sekolah menengah. Hal ini dapat dilakukan dengan mengkonversi gedung sekolah dasar bila terjadi kelebihan persediaan. Pada sisi permintaan, sekolah menengah dan sekolah menengah kejuruan dapat dibuat lebih terjangkau bagi masyarakat miskin dengan mentargetkan bantuan kepada siswa miskin melalui beasiswa atau bantuan tunai bersyarat (CCT). Untuk memperbaiki mutu pendidikan dasar, prioritas tindakan yang bisa diambil adalah melaksanakan program untuk memperbaiki manajemen guru sehingga jumlah guru di sekolah berkurang tetapi mutunya meningkat dan jumlah yang ditempatkan di wilayah terpencil bertambah.

3. **Lakukan investasi di bidang kesehatan dengan fokus pada perbaikan mutu layanan kesehatan dasar (oleh pemerintah dan swasta) dan akses yang lebih baik ke layanan kesehatan.** Masalah mutu layanan pemerintah tetap memerlukan upaya terpadu untuk memperbaiki akuntabilitas penyedia layanan dan penempatan tenaga PNS. Masyarakat miskin menggunakan sektor swasta sebagai alternatif untuk layanan dasar, oleh karena itu hendaknya dilakukan upaya perbaikan mutu layanan swasta melalui pengaturan dan program pelatihan. Di sisi permintaan CCT bisa membantu, khususnya dalam intervensi yang memerlukan perubahan perilaku untuk meningkatkan permintaan, seperti pemeriksaan kesehatan/kesejahteraan dan status gizi anak, serta imunisasi. Untuk layanan kesehatan lanjutan, keterjangkauan merupakan masalah, dan program terarah seperti asuransi kesehatan merupakan merupakan solusi yang masuk akal. Yang penting adalah membangun dan memperbaiki program yang diluncurkan belum lama ini berdasarkan kajian yang ada, yang merujuk pada kebutuhan untuk memperbaiki penentuan sasaran dan membuka kesempatan untuk penyediaan layanan.
4. **Suatu upaya khusus diperlukan untuk menangani angka kematian ibu yang sangat tinggi di Indonesia.** Kunci penurunan angka kematian ibu adalah meningkatkan proporsi persalinan yang dibantu oleh tenaga profesional terlatih. Bantuan kelahiran secara tradisional masih merupakan pilihan utama bagi masyarakat miskin di Indonesia sebagai akibat kendala di sisi permintaan maupun di sisi penawaran. Pertama, untuk meningkatkan permintaan akan tenaga profesional terlatih diperlukan kampanye berskala nasional untuk mempromosikan manfaat bantuan persalinan oleh tenaga profesional. Untuk meningkatkan keterjangkauan terhadap tenaga profesional terlatih, pemerintah perlu meningkatkan kemampuan pembiayaan pada sisi permintaan melalui pembagian kupon atau program kartu kesehatan. Sistem asuransi kesehatan juga memungkinkan bantuan untuk transportasi ke puskesmas dalam rangka pemeriksaan kehamilan dan persalinan. Kedua, di sisi penawaran, pelatihan formal dan internal dapat diperluas bagi para bidan desa yang seringkali merupakan 'garis pertahanan' terdepan, khususnya di daerah yang terpencil. Untuk meningkatkan ketersediaan bidan terlatih di daerah terpencil-suatu target yang tidak mudah dicapai-satu pendekatan yang bisa dipakai adalah pemberian kursus formal untuk bidan terlatih baru.
5. **Perbaiki mutu air bagi masyarakat miskin dengan menggunakan strategi berbeda antara daerah pedesaan dengan perkotaan.** Untuk daerah pedesaan, model pengadaan yang dikelola masyarakat yang telah terbukti berjalan dengan baik hendaknya diperluas. Model tersebut sekarang mencakup 25-30 persen penduduk pedesaan, tetapi bisa diperluas untuk mencakup 50 juta orang yang sekarang tidak mempunyai sumber air yang memadai. Untuk daerah perkotaan, pengadaan harus diperkuat dengan memperbaiki kapasitas dan insentif untuk PDAM dalam merencanakan, menyediakan dan memantau pelayanan. Di samping itu, PDAM perlu diberi mandat dan insentif untuk memperluas layanan ke daerah pinggiran yang dihuni oleh masyarakat miskin. Perlu dipertimbangkan penyusunan struktur tarif yang cocok bagi masyarakat miskin yang memanfaatkan atau yang akan memanfaatkan sambungan air di masa datang. Juga perlu dipertimbangkan masyarakat miskin untuk memperoleh layanan meskipun mereka tidak bisa mengakses jaringan pipa PDAM, misalnya melalui penargetan geografis atau subsidi layanan pada tingkat yang lebih rendah (misalnya mendorong akses ke pipa ledeng air untuk umum), yang juga akan mendorong tambahan perbaikan layanan dengan biaya lebih rendah bagi masyarakat miskin.
6. **Tangani krisis sanitasi yang dihadapi Indonesia dan masyarakat miskinnya.** Perbaikan sanitasi memerlukan 'pisau' bermata dua: mendorong permintaan dan meningkatkan



penyediaan layanan dari sisi penawaran. Di sisi permintaan, manfaat luas sanitasi yang baik belum banyak disadari. Pemerintah hendaknya melaksanakan kampanye kesadaran publik yang sederhana di tingkat nasional untuk memperbaiki praktek-praktek sanitasi oleh semua orang dan mendorong permintaan serta mendesak perubahan-langkah berbiaya relatif rendah dengan potensi manfaat tinggi. Di sisi penawaran, penyediaan layanan harus diperbaiki. Titik awal yang menentukan ialah pembiayaan investasi di bidang sanitasi yang meningkat tetapi berkesinambungan. Ada dua pilihan, yakni: pengembangan strategi nasional untuk meningkatkan pembiayaan sanitasi di antara semua pelaku; dan, investasi pemerintah daerah di bidang infrastruktur sanitasi pada tingkat RT/RW dan seluruh kota, misalnya melalui DAK khusus untuk sanitasi, atau memasukkan layanan sanitasi dalam standar pelayanan minimal.



7. **Luncurkan program berskala besar untuk melakukan investasi pembangunan jalan desa.** Untuk jalan tingkat kabupaten, perlu ditingkatkan pembiayaan, terutama untuk pemeliharaan, melalui strategi terpadu. Salah satu pilihannya adalah DAK khusus. Dana tersebut dapat diarahkan (dengan memakai peta kemiskinan) ke wilayah-wilayah di mana akses bagi masyarakat miskin paling buruk. DAK tersebut hendaknya mampu meningkatkan pembiayaan tingkat kabupaten untuk pemeliharaan jalan. Kemungkinan lain adalah pembentukan dana untuk jalan (*road fund*) di tingkat kabupaten atau propinsi seiring dengan pengembangan sistem manajemen jalan di tingkat kabupaten. Program berbasis masyarakat dengan pendekatan padat karya terbukti bermanfaat dalam pembangunan dan pemeliharaan jalan desa/kecamatan. Perluasan pendekatan tersebut akan berguna untuk memperbaiki akses masyarakat miskin di pedesaan terhadap pasar.
8. **Perluas (sampai tingkat nasional) pendekatan pembangunan berbasis masyarakat (CDD) Indonesia yang sukses.** Proyek-proyek pembangunan berbasis masyarakat (seperti misalnya KDP) telah menghasilkan kisah sukses di Indonesia. Pendekatan CDD telah terbukti mempunyai angka pengembalian investasi yang tinggi. Pendekatan tersebut menangani secara terpadu kendala-kendala yang menghambat pengurangan kemiskinan di tingkat desa (baik berupa jalan desa, air dan sanitasi, atau kendala lain). Selain itu, pendekatan tersebut mengarah pada daerah-daerah miskin serta mempunyai dampak yang nyata terhadap pengurangan kemiskinan. Pendekatan CDD juga memberdayakan masyarakat miskin untuk 'bersuara' tentang cara penggunaan dana masyarakat. Penting untuk dicatat, pendekatan ini mudah untuk direplikasi. Indonesia hendaknya segera memperluas pendekatannya untuk mencakup seluruh wilayah. Program nasional seperti itu diperkirakan bisa siap dan berjalan dalam waktu tiga tahun.
9. **Pengembangan secara utuh sistem jaminan sosial komprehensif yang mampu menangani risiko dan kerentanan yang dihadapi oleh masyarakat miskin dan hampir miskin.** Program jaminan sosial yang baru untuk Indonesia dapat dibuat menangani empat risiko dan kerentanan utama yang dihadapi masyarakat miskin di Indonesia. Empat program dapat dipertimbangkan sebagai sebuah sistem jaminan sosial. Pertama, program bantuan tunai bersyarat (CCT) dapat diarahkan bagi rumah tangga miskin, sembari mengikat bantuan tersebut dengan persyaratan bagi rumah tangga atau masyarakat untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu. Persyaratan tersebut bisa dikaitkan dengan indikator tertentu yang merupakan prioritas bagi Indonesia, serta mengurangi kecenderungan rumah tangga untuk merespon guncangan ekonomi dengan mengurangi belanja kesehatan dan pendidikan, khususnya untuk anak-anak. Kedua, program padat karya dapat dipertimbangkan untuk mengurangi dampak guncangan tak terduga terhadap pendapatan rumah tangga. Agar berhasil, program tersebut perlu menentukan targetnya sendiri pada upah 'jaring pengaman' yang lebih rendah dibandingkan upah minimum.



Ketiga, program asuransi kesehatan yang ditargetkan bagi masyarakat miskin dan hampir miskin dapat membantu rumah tangga tersebut menghadapi guncangan di bidang kesehatan yang merupakan salah satu guncangan di tingkat rumah tangga yang paling sering terjadi dan menjerumuskan keluarga ke dalam kemiskinan. Mengembangkan program tersebut dalam konteks perbaikan rencana kesehatan untuk masyarakat miskin yang baru diluncurkan merupakan hal yang masuk akal. Keempat, kebijakan-kebijakan untuk memastikan harga bahan pokok, khususnya beras, yang rendah merupakan kunci untuk kebijakan jaminan sosial yang komprehensif. Dalam membangun rencana jaminan sosial seperti itu, sejumlah tindakan pelengkap juga diperlukan. Perlu perbaikan database yang sekarang ada untuk penentuan sasaran rumah tangga. Hal ini hendaknya menjadi prioritas, dengan menggunakan gabungan antara penargetan geografis dengan proxy means-testing tingkat rumah tangga yang direvisi. Yang tidak boleh dilupakan adalah menghentikan sejumlah program yang telah terbukti tidak efektif, baik dari segi penentuan sasaran, efektivitas biaya (*cost-effectiveness*), maupun dari segi dampak.

10. **Revitalisasi pertanian melalui investasi di bidang infrastruktur dan membangun kembali riset dan penyuluhan.** Dengan hampir dua pertiga kepala keluarga rumah tangga miskin masih bekerja di bidang pertanian, memacu kemampuan pertanian tetap mutlak bagi pengentasan kemiskinan secara menyeluruh. Pemerintah dapat berperan dengan: memacu investasi di bidang infrastruktur kunci (khususnya jalan dari daerah pertanian ke pasar, dan pengairan), sembari memperluas pengelolaan air daerah; mendorong diversifikasi ke arah tanaman dengan nilai tambah lebih tinggi; bekerja sama dengan sektor swasta untuk memastikan bahwa ekspor bisa memenuhi standar dunia; memacu pengeluaran di bidang riset pertanian dan mendesain kembali layanan penyuluhan yang didesentralisasikan sehingga memungkinkan pihak swasta dan masyarakat lebih banyak terlibat. Upaya-upaya tersebut untuk memperbaiki produktivitas pertanian tersebut hendaknya juga mencakup pengembangan sistem pemasaran dan informasi yang lebih baik bagi usaha berbasis pedesaan.
11. **Memperlancar sertifikasi tanah dan memanfaatkan kembali tanah 'gundul' dan tidak subur untuk penggunaan yang produktif.** Hanya sekitar 25 persen dari sekitar 80 juta persil lahan di Indonesia telah bersertifikat selama 40 tahun sejak sertifikasi tanah dimulai. Dengan laju sertifikasi saat ini, akan sulit untuk mengejar jumlah persil yang terus meningkat. Pemerintah perlu melipatgandakan upayanya untuk memperlancar sertifikasi tanah dan secara lebih luas memastikan bentuk-bentuk penguasaan tanah yang tepat di seluruh Indonesia. Di samping itu, relokasi lahan kurang subur dan lahan gundul (bekas hutan) untuk penggunaan produktif oleh petani gurem dan masyarakat miskin adalah salah satu cara untuk rasionalisasi penggunaan tanah dan pengurangan kemiskinan. Lagi pula, penggolongan kembali wilayah Hutan Produksi dan Hutan Konversi yang telah dialokasikan untuk penggunaan ekonomi produktif akan mendorong lebih banyak pola penggunaan dan kepemilikan tanah produktif, serta dapat meningkatkan tingkat naungan dan perlindungan terhadap tanah.
12. **Membuat peraturan ketenagakerjaan yang lebih fleksibel.** Mendorong pertumbuhan lebih cepat di lapangan kerja formal merupakan kunci untuk mengurangi kemiskinan, mengingat dampaknya terhadap upah di pasar tenaga kerja informal. Akan tetapi terdapat cukup banyak bukti bahwa kembalinya 'pengangguran' setelah krisis sebagian besar merupakan produk iklim investasi yang kurang kondusif bagi perusahaan-perusahaan di sektor formal. UU Ketenagakerjaan No. 13/2003 merupakan faktor yang cukup menentukan dalam hal ini. Peraturan ketenagakerjaan yang ada pada hakikatnya 'tidak berpihak pada masyarakat miskin', terutama karena tidak mendorong penyerapan

² P4K adalah Program Pengembangan Pendapatan Petani dan Nelayan Kecil.

tenaga muda dan tidak terlatih, sehingga memaksa mereka mencari kerja di sektor informal dan tidak terlindungi. Pemerintah hendaknya berupaya membangun kontrak sosial yang baru sehubungan dengan upah minimum, pesangon dan cara-cara penyelesaian sengketa perburuhan industri. Kontrak sosial seperti itu hendaknya dikembangkan dengan maksud mengurangi secara nyata biaya yang terkait dengan lapangan kerja, terutama bagi pekerja muda dan perempuan, sembari melindungi dan menegakkan hak dan kewajiban dasar tenaga kerja sesuai dengan tahap pembangunan Indonesia.

13. **Perluas jangkauan layanan keuangan bagi masyarakat miskin dan tingkatkan akses usaha mikro dan kecil ke pinjaman komersial.** Beberapa survei menemukan adanya potensi untuk hampir melipatgandakan pinjaman mikro, jika bisa dipecahkan kendala-kendala yang dihadapi oleh rumah tangga dan perusahaan yang memenuhi syarat dan ingin mendapatkan pinjaman tetapi saat ini tidak melakukannya. Salah satu pendekatan untuk melakukan itu adalah dengan mengembangkan jangkauan program ber-'gaya' P4K² untuk membiayai usaha rumah tangga yang dijalankan oleh rumah tangga berpenghasilan rendah di pedesaan. Di samping itu, pemerintah dapat mendorong pengembangan produk tabungan *on line* gratis bagi rumah tangga miskin di daerah yang kurang terlayani sebagai cara untuk mendukung akumulasi modal dan perniagaan. Guna mendorong pertumbuhan di tingkat lokal, pemerintah hendaknya membantu usaha kecil untuk mengakses pinjaman komersial dengan memperbaiki sistem informasi debitur. Pembangunan sistem tersebut dengan mencakup rekaman pembayaran kembali, baik untuk pinjaman maupun bentuk-bentuk pembayaran teratur lainnya, akan membantu usaha kecil mendapatkan akses terhadap pinjaman dengan menggunakan riwayat pembayaran kembali yang baik sebagai aset.
14. **Perbaiki fokus kepada kemiskinan dalam perencanaan dan penganggaran di tingkat nasional untuk penyediaan layanan.** Berbagai langkah dapat diambil. Pertama, sehubungan dengan perencanaan dan penganggaran, diperlukan upaya terpadu untuk memastikan bahwa program kerja setiap sektor selaras dengan prioritas perencanaan nasional. Kabinet dan kementerian negara hendaknya menandatangani anggaran final setelah pembahasan parlemen untuk memastikan bahwa anggaran tersebut sejalan dengan prioritas-prioritas pemerintah. Kedua, kejelasan tentang tanggungjawab fungsional untuk pengadaan layanan tertentu merupakan suatu keharusan dalam konteks pengentasan kemiskinan dan penyediaan layanan. Kekurang-jelasan memperlemah akuntabilitas di bidang layanan dan harus ditangani dengan segera. Ketiga, reformasi di bidang kepegawaian negeri sipil perlu dimulai agar memungkinkan penyesuaian antara tenaga dan insentif sesuai dengan tanggungjawab fungsionalnya, serta meningkatkan kualitas PNS dengan bergeser ke sistem promosi berbasis prestasi. Keempat, hubungan keuangan pusat-daerah dapat digunakan secara lebih baik untuk mencapai tujuan pengentasan kemiskinan. Yang paling penting, pemerintah hendaknya merancang dan mencoba instrumen DAK berbasis kinerja, dengan sasaran untuk mencapai level tertentu indikator kunci, dan bila mungkin diarahkan ke daerah-daerah miskin. Hal ini diharapkan mampu mendorong peningkatan dana pemerintah daerah untuk bidang-bidang yang menjadi prioritas nasional dimana tampaknya ada eksternalitas. Bidang-bidang kunci yang dapat menjadi titik awal adalah penyediaan sanitasi dan pemeliharaan jalan pedesaan.
15. **Jalankan program pengembangan kapasitas untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam merencanakan, menganggarkan dan melaksanakan program pengentasan kemiskinan.** Sesudah desentralisasi, sekitar sepertiga dari total pengeluaran pemerintah dialokasikan dan dilaksanakan pada tingkat kabupaten/kota. Namun pemerintah daerah lemah dalam hal kapasitas untuk merencanakan, menganggarkan dan melaksanakan pembelanjaan dana tersebut, khususnya dengan cara yang berpihak kepada masyarakat miskin. Dalam tahun-tahun terakhir, hal ini dicerminkan oleh peningkatan surplus pemerintah daerah. Agar pembelanjaan dapat lebih efektif dan berpihak kepada masyarakat miskin, perlu dilakukan peningkatan kapasitas pemerintah daerah (dan PNS yang bekerja di sana) secara nyata dalam merencanakan, menganggarkan dan melaksanakan program penyediaan layanan dan pengentasan kemiskinan. Beberapa hal mungkin berguna untuk melengkapi langkah tersebut, antara lain adalah upaya yang mengarah pada perubahan insentif di tingkat kabupaten, misalnya dengan

mempublikasikan kinerja layanan dan ketersediaan anggaran. Transfer berbasis kinerja dari pemerintah pusat juga dapat memancing layanan yang lebih baik. Ini bukan merupakan tindakan 'tambal sulam' (*quick-fix*), tetapi merupakan syarat perlu agar desentralisasi bermanfaat bagi masyarakat miskin. Pemerintah pusat perlu bermitra dengan pemerintah daerah untuk membangun strategi dan program jangka panjang yang sistematis untuk memecahkan masalah kapasitas tersebut. Ada peluang untuk menggalang dukungan dari mitra internasional untuk menangani agenda yang luas, menantang dan bersifat jangka panjang tersebut.

16. **Perkuat monitoring dan kajian terhadap program kemiskinan.** Monitoring kemiskinan perlu diperkuat pada segi. Kapasitas dan anggaran Badan Pusat Statistik (BPS) perlu ditingkatkan menyusul pemotongan-pemotongan selama masa krisis untuk memperbaiki cakupan dan mutu data. Pemantauan kemiskinan dapat ditingkatkan melalui metode kualitatif yang lebih sistematis dan melalui pemantauan yang lebih baik sepanjang tahun melalui penelusuran harga pasar. Diperlukan sebuah strategi untuk menata kembali pemantauan secara baik dan teratur terhadap data administratif (misalnya di bidang kesehatan dan pendidikan) dalam konteks desentralisasi dengan cara mengalokasikan tanggung jawab dan anggaran untuk tugas tersebut. Selain itu, perlu dipertimbangkan persyaratan data kemiskinan minimal yang diperlukan oleh para pembuat keputusan di tingkat kabupaten dan bagaimana data tersebut akan dikumpulkan. Untuk pengambilan keputusan yang didesentralisasikan, hendaknya harus lebih banyak menggunakan peta kemiskinan untuk wilayah yang lebih kecil. Pemerintah perlu mengkaji dan mengevaluasi program kemiskinan secara lebih sistematis untuk memperbaiki, memperluas ataupun menghapus program tertentu. Evaluasi terhadap proses dan dampak sama pentingnya. Dalam hal ini, kajian yang sedang berlangsung terhadap empat program besar kemiskinan PKPS-BBM yang dibiayai dengan realokasi subsidi merupakan preseden penting. Kajian tersebut hendaknya digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan terkait program. Selain itu, praktek baik (*good practice*) yang serupa perlu diterapkan secara lebih sistematis dalam program-program lain.

III Matrik Kebijakan Pengentasan Kemiskinan

Membuat Pertumbuhan Bermanfaat bagi Masyarakat Miskin: Menghubungkan Masyarakat Miskin dengan Berbagai Peluang

| Bidang kebijakan | Masalah dan Kendala Utama | Tindakan Khusus | Prioritas | Waktu untuk Bertindak | Waktu dampak dirasakan |
|------------------------------|---|--|-----------|-----------------------|------------------------|
| Pertumbuhan/stabilitas makro | Pertumbuhan yang bermanfaat bagi masyarakat miskin merupakan cara paling efektif untuk mengentaskan kemiskinan. | Laksanakan paket pembaruan untuk memperbaiki iklim investasi dan meningkatkan pertumbuhan yang menciptakan lapangan kerja. | **** | JM | JM |
| | Stabilitas makro dan inflasi rendah sangat penting bagi masyarakat miskin. | Pastikan nilai tukar stabil dan bersaing. | **** | JPdk | JM |
| | Daya saing ekspor penting untuk memelihara pertumbuhan. | | | | |
| Produktivitas pertanian | Hambatan perdagangan, terutama larangan impor beras, merupakan pukulan bagi masyarakat miskin. | Hapuskan larangan impor beras untuk mengurangi gejolak harga apabila persediaan dalam negeri kurang. | **** | JPdk | JPdk |
| | Akibat larangan impor saat ini, harga beras naik setiap kali persediaan beras dalam negeri tidak cukup untuk memenuhi permintaan tingkat nasional. | | | | |
| | Peningkatan produktivitas pertanian merupakan jalan keluar utama dari kemiskinan (dengan adanya dua pertiga kepala keluarga rumah tangga miskin yang bekerja di sektor pertanian). Namun, pada tahun-tahun terakhir pertumbuhan produktivitas pertanian masih terlampau rendah. | Laksanakan revitalisasi pertanian melalui investasi di bidang infrastruktur dan membangun kembali riset dan layanan penyuluhan pertanian. | **** | JM | JPdk |
| Jalan Pedesaan | | Peningkatan produktivitas petani padi dan peternakan melalui perbaikan irigasi dan manajemen input. Dorong hubungan kemitraan antara pedagang, pengolah dan produsen dalam suatu sistem pengaturan sendiri yang efektif. | **** | JM | JM |
| | | Percepat sertifikasi tanah dan alokasikan kembali tanah gundul dan kurang subur untuk penggunaan produktif. | *** | JM | JM |
| | Akses terhadap jalan bermutu baik merupakan salah satu hal yang mempunyai korelasi paling kuat terhadap kesejahteraan rumah tangga di Indonesia. Setelah masa krisis, akses masyarakat miskin terhadap jalan telah merosot akibat berkurangnya investasi di bidang infrastruktur jalan. | Dukung perluasan komoditas ekspor melalui kampanye global dan perbaiki mutu tanaman sayur-mayur/buah-buahan. | *** | JM | JM |
| | Desentralisasi telah menciptakan disinsentif bagi alokasi sumber daya ke arah investasi/pemeliharaan jalan karena manfaatnya dinikmati oleh lebih dari kabupaten yang bertanggungjawab untuk pemeliharaan. | *** | JM | JM | |
| | | Lancarkan program berskala besar untuk menanamkan investasi dalam jalan pedesaan. | **** | JPdk | JM/JPg |
| | | Perbaiki mutu jalan kabupaten dan kecamatan, serta ciptakan pendanaan baru untuk pemeliharaan jalan guna menghubungkan masyarakat miskin pedesaan dengan pasar perkotaan. | *** | JPdk | JM/JPg |
| | | Perkenalkan Sistem Manajemen Jalan tingkat kabupaten untuk mengatur perencanaan dan penganggaran, dan pastikan bahwa penganggarannya memadai dan terarah dengan baik. | *** | JPdk | JM/JPg |

| | | |
|---|---|--------|
| Kurangny pemeliharaan merupakan masalah utama sektor ini ditambah dengan pembiayaan yang cenderung memihak kepada jaringan nasional dan konstruksi jalan baru. | Perluas pendekatan berbasis masyarakat untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan desa dan kecamatan dengan adanya perhatian khusus terhadap bantuan teknis dan fasilitasi. | JM/JPg |
| Upah minimum tinggi dapat mengurangi kemampuan masyarakat miskin untuk mencari pekerjaan di sektor formal maupun di sektor informal. Upah minimum riil telah meningkat tajam dalam tahun-tahun terakhir. | Laksanakan kajian lebih lanjut tentang dampak upah minimum terhadap pekerjaan formal dan informal masyarakat miskin. | JPdk |
| Peraturan tentang pemberian pesangon dapat juga membatasi mobilitas di pasar tenaga kerja formal. | Lakukan peninjauan kembali dan revisi undang-undang/peraturan ketenagakerjaan di tingkat nasional maupun tingkat daerah. | JM |
| <i>Keuangan Mikro</i> : tetap ada potensi besar untuk menghubungkan rumah tangga kepada lembaga keuangan. Hanya sedikit lembaga keuangan di Indonesia yang bersedia secara aktif menjadikan masyarakat miskin yang ingin berusaha sebagai target. | Buat kontrak sosial baru sehubungan dengan upah minimum, pesangon dan cara-cara penyelesaian sengketa perburuhan industrial. | JM |
| <i>Jasa keuangan</i> : Mekanisme tabungan yang aman sangat berguna bagi masyarakat miskin. Kepemilikan tabungan terhadap upaya anti-kemiskinan sangat bermanfaat bagi generasi penerus. | Perluas jangkauan layanan keuangan kepada masyarakat miskin dan tingkatkan akses terhadap pinjaman komersial untuk usaha mikro/kecil. | JM |
| <i>Kredit untuk Usaha</i> : Banyak badan usaha mengalami kendala kredit. Kredit sering disebutkan sebagai kendala usaha terbesar kedua bagi banyak UKM. | Beri dukungan untuk beberapa inisiatif yang bertujuan untuk menghubungkan peminjam mikro baru dengan lembaga keuangan. Bila memungkinkan, beri subsidi untuk membiayai pembentukan kelompok, pengawasan dan pelembagaan. | JM |
| Dorong semua bank untuk menyediakan produk tabungan dasar secara gratis. | Dorong adanya transparansi diantara bank-bank umum (dan BPR) agar dapat diketahui berapa banyak sebenarnya pinjaman mereka yang telah diberikan kepada usaha mikro/kecil. | JM |

JM = Jangka Menengah;
JPdk = Jangka Pendek;
JPg = Jangka Panjang

Membuat Pengeluaran Pemerintah Bermanfaat Bagi Masyarakat Miskin: Berinvestasi dalam Aset dan Kemampuan Masyarakat Miskin

| Bidang Kebijakan | Masalah dan Kendala Utama | Tindakan Khusus | Prioritas | Waktu untuk Bertindak | Waktu dampak Dirasakan |
|------------------|--|---|-----------|-----------------------|------------------------|
| Pendidikan | <p>Investasi di bidang pendidikan perlu difokuskan pada ketrampilan dan kesiapan kerja penduduk usia muda yang makin bertambah. Untuk mereka yang bekerja di sektor non-pertanian, baik di pedesaan maupun di perkotaan, prioritasnya adalah mendorong kemampuan mereka untuk mendapat pekerjaan yang lebih baik.</p> <p>Manfaat (<i>return</i>) di bidang pendidikan lebih tinggi seiring dengan meningkatnya tingkat pendidikan. Jadi, fokus pada investasi pendidikan hanya di tingkat pendidikan dasar saja tidak lagi cukup.</p> <p>Keterjangkauan: di Indonesia, uang sekolah dan biaya lain menciptakan hambatan bagi masyarakat miskin untuk mengakses pendidikan, terutama pada tingkat SMP.</p> <p>Mutu pengajaran rendah dan setiap perbaikan dalam mutu persekolahan khususnya pada tingkat SD, akan cenderung berpihak pada masyarakat miskin, mengingat penyebaran manfaat rata-rata saat ini.</p> <p>Pada sisi penawaran, kendala ditemukan pada tingkat diatas sekolah menengah dan khusus untuk daerah terpencil/tertinggal, kendala berada pada tingkat sekolah dasar.</p> | <p>Lakukan investasi di bidang pendidikan dengan fokus pada perbaikan akses dan keterjangkauan sekolah menengah pertama dan pelatihan ketrampilan di kalangan masyarakat miskin, sembari terus memperbaiki mutu dan efisiensi sekolah dasar.</p> <p>Perbaiki akses masyarakat miskin terhadap sekolah menengah, SMK dan lembaga pelatihan swasta melalui program yang terarah.</p> <p>Laksanakan program beasiswa yang terarah atau bantuan langsung tunai untuk meningkatkan angka bersekolah. Kurangi persyaratan sekolah terkait dengan baju seragam dan biaya tambahan lain.</p> <p>Arahkan fokus pada kualitas guru dan lakukan investasi dalam buku pelajaran serta bahan mengajar di kelas untuk memperbaiki kualitas pengajaran.</p> <p>Lanjutkan konversi sejumlah gedung SD dengan jumlah siswa rendah menjadi gedung SMP, sembari secara selektif membangun gedung SMP baru.</p> | **** | JM | JM/JPg |
| | | | **** | JPdk | JPdk/JM |
| | | | **** | JPdk | JPdk/JM |
| | | | ** | JPdk | JM |
| Kesehatan | <p>Memperbaiki akses terhadap pemeliharaan kesehatan berkualitas termasuk prioritas strategi pengentasan kemiskinan. Dalam tahun-tahun terakhir telah terjadi peningkatan belanja kesehatan. Akan tetapi sebagian besar pembiayaan diberikan kepada perawatan lanjutan di rumah sakit. Sebagian besar pembiayaan kesehatan tetap berasal dari sumber non-pemerintah.</p> <p>Mutu pelayanan kesehatan dasar tetap rendah dengan angka absensi yang sangat tinggi di kalangan tenaga kesehatan pemerintah. Akibatnya, permintaan untuk layanan kesehatan pemerintah rendah.</p> <p>Masyarakat miskin sangat banyak menggunakan penyedia layanan swasta, khususnya di daerah pedesaan di mana mereka memiliki sedikit akses terhadap jenis layanan lainnya.</p> | <p>Lakukan investasi di bidang kesehatan dengan fokus pada perbaikan mutu fasilitas kesehatan dasar (pemerintah maupun swasta) dan akses terhadap pelayanan kesehatan pada tingkat yang lebih tinggi.</p> <p>Perbaiki mutu layanan pusat-pusat kesehatan (Puskesmas). Fokus pada masalah sistematis dalam manajemen tenaga kesehatan dan tinjau kembali struktur insentif di dalam sektor kesehatan.</p> <p>Lakukan investasi dalam pelatihan tenaga paramedik dan bidan swasta (maupun pemerintah) terutama mereka yang melayani wilayah terpencil.</p> <p>Lakukan fasilitasi upaya menghubungkan penyedia layanan tersebut dengan program asuransi kesehatan untuk masyarakat miskin sehingga masyarakat miskin tetap dapat menggunakan penyedia layanan pilihan mereka dengan cara yang lebih terjangkau.</p> | **** | JM | JM |
| | | | **** | JM | JM |
| | | | *** | JPdk | JM |
| | | | **** | JPdk | JPdk/JM |

| | | | | |
|---|---|------|------|------|
| <p>Masyarakat miskin tidak mendapat manfaat dari subsidi untuk rawatan kesehatan lanjutan (sekunder dan tersier) di rumah sakit, karena akses mereka ke fasilitas tersebut terbatas. Padahal, guncangan kesehatan merupakan sumber kerentanan yang sangat besar di kalangan rumah tangga miskin di Indonesia.</p> | <p>Lakukan investasi di kegiatan-kegiatan dari sisi permintaan yang dapat meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap fasilitas rawat inap sehingga mereka mendapatkan manfaat dari pembelanjaan rumah sakit.</p> | JM | JPdk | **** |
| <p>Rokok merupakan komponen pengeluaran besar bagi masyarakat miskin, selain merusak kesehatan dan keuangan mereka. Kendatipun ada dampak negatif tinggi tersebut, pandangan publik tentang rokok dan industri rokok kebanyakan tetap positif.</p> | <p>Laksanakan kampanye anti-rokok secara luas dengan menargetkan masyarakat miskin.</p> | JM | JPdk | **** |
| <p>Kematian ibu : Indonesia mempunyai angka kematian ibu sangat tinggi (307 per 100.000 kelahiran hidup). Masyarakat miskin masih sangat banyak mengandalkan jasa dukun beranak untuk persalinan karena kurang pengetahuan, maupun karena sulit mengakses bidan terlatih.</p> | <p>Tingkatkan ketersediaan dan kualitas tenaga terlatih di bidang persalinan di daerah terpencil.</p> | JM | JPdk | *** |
| <p>Masyarakat miskin masih sangat banyak mengandalkan jasa dukun beranak untuk persalinan karena kurang pengetahuan, maupun karena sulit mengakses bidan terlatih.</p> | <p>Tingkatkan proporsi persalinan di fasilitas kesehatan/bidan, juga akses terhadap pelayanan 24-jam untuk kelahiran/kehamilan darurat dengan memperbaiki ketersediaan fasilitas, keterjangkauan layanan tersebut serta kondisi infrastruktur (misalnya jalan) di sekitar fasilitas tersebut.</p> | JM | JM | *** |
| <p>Gizi buruk : Seperempat dari balita Indonesia menderita gizi buruk. Kendati terjadi pengurangan angka kemiskinan pada tahun-tahun terakhir, angka gizi buruk tetap tidak berubah.</p> | <p>Perbaiki keterjangkauan pelayanan oleh tenaga profesional trampil dengan menghubungkan mereka kepada skema asuransi kesehatan (seperti melalui PT Askes) yang dilaksanakan oleh pemerintah.</p> <p>Laksanakan kampanye kesadaran secara luas mengenai pentingnya jasa kebidanan terlatih.</p> <p>Jalankan riset lebih lanjut tentang penyebab tingginya angka gizi buruk di Indonesia.</p> <p>Lakukan kampanye tentang manfaat pemberian ASI eksklusif untuk gizi anak.</p> <p>Berikan subsidi untuk makanan yang diperkaya dengan multi-mikronutrien dan garam yang mengandung yodium.</p> | JM | JPdk | *** |
| <p>Kendati terjadi pengurangan angka kemiskinan pada tahun-tahun terakhir, angka gizi buruk tetap tidak berubah.</p> | <p>Lakukan kampanye tentang manfaat pemberian ASI eksklusif untuk gizi anak.</p> | JM | JPdk | *** |
| <p>Berikan subsidi untuk makanan yang diperkaya dengan multi-mikronutrien dan garam yang mengandung yodium.</p> | <p>Berikan subsidi untuk makanan yang diperkaya dengan multi-mikronutrien dan garam yang mengandung yodium.</p> | JPdk | JPdk | ** |

Masalah Kesehatan Khusus

Akses terhadap layanan PDAM rendah dan pengadaan sendiri merupakan ciri khas dari sektor ini. Pengeluaran pemerintah untuk pengadaan air dan sanitasi rendah.

Secara menyeluruh, tidak ada pasokan air terutama di daerah pedesaan, dan pengadaan sendiri oleh rumah tangga dan masyarakat mendominasi sektor ini.

Sektor air di perkotaan sedang mengalami krisis dalam hal pasokan air untuk masyarakat miskin. Lebih dari 80 persen kuintil termiskin perkotaan tidak mempunyai akses terhadap air ledeng. Mekanisme subsidi tidak mengarah pada masyarakat miskin karena biasanya mereka tidak terhubung pada jaringan air ledeng.

Air

Perbaiki kualitas air yang diakses oleh masyarakat miskin dengan menggunakan strategi berbeda antara pedesaan dengan perkotaan.

Untuk pedesaan, adopsi model penyediaan yang dikelola masyarakat untuk menjangkau mereka yang tidak mendapat pasokan air yang memadai.

Berikan lebih banyak perhatian terhadap pembangunan sistem manajemen berkelanjutan, teknologi alternatif, pengembalian biaya (*cost recovery*) dan skala ekonomi. Di perkotaan, tingkatkan kapasitas dan tetapkan struktur insentif untuk PDAM dalam perencanaan, penyampaian dan pemantauan terhadap pelayanan.

Berikan mandat dan insentif kepada PDAM untuk memperluas layanan ke daerah 'pinggiran' (marginal) yang dihuni oleh masyarakat miskin perkotaan.

JM

JPdk

JM

JPdk

JM

JPdk

Pencakupan jasa sanitasi dalam arti pemipaan pembuangan kotoran sangat rendah dan penyediaan sanitasi yang memadai merupakan kegagalan besar.

Kurang dari 1 persen orang Indonesia mempunyai akses terhadap pemipaan pembuangan kotoran dan 60 persen masyarakat miskin perkotaan tidak mempunyai akses terhadap langki septik.

Sanitasi

Pencakupan sanitasi rendah telah mempunyai dampak kesehatan dan lingkungan hidup yang sangat besar, terutama bagi masyarakat miskin, akan tetapi permintaan untuk sanitasi tetap lemah.

Tangani krisis sanitasi yang dihadapi Indonesia dan rakyat miskinnya.

JM

JPdk

Dorong permintaan untuk sanitasi melalui kampanye untuk membangun kesadaran dan dongkrak pengeluaran sektor swasta di bidang higienia melalui kepemimpinan politik yang lebih kuat.

JM

JPdk

Biayai investasi meningkat tetapi berkesinambungan di bidang sanitasi melalui pengembangan strategi nasional untuk meningkatkan pembiayaan sanitasi di antara semua pelaku, misalnya melalui DAK untuk sanitasi.

JM

JPdk

Membuat Jaminan Sosial Bermamfaat bagi Masyarakat Miskin: Mengurangi Kerentanan Masyarakat Miskin

| Bidang Kebijakan | Masalah dan Kendala Utama | Tindakan Khusus | Prioritas | Waktu untuk Bertindak | Waktu dampak Dirasakan |
|------------------|---|--|-----------|-----------------------|------------------------|
| | <p>Walaupun tingkat kemiskinan di Indonesia relatif rendah, kerentanan terhadap kemiskinan tetap tinggi. Terdapat tingkat tinggi 'kerumunan' sekitar garis kemiskinan yang menyebabkan banyak penduduk yang tergolong hampir miskin masuk dan keluar dari kemiskinan.</p> <p>Sistem jaminan sosial yang ada didominasi oleh subsidi regresif untuk harga BBM dan tidak merespon risiko dan kerentanan yang dihadapi masyarakat miskin.</p> <p>1. Risiko terhadap kapasitas penghasilan dan pendapatan jauh lebih besar di kalangan rumah tangga miskin.</p> | <p>Tuntaskan pengembangan sistem jaminan sosial yang komprehensif untuk menangani risiko dan kerentanan yang dihadapi penduduk miskin dan hampir miskin.</p> | *** | JPdk | JM/JPg |
| | <p>2. Faktor risiko pada masa bayi, balita dan usia sekolah secara mencolok jauh lebih sering ditemui di kalangan masyarakat miskin. Karena tidak ada mekanisme untuk menanganinya, rumah tangga miskin terpaksa menanganinya secara buruk.</p> | <p>Beralih dari subsidi harga BBM ke arah skema jaminan sosial yang lebih kecil dan terarah kepada kebutuhan masyarakat miskin.</p> <p>Implementasikan program padat karya dan bangun sistem padat karya berskala nasional namun sederhana dengan upah di bawah upah minimum untuk membantu penduduk miskin mengatasi goncangan sementara terhadap penghasilan akibat kehilangan pekerjaan.</p> <p>Pastikan bahwa tidak ada tekanan politik dalam penentuan tingkat upah.</p> <p>Kembangkan skema <i>voucher</i> terarah (<i>targeted</i>) atau bantuan tunai (seperti bantuan tunai bersyarat atau CCT) untuk meningkatkan kemampuan penduduk miskin dalam menghadapi goncangan dan memungkinkan mereka menjaga konsumsi tanpa mengorbankan investasi untuk sumber daya manusia generasi mendatang.</p> | **** | JPdk | JM/JPg |
| | <p>3. Goncangan kesehatan merupakan sumber kerentanan yang penting di kalangan rumah tangga miskin di Indonesia.</p> | <p>Implementasikan program padat karya dan bangun sistem padat karya berskala nasional namun sederhana dengan upah di bawah upah minimum untuk membantu penduduk miskin mengatasi goncangan sementara terhadap penghasilan akibat kehilangan pekerjaan.</p> <p>Pastikan bahwa tidak ada tekanan politik dalam penentuan tingkat upah.</p> <p>Kembangkan skema <i>voucher</i> terarah (<i>targeted</i>) atau bantuan tunai (seperti bantuan tunai bersyarat atau CCT) untuk meningkatkan kemampuan penduduk miskin dalam menghadapi goncangan dan memungkinkan mereka menjaga konsumsi tanpa mengorbankan investasi untuk sumber daya manusia generasi mendatang.</p> <p>Bangun dan perbaiki penentuan sasaran asuransi kesehatan yang ada bagi masyarakat miskin untuk meningkatkan akses terhadap layanan rawat inap di rumah sakit, dan berikan subsidi kepada penggunaan layanan swasta oleh masyarakat miskin.</p> | * | JM | JM |
| | | | *** | JPdk | JM |

Mengurangi risiko dan kerentanan masyarakat miskin

| | | | | |
|---|--|--------------------|-----------------------|----------------------|
| <p>Beras merupakan komoditas paling penting untuk masyarakat miskin: masyarakat miskin membelanjakan hampir seperempat anggaran mereka untuk beras. Lebih dari tiga perempat penduduk miskin merupakan konsumen beras netto. Harga beras merupakan salah satu penentu kemiskinan terpenting pada tingkat rumah tangga di Indonesia.</p> | <p>Hapuskan larangan impor beras.</p> | <p>*****</p> | <p>JPdk</p> | <p>JPdk</p> |
| <p>Penentuan target merupakan tantangan khusus di Indonesia. Dengan pengelompokan besar di sekitar garis kemiskinan, Indonesia punya sejumlah besar penduduk miskin yang masuk-keluar dari kemiskinan, serta kesenjangan (pendapatan) yang rendah. Hal ini menyulitkan identifikasi penduduk miskin, khususnya di daerah pedesaan.</p> | <p>Kembangkan lebih lanjut sistem penentuan target. Bangun sistem penargetan geografis maupun penargetan rumah tangga. Variasikan jenis penargetan yang digunakan (tingkat masyarakat vs tingkat rumah tangga) menurut jenis program dan tingkat kemiskinan/kesenjangan dalam kerangka khusus.</p> | <p>*** ***</p> | <p>JPdk JPdk</p> | <p>JPdk JPdk</p> |
| <p>Norma-norma budaya, yang mendorong sistem 'bagi rata' manfaat program pada tingkat masyarakat, juga ikut memperlemah penentuan target.</p> | <p>Libatkan komunitas ke dalam penargetan penduduk miskin untuk memanfaatkan informasi lokal dan memperbaiki efektivitas penargetan.</p> | <p>***</p> | <p>JM</p> | <p>JM</p> |
| <p>Belum lama ini Indonesia telah menyusun daftar penentuan target terpadu untuk program Bantuan Langsung Tunai (UCT) , yang berdasarkan evaluasi, masih bisa diperbaiki.</p> | <p>Sosialisasikan kelompok sasaran dengan baik untuk mengurangi sistem 'bagi rata' manfaat program. Lakukan verifikasi, pemutakhiran dan penajaman database kemiskinan yang ada. Perlakukan database data tersebut sebagai daftar penduduk miskin 'organik'.</p> | <p>***</p> | <p>JM JPdk/JM</p> | <p>JM JM</p> |

Kebijakan beras

Penentuan target

Mewujudkan Pemerintah yang Berpihak pada Masyarakat Miskin: Memperbaiki Penyediaan Layanan

| Bidang Kebijakan | Masalah dan Kendala Utama | Tindakan Khusus | Prioritas | Waktu untuk Bertindak | Waktu dampak Dirasakan |
|--|---|---|-----------|-----------------------|------------------------|
| Sistem kebijakan, perencanaan dan penganggaran | <p>Prioritas pengentasan kemiskinan sekarang tidak terkait dengan rencana dan anggaran sektor, kapasitas dan insentif untuk perencanaan dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin masih rendah.</p> | <p>Perbaiki fokus kemiskinan dalam perencanaan dan penganggaran nasional untuk penyediaan layanan. Pastikan bahwa tujuan-tujuan yang dinyatakan oleh para menteri tercermin dalam anggaran. Kenalkan kepada semua departemen/kementerian tujuan-tujuan pengurangan kemiskinan yang terfokus dan berorientasi pada hasil.</p> | **** | JPdk | JPdk |
| | <p>Hingga tahun 2006, lebih dari sepertiga total belanja pemerintah sekarang berada di tingkat pemerintah daerah. Transfer kepada kabupaten/kota tidak mengarah pada daerah-daerah miskin.</p> | <p>Berikan mandat kepada Bappenas dan DepKeu untuk memastikan bahwa prioritas-prioritas pengentasan kemiskinan telah dimasukkan ke dalam rencana dan anggaran sektoral.</p> | **** | JPdk | JPdk |
| Sistem kebijakan, perencanaan dan penganggaran | <p>Pemerintah pusat saat ini tidak mendorong sumber daya pemerintah daerah dan tidak memberi insentif untuk belanja daerah bagi berbagai prioritas nasional.</p> | <p>Tingkatkan kapasitas daerah dalam perencanaan dan penganggaran pro-masyarakat miskin.</p> <p>Lakukan revisi terhadap transfer DAU sehingga menjadi lebih pro-masyarakat miskin dengan memasukkan komponen kemiskinan yang lebih kuat di dalam formula kesenjangan fiskal.</p> <p>Gunakan DAK (yang baru-baru ini menjadi dua kali lipat) untuk memprioritaskan pengurangan kemiskinan, dan dongkrak pendanaan pemerintah daerah melalui hibah dengan dana pendamping (<i>matched grant</i>). Dengan cara itu, jadikan daerah miskin atau daerah dengan indikator pembangunan rendah sebagai daerah program khusus.</p> | **** | JM | JM/JPg |
| | | | ** | JPdk | JM |
| | | | **** | JPdk | JM |

Kurangnya kejelasan fungsi antara pemerintah pusat dan daerah menghambat kemampuan pada semua level pemerintahan dan penyedia layanan untuk melayani masyarakat miskin.

Perjelas fungsi pemerintah pusat dan daerah, serta di dalam satuan-satuan pemerintahan, dengan pembagian tanggungjawab sebagai berikut:
Pemerintah Pusat: Memiliki fungsi inti di bidang pembuatan kebijakan, penempatan tenaga, informasi dan menentukan standar.
Pemerintah Daerah Provinsi: Menetapkan target dan standar daerah, membangun kapasitas dan menyediakan layanan lintas kabupaten.
Pemerintah Kabupaten: Membuat rencana dan anggaran daerah, melaksanakan pelayanan pada masyarakat.

Tantangan besar terdapat dalam reformasi PNS. Para pegawai hanya memiliki sedikit insentif untuk berprestasi, dan kakunya sistem kepegawalan menghambat penerimaan, pemindahan dan promosi tenaga yang baik secara fleksibel. 'Suara' masyarakat sangat penting untuk perbaikan akuntabilitas kelembagaan, tetapi sejumlah hambatan menghalangi proses partisipasi baru mulai diterapkan oleh Pemerintah.

Arahkan fokus pada reformasi kepegawaian dengan menangani masalah penerimaan, pengembangan kapasitas, pemberian sanksi dan penghargaan.

Perkuat 'suara' masyarakat madani, baik pada tingkat nasional maupun lokal.

Untuk memantau kemajuan ke arah tujuan-tujuan pengentasan kemiskinan, perlu ada perbaikan dalam pengumpulan dan penggunaan data.

Perkuat pemantauan dan pengkajian program-program kemiskinan.

Gunakan secara lebih baik sumber data yang ada untuk memahami secara lebih baik kemiskinan dan dampak program.

Perkuat sistem-sistem, baik untuk memahami maupun untuk menganalisis kemiskinan dalam konteks desentralisasi.

Gunakan peta-peta kemiskinan dalam penentuan sasaran program.

Kaitkan temuan/hasil pemantauan secara lebih efektif dengan umpan balik kepada (dan rancangan) program-program sektoral, serta untuk digunakan oleh pemerintah daerah. Kembangkan pendekatan untuk memasukkan informasi yang dikumpulkan ke dalam rancangan program.

Akuntabilitas Kelembagaan

Pengkajian dan Pemantauan Pengurangan Kemiskinan

JM/JPg

JPdk

JM/JPg

JM/JPg

JM/JPg

JM/JPg

JM

JPdk

JM

JPdk

JM

JPdk

JM

JPdk

JM

JPdk
