

ANALISIS PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN: SEBUAH STUDI KOMPARATIF DI INDONESIA

Rifai Afif
Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo

Abstraksi

Paper ini berusaha menjelaskan tentang berbagai strategi yang digunakan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan. Ada beberapa program penanggulangan kemiskinan yang dibahas dalam makalah ini termasuk di dalamnya program bantuan tunai. Penelitian ini fokus pada masalah pendataan dan ketepatan metode analisa masyarakat yang berhak menerima bantuan dari pemerintah. Penelitian ini membahas keakuratan metode pemilihan masyarakat yang berhak menerima program bantuan dari pemerintah serta memberi masukan metode seleksi penerima bantuan.

Kata kunci: Program penanggulangan kemiskinan, metode seleksi

I. Pendahuluan

Pada tanggal 1 Oktober 2005, pemerintah telah menaikkan harga dasar BBM. Kenaikan harga tersebut mengakibatkan harga kebutuhan pokok meningkat dan turut mendorong terjadinya inflasi. Bagi masyarakat miskin hal ini mengakibatkan daya beli mereka yang semakin menurun karena mengalami kesulitan untuk beradaptasi dengan perkembangan harga di pasar. Untuk itu dilaksanakan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM yang dalam pelaksanaannya dapat langsung menyentuh masyarakat miskin.

Mekanisme yang dibangun oleh Depsos bersama Departemen Keuangan, Badan Pusat Statistik, PT. Pos, dan BRI, serta instansi lain yang terkait telah mampu "mengamankan" uang negara senilai Rp.4,62 Trilyun untuk langsung diterima masyarakat miskin sebanyak 15,4 juta Rumah Tangga Miskin (RTM) pada tahap pertama. Bahwa di level grass root telah terjadi berbagai penyimpangan oleh masyarakat (RT, RW, Kades/Lurah, dll) menunjukkan fenomena dan dinamika di masyarakat yang belum sepenuhnya "sadar dan paham" akan tujuan yang ingin dicapai dari program BLT PKPS BBM ini. Hal ini sebagai akibat kurangnya sosialisasi pada awal program dilaksanakan.

Banyak pihak yang berpendapat bahwa subsidi Langsung Tunai kepada RTM bersifat charity dan menimbulkan budaya malas, ketergantungan, dan meminta-minta

belas kasihan pemerintah serta secara ekonomi mikro menimbulkan budaya konsumtif sesaat karena penggunaan uang tidak diarahkan oleh pemerintah (*unconditional cash transfer*). Pendapat tersebut pantas dihargai karena menghadapi orang miskin selayaknya tidak dengan program yang sifatnya sementara atau hit ad run, tetapi harus dengan program yang mampu memenuhi kebutuhan dasar secara berkelanjutan dan mendorong mereka untuk mendayagunakan potensi dan sumber yang dimilikinya. Namun pada sisi lain pemerintah juga berkewajiban memberikan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin untuk mengurangi dampak negatif dari kebijakan penyesuaian harga BBM.

Karena itu program BLT PKPS BBM diselenggarakan dalam kerangka kebijakan perlindungan sosial atau dikenal dengan *Structural Adjustment Program* (SAPs). Apalagi kita semua paham bahwa mekanisme subsidi BBM sebelumnya lebih banyak dinikmati masyarakat yang mampu. Program semacam ini di berbagai negara juga dilaksanakan dalam bentuk yang beragam, seperti pemberian *discount* harga, pemberian voucher/kupon, tabungan dan uang tunai langsung.

Hal yang paling menonjol dalam pelaksanaan BLT PKPS BBM adalah gugatan masyarakat luas terhadap keandalan dan keabsahan BPS dalam melakukan sensus RTM. Hal ini karena keinginan atau kepentingan untuk memperoleh dana tunai melalui PKPS BBM tanpa harus bekerja keras. Data masyarakat yang meminta dimasukkan menjadi RTM bertambah terus dan ini mempersulit proses *dispute resolution* (kalau ada yang berhak tapi tidak mendapatkan/tidak terdaftar). Walaupun demikian, pemerintah sekarang memiliki database RTM *by name* dan *by address* yang sebelumnya belum ada.

Program yang direncanakan akan berakhir tahun 2006 dan akan digantikan dengan program yang menurut pemerintah lebih baik ini perlu sekiranya untuk di evaluasi secara menyeluruh dalam pelaksanaannya, pendataan, sosialisasi dan lainnya. Karena dengan mengetahui bagaimana penilaian secara menyeluruh ini maka akan bermanfaat untuk memperbaiki program yang sudah ada ataupun sebagai masukan untuk program yang akan direncanakan sebagai pengganti program sudah ada tersebut.

Tujuan dari tulisan ini adalah untuk melihat secara komprehensif apa saja yang terjadi pada pelaksanaan BLT di Indonesia. Hal ini bertujuan untuk melihat kelemahan atau keberhasilan dalam program ini serta berbagai hal yang mungkin diperbaiki dalam pelaksanaan program sejenis di Indonesia. Struktur dalam tulisan ini sebagai berikut;

pada bagian dua akan membahas tentang evaluasi program BLT serta beberapa persepsi masyarakat yang berkaitan dengan program tersebut. Bagian tiga akan membandingkan program BLT tersebut dengan program bantuan pemerintah dalam bentuk lain yaitu beras untuk rakyat miskin dan kartu kesehatan. Bagian empat membahas tentang berbagai alternatif mengenai permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan pendataan secara umum yang terjadi serta alternatif perbaikan yang mungkin dapat dilakukan. Bab terakhir adalah kesimpulan dari seluruh bagian tulisan.

II. Evaluasi Program BLT

Penyaluran dana kompensasi pengurangan subsidi BBM mendapat sorotan dari banyak pihak. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), media masa, baik elektronik maupun cetak sering kali memberitakan masalah-masalah yang terjadi di lapangan dalam penyaluran dana kompensasi tersebut. Beberapa LSM seperti LP3ES dan Smeru melakukan *rapid appraisal* (kajian cecepat) mengenai pelaksanaan penyaluran dana kompensasi BBM ini di beberapa daerah. Selain itu Organisasi Islam terbesar di Indonesia, Nahdatul Ulama (NU) melakukan pemantauan dan evaluasi penyaluran dana kompensasi BBM di beberapa daerah.

Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai lembaga resmi negara dalam pendataan di Indonesia juga melakukan survey evaluasi terhadap program penanggulangan kemiskinan pemerintah di tahun 2006. Survey ini mencakup cukup banyak informasi mengenai permasalahan rumah tangga penerima KKB (Kartu kompensasi BBM) dalam mengambil dana, pendataan, sosialisasi, dan persepsi masyarakat mengenai KKB, serta komplain masyarakat. Selain masalah KKB survey tersebut juga mencakup tentang program kompensasi pengurangan subsidi BBM yang lain yaitu pendidikan dan kesehatan. Laporan evaluasi ini akan mencoba menganalisis berbagai informasi dari data hasil survey tersebut.

II.a Pendataan Rumah Tangga Miskin

Ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian pada masalah pendataan. Antara lain apakah rumah tangga penerima KKB pernah dikunjungi oleh petugas pendata, bagaimana persepsi penerima KKB terhadap tetangganya, apakah layak atau tidak layak menerima KKB, serta pengetahuan masyarakat akan adanya proses pendataan ulang.

II.a.1 Apakah Rumah tangga Penerima KKB Pernah Dikunjungi Oleh Pendata

Pendataan yang seharusnya adalah setiap rumah tangga yang diduga miskin menurut daftar PSE.LS (Pendataan Sosial Ekonomi Lingkungan Setempat) dikunjungi oleh petugas pendata untuk memverifikasi kondisi kemiskinan dan melengkapi daftar PSE Rumah Tangga (PSE.RT). Hal ini dilakukan untuk melihat apakah proses pendataan sudah dilakukan semestinya.

Dari Grafik di bawah dapat dilihat bagaimana masyarakat menanggapi pertanyaan. Sekitar 86 persen-masyarakat penerima KKB menyatakan didatangi petugas pencatat dan sekitar 9 persen merasa tidak didatangi petugas. Hal ini tentu saja aneh, bagaimana menentukan rumah tangga layak atau tidak layak menerima KKB padahal tidak pernah didatangi petugas.

Grafik 2.1
Penerima KKB dan Pendataan Petugas



Sumber: Survey BLT 2005

II.a.2 Pengetahuan Masyarakat Yang Merasa Layak Menerima KKB dan Pengetahuannya Terhadap Posko Pengaduan

Persepsi masyarakat mengenai kelayakan menerima KKB penting untuk dilihat karena jika masyarakat merasa layak menerima tetapi tidak menerima maka dapat terjadi demonstrasi/protes dan kekacauan yang lain. Seperti yang banyak terlihat di media massa yang sering kali meliput berbagai masalah dalam penyaluran dana kompensasi BBM. Kekecewaan karena tidak menerima KKB ditambah lagi dengan pengetahuan masyarakat tersebut yang tidak tahu adanya posko daftar ulang

menambah banyak masalah yang muncul. Kedua hal tersebut adalah pemicu munculnya masalah protes demonstrasi.

Grafik 2.2
Persepsi Masyarakat Terhadap Kelayakan Menerima KKB
dan Pengetahuan Adanya Posko Daftar Ulang



Sumber: Survey BLT 2005

Grafik di atas memperlihatkan potensi masalah dalam pendataan masalah dalam pendataan dan penyaluran dana kompensasi BBM. Masyarakat yang merasa layak menerima KKB ternyata sebagian besar tidak mengetahui adanya posko pendaftaran ulang. Bisa diperkirakan bagaimana dampaknya jika masyarakat merasa layak menerima tetapi tidak menerima dan tidak mengetahui adanya posko pendaftaran ulang. Hampir 50 persen masyarakat yang merasa layak menerima tetapi tidak mengetahui adanya posko pendaftaran ulang dan sekitar 20 persen yang mengetahui.

II.b Kesulitan yang Dihadapi Penerima KKB mengambil Dana Kompensasi

Beberapa kesulitan muncul pada saat penerima KKB akan mengambil dana kompensasi BBM. Meskipun sebagian besar (85.87 persen) mengaku bahwa tidak ada kesulitan dalam mengambil dana kompensasi BBM di tempat-tempat yang telah disediakan. Kesulitan itu diantaranya yang paling besar persentasenya adalah tempat pengambilan yang jauh (6.58 persen) dan harus mempunyai Kartu Penduduk (KTP) sekitar 5.26 persen.

Tabel 2.1
Kesulitan Pengambilan Dana Kompensasi BBM

Kesulitan Pengambilan Dana	Persentase
dipungut bayaran	0.2
ongkos transportasi tinggi	0.74
lainnya	1.35
harus punya kartu pengenalan	5.26
tempat pengambilan jauh	6.58
tidak ada kesulitan	85.87

Sumber: Survey BLT 2005

Secara umum dapat disimpulkan bahwa kesulitan dalam pengambilan dana BLT tidak terlalu signifikan. Hal ini tentu saja kabar baik karena tidak membebani masyarakat miskin lagi dengan masalah baru yaitu kesulitan dalam mengambil dana selain masalah kenaikan harga BBM.

II.c Sosialisasi

Pada tahap sosialisasi terhadap masyarakat mengenai adanya dana kompensasi BBM terdapat beberapa sumber informasi yang dapat digunakan. Masyarakat akan menerima informasi mengenai program pemerintah tersebut tidak hanya melalui satu sumber tetapi akan menerima dari berbagai sumber.

Tabel 2.2
Sumber Informasi Masyarakat Mengenai Bantuan Langsung Tunai

Sumber Informasi	Persentase
papan pengumuman	1.88
brosur	3.69
rapat warga	13.87
media cetak	17.53
lainnya	18.4
petugas statistik	24.17
tokoh masyarakat	25.82
media elektronik	65.73
aparat desa	65.89

Sumber: Survey BLT 2005

Pada tabel di atas terlihat peringkat sumber informasi masyarakat yang paling banyak diperoleh. Aparat desa dan media elektronik menjadi sumber informasi utama kepada masyarakat. Sebanyak 65 persen lebih masyarakat menggunakan sumber

informasi tersebut untuk memperoleh informasi mengenai bantuan langsung tunai. Setelah itu tokoh masyarakat dan petugas statistik dan yang terbawah adalah papan pengumuman. Sosialisasi ini dipandang sebagai sesuatu yang sangat penting dalam program pemerintah apapun karena jika tidak memperoleh informasi yang tidak lengkap maka masyarakat akan keliru dalam memandang program tersebut dan hal ini tentu akan berdampak terhadap kesuksesan program itu sendiri. Hasil *rapid appraisal* Smeru menunjukkan bahwa lemahnya sosialisasi terjadi hampir di semua tahapan pelaksanaan mulai dari proses pendataan hingga mekanisme pengaduan. Kurangnya sosialisasi ini secara menyeluruh ini mendorong munculnya salah persepsi dan kecemburuan sosial.

II.d Komplain Masyarakat

Adanya berbagai ketidaksempurnaan pelaksanaan program bantuan langsung tunai ini mengakibatkan banyak komplain dari masyarakat. Komplain/protes sampai demonstrasi muncul karena adanya berbagai masalah yang ada dalam pelaksanaan mulai dari pendataan, sosialisasi, penyaluran dana ditambah lagi dengan ketidaktahuan masyarakat.

Tabel 2.3
Penyebab Utama Protes Warga

Penyebab Utama Protes Warga	Persentase
jadwal pengambilan BLT/blt tidak jelas	2.04
tempat pengambilan BLT/blt dibatasi di	2.51
adanya pemotongan BLT/blt	0.86
antrian BLT/blt tidak teratur	4.6
proses pengambilan BLT/blt berbelit-belit	0.4
pendataan tidak benar	53.49
lainnya	36.1

Sumber: Survey BLT 2005

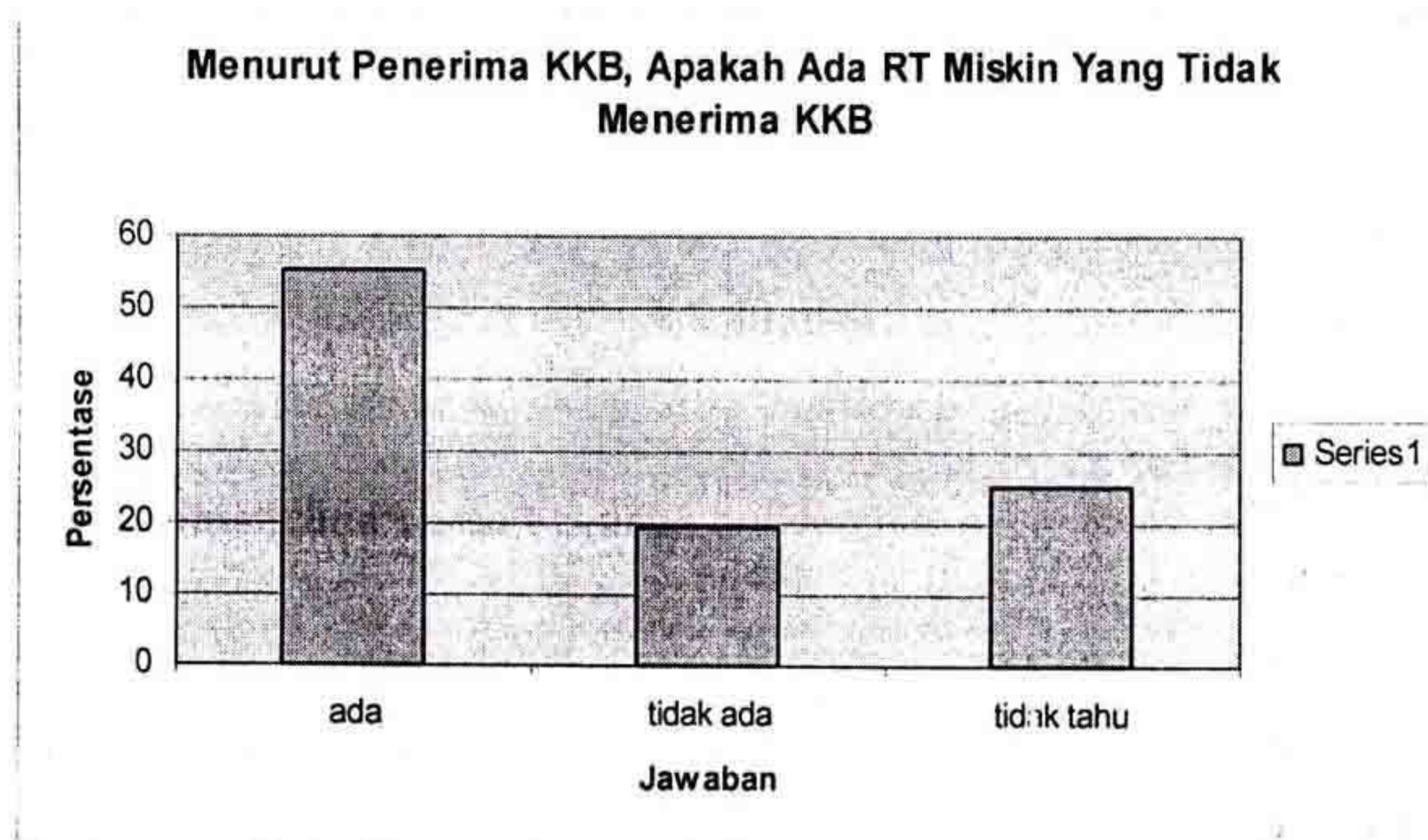
Tabel di atas memperlihatkan berbagai alasan atau penyebab utama terjadinya protes warga. Menempati posisi teratas sebagai penyebab protes adalah pendataan yang tidak benar. Masalah pendataan ini terkait banyak hal, termasuk sosialisasi, serta kesalahan dalam proses pendata itu juga serta pemahaman masyarakat akan kriteria penerima dana kompensasi. Indikator yang digunakan menentukan masalah kriteria penerima dana, keobjektifan pendata, serta persepsi masyarakat mengenai siapa yang

layak menerima dana adalah faktor-faktor yang mungkin mempengaruhi protes dalam pendataan. Masyarakat Indonesia sangat heterogen yaitu banyak indikator dalam satu daerah tidak bisa dipakai sebagai indikator dalam menentukan kemiskinan di daerah lain. Berbagai variabel lain yang digunakan dalam kuesioner juga mempengaruhi perhitungan (*scoring*) dalam menentukan siapa yang layak menerima KKB.

II.e Persepsi Penerima KKB (Kartu Kompensasi BBM) Tentang RTM di Sekitarnya

Grafik di bawah menunjukkan Persepsi masyarakat atau penerima KKB tentang rumah tangga miskin yang ada di sekitarnya. Ada 55,15% responden penerima KKB mengaku bahwa ada rumah tangga miskin yang seharusnya menerima KKB tetapi tidak menerima. Angka ini cukup besar, jika saja dianggap persepsi penerima KKB ini benar maka kekeliruan dalam pencatatan cukup besar. Persepsi ini seharusnya dikaji lebih dalam karena jika anggapan orang miskin bagi responden ini adalah sama dengan mereka (penerima KKB) maka harus mendapat respon dari pendata kenapa tidak sampai menerima KKB. Seharusnya juga ditanyakan kepada responden penerima KKB apakah rumah tangga miskin yang tidak menerima KKB tersebut, tentang relativitas terhadap rumah tangga penerima KKB sama miskinnya, lebih miskin, atau lebih kurang miskin dibandingkan dengan penerima KKB tersebut. Selain relativitas kemiskinan juga seharusnya ditanyakan kepada responden penerima KKB ini apakah mereka mengetahui tentang indikator kemiskinan yang dipakai oleh petugas pendata dan apakah dijelaskan oleh pendata apa saja indikator kemiskinan yang dipakai.

Grafik 2.3
 Pengetahuan Penerima KKB Tentang Rumah Tangga Miskin
 Yang Tidak Menerima KKB



Sumber: Survey BLT 2005

Grafik 2.4
 Pengetahuan Penerima KKB Tentang Rumah Tangga Tidak Miskin
 Yang Menerima KKB



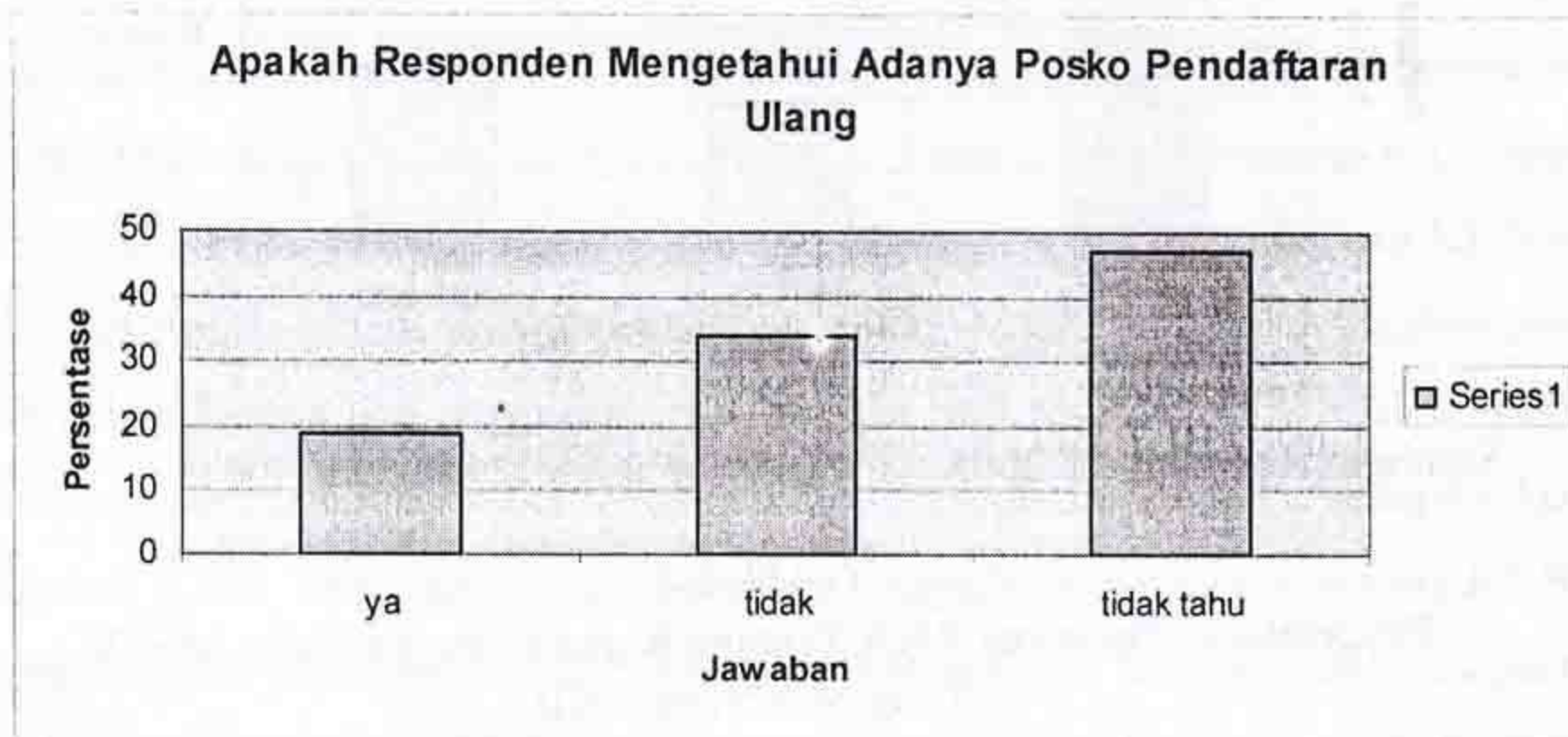
Sumber: Survey BLT 2005

Kondisi lain yang dapat dijumpai terkait dengan persepsi penerima KKB adalah sekitar 25,8% responden menyatakan bahwa ada orang tidak miskin yang menerima KKB dan 41,29% menyatakan tidak ada. Angka ini menunjukkan bahwa ada sebagian penerima KKB yang menilai ada sebagian penerima KKB tidak layak menerima KKB.

II.f Pengetahuan Masyarakat Mengenai Adanya Posko Pendaftaran Ulang

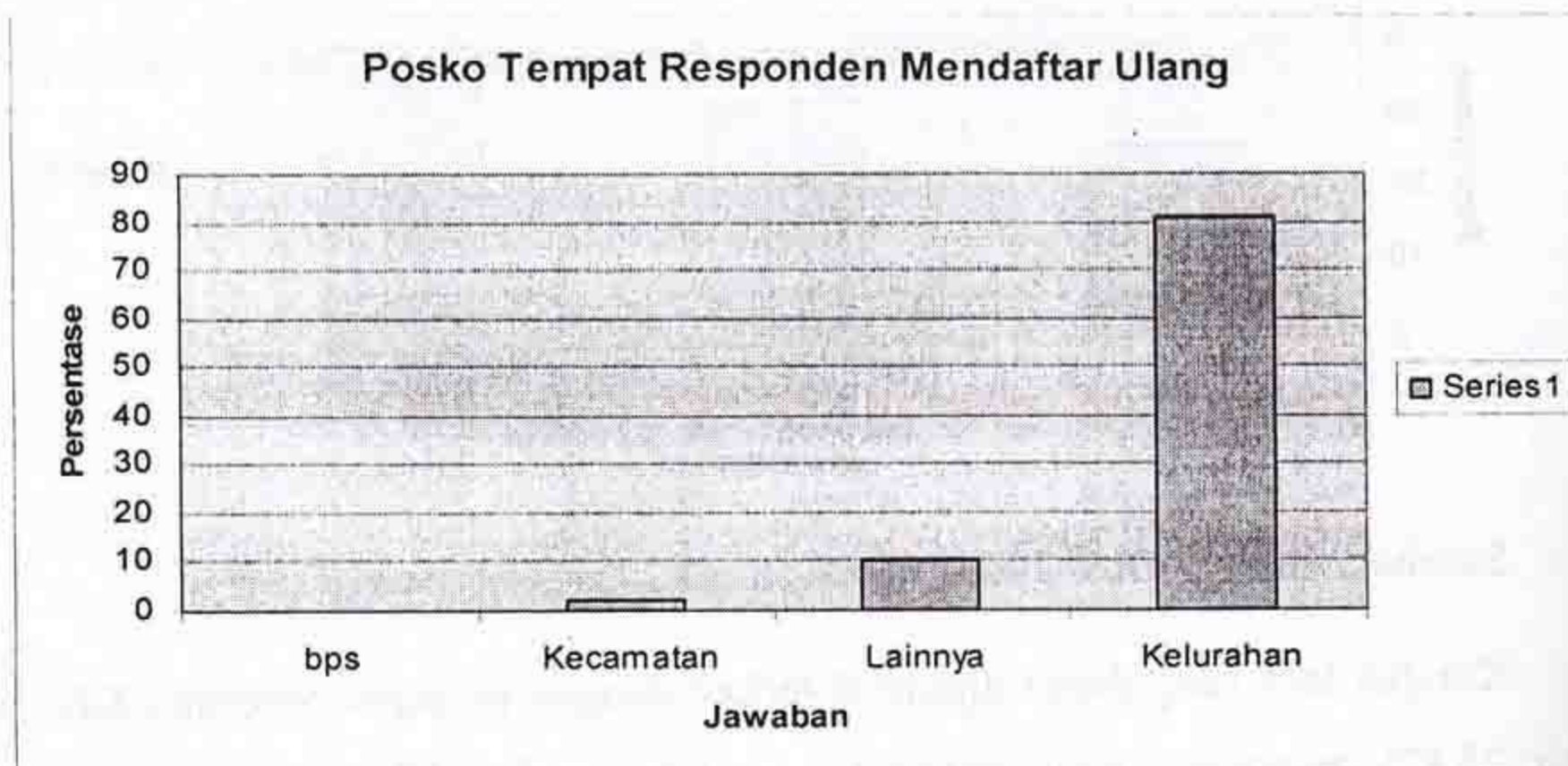
Grafik di bawah (1.4) menunjukkan bagaimana pengetahuan masyarakat atau responden tentang adanya pendaftaran ulang di posko yang telah disediakan. Responden yang mengetahui hanya kurang dari 20 persen dari seluruh responden. Angka yang relatif cukup kecil sedangkan yang tidak tahu ada tidaknya posko lebih dari 30 persen.

Grafik 2.5
 Pengetahuan Masyarakat Mengenai Adanya Posko Pendaftaran Ulang



Sumber: Survey BLT 2005

Grafik 2.6
 Pengetahuan Responden Mengenai Dimana Posko Pendaftaran Ulang



Sumber: Survey BLT 2005

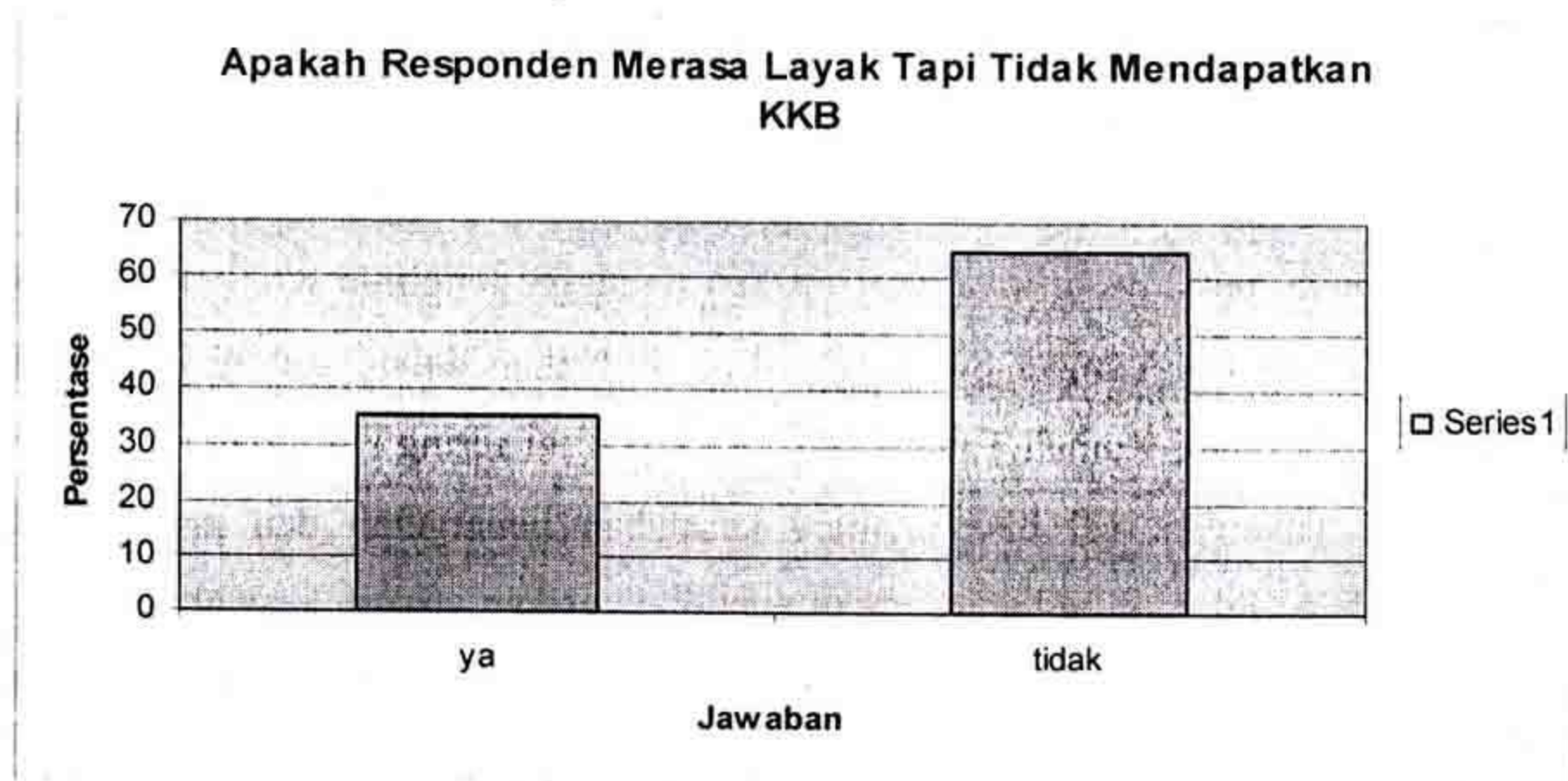
Dari seluruh responden yang mengetahui adanya posko pendaftaran ulang sebanyak sekitar 80 persen menyatakan kantor kelurahan sebagai posko dan untuk BPS

tidak ada yang mengetahui. Masyarakat melaporkan ke kantor kelurahan adalah wajar karena kebanyakan kantor kelurahan adalah institusi resmi pemerintah yang paling kecil yang menerima tugas sebagai salah satu pelaksana pendataan.

II.g Persepsi Masyarakat Mengenai Kelayakan Menerima KKB

Pada Grafik di bawah ini terdapat tabulasi persepsi masyarakat mengenai kelayakan menerima KKB. Persepsi ini penting karena jika persepsi ini kuat dan mereka tidak menerima KKB maka hal ini berpotensi sebagai pemicu protes dari masyarakat. Banyak diantara responden yang mempunyai persepsi bahwa dirinya layak menerima KKB tetapi tidak mendapatkan KKB. Persepsi bisa muncul karena tidak tahunya responden mengenai kriteria yang layak menerima KKB atau bisa juga karena memang kesalahan pendataan, bahwa responden memenuhi kriteria tetapi tidak menerima KKB.

Grafik 1.5
Persepsi Responden Mengenai Kelayakan Dirinya Menerima KKB Tetapi Tidak Menerima KKB



Sumber: Survey BLT 2005

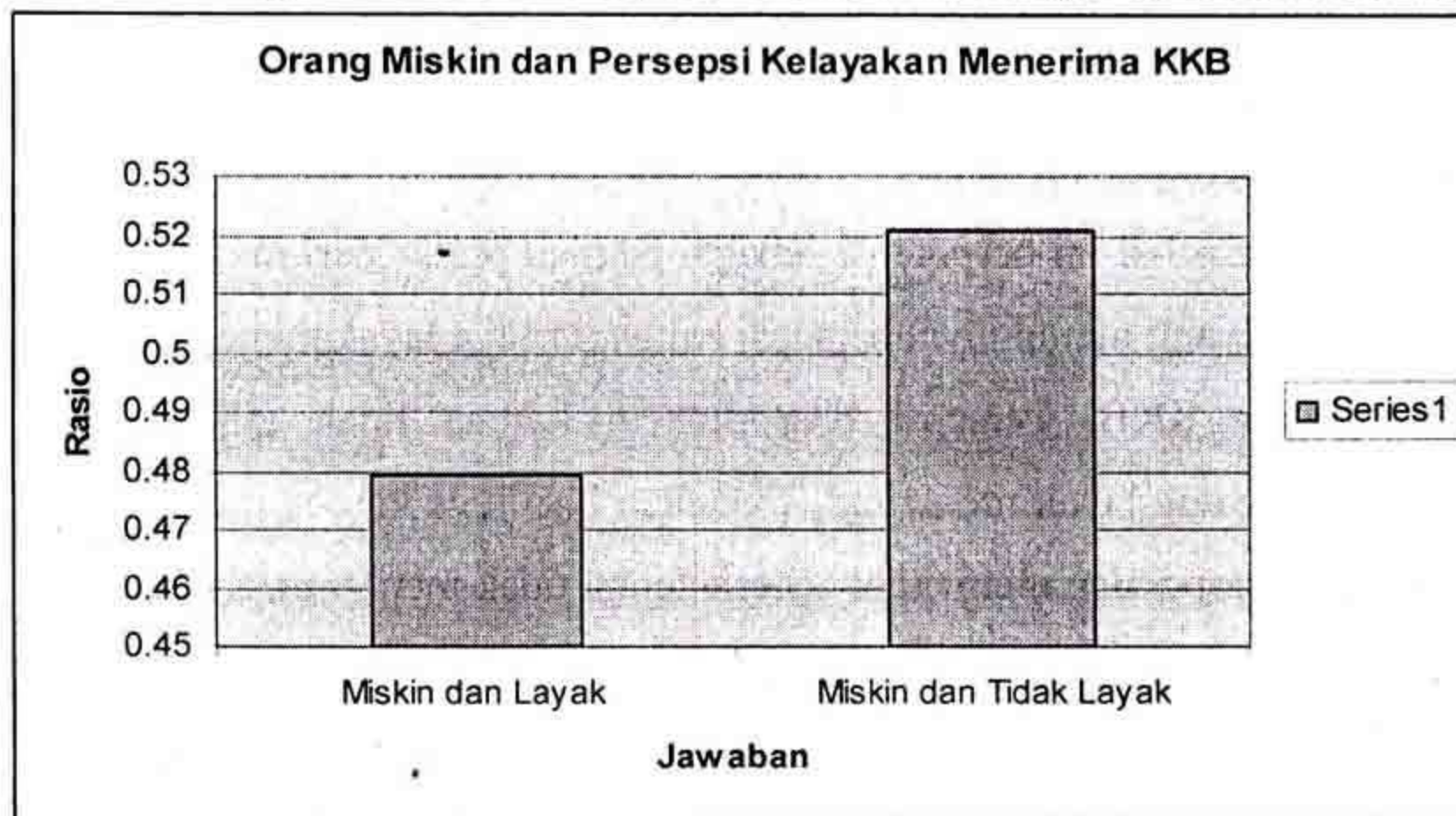
II.h Tabulasi Orang Miskin dan Persepsinya akan Kelayakan Menerima KKB

Pada Grafik Dibawah ini terlihat bagaimana orang yang miskin dan persepsinya terhadap kelayakan menerima KKB. Ternyata dari semua orang miskin yang menjadi Responden tidak semuanya merasa layak menerima KKB. Hal ini mungkin bisa terjadi karena penilaian individu tentang kemiskinan. Jika mereka dikategorikan miskin menurut kriteria pendataan tetapi mungkin di lingkungannya masih ada yang dianggapnya jauh lebih layak menerima KKB atau mungkin bisa juga disebut

kemiskinan relatif, meskipun temuan ini sebenarnya cukup aneh dan menarik untuk diamati.

Grafik 1.6

Tabulasi Orang Miskin dan Persepsi Mereka akan Kelayakan Menerima KKB



Sumber: Survey BLT 2005

Pelaksanaan evaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan ini seharusnya disertai juga dengan evaluasi mekanisme penargetan. Hal ini tidak dilakukan oleh BPS. Misalnya, pertanyaan mengenai apakah tetangga penerima KKB dan tokoh masyarakat di Satuan Lingkungan Setempat (SLS) dilibatkan dalam survey pada saat Pendataan Sosial Ekonomi Rumah Tangga (PSE.RT). Hal ini sering kali tidak dilakukan oleh petugas di lapangan. Ini bisa memicu kesalahan penargetan dan protes dari masyarakat. Evaluasi ini penting karena dapat mengindikasikan apakah kesalahan dalam pendataan ini akibat dari kesalahan yang petugas di lapangan ataukah metode pendataan yang mempunyai kelemahan sehingga perlu diperbaiki desainnya.

III. Analisis Pelaksanaan Program Penanggulangan Kemiskinan (Studi Komparatif 3 Program)

Beberapa bidang program penanggulangan kemiskinan di jalankan oleh pemerintah, termasuk bidang pendidikan kesehatan, maupun pengadaan pangan. Pada bagian ini akan dijelaskan tiga program, yaitu kesehatan, Raskin (Beras Untuk Masyarakat Miskin) serta Subsidi Langsung Tunai (BLT). Program bidang kesehatan di implementasikan melalui pembagian kartu kesehatan terhadap rumah tangga yang layak menerima. Kartu tersebut dapat digunakan oleh semua anggotanya yaitu rumah tangga

miskin untuk memperoleh akses kesehatan seperti, pelayanan gratis dari rumah sakit umum, pusat pelayanan kesehatan masyarakat, klinik kesehatan di desa atau untuk keperluan keluarga berencana termasuk juga pemeriksaan ibu mengandung dan kelahiran bayi. Beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa rumah tangga yang menerima kartu tersebut tidak selalu menggunakan kartu tersebut pada saat mereka menggunakan fasilitas kesehatan publik, tidak jelas apa alasannya. Mungkin hal ini disebabkan karena rumor yang berkembang bahwa jika menggunakan kartu tersebut akan memperoleh pelayanan yang kurang menyenangkan.

Pada bidang pengadaan pangan, pemerintah membuat program dengan nama Operasi pasar Khusus atau saat ini dikenal dengan nama Raskin. Program ini adalah salah satu usaha pemerintah untuk mempertahankan ketahanan pangan terutama untuk masyarakat miskin yang dipengaruhi oleh turunnya pendapatan riil masyarakat dan naiknya harga makanan yang dipicu oleh naiknya harga minyak dunia dan berkurangnya subsidi pemerintah untuk konsumsi minyak. Dalam program ini setiap rumah tangga dapat membeli beberapa kilogram beras yang harganya sudah ditetapkan oleh pemerintah yang harganya jauh di bawah harga pasar beras.

Pada akhir tahun 2005 pemerintah mengurangi subsidi terhadap minyak karena melambungnya harga minyak dunia dan tertekannya cadangan devisa maka dilakukan pengurangan subsidi BBM dan dana pengurangan subsidi ini dialihkan untuk berbagai program yang sudah ditetapkan oleh pemerintah salah satu yang utama dan menyita perhatian adalah BLT. Program ini adalah program pemberian uang tunai kepada rumah tangga yang dianggap layak mendapatkan dengan kriteria yang sudah ditetapkan.

Tabel 3.1 mencoba membandingkan efektifitas hasil yang dicapai dari ke-tiga program tersebut per decil pengeluaran konsumsi percapita individu. Pada decil pertama terlihat bahwa yang paling tinggi persentase penerima pada decil 1 adalah kartu kesehatan. Disusul oleh BLT dan yang terakhir adalah Raskin yang berturut-turut adalah 21.7 persen, 21.3 persen, dan 16.3 persen. Dalam decil terakhir juga terlihat bahwa yang paling efektif adalah program Kartu kesehatan dan BLT dalam penyaluran bantuan program agar tepat sasaran.

Tabel 3.2
Bantuan Program Sosial Pemerintah Per decil Konsumsi Pengeluaran Per kapita
(Individu)

Penerima Per Decile Pengeluaran Konsumsi Per capita	Persentase Penerima Program (%)		
	Kartu Kesehatan	Raskin	BLT
D1	21.7	16.3	21.3
D2	14.1	15.4	15.5
D3	12.6	12.9	13.2
D4	11.5	12.3	12.2
D5	10.2	10.7	10.3
D6	9.2	8.9	8.3
D7	8.0	8.8	7.4
D8	6.8	7.3	5.8
D9	4.1	4.5	4.0
D10	1.9	2.9	1.9

Sumber: Survey Sosial-Ekonomi Nasional dan Survey BLT 2005

Tabel 3.1
Bantuan Program Sosial Pemerintah Per decil Konsumsi Pengeluaran Per kapita
(Rumah Tangga)

Penerima Per Decile Pengeluaran Konsumsi Per Capita	Persentase Penerima Program		
	Kartu Kesehatan	Raskin	BLT
D1	21.1	16.7	20.8
D2	13.6	14.8	14.8
D3	13.1	13.0	13.9
D4	12.1	12.3	11.9
D5	10.6	10.5	10.2
D6	9.5	9.5	8.7
D7	8.1	8.4	7.2
D8	6.2	7.0	6.1
D9	3.7	4.9	4.7
D10	2.0	2.9	1.8

Sumber: Survey Sosial-Ekonomi Nasional dan Survey BLT 2005

Sedangkan pada kasus rumah tangga, tidak jauh berbeda dengan hasil pada individu, pada decil pertama dan terakhir untuk kartu kesehatan 21,1 persen selisih 0,06 persen lebih rendah dengan data pada individu. Pada Raskin dan BLT berturut turut adalah 16.7 dan 20.8 persen selisih hanya 0,04 dan 0,05 dengan data individu. Secara umum pada hasil estimasi penerima program per decil tersebut adala relatif rendah ketepatannya karena decil 1 sampai decil tiga kurang dari 50 persen.

IV. Masalah Pendataan/ Perbaikan Metode Pendataan

Masalah pendataan adalah masalah yang sangat penting dalam program bantuan tunai. Pendataan yang tepat akan membantu program akan lebih efektif dan efisien. Pendataan sering kali menjadi masalah apabila tidak dilakukan dengan hati-hati. Keadaan yang tidak bisa dikontrol bisa terjadi di lapangan. Akibat yang dibayar dari pendataan yang salah (*mistargeting*) akan memicu kecemburuan sosial serta protes dari masyarakat. Seperti yang terjadi pada program bantuan langsung tunai tanpa syarat yang lalu, muncul berbagai protes dan demonstrasi hampir di semua daerah. Hal ini terkait dengan rumitnya masalah pendataan baik di tingkat pusat maupun daerah. Berbagai masalah yang muncul antara lain:

- Beragamnya pemahaman mengenai kemiskinan
- Penentuan sasaran rumah tangga
- Subyektifitas pendata
- Mekanisme pendataan yang tidak sesuai dengan apa yang ditetapkan oleh BPS
- Kelemahan variabel kemiskinan yang dipakai

Penetapan sasaran kemiskinan oleh BPS didasarkan pada beberapa indikator yaitu empat belas indikator kemiskinan setelah itu dilakukan perhitungan nilai *cut off*. Nilai *cut off* ini akan digunakan untuk menilai keluarga yang layak menerima KKB dan yang tidak layak menerima KKB. Penentuan nilai *cut off* ini memegang peranan yang mutlak penting dalam proses penentuan sasaran ini.

Berbagai masalah yang muncul pada masalah penentuan sasaran pada pelaksanaan bantuan tunai tanpa syarat yang lalu, maka perlu sekiranya membuat perbaikan pada metode penentuan target yang hal ini tentunya tidak hanya dengan melihat dan mempelajari atau memperbaiki ulang metode penentuan sasaran tetapi juga harus dilihat lagi semua mekanisme dalam program tersebut mulai dari proses pendataan yang meliputi seleksi dan pelatihan pencacah dan pelaksanaan pendataan itu sendiri, serta mempelajari ulang mengenai penentuan sasaran. Semua tahapan harus mendapat kajian yang lebih komprehensif untuk perbaikan pada penentuan sasaran pada program Bantuan Tunai Bersyarat (BTB).

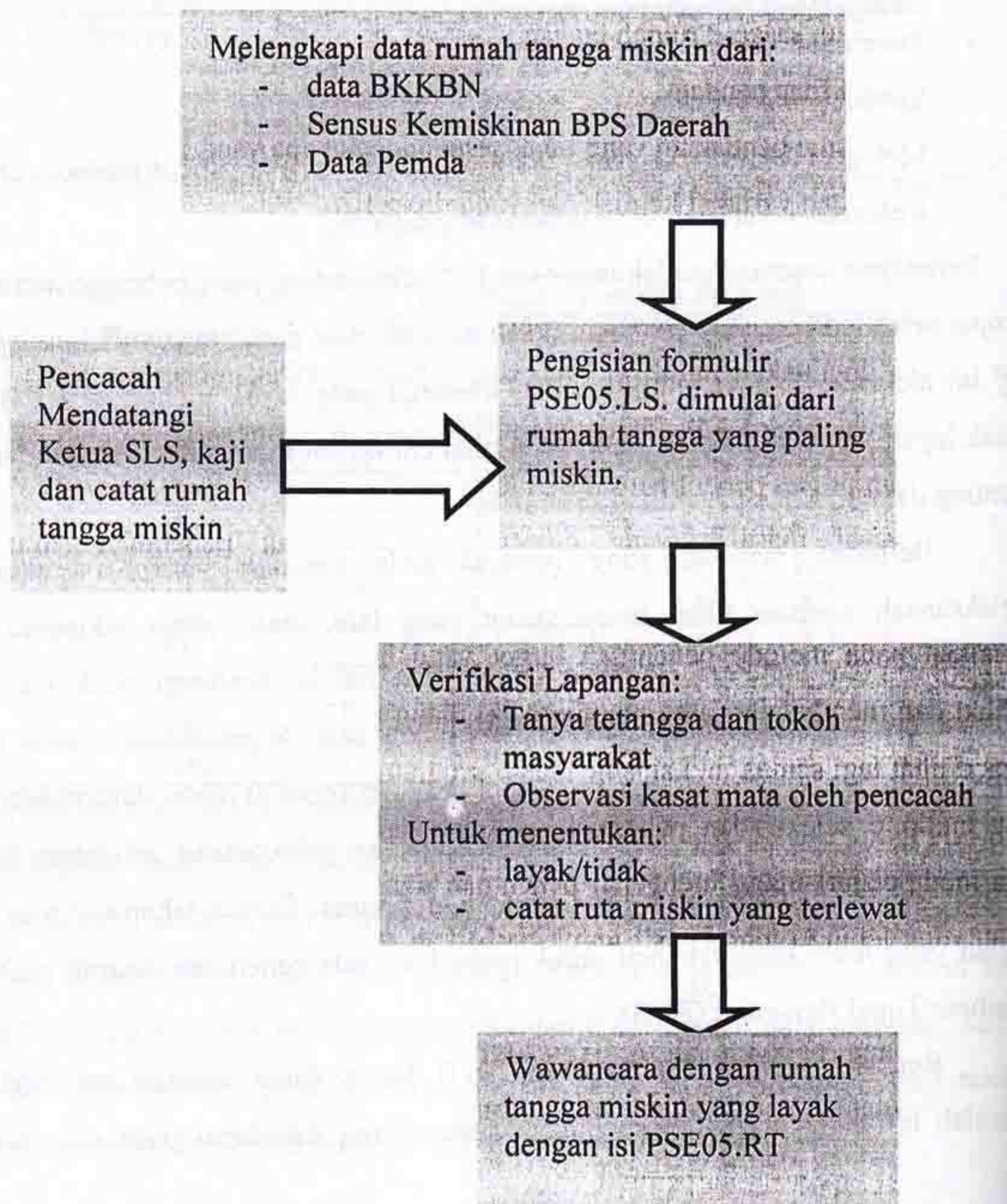
Rencana pelaksanaan program BTB harus dapat memastikan berkurangnya masalah terutama masalah penentuan sasaran yang dihadapi pada saat pelaksanaan

bantuan tunai tanpa syarat yang memasuki tahap akhir dalam pelaksanaannya. Untuk itu perlu adanya strategi yang lebih baik dalam perencanaan dan pelaksanaan program BTB ini.

Beragamnya pemahaman kemiskinan yang ada masyarakat yang sempat menjadi masalah dalam pelaksanaan bantuan tunai yang lalu merupakan masalah yang cukup rumit. Hal tersebut terkait dengan nilai-nilai sosial yang ada dalam masyarakat. Masalah ini dapat diatasi dengan adanya mekanisme yang benar dalam proses pendataan. BPS sebenarnya sudah menetapkan mekanisme yang cukup baik dalam proses pendataan yang dapat mengurangi masalah ini tetapi seringkali dilanggar dalam pelaksanaannya di lapangan.

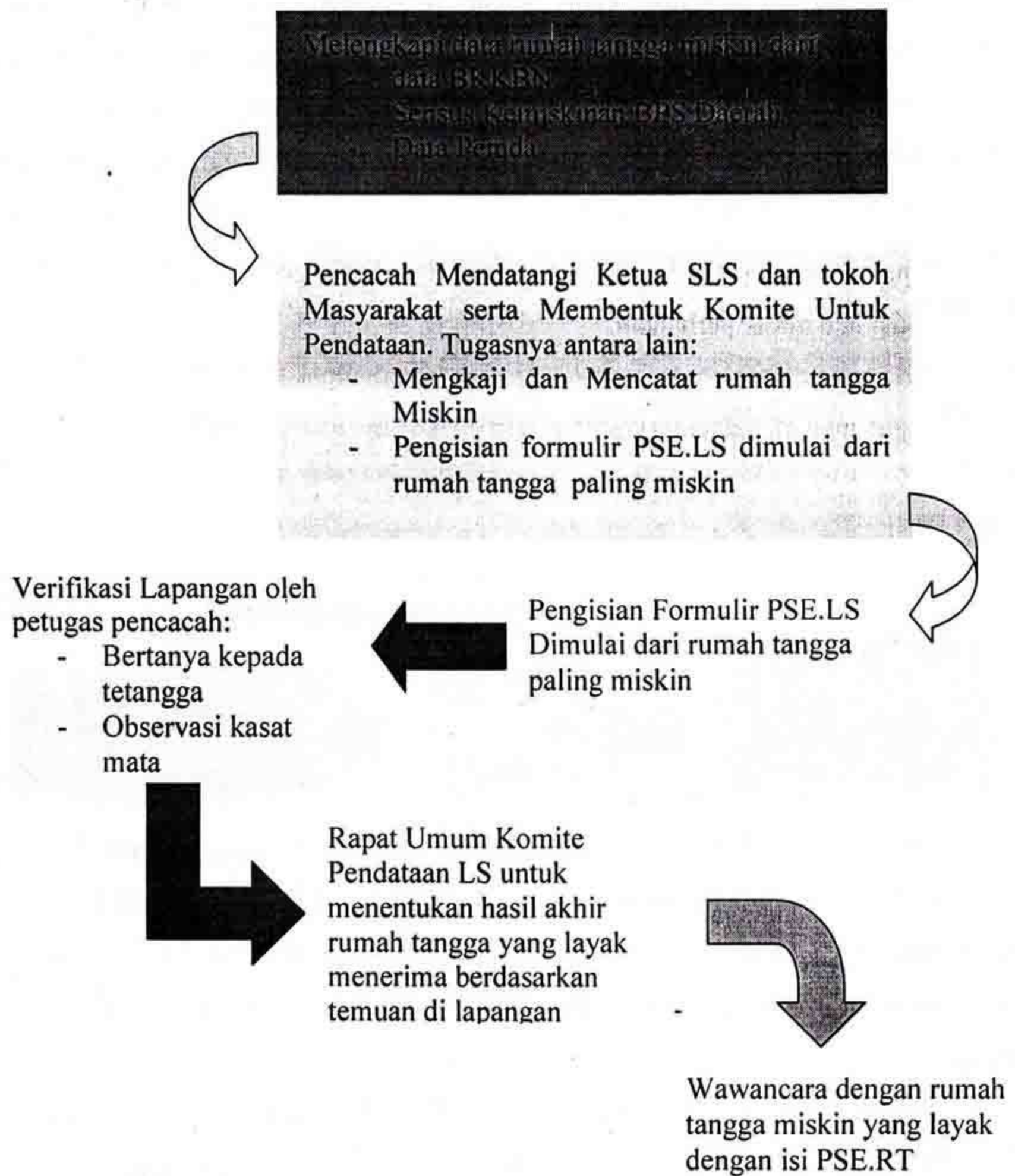
Gambar 4.1

Bagan Alur Kegiatan Pendataan Rumah Tangga Miskin Oleh Pencacah (Model BLT)



Bagan di atas menunjukkan mekanisme yang harus dilakukan oleh petugas di lapangan. Mekanisme tersebut ditetapkan oleh BPS untuk pedoman baku petugas di lapangan. Mekanisme ini sering kali tidak diterapkan di lapangan, berdasarkan temuan smeru banyak sekali petugas di lapangan tidak mempertimbangkan keberadaan sumber data lain dalam melengkapi formulir PSE05.LS. Memang harus diakui sulit untuk mengontrol apakah di lapangan terjadi mekanisme seperti yang diharapkan atau tidak.

Gambar 4.2
Rekomendasi Bagan Alur Kegiatan Pendataan Rumah Tangga Miskin Oleh Pencacah (Model BTB)

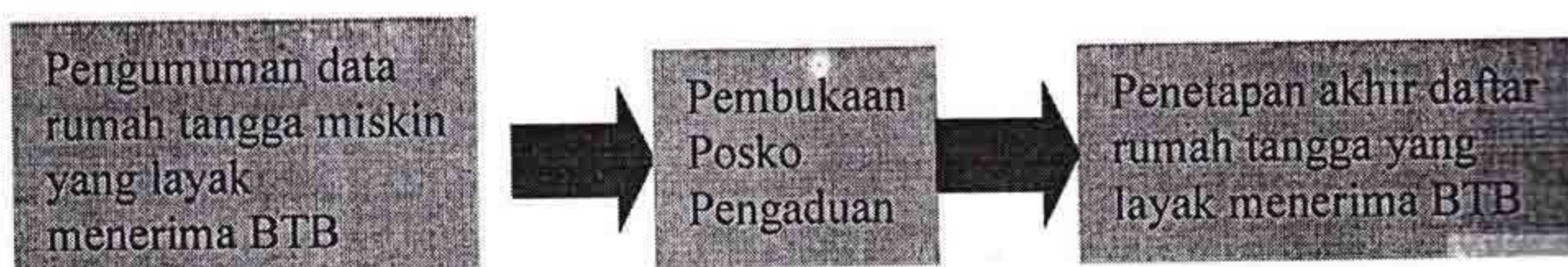


Pada gambar 2.2 terlihat perbedaan jika dibandingkan dengan model BPS. Pada model BPS tidak terdapat alur untuk komite pendataan satuan lingkungan setempat (SLS). Hal ini diperlukan untuk mengontrol subyektifitas dari ketua SLS yang sering kali muncul. Pembentukan komite pendataan ini beranggotakan tokoh masyarakat sekitar warga masyarakat miskin tersebut disamping ada aparat/ketua lingkungan dan aparatnya serta petugas pencatat. Komite ini dirasa perlu untuk menghindari atau paling tidak mengurangi berbagai potensi-konflik yang akan muncul.

Masalah pendataan tidak dapat diselesaikan dengan kebijakan yang bersifat parsial saja. Seperti apa yang dilakukan pada pendataan pada program bantuan tunai yang lalu yaitu dengan adanya pendataan ulang dimana verifikasi-pun harus dicek ulang. Jika setiap orang yang mengaku miskin tersebut ingin didata dan menerima KKB maka akan banyak sekali pendaftar yang masuk hal ini pasti mengakibatkan *moral hazard*. Untuk menghindari masalah ini maka harus dipastikan mekanisme yang dibuat adalah benar dan dapat berjalan semestinya dalam proses pendataan. Gambar 4.2 ini akan mencoba menggambarkan mekanisme yang digunakan BPS dalam proses pendataan serta akan dibuat model lain untuk perbaikan.

Data yang diperoleh dari survey tersebut bisa digunakan untuk uji publik data rumah tangga miskin. Adapun proses setelah dilakukan survey pengisian PSE.RT dapat dilihat dari gambar di bawah ini:

Gambar 2.3
Bagan Uji Data Rumah Tangga Miskin



Pengumuman data rumah tangga miskin yang layak menerima BTB ini penting untuk dilakukan mengingat sulitnya memperkirakan reaksi masyarakat atas data tersebut. Masyarakat bisa menerima data tersebut tetapi bisa juga menolak. Bersamaan dengan pengumuman tersebut juga harus diumumkan adanya posko pengaduan atau pendataan ulang.

Model Pendataan seperti pada BTB ini diharapkan dapat memperbaiki kesalahan-kesalahan yang ada pada pendataan model BLT. Keterlibatan masyarakat

menentukan rumah tangga yang layak menerima program ini memungkinkan untuk meminimalkan kesalahan dan subyektifitas pendata dan ketua SLS. Komite dalam setiap SLS ini beranggotakan elemen masyarakat baik tokoh agama, tokoh adat, dan pemuda serta pendata. Pertemuan komite dalam menentukan rumah tangga miskin ini harus dihadiri oleh seluruh elemen masyarakat tersebut dan mengisi daftar hadir. Dari pertemuan tersebut diharapkan muncul sebuah kesepakatan dalam menentukan rumah tangga miskin yang layak menerima program BTB.

Model penentuan sasaran penerima program BTB ini berbeda dengan model penentuan sasaran pada BLT. Pada model pedataan BLT ketua SLS seringkali bertindak subyektif dengan megatakan kepada petugas lapangan untuk mendata orang – orang yang dia kenal atau terkadang hanya yang mempunyai hubungan saudara. Hal ini yang terjadi di banyak daerah dan memunculkan konflik dan protes.

V. Kesimpulan

Sejak awal krisis dan mendekati krisis ekonomi tahun 1998 pemerintah telah menjalankan beberapa program sosial penanggulangan kemiskinan. Program ini bermacam-macam bentuknya dan mencakup berbagai bidang. Termasuk di dalamnya adalah bidang ketahanan pangan melalui program raskin, program pelayanan kesehatan dengan membagikan kartu kesehatan bagi masyarakat miskin, bidang pendidikan mencakup beasiswa baik untuk siswa SD, SMP, ataupun, SMU, dan program kerja padat karya, serta yang terakhir adalah Bantuan Langsung Tunai (BLT).

Tetapi sayangnya dari sekian banyak program tersebut banyak diantaranya berjalan kurang efektif serta kurang bermanfaat jangka panjang. Selain kedua masalah itu muncul juga masalah yang sangat populer dalam setiap program bantuan kepada masyarakat miskin yaitu masalah penentuan sasaran yang berhak menerima program ini. Dari beberapa kasus seperti yang dibahas di bagian sebelumnya terlihat bagaimana ketepatan penentuan sasaran bagi yang memperoleh sasaran. Semua program yang dibahas sebelumnya mengalami *mistargeting* atau kebocoran. Hal ini tentu saja berbeda-beda apa yang terjadi di setiap program maupun di setiap daerah.

Temuan dalam tulisan ini paling tidak dapat memberikan gambaran yang umum bahwa perlu terus adanya perbaikan dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi yang benar dari program yang akan dijalankan. Keterlibatan daerah dalam hal ini perlu ditingkatkan dalam usaha mensukseskan program pemerintah pusat. Bagaimanapun

peran daerah harus menjadi pertimbangan penting dalam program pemerintah selanjutnya.

Pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan harus mempertimbangkan dampaknya terhadap masyarakat yang akan memperoleh bantuan tersebut, tidak hanya berupa bantuan yang sementara dan tidak terencana. Masalah kemiskinan tidak dapat diselesaikan dengan dengan program jangka pendek dan asal-asalan. Semuanya harus diperhitungkan dampaknya. Bukan hanya programnya yang berjalan lancar tetapi juga memberikan masyarakat manfaat yang berkelanjutan.

Daftar Pustaka

- Bappenas (2003), 'Peta Kemiskinan di Indonesia' [Poverty Map in Indonesia], Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta.
- Bigman, David and Hippolyte Fofack (2000), 'Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue', *The World Bank Economic Review*, 14(1), pp. 129-145.
- Baker, J., and Grosh, M. (1994). Poverty Reduction Through Geographic Targeting: How Well Does It Work? *World Development* 22(7): 983-995.
- Coady, D. and Morley, S. (2003). *From Social Assistance to Social Development: Targeted Education Subsidies in Developing Countries* (Center for Global Development and International Food Policy Research Institute).
- Demombynes, G., Elbers, C., Lanjouw, J.O., Lanjouw, P., Mistiaen, J. and Özler, B. (2002)
 .Producing an Improved Geographic Profile of Poverty: Methodology and Evidence from Three Developing Countries. in van der Hoeven, R. and Shorrocks, A. (eds) *Growth, Inequality and Poverty: Prospects for Pro-Poor Economic Development* (Oxford: Oxford University Press).
- Duclos, J., Makdissi, P., and Wodon, Q. (2003). Poverty-Efficient Transfer Programs: the Role of Targeting and allocation Rules. CIRPÉE Working Paper 03-05. Elbers, C., Lanjouw, J.O. and Lanjouw, P. (2002). Micro-Level Estimation of Welfare. Policy Research Working Paper 2911, Development Research Group, the World Bank, Washington D.C.
- Elbers, C., Lanjouw, J.O. and Lanjouw, P. (2003). Micro-Level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometrica* 71(1): 355-64.
- Elbers, C., Lanjouw, P., Mistiaen, J., Özler, B., and Simler, K. (2004). Unequal Inequality of Poor Communities. *World Bank Economic Review* (forthcoming).
- Fujii, T. (2003). Commune-level Estimation of Poverty Measures and its Application in Cambodia. Unpublished manuscript, Dept. of Agriculture and Resource Economics, UC Berkeley.
- Gelbach, J. and Pritchett, L. (2002). Is More for the Poor Less for the Poor? The Politics of Means-Tested Targeting. *Topics in Economic Analysis and Policy*, Vol 2(1).
- Glewwe, P. (1992). Targeting Assistance to the Poor. *Journal of Development Economics* 38: 297-321.

Hentschel, J. and Lanjouw, P. (1996). Constructing an Indicator of Consumption for the Analysis of Poverty: Principles and Illustrations with Reference to Ecuador. *LSM Working Paper No.124*, DECRG-World Bank: Washington DC.

Survey BLT (2006). "Laporan BLT". Survey Hasil Evaluasi Program Bantuan Langsung Tunai BPS. Jakarta

SUSENAS. (2003). "Survey Sosial Ekonomi Nasional". Laporan Hasil Survey Badan Pusat Statistik (BPS). Jakarta

SUSENAS. (2004). "Survey Sosial Ekonomi Nasional". Laporan Hasil Survey Badan Pusat Statistik (BPS). Jakarta

SUSENAS. (2005). "Survey Sosial Ekonomi Nasional". Laporan Hasil Survey Badan Pusat Statistik (BPS). Jakarta