



for a living planet

**Pendekatan Praktis**  
Penerapan Kebijakan  
*Pro-poor Budget*

**(Kebijakan Anggaran Berpihak pada Orang Miskin)**

**Dengan contoh kasus:**  
Perlunya Kebijakan *Pro-poor Budget* Bagi Masyarakat Miskin  
Di Sekitar Kawasan Hutan Rinjani, Nusa Tenggara Barat

Seri Menanggulangi Kemiskinan Berbasis Hak Rakyat

Seri Menanggulangi Kemiskinan Berbasis Hak Rakyat

# Pendekatan Praktis Penerapan Kebijakan *Pro-poor Budget*

(Kebijakan Anggaran Berpihak pada Orang Miskin)

**DISUSUN OLEH:**  
KELOMPOK KERJA PRO-POOR BUDGET POLICY

**Tim Penyusun:**

Ade  
Diah Raharjo  
Retno Setyaningrum  
Rinusu  
Siti Wahyudini  
Sunartono  
Sintawaty

**Editor:**

Sulton Mawardi  
Andik Hardijanto  
Christine Wulandari

**Kutipan:**

WWF-Indonesia, MFP Dephut DFID, dan Ford Foundation. 2004. Seri Menanggulangi Kemiskinan Berbasis Hak Rakyat, "Pendekatan Praktis Penerapan Kebijakan Pro-Poor Budget," Dengan contoh kasus: Perlunya kebijakan Pro-poor Budget bagi masyarakat miskin di sekitar kawasan hutan Rinjani, Nusa Tenggara Barat, WWF-Indonesia, MFP Dephut DFID, dan Ford Foundation. Jakarta

**Foto Sampul:**

Situasi kehidupan masyarakat di Kampung Senaru, Kabupaten Lombok Barat yang berbatasan langsung dengan kawasan hutan Rinjani (WWF-Indonesia Program Nusa Tenggara)

**Penerbit :**

WWF-Indonesia, Ford Foundation dan MFP DFID, Jakarta 2005.

**© WWF -Indonesia**

Kantor Taman A9 Unit A-1  
Jl. Mega Kuningan Lot 8-9/A9  
Kawasan Mega Kuningan  
Jakarta 12950  
Telp. : +62 21 5761070  
Fax. : +62 21 5761080  
E-mail : [wwf-id@wwfnet.org](mailto:wwf-id@wwfnet.org)  
Website : [www.wwf.or.id](http://www.wwf.or.id)

**Dengan contoh kasus:**

**Perlunya Kebijakan *Pro-poor Budget* Bagi Masyarakat Miskin  
Di Sekitar Kawasan Hutan Rinjani, Nusa Tenggara Barat**

**DISUSUN OLEH:**  
KELOMPOK KERJA PRO-POOR BUDGET POLICY

**Tim Penyusun:**

Ade  
Diah Raharjo  
Retno Setyaningrum  
Rinusu  
Siti Wahyudini  
Sunartono  
Sintawaty

**Editor:**

Sulton Mawardi  
Andik Hardijanto  
Christine Wulandari

JAKARTA  
2005

## Kata Pengantar

*Pro poor Budget* (PpB) telah menjadi istilah yang banyak dikenal masyarakat sejak peristiwa kemiskinan di Indonesia menjadi keprihatinan dan urusan banyak orang dan lembaga baik pemerintah maupun non pemerintah di level nasional maupun internasional. Menariknya, istilah PpB itu sendiri belum diikuti dengan penjelasan yang sah dan dapat diterima oleh semua pihak. Penjelasan yang ada kebanyakan masih bersifat hipotesis. Istilah PpB diduga merupakan turunan dari istilah *Pro poor Policies*, suatu gagasan yang mengarahkan pada pentingnya kebijakan pembangunan yang berpihak pada si miskin.

Perlu adanya penggalangan komitmen dari (3) tiga aktor penting dalam perencanaan dan penganggaran yang *pro poor*, yaitu si miskin, partai politik atau Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah (DPR/D), dan Kepala Daerah atau birokrat/eksekutif. Bagi si miskin hendaknya dilakukan penguatan kelembagaan yang dipunyainya sehingga mampu mandiri dan bernegosiasi. Untuk partai politik atau DPR/D yang pada saat kampanye memakai isu kemiskinan sebagai komoditas maka sudah seharusnya mereka mengimplementasikan/ mengoperasionalkan gagasan tentang pengurangan kemiskinan, pengurangan kesenjangan pendapatan serta bagaimana konstituen parpol dan DPR/D dapat terus mengontrol janji-janji mereka. Aktor penting ketiga lainnya, Kepala Daerah atau birokrat/eksekutif mempunyai peran

yang sangat penting karena proses-proses perencanaan dan penganggaran adalah proses-proses pemerintahan yang kebanyakan diinisiasi oleh mereka. Dengan demikian diperlukan adanya petunjuk praktis bagi para kepala daerah atau birokrat/eksekutif untuk dapat merencanakan, menyusun dan melaksanakan kebijakan yang berpihak pada si miskin. Berdasarkan hal itulah, maka Kelompok Kerja *Pro-poor Budget Policy* yang berdiri sejak tanggal 23 Agustus 2004 dan beranggotakan banyak individu dan beberapa lembaga, yang salah satunya adalah WWF-Indonesia menyusun dan menerbitkan buku "Pendekatan Praktis Penerapan Kebijakan *Pro-poor Budget* (Kebijakan Anggaran yang Berpihak pada si Miskin)" sebagai salah satu buku Seri Menanggulangi Kemiskinan Berbasis Hak Rakyat.

Buku ini terdiri atas 5 (lima) bab yang menguraikan tentang Kerangka Konseptual *Pro-poor Budget*, Indikator *Pro-poor Budget*, dan Pembelajaran Praktek Pemihakan terhadap Orang Miskin (berdasarkan studi kasus di Kabupaten Jembrana Provinsi Bali dan Kabupaten Solok Provinsi Sumatra Barat). Pada halaman berikutnya dilampirkan contoh yang mengkaitkan isu kemiskinan dan pengelolaan sumberdaya alam berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh WWF-Indonesia bersama Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Mitrasamya dan Tim ECPE (*Economic Change, Poverty and Environment*) di pulau Lombok. Judul contoh yang dilampirkan yaitu tentang "Perlunya kebijakan *Pro-poor Budget* bagi masyarakat miskin di sekitar kawasan hutan Rinjani, Nusa Tenggara Barat". Sengaja pada buku ini diberikan contoh yang terkait dengan pengelolaan sumberdaya alam karena masih sangat sedikitnya referensi isu kemiskinan yang dikaitkan dengan kelestarian dan upaya mengkonservasi sumberdaya alam.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan hingga proses penerbitan buku ini dan semoga dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Diharapkan adanya saran dan masukan dari semua pihak agar penyusunan dan penerbitan buku pada edisi maupun seri berikutnya dapat lebih baik dan efektif mencapai sasaran.

Jakarta, 23 Agustus 2005

Tim Penyusun

# Daftar Isi

4	Kata Pengantar
6	I. Pendahuluan
11	II. Kerangka Konseptual <i>Pro-poor Budget</i>
22	III. Indikator <i>Pro-poor Budget</i>
26	IV. Pembelajaran Praktek Pemihakan terhadap Orang Miskin
29	V. Penutup
30	Daftar Pustaka
33	<b>Contoh Kasus:</b> Perlunya Kebijakan <i>Pro-poor Budget</i> Bagi Masyarakat Miskin Di Sekitar Kawasan Hutan Rinjani, Nusa Tenggara Barat

# I. Pendahuluan

**K**emiskinan masih menjadi masalah yang memprihatinkan banyak kalangan, baik pemerintah, non-pemerintah maupun lembaga donor. Menurut ukuran standar kemiskinan konsumsi<sup>1</sup>, Biro Pusat Statistik memperkirakan sekitar 36,1 juta jiwa atau 16,6% dari jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2004 tergolong sebagai penduduk miskin. Mengingat kemiskinan merupakan masalah multidimensi, kemiskinan konsumsi saja tidak akan mampu menjelaskan permasalahan kemiskinan yang sebenarnya, dan dalam konteks ini jumlah penduduk miskin sebenarnya lebih besar dari data tersebut. World Bank (Indonesia, Constructing) menyatakan bahwa persoalan kemiskinan berkaitan dengan ide politik dan sosial yang merefleksikan harapan-harapan dan aspirasi masyarakat. Misalnya, jika masyarakat seharusnya mampu mencukupi kebutuhan pangan, memberikan pendidikan

<sup>1</sup> Garis kemiskinan dihitung dengan cara menjumlahkan pengeluaran (rupiah) yang diperlukan untuk membayar harga makanan setara 2.100 kkal/kapita/hari dan pengeluaran minimal untuk pemenuhan kebutuhan dasar lainnya seperti pakaian, perumahan, pendidikan, pemeliharaan kesehatan, dan transportasi. Pada 2003, tingkat garis kemiskinan ditetapkan sebesar Rp138.803/kapita/bulan (perkotaan) dan Rp105.888/kapita/bulan (perdesaan). Bank Dunia (2004) memperkirakan sekitar 53,4% (114,8 juta jiwa) penduduk Indonesia hidup dengan tingkat pengeluaran kurang dari \$US 2/kapita//hari. Meskipun persentase jumlah penduduk miskin cenderung menurun sejak tahun 1999, namun kerentanan (terhadap kemiskinan) masih cukup besar.

yang layak pada anak-anak, mendapatkan pelayanan kesehatan, serta mempunyai pekerjaan, maka bila sebagian masyarakat tidak mampu melakukan hal tersebut atau tidak mendapatkan pelayanan yang selayaknya mereka dapatkan, kondisi ini menunjukkan adanya kemiskinan. Juga, jika semua masyarakat seharusnya mampu berpartisipasi dalam kehidupan sosial masyarakat, tetapi jika sebagian diantaranya tidak dapat atau tidak diikutsertakan, maka hal ini menunjukkan pula adanya kemiskinan. Singkatnya, kemiskinan adalah kondisi tidak tercapainya suatu standar kehidupan yang dianggap layak oleh masyarakat, sehingga perlu dihapuskan.

Sejalan dengan pengertian tersebut, Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK, 2005), mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya<sup>2</sup> untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi kemiskinan ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat. Definisi ini menggariskan bahwa kemiskinan sebenarnya merupakan suatu peristiwa penolakan dan tidak terpenuhinya hak, serta adanya pengakuan bahwa orang miskin terpaksa menjalani kemiskinan dan seringkali mengalami pelanggaran hak yang dapat merendahkan martabatnya sebagai manusia. Oleh karena itu, konsep ini memberikan penegasan terhadap kewajiban negara untuk menghargai, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin.

Ketika kemiskinan dimaknai secara parsial seperti kekurangan pangan atau rendahnya pendapatan, maka arus utama paradigma pembangunan yang diterapkan lebih berpihak pada gagasan pertumbuhan ekonomi tinggi tanpa

2 Meliputi hak atas pangan, pendidikan, kesehatan, pekerjaan dan berusaha, perumahan, air bersih dan sanitasi, tanah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dan hak untuk berpartisipasi dalam keseluruhan proses pembangunan.

mempedulikan kualitas pertumbuhannya itu sendiri. Pendekatan program penanggulangan kemiskinan yang kemudian dilaksanakan juga lebih bersifat sektoral dan pemberian (*charity*), seperti Jaring Pengaman Sosial (JPS) dengan berbagai variasi bentuknya. Selain itu, proses pelaksanaan program selalu bersifat *top down*, dan tanpa mempertimbangkan karakteristik kemiskinan masing-masing daerah (seragam). Akibatnya, selain hal ini justru mematikan inisiatif dan daya kreatif lokal, jenis program yang dilaksanakan juga sering kurang relevan dengan prioritas dan kebutuhan masyarakat miskin setempat. Sejarah telah membuktikan bahwa pendekatan seperti itu tidak mampu menyelesaikan akar persoalan kemiskinan secara menyeluruh.

Berdasarkan pengalaman tersebut, serta dengan adanya pengakuan cakupan permasalahan kemiskinan yang makin luas, maka upaya penanggulangan kemiskinan sudah seharusnya dilakukan dengan menggunakan paradigma kebijakan yang berbeda. Dalam konteks pelaksanaan kewajiban pemerintah, maka proses penyusunan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan Anggaran



Kelompok masyarakat penggarap lahan di dalam Cagar Alam Mutis, Nusa Tenggara Timur, sedang istirahat.

Christine Wulandari, 2005/WWF-Indonesia

Publik (AP) menjadi penting. Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional/Daerah (APBN/D) yang jelas menegaskan pemihakan pada kepentingan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak dasar kaum miskin (*Pro-poor Budget/PpB*) menjadi suatu kebutuhan untuk dilaksanakan.

*Pro-poor Budget* menjadi istilah yang populer sejak masalah kemiskinan menjadi keprihatinan dan urusan banyak pihak. Tetapi yang menarik, istilah itu sendiri tidak diikuti dengan penjabaran yang jelas dan umumnya masih bersifat hipotesis. PpB diduga sebagai turunan dari istilah *Pro-poor Policies* (PpP), yakni suatu gagasan yang mengarahkan pada pentingnya kebijakan pembangunan yang berpihak pada kaum miskin. Pada awalnya, isi dan isu utama PpP merupakan reaksi atas kegagalan berbagai program pembangunan yang dananya berasal dari hutang luar negeri. Penyusunan *Poverty Reduction Strategic Paper* (PRSP) oleh negara-negara yang memiliki beban hutang besar dan/atau berpenduduk miskin termasuk dalam konteks ini. Dengan begitu, PpP sebenarnya secara praktis telah dijalankan sebagai suatu kebijakan lembaga/negara Donor yang kemudian diadaptasi negara pengutang sebagai arahan bagi strategi penanggulangan kemiskinan.

Anggaran pendapatan dan belanja negara/daerah (APBN/D) merupakan instrumen penting kebijakan pemerintah. Sebagai suatu kebijakan, APBN/D tidak boleh hanya dipahami sekadar sebagai suatu dokumen keuangan semata, melainkan pula harus dipahami sebagai dokumen politik. Ini terjadi karena dalam perumusan dan penetapan isinya mengandung banyak aspek yang berkaitan dengan proses dan kompromi kepentingan politik. Selain itu, dokumen APBN/D itu juga merefleksikan komitmen politik dan prioritas kebijakan sosial ekonomi pemerintah. Sebagai dokumen politik, salah satu implikasinya adalah jika proses penyusunan dan pelaksanaan APBN/D berlangsung buruk atau manipulatif, maka akan berdampak antara lain pada munculnya masalah sosial dan hukum. Kecenderungan adanya protes massa, pemeriksaan dan persidangan kasus-kasus dugaan korupsi yang bersumber dari isi dan pelaksanaan APBN/D oleh pejabat eksekutif dan legislatif akhir-

akhir ini, merupakan contoh timbulnya dampak tersebut. Dalam banyak kasus, protes massa itu seringkali juga diikuti dengan pernyataan mereka bahwa proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran publik itu tidak berpihak kepada kaum miskin.

Terjadinya fenomena seperti itu memang sangat logis, karena program dan proyek yang menjadi isi pokok dalam APBN/D memiliki pengaruh langsung terhadap kehidupan masyarakat sebagai warga negara. Terutama bagi kelompok masyarakat miskin, secara sederhana dapat digambarkan bahwa kebijakan anggaran memberi pengaruh bagaimana akses dan kualitas pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar bagi anak-anak dan keluarga miskin, berapa rupiah yang harus dikeluarkan untuk menuju sekolah atau tempat kerja, dan lain sebagainya. Penghapusan subsidi atau pemotongan anggaran terutama di sektor kesehatan dan pendidikan jelas memberi pengaruh buruk pada kehidupan kelompok miskin dan rentan. Dalam konteks inilah relevansi perlunya keterlibatan masyarakat sipil dan terutama kelompok miskin itu sendiri dalam gagasan penerapan PpB.

Disamping itu, Anggaran Publik yang menegaskan prinsip *pro-poor* juga memiliki landasan konstitusional yang kuat. Landasan filosofi keuangan publik yang dianut oleh Republik Indonesia adalah kedaulatan rakyat dan bukan hanya perwujudan pengelolaan keuangan negara. Oleh karenanya, pengalokasian anggaran harus didasarkan pada aspek keberpihakan, yaitu keberpihakan pada kelompok masyarakat yang terpinggirkan secara ekonomi, sosial, politik maupun budaya.

## II. Kerangka Konseptual *Pro-poor Budget*

### 1. Pengertian

**S**ecara sederhana *Pro-poor Budget* (PpB) berarti anggaran yang memihak orang miskin atau dapat diterjemahkan pula sebagai praktek penyusunan dan pelaksanaan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja (*by design*) ditujukan untuk membuat kebijakan, program, dan proyek yang berpihak pada kepentingan masyarakat miskin. Singkatnya, PpB adalah kebijakan anggaran yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan dan atau terpenuhinya kebutuhan hak-hak dasar masyarakat miskin. Substansi pengertian PpB ini mempunyai kesamaan dengan konsep anggaran yang disebut sebagai *people oriented budget* atau anggaran yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak dasar rakyat.

### 2. Prinsip dan Aspek Pokok *Pro-poor Budget*

Secara umum prinsip pokok PpB adalah prinsip pengelolaan anggaran nasional dan daerah yang transparan, akuntabel dan partisipatif. Konsekwensinya, semua aspek yang terkait dengan proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan anggaran harus melibatkan publik. Penerapan prinsip PpB harus pula menggunakan prinsip keadilan anggaran yang biasa disebut 4E (Efisien, Efektif, Ekonomi, dan Equity/berkeadilan), serta dalam pelaksanaannya berbasiskan pada ukuran kinerja. Dalam arti bahwa setiap



Sekelompok Siswa SD pulang sekolah di Kecamatan Fatumnasi, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Nusa Tenggara Timur

Christine Wulandari, 2005/WNF-Indonesia

program, proyek, dan kegiatan harus mempunyai indikator yang jelas dan terukur. Semua elemen ini seharusnya melandasi keseluruhan aspek pentahapan penganggaran, yakni mulai dari aspek penyusunan, penerimaan, pembelanjaan dan evaluasi dampak anggaran.

#### a. Aspek Penyusunan Anggaran

Dalam praktek pengambilan keputusan kebijakan publik mengenai persoalan-persoalan yang berkaitan dengan ekonomi, sosial, kemiskinan, dan juga soal anggaran, masih sering dilakukan di belakang pintu tertutup dan hanya melibatkan segelintir elit saja atau hanya dimonopoli eksekutif-legislatif. Kelompok-kelompok masyarakat, terlebih kelompok masyarakat miskin, secara substansial tidak didorong atau diberikan kesempatan untuk berpartisipasi. Untuk itu, salah satu elemen strategi yang bisa membuka peluang bagi terciptanya kebijakan PpB adalah melalui mekanisme *participatory budgeting*. Hal ini perlu dilakukan karena pada dasarnya menjadi hak masyarakat untuk tahu, dan menjadi kewajiban pemerintah

untuk memberi tahu terhadap kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan. Dengan pelibatan rakyat secara langsung dalam proses itu, pemerintah dapat mengetahui secara tepat apa yang sungguh-sungguh dibutuhkan oleh kelompok masyarakat (miskin). Aspirasi mereka dapat dengan cepat diterjemahkan ke dalam formulasi kebijakan operasional, sehingga dapat mengurangi distorsi kebijakan.

Keterlibatan masyarakat seperti itu tidak harus diartikan sebagai mengurangi peran dan fungsi legislatif (DPR/D) maupun jajaran pemerintahan (daerah) lainnya. Mereka justru merupakan mitra dialog bagi legislatif dan eksekutif untuk bersama-sama memecahkan problem kemiskinan. Dengan penerapan pola pengambilan putusan yang bersifat partisipatif, DPR/D dan juga eksekutif justru diuntungkan, karena prinsip-prinsip pemerintahan yang transparan dan akuntabel telah dipraktekkan.

#### **b. Aspek Penerimaan**

Dalam menetapkan sumber-sumber penerimaan APBN/D, pemerintah pusat dan daerah tidak membuat kebijakan yang secara langsung membebani pengeluaran orang miskin, baik berupa pajak atau retribusi (Montgomery, *et.al*, 2002). Selain itu, yang juga sama pentingnya adalah tidak membuat kebijakan yang berdampak pada “penggusuran” hak hidup orang miskin terhadap sumber-sumber daya ekonominya, seperti penggusuran lapangan pekerjaan/berusaha, tanah, maupun sumber daya alam yang menjadi tumpuan hidupnya. Sebaliknya, pemerintah justru harus melindungi dan mengembangkan sumber daya ekonomi masyarakat miskin sebagaimana diamanatkan oleh SNPK. Hal ini perlu ditekankan karena banyak kasus menunjukkan bahwa “atas nama pembangunan”, pemerintah seringkali justru mematikan daya hidup kaum miskin.

#### **c. Aspek Pembelanjaan**

Langkah berikutnya yang dapat dilakukan pemerintah untuk menciptakan anggaran yang bersifat pro-orang miskin adalah melalui perekayasa aspek pembelanjaan. Dalam hal ini ada dua pendekatan yang dapat ditempuh sekaligus, yakni:

#### **(i). Pembelanjaan sektoral dan lintas sektor**

- Dalam praktek yang berlangsung selama ini, alokasi pembelanjaan pemerintah (pusat dan daerah) yang secara langsung ditujukan untuk program penanggulangan kemiskinan umumnya relatif kecil. Untuk mengatasi hal ini, alternatif kebijakan yang tidak kalah pentingnya adalah meningkatkan efektifitas dan efisiensi pembelanjaan yang tidak langsung berkaitan dengan kepentingan orang miskin. Artinya, pembelanjaan sektoral seperti pendidikan dasar, kesehatan, petanian, perikanan, kehutanan, infrastruktur perdesaan, dan sebagainya dapat terintegrasi satu sama lain dan kemanfaatannya diupayakan benar-benar dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat miskin.
- Pembelanjaan pemerintah untuk mendukung upaya penanggulangan kemiskinan tidak selalu harus diterjemahkan sebagai sekedar menambah belanja suatu program atau proyek tertentu. Mengingat ketersediaan dana yang terbatas, peningkatan efektivitas pembelanjaan hanya bisa dilakukan jika semua jenis pembelanjaan yang tidak efisien dan “*bad targeted*” yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat miskin (*against the poor*) dapat dikurangi.
- Strategi penanggulangan kemiskinan justru akan mengalami kekurangan/cacat secara mendasar jika tidak dikaitkan dengan dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan pembelanjaan secara umum. Untuk mengukur dampak ini, salah satu pendekatan yang dapat ditempuh adalah dengan menganalisa penerima proporsi manfaat dari belanja publik menurut kelompok penghasilan. Metode umum yang biasa digunakan adalah dengan menggolongkan masyarakat ke dalam 5 (*quintiles*) atau sepuluh (*deciles*) kelompok (dikelompokkan dari yang paling miskin sampai paling kaya), dan kemudian dilihat proporsi manfaat yang diterima oleh masing-masing kelompok. Dengan metode ini kemudian dapat disimpulkan apakah kebijakan belanja publik<sup>3</sup> bersifat: Pro-orang miskin (*progressive*), Netral, Lemah (terhadap orang miskin); dan Pro-orang kaya (*regressive*).



## (ii). Pembelanjaan untuk program penanggulangan kemiskinan

- Langkah ini ditempuh melalui peningkatan alokasi pembelanjaan program penanggulangan kemiskinan yang bersifat langsung disertai dengan penerapan prinsip pembelanjaan yang lebih baik (efektif, efisien, ekonomis dan equity). Selain itu yang perlu dilakukan adalah dengan mensinergikan program-program penanggulangan kemiskinan lintas sektoral, sehingga program penanggulangan kemiskinan di suatu daerah merupakan program multisektoral sesuai dengan karakteristik kemiskinan daerah setempat.
- Secara praktis, pendekatan untuk mencapai target program penanggulangan kemiskinan dapat dibagi menjadi 2 kategori, yaitu pertama target secara luas (*broad targeting*) dan ke dua target secara sempit (*narrow targeting*). Pendekatan pertama tidak menargetkan orang miskin secara langsung sebagai individu-individu. Penentuan target program dan proyek lebih diarahkan pada penyediaan pelayanan yang dibutuhkan kelompok miskin, misalnya alokasi anggaran untuk menyediakan pelayanan sosial dasar seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan sanitasi. Pendekatan yang ke dua, penentuan target program ditujukan langsung kepada individu, keluarga atau kelompok masyarakat yang secara tegas dinyatakan sebagai kelompok miskin. Diantara dua pendekatan ini, masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan, sehingga kombinasi dari keduanya merupakan alternatif terbaik.

### 3. Nilai Lebih *Pro-poor Budget* (PpB)

Dilihat dari urgensi hak rakyat terhadap anggaran publik, tidak adanya partisipasi rakyat, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses perencanaan dan penganggaran akan menimbulkan akibat antara lain:

3 Belanja publik bersifat: a). pro orang miskin (*progressive*) jika kelompok masyarakat miskin mendapatkan proporsi manfaat yang lebih besar daripada kelompok masyarakat kaya, b). pro orang kaya (*regressive*) jika proporsi manfaat untuk kelompok masyarakat miskin lebih kecil dibandingkan yang dinikmati oleh kelompok masyarakat kaya, dan c) netral jika proporsi manfaat yang dinikmati oleh kelompok masyarakat miskin dan kelompok masyarakat kaya relatif sama.

- Sumber penerimaan pemerintah dapat membebani kehidupan kaum miskin.
- Alokasi anggaran tidak diperuntukkan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.
- Alokasi anggaran tidak sesuai dengan kebutuhan riil masyarakat
- Alokasi anggaran lebih banyak untuk mengakomodir kepentingan elit politik.
- Pemborosan penggunaan anggaran sehingga berimplikasi pada antara lain meningkatnya hutang luar negeri.

Untuk meminimalkan terjadinya akibat-akibat seperti itu, sudah saatnya pemerintah bersama segenap komponen masyarakat menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan anggaran yang baik, di dalamnya termasuk menggunakan prinsip anggaran yang berpihak kepada orang miskin. Penerapan prinsip anggaran yang bersifat *pro-poor* mempunyai nilai lebih dibandingkan dengan penerapan anggaran yang bersifat netral atau justru anti terhadap orang miskin. Beberapa nilai lebih yang dimaksud antara lain meliputi:

- a Fungsi kesejahteraan sosial masyarakat (*social welfare function*) menjadi lebih optimal, karena untuk jumlah rupiah yang sama, tambahan nilai marjinalnya jauh lebih tinggi jika dibelanjakan untuk kepentingan kaum miskin dibandingkan jika dibelanjakan untuk kepentingan kaum kaya.
- b Mempercepat proses demokratisasi. Melalui mekanisme proses perencanaan dan penganggaran yang partisipatif, misalnya, memberikan ruang bagi kaum miskin untuk mengaktualisasikan hak-hak politiknya terhadap kebijakan anggaran publik.
- c Faktor pendorong terciptanya stabilisasi politik dan sosial, karena kepentingan kaum miskin yang selama ini cenderung tertinggalkan dan mengakibatkan frustrasi yang berkepanjangan, sekarang aspirasi mereka mendapatkan saluran yang semestinya.
- d Mempercepat proses penanggulangan kemiskinan. Dengan menerapkan PpB, upaya penanggulangan kemiskinan menjadi lebih fokus dan transparan. Kebutuhan-kebutuhan sosial dasar kaum miskin seperti sarana

kesehatan, pendidikan dan pengembangan usaha-usaha produktif menjadi lebih mudah terpenuhi.

- e Meningkatkan pendapatan bagi kelompok miskin. Meskipun PpB tidak dapat menuntaskan dimensi kemiskinan secara menyeluruh, minimal ia dapat menjadi media yang membuka peluang kaum miskin untuk meningkatkan pendapatannya. Jika aspek ini saja dapat tercapai maka implikasinya terhadap pengurangan kesenjangan distribusi pendapatan menjadi sangat berarti.
- f Meningkatkan produktivitas/kapasitas ekonomi, nasional maupun regional. Sebagai entitas ekonomi, kegiatan ekonomi kaum miskin yang terus berkembang tentunya akan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan produktivitas ekonomi.

#### 4. Pra Syarat Kebijakan *Pro-poor Budget*

*Anggaran adalah urusan yang boleh dimonopoli pemerintah. Setidaknya sampai 55 tahun Indonesia merdeka, diakui atau tidak, pemerintah telah mendudukkan anggaran sebagai sebuah persoalan yang sangat eksklusif di wilayah monopoli mereka, tanpa ruang yang memadai bagi masyarakat (Memahami Anggaran Publik, Idea Press, 2002).*

Fenomena praktek penyusunan anggaran yang berlangsung sekarang barangkali kondisinya tidak seekstrim seperti digambarkan oleh kutipan di atas, karena secara formal penyusunan anggaran telah berada dalam domain eksekutif dan legislatif. Meskipun demikian, sejauh menyangkut kepentingan publik atau hak rakyat atas anggaran, bukan berarti bahwa praktek penganggaran yang berlangsung saat ini telah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip anggaran yang baik.

Anggaran yang memihak orang miskin dapat dikatakan sebagai kebijakan yang bersifat teknis operasional, dan hanya salah satu saja dari sekian banyak kebijakan lainnya yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan secara komprehensif. Oleh karena itu terciptanya budget yang bersifat *pro-poor* mensyaratkan adanya pra-kondisi seperti adanya kehendak politik yang kuat, iklim yang mendukung, tata pemerintahan yang baik (*good governance*), kebijakan umum yang memihak orang miskin (*pro-poor policy*), kelembagaan



Banjir Musiman di halaman SMA Pembangunan Malinau, Kabupaten Malinau, Kalimantan Timur

Christine Wulandari, 2004/WWF-Indonesia

yang memihak orang miskin (*pro-poor institutions*), pertumbuhan ekonomi yang memihak orang miskin (*pro-poor growth*). Semua unsur yang bersifat *pro-poor* ini tentunya akan tercipta dengan mudah jika rejim pemerintahannya sendiri berkarakter memihak orang miskin (*pro-poor government*).

##### a. Kehendak politik

Hakikat anggaran sebenarnya adalah upaya untuk menyelaraskan antara penerimaan (yang terbatas) dengan kebutuhan yang jumlahnya relatif tidak terbatas. Akibatnya, tidak bisa dielakkan adanya keharusan untuk menentukan skala prioritas. Mengingat APBN/D merupakan anggaran publik (uang rakyat), sudah seharusnya jika pemenuhan kebutuhan hak-hak dasar warganegara menjadi agenda utama kebijakan anggaran. Dalam konteks ini, baik berdasarkan tugas dan tanggungjawab penyelenggara negara maupun kaidah ekonomi mengenai optimasi fungsi kesejahteraan masyarakat, pemenuhan kebutuhan kaum miskin sudah selayaknya mendapatkan prioritas utama. Faktor kehendak politik ini antara lain dicerminkan oleh:

- Adanya landasan legal formal mengenai komitmen kuat dan tekad keras pemerintah (pusat dan daerah) untuk memfokuskan kebijakannya pada upaya penanggulangan kemiskinan. Hal ini antara lain bisa diwujudkan melalui kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan usaha kecil, akses terhadap kredit, pedagang kaki lima, penghapusan pungli, dan sebagainya.
- Kemauan dari penyelenggara negara baik pusat dan daerah yang secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya, baik pada waktu sekarang maupun di masa mendatang.

#### b. Iklim yang mendukung

Upaya penanggulangan kemiskinan pada dasarnya merupakan tanggungjawab semua pihak, baik pemerintah (terutama) maupun non-pemerintah (swasta dan masyarakat). Percepatan upaya penanggulangan kemiskinan memerlukan kesadaran kolektif semua pemangku kepentingan yang menempatkan kemiskinan sebagai musuh bersama yang harus diperangi. Untuk menumbuhkan kesadaran kolektif ini antara lain dapat dilakukan dengan kampanye sosial secara intensif melalui berbagai media informasi.

#### c. Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Tata kelola pemerintahan merupakan suatu konsep lama yang berasal dari teori politik- demokrasi awal yang membahas hubungan antara penguasa dengan rakyat, dan oleh karenanya *good governance* antara lain dapat dimaknai sebagai pemerintahan yang menyediakan pelayanan publik yang efisien, sistem peradilan yang dapat dipercaya, dan sebuah administrasi pemerintahan yang jujur, transparan, sederhana, efisien dan bertanggungjawab kepada publik. Secara umum *good governance* berkaitan erat dengan penerapan manajemen pembangunan yang baik, sehingga dapat menciptakan suatu lingkungan yang mendukung berlangsungnya pembangunan yang berkelanjutan dan merata (Bank Dunia, 1992).

Selain itu, *good governance* juga mengandung aspek desentralisasi yang

kuat, dalam arti pemerintah pusat mendesentralisasikan sebagian besar fungsinya kepada pemerintah di bawahnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *good governance* merupakan suatu konsep multidimensi yang terdiri dari variabel politik, ekonomi, dan sosial budaya yang menentukan apakah kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah dapat mencapai tujuan yang ditargetkan dan menaikkan kesejahteraan masyarakat. Lebih spesifik, hal ini antara lain ditandai oleh adanya keterbukaan, pertanggungjawaban publik, penegakan hukum, penghapusan birokrasi yang menyulitkan, penghapusan korupsi di semua lini (tingkat atas - bawah) dan skala (kakat-teri), serta koordinasi lintas lembaga dan pelaku yang baik.

Meskipun tata kelola pemerintahan merupakan konsep lama, namun baru dalam dekade terakhir konsep ini mendapat perhatian cukup besar dari banyak kalangan. Perkembangan demikian antara lain disebabkan oleh kenyataan bahwa hutang/bantuan bilateral dan multilateral dari negara maju ke negara sedang berkembang umumnya telah gagal mencapai tujuannya (seperti penanggulangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan). Hal ini terjadi karena kapasitas administratif pemerintahan negara sedang berkembang sangat buruk dalam mengelola proyek-proyek hutang/bantuan, serta maraknya praktek kolusi-korupsi-nepotisme (KKN) dalam melaksanakan program tersebut. Berdasarkan pengalaman selama ini, pelajaran yang dapat dipetik mengenai *good governance* dan penanggulangan kemiskinan adalah:

- Tanpa tata kelola pemerintahan yang baik, dana untuk penanggulangan kemiskinan yang jumlahnya terbatas tidak dapat digunakan secara baik. Selain itu, pertumbuhan ekonomi yang berkualitas yang sangat diperlukan untuk membantu kaum miskin keluar dari kemiskinannya tidak tercipta akibat kurangnya transparansi, partisipasi publik, maraknya praktek KKN, serta adanya praktek sistem peradilan yang tidak dapat dipercaya.
- Tata kelola pemerintahan yang baik sangat diperlukan apabila seluruh aspek kemiskinan ingin dituntaskan; tidak hanya melalui kenaikan pendapatan saja, tetapi juga melalui peningkatan kemampuan kaum miskin dalam memanfaatkan peluang ekonomi, politik, dan sosial (Blaxall, 2000; Eid, 2000).

#### d. Pertumbuhan ekonomi yang memihak orang miskin (*Pro-poor Growth*)

Tujuan akhir upaya penanggulangan kemiskinan adalah membebaskan masyarakat dari kemiskinan dan mengangkat harkat dan martabat mereka agar menjadi warganegara dengan seluruh hak, kewajiban dan tanggungjawabnya. Salah satu strategi mendasar yang seharusnya ditempuh adalah dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi kaum miskin untuk berpartisipasi sepenuhnya dalam proses pembangunan ekonomi, politik dan sosial. Pemerintah harus menciptakan suatu kondisi pertumbuhan ekonomi yang tidak semata tinggi, tetapi juga dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat, termasuk penduduk miskin (*pro-poor growth*). Kebijakan dan program pembangunan ekonomi seharusnya dititikberatkan kepada sektor ekonomi riil yang secara langsung maupun tidak langsung menyentuh kehidupan mayoritas kaum miskin, seperti pertanian, perikanan, usaha kecil menengah, dan sektor informal.

Landasan paradigma kebijakan pembangunan yang selama ini lebih banyak menciptakan konglomerasi, seharusnya diubah menjadi paradigma kebijakan yang lebih memihak kepada kelompok masyarakat "pinggiran". Pemberdayaan perekonomian rakyat, pencabutan berbagai peraturan dan kebijakan pemerintah (daerah) yang mempersempit akses ekonomi masyarakat miskin, penghentian pungutan-pungutan terhadap petani, nelayan, peternak dan sebagainya merupakan contoh kebijakan yang berdampak positif terhadap masyarakat miskin.

#### e. Identifikasi siapa kaum miskin dan kebutuhannya

Selain pra-syarat kebijakan seperti diuraikan sebelumnya, penerapan *pro-poor budget* mutlak memerlukan pra-syarat teknis dalam bentuk ketersediaan data dasar (*data base*) mengenai multidimensi kemiskinan secara benar. Hal ini dikarenakan program penanggulangan kemiskinan akan berlangsung lebih efektif jika data dan informasi terbaru mengenai intensitas, sebaran geografis, jenis kemiskinan, dan faktor-faktor penyebabnya, serta skala prioritas kebutuhan orang miskin, diketahui dengan benar. Kesalahan dalam menentukan siapa, di mana dan bagaimana kehidupan kaum miskin, akan berakibat tidak tercapainya tujuan program penanggulangan kemiskinan.

### III. Indikator *Pro-poor Budget*

**S**ebagai suatu konsep yang relatif baru, *pro-poor budget* (PpB) belum mempunyai kriteria indikator (tolok ukur) operasional yang permanen. Meskipun demikian, sejalan dengan definisi PpB yang dikemukakan di atas dan dengan meminjam beberapa prinsip penyusunan anggaran yang baik, maka buku ini menyodorkan beberapa indikator untuk mengukur apakah kebijakan publik yang terkait dengan perencanaan dan pelaksanaan anggaran sudah bersifat *pro-poor* atau belum. Indikator PpB ini dapat dibagi menjadi dua kategori, yakni indikator kualitatif dan indikator kuantitatif.

#### 1. Indikator kualitatif

Beberapa indikator yang secara kualitatif dapat dijadikan ukuran dalam penerapan anggaran yang berpihak pada orang miskin meliputi antara lain:

##### (i). Aspek Penyusunan Anggaran

Proses penyusunan anggaran harus dilakukan dengan prinsip partisipatoris, transparan, akuntabilitas dan adanya kontrol masyarakat. Indikator demikian mensyaratkan:

- Perumusan anggaran dilakukan melalui *public hearing*, debat di media masa, dan proses pengambilan keputusan politik dilakukan secara terbuka.
- Masyarakat dari berbagai pihak (para pemangku kepentingan, khususnya

kelompok masyarakat miskin) harus didorong untuk menggunakan hak dan diikutsertakan dalam proses penyusunan program dan anggaran, serta dalam monitoring dan evaluasi.

- c. Adanya korelasi yang kuat antara kondisi aktual kebutuhan masyarakat dengan program dan nilai alokasi anggaran

#### (ii). Aksesibilitas

- a. Publik dapat dengan mudah mengakses informasi, data, serta capaian program pembangunan, khususnya program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan daerah.
- b. Hasil kinerja proses penyusunan anggaran yang partisipatif dan transparan harus dipublikasikan melalui berbagai media massa (cetak dan elektronik).

#### (iii). Analisa dampak

Setiap kebijakan dan program pemerintah yang berbasis hak-hak dasar rakyat yang berkarakteristik lokal dapat dirasakan langsung manfaatnya oleh kaum miskin. Selain itu, setiap kebijakan dan program selalu dievaluasi dampaknya, baik dampak umum yang mencakup aspek ekonomi, politik dan sosial, maupun dampak khusus yang terjadi dalam suatu sektor atau program/proyek tertentu. Hasil evaluasi dampak ini kemudian dijadikan acuan untuk merumuskan anggaran/program pada siklus anggaran tahun berikutnya.

#### (iv). Responsifitas

Pemerintah pusat dan daerah harus bersikap dan bertindak responsif dan peka terhadap kebutuhan riil masyarakat miskin, serta arif dalam menyikapi konflik-konflik kepentingan dan hak-hak masyarakat miskin terhadap sumberdaya alam dan sumberdaya sosial (di dalamnya termasuk ekonomi, politik, sosial dan budaya).

### 2. Indikator kuantitatif

Beberapa indikator yang secara kuantitatif dapat dijadikan ukuran dalam penerapan anggaran yang berpihak pada orang miskin meliputi antara lain:

#### (i). Alokasi Anggaran

Untuk menunjukkan bahwa pemerintah mempunyai komitmen tinggi terhadap upaya penanggulangan kemiskinan, antara lain dapat dilakukan melalui pencantuman secara eksplisit mata anggaran pembelanjaan tersendiri. Sebagai *rule of thumb* (prinsip sederhana), misalnya untuk pemerintah daerah: alokasi anggaran untuk pos penanggulangan kemiskinan dalam APBD setidaknya berbanding lurus dengan jumlah orang miskin atau bobot permasalahan kemiskinan yang dihadapi oleh masing-masing daerah. Untuk pemerintah pusat, sebagai langkah awal, harus mulai mengalokasikan anggaran pendidikan dan kesehatan sesuai dengan tuntutan UUD 1945 hasil amandemen, disertai dengan rincian mata anggaran yang benar-benar sesuai dengan pemenuhan kebutuhan rakyat.

#### (ii). Penerimaan Anggaran

Aspek ke dua yang dapat direkayasa oleh pemerintah (pusat dan daerah) dalam rangka membuat anggaran yang pro-orang miskin adalah melalui penetapan sumber-sumber penerimaan yang tidak membebani orang miskin, langsung maupun tidak langsung. Bagi pemerintah daerah, sebagai contoh, antara lain dapat melakukan:

- Tidak membuat kebijakan pungutan daerah yang secara langsung membebani orang miskin. Misalnya dengan membebaskan mereka dari keharusan membayar pengobatan di Puskesmas, SPP, retribusi KTP, dan sebagainya.
- Tidak membuat kebijakan pungutan daerah yang secara tidak langsung membebani orang miskin. Misalnya pajak dan atau retribusi daerah yang



Keluarga pemungut daun kayu putih di Taman Nasional Wasur, Papua

dikenakan terhadap hasil produksi kehutanan, pertanian, perikanan, peternakan, industri rumah tangga, industri kecil, yang diproduksi oleh kelompok masyarakat miskin.

Jika dua opsi tersebut tidak dapat dilaksanakan, setidaknya pemerintah dapat membuat kebijakan pungutan yang bersifat progresif, yakni mengenakan tarif khusus (lebih murah) terhadap kelompok masyarakat yang dikategorikan miskin.

#### (iii). Pembagian DAU yang Adil

Beberapa pihak menilai formula DAU yang berlaku sekarang kurang representatif, karena variabel yang digunakan untuk menyusun bobot daerah maupun potensi ekonomi daerah sifatnya 'statis'. Variabel demikian tidak mampu mengakomodasi atau mengapresiasi kinerja/prestasi pemerintah daerah. Sebagai contoh, jumlah penduduk miskin menjadi variabel DAU, namun kinerja pemerintah daerah dalam hal penurunan proporsi jumlah penduduk miskin justru tidak termasuk di dalamnya. Untuk itu formula DAU seharusnya memasukkan pula variabel yang sifatnya dinamis atau variabel yang mampu mencerminkan kinerja pemerintah daerah antar tahun anggaran. Jika pelibatan variabel dinamis seperti itu dibarengi pula dengan penerapan mekanisme sistem '*performance-based financial incentive*', (insentif finansial berdasarkan kinerja) maka hal ini dapat membuka peluang bagi terciptanya kompetisi yang sehat antar daerah.

#### (iv). Targeting

Kebijakan *Pro-poor Budget* di pusat dan daerah yang diterjemahkan dalam bentuk program penanggulangan kemiskinan harus benar-benar sampai pada sasaran penerima manfaat (siapa, dimana, serta adanya evaluasi periodik terhadap indikator kinerja dan dampak program). Selain benar dalam targeting, kesungguhan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan harus dijabarkan dalam bentuk penetapan target penurunan jumlah penduduk miskin secara kuantitatif. Misalnya, tiap tahun anggaran pemerintah menetapkan target penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 30% dari proporsi penduduk miskin pada tahun berjalan.

## IV. Pembelajaran Praktek Pemihakan Terhadap Orang Miskin

**K**onsep dan prinsip *pro-poor budget* beserta beberapa prasyarat kebijakan yang menyertainya, bukanlah merupakan konsep yang bersifat utopia (mimpi). Secara riil konsep itu sangat *implementable* sehingga dapat diterapkan dalam kehidupan pemerintahan sehari-hari. Dalam konteks ini, belajar dari pengalaman daerah-daerah tertentu, seperti Kabupaten Jembrana (Propinsi Bali) dan Solok (Propinsi Sumatera Barat) yang dianggap berhasil dalam meningkatkan kesejahteraan rakyatnya, beberapa kunci sukses yang dijalankan oleh pemerintah kabupaten (Pemkab) setempat antara lain meliputi:

- a. Pemkab mempunyai keberpihakan kepada kepentingan masyarakat miskin. Dalam praktek, keberpihakan ini diwujudkan dalam bentuk memprioritaskan program pembangunan dan pengalokasian anggaran yang berkaitan dengan kebutuhan dasar masyarakat, seperti bidang pendidikan, kesehatan dan peningkatan kegiatan ekonomi. Kabupaten Jembrana, misalnya, yang mempunyai jumlah penduduk 221,616 jiwa (2003) dengan kapasitas APBD yang tergolong "miskin", yakni hanya sebesar Rp 193 milyar (2003), ternyata mampu melakukan karya besar dalam bentuk: membebaskan SPP bagi seluruh siswa sekolah negeri (SD, SLTP, SMU dan SMK), memberikan beasiswa bagi siswa sekolah swasta, membebaskan biaya obat dan dokter bagi seluruh warga, membebaskan

biaya rumahsakit bagi keluarga miskin, memberikan dana talangan untuk menjaga harga hasil panen, serta mampu memberikan dana bergulir untuk usaha bagi kelompok masyarakat.

- b. Serius memberantas korupsi dan menjalankan *good governance*. Langkah-langkah nyata yang telah dijalankan antara lain mencakup:
- Kepala daerah mempunyai komitmen tinggi dan memberikan keteladanan nyata dalam pemberantasan korupsi, yang kemudian ditularkan kepada para pejabat di lingkungannya.
  - Memperkecil peluang terjadinya korupsi dengan memberlakukan sistim kerja pemerintahan yang transparan dan akuntabel dalam pelaksanaan anggaran. Di Kabupaten Solok, sistem ini dibakukan dalam Perda tentang Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan dan Partisipasi Masyarakat. Perda ini diantaranya menegaskan tentang keharusan pemerintah daerah untuk menginformasikan secara transparan dan memberikan kemudahan akses publik terhadap dokumen-dokumen yang mempunyai dampak terhadap kehidupan publik.
  - Adanya sanksi yang tegas terhadap para pelaku korupsi, yaitu dengan cara menurunkan pangkat, menunda kenaikan pangkat, menunda kenaikan gaji berkala, membeastugaskan, memberhentikan dan bahkan pemecatan dengan tidak hormat.
  - Meningkatkan kesejahteraan pegawai.
  - Transparan dalam proses tender proyek dan pemangkasan jalur birokrasi. Di Kabupaten Solok, sebagai contoh, untuk mengurus 21 jenis perizinan dapat dilakukan melalui korespondensi dengan menggunakan jasa pos.
  - Di Kabupaten Jembrana, pemda setempat membentuk Tim Standarisasi Harga dalam pengadaan barang pemerintah.
  - Menyalurkan langsung dana perbaikan infrastruktur kepada Kelompok Masyarakat.

- c. Melibatkan lembaga masyarakat dan adat secara aktif dalam pelaksanaan program pembangunan wilayah.
- d. Menjalankan prinsip partisipatoris dan transparansi dalam proses perencanaan pembangunan, penganggaran, serta pemantauan kegiatan proyek pembangunan.

Dilihat dari kemampuan keuangannya, Kabupaten Jembrana dan Solok jelas bukan merupakan kabupaten "kaya", bahkan dapat dikategorikan sebagai kabupaten "miskin". Pertanyaannya, mengapa mereka secara nyata mampu melaksanakan terobosan-terobosan kebijakan ideal yang bagi sebagian besar daerah lainnya hanya merupakan impian? Untuk menjawab pertanyaan ini kuncinya hanya terletak pada satu kata: kemauan. Kedua pemerintah kabupaten ini telah membuktikan: mereka mau, terutama dalam memposisikan diri sebagai penyelenggara negara sebagaimana mestinya dan akhirnya mampu berbuat yang terbaik bagi rakyatnya.

## V. Penutup

**K**emiskinan merupakan salah satu tragedi terbesar kemanusiaan karena dampak utamanya bersifat de-humanisasi. Sampai sekarang tragedi ini belum bisa ditanggulangi secara tuntas, bahkan di beberapa kawasan justru menunjukkan gejala yang makin parah. Selain karena alasan kemanusiaan dan moral, memerangi kemiskinan merupakan upaya yang sangat rasional ditinjau dari banyak kepentingan. Penanggulangan kemiskinan, antara lain dapat mendorong pertumbuhan ekonomi (melalui peningkatan produktivitas), mempercepat proses demokratisasi, mengurangi konflik dan kekerasan dalam masyarakat dan rumahtangga, dan lain sebagainya.

Filosofi dan definisi kemiskinan yang makin luas cakupannya mengharuskan strategi penanggulangannya bersifat multidisiplin, lintas sektoral dan terus berkelanjutan. Pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dalam setiap kebijakan pemerintah, baik dalam bidang ekonomi, sosial dan politik, merupakan langkah awal untuk menanggulangi kemiskinan secara terpadu dan sistematis. Meskipun demikian, mengingat banyaknya komponen kebijakan yang sebenarnya dapat digunakan sebagai instrumen teknis kebijakan pemerintahan, maka kuncinya justru terletak dan tergantung pada sifat rejim pemerintah itu sendiri. Jika suatu rejim pemerintahan mempunyai karakter yang memihak kaum miskin, maka berbagai kebijakan publik, institusi, birokrasi, dan anggaran yang diterapkan akan dengan sendirinya mempunyai kecenderungan untuk berpihak kepada kaum miskin. Hal sebaliknya akan terjadi bila rejim pemerintahan yang berkuasa lebih sibuk dengan dirinya sendiri, dan mengabaikan kepentingan kaum miskin dan rentan.

## Daftar Pustaka

- Anonim, 2001. *Summary of Proceedings on Training of Trainers Program on Public Expenditure Management*, June 2001, Tokyo.
- BKPK, SMERU, 2001. *Paket Informasi Dasar Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta
- Blaxall, John. 2000. 'Governance and Poverty', Makalah dipresentasikan pada The Joint Workshop on Poverty Reduction Strategies in Mongolia, The World Bank, Ulan Bator, Mongolia, October 4 to 6. Diambil dari <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/events/mongolia/gov.pdf>.
- Dillon, H.S. 2001. *Paradigma Ekonomi yang Pro Kaum Miskin dan Pro Keadilan: Belajar dari Kesalahan Masa Lalu*. Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.
- Eid, Uschi. 2000. 'Good Governance for Poverty Reduction', Makalah dipresentasikan pada The Asian Development Bank Seminar on The New Social Policy and Poverty Agenda for Asia and the Pacific, Chiang Mai, Thailand, May 5, 2000. Diambil dari <http://www.uschi-eid.de/docs/000505-poverty.htm>.
- Irwan, Alexander. 2005. *Kesenjangan antara Partisipasi dan Kesejahteraan*. Forum Regional FPPM Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif: Refleksi dan Kerangka Kerja ke Depan. Lombok, 27-28 Januari 2005.
- Jasmira, Thia, et al, 2001. *Analisa Peringkat Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota*. Ekonomi dan Keuangan Indonesia Vol. XLIX No. 4, 2001. Universitas Indonesia. Jakarta
- Joel Slemrod, 1992. *Why People Pay Taxes*, The University of Michigan Press. Michigan.
- KIKIS, 2002. *Kampanye Advokasi Kebijakan Alternatif Penanggulangan Kemiskinan Struktural*.
- Kompas Online. (2003). *Mari Kita Mulai dari Solok*. 25 Oktober 2003.
- Mastuti, Sri, Rinusu, 2003. *APBD yang Responsif Gender*. CiBa. Jakarta.



- Mawardi, Sulton, Sudarno Sumarto, 2002. Kebijakan Publik yang Memihak Orang Miskin (Fokus: Pro-Poor Budgeting). Makalah disampaikan pada Pelatihan F-KAB dan KR P2TPD, Yogyakarta, 24 Oktober 2002. SMERU. Jakarta.
- Mega, Fakhruisyah, 2004. "Menata Sistem Politik Anggaran yang Berpihak pada Kaum Miskin", dalam *Daulat Rakyat*, Dasar Kebijakan Anti Pemiskinan. GAPRI. Jakarta
- Montgomery, Roger, Sudarno Sumarto, Sulton Mawardi, Syaikhul Usman, Nina Toyamah, Vita Vebriary & John Strain. 2002. 'Deregulation of Indonesia's Interregional Agricultural Trade', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 38(1), pp. 93-117. Australian National University. Canberra.
- Richard.A, Musgrave & Peggy Musgrave, 1991. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*, Erlangga, Jakarta.
- Rinusu, 2005. Bahan Materi Pelatihan Penyusunan Anggaran Kinerja (*Performance Budgeting*) untuk Pejabat Pemda dan DPRD di Indonesia. Ciba. Jakarta.
- Rinusu, Sri Mastuti, 2003. *Panduan Praktis Mengontrol APBD*. CiBa, Jakarta
- Roy T. Meyers, 1999. *Handbook of Government Budgeting*, Jossey-Doss San Fransisco, California.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, Alex Arifianto, 2003. Otonomi Daerah, Tata Kelola Pemerintahan, dan Pengentasan Kemiskinan. Makalah disampaikan pada Konggres Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ESEI) Ke-XV, Malang, 13-15 Juli 2003. SMERU. Jakarta
- Soetrisno, 1984. *Dasar-Dasar Ilmu Keuangan Negara*. FE-UGM, Yogyakarta.
- Suhirman. LESUNG Edisi III No. 1, November 2004. Perencanaan dan Penganggaran Daerah: Sudah Pro-Poor kah? FPPM. Bandung
- World Bank, 2001. *Indonesia, Constructing a New Strategy for Poverty Reduction*. World Bank. Jakarta
- World Bank. 1992. *Governance and Development*. World Bank. Washington, DC.
- World Bank, 2004. *Laporan Pembangunan Dunia, Mewujudkan Pelayanan Umum bagi Masyarakat Miskin*. World Bank. Jakarta/Washington
- Yayasan TiFA, 2005. *Semua Bisa seperti Jembrana Kisah Sukses Sebuah Kabupaten Meningkatkan Kesejahteraan Rakyatnya*. Yayasan Tifa. Jakarta
- Anonim, 2001. *Summary of Proceedings on Training of Trainers Program on Public Expenditure Management*, June 2001, Tokyo.

## ■ Contoh Kasus

# Perlunya Kebijakan *Pro-poor Budget* Bagi Masyarakat Miskin

## Di Sekitar Kawasan Hutan Rinjani, Nusa Tenggara Barat

Sebesar 2,4 juta jiwa atau 27,7 % dari total jumlah penduduk pulau Lombok termasuk miskin. Keberadaan mereka menyebar pada beberapa wilayah, terutama di pinggiran kawasan hutan, di daerah tanah kering, dan kawasan pesisir yang merupakan kantong-kantong kemiskinan di pulau Lombok.

Sementara itu diketahui, sekitar 600 ribu jiwa dari total penduduk tinggal di sekitar kawasan hutan Rinjani dan diketahui bahwa 70% diantaranya dikategorikan miskin (ECPE, 2002). Pada cakupan wilayah yang sama, hasil eksplorasi LSM Mitrasamy dan WWF-Indonesia program Nusa Tenggara pada tahun 2003, masyarakat di 3 (tiga) desa Sesaut (Kabupaten Lombok Barat), Setilling (Kabupaten Lombok Tengah), dan Gawah Akar (Kabupaten Lombok Timur) memperkuat temuan ECPE. Kajian tersebut, yang ditujukan untuk memahami kemiskinan berdasar perspektif lokal, mendeskripsikan karakter kemiskinan setempat banyak berkaitan dengan faktor-faktor seperti: jenis pekerjaan dan penghasilan, pemilikan, pendidikan, jumlah tanggungan keluarga, kemampuan menyekolahkan anak, alokasi waktu kerja, pola makan, perilaku kesehatan, dan bentuk rumah. Menurut Markum dkk. (2005), jumlah penduduk miskin di ketiga desa tersebut cukup tinggi walaupun telah banyak dilakukan berbagai program pembangunan oleh pemerintah.

Telah banyak disadari, kemiskinan yang dialami penduduk di sekitar kawasan hutan sangat membutuhkan perhatian. Degradasi hutan --yang jelas berkait dengan aktivitas eksploitasi secara besar-besaran maupun karena pengambilan kebijakan kehutanan yang menegasikan (mengabaikan) suara dan potensi masyarakat sekitar hutan--- menegaskan pola kemiskinan yang terjadi berkait langsung dengan pengelolaan hutan yang salah. Hutan kehilangan fungsi utamanya. Pengelolaan kawasan hutan telah gagal untuk melayani dan mendukung peningkatan kesejahteraan penduduk yang hidup dan tergantung pada sumber daya hutan.

Dengan begitu, degradasi hutan jelas memperkokoh situasi ketidakadilan di kawasan hutan di tengah kuatnya ratifikasi hak negara menguasai sumber daya hutan yang terus memberlakukan pembatasan terhadap akses masyarakat di sekitar kawasan hutan tersebut. Akibatnya, masyarakat melakukan berbagai kegiatan yang melanggar pembatasan-pembatasan tersebut atau melakukan kegiatan-kegiatan yang illegal karena mereka harus memenuhi kebutuhan hidupnya. Situasi dan dampak degradasi hutan menunjukkan dengan jelas tentang tidak terkendalinya kegiatan-kegiatan illegal termasuk illegal *logging*. Sementara itu, dalam wilayah dan kasus tertentu seperti yang terjadi di kawasan konservasi, pengambilan kebijakan perlindungan sumber daya alam dilakukan dengan menyingkirkan suara, perspektif dan potensi masyarakat di sekitarnya. Situasi ini membuat fungsi ekosistem dari kawasan hutan tidak berfungsi, serta sekaligus memandang dan membuat hutan hanya penting untuk melayani tujuan-tujuan konservatif dari penetapan (kebijakan) sebagai kawasan konservasi itu sendiri. Artinya, apa yang terjadi pada 3 (tiga) desa di kawasan hutan Rinjani tersebut di atas adalah tidak lepas dari gambaran situasi ini.

Ada kasus-kasus penebangan tanpa ijin yang dilabelkan dilakukan masyarakat di sekitar kawasan hutan yang tidak selalu menyadari bahwa memang sumber daya hutan merupakan asset penting bagi mereka. Hal tersebut terjadi karena upaya pengaturan akses bagi

masyarakat terhadap sumberdaya hutan tidak pernah dilakukan. Sebaliknya, yang terjadi adalah peningkatan pengamanan kawasan hutan, termasuk dalam penyelesaian konflik dan sengketa di kawasan hutan berkait dengan tuntutan hak masyarakat di sekitar hutan. Tradisi pengelolaan hutan semacam ini nampak dipengaruhi oleh kepentingan pencapaian keuntungan ekonomi berdasar pengelolaan hutan yang berbasis pada penguasaan negara. Hal ini menegaskan kecenderungan pandangan umum bahwa memang kebijakan di sektor kehutanan tidak memiliki format kebijakan untuk penanggulangan kemiskinan, terutama yang ditujukan pada penghapusan kemiskinan masyarakat yang hidup dan tinggal di sekitar kawasan hutan.

#### **Situasi lokal dan kebutuhan format kebijakan penanggulangan kemiskinan di sektor kehutanan**

Kebijakan yang berubah-ubah (kasus Gawah Akar), penyelundupan kebijakan, yaitu memanfaatkan kebijakan penebangan kayu limbah untuk penebangan bukan kayu limbah (kasus Sesaot), dan ketidakjelasan kewenangan struktur dan kelembagaan (kasus Setilling) memberikan contoh-contoh faktual bahwa kebijakan yang tidak tepat akan bermuara pada munculnya berbagai konflik di masyarakat, dan pada akhirnya akan berakibat pada kerusakan sumberdaya hutan. Tertutupnya komunikasi dan dialogis diantara pengambil keputusan dengan masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan termasuk kebijakan anggaran, merupakan faktor utama yang menyebabkan kebijakan menjadi tidak akomodatif dan tidak realistis.

Dihadapkan pada situasi lokal seperti ini maka jelaslah sudah menjadi kebutuhan untuk memperbaiki kebijakan yang ditujukan pada pengelolaan sumber daya hutan agar lebih memperhitungkan hak dan kepentingan masyarakat di sekitar kawasan hutan yang berbasis masyarakat. Alasan penghapusan kemiskinan bagi mereka yang hidup dan bergantung pada sumber daya hutan itu hendaknya diyakini sebagai alasan yang sah bagi keberadaan dan masa depan kebijakan pengelolaan sumber daya hutan yang berbasis masyarakat. Di sini



Ridha Hakim, 2004/WWF-Indonesia

Masyarakat Sesaot yang sedang memikul pisang yang merupakan hasil kebunnya.

terdapat kebutuhan untuk formulasi kebijakan di sektor kehutanan yang memberdayakan, membuka akses partisipasi secara sejati, dan mempertimbangkan dengan baik suara, perspektif dan potensi masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan. Dengan demikian, kebijakan tersebut berkemampuan untuk lebih transparan, dan memiliki langkah-langkah yang jelas, terukur, dan dapat dipertanggungjawabkan untuk penghapusan kemiskinan di kawasan hutan.

Seperti yang dilaporkan oleh Mitrasmya (2003), masyarakat ketiga desa tersebut di atas telah mengungkapkan harapan-harapan yang dinyatakan atas dasar pengalaman hidupnya:

- Masyarakat diikutsertakan dalam perencanaan
- Pihak-pihak lain yang berada di luar komunitas masyarakat sebaiknya berperan sebagai fasilitator dan mendampingi proses-proses selanjutnya serta tidak mendominasi
- Program mempunyai perspektif jangka panjang

- Perumusan aturan hendaknya disepakati dan dipatuhi oleh masyarakat dan pihak-pihak lainnya yang terkait seperti dinas kehutanan
- Perlu ada sistem kerja kolaborasi

Ketika dilakukan penelusuran lebih dalam ke akar masalah kerusakan hutan di pulau Lombok maka semakin memperjelas adanya 5 (lima) faktor penyebab kerusakan hutan di wilayah ini, yaitu: ketidaktepatan dan inkonsistensinya hukum dan kebijakan, peminggiran akses dan kontrol masyarakat terhadap sumberdaya hutan, sistem tata niaga kayu yang tidak kondusif, bias operasional pengelolaan hutan dan adanya pengaruh perubahan makro.

Belajar dari berbagai persoalan yang muncul dari masalah-masalah lokal, sebagai contoh seperti yang diuraikan dalam buku ini (yaitu tentang kemiskinan yang terjadi di sekitar kawasan Rinjani – Nusa Tenggara Barat) maka pemerintah daerah harus menetapkan bahwa pengembangan format kebijakan penanggulangan kemiskinan di sektor kehutanan yang diadaptasikan dengan perencanaan kebijakan dan alokasi anggaran dari wilayah setempat merupakan program yang mendesak dan penting. Identifikasi masalah hak-hak dasar berkaitan dengan masalah kemiskinan masyarakat di sekitar kawasan hutan sepatutnya diintegrasikan dengan inisiatif untuk menyusun prioritas alokasi anggaran melalui APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Dalam konteks inilah gagasan kebijakan *pro poor budget* diajukan sebagai suatu inisiatif kebijakan di bidang anggaran yang sengaja (*by design*) ditujukan untuk membuat kebijakan, program, dan proyek yang berpihak pada kepentingan masyarakat miskin yang hidup dan tinggal di sekitar kawasan hutan

## Bahan Bacaan

ECPE Report 2002, *Economic Change, Poverty and Environment*,  
WWF-Indonesia

Markum, Sutedjo, E.B., dan Hakim, M.R. 2005, *Dinamika Hubungan  
Kemiskinan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Pulau Kecil:  
Kasus Pulau Lombok*, WWF-Indonesia. Mataram.

Mitrasamya 2003, *Laporan Pengumpulan Informasi Konservasi dan  
Kemiskinan untuk Pengembangan Sistem Pengelolaan Hutan  
Berbasis Masyarakat di Pulau Lombok*, Kerjasama WWF-Indonesia  
Program Nusa Tenggara.

Mukherjee, N., Hardjono, J., Carrierre, E. 2002. *Masyarakat, Kemiskinan  
dan Matapencaharian: Matarantai Pengurangan Kemiskinan di  
Indonesia*. Bank Dunia dan DFID. Jakarta.



**ff**  
Ford Foundation



DEPHUT-DFID

ISBN 979-25-1040-0



9 789792 510409 >