

BAB 5
HASIL PENELITIAN PERBANDINGAN PERILAKU ALOKASI
ANGGARAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KOTA
PEKALONGAN PADA ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA
DAERAH KOTA PEKALONGAN TAHUN 2005-2008

Pemaparan hasil penelitian dimulai dari situasi umum tingkat nasional dengan mencoba menganalisa secara umum melalui *Public Expenditure Analysis (PEA)* yang dikembangkan World Bank. Teknik ini dapat dipergunakan untuk menggambarkan trend atau kecenderungan belanja dari anggaran yang ada. Dari teknik ini, kemudian dapat memberikan gambaran tentang trend belanja publik yang ditujukan untuk pengeluaran tertentu. Dari situasi tersebut, penelitian dapat dikembangkan untuk melihat trend tertentu khususnya program-program penanggulangan kemiskinan yang ada di Kota Pekalongan. Melihat kecenderungan yang ada pada program-program penanggulangan kemiskinan maka situasi nasional tentu akan berdampak pada penanggulangan program-program penanggulangan kemiskinan di daerah.

5.1 Kebijakan Perencanaan dan Agenda Pembangunan Nasional

Berkaitan dengan perencanaan nasional maka UU No.25 Tahun 2004 yang mengatur Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) berhubungan erat dengan UU No.17 Tahun 2003 yang mengatur Keuangan Negara. Hubungan yang bersifat langsung tersebut terjadi karena pada saat proses penganggaran daerah menurut UU No.17 Tahun 2003 dimulai dengan merumuskan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) yang harus merujuk pada dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sedangkan RKPD adalah proses akhir dari proses perencanaan yang diatur oleh UU No.25 Tahun 2004. Sehingga kedua peraturan tersebut, baik UU No.25 Tahun 2004 dan UU No.17 Tahun 2003 mengatur perencanaan dan keuangan

baik tingkat nasional yang meliputi pusat dan daerah¹⁹. Diagram dibawah ini menggambarkan keterkaitan antara undang-undang yang berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran daerah.

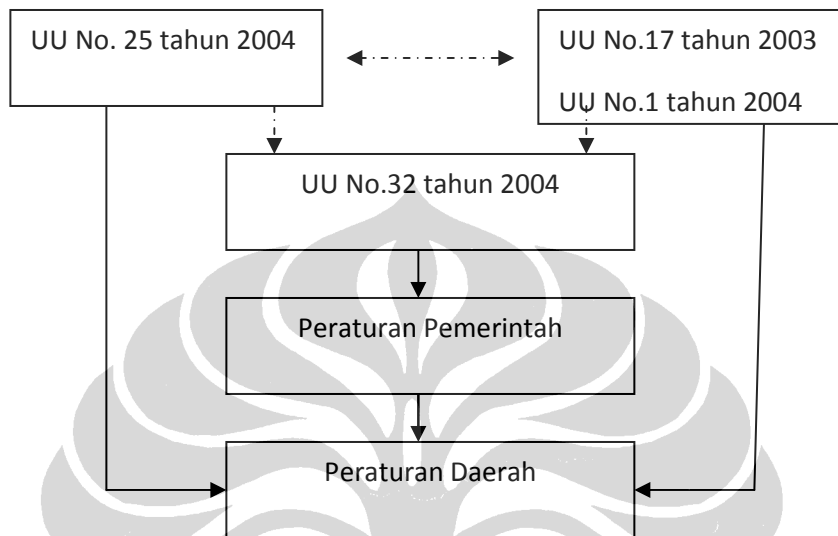


Diagram 2. keterkaitan Undang-undang dengan perencanaan dan penganggaran daerah.

Keterkaitan dokumen perencanaan dengan program penanggulangan kemiskinan biasanya merujuk pada rencana kerja pembangunan (RKP). Sehingga ditingkat nasionalpun tema-tema yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan menjadi tema besar yang menjadi tema pembangunan. Dimulai dengan tahun 2005 dan 2006 tema besar yang diangkat lebih mengarah kepada melanjutkan pembangunan tahun sebelumnya dan mengarah pada reformasi birokrasi yang menyeluruh untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dan tahun berikutnya yakni tahun 2007 dan tahun 2008 secara spesifik tema pembangunan yang diangkat langsung berkenaan dengan masalah kemiskinan yakni untuk tahun 2007 mengangkat tema meningkatkan kesempatan kerja dan menanggulangi kemiskinan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sedangkan untuk tahun 2008 mengambil tema

¹⁹ Dedi Haryadi dkk, Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif untuk Good Governance, FPPM; Bandung, 2006. hal.25

pembangunan berupa percepatan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi kemiskinan dan pengangguran.

Dimulai tahun 2005, dimana program-program penanggulangan kemiskinan mulai semarak tersebar di lebih 12 sektor/departemen. Program ini diharapkan menjawab salah satu dari 3 (tiga) Agenda Pembangunan Nasional. Ketiga agenda pembangunan nasional tahun 2004-2009 tersebut kemudian menjadi agenda prioritas yakni;

1. Menciptakan Indonesia yang Aman dan Damai ,
2. Mewujudkan Indonesia yang Adil dan Demokratis,
3. Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat Indonesia. Sedangkan berkaitan dengan Agenda Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat disusun 5 (lima) sasaran pokok dengan prioritas dan arah kebijakan sebagai berikut: *Sasaran pertama* adalah menurunnya jumlah penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009 serta terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi pengangguran terbuka menjadi 5,1 persen pada tahun 2009 dengan didukung oleh stabilitas ekonomi yang tetap terjaga. Kemiskinan dan pengangguran diatasi dengan strategi pembangunan ekonomi yang mendorong pertumbuhan yang berkualitas dan berdimensi pemerataan melalui penciptaan lingkungan usaha yang sehat. *Sasaran kedua* adalah berkurangnya kesenjangan antar wilayah yang tercermin dari meningkatnya peran pedesaan sebagai basis pertumbuhan ekonomi agar mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat di pedesaan; meningkatnya pembangunan pada daerah-daerah terbelakang dan tertinggal; meningkatnya pengembangan wilayah yang didorong oleh daya saing kawasan dan produk-produk unggulan daerah; serta meningkatnya keseimbangan pertumbuhan pembangunan antar kota-kota metropolitan, besar, menengah, dan kecil dengan memperhatikan keserasian pemanfaatan ruang dan penatagunaan tanah. *Sasaran ketiga* adalah meningkatnya kualitas manusia yang secara menyeluruh tercermin dari membaiknya angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM) serta meningkatnya pemahaman dan pengamalan ajaran-ajaran agama. *Sasaran keempat* adalah membaiknya mutu lingkungan hidup dan pengelolaan sumber daya alam yang mengarah pada pengarusutamaan (*mainstreaming*) prinsip pembangunan

berkelanjutan di seluruh sektor dan bidang pembangunan. *Sasaran kelima* adalah membaiknya infrastruktur yang ditunjukkan oleh meningkatnya kuantitas dan kualitas berbagai sarana penunjang pembangunan.

Untuk mencapai sasaran pertama tersebut pertumbuhan ekonomi diupayakan meningkat dari 5,5 persen pada tahun 2005 menjadi 7,6 persen pada tahun 2009 atau rata-rata tumbuh sebesar 6,6 persen per tahun. Upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi ditempuh dengan menciptakan lingkungan usaha yang sehat untuk meningkatkan peranan masyarakat. Dari sisi pengeluaran, pertumbuhan ekonomi ditingkatkan terutama dengan menggalakkan investasi dan meningkatkan ekspor non-migas. Peranan investasi masyarakat dalam PNB diupayakan meningkat dari 16,0 persen pada tahun 2004 menjadi 24,4 persen pada tahun 2009; sedangkan peranan investasi pemerintah dalam PNB diupayakan meningkat dari 3,4 persen pada tahun 2004 menjadi 4,1 persen pada tahun 2009. Sejalan dengan membaiknya perekonomian dunia, ekspor non-migas diharapkan meningkat secara bertahap dari 5,5 persen pada tahun 2005 menjadi 8,7 persen pada tahun 2009. Sejalan dengan meningkatnya investasi dan daya saing perekonomian, sektor pertanian, industri pengolahan non-migas, dan sektor-sektor lainnya diupayakan tumbuh rata-rata sekitar 3,5 persen, 8,6 persen, dan 6,8 persen per tahun.

Dalam rangka untuk mencapai sasaran tersebut, disusun prioritas dan arah kebijakan pembangunan diantaranya; **Penanggulangan Kemiskinan** dengan kebijakan yang diarahkan untuk menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat miskin yang meliputi hak atas pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, tanah, lingkungan hidup dan sumber daya alam, rasa aman, serta hak untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik. Sehingga berdasar pada dokumen RPJMN 2004- 2009 tersebut dapat diketahui bahwa Penanggulangan Kemiskinan adalah prioritas dan arah kebijakan pembangunan yang diarahkan dalam agenda meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diperuntukkan mencapai sasaran menurunnya jumlah penduduk miskin menjadi 8,2 persen pada tahun 2009 serta terciptanya lapangan kerja yang mampu mengurangi pengangguran terbuka menjadi 5,1 persen pada tahun 2009 dengan didukung oleh stabilitas ekonomi yang tetap

terjaga. Lebih lanjut dalam dokumen RPJMN 2004 – 2009 permasalahan yang melatarbelakangi program penanggulangan kemiskinan dapat dilihat dari aspek yang diakibatkan;

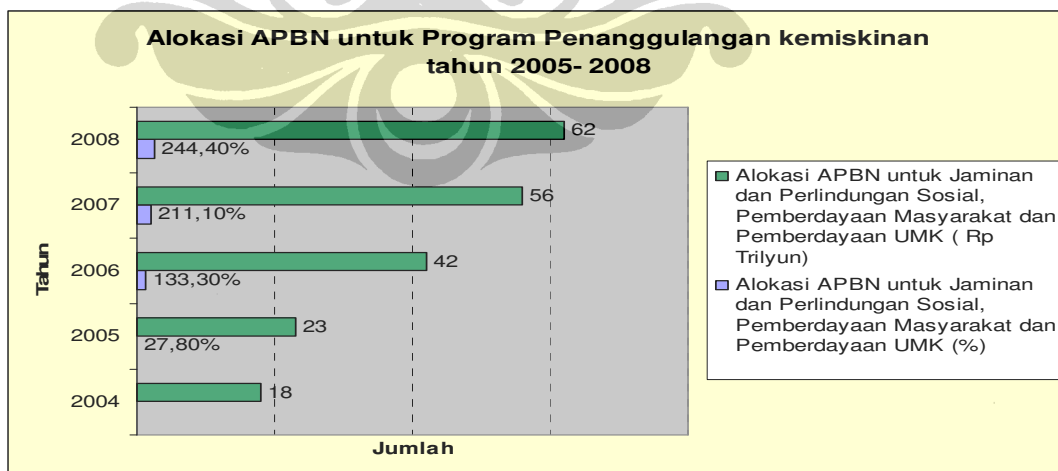
1. Kegagalan pemenuhan hak dasar; terbatasnya kecukupan dan mutu pangan, terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan kesehatan, terbatasnya akses dan rendahnya mutu layanan pendidikan, terbatasnya kesempatan kerja dan berusaha, terbatasnya akses layanan perumahan dan sanitasi, terbatasnya akses terhadap air bersih, lemahnya kepastian kepemilikan dan penguasaan tanah, memburuknya kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam serta terbatasnya akses masyarakat terhadap sumber daya alam, lemahnya jaminan rasa aman dan lemahnya partisipasi.
2. Beban kependudukan yang ditanggung warga miskin; beban masyarakat miskin semakin bertambah akibat besarnya tanggungan keluarga dan tekanan hidup sehingga mendorong migrasi. Data Badan Pusat Statistik menyebutkan, rumah tangga miskin di perkotaan rata-rata mempunyai anggota keluarga 5,1 orang, sedangkan rumah tangga miskin di perdesaan adalah 4,8 orang. Sehingga dengan beban rumah tangga, peluang anak dari keluarga miskin untuk melanjutkan pendidikan dan mendapatkan pelayanan kesehatan menjadi terhambat. Hal ini seringkali disebabkan karena anggota keluarga harus bekerja untuk membantu kebutuhan keluarga.
3. Ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender. Pengalaman kemiskinan yang berbeda antara laki-laki dan perempuan, diantaranya disebabkan masih adanya budaya-budaya patriarki, pendekatan dan paradigma pembangunan. Dalam praktek pembangunan yang bersifat hegemoni dan patriarki serta pengambilan keputusan yang hirarkis telah meminggirkan perempuan secara sistematis baik dalam kebijakan, program dan kelembagaan yang tidak responsif gender. Sehingga dalam hal ini menyebabkan kelompok perempuan miskin akan sulit keluar dari situasi yang tidak menguntungkan.

Dalam rangka menanggulangi kemiskinan jangka panjang, pemerintah sebenarnya telah menyusun dokumen *Interim Poverty Reduction Strategy Paper* (IPRSP) atau Strategi Penanggulangan Kemiskinan Sementara yang merupakan dokumen sementara dan dipersiapkan sebagai pengantar bagi bangsa Indonesia untuk

menyusun sebuah strategi besar (*grand strategy*) penanggulangan kemiskinan jangka panjang (2004-2015). Di dalam dokumen IPRSP ini disebutkan bahwa selama ini pemerintah telah melakukan penanggulangan kemiskinan melalui berbagai kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan melalui berbagai kebijakan dan program untuk menanggulangi kemiskinan melalui penyediaan kebutuhan dasar seperti; pangan, pelayanan kesehatan dan pendidikan, perluasan kesempatan kerja, bantuan prasarana dan sarana pertanian, bantuan kredit usaha bagi masyarakat miskin, dan bantuan prasarana permukiman kumuh perkotaan.

5.2 Alokasi Belanja Program Penanggulangan Kemiskinan

Karena merupakan prioritas dan arah kebijakan pembangunan jangka menengah nasional, berbagai upaya baik program dan kegiatan yang diarahkan untuk penanggulangan kemiskinan selalu mendapatkan proporsi anggaran yang signifikan. Untuk tingkat nasional, terjadi kecenderungan peningkatan alokasi anggaran program-program penanggulangan kemiskinan. Dari dana yang berasal dari APBN dalam kurun waktu 4 tahun tersebut menunjukkan kenaikan signifikan untuk anggaran penanggulangan kemiskinan tingkat nasional. Berikut adalah gambaran alokasi anggaran program penanggulangan kemiskinan antara tahun 2005 sampai tahun 2008. Dapat digambarkan dalam grafik 2.



Sumber: Data TKPK yang diolah. Grafik 2. Alokasi APBN untuk program Penanggulangan Kemiskinan tahun 2005-2008.

Dimulai dari tahun 2004 sebagai awal tahun dasar. Bahwa di tahun 2004 terdapat alokasi APBN untuk penanggulangan kemiskinan sebesar 18 Trilyun Rupiah. Tahun berikutnya yakni tahun 2005 alokasi APBN sebesar 23 Trilyun Rupiah atau terjadi kenaikan 27,80% dari tahun sebelumnya yakni tahun 2004 sebesar 18 Trilyun Rupiah, kemudian secara bertahap secara progresif terjadi kenaikan menjadi 133,30% ditahun 2006 dibandingkan tahun awal penghitungan yakni 18 trilyun atau sebesar 42 Trilyun Rupiah. Menginjak tahun 2007 terjadi kenaikan sebesar 211,10% dari alokasi awal APBN 2004 atau sekitar 56 Trilyun Rupiah, pada tahun 2008 kenaikan juga relative signifikan yakni terjadi alokasi APBN untuk jaminan dan perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat dan pemberdayaan UMK sebesar 244,40% dari APBN pada perhitungan awal 2004.

5.3 Data Angka Kemiskinan Nasional

Dari gambaran tabel diatas makin menunjukkan bahwa secara komitmen pendanaan, pemerintah telah berupaya untuk secara berkala meningkatkan alokasi dana untuk program-program penanggulangan kemiskinan. Namun demikian kecenderungan dana yang relatif besar tersebut tidak diiringi dengan penurunan angka kemiskinan yang cukup signifikan. Hal ini bisa terlihat dari presentase jumlah angka kemiskinan selama periode 5 tahun terakhir menurut Biro Pusat Statistik/BPS; Sedangkan dengan angka yang berbeda, bank dunia juga memiliki perhitungan tersendiri atas angka kemiskinan di Indonesia. Berikut angka kemiskinan di Indonesia menurut Bank Dunia berdasarkan tahun yang sama.

Tabel 11. Angka kemiskinan di Indonesia versi BPS dan Bank Dunia.

Penduduk Miskin Versi BPS					
Tahun	2004	2005	2006	2007	2008
Populasi Penduduk Miskin	36,15	35,10	39,30	37,17	34,96
Persentase Penduduk Miskin (%)	16,66	15,97	17,75	16,58	15,42

Penduduk Miskin Versi Bank Dunia					
Tahun	2004	2005	2006	2007	2008
Pendapatan kurang US\$ 2 Per hari Per Kapita	49,0	42,2	49,6	45,2	42,6
Pendapatan kurang US\$ 1 Per hari Per Kapita	7,5	6,1	7,5	6,7	5,9

Sumber: TKPKRI, 2009

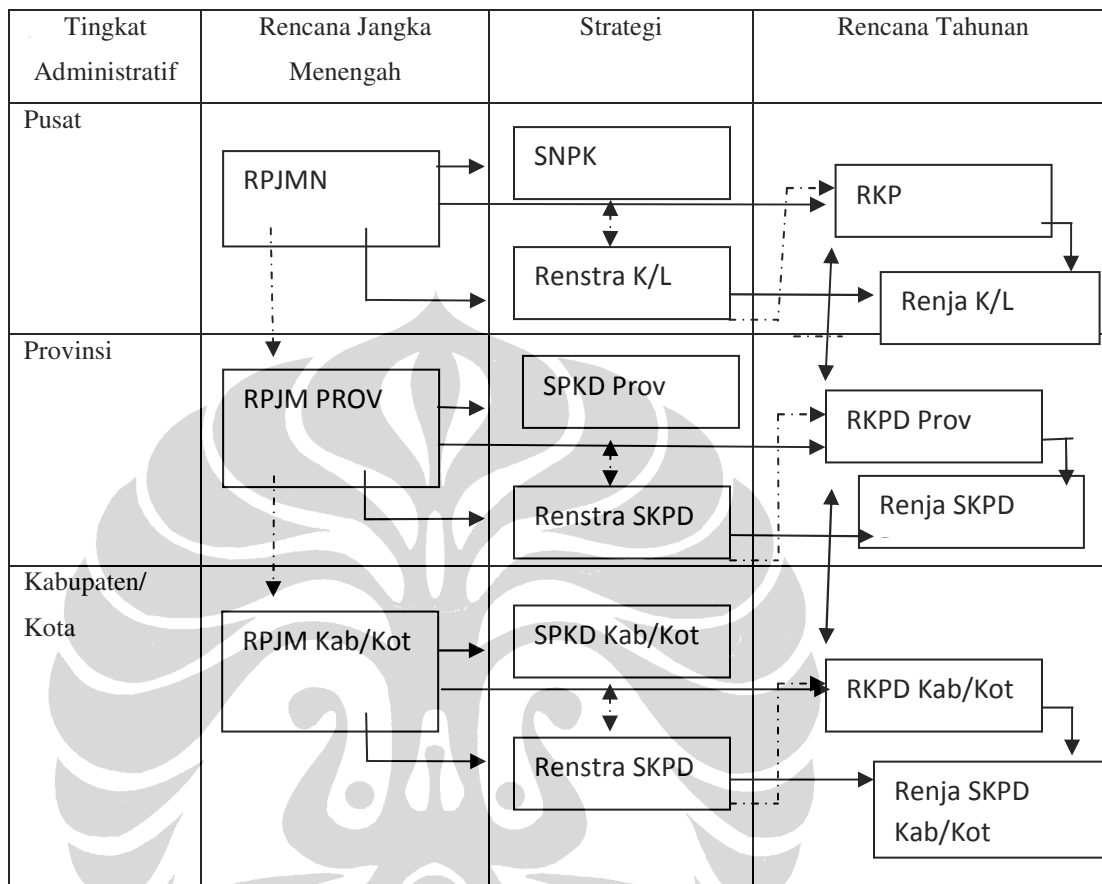
Perbedaan perhitungan tersebut dikarenakan karena BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar atau konsumsi, sedangkan Bank Dunia menggunakan paritas kekuatan pembelian atau akumulasi daya beli yakni pendapatan dibawah 2 dollar AS per hari. Dari perbedaan pendekatan tersebut, bagaimanapun masih terdapat tantangan besar bagi bangsa Indonesia untuk dapat memenuhi target RPJMN 2004-2009 yakni sebesar 8,2 persen pada tahun 2009 atau target lain misalnya Tujuan Pembangunan Millenium/ Millenium Development Goals (MDGs) pada tahun 2015 sebesar 7,5 persen. Sehingga target penanggulangan kemiskinan pada kurun waktu tahun 2004 – 2008 masih jauh dari harapan.

Dari versi BPS, dapat terlihat bahwa terjadi kecenderungan persentase yang menurun untuk tahun 2006 hingga tahun 2008. walaupun di tahun 2005 ke tahun 2006 terjadi kenaikan persentase dari 15,97 menjadi 17,65 persen. Fluktuasi tersebut juga menjadi cerminan bahwa konsep penghitungan berdasarkan kemampuan memenuhi kebutuhan dasar atau konsumsi tentu akan sangat berbeda dengan akumulasi kemampuan untuk membeli. Sedangkan dari versi WB, walaupun ada persentase penurunan dari tahun 2006 hingga tahun 2008. Tetapi angka yang relatif besar untuk pendapatan kurang dari US\$ 2 Per hari Per kapita sebesar 42,6 masih menimbulkan kekhawatiran dan membutuhkan perhatian.

5.4 Sinkronisasi Perencanaan dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan

Dilihat dari kebijakan terkait dengan rencana dan strategi penanggulangan kemiskinan baik di pusat maupun di daerah yakni di Kota Pekalongan dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 12. Sinkronisasi Kebijakan Perencanaan dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan



Sumber : UU No.25/2004 dan SNPK yang diolah

Dari tabel tersebut dapat digambarkan bahwa proses penyusunan strategi penanggulangan kemiskinan memerlukan pertimbangan-pertimbangan kebijakan yang saling berkaitan. Kebijakan tersebut juga berpengaruh pada pelaksanaan suatu kebijakan dapat dilaksanakan berdasarkan level pemangku kebijakan terutama pemerintah daerah dalam rangka merencanakan program-program penanggulangan kemiskinan. Dari alur tersebut memperlihatkan bahwa dokumen Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK) yang merupakan implementasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) diharapkan menjadi strategi yang dapat diimplementasikan dalam kebijakan tingkat provinsi maupun tingkat kota/kabupaten serta dapat diimplementasikan dalam kerja tahunan. Kerja-kerja

program penanggulangan kemiskinan tersebut juga diharapkan dapat bersinergi baik kementerian dan lembaga di tingkat pusat sampai ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di daerah.

Pemerintah Kota Pekalongan terkait dengan kebijakan penanggulangan kemiskinan juga telah menyusun Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) Kota Pekalongan tahun 2005. Dokumen SPKD tersebut adalah dokumen yang melengkapi dan mengelaborasi secara lebih mendalam visi, misi, kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dicantumkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekalongan Tahun 2005-2010²⁰. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) Kota Pekalongan merupakan arah bagi pemerintah, swasta, masyarakat, dan berbagai pihak dalam mendorong gerakan nasional penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan. Sedangkan tujuan disusunnya Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) Kota Pekalongan adalah; 1. Mempertegas komitmen pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kota, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, pelaku usaha, lembaga internasional, dan pihak peduli untuk memecahkan masalah kemiskinan. 2. Membangun konsensus bersama untuk mengatasi masalah kemiskinan melalui pendekatan hak-hak dasar dan pendekatan partisipatif dalam merumuskan strategi dan kebijakan. 3. Menyelaraskan berbagai upaya penanggulangan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kota, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, pelaku usaha, lembaga internasional dan pihak yang peduli. 4. Penanggulangan kemiskinan lebih terencana, terarah, terkoordinasi, termonitor dan terevaluasi sehingga lebih efektif dan efisien. 5. Sebagai dokumen pengikat (contract sosial) antara pemerintah dan masyarakat²¹. Berbeda dengan Strategi Nasional Penanggulang Kemiskinan (SNPK) ada penambahan tujuan yakni tujuan ke-4 untuk menegaskan komitmen dalam mendukung pencapaian tujuan pembangunan

²⁰ Kata Pengantar Walikota Pekalongan dalam Penyusunan *Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD)*, Pekalongan: 2005, hal.i.

²¹ Dokumen *Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD)*, Pekalongan: 2005, hal.3

millennium (*Millenium Development Goals*) terutama tujuan penanggulangan kemiskinan²².

Dalam pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan tersebut kemudian diturunkan dalam rencana strategis (renstra) dan rencana kerja (renja) untuk masing-masing SKPD maupun perangkat daerah lainnya. Dari dokumen Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) Kota Pekalongan diketahui bahwa sinkronisasi program-program penanggulangan kemiskinan yang berasal dari pemerintah pusat menjadi pertimbangan kajian tersendiri agar program-program penanggulangan kemiskinan yang telah ada mampu disinkronkan dengan program-program penanggulangan kemiskinan yang diinisiasi oleh pemerintah kota. Dari beberapa program penanggulangan kemiskinan yang diprakarsai pemerintah pusat tercatat beberapa program mempunyai kecenderungan tujuan sebagai berikut;

Tabel 13. Kecenderungan Program Penanggulangan Kemiskinan atas Prakarsa Pemerintah Pusat di Kota Pekalongan tahun 2008

No	Program	Perluasan Kesempatan Kerja dan berusaha	Pemberdayaan dan kemandirian Masyarakat	Peningkatan Kapasitas dan Kualiatas SDM	Perlindungan dan Jaminan Sosial	Peningkatan Kualitas Lingkungan
1	PNPM Mandiri Perkotaan	✓	✓	✓		✓
2	Paket P2KP		✓	✓		✓
3	Pamsimas		✓	✓	✓	✓
4	Sanimas		✓		✓	✓
5	Jamkesmas				✓	
6	BLT				✓	
7	Raskin		✓		✓	
8	Kube	✓	✓		✓	
9	BOS				✓	
10	KUR	✓			✓	
11	Pemugaran Rumah				✓	✓
12	Pembangunan Rusunawa				✓	✓
13	Pembangunan inti tumbuh				✓	✓
14	Perbaikan				✓	✓

²² Dokumen *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK)*, TKPKRI, Jakarta; 2005. hal.4

	lingkungan dan rumah nelayan					
15	Sertifikasi tanah				✓	
16	Bantuan Modal UPPKS	✓	✓			

Sumber: Dok. SPKD revisi 2008

Dari tabel tersebut menggambarkan bahwa ada beberapa kecenderungan pilar program penanggulangan kemiskinan yang mempunyai karakteristik yang berbeda baik tujuan program maupun target pelaksanaan. Sehingga timbul ciri-ciri program penanggulangan kemiskinan yang diprakarsai pemerintah pusat diantaranya²³; 1. Kebijakan terpusat dan seragam, 2. Lebih bersifat karitatif, 3. Memposisikan masyarakat sebagai obyek, yaitu tidak melibatkan mereka secara keseluruhan pada proses penanggulangan kemiskinan, 4. Memandang masalah kemiskinan hanya dari segi ekonomi, 5. Menganggap bahwa permasalahan dan penanggulangan kemiskinan bersifat sama, 6. Kurang memperhatikan keberagaman budaya, 7. Pendekatan top down, 8. Terdapat tumpang tindih (*overlapping*) kelompok sasaran antara program yang satu dengan program lainnya, 9. Kebijakan bersifat sektoral, 10. Kurang transparan, dan 11. Tidak semua program berkelanjutan.

Dalam rangka menindaklanjuti program-program penanggulangan kemiskinan yang belum sinkron antara program-program penanggulangan kemiskinan yang diprakarsai baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, perlu ada keterkaitan yang erat antara masing-masing sektor untuk dapat bekerja secara efektif. Hal ini menjadi komitmen pemerintah daerah yang dijabarkan dalam strategi 5 (lima) pilar sebelumnya 4 pilar, yaitu; *pertama*, perluasan kesempatan kerja dan berusaha; *kedua*, pemberdayaan dan kemandirian masyarakat; *ketiga*, peningkatan kapasitas dan kualitas SDM, dan *keempat*, perlindungan sosial dan jaminan sosial, *kelima* adalah pengembangan pilar keempat yakni peningkatan kualitas lingkungan. Berbagai permasalahan terkait dengan keempat pilar tersebut kemudian dijelaskan untuk masing-masing pilar. Pertama, perluasan kesempatan bahwa pemerintah bersama

²³ Dokumen SPKD Kota Pekalongan, 2005. hal 16.

dengan sektor swasta dan masyarakat memberi ruang gerak dalam mendapatkan kebutuhan dasar masyarakat miskin, dan salah satu jalan yang bisa ditempuh adalah dengan menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat miskin. Kedua, pemberdayaan masyarakat bahwa sebagai daerah dengan masyarakat yang bekerja pada sektor industri pengolahan dan perikanan serta sebagian kecil pertanian. Maka pemberdayaan lebih difokuskan pada masyarakat miskin agar memperoleh hak-hak sosial, ekonomi dan budaya. Pemberdayaan ini juga didasarkan pada struktur penduduk yang didominasi oleh perempuan, maka bidang pemberdayaan perempuan di Kota Pekalongan mendapatkan perhatian melalui peningkatan kapasitas dan kualitas perempuan, peningkatan wawasan dan berbagai program yang diarahkan untuk mendorong partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan kebijakan. Ketiga adalah peningkatan kapasitas SDM, perbaikan akan pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan dan pelatihan-pelatihan diarahkan agar kemampuan masyarakat miskin mampu menangani persoalan-persoalan yang dihadapinya. Dengan meningkatnya kualitas sumberdaya manusia maka diharapkan masyarakat miskin mampu bekerja dan berusaha lebih produktif sehingga dapat keluar dari belenggu kemiskinan. Keempat, perlindungan sosial dan lingkungan ini diarahkan kepada usaha-usaha untuk mengembangkan peran serta masyarakat dan pendayagunaan secara optimal sumber-sumber kesejahteraan sosial. Perlindungan ini diharapkan mampu menumbuhkan kesetiakawanan sosial dan mendorong adanya jaminan kesejahteraan sosial yang terintegrasi melalui kelembagaan yang terpadu.

Pelaksanaan strategi penanggulangan kemiskinan, Pemerintah Kota Pekalongan melalui Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) Kota Pekalongan mengembangkan paradigma baru yang mencakup nilai dasar, konsep dan metode serta praksis, yang meliputi unsur-unsur yang termuat dalam dokumen SPKD sebagai berikut; Pertama adalah Nilai dasar; adalah nilai-nilai yang mengutamakan kepentingan rakyat, memihak dan mendahulukan rakyat miskin (*pro poor*) serta nilai-nilai yang menjunjung tinggi nilai-nilai kebebasan, keadilan dan kesetaraan. Kedua berupa konsep dan metode, konsep dan metode ini ditujukan untuk menumbuhkembangkan partisipasi masyarakat menuju keswadayaan dan

kemandirian. Aspirasi masyarakat miskin dilakukan dengan jalan mendesakkan kepentingan masyarakat miskin dalam usaha untuk mentransformasi kebijakan sosial, ekonomi politik yang dilandasi dengan semangat kemitraan dan kesetaraan dan bertumpu kepada pengarusutamaan gender dan masyarakat miskin. Konsep dan metode kedua dilakukan dengan cara menegakkan hak asasi manusia (*human rights*), demokratisasi, desentralisasi dan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Sedangkan yang ketiga adalah praksis, mengandung pengertian bahwa;

- a. Pembangunan kemiskinan sebagai arus utama pembangunan berkelanjutan,
- b. Transformasi masyarakat menuju masyarakat Indonesia yang madani, sejahtera dan mandiri, adil dan makmur,
- c. Pengembangan hubungan antara masyarakat dan pemerintah melalui interaksi yang menumbuhkembangkan hubungan ketergantungan antar *stakeholders*. Secara konsepsi paradigma baru dalam program penanggulangan kemiskinan tersebut dikenal dengan adanya Prinsip Tridaya bagi masyarakat miskin²⁴. Prinsip-Prinsip Universal Pembangunan Berkelanjutan (Tridaya) adalah Prinsip- prinsip universal pembangunan berkelanjutan harus merupakan prinsip keseimbangan pembangunan, yang dalam konteks Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) diterjemahkan sebagai sosial, ekonomi dan lingkungan yang tercakup dalam konsep Tridaya.

Adapun penjabaran dari prinsip Tridaya tersebut menurut program ini adalah sebagai berikut;

- a. Perlindungan Lingkungan (*Environmental Protection*); dalam pengambilan keputusan maupun pelaksanaan kegiatan yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak, terutama kepentingan masyarakat miskin, perlu didorong agar keputusan dan

²⁴ Prinsip Tridaya dikembangkan dalam Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) sejak tahun 1999 yang dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum melalui Direktorat Jenderal Cipta Karya yang kemudian pada tahun 2008 diperluas menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan). Prinsip Tridaya ini berisi 3 pemberdayaan yakni pemberdayaan lingkungan, pemberdayaan sosial dan pemberdayaan ekonomi. Dalam perkembangannya tahun 2005, dalam kesepakatan nasional pada Hari Habitat 2005 makin menguatkan pendekatan tridaya sebagai sebuah pendekatan konsep pembangunan perumahan di Indonesia yang mendudukkan pembangunan perumahan dan pemukiman sebagai upaya holistik untuk memberdayakan kapasitas ekonomi, sosial masyarakat dalam proses memberdayakan kualitas fisik lingkungan perumahan dan pemukiman.

pelaksanaan kegiatan tersebut berorientasi pada upaya perlindungan/pemeliharaan lingkungan baik lingkungan alami maupun buatan termasuk perumahan dan permukiman, yang harus layak, terjangkau, sehat, aman, teratur, serasi dan produktif. Termasuk didalamnya adalah penyediaan prasarana dan sarana dasar perumahan yang kondusif dalam membangun solidaritas sosial dan meningkatkan kesejahteraan penduduknya.

b. Pengembangan Masyarakat (*Social Development*); tiap langkah kegiatan P2KP harus selalu berorientasi pada upaya membangun solidaritas sosial dan keswadayaan masyarakat sehingga dapat tercipta masyarakat efektif secara sosial sebagai pondasi yang kokoh dalam upaya menanggulangi kemiskinan secara mandiri dan berkelanjutan. Pengembangan masyarakat juga berarti upaya untuk meningkatkan potensi segenap unsur masyarakat, terutama kelompok masyarakat yang rentan (*vulnerable groups*) dan marjinal yang selama ini tidak memiliki peluang/akses dalam program/kegiatan setempat;

c. Pengembangan Ekonomi (*Economic Development*); dalam upaya menyasikan kesejahteraan material, maka upaya-upaya kearah peningkatan kapasitas dan keterampilan masyarakat miskin dan atau penganggur perlu mendapat porsi khusus termasuk upaya untuk mengembangkan peluang usaha dan akses ke sumberdaya kunci untuk peningkatan pendapatan, dengan tetap memperhatikan dampak lingkungan fisik dan sosial. Prinsip-prinsip universal pembangunan berkelanjutan tersebut pada hakekatnya merupakan pemberdayaan sejati yang terintegrasi, yaitu pemberdayaan manusia seutuhnya agar mampu membangkitkan ketiga daya yang telah dimiliki manusia secara integratif, yaitu daya pembangunan agar tercipta masyarakat yang peduli dengan pembangunan perumahan dan permukiman yang berorientasi pada kelestarian lingkungan, daya sosial agar tercipta masyarakat efektif secara sosial, dan daya ekonomi agar tercipta masyarakat produktif secara ekonomi.

Dalam rangka mewujudkan prinsip tridaya tersebut, pemerintah Kota Pekalongan mewujudkannya melalui strategi kegiatan tribina²⁵. Strategi kegiatan

²⁵ Strategi kegiatan tribina juga merupakan bagian strategi pendekatan yang dilakukan dalam program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang digulirkan sejak tahun 1999 oleh Departemen

tersebut adalah salah satu pengelompokan/ cluster rumah tangga miskin berdasarkan pendekatan pembinaan yakni pembinaan terhadap manusia, pembinaan terhadap lingkungan dan pembinaan terhadap usaha/ ekonomi masyarakat miskin. Kerangka mensinergikan dan memadukannya dengan sistem “Sapu Lidi” (Sumber dana dari Pusat, APBD Provinsi dan APBD Kota pekalongan). Adapun penjelasan akan pendekatan-pendekatan tersebut;

- a. Bina manusia memiliki sifat yang inklusi/ keterbukaan sosial (*social inclusion*), masyarakat sebagai subyek pembangunan yang partisipatif (*people centered development*), demokratisasi dan desentralisasi fungsi tata pemerintahan.
- b. Bina lingkungan berorientasi pembangunan pada pemerataan dan pertumbuhan ekonomi, peran pemerintah sebagai fasilitator atau *enabler*, pengambil keputusan dan penetapan kebijakan *bottom up/* partisipatif dan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.
- c. Bina usaha mengandung pengertian bahwa penanggulangan kemiskinan berdimensi gender, penanggulangan kemiskinan yang berwawasan wilayah, peningkatan pendapatan masyarakat dan pengurangan pengeluaran/ belanja masyarakat.

Masing-masing pendekatan diturunkan dalam berbagai kegiatan dan sub kegiatan. Untuk aspek pendekatan bina manusia mencakup; aspek fisik/ kesehatan, aspek pendidikan dan perlindungan, aspek pemberdayaan dan kemandirian masyarakat. Aspek kegiatan fisik/kesehatan mencakup kegiatan Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu), Dana Sehat, Pemberian Makanan Tambahan-Anak Sekolah (PMT-AS), Pemberian makanan balita kurang gizi dan ibu hamil kurang gizi, pelayanan kesehatan bagi keluarga miskin, Beras Miskin (Raskin), Keluarga Berencana (KB), Gerakan Sayang Ibu (GSI), Media untuk Reproduksi remaja dan HIV-AIDS, Posyandu Lansia, Pemberian imunisasi bayi sampai ibu hamil, Penyuluhan penyakit menular dan tidak menular serta Gerakan Pemberantasan Sarang Nyamuk (PSN). Sedangkan kegiatan yang termasuk dalam aspek pendidikan dan perlindungan mencakup kegiatan; penyediaan beasiswa bagi keluarga tidak

Pekerjaan Umum. Strategi kegiatan Tribina mengedepankan kegiatan berbasis bina manusia, bina lingkungan dan bina usaha.

mampu tingkat SD, SMP dan SMA, beasiswa bagi siswa berprestasi dan anak putus sekolah, Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD), Keaksaraan Fungsional (KF), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Kejar Paket, Bina Keluarga Nalita (BKB), Bina Keluarga remaja (BKR), Bina Keluarga Lansia (BKL), Pusat Informasi – Kesehatan Reproduksi Remaja (PIK-KRR), Lembaga Perlindungan – Perempuan Anak dan Remaja (LP-PAR), Akte Kelahiran Gratis, Lomba sekolah sehat (LSS) Tingkat SD,SMA/MA/SMK, Sosialisasi Kelurahan Siaga, Sosialisasi dan desiminasi kegiatan penanggulangan kemiskinan. Sedangkan aspek pemberdayaan dan kemandirian masyarakat dilakukan melalui kegiatan meningkatkan peran & fungsi “Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan serta lembaga Institusi masyarakat Yaitu: Lurah, LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat), PKK (Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga), BKM (Badan Keswadayaan Masyarakat) 4 Pilar (catur pilar)”, meningkatkan peran serta dan swadaya masyarakat dengan membangun kesadaran kritis masyarakat bahwa mereka mampu dan berdaya, memberdayakan masyarakat dan perempuan di tingkat akar rumput melalui lembaga PKK dan lembaga institusi masyarakat/keagamaan dari perencanaan sampai dengan pasca pemugaran rumah dan pemeliharaan lingkungan permukiman, peningkatan peran serta dan kesetaraan gender dalam pembangunan, Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) dimulai dari masyarakat RT, RW, Kelurahan, Kecamatan dan Kel, Kec, Kota sampai dengan pelaksanaan dilapangan melibatkan peran serta masyarakat.

Aspek kedua adalah bina usaha yang mencakup kegiatan permodalan dan peningkatan ketrampilan berusaha. Yang termasuk dalam kegiatan permodalan diantaranya adalah mengembangkan dan memberdayakan lembaga keuangan mikro dan kelompok ekonomi produktif pada 306 cluster rumah KK miskin dari dana APBN dan APBD (UPPKS/Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera) di tingkat akar rumput yang telah menerima modal 40 kelompok @ Rp. 5 Juta (BKKBN) & 52 Kelompok @ Rp 1 Juta (APBD Kota), sehingga keluarga miskin dapat mengakses dana stimulan yg ditujukan pada keluarga tersebut, adanya berbagai sistem bantuan/stimulan kepada keluarga miskin / MBR, maka diklarifikasi sasaran

untuk keluarga miskin yang produktif bantuan berupa kredit lunak, sedangkan keluarga miskin tidak produktif berupa bantuan hibah. Selain permodalan, bentuk kegiatan yang termasuk dalam aspek pendekatan bina usaha adalah peningkatan kualitas dan produktivitas tenaga kerja melalui pelatihan kepada para penganggur/pencari kerja, pelatihan memasak bagi kader PKK, pelatihan perbengkelan bagi anak keluarga miskin, sertifikasi tukang : bekerjasama dengan PT. Semen Gresik untuk kegiatan pemugaran/ pembangunan rumah, pelatihan wira usaha dan administrasi keuangan bagi 306 ketua BLK cluster kemiskinan dan pemberian permodalan.

Aspek pendekatan ketiga adalah bina lingkungan, kegiatan yang termasuk dalam bina lingkungan adalah pendekatan melalui pemenuhan rumah layak huni, prasarana umum dan WC umum, pengadaan jamban keluarga 1.047 unit, sumur gali 407 unit, perbaikan MCK 7 unit dari dana APBD Kota Pekalongan, perbaikan/pembangunan MCK 5 Unit dari WFP (Negara donor), dan MCK 5 Unit dari dana APBN Menpera, Pengadaan air bersih melalui SANIMAS 3 unit, mengoptimalkan dana Menpera sehingga memperluas jangkauan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) (Tahun 2006 : 400 dikembangkan menjadi 1.000 Rumah, Tahun 2007: 100 dikembangkan menjadi 171 rumah) dengan memperhatikan kemampuan dari MBR, agar terpenuhi rumah layak huni Pemkot Pekalongan menghibahkan bantuan berupa plesterisasi, jamban dan sumur gali dan tercapainya target Kota Pekalongan Bebas Rumah Tidak Layak Huni Tahun 2008 sebanyak 5.068 rumah, mengupayakan 286 titik kawasan kumuh (ringan : 243 dan sedang :43) menjadi tidak kumuh dengan program pemugaran rumah harus disertai program perbaikan lingkungan permukiman, khusus kawasan kumuh ringan kegiatan dilaksanakan dengan gotong royong oleh 4 pilar (Lurah, LPM, BKM dan PKK), Gerakan Perempuan Tanam dan Pelihara Pohon (GPTPP), TNI Manunggal – KB – Kesehatan, Pembangunan Rumah Inti Tumbuh (RIT) bagi 100 PNS Golongan Rendah dan Buruh / MBR (Masyarakat Berpenghasilan Rendah). Swadaya MBR sebanyak 100 juta rupiah (20 %) dari Dana Menpera untuk : pagar, tempat sampah, Pos siskamling, gapura, penerangan jalan, identitas jalan dan rumah, serta penanaman

pohon mangga, kegiatan berikutnya adalah pembangunan Rusunawa sebanyak 4 blok bagi penduduk boro / penduduk miskin yang tidak punya rumah / lahan di Kelurahan Krapayak Lor, dengan bantuan pembiayaan konstruksi dari APBN dan sharing dana untuk penyiapan lahan dari APBD II. Berikutnya adalah kegiatan pembangunan perumahan PNS/TNI-POLRI/ karyawan swasta golongan I dan II di Kelurahan Bumirejo jumlah peruntukan lahan untuk 4.000 unit rumah. Sertifikasi Tanah secara Masal Swadaya: memberikan kemudahan pelayanan bidang pertanahan dalam rangka mewujudkan Catur Tertib Pertanahan (Tertib Administrasi, Hukum, Penggunaan Tanah, Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup) dalam penataan wilayah kumuh. Bantuan Program Prona Sertifikasi Tanah untuk Pemerintah Kota Pekalongan yang kemudian diarahkan kepada Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), prinsip utama pelaksanaan agenda pembaruan agraria adalah pemberdayaan masyarakat dengan cara membangun kepercayaan masyarakat, memberikan pelayanan, dan fasilitasi serta penguatan hak-hak masyarakat atas tanah, terutama bagi MBR, koordinasi lebih ditingkatkan antara BPN dengan PEMERINTAH KOTA. dalam rangka implementasi pembaruan agraria, memberdayakan masyarakat dalam membantu mempercepat penyelesaian sertifikat, BPN melakukan “jemput bola” kepada masyarakat dalam pelayanan sertifikasi, Pemkot bersama BPN bertindak selaku pelayan dan fasilitator masyarakat, bersama-sama dalam satu unit pelayanan terpadu.

Kegiatan lain yang termasuk dalam kelompok bina lingkungan adalah pembentukan bina lingkungan keluarga sebagai wadah penanggulangan kemiskinan. Bina Lingkungan Keluarga (BLK) berasal dari cluster pemugaran/pembangunan rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). BLK ini merupakan bentuk lembaga per RT yang mempermudah penanggulangan kemiskinan yang terintegrasi dengan sasaran dan pembiayaan dengan tugas menangani lingkungan dan derajat hidup keluarga. Sampai tahun 2008 tercatat 306 kelompok BLK. Sampai tahun 2008 : 306 Kelompok BLK.

5.5 Permasalahan Penanggulangan Kemiskinan

Untuk selanjutnya dalam menjabarkan program-program penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan, program dan kegiatan diturunkan dan diterjemahkan dalam penganggaran. Tetapi ketika menurunkan program dan kegiatan ke dalam anggaran, kemudian muncul berbagai masalah dalam penanggulangan kemiskinan. Selain data kemiskinan, permasalahan lainnya dapat dilihat dari aspek pemenuhan hak dasar masyarakat sendiri, beban kependudukan dan ketidakadilan dan ketidaksetaraan gender. Begitupun ketika di lapangan, hal yang sama terkait dengan data, pemenuhan dan ketidakadilan menjadi permasalahan penanggulang kemiskinan menjadi pekerjaan rumah pemerintah, baik pemerintah pusat. Dalam perkembangan proses perencanaan dan penganggaran untuk program-program penanggulangan kemiskinan dapat diuraikan sebagai berikut;

5.5.a Permasalahan Data Jumlah Penduduk Miskin

Bahwa permasalahan data jumlah penduduk miskin di Kota Pekalongan menjadi permasalahan yang serius. hal ini karena sampai tahun 2008, masih terjadi data angka kemiskinan yang bervariasi. Seperti yang dituturkan Bapak Iqbal (Kabid Penanggulangan Kemiskinan Bapermas&KB)²⁶;

“..... kami selaku pelaksana di lapangan yang menangani program-program penanggulangan kemiskinan selalu yang harus menerima komplain dari masyarakat. Misalnya tadinya si A mendapatkan BLT tetapi kenapa kemudian tidak menerima aseskin...”.

Data yang bervariasi tersebut diantaranya ditemui di Dinas Kesehatan untuk program Jamkesmas, data di Bapermas&KB untuk program pemberdayaan, data Disdukcapil menyangkut administrasi kependudukan, Data dari KPU untuk pemilu, data di Bappeda untuk PNPM-MP, data kependudukan versi BKKBN, data di Dindik untuk program BOS, data di Dinas PU untuk wilayah kumuh dan data BPS untuk

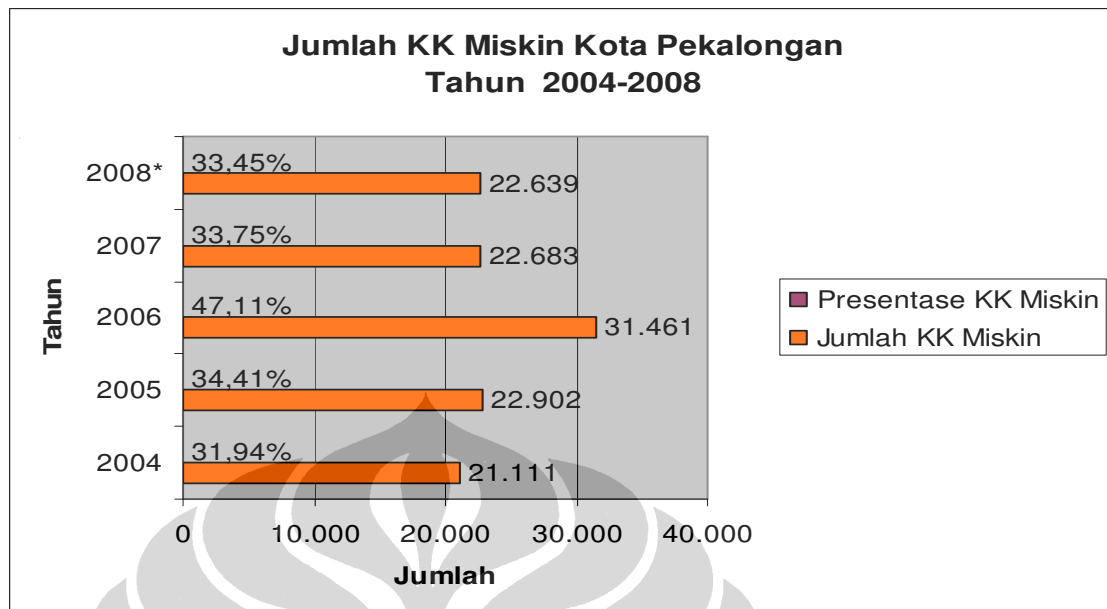
²⁶ Hasil wawancara dengan Bapak Iqbal, Kabid Penanggulangan Kemiskinan Bapermas dan KB tanggal 12 September 2009.

penentuan target sasaran program kemiskinan serta berbagai data-data kependudukan lain. Selain data yang bervariasi, ternyata data yang dipergunakan untuk dokumen perencanaan juga tidak selalu update. Misalnya data RKPD tahun 2009 ternyata masih menggunakan data tahun 2006. Ada jarak waktu yang kemudian tidak mampu menghasilkan data terkini, sehingga pembuat dan pengambil kebijakan adakalanya hanya menyandarkan pada data-data seadanya sehingga ketika kebijakan diambil berdampak pada pelaksanaan yang kurang sesuai dengan tujuan. Dan terkait dengan data kemiskinan, dengan semakin banyaknya program-program bantuan sosial. Ada kecenderungan terjadi penambahan data orang miskin, data yang kadaluarsa tetapi tidak diperbaharui; misalnya data orang yang sudah meninggal atau masih belum cukup umur tetap dimasukan atau duplikasi data. Begitupula penuturan Bapak Sodikin²⁷ (Ketua Forum Warga Serbapas, Pasir Sari);

“... sebagai wakil yang ditunjuk oleh masyarakat Kelurahan Pasir Sari, saya selalu mendapati permasalahan data penerima program penanggulangan kemiskinan yang tidak tepat sasaran atau tidak sesuai. Dan masyarakat kan tidak tahu bahwa permasalahan nambah atau mengurangi data penerima program bukan kewenangan saya. Mudah-mudahan jika ada pendataan lagi, kami sebagai wakil masyarakat dilibatkan. Jangan memakai jasa konsultan yang kadang bukan warga kelurahan disini dan tidak tahu, kadang hanya menemui pihak RT saja...”

Permasalahan data ini, menjadi permasalahan tersendiri di lingkungan SKPD di Kota Pekalongan. Dengan berbagai karakteristik data jumlah angka kemiskinan, ada data dari BPS, Dinas Kesehatan, Pendidikan Dinas Sosial dan Tenaga Kerja, BKKBN/ Badan Pemberdayaan Masyarakat dan KB, Bappeda dan Data dari PNPM. Sebagai bagian yang menjadi kesatuan pemerintahan kota, semua pengguna anggaran tidak hanya bertanggung jawab pada pelaksanaan anggaran tetapi juga dalam merencanakan anggaran. Pernyataan ini terkait dengan bahwa kebutuhan data yang integral terhadap input penyusunan anggaran sangat mempengaruhi target dan penerima manfaat program-program kemiskinan. Berikut gambaran jumlah kk miskin Kota Pekalongan sejak tahun 2004 hingga tahun 2008.

²⁷ Hasil wawancara dengan Bapak Sodikin, Ketua Forum Warga Serbapas, Kelurahan Pasir Sari Kecamatan Pekalongan Utara, Kota Pekalongan pada tanggal 14 September 2009.



Data yang diolah dari BPS dan TKPKD (khusus tahun 2008)
 Grafik 3. Jumlah KK Miskin Kota Pekalongan tahun 2004-2008

Walaupun BPS juga mengeluarkan data jumlah penduduk miskin, tetapi karena data yang diperlukan dalam perencanaan penganggaran tidak selalu update, maka data jumlah penduduk miskin selalu menjadi persoalan tersendiri. Seperti diketahui pendataan penduduk melalui sensus penduduk serempak dilaksanakan setiap 10 tahun sekali, sedangkan setiap tahun BPS juga mengeluarkan angka kemiskinan yang diharapkan data kemiskinan tersebut harus terbaru. Sejak tahun 2003, BPS mensample 10.000 rumahtangga (rt) untuk diukur pengeluarannya. Sehingga bisa diperoleh angka estimasi nasional. Rumahtangga yang menjadi sample sebelumnya akan diukur lagi tiap tahunnya sehingga tiap tahun BPS akan mempunyai perubahan tingkat kesejahteraan dari aspek pengeluaran. Untuk memenuhi kebutuhan angka kemiskinan sampai level propinsi, maka sejak tahun 2007, sample rumah tangga bertambah menjadi 68.800 rumah tangga. Dari sample ini yang kemudian akan dipergunakan untuk mengukur pengeluaran untuk tahun 2008 sampai 2010. Untuk memenuhi kebutuhan angka kemiskinan sampai level propinsi, maka mulai

2007, sample ditambah menjadi 68.800 rumah tangga, dan rumah tangga ini akan diukur pengelurannya untuk tahun 2008 sampai 2010²⁸.

Permasalahan data ini juga muncul setiap kali koordinasi perencanaan, diperlukan waktu yang cukup lama untuk masing-masing SKPD memberi pemahaman dan memahami perilaku SKPD lain dalam menentukan target penerima manfaat program-program penanggulangan kemiskinan. Perbedaan data yang signifikan menyebabkan terjadinya program dan kegiatan yang tidak efektif dan tidak efisien, pemborosan anggaran dan target pembangunan yang tidak menentu. Ketidakakuratan data yang dimaksud dapat pula menyebabkan indikator capaian dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi penganggaran program-program penanggulangan kemiskinan tidak sesuai dengan kondisi nyata. Hal demikian bisa menyebabkan ketidakadilan dalam pendistribusian program dan kegiatan. Satu kelompok masyarakat telah kehilangan hak-hak yang seharusnya diterima, tetapi di pihak lain ada sekelompok masyarakat lain yang justru menikmati situasi ini secara terus menerus.

Dalam rangka mengatasi permasalahan data kemiskinan, Pemerintah Kota Pekalongan sejak 2006 telah membuat kesepakatan data kemiskinan yang ditandatangani dan disepakati untuk digunakan oleh 11 SKPD diantaranya Bappeda, Dinas Kesehatan, Bapermas dan KB, Dinas Pendidikan, Dinas Pertanian Peternakan dan Kelautan, DPKLH, Dinas Pekerjaan Umum, Disperindag, BPS, Kantor Kesejahteraan Sosial, dan Kesra Setda. Selain itu juga disepakati menggunakan 23 (Dua Puluh Tiga) Variabel Kemiskinan yang terdiri dari 14 (Empat Belas) variabel Kemiskinan BPS dan 9 (Sembilan) variabel hasil kesepakatan.

Kesepakatan ke-23 indikator tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 15. Kesepakatan 23 variabel indikator kemiskinan di Kota Pekalongan

No	ASPEK / VARIABEL	KRITERIA
----	------------------	----------

²⁸ Penjelasan dari <http://susenas.blogspot.com/> tentang susenas

1	Luas Lantai Bangunan tempat tinggal	< 8 M ² per kapita
2	Jenis lantai bangunan tempat tinggal	Tanah / semen / keramik / lainnya
3	Jenis dinding terluas	Tembok / kayu / bambu / lainnya
4	Jenis atap terluas	Beton / Genting / seng / asbes / ijuk / rumbia
5	Kondisi rumah yang ditempati	Rusak ringan, rusak berat
6	Kemampuan memperbaiki rumah (jika Rusak)	Mampu, tidak mampu
7	Status kepemilikan lahan dan rumah	Hak milik, kontrak, sewa, rumah dinas, rumah orang tua
8	Fasilitas buang air besar	Bersama, umum, sendiri, lainnya
9	Sumber air minum	Sumur mata air, mata air tadi terlindungi, sumur terlindungi, air kemasan, lainnya
10	Sumber penerangan utama	Listrik, bukan listrik (PLN, non PLN)
11	Jenis Bahan bakar untuk memasak sehari-hari	Kayu, arang, minyak tanah, gas, arang
12	Kemampuan konsumsi protein hewani daging/ ikan/ telur/ susu	Tidak pernah, 1 kali seminggu, 2 kali seminggu atau lebih
13	Frekuensi makan dalam sehari tiap anggota rumah tangga	Satu kali, dua kali, tiga kali dan lebih
14	Kemampuan membeli baju baru dalam 1 th setiap anggota keluarga	Tidak pernah, 1 stel, 3 stel dan lebih
15	Apabila sakit dimana mau berobat	Rumah sakit, puskesmas, poliklinik, bidan / Dr praktek swasta
16	Apakah anggota Rt pernah menderita sakit (dlm 1 th terakhir)	Tidak pernah, sakit menahun, cacat permanen
17	Lapangan pekerja utama kepala RT	Pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan, industri, perdagangan, angkuta, jasa, tidak bekerja, terkena PHK
18	Pendidikan tertinggi yang ditamatkan setiap anggota RT	Tidak pernah, SD, SLTP, SLTA, Diploma, Perguruan Tinggi
19	Rt memiliki barang yg cepat dapat diuangkan, min Rp 500.000	Tabungan, emas, Perak, TV, Ternak, sepeda motor
20	Identitas KK dan Anggota Rumah Tangga	Nama KK, status Kependudukan, No KTP / KK, Jumlah Anggota RT
21	RT pernah menerima kredit usaha (1 tahun yg lalu)	Pernah, tidak pernah
22	Pendapat per kapita keluarga sebulan	< Rp 150.000,-, Rp 150.000,-, >Rp 175.000,-, Rp 175.000,-
23	Anggota RT bisa membaca / menulis	Bisa / Tidak Bisa

Sumber; Hasil Rakor Pemkot Pekalongan terkait Kesepakatan Indikator Kemiskinan, 2006

Penyepakatan variabel indikator kemiskinan tersebut, kemudian menjadi dasar untuk penentuan Kepala Keluarga Miskin (KK Miskin), walaupun belum bisa dilaksanakan dengan baik tetapi minimal inovasi lokal untuk memahami kemiskinan di daerah sudah mulai menjadi kebutuhan. Karena persepsi kemiskinan sendiri antar satu daerah pasti akan berbeda, dan hal ini diantaranya yang menyebabkan terjadinya

data kemiskinan yang terlalu variatif. Penyepakatan variabel indikator lokal di daerah seperti yang terjadi di Kota Pekalongan juga memerlukan partisipasi dan sosialisasi masyarakat terutama dalam rangka perencanaan, pendataan dan implementasi program-program penanggulangan kemiskinan²⁹.

5.5.b Koordinasi Kelembagaan

Dalam rangka mendorong lembaga yang mengkoordinasi program-program penanggulangan kemiskinan, di tingkat nasional telah dimulai dengan adanya Pembentukan Gugus Tugas Peningkatan Jaring Pengaman Sosial pada tahun 1998 melalui Keppres Nomor 190 Tahun 1998, kemudian pada tahun 2002 melalui Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 juncto Nomor 34 dan Nomor 8 Tahun 2002 maka dibentuklah Komite Penanggulangan Kemiskinan (KPK) yang berfungsi sebagai forum lintas pelaku dalam melakukan koordinasi perencanaan, pembinaan, pemantauan dan pelaporan seluruh upaya penanggulangan kemiskinan. Dalam perkembangannya, sejak tahun 2005 sampai tahun 2008 mulailah berjalan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK).

Di tingkat kota setelah sebelumnya ada Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah (KPKD) tahun 2003, sampai kemudian Pemerintah Kota Pekalongan menetapkan pembentukan Tim Koordinasi dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Pekalongan melalui SK Walikota Pekalongan No.460.05/302 Tahun 2007 tertanggal 31 Juli 2007. Adapun keanggotaan TKPK Kota Pekalongan terdiri dari³⁰;

1. Ketua (Wakil Walikota Pekalongan) dan Ketua Pelaksana (Kepala Bapermas & KB). Bahwa Ketua dibantu Ketua Pelaksana mengkoordinasikan tugas fungsi Pokja TKPK yang meliputi: koordinasi Perumusan kebijakan penanggulangan kemiskinan

²⁹ Hasil wawancara dengan Bapak Sugiharto, Direktur Pattiro Pekalongan, Desember 2009.

³⁰ Isi dari SK Walikota Pekalongan No,460.05/302 Tahun 2007 tertanggal 31 Juli 2007 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kota Pekalongan termasuk menjelaskan keanggotaan TKPK Kota Pekalongan tahun 2007.

dan penyerasian pelaksanaannya di Kota Pekalongan, fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif dan penyebarluasan informasi penanggulangan kemiskinan, dan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan.

2. Sekretaris (Kabid pada Bapermas dan KB Kota Pekalongan) yang bertugas memberi dukungan teknis administratif dan operasional terhadap pelaksanaan tugas fungsi TKPK, kedudukan sekretariat di Badan Pemberdayaan Masyarakat dan KB Kota Pekalongan.

3. Pokja Kebijakan dan Perencanaan (Kabag Tata Usaha pada Bappeda Kota Pekalongan dan anggotanya) yang bertugas merumuskan kebijakan penanggulangan kemiskinan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan lintas pelaku (stake holders) lainnya, menyusun Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah bersama dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan lintas pelaku (stake holders) lainnya. Menyusun program-program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan bersama dengan SKPD dan lintas pelaku lainnya. Pengkajian relevansi, efisiensi, efektifitas dan keberlanjutan kebijakan program dan kegiatan pembangunan lainnya yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

4. Pokja Bidang Pendataan (Kepala BPS dan Anggotanya) bertugas menyusun peta dan penyediaan data kemiskinan Kota Pekalongan berdasarkan indikator kemiskinan Nasional dan indikator lokal. Melakukan pendataan potensi ekonomi daerah. Membangun, mengelola dan menyiapkan database kemiskinan serta perkembangan kondisi kemiskinan kepada SKPD dan masyarakat (publik). Pemantauan proses penyediaan data dan informasi serta pemutakhiran (updating) data kemiskinan.

5. Pokja Bidang Pendanaan (Kabag keuangan Setda Kota Pekalongan dan anggotanya) yang bertugas menyusun anggaran daerah dan sumber-sumber pendanaan lainnya untuk diarahkan pada penanggulangan kemiskinan dan melakukan pengalokasian dana untuk program penanggulangan kemiskinan di daerah bersama dengan SKPD.

6. Pokja Bidang kelembagaan (Kabid pada Bapermas KB Kota Pekalongan dan Anggotanya) yang bertugas meningkatkan kapasitas kelembagaan pemerintah kecamatan dan pemerintah kelurahan dan melakukan pengembangan Program Penanggulangan Kemiskinan sesuai dengan karakteristik Kota Pekalongan.

7. Pokja Bina Manusia (Kepala Dinas Pendidikan Kota Pekalongan dan Anggotanya) yang bertugas menyusun dan melaksanakan program-program dan kegiatan yang berkaitan dengan Sumber Daya Manusia.

8. Pokja Bina Usaha (Kepala Disperindagkop Kota Pekalongan dan Anggotanya) bertugas menyusun dan melaksanakan program-program dan kegiatan dalam rangka peningkatan ekonomi keluarga miskin.

9. Pokja Bina Lingkungan (Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Pekalongan dan Anggotanya) yang bertugas menyusun dan melaksanakan program dan kegiatan-kegiatan dalam rangka peningkatan ketertiban, keindahan dan kebersihan lingkungan.

Terkait dengan kelembagaan untuk program-program penanggulangan kemiskinan di lapangan khususnya program yang berasal dari program nasional untuk kelembagaannya diserahkan kepada program penanggulangan kemiskinan yang bersangkutan. Misalnya untuk program PNPM Perkotaan di tingkat kelurahan dibuat Badan Keswadayaan Masyarakat/BKM yang bersinergi Lembaga Pemberdayaan Masyarakat/LPM untuk bersama Kepala Kelurahan diharapkan mampu mengimplementasikan program-program penanggulangan kemiskinan. Sedangkan program penanggulangan kemiskinan yang merupakan upaya inovatif Pemerintah Kota Pekalongan berupa Program Akselerasi Pembangunan Keluarga Sejahtera Berbasis Masyarakat (PAPKS BM) Kota Pekalongan atau lebih dikenal program Akselerasi begitupun secara kelembagaan memiliki perangkat kerja kelembagaan yang terstruktur hingga kelurahan. Untuk program PAPKS BM yang menjadi tanggung jawab dari Bappeda Kota Pekalongan juga memiliki struktur sebagai berikut:

Tabel 16. Organisasi pelaksana program akselerasi pembangunan keluarga sejahtera berbasis masyarakat (PAPKS BM)

Tingkatan Pelaksana Organisasi Pengelola	Jabatan Pelaksana	Keterangan
Tingkat Kota	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tim Pengarah 2. Tim Koordinasi Pelaksana Tingkat Kota 3. Sekretariat Tim Koordinasi Kota 	
Tingkat Kecamatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tim Koordinasi Pelaksana Program Tingkat Kecamatan 2. Tim Sekretariat Pelaksana Program Tingkat Kecamatan 3. Pendamping Program dan Kegiatan Kecamatan (Fasilitator Kecamatan) 	
Tingkat Kelurahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Lurah 2. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat 3. TP.PKK 4. Pengurus Catur Bina Keluarga 5. Pengurus Posyandu 6. Tim Pelaksana Teknis. 7. RW 8. RT 9. Pendamping Program dan Kegiatan Kelurahan (Fasilitator Kelurahan). 	

Sumber; Pedoman Operasional Pelaksanaan Program Akselerasi Pembangunan Wilayah Kecamatan dan Kelurahan Berbasis Masyarakat (PAPWKK-BM) Tahun 2007

Sebagai bagian yang melekat pada salah satu program penanggulangan kemiskinan khusus yang bersifat block grant maka wujud kelembagaan dibagi menjadi 3 satuan pembangunan yang berbeda tetapi terkait satu sama lain. Wujud kelembagaan pelaksana dilapangan tersebut memiliki tugas dan tanggung jawab yang berbeda pula. Tetapi dari semangat munculnya program PAPWKK-BM ini adalah respon untuk mendorong akselerasi, sinkronisasi, keterpaduan, keterkaitan dan sinergi pembangunan di kelurahan dan kecamatan serta kota. Akselerasi penyelesaian masalah tersebut berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan warga masyarakat dan peningkatan kapasitas kelompok-kelompok masyarakat potensial³¹.

³¹ Pedoman Operasional PAPWKK-BM Pekalongan;Tahun 2007 hal 3-4.

Program PAPWKK-BM ini adalah inisiatif pemerintah Kota Pekalongan untuk menjembatani pentingnya akselerasi program-program penanggulangan kemiskinan tetapi lebih mengarah untuk mendorong partisipasi, prakarsa dan peningkatan kapasitas masyarakat melalui institusi kelembagaan yang ada di masyarakat dan bersifat bantuan langsung. Institusi yang ada di masyarakat tersebut diantaranya forum lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM) tingkat kecamatan, kelurahan dan forum warga ditingkat RT/RW. Penggunaan dana dalam program ini juga fleksibel dan disesuaikan dengan kondisi, permasalahan dan aspirasi masyarakat setempat³². Seperti penuturan Ibu Drs Chandra Herawati, MM³³ (Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan KB sekaligus Ketua Pelaksana Harian TKPKD) mengemukakan bahwa; ”.....pengupayaan kenaikan alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan diharapkan memperkuat kapasitas masyarakat di kelurahan. Program-program yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan juga menjadi prioritas dan diunggulkan Pak Wali (Walikota), seperti rehab rumah layak huni, income generating dan training-training untuk ibu-ibu agar memperoleh penghasilan tambahan...”. Hal serupa juga dikemukakan oleh Ibu Ning³⁴ dari Bappeda bahwa: ”..... Bappeda memprioritaskan penanggulangan kemiskinan dengan program rehab rumah tidak layak huni yang dari tahun 2006-2008 sudah menyelesaikan 5068 unit rumah tidak layak huni yang dianggarkan dari dana PNPM (dan dampingan APBD). Kegiatan yang dilakukan ini merupakan penjabaran dari perda P2KSBM...”.

5.5.c Pemahaman Pemenuhan Hak Dasar Warga Miskin

Dari permasalahan program penanggulangan kemiskinan, pemenuhan kebutuhan dasar ini menjadi objek penanggulangan kemiskinan sendiri, karena

³² Pedoman Operasional PAPWKK-BM Pekalongan; Tahun 2007 hal 6.

³³ Hasil wawancara dengan Ibu Drs. Chandra Herawati, MM selaku Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana (Bapermas & KB) Kota Pekalongan di tempat kerja di Bapermas & KB, Oktober 2009

³⁴ Hasil Wawancara dengan Ibu Ning (Kepala bidang data Bappeda) Kota Pekalongan, ditempat kerja Oktober 2009.

pemenuhan kebutuhan dasar kemudian menyangkut persepsi siapa yang bertanggung jawab untuk memenuhinya. Jika menggunakan pendekatan bahwa penanggulangan kemiskinan adalah berbasis hak (*right based approach*), maka akan berimplikasi bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar. Pemahaman ini diharapkan melahirkan penghormatan dan pengakuan atas suara, partisipasi dan hak-hak dasar masyarakat miskin. Hak-hak dasar yaitu hak sosial, budaya, ekonomi dan politik. Hasil penelitian di lapangan, kecenderungan yang terjadi untuk memahami hak-hak dasar ini sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh lokal, LSM, akademisi, aparat pemerintah dan swasta. Sedangkan warga miskin sendiri belum terbiasa untuk berpartisipasi dalam program-program penanggulangan kemiskinan. Hal ini dapat terlihat dari sering kali ketika ada sosialisasi program-program kemiskinan, yang bisa hadir adalah mereka-mereka yang notabene “tidak miskin”.

Dihubungkan dengan proses penganggaran, selain partisipasi yang masih menjadi kendala baik dalam forum Musrenbangkel, Musrenbangcam sampai Musrenbangkot. Masalah lain muncul ketika program-program penanggulangan kemiskinan yang tercantum dalam APBD, mengalami kendala dalam pelaksanaan. Kendala ini diantaranya kemampuan warga miskin untuk mengakses dana-dana maupun peluang yang sebenarnya diperuntukkan untuk warga miskin. Jadi ketikapun sudah ada pencantuman anggaran untuk program-program penanggulangan kemiskinan, tetapi ketika pelaksanaan tidak melibatkan dan memberi ruang kepada mereka yang miskin maka program-program tersebut juga tidak akan bermanfaat banyak untuk menanggulangi masalah kemiskinan. Pemahaman bersama bahwa penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan berdasarkan pendekatan hak menjadi salah satu strategi menyukseskan program-program penanggulangan kemiskinan. Partisipasi warga miskin menjadi keharusan dari setiap tahap penyusunan, pelaksanaan dan monitoring program-program penanggulangan kemiskinan karena merekalah yang terkena langsung dampak program-program penanggulangan.

5.6 Perbandingan Perilaku Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Kota Pekalongan

Agar lebih menggambarkan tentang pos pendapatan pada APBD Kota Pekalongan dari tahun 2005-2008, maka tabel berikut menggambarkan trend kenaikan total pendapatan. Trend pendapatan ini memberikan gambaran tentang sumber-sumber pendanaan APBD Kota Pekalongan. Berikut gambaran tabel dimaksud.

Tabel 17. Trend pendapatan pada APBD Kota Pekalongan Tahun 2005 sampai 2008

Trend Pendapatan Pada APBD Kota Pekalongan Tahun 2005 sampai 2008				
	2005	2006	2007	2008
Pendapatan Asli Daerah (PAD)	12.838.814.000	17.574.372.157	21.781.570.947	21.757.291.808
Dana Alokasi Umum (DAU)	132.340.000.000	209.651.000.000	235.899.000.000	264.051.790.000
Dana Alokasi Khusus (DAK)	7.220.000.000	17.510.000.000	28.681.000.000	35.145.000.000
Bagi Hasil Pajak/bukan pajak dari pusat	10.235.344.000	11.403.178.400	10.754.818.759	21.955.810.000
Bagi Hasil Pajak/bukan pajak dari propinsi	10.929.740.000	14.714.965.500	13.185.623.000	14.114.322.436
Bagi Hasil Pajak Sumber Daya Alam	-	300.000.000	-	-
Bantuan Keuangan Propinsi	-	3.656.036.000	-	9.893.690.625
Dana Penyesuaian	-	-	5.641.798.000	1.987.600.000
Dana Perimbangan Propinsi	5.060.000.000	-	-	-
Total Pendapatan	178.623.898.000	274.809.552.057	315.943.810.706	368.905.504.869

Sumber; data APBD yang diolah

Dari tabel pendapatan tersebut, sekilas menggambarkan bahwa proporsi terbesar APBD Kota Pekalongan selalu didominasi dari pos Dana Alokasi Umum (DAU) yang mempunyai proporsi presentase terbesar dan selalu mendominasi pos pendapatan. Persentase tersebut misalnya tahun 2005 sebesar 74,09%, tahun 2006

menjadi 76,29%, tahun 2007 sebesar 74,66% dan tahun 2008 sebesar 71,58%. Selanjutnya untuk pos belanja, sebelum menelaah lebih jauh tentang anggaran yang diarahkan untuk program-program penanggulangan kemiskinan. Bahwa dalam pengelolaan keuangan daerah dari tahun 2005 hingga tahun 2008, terjadi perubahan peraturan perundangan yakni diubahnya Kepmendagri No. 29 tahun 2002 menjadi Permendagri No.13 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran dan Pendapatan dan Belanja Daerah menyebabkan ada perubahan struktur belanja dari pos belanja yang terdiri dari belanja aparatur dan belanja publik (berlaku sampai dengan penyusunan APBD tahun 2006) menjadi struktur belanja langsung dan tidak langsung. Masing-masing komponen belanja terdiri dari belanja administrasi umum, belanja operasional dan pemeliharaan, belanja modal/pembangunan, bagi hasil dan bantuan keuangan serta belanja tak terduga.

Sejak 2007 pengkategorian tersebut diubah menjadi belanja tidak langsung dan belanja langsung. Masing-masing terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, bantuan sosial, bantuan keuangan dan belanja tak terduga. Perubahan peraturan perundangan tersebut berpengaruh juga dalam pengelolaan dan alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan. Karena analisa *Public Expenditure Analysis (PEA)* memberikan pembobotan yang lebih baik jika tersedia data yang cukup untuk periode yang lebih panjang maka keberadaan data yang cukup yakni dokumen APBD tahun 2005-2008 bisa memberikan gambaran tentang trend belanja. Sehingga dari data tersebut dapat disarikan menjadi tabel sebagai berikut;

Tabel 18. Trend Belanja pada APBD Kota Pekalongan Tahun 2005-2008

Trend Belanja pada APBD Kota Pekalongan		
Tahun 2005- 2008		
Tahun	2005	2006
BELANJA	180.258.012.500,00	260.004.292.550,00
Belanja Aparatur Daerah	66.312.511.160,00	158.734.683.918,00
Belanja Administrasi Umum	52.802.665.210,00	129.780.009.268,00
Belanja Operasi & Pemeliharaan	7.316.034.600,00	14.897.731.850,00
Belanja Modal	3.677.411.350,00	11.468.742.800,00

Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	2.516.400.000,00	2.588.200.000,00
Belanja Pelayanan Publik	113.945.501.340,00	101.269.608.632,00
Belanja Administrasi Umum	51.940.764.140,00	8.592.375.132,00
Belanja Operasi & Pemeliharaan	14.072.082.085,00	23.805.696.982,00
Belanja Modal	23.737.022.050,00	46.375.120.518,00
Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan	18.985.906.000,00	17.816.416.000,00
Belanja Tidak Tersangka	5.209.727.065,00	4.680.000.000,00

Tahun	2007	2008
BELANJA	347.859.051.578,00	376.968.420.472,71
BELANJA TIDAK LANGSUNG	177.976.076.154,01	181.734.214.591,71
Belanja Pegawai	132.488.728.484,51	158.278.067.301,55
Belanja Bunga	119.950.000,00	8.066.300.000,00
Belanja Bantuan Sosial	37.806.807.740,00	4.000.000.000,00
Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	5.802.150.000,00	7.295.000.000,00
Belanja Tidak Terduga	1.758.439.929,50	4.094.847.290,16
BELANJA LANGSUNG	169.882.975.423,99	195.234.205.881,00
Belanja Pegawai	17.566.644.890,00	24.953.649.640,00
Belanja Barang dan Jasa	73.431.779.983,99	93.058.307.437,00
Belanja Modal	78.884.550.550,00	77.222.248.804,00

Sumber; Data APBD yang diolah

Dari tabel diatas menggambarkan ada trend kenaikan belanja dari tahun 2005 hingga tahun 2008. Walaupun persentase kenaikan tiap tahun berbeda dan ada kecenderungan kenaikan persentasenya tidak tajam, terlihat kenaikan tajam terjadi pada tahun 2006 menjadi sebesar 30,67% dari total belanja tahun 2005. Tetapi ketika dilihat lebih lanjut, pada tahun 2006 terjadi kenaikan belanja aparatur yang melonjak tajam dari 66,3 milyar menjadi 158,7 milyar. Dari persentase belanja juga bisa dibandingkan bahwa pos belanja aparatur dari tadinya 36,79% dari total belanja pada tahun 2005 menjadi 61,05% dari total belanja pada tahun 2006. Berbeda dengan tahun 2007 dan tahun 2008 yang mempunyai kategori yang berbeda dengan tahun 2005 dan tahun 2006, dapat digambarkan bahwa persentase belanja tidak langsung pada tahun 2007 masih melebihi belanja langsung yakni 51,16% dari total belanja.

Tetapi pada tahun 2008, persentase belanja tidak langsung mengalami penurunan atau menjadi 48,21% dari total belanja. Atau pos belanja langsung pada tahun 2008 persentase belanja mengalami kenaikan dari 48,84% pada tahun 2007 menjadi 51,79% dari total belanja tahun 2008.

Gambaran tentang belanja APBD Kota Pekalongan dari tahun 2005 hingga tahun 2008 yang mengalami kenaikan jumlah, maka berkaitan dengan perilaku anggaran penanggulangan kemiskinan, maka akan sangat terkait dengan data kemiskinan yang ada. Hal ini mendasarkan bahwa kecenderungan alokasi belanja mempunyai korelasi dengan jumlah target. Berdasarkan data rumah tangga miskin yang dikeluarkan BPS Kota Pekalongan tahun 2008, terdapat kecenderungan yang fluktuatif akan jumlah rumah tangga miskin (Kepala Keluarga Miskin). Semenjak tahun 2004 tercatat 21.111 KK (31,94%), tahun 2005 22.902 KK (34,41%), tahun 2006 terdapat 31.461 KK (47,11%), tahun 2007 terdapat 22.683 KK (33,75%) dan tahun 2008 sebanyak 22.639 KK (33,45%). Dengan jumlah penduduk sebanyak 273.911 jiwa atau 90.662 penduduk miskin (33,09%) maka per tahun 2008, angka kemiskinan di Kota Pekalongan masih cukup tinggi. Atau berarti bahwa rumah tangga miskin ini dikategorikan sebagai rumah tangga yang tidak dapat mencukupi kebutuhan dasar hidupnya, tidak dapat melakukan kegiatan produktif yang disebabkan ketidakmampuan rumah tangga miskin dalam mengakses sumber daya ekonomi³⁵. Data ini menjadi target sasaran dari semua program tribina, program akselerasi dan program penanggulangan kemiskinan lain baik PNPM-MP maupun program yang dibiayai dari APBD Kota Pekalongan. Hal ini dikarenakan bagaimanapun bagusnya kegiatan dalam program tetapi tidak mempunyai kontribusi yang positif terhadap penurunan jumlah KK miskin, maka program dan kegiatan tersebut tidak optimal dalam memberikan manfaat.

Dari dokumen perencanaan dan penganggaran terlihat kecenderungan perilaku anggaran penanggulangan kemiskinan. Mengadopsi sebagian program-program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan melalui Program Nasional

³⁵ Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Pekalongan tahun 2005 sampai dengan 2025, Bappeda Kota Pekalongan, 2008 hal.17.

Pemberdayaan Masyarakat Perkotaan diantaranya melalui Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan, Pemerintah Kota Pekalongan diantaranya melalui strategi Tribina mengklasifikasi alokasi belanja untuk program penanggulangan kemiskinan melalui menjadi 3 bagian yakni pertama *program bina lingkungan*, yakni program-program yang berkaitan dengan lingkungan sekitar wilayah pemukiman. Kedua adalah *program bina usaha* yakni program-program yang diarahkan untuk memperbaiki pendapatan dan mendukung ekonomi masyarakat. Sedangkan program ketiga adalah program untuk klasifikasi *bina manusia* yakni program-program yang diarahkan untuk meningkatkan kemampuan, keahlian maupun pendidikan masyarakat.

Selama tahun 2005 sampai tahun 2008 tercatat ada beberapa rekap klasifikasi strategi Tribina yakni untuk program dan kegiatan yang mengarah pada bina lingkungan terdapat 94 kegiatan, bina usaha terdiri dari 32 kegiatan sedangkan bina manusia terdiri dari 48 kegiatan. Sehingga total terdapat 174 kegiatan yang diarahkan untuk program penanggulangan kemiskinan. Berikut dapat digambarkan rekap klasifikasi strategi Tribina tersebut;

Tabel 19. Rekap kegiatan dalam pola program penanggulangan kemiskinan dengan strategi Tribina tahun 2005-2008

Rekap kegiatan dalam pola program penanggulangan kemiskinan dengan Strategi Tribina tahun 2005- 2008						
Kategori Jenis Kegiatan	2005	2006	2007	2008	Jumlah	Ket
Bina Lingkungan	6	33	30	25	94	kegiatan
Bina Usaha	6	6	10	10	32	kegiatan
Bina Manusia	13	14	10	11	48	kegiatan
Jumlah	25	53	50	46	174	kegiatan

Sumber: data SPKD dan APBD yang diolah.

Dari tabel 18 menunjukkan bahwa dalam kurun waktu 4 tahun dari tahun 2005 sampai tahun 2008, terdapat setidaknya 174 kegiatan yang dikelola oleh pemerintah Kota Pekalongan dalam rangka program penanggulangan kemiskinan.

Dari tabel jumlah kegiatan tersebut juga menunjukkan bahwa selama kurun waktu tersebut terjadi kecendrungan jumlah kegiatan yang fluktuatif. Kecenderungan fluktuasi yang terjadi diantaranya disebabkan oleh kecenderungan pembiayaan penganggaran yang tidak satu sumber baik pembiayaan yang berasal dari APBN, APBD Provinsi, APBD Kota Pekalongan, Swadaya Masyarakat maupun dari Swasta melalui program *Corporate Social Responsibility* (CSR). Dari jumlah kegiatan tersebut dapat diturunkan bahwa ada kontribusi dan partisipasi swasta dan masyarakat yang kemudian mempengaruhi pola penanggulangan kemiskinan. Hal partisipasi inipun disadari Pemerintah Kota Pekalongan menjadi peluang (*Opportunity*) dalam program-program yang digulirkan oleh Pemerintah Kota Pekalongan khususnya program penanggulangan kemiskinan³⁶.

Dari gambaran rekap jumlah kegiatan yang diarahkan untuk program penanggulangan kemiskinan, masih bisa kita telusuri jumlah kegiatan yang murni berasal dari sumber pembiayaan yang berasal dari APBD Kota Pekalongan sendiri. Artinya kegiatan tersebut dibiayai dari alokasi belanja pada APBD Kota Pekalongan selama tahun 2005 hingga tahun 2008. Jumlah kegiatan tersebut tentu akan semakin berkurang jika dibandingkan dengan rekap yang menggabungkan program-program dari sumber-sumber pendanaan diluar APBD. Berikut tabel jumlah kegiatan yang diklasifikasikan bersumber dari APBD Kota Pekalongan tahun 2005-2008.

Tabel 20. Jumlah Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan dalam Strategi Tribina yang dibiayai APBD Kota Pekalongan Tahun 2005 – 2008

Jumlah Kegiatan Penanggulangan Kemiskinan dalam Strategi Tribina yang dibiayai APBD Kota Pekalongan Tahun 2005 – 2008					
Kategori Jenis Kegiatan	2005	2006	2007	2008	Jumlah
Bina Lingkungan	5	14	12	13	44
Bina Usaha	3	3	4	4	14
Bina Manusia	4	4	5	5	18

³⁶ Dokumen RPJPD Kota Pekalongan tahun 2005-2025 menyebutkan bahwa partisipasi swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan berbagai pelayanan publik dimasukan dalam peluang (*opportunitiy*) pertama dari faktor eksternal dari lingkungan strategis Kota Pekalongan dalam duapuluh tahun mendatang, hal. 42

Jumlah	12	21	21	22	76
---------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

Sumber: Data SPKD dan APBD yang diolah

Sedangkan dari jumlah kegiatan walaupun sempat mengalami stagnasi jumlah dari tahun 2006 ke tahun 2007, tetapi pada tahun 2008 terjadi kenaikan 1 kegiatan dari sebelumnya hanya 21 kegiatan menjadi 22 kegiatan. Setelah ditelusuri jenis kegiatan tersebut adalah kegiatan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perkotaan (PNPM-MP) yang dikelola oleh Bappeda. Dan pemerintah Kota Pekalongan berkontribusi dengan mengalokasikan dana sebesar Rp 9,25 Milyar untuk program tersebut. Peningkatan jumlah kegiatan nampak terjadi pada tahun 2006, terjadi kenaikan jumlah kegiatan sebanyak 9 jenis kegiatan jika dibandingkan dengan tahun 2005. Adapun jika dilihat dari perbandingan jenis kegiatan dengan kategorisasi jenis kegiatan maka kegiatan yang berkategori bina lingkungan yang mengalami perubahan. Kegiatan- kegiatan tersebut diantaranya adalah kegiatan yang diarahkan untuk pendampingan perbaikan rumah meliputi kegiatan plesterisasi, pembuatan jamban keluarga, dan pembuatan sumur gali. Selain itu juga ada pembuatan MCK/WC umum yang dikelola oleh dinas kesehatan, program penghijauan dan penghijauan pantai, pendampingan prasarana sarana umum (PSU) rumah inti tumbuh (RIT), Prakarsa masyarakat, maupun prasarana sarana dasar (PSD) untuk kawasan lintas kelurahan dan dukungan untuk program-program penanggulangan kemiskinan masing-masing dinas.

Dari data yang dikumpulkan juga menunjukkan rekap perilaku yang meningkat dari alokasi anggaran yang diperuntukkan untuk penanggulangan kemiskinan dimulai tahun 2005 hingga tahun 2008. Secara lengkap dapat digambarkan pada tabel berikut;

Tabel 21. Rekap Perilaku Anggaran Program Penanggulangan Kemiskinan Kota
Pekalongan Tahun 2005 – 2008

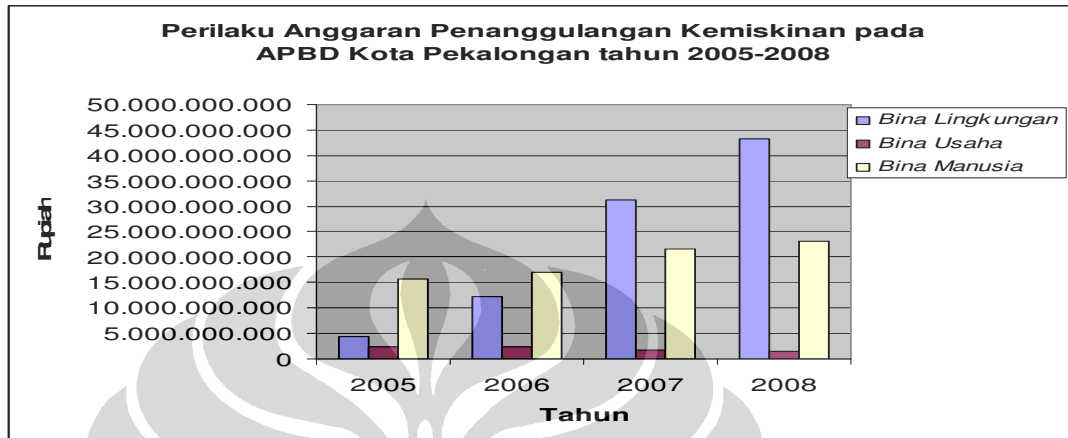
Rekap Perilaku Anggaran Program Penanggulangan Kemiskinan Kota Pekalongan Tahun 2005 – 2008				
Kategori Jenis Program	Tahun 2005	Tahun 2006	Tahun 2007	Tahun 2008
Bina Lingkungan	4.264.200.000	12.141.880.000	31.266.814.000	43.313.186.000
Bina Usaha	2.397.040.000	2.487.040.000	1.797.976.700	1.574.342.105
Bina Manusia	15.708.168.800	17.102.624.810	21.602.568.785	23.238.894.785
Jumlah	22.369.408.800	31.731.544.810	54.667.359.485	68.126.422.890

Sumber: Diolah dari APBD dan SPKD

Dari tabel rekap perilaku anggaran program penanggulangan kemiskinan dari tahun 2005 sampai tahun 2009, nampak ada proporsi besar untuk memulai program penanggulangan kemiskinan dari peningkatan kualitas papan dan lingkungan. Dari strategi yang dikembangkan melalui program “*Membangun Keterpaduan Program untuk Percepatan Kota Pekalongan Bebas Rumah Tidak Layak Huni Tahun 2008 dan Bebas Kawasan Kumuh Tahun 2010*” nampak sekali program-program penanggulangan kemiskinan diarahkan untuk perbaikan kualitas papan atau rumah. Secara mudah pemikiran ini mengambil pertimbangan bahwa 14 indikator kemiskinan yang dikembangkan oleh BPS, 6 (enam) diantaranya berkaitan langsung dengan masalah papan atau rumah. Jika pemerintah Kota Pekalongan berkeinginan untuk secara cepat menanggulangi kemiskinan maka fokus pada perbaikan kualitas papan akan membantu mengurangi jumlah keluarga miskin di Kota Pekalongan³⁷. Sehingga selama tahun 2005 sampai dengan tahun 2008, berbagai program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan yang dikelola oleh Pemerintah Kota Pekalongan juga lebih banyak diarahkan untuk target Kota Pekalongan Bebas Rumah Layak Huni akhir Tahun 2008.

³⁷ Hasil Wawancara dengan Bapak Iqbal, Kabid Penanggulangan Kemiskinan Bapermas dan KB di Kantor Bapermas & KB pada tanggal 12 September 2009.

Untuk melengkapi data, jika digambarkan dalam grafik maka terlihat terjadi kecenderungan peningkatan perilaku anggaran yang meningkat untuk program-program penanggulangan kemiskinan.



Sumber; Matrik pola penanggulangan kemiskinan dan data APBD yang diolah.

Grafik 4. Trend Perilaku Anggaran Penanggulangan Kemiskinan pada APBD Kota Pekalongan tahun 2005-2008.

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa program-program yang dikategorisasi program penanggulangan kemiskinan mengalami peningkatan belanja. Tetapi apakah dengan belanja yang besar, target sasaran akan terpenuhi?. Dari data yang ada walaupun terjadi penurunan angka kemiskinan di tahun 2007, tetapi kecenderungan stagnan di tahun 2008 menjadi preseden bahwa anggaran yang besar belum tentu mempercepat penurunan angka kemiskinan. Program penanggulangan kemiskinan yang dibuat tanpa partisipasi masyarakat kadang menyebabkan alokasi anggaran hanya numpang lewat, dampak jelek dari cara ini adalah mengakibatkan menurunnya budaya gotong royong tanpa pamrih. Segala sesuatu kemudian harus dinilai dan dibayar dengan uang. Hal ini bisa menyebabkan ketergantungan yang tinggi pada program serta melemahkan ikatan sosial yang didasari kerelawanan dan kegotongroyongan dalam melakukan kerja-kerja sosial³⁸.

³⁸ Hasil wawancara dengan Bapak Budi Prathomo ST, Sekretaris Serikat Pekerja Nasional (SPN) Kota Pekalongan, Desember 2009.

Dari tabel diatas terdapat kecenderungan perilaku yang meningkat. Dari penelitian di lapangan, semua narasumber mengemukakan bahwa alokasi anggaran pada program penanggulangan kemiskinan meningkat. Tetapi untuk masing-masing SKPD mempunyai pandangan tersendiri menyangkut programnya. Seperti penuturan Ibu Indah³⁹ (Kasub Perencanaan dan Evaluasi Dinas Kesehatan Kota Pekalongan); “... tahun 2008 terjadi penurunan alokasi anggaran program penanggulangan kemiskinan di dinas kesehatan, hal ini karena pada tahun sebelumnya terjadi pengembalian sisa anggaran ke kas pemda. Sehingga pada tahun 2008 terjadi penurunan alokasi anggaran untuk klaim biaya Jamkesmas. Tetapi saat ini (2009) justru makin banyak masyarakat yang mengklaim Jamkesmas, padahal mereka belum memiliki kartu Jamkesmas...”

Hal menarik yang didapat yang merupakan hasil pembicaraan dengan warga, H. Rofiq⁴⁰ (Pengurus PCNU Kota Pekalongan) mengatakan; “..... berdasarkan pengamatan, program penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan memang sudah banyak dan hasilnya cukup baik, belum lagi dari pusat. Tetapi masih ada perhatian bahwa kecenderungan dana yang besar untuk program penanggulangan kemiskinan bisa jadi tidak efektif. Siapa yang bisa mengira hari ini bisa kaya tetapi besok bisa jadi miskin. Masalah kemiskinan memang pelik dan perlu waktu lama untuk menyelesaikannya...”.

Dari data diatas dapat dilihat, bahwa walaupun proses koordinasi program penanggulangan kemiskinan sudah mulai terintegrasi tetapi target penurunan angka kemiskinan masih mengkhawatirkan. Data tersebut menunjukkan bahwa masih terdapat rumah tangga miskin yang berarti masih banyak rumah tangga yang tidak dapat mencukupi kebutuhan dasar hidupnya, tidak mampu melakukan kegiatan produktif maupun upaya-upaya mengakses sumber daya ekonomi lainnya.

³⁹ Hasil wawancara dengan Ibu Indah, Kasub Perencanaan dan Evaluasi Dinas Kesehatan Kota Pekalongan, Nopember 2009.

⁴⁰ Hasil wawancara dengan Tokoh NU Kota Pekalongan, Bapak H. Rofiq (unsur masyarakat) yang ikut mengawasi program-program penanggulangan kemiskinan di Kota Pekalongan. Wawancara berlokasi di rumah beliau, bulan Januari 2010

Bahwa selain program-program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan melalui strategi Tribina, pemerintah Kota Pekalongan dimulai tahun 2007 juga menggulirkan Program Akselerasi Pembangunan Wilayah Kecamatan dan Kelurahan Berbasis Masyarakat (PAPWKK-BM) atau lebih dikenal dengan program akselerasi. Dengan strategi untuk merevitalisasi kelembagaan yang sudah ada dimasyarakat, membangun sinergi peran dan fungsi antar berbagai kelembagaan masyarakat serta mengoptimalkan partisipasi dan prakarsa masyarakat, program akselerasi ini juga mendukung konsep-konsep strategi Tribina diantaranya dalam rangka percepatan penyelesaian masalah-masalah dasar pembangunan yang dihadapi masyarakat melalui upaya-upaya pembangunan yang bersifat partisipatoris berbasis masyarakat. Masalah-masalah ini juga kemudian dapat diketahui termasuk masalah penanggulangan kemiskinan. Pada tahun 2007 dana PAPWKK-BM yang digulirkan sebesar Rp 4,726 Milyar mencakup 4 Kecamatan, 289 RW, 1383 RT, dan 46 Kelurahan. Dari sisi penerimaan per kelurahan rata-rata mendapatkan dana berkisar antara Rp 20 Juta hingga Rp 80 Juta sedangkan jika digabung dengan penerimaan pada tingkat RW maka satu kelurahan akan mendapat dana program ini sebesar Rp 28 Juta- 195 Juta Sedangkan tahun 2008 mengalami peningkatan anggaran menjadi Rp 7,266 Milyar dengan cakupan tetap 4 kecamatan dan 46 kelurahan tetapi ada penambahan RW menjadi 316 RW dan 1473 RT. Untuk penerimaan per kelurahan berkisar mulai Rp 22,5 Juta sampai Rp 97,5 Juta tergantung banyaknya RT/RW makin banyak RT/RW maka makin banyak jumlah yang diterima satu kelurahan. Dan program ini turut menjembatani alternatif lain proses perencanaan dan penganggaran baik musrenbang di tingkat kelurahan, kecamatan dan kota yang masih kurang optimal.

Dalam rangka mendorong kelembagaan pemerintahan di tingkat kelurahan, pemerintah Kota Pekalongan juga memberikan bantuan keuangan untuk pemerintah kelurahan. Dari alokasi bantuan tersebut, bantuan keuangan untuk pemerintah kelurahan tercatat mengalami peningkatan yang signifikan. Berikut alokasi anggaran berupa belanja bantuan keuangan kepada pemerintah tingkat kelurahan.



Sumber; Data APBD yang diolah

Grafik 5. Belanja bantuan keuangan untuk pemerintah kelurahan di Kota Pekalongan.

Dari grafik 4. dapat terlihat bahwa bantuan keuangan untuk pemerintah kelurahan mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Peningkatan bantuan keuangan ini paling menonjol pada tahun 2007 dari sebelumnya sekitar Rp 2,410 Milyar pada tahun 2006 menjadi Rp 5,802 Milyar dan kemudian terus mengalami peningkatan menjadi Rp 7,295 Milyar. Alokasi bantuan ini juga sebagian diarahkan selain untuk mendukung program-program penanggulangan kemiskinan.

Dari perilaku anggaran penanggulangan kemiskinan yang terus meningkat dapat digambarkan menjadi bagian tersendiri untuk merangkumkan perilaku alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan dengan membandingkan antara alokasi anggaran, target penanggulangan kemiskinan dan proporsi anggaran penanggulangan kemiskinan. Dari tabel berikut bisa digambarkan adanya peningkatan perilaku alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan yang tidak seiring dengan target penurunan angka kemiskinan. Tabel 21. Perbandingan perilaku alokasi program penanggulangan kemiskinan dengan kondisi KK Miskin dan Target Penurunan Kemiskinan

Tahun	2005	2006	2007	2008	2009
APBD	180 M	260 M	347 M	376 M	

Presentase Alokasi Anggaran Penanggulangan Kemiskinan dibanding dengan APBD	12,41%	12,20%	15,72%	18,07%	
Perbandingan Alokasi anggaran Penanggulangan Kemiskinan dengan Belanja Publik/Langsung*	19,63%	31,33%	32,18%	34,89%	
Jumlah KK Miskin	34,41%	47,11%	33,75%	33,45%	
Target Penurunan Kemiskinan (RPJMN 2004-2009)					8,20%

Sumber : Data APBD dan Dokumen Perencanaan yang diolah

* untuk tahun 2005 dan 2006 masih dalam nomenklatur belanja publik, sedangkan tahun 2007 dan 2008 sudah menggunakan belanja langsung.

Dari tabel 21. dapat dianalisa bahwa perilaku alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan terlihat mengalami peningkatan yang signifikan, tahun 2005 dimulai dengan 12,41% presentase alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan kemudian meningkat sampai tahun 2008 menjadi lebih dari 18,07% dari total belanja APBD atau lebih dari 34,89% jika dibandingkan dengan belanja langsung untuk APBD 2008. Begitupun jika dimulai dari tahun 2005, alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan dibandingkan dengan belanja publik untuk tahun 2005 dan tahun 2006 terlihat juga mengalami peningkatan dari 19,63% untuk tahun 2005 menjadi 31,33% untuk tahun 2006. Sedangkan tahun 2007 terus mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan belanja langsung dari 32,18% untuk tahun 2007 menjadi 34,89% untuk tahun 2008. Tetapi dari perilaku anggaran yang meningkat cukup signifikan tersebut ternyata jumlah KK miskin tidak mengalami penurunan yang drastis. Dari tahun 2005 tercatat masih tinggi sebesar 34,41%, tahun 2006 mengalami kenaikan sampai 47,11%. Di tahun 2007 terjadi penurunan jumlah KK miskin menjadi 33,75% dan tahun 2008 menjadi 33,45%. Angka yang relative tinggi tersebut masih jauh dari target nasional untuk tahun 2009 menjadi 8,20% atau lebih dari 4x lipat kondisi real jumlah KK miskin dengan target penurunan kemiskinan. Walaupun kemudian BPS merasionalisasi menjadi 11% untuk target penurunan kemiskinan tingkat nasional, tetapi angka inipun masih mejadi tugas berat baik bagi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat.