

LAPORAN PENELITIAN

Kajian Cepat Terhadap PENDATAAN PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL (PPLS) 2011



Desember 2011



TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN



Poverty Reduction Support Facility is managed by GRM International on behalf of AusAID

TIM PENELITIAN

Peneliti SMERU

Hastuti

Syaikhu Usman

Bambang Sulaksono

Gracia Hadiwidjaja

Prio Sambodho

Justin Sodo

Rahmitha

Asri Yusrina

Peneliti Lapangan:

Muhammad Imam Zamroni

Muhammad Badar

Asep Kurniawan

Basyri Nasution

UCAPAN TERIMA KASIH

Terdapat sejumlah pihak yang turut berkontribusi nyata sejak awal hingga penyelesaian laporan Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011 ini. Pertama tama, kami menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada Sudarno Sumarto, Julia Tobias, Purwanto Nugroho, dan Ardi Adji dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang telah memfasilitasi dan memberi arahan teknis terhadap pelaksanaan kajian ini. Ucapan terima kasih dan penghargaan kami sampaikan kepada BPS Pusat dan BPS wilayah kajian yang telah memberikan akses informasi dan data yang relevan. Kami juga mengucapkan terima kasih secara khusus kepada staf dan mitra BPS yang bertindak sebagai petugas pemeriksa lapangan (PML) dan petugas pencacahan lapangan (PCL), juga kepada aparat desa/kelurahan, kecamatan, dan kabupaten/kota yang telah memberikan informasi serta ikut memperlancar kajian ini.

Terima kasih juga kami sampaikan kepada rekan-rekan peneliti regional yang telah bersedia membantu tim peneliti SMERU selama kegiatan studi berlangsung dan kepada para informan rumah tangga yang dengan setia dan sabar menjawab berbagai pertanyaan dalam kajian ini. Tidak kalah penting, kami juga haturkan terima kasih kepada AUSAID yang telah mendukung dan mendanai kegiatan ini.

ABSTRAK

Dalam rangka mendukung pelaksanaan berbagai program perlindungan sosial dan membangun sistem penetapan sasaran nasional, Badan Pusat Statistik (BPS) bekerjasama dengan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan Bank Dunia menyelenggarakan Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011. PPLS2011 ini diselenggarakan untuk membangun sistem basis data terpadu yang mencakup 40% rerata nasional rumah tangga (ruta) dengan kondisi sosial ekonomi terendah di Indonesia dan dapat digunakan untuk penargetan seluruh program perlindungan sosial. Untuk itu, sekitar 45-50% ruta menengah ke bawah akan dicacah melalui PPLS 2011.

Dalam rangka mengetahui kualitas pelaksanaannya, Lembaga Penelitian SMERU melakukan kajian cepat terhadap PPLS2011 di 4 provinsi yang meliputi 8 kabupaten/kota, dan 16 desa/kelurahan dengan mewawancarai staf BPS kabupaten/kota, koordinator statistik kecamatan, pemerintah daerah, petugas pencacah, petugas pemeriksa, dan 256 ruta. Dalam kajian kualitatif ini, SMERU juga melakukan observasi terhadap kegiatan pelatihan, pencacahan, dan entri data, serta verifikasi data ruta.

Temuan kajian ini antara lain adalah PPLS dinilai mempunyai beberapa kelebihan dibanding pendataan sejenis sebelumnya, yaitu Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) 2005 dan PPLS 2008. Pada PPLS2011 cakupan ruta lebih luas, SOP lebih jelas, tersedia daftar ruta awal sebagai patokan, tidak dikaitkan dengan program tertentu, dan informasi tentang ruta lebih rinci. Kritikan yang mengemuka adalah terlalu sentralistis, kurang mengakomodasi kriteria lokal, dan kriteria menengah ke bawah tidak jelas. Pelatihan pencacahan mempunyai beberapa kekurangan seperti tes hanya formalitas, kurang penekanan pada prinsip ketercakupan maksimum, dan terbatasnya materi pengawasan sehingga menyebabkan banyak pencacah dan pengawas yang kurang optimal dalam melaksanakan tugasnya. Sosialisasi kepada masyarakat terbatas sehingga memunculkan spekulasi akan adanya bantuan yang diperkuat oleh penggunaan kata “perlindungan sosial” pada nama kegiatan ini. Cukup banyak daftar ruta awal yang mencakup ruta menengah ke atas, sebaliknya, banyak juga ruta yang dicoret dari daftar awal ternyata tergolong ruta menengah ke bawah sehingga menyebabkan kekurangkakupan.

Rekomendasi penting dari kajian ini, pertama, bahwa penjelasan yang benar, baik, dan tegas tentang tujuan pendataan harus diberikan kepada semua pemangku kepentingan, termasuk masyarakat umum. Kedua, proses perekrutan tenaga pencacah harus melalui sistem seleksi yang obyektif dan terbuka guna mendapatkan mitra kerja yang berkualitas. Ketiga, konsultasi dengan ketua SLS hendaknya dilakukan tidak hanya menyangkut keberadaan ruta dalam daftar awal, tetapi juga tentang kondisi sosial ekonomi ruta agar makin banyak sumber informasi bagi pencacah untuk mempertimbangkan penambahan dan pencoretan ruta. Keempat, tersedia definisi yang tepat dan jelas tentang ruta menengah ke bawah.

Kata kunci: kemiskinan, basis data terpadu, kelompok menengah ke bawah, program perlindungan sosial.

| | |
|------------------------------------|------|
| UCAPAN TERIMA KASIH | ii |
| ABSTRAK..... | iii |
| DAFTAR ISI..... | iv |
| DAFTAR TABEL | v |
| DAFTAR GAMBAR..... | v |
| DAFTAR GRAFIK..... | v |
| DAFTAR KOTAK | v |
| DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM | vi |
| RINGKASAN EKSEKUTIF | viii |

DAFTAR ISI

| | |
|---|----|
| 1. PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang | 1 |
| 1.2 Tujuan Penelitian..... | 2 |
| 1.3 Metode Penelitian | 2 |
| 2. GAMBARAN TEORITIS PPLS2011 | 5 |
| 2.1 Sistem Penetapan Sasaran Nasional..... | 5 |
| 2.2 Menuju Unifikasi Data | 6 |
| 2.3 Metodologi Penargetan dan Pengumpulan Data..... | 7 |
| 3. PELAKSANAAN PPLS2011 | 11 |
| 3.1 Petugas Pelaksana Lapangan..... | 11 |
| 3.2 Sosialisasi dan Transparansi Informasi | 15 |
| 3.3 Pelatihan..... | 18 |
| 3.4 Penetapan Ruta Sasaran..... | 23 |
| 3.5 Pencacahan Ruta | 31 |
| 3.6 Monitoring dan Evaluasi..... | 35 |
| 3.7 Entri Data | 39 |
| 3.8 Tanggapan Terhadap PPLS2011 | 42 |
| 4. REKOMENDASI KEBIJAKAN | 45 |
| LIST OF REFERENCES | 49 |
| APPENDIX 1 | 50 |

DAFTAR TABEL

| | | Hal |
|----------|---|------------|
| Tabel 1 | Daftar Wilayah Studi | 3 |
| Tabel 2 | Jumlah Sampel dan Jenis Informan | 4 |
| Tabel 3. | Jadwal Kegiatan PPLS2011 | 7 |
| Tabel 4 | Jumlah PCL dan Estimasi Bebannya di Wilayah Studi | 13 |
| Tabel 5 | Jumlah PML dan Estimasi Bebannya di Wilayah Studi | 14 |
| Tabel 6 | Persentase Ruta yang Dicores terhadap Ruta Daftar Awal | 26 |
| Tabel 7 | Persentase Sel yang Mempunyai Perbedaan Isian antara Hasil Pencacah BPS dan SMERU | 33 |

DAFTAR GRAFIK

| | | Hal |
|----------|--|------------|
| Gambar 1 | Kesalahan Penetapan Sasaran Program (<i>Exclusion dan Inclusion Error</i>) | 5 |
| Gambar 2 | Kerangka Pikir Basis Data Terpadu | 6 |
| Gambar 3 | Rumah Ruta Buruh Tani yang Dicores dari Daftar Awal | 25 |
| Gambar 4 | Ruta Tidak Didaftar karena Pensiunan PNS | 29 |
| Gambar 5 | Perbandingan Jumlah Ruta Daftar Awal dan Hasil Pencacahan | 30 |
| Gambar 6 | Pertanyaan yang Paling Banyak Memiliki Perbedaan Isian antara Hasil Pencacah BPS dan SMERU | 34 |

DAFTAR KOTAK

| | | Hal |
|---------|--------------------------------|------------|
| Kotak 1 | Rembug Desa di Kabupaten Demak | 31 |

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

| | |
|-----------|--|
| ATK | : alat tulis kantor |
| Bakohumas | : Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah |
| BKN | : Badan Kependudukan Nasional |
| BLT | : Bantuan Langsung Tunai |
| BPS | : Badan Pusat Statistik |
| BS | : blok sensus |
| BUMD | : Badan Usaha Milik Daerah |
| BUMN | : Badan Usaha Milik Negara |
| CD | : <i>compact disk</i> |
| ELL | : <i>Elbers, Lanjouw, & Lanjouw</i> |
| IPDS | : Integrasi Pengolahan Diseminasi Statistik |
| Inda | : instruktur daerah |
| Innas | : instruktur nasional |
| Intama | : instruktur utama |
| Jamkesmas | : Jaminan Kesehatan Masyarakat |
| K/L | : kementerian/lembaga |
| KSK | : koordinator statistik kecamatan |
| LS | : PPLS2011.LS (rumah tangga awal) |
| MK | : monitoring kualitas |
| NTB | : Nusa Tenggara Barat |
| PCL | : petugas pencacah lapangan |
| Pemda | : pemerintah daerah |
| PKH | : Program Keluarga Harapan |
| PML | : petugas pemeriksa lapangan |
| PMT | : <i>proxy means test</i> |
| PNS | : pegawai negeri sipil |
| PODES | : potensi desa |
| POLRI | : Kepolisian Negara Republik Indonesia |
| PovTar | : <i>poverty targeting</i> |
| PPLS2008 | : Pendataan Program Perlindungan Sosial 2008 |
| PPLS2011 | : Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011 |
| PSE2005 | : Pendataan Sosial Ekonomi 2005 |

| | |
|-----------|---|
| Rateknas | : rapat teknis nasional |
| Raskin | : Beras untuk Rata Miskin |
| RK | : PPLS2011.RK (rekapitulasi hasil pencacahan) |
| RT | : rukun tetangga |
| RTS | : rumah tangga sasaran |
| RTSP | : PPLS2011.RTSP (rumah tangga dari daftar awal yang pindah) |
| Ruta | : rumah tangga |
| RW | : rukun warga |
| SD | : sekolah dasar |
| Sekcam | : sekretaris kecamatan |
| SKPD | : Satuan Kerja Pemerintah Daerah |
| SLS | : satuan lingkungan setempat |
| SMP | : sekolah menengah pertama |
| SOP | : <i>standard operational procedure</i> |
| SP2010 | : Sensus Penduduk 2010 |
| SP2010-WA | : sketsa peta wilayah SP2010 |
| SPDKP07 | : Survei Pelayanan Dasar Kesehatan dan Pendidikan 2007 |
| SUSENAS | : Survei Sosial Ekonomi Nasional |
| SW | : PPLS2011.SW (rumah tangga tambahan) |
| TNI | : Tentara Nasional Indonesia |
| TNP2K | : Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan |
| VL | : <i>vulnerability line</i> (garis kerentanan) |

RINGKASAN EKSEKUTIF

Penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu agenda prioritas pembangunan Pemerintah Indonesia. Untuk itu, saat ini pemerintah menjalankan berbagai program penanggulangan kemiskinan di bawah koordinasi Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Pada pelaksanaannya, berbagai program penanggulangan kemiskinan tersebut menggunakan sistem penetapan sasaran dan basis data yang berbeda sehingga mempengaruhi efektivitas pelaksanaan program.

Oleh karena itu, memperbaiki sistem penargetan merupakan tantangan besar dalam upaya memperbaiki program perlindungan sosial. Untuk itu, sekretariat TNP2K kerjasama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bank Dunia berupaya membangun sebuah sistem pendataan yang dapat digunakan untuk seluruh program perlindungan sosial (basis data terpadu). Hal tersebut dilaksanakan melalui Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011 yang akan mencakup 40% rumah tangga (ruta) dengan kondisi sosial ekonomi terendah di Indonesia dan untuk mengurangi kekurangcukupan ruta miskin, sekitar 45-50% ruta menengah ke bawah akan dicacah.

Untuk mengetahui kualitas pelaksanaan, TNP2K meminta Lembaga Penelitian SMERU melaksanakan kajian cepat terhadap kegiatan PPLS2011. Hasilnya diharapkan akan menjadi masukan bagi perbaikan pelaksanaan PPLS2011 dan bagi perencanaan kegiatan pendataan mendatang. Kajian ini menggunakan metode kualitatif yang dilengkapi dengan analisis kuantitatif terhadap beberapa data. Studi lapangan dilakukan pada sekitar minggu kedua dan ketiga pelaksanaan pendataan dengan mengunjungi Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kota Sibolga di Provinsi Sumatera Utara; Kabupaten Demak dan Kota Semarang di Provinsi Jawa Tengah; Kabupaten Cianjur dan Kota Sukabumi di Provinsi Jawa Barat; serta Kabupaten Bima dan Kota Bima di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Secara keseluruhan kajian ini meliputi 4 provinsi, 8 kabupaten/kota, dan 16 desa/kelurahan. Dalam kunjungan lapangan tersebut dilakukan wawancara terhadap staf BPS kabupaten/kota, koordinator statistik kecamatan, petugas pemeriksa, petugas pencacah, pemerintah daerah, ketua SLS (satuan lingkungan setempat, biasanya tingkat RT/RW/dusun/lorong/lingkungan), dan 256 ruta; observasi terhadap kegiatan pelatihan, pencacahan, dan entri data; serta verifikasi terhadap data ruta.

Petugas pelaksana

Pada struktur kelembagaan PPLS2011, di BPS kabupaten/kota terdapat petugas pencacah lapangan (PCL), petugas pemeriksa/pengawas lapangan (PML), dan petugas entri data yang sebagian besar merupakan mitra BPS. Secara umum tidak ada kesulitan dalam merekrut petugas tersebut namun dalam pemenuhan kriteria yang ditentukan tergantung pada ketersediaan sumber daya manusia di masing-masing wilayah.

PCL direkrut BPS kabupaten/kota atau koordinator statistik kecamatan (KSK) dengan persetujuan kepala desa/lurah. Mayoritas PCL sudah berpengalaman, penduduk desa setempat, dan aparat desa/kelurahan. Terdapat wilayah yang merekrut PCL berpendidikan SMP (persyaratan minimal SMA) atau berusia lanjut karena keterbatasan SDM. Selain itu

terdapat PCL yang direkrut karena pengajuan kepala desa/lurah yang tidak selalu memenuhi kriteria.

Meskipun pencacahan telah berjalan sekitar tiga minggu, PCL belum memegang kontrak kerja dan hanya sebagian kecil yang sudah menandatangani kontrak. Hal ini menyebabkan tidak ada jaminan atas resiko kerja walaupun mereka memiliki hak asuransi. Beberapa PCL yang mempunyai wilayah kerja yang luas juga mengeluhkan belum dibayarnya uang transportasi.

Umumnya PML merangkap tugas sebagai pengentri data, padahal fungsi keduanya dilakukan pada periode yang hampir sama. Selain itu umumnya PML dan pengentri data dari staf BPS dan KSK masih dibebani pekerjaan rutin. Multiperan tersebut kemungkinan akan mengganggu kinerja seluruh penugasan.

Secara umum, jumlah PCL dan PML dinilai cukup memadai dan beban pekerjaan yang harus dikerjakan dirasakan sesuai dengan waktu yang disediakan. Keluhan hanya muncul dari PCL yang bertugas di wilayah yang luas atau sulit menemui ruta dan dari PML yang masih mempunyai pekerjaan rutin yang cukup berat. Honor yang disediakan juga dinilai cukup sebanding dengan beban dan periode kerja yang direncanakan.

Sosialisasi

Sosialisasi PPLS untuk instansi terkait dan internal BPS dilaksanakan secara formal dan berjenjang dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota. Sementara itu, sosialisasi kepada masyarakat dan ketua SLS disampaikan secara informal. Dari sisi kepentingan pelaksanaan PPLS2011, instansi yang tercakup pada sosialisasi sudah memadai karena meliputi berbagai instansi terkait kecuali aparat desa beberapa kabupaten dan ketua SLS. Namun, dari sisi pelaksana program perlindungan sosial, cakupan sosialisasi di beberapa kabupaten/kota masih terbatas.

Materi yang disampaikan melalui pertemuan, khususnya di internal BPS, sudah memadai tetapi tingkat pemahaman pelaksana lapangan bervariasi. Beberapa PCL dan PML mendefinisikan konsep cakupan 40% ruta di tingkat nasional sebagai batas maksimal di tingkat desa/kelurahan atau bahkan di tingkat SLS. Tujuan dan konsep dasar PPLS2011 serta basis data terpadu nasional juga kurang dipahami oleh banyak PCL sehingga mereka menghubungkan PPLS2011 dengan pemberian bantuan.

Sosialisasi kepada aparat desa/kelurahan bervariasi dan di beberapa wilayah dinilai lebih baik dari pada sosialisasi pendataan sejenis sebelumnya. Di Kota Bima dan Kota Sibolga, lurah diundang pada sosialisasi instansi terkait tingkat kabupaten/kota. Di Jawa Barat dan Jawa Tengah, kepala desa/lurah memperoleh informasi dari koordinator statistik kecamatan (KSK) pada pertemuan di kantor kecamatan. Di daerah lain, kepala desa/lurah memperoleh informasi lebih terbatas dari surat kecamatan dan BPS, dari KSK atau PML, dan dari PCL. Informasi yang diketahui aparat desa/kelurahan bervariasi dan relatif terbatas. Aparat yang tidak mengikuti pertemuan dan umumnya ketua SLS hanya mengetahui bahwa PPLS2011 merupakan pendataan biasa atau pembaruan data Sensus Penduduk (SP) 2010.

Sosialisasi kepada masyarakat hanya terbatas pada ruta yang dicacah dengan informasi yang sangat terbatas sehingga informasi yang beredar menjadi simpang siur, parsial, dan menimbulkan spekulasi akan adanya bantuan setelah pendataan. Spekulasi tersebut digiring dan diperkuat oleh adanya kata “perlindungan sosial” pada nama kegiatan, pernyataan sebagian PCL, dan pemberitaan media massa.

Pelatihan

Pelatihan pencacahan dilakukan secara berjenjang. Di tingkat pusat dan provinsi untuk para instruktur, sedangkan di kabupaten/kota untuk PCL dan PML. Berakhirnya pelatihan di kabupaten/kota terlalu mendekati bahkan melewati awal jadwal pendataan. Padahal, pascapelatihan PCL dan PML masih memerlukan waktu untuk mempelajari buku pedoman PPLS2011.

Secara umum pelatihan pencacahan dinilai baik dan memadai. Para instruktur menguasai materi dengan baik namun kualitas mengajarnya bervariasi, terutama di wilayah yang harus menyediakan banyak instruktur. Umumnya peserta sudah berpengalaman sehingga cepat menangkap dan memahami istilah atau konsep yang digunakan.

Pelatihan di kabupaten/kota lebih konsentrasi pada materi tentang mekanisme pencacahan. Materi tentang mekanisme pengawasan, tujuan utama PPLS2011 seperti unifikasi data, prinsip ketercakupannya maksimum, dan perbedaan dengan pendataan lain tidak dibahas lebih lanjut. Tes tertulis hanya bersifat formalitas tanpa diikuti penilaian dan pembahasan, bahkan ada yang tidak menyelenggarakan, sehingga mengurangi tingkat manfaat.

Waktu yang disediakan relatif kurang sehingga terdapat materi yang tidak disampaikan secara tuntas. Durasi dengan waktu efektif 8–9 jam tersebut jauh lebih singkat dari pada pelatihan nasional yang berlangsung selama 3 hari, padahal peserta di kabupaten/kota adalah para PCL dan PML yang merupakan ujung tombak pencacahan dengan latar belakang dan kemampuan beragam.

Ketersediaan buku pedoman dan buku saku sangat bermanfaat. Namun, buku pedoman terlalu detil dan rancangannya kurang menarik sehingga beberapa PCL enggan membacanya, sedangkan buku saku cukup ringkas tetapi informasinya kurang menyeluruh. Kedua buku tersebut tidak menjelaskan beberapa konsep penting seperti cakupan ruta tingkat lokal dan definisi ruta menengah ke bawah.

Penetapan Ruta Sasaran

Kuota tingkat nasional sampai tingkat SLS dan daftar ruta awal yang akan dicacah (Daftar LS) ditetapkan BPS Pusat berdasarkan data SP2010 dan Susenas dengan menggunakan model tertentu. Secara umum, kuota yang diperoleh dinilai sesuai dengan kondisi wilayah, namun daftar ruta awal dinilai banyak yang kurang akurat karena mencakup ruta mampu atau jumlah rutanya terlalu sedikit. Karenanya, BPS mengeluarkan kebijakan untuk mencoret (memberi kode 9) ruta tidak layak (PNS, TNI, POLRI, BUMN, BUMD, anggota legislatif, atau bergelar minimal S1) dan menambahkan ruta PPLS2008 dan PKH yang layak melalui kegiatan *matching*.

Kriteria pencoretan ruta tidak layak tersebut mengalami perluasan berupa kondisi ekonomi dan penghasilan tetap, yang cenderung bersifat subyektif dan spesifik daerah. Jumlah ruta yang dicoret di 44 sampel SLS wilayah studi berkisar antara 0–70,37% atau rata-rata 27,46% per SLS. Kabupaten Bima tertinggi dengan 41,1%. Ruta yang dicoret umumnya bukan dari kelompok miskin dan sangat miskin.

Mekanisme penetapan ruta sasaran tidak selalu sesuai dengan ketentuan. Beberapa penyimpangan yang ditemukan seperti: (i) konfirmasi keberadaan ruta dengan ketua SLS terkadang disertai konsultasi kondisi sosial ekonomi ruta terdaftar dan belum terdaftar, (ii) terdapat upaya intervensi dari aparat desa/kelurahan dan ketua SLS terhadap daftar ruta yang akan dicacah, dan (iii) mekanisme konsultasi dengan tiga ruta miskin sesuai aturan untuk menjangkau ruta miskin yang belum terdaftar umumnya tidak dilaksanakan.

Secara umum, mekanisme penyisiran oleh PCL yang dilakukan melalui kombinasi antara pengamatan lapangan dan bertanya pada ruta yang dicacah merupakan sarana utama untuk mengidentifikasi ruta tambahan. Penetapan ruta tambahan cenderung subyektif karena tidak ada kriteria ruta menengah ke bawah dan adanya kesalahan persepsi tentang kuota serta cakupan PPLS 2011 sehingga ruta tambahan cenderung kelompok miskin dan sangat miskin saja.

Ruta pada daftar akhir atau yang akan dicacah umumnya tepat yaitu meliputi ruta menengah ke bawah, namun hampir di semua wilayah sampel terdapat indikasi kekurangkupan yang diperkuat oleh data jumlah ruta akan dicacah yang cenderung lebih kecil dari daftar awal. Hal tersebut terjadi karena PCL tidak selalu tepat dalam melakukan pencoretan dan penambahan ruta yang dipengaruhi oleh adanya anggapan bahwa ruta terdaftar tidak boleh lebih dari 40% (sesuai dengan cakupan di tingkat nasional) dan pendataan akan diikuti oleh bantuan sehingga hanya mencakup ruta miskin.

Pencacahan

Pencacahan kepada ruta dilakukan oleh PCI di bawah pengawasan PML. Pelaksanaan pencacahan terlambat beberapa hari dari rencana karena keterlambatan pelatihan dan distribusi logistik, serta terkendala menemui aparat desa/kelurahan. Meski tidak lama, tetapi karena jadwal terbatas, keterlambatan tersebut dapat berpengaruh pada waktu penyelesaian dan ketersediaan waktu bagi PCL dan PML dalam memeriksa isi kuesioner.

Pengisian kuesioner umumnya sesuai aturan, yaitu melalui wawancara langsung di tempat tinggal ruta. Kasus pelanggaran yang ditemukan bervariasi seperti pencacahan berkelompok, tidak melakukan wawancara langsung, penggunaan data yang sudah tersedia, dan pencacahan yang ditemani orang lain.

Kualitas PCL dalam melakukan wawancara dan pencacahan cukup baik, namun dalam mengisi kuesioner bervariasi dan hampir di seluruh wilayah studi ditemukan PCL yang salah mengisi kuesioner. Perbandingan isian kuesioner sampel oleh SMERU dan PCL menunjukkan bahwa isian yang berbeda terjadi pada 14,68% sel. Isian yang paling banyak berbeda adalah tentang jam kerja, luas lantai rumah, kelas, dan status pekerjaan. Kabupaten Tapanuli Tengah mempunyai perbedaan isian yang paling rendah (1,9% sel), sedangkan Kabupaten

Cianjur paling tinggi (37,08% sel). Hal tersebut diperkirakan karena di Kabupaten Cianjur terdapat masalah sumber daya manusia dan praktik-praktik pelanggaran SOP pencacahan.

Akibat trauma dengan kerusakan pada pelaksanaan BLT, sebagai jaminan keamanan jika pendataan diikuti oleh program bantuan, di Jawa Barat terdapat ketua SLS dan PCL yang memfotokopi daftar ruta yang dicacah. Upaya yang sama juga terjadi di wilayah lain tetapi bisa ditolak oleh PCL dan BPS setempat.

Monitoring

Beberapa PML belum melakukan monitoring dengan baik. Perhatian PML, terutama di Kabupaten Demak dan Kabupaten Cianjur, cenderung tertuju pada upaya menghindari dampak sosial pencacahan sehingga pengawasan terhadap teknis pencacahan agak terabaikan. Pengecekan dokumen oleh beberapa PML terbatas pada hal-hal yang tidak memerlukan verifikasi lapangan.

Kebanyakan PML belum menggunakan *short message service (SMS) gateway* untuk melaporkan rekapitulasi pencacahan. Penyebabnya antara lain adanya gangguan teknis, pencacahan belum selesai, atau menganggap cukup melaporkannya ke BPS kabupaten/kota. PML juga belum melakukan pencacahan terhadap ruta yang pindah alamat (Daftar RTSP).

Entri Data

Entri data PPLS2011 dilaksanakan di BPS kabupaten/kota. Menurut rencana, entri data akan dilakukan sejak minggu kedua pencacahan, namun hingga minggu ketiga pencacahan, belum seluruh wilayah melaksanakannya. Penyebabnya adalah belum ada SLS yang rampung dicacah, kuesioner belum diperiksa PML, dan ketidaksiapan *software*. Meski demikian, BPS memperkirakan entri data dapat diselesaikan tepat waktu. Di wilayah yang memiliki banyak kuesioner terdapat rencana mengirimkan sebagian kuesioner untuk dientri di kabupaten/kota lain atau di provinsi.

Konsep proses pengolahan data yang akan digunakan sudah baik karena terdapat beberapa tahapan pemeriksaan dan pembersihan data sebelum dan setelah kegiatan entri. Namun, berdasarkan pengamatan yang terbatas terdapat beberapa pelaksanaan yang dapat menghambat keseluruhan proses, seperti, kegiatan entri data di sebagian wilayah tidak terkonsentrasi di satu tempat sehingga menyulitkan pengawasan; format informasi anggota ruta pada *software* berbentuk vertikal sedangkan pada kuesioner horizontal sehingga pengentri harus melakukan penyesuaian; penguncian *software* terhadap beberapa jawaban sehingga memperlambat entry data.

Tanggapan Pelaksanaan PPLS2011

PPLS2011 dinilai lebih bagus dari pada pendataan serupa yaitu Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) 2005 dan PPLS2008. Pada PPLS2011 cakupan rutanya lebih luas, terdapat proses konsultasi dengan ruta miskin dan penyisiran untuk menjangkau kemungkinan adanya ruta layak yang belum terdaftar, SOP lebih jelas, tersedia daftar ruta awal sebagai patokan, tidak dikaitkan dengan program tertentu, dan informasi tentang ruta lebih rinci. Sebaliknya, muncul kritik terhadap konsep dan desain yang dinilai sentralistis sehingga kurang mengakomodasi kriteria kemiskinan lokal seperti kepemilikan ternak besar dan lahan pertanian. PPLS2011 juga dinilai tidak menyediakan konsep dan kriteria yang jelas tentang kelompok ruta menengah ke bawah.

Di kalangan aparat pemerintah, terutama tingkat kecamatan ke bawah, terdapat kekhawatiran akan dampak negatif pelaksanaan PPLS2011. Trauma atas keresahan dan kerusuhan akibat PSE2005 yang diikuti dengan pelaksanaan BLT masih membekas. Trauma ini membuat mereka sangat berhati-hati, bahkan cenderung keberatan terhadap pencacahan khusus ruta miskin. Trauma yang sama juga diakui oleh PCL dan PML.

Masyarakat menerima pelaksanaan PPLS2011 dengan baik dan tenang, meski ada yang merasa bosan dengan berbagai pendataan yang tidak mereka rasakan kegunaannya. Mereka tidak tahu pasti tujuan PPLS2011 dan sebagian menduga-duga bahwa akan diikuti dengan program bantuan.

Permasalahan yang ditemukan dari studi ini lebih banyak pada tataran implementasi. Secara konseptual, PPLS 2011 mempunyai banyak kelebihan. Cakupan ruta dan konsep penargetannya merupakan inovasi yang berpotensi menghindari terjadinya *exclusion error* dan *inclusion error* sehingga dapat menyediakan basis data berkualitas yang dapat mendukung efektivitas pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan. Namun, untuk itu perlu upaya yang dapat mendukung peningkatan kualitas data yang dihasilkan dan pemanfaatannya, serta menghindari kemungkinan munculnya protes masyarakat.

REKOMENDASI

1. Petugas lapangan (pencacah, pemeriksa, dan pengentri data) harus direkrut secara ketat dengan mengacu pada persyaratan dan kriteria yang telah ditetapkan dan tidak rangkap jabatan. Penggunaan mitra tetap dan dari aparat desa/kelurahan bisa dipertahankan dengan tetap mempertimbangkan aspek kinerja dan regenerasi.
2. Sosialisasi tentang tujuan perlu disampaikan secara terbuka terutama kepada pihak terkait pelaksanaan. Jika sosialisasi didesain terbatas maka informasi yang disebarakan harus seragam, jelas, dan masuk akal serta didukung dengan nama kegiatan yang tepat. Beberapa konsep dasar perlu disampaikan secara jelas kepada petugas lapangan agar tidak menimbulkan salah persepsi. Mengingat beredarnya anggapan bahwa PPLS2011 akan diikuti dengan bantuan, maka perlu dilakukan sosialisasi lanjutan untuk meluruskan hal tersebut, sekaligus untuk menghindari kemungkinan munculnya tuntutan masyarakat.
3. Pelatihan perlu ditambah waktunya supaya seluruh agenda dan materi dapat disampaikan dengan tuntas serta perlu standar materi yang lebih sederhana dan mudah dipahami. PML perlu mendapat tambahan materi tentang pengawasan. Perlu disediakan buku pedoman yang mudah dipahami, mengandung informasi yang memadai, dan menarik untuk dibaca. Dalam pemilihan instruktur, aspek selektivitas harus dipenuhi dan memungkinkan penggunaan instruktur berkualitas dari wilayah lain.
4. Dalam penetapan ruta sasaran, proses *matching* daftar ruta awal dengan data lain sebaiknya diselesaikan di tingkat pusat agar mengurangi beban kerja pelaksana lapangan. Daftar ruta awal yang dihasilkan perlu diserahkan terlebih dahulu kepada BPS kabupaten/kota untuk diverifikasi guna meminimalisir kesalahan. Perlu pedoman dan kriteria yang jelas tentang beberapa pengertian, seperti ruta kelompok menengah ke atas. Konsep yang tidak digunakan di tingkat lapangan seperti “kuota 40%” sebaiknya tidak disampaikan agar tidak menimbulkan salah persepsi. Mekanisme konsultasi dengan ruta miskin perlu dipertahankan namun tidak diatur secara ketat. Pelibatan aparat desa/kelurahan tetap diminimalisir namun bisa dijadikan sebagai sumber informasi.
5. Dalam pencacahan, perlu mekanisme yang lebih menjamin pelaksanaan sesuai SOP. Selain itu perlu perbaikan kuesioner agar lebih mampu menangkap kondisi sosial ekonomi masyarakat, seperti penambahan variabel kepemilikan ternak besar dan lahan pertanian, pencoretan kepemilikan telepon genggam, serta penetapan batasan yang jelas tentang beberapa variabel seperti luas rumah dan lapangan pekerjaan.
6. Fungsi pemeriksaan dan pengawasan perlu ditingkatkan dengan tidak menggunakan staf BPS dan KSK sebagai PML. Dengan demikian, fungsi pemeriksaan dan pengawasan bisa dilakukan lebih ketat dan berjenjang, yaitu BPS/KSK mengawasi PML dan PML mengawasi PCL.
7. Entri data sebaiknya diserahkan kepada petugas khusus, terkonsentrasi di lokasi tertentu agar mempermudah pengawasan, dan perangkat lunaknya tersedia lebih awal dengan format yang mudah. Sebelum dientri, isian kuesioner harus diperiksa secara ketat agar terhindar dari data yang tidak diisi, salah, atau tidak konsisten.

8. Waktu pelaksanaan PPLS2011 perlu ditambah, terutama supaya PML dapat melakukan pengecekan dan perbaikan akurasi hasil pencacahan dan ruta terdaftar.
9. Kegiatan lanjutan untuk meningkatkan tingkat akurasi data dapat dilakukan melalui kegiatan verifikasi, paling tidak tentang ketepatan ruta yang tercakup. Pada skala terbatas, hal tersebut bisa dilakukan di beberapa wilayah sampel.

1. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Salah satu prioritas nasional dalam kerangka kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah penurunan tingkat kemiskinan absolut dari 14,1% pada 2009 menjadi 8–10% pada 2014 dan perbaikan distribusi pendapatan melalui perlindungan sosial yang berbasis keluarga, pemberdayaan masyarakat, dan perluasan kesempatan ekonomi masyarakat berpendapatan rendah. Untuk itu, pemerintah terus menjalankan program penanggulangan kemiskinan yang dibagi dalam tiga kelompok (klaster) program, yaitu pertama, bantuan dan perlindungan sosial bagi rumah tangga (ruta), kedua, pemberdayaan masyarakat, dan ketiga, pemberdayaan usaha mikro dan kecil.

Kelompok program pertama antara lain terdiri dari Beras untuk Ruta Miskin (Raskin), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Keluarga Harapan (PKH), Biaya Operasional Sekolah (BOS), Beasiswa untuk Keluarga Miskin, dan Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2005 dan BLT 2008. Kelompok kedua adalah Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang mencakup beberapa jenis program pemberdayaan. Sementara itu, kelompok ketiga antara lain adalah Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Pelaksanaan seluruh program penanggulangan kemiskinan tersebut dikoordinasikan dalam satu institusi khusus, yang sejak 2010 ditangani oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang diketuai oleh Wakil Presiden. Fakta yang terjadi selama ini adalah pelaksanaan berbagai program perlindungan sosial tersebut menggunakan sistem penargetan dan basis data yang berbeda-beda dengan kualitas yang bervariasi sehingga berdampak pada efektivitas pelaksanaannya. Oleh karena itu, memperbaiki sistem penargetan merupakan tantangan besar dalam upaya memperbaiki program perlindungan sosial agar mampu berperan maksimal dalam penanggulangan kemiskinan. Untuk itu, sekretariat TNP2K berkerjasama dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bank Dunia berupaya membangun basis data terpadu yang dapat digunakan untuk penetapan sasaran seluruh program perlindungan sosial, program jaminan sosial, dan program penanggulangan kemiskinan lainnya. Pembentukan basis data terpadu terutama bersumber dari Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011 yang merupakan kerjasama Sekretariat TNP2K dengan Badan Pusat Statistik (BPS) dan Bank Dunia.

PPLS2011 merupakan pengembangan dari Pendataan Sosial Ekonomi (PSE) 2005 dan Pendataan Penduduk untuk Perlindungan Sosial (PPLS) 2008 yang juga dilaksanakan oleh BPS. PPLS2011 menggunakan metodologi yang sudah direvisi untuk mengurangi kesalahan penargetan. PPLS2011 akan mencakup 40% ruta/keluarga dengan kondisi sosial ekonomi terendah di Indonesia. Dalam upaya mengurangi kekurangcakupan ruta miskin, PPLS2011 tersebut akan mencacah sekitar 45–50% ruta pada 15 Juli–14 Agustus 2011.

Dalam rangka mengetahui kualitas pelaksanaan PPLS2011 untuk menghasilkan basis data yang terpercaya dan mendukung ketepatan sasaran program perlindungan sosial, evaluasi dan pemantauan kegiatan PPLS2011 di lapangan menjadi sangat penting. Oleh karena itu, TNP2K meminta Lembaga Penelitian SMERU untuk melaksanakan kajian cepat terhadap pelaksanaan PPLS2011.

1.2 Tujuan Penelitian

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan PPLS2011 di lapangan, termasuk:

- a) Menyediakan dokumentasi mengenai proses pelaksanaan PPLS2011
- b) Mengevaluasi metodologi yang digunakan PPLS2011 pada setiap tahapan kegiatan (pelatihan, proses pendataan, pengumpulan data, dan entri data)
- c) Menganalisis persepsi atau kepuasan pihak-pihak yang terlibat dalam PPLS2011 (staf BPS kabupaten/kota, petugas pemeriksa lapangan (PML), petugas pencacah lapangan (PCL), pemimpin pemerintahan kecamatan, desa/kelurahan, dan RT, serta rumah tangga)
- d) Mengidentifikasi indikator awal yang berisiko mempengaruhi kualitas data PPLS2011 yang mungkin memerlukan perhatian khusus selama tahap lanjutan dari analisis/interpretasi data.

Hasil pembelajaran dari pelaksanaan PPLS2011 tersebut diharapkan akan menjadi masukan bagi BPS dan TNP2K dalam memperbaiki pelaksanaan PPLS2011 dan dalam merencanakan kegiatan PPLS atau pengumpulan basis data terpadu di masa mendatang.

1.3 Metode Penelitian

Kajian cepat terhadap PPLS2011 ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif yang dilengkapi dengan analisis kuantitatif untuk aspek tertentu. Data dan informasi dikumpulkan dengan menggunakan pedoman pertanyaan berstruktur, pedoman observasi yang sudah dipersiapkan sebelumnya, dan kuesioner PPLS2011.

Penelitian lapangan dilakukan pada minggu terakhir Juli hingga minggu kedua Agustus 2011 dengan mengunjungi delapan kabupaten/kota yang terdapat di empat provinsi, yaitu: Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kota Sibolga di Provinsi Sumatera Utara; Kabupaten Demak dan Kota Semarang di Provinsi Jawa Tengah; Kabupaten Cianjur dan Kota Sukabumi di Provinsi Jawa Barat; serta Kabupaten Bima dan Kota Bima di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Pemilihan provinsi dan kabupaten didasarkan atas wilayah studi SMERU pada penelitian tentang BLT 2005 dan BLT 2008 supaya tersedia beberapa data dan informasi yang relevan. Sementara itu, pemilihan kota didasarkan pada letaknya yang bersebelahan dengan kabupaten terpilih sehingga dapat mempermudah mobilitas kunjungan lapangan yang hanya menyediakan waktu terbatas. Di setiap kabupaten/kota dikunjungi dua kecamatan dan dua desa/kelurahan. Desa dan kecamatan yang terdapat di kabupaten merupakan wilayah penelitian SMERU sebelumnya, sedangkan kelurahan dan kecamatan di kota merupakan wilayah yang terdapat di pusat kota dan mempunyai persentase kuota ruta/keluarga PPLS2011 yang cukup tinggi. Wilayah studi tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.

Di masing-masing desa/kelurahan dikunjungi dua satuan lingkungan setempat (SLS) dengan kriteria yang sama dengan kriteria pemilihan kecamatan dan desa/kelurahan. Dalam praktik, dasar pemilihan SLS tersebut mengalami pergeseran yaitu menjadi SLS yang sudah melaksanakan pendataan PPLS2011. Hal tersebut dilakukan karena pada saat Tim Peneliti

SMERU melakukan kunjungan lapangan, jumlah SLS di desa/kelurahan terpilih yang sudah menyelesaikan pendataan PPLS2011 sangat terbatas. Bahkan di salah satu desa/kelurahan terpilih hanya terdapat dua SLS yang sudah menyelesaikan pendataan.

Tabel 1: Daftar Wilayah Studi

| Provinsi | Kabupaten/Kota | Kecamatan | Desa/Kelurahan |
|---------------------|---------------------|-----------------|------------------|
| Sumatera Utara | Kab.Tapanuli Tengah | Sorkam | Teluk Roban |
| | | Sibabangun | Mombangboru |
| | Kota Sibolga | Kota | Pasar Belakang |
| | | Sibolga Selatan | Aek Muara Pinang |
| Jawa Barat | Kab.Cianjur | Cibeber | Girimulya |
| | | Cugenang | Cibulakan |
| | Kota Sukabumi | Cikole | Subangjaya |
| | | Warudoyong | Dayeuhluhur |
| Jawa Tengah | Kab. Demak | Karang Tengah | Wonoagung |
| | | Wedung | Berahan Wetan |
| | Kota Semarang | Semarang Utara | Plombokan |
| | | Semarang Barat | Kembangarum |
| Nusa Tenggara Barat | Kab. Bima | Wera | Nunggi |
| | | Monta | Simpasai |
| | Kota Bima | Mpunda | Manggemaci |
| | | Rasanae Barat | Tanjung |

Pada kunjungan lapangan tersebut tim peneliti melakukan wawancara dengan berbagai pihak yang terkait langsung dengan pelaksanaan PPLS2011, termasuk ruta. Selain itu, tim peneliti juga melakukan observasi kegiatan pencacahan di setiap kecamatan terpilih tetapi di luar desa/kelurahan studi dan observasi entri data di kantor BPS kabupaten/kota yang sudah melaksanakan kegiatan entri data.

Ruta dipilih secara purposif dan bervariasi berdasarkan status atau perannya dalam PPLS2011. Hal tersebut karena pada PPLS2011 ini, BPS Pusat menyediakan daftar awal calon ruta yang akan dicacah dalam daftar PPLS2011.LS (Daftar LS). Pada daftar tersebut terdapat 5 ruta yang diberi tanda # yang merupakan ruta termiskin di SLS yang bersangkutan. PCL bisa menambah ruta yang akan dicacah berdasarkan hasil konsultasi dengan 3 ruta yang terdapat dalam Daftar LS (satu bertanda #) dan hasil penyisiran, serta menuliskannya di PPLS2011.SW (Daftar SW). Di setiap SLS, tim peneliti memilih empat ruta untuk diwawancara secara mendalam. Ruta tersebut terdiri dari ruta Daftar LS tidak bertanda #, ruta Daftar LS bertanda # yang diajak konsultasi oleh PCL, ruta Daftar SW, dan ruta yang tidak dicacah (non-PPLS) tetapi termasuk kelompok menengah ke bawah menurut ketua RT/RW/dusun atau ruta lain. Dalam upaya mengetahui kualitas PCL dalam melakukan pencacahan, tim peneliti juga melakukan wawancara dengan menggunakan kuesioner PPLS dari BPS terhadap empat ruta lain di setiap SLS yang sebelumnya sudah diwawancara oleh

PCL. Hasilnya akan dibandingkan dengan isian kuesioner PCL. Secara ringkas, jumlah sampel dan informan pada kajian ini dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2: Jumlah Sampel dan Jenis Informan

| Nama Sampel | Total | Per Kabupaten/Kota | Informan/Responden |
|----------------|---|--|---|
| Provinsi | 4 | - | - |
| Kabupaten/kota | 8 (4 kabupaten + 4 kota) | - | - Kepala BPS - Instruktur - Penanggungjawab entri data - Pengentri data |
| Kecamatan | 16 | 2 | - Camat/sekretaris kecamatan - Koordinator statistik kecamatan (KSK) - Petugas pemeriksa lapangan (PML) |
| Desa/kelurahan | 16 (8 desa + 8 kelurahan) | 2 (1 desa + 1 kelurahan) | - Kepala desa/lurah - Pencacah (PCL) |
| SLS | 32 | 4 | - Ketua SLS |
| Rumah tangga | 256 (128 wawancara mendalam + 128 kuesioner) | 32 (16 wawancara mendalam + 16 kuesioner) | - Kepala ruta/istri |

Untuk mengetahui tahapan pelaksanaan PPLS2011 secara lebih menyeluruh, selain kunjungan lapangan tersebut, tim peneliti juga melakukan serangkaian kunjungan lainnya meliputi:

- a) Observasi pelatihan instruktur nasional di Bandung;
- b) Observasi pelatihan PCL dan PML di Kabupaten Bima, Kota Bima, dan Kabupaten Cianjur; dan
- c) Observasi data entri tambahan di Kota Bima dan Kabupaten Bima. Kegiatan ini dilakukan karena pada saat penelitian lapangan, kegiatan entri data di hampir semua BPS kabupaten/kota baru berupa uji coba.

Setelah melakukan kunjungan lapangan untuk mengetahui pelaksanaan PPLS2011, Peneliti SMERU juga melakukan kunjungan lapangan singkat ke Kelurahan Rawa Badak Selatan, Kecamatan Koja, Kotamadya Jakarta Utara. Kunjungan tersebut dimaksudkan untuk memperoleh pembelajaran dari pelaksanaan Sensus Penduduk (SP) 2010 yang berkaitan erat dengan validitas data ruta awal yang digunakan dalam PPLS2011. Dalam kunjungan lapangan tersebut dilakukan wawancara dengan berbagai pihak, antara lain BPS kotamadya, KSK, pencacah SP2010, ketua RW, ketua RT, dan 10 ruta yang tinggal di dua RT yang berbeda.

2. GAMBARAN TEORITIS PPLS2011¹

2.1 Sistem Penetapan Sasaran Nasional

Sebagaimana disebutkan dalam Latar Belakang, Pemerintah Indonesia saat ini sedang menjalankan tiga kelompok program penanggulangan kemiskinan. Efektivitas pelaksanaan program dalam menanggulangi kemiskinan sangat ditentukan oleh kualitas sistem penetapan sasaran yang digunakan. Sistem penetapan sasaran dikatakan efektif apabila mampu dengan tepat mengidentifikasi kelompok ruta/keluarga miskin dan menjadikan kelompok miskin tersebut sebagai peserta program atau penerima bantuan; pada saat yang bersamaan mampu mengidentifikasi kelompok tidak miskin dan menjadikan kelompok tidak miskin tersebut sebagai bukan penerima bantuan. Jika kelompok miskin tidak menjadi penerima bantuan, maka sistem penetapan sasaran tersebut membuat kesalahan yang disebut dengan *exclusion error*. Sementara itu, apabila kelompok tidak miskin menjadi penerima bantuan maka sistem penetapan sasaran tersebut membuat kesalahan yang disebut *inclusion error* (lihat [Gambar 1](#)).



**Gambar 1. Kesalahan Penetapan Sasaran Program
(Exclusion dan Inclusion Error)**

Sumber: TNP2K

Pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan umumnya memiliki kedua jenis kesalahan tersebut dan menggunakan sistem penetapan sasaran serta basis data yang berbeda. Selain itu, data ruta miskin hasil PSE2005 dan PPLS2008 yang digunakan dalam penentuan sasaran beberapa program juga sudah seharusnya diperbaharui karena kondisi sosial ekonomi masyarakat selama beberapa tahun mungkin berubah dan terdapat penilaian bahwa sumber data tersebut kurang tepat.

Dalam rangka mendukung penetapan sasaran program perlindungan sosial dan mengacu pada Peraturan Presiden Nomor 15/2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, Inpres Nomor 1/2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional Tahun 2010, dan Inpres No 3/2010 tentang Program Pembangunan Yang Berkeadilan, TNP2K bekerja sama dengan BPS dan Bank Dunia mencoba mengembangkan suatu sistem

¹ *Gambaran teoritik PPLS2011 ini bersumber dari TNP2K Brief # 1 tentang Sistem Penargetan Nasional Menuju Unifikasi Data Ruta Sasaran Program Bantuan Sosial*

penetapan sasaran yang baru yang merupakan kelanjutan dari PSE2005 dan PPLS2008. Sistem tersebut diharapkan dapat menghasilkan basis data terpadu yang dapat digunakan oleh berbagai program penanggulangan kemiskinan, program jaminan sosial, ataupun program pro-rakyat lainnya yang memiliki target sasaran. Metode yang digunakan dalam sistem penetapan sasaran nasional ini mencakup beberapa hal sebagai berikut:

- Membangun sebuah sistem yang dapat mengidentifikasi ruta/keluarga miskin di Indonesia dengan menggunakan metode ilmiah dan kriteria teknis yang terpadu;
- Meminimalisasi kesalahan penetapan sasaran, dengan memastikan bahwa tingkat kekurangkupan (*exclusion*) ruta/keluarga miskin dan tingkat kebocoran bantuan ke ruta/keluarga non-miskin (*inclusion*) dapat diminimalisasi; dan
- Memfasilitasi penggunaan basis data ruta/keluarga miskin secara terpadu oleh pihak yang berkepentingan dengan program-program penanggulangan kemiskinan, program jaminan sosial, ataupun program pro-rakyat lainnya yang memiliki target sasaran.

2.2 Menuju Unifikasi Data

Basis data terpadu diharapkan akan berisi daftar nama, alamat, dan data dasar status sosial ekonomi dari sekitar 40% ruta/keluarga dengan status kesejahteraan terendah secara nasional atau yang dikategorikan sebagai kelompok menengah ke bawah. Persentase ruta/keluarga di setiap wilayah akan berbeda-beda, tergantung kepada tingkat kemiskinan lokal. Penentuan urutan ruta termiskin akan dilakukan melalui proses pengujian yang menggunakan *proxy means test* setelah dilakukan pencacahan.

Basis data terpadu berupaya mengakomodasi kebutuhan penetapan sasaran masing-masing program perlindungan sosial, program jaminan sosial, ataupun program pro-rakyat lainnya. Basis data terpadu didesain secara fleksibel untuk memenuhi kebutuhan setiap program yang memiliki kelompok sasaran berbeda-beda. Dari basis data terpadu, masing-masing program dapat “memilih” penerima program dengan menerapkan kriteria-kriteria yang relevan sesuai yang ditetapkan oleh menteri atau kepala daerah terkait yang membidangi program tersebut (lihat Gambar 2).



Gambar 2. Kerangka Pikir Basis Data Terpadu

Sumber: TNP2K

Keunggulan dari sistem penetapan sasaran secara nasional adalah sebagai berikut:

- Standardisasi dalam proses pendataan (variabel, pertanyaan, prosedur, dan lain-lain);
- Tersedia basis data nasional bagi keperluan program jaminan sosial maupun bantuan sosial;
- Penyelenggara program mendapatkan karakteristik ruta penerima secara komprehensif (meliputi variabel yang penting untuk program yang bersangkutan dan variabel lainnya); dan
- Kemudahan dalam proses penyesuaian dan pemutakhiran basis data

2.3 Metodologi Penargetan dan Pengumpulan Data

Sistem penetapan sasaran nasional ini mengkombinasikan berbagai metode penetapan sasaran yang ada dengan tujuan mengurangi kesalahan tingkat kecurangakupan (*exclusion*) ruta/keluarga miskin dan tingkat kebocoran bantuan ke ruta/keluarga non-miskin (*leakage*). Metode yang digunakan adalah Model *Poverty Targeting* (PovTar). Model PovTar merupakan pengembangan dari *proxy means test* yang merupakan metode teknis untuk memprediksi pengeluaran konsumsi per kapita. Metode tersebut dilengkapi dengan penargetan masyarakat, berupa metode konsultasi dengan penduduk setempat untuk mengetahui peringkat kesejahteraan ruta. Penggabungan kedua metode tersebut dilakukan berdasarkan pengalaman dan pembelajaran dari kegiatan penargetan sebelumnya yang telah dilakukan di Indonesia dan di beberapa negara lain. Metode tersebut diharapkan akan menghasilkan data yang lebih baik dibanding pendataan sebelumnya yang cenderung hanya berdasarkan masukan dari aparat lokal.

Sumber data utama sistem penetapan sasaran nasional ini adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011 (PPLS2011) yang akan mencacah 45%–50% ruta menengah ke bawah. Setelah melalui tahap persiapan, PPLS 2011 ini mulai dilaksanakan pada Mei 2011. Kegiatan pencacahan ruta di lapangan dilaksanakan pada 15 Juli–14 Agustus 2011 dan pada November 2011 diharapkan basis data terpadu sudah mencapai tahap finalisasi.²

² Dalam perkembangannya terdapat beberapa perubahan berupa:

- penambahan waktu pencacahan hingga Oktober 2011 untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya *exclusion error* akibat adanya daerah yang mencacah jumlah ruta di bawah estimasi kuota PovMap,
- finalisasi data berlangsung hingga akhir Desember 2011 sehingga basis data terpadu akan tersedia pada awal 2012
- ruta yang dicacah pada PPLS2011 berjumlah 25.398.181 atau sekitar 43% ruta nasional.

Tabel 3: Jadwal Kegiatan PPLS2011

| No | Kegiatan | Tanggal/Minggu/Bulan |
|----|--|------------------------|
| 1 | Rateknas | 24 – 26 Mei |
| 2 | Rekrutmen petugas | M1 – M4 Juni |
| 3 | Sosialisasi dan breafing di daerah | M1 – M4 Juni |
| 4 | Pelatihan instruktur nasional | 13 – 16 Juni |
| 5 | Pengiriman calon rumah tangga untuk pendataan lapangan | M5 Juni |
| 6 | Pelatihan petugas PCL dan PML | M1 – M2 Juli |
| 7 | Pencacahan | 15 Juli – 14 Agustus |
| 8 | Pengolahan | M3 Juli – M5 September |
| 9 | Finalisasi akhir basis data terpadu | November |

Sumber: BPS

Proses pendataan PPLS2011 meliputi tahapan berikut ini.

Tahap pendaftaran ruta/keluarga

Tahap pertama dalam proses penargetan, terkait dengan pengambilan keputusan mengenai ruta mana dan berapa banyak yang akan dicacah di setiap wilayah. Tahap ini meliputi beberapa langkah teknis:

1. Penentuan kuota ruta miskin di tingkat desa.

Tahap ini dimulai dengan kegiatan memperkirakan kuota atau jumlah ruta/keluarga miskin yang akan didata di setiap kecamatan, desa, hingga tingkat SLS. Kegiatan ini dilakukan melalui proses estimasi pemetaan kemiskinan wilayah kecil (*small-area poverty mapping estimation process*) dengan membangun model dari variabel sosial ekonomi yang tersedia pada PODES 2008 dan SUSENAS 2010. Dengan melalui tahap ini sistem penetapan sasaran nasional diharapkan akan memiliki tingkat akurasi yang tinggi dalam memperkirakan sebaran lokasi masyarakat miskin di Indonesia.

2. Penentuan ruta yang akan disurvei.

Dengan mengacu kepada estimasi kuota yang diperoleh dari tahap 1), tahap berikutnya adalah menentukan ruta yang akan disurvei. Proses ini dilakukan dengan mengaplikasikan data SP 2010 dikombinasikan dengan data SUSENAS 2010 dan PODES 2008 ke dalam model PovTar yang digunakan agar dapat mengidentifikasi ruta yang “diduga” miskin berdasarkan prediksi konsumsi per kapita ruta di Indonesia. Melalui proses ini akan dipilih dahulu (*pre-select*) sebanyak 40% ruta dengan nilai konsumsi terendah.

3. Penentuan ruta yang akan disurvei dengan menggunakan sumber data lain

Untuk meningkatkan akurasi pendataan kelompok menengah ke bawah, penentuan ruta yang akan disurvei juga menggunakan metode lain.

- a. Identifikasi ruta sasaran berdasarkan data lain yang sudah ada. Tahapan ini disebut proses *matching*.

- i. Data PPLS2008. Ruta/keluarga hasil pencacahan PPLS2008 akan dimasukkan sebagai sasaran dan dicacah pada PPLS2011 jika masih memiliki status sosial ekonomi yang rendah (termasuk kelompok menengah ke bawah).
 - ii. Data PKH. PKH mempunyai sasaran ruta/keluarga sangat miskin berdasarkan data PPLS2008 dan hasil verifikasi yang memenuhi kriteria kesehatan dan pendidikan tertentu. Oleh karena itu, PPLS11 akan mencacah semua peserta PKH dan semua ruta/keluarga yang ada di “daftar tunggu” (*waiting list*) yang telah diidentifikasi berpotensi untuk menerima PKH.
- b. Identifikasi ruta/keluarga tambahan yang terjaring saat PCL melakukan survei pencacahan di lapangan melalui dua kegiatan.
- i. Masukan dari masyarakat, khususnya ruta/keluarga miskin yang terdapat pada daftar awal. Tiga ruta/keluarga miskin terpilih (satu bertanda # dan dua yang rumahnya berdekatan) diajak konsultasi untuk menentukan ruta/keluarga yang memiliki kondisi sosial ekonomi sama atau lebih miskin dari mereka tetapi belum tercantum dalam daftar awal.
 - ii. Identifikasi ruta/keluarga lain yang termasuk kelompok menengah ke bawah berdasarkan observasi visual para pencacah di lapangan.

Hasil dari tahapan di atas akan digunakan untuk membuat daftar semua ruta/keluarga yang akan dicacah dalam PPLS2011. Ruta/keluarga yang terjaring dari tahap 3a akan digabung dengan hasil tahap 2 untuk menciptakan daftar ruta/keluarga awal dan ditampilkan dalam daftar PPLS2011.LS (Daftar LS) *pre-listed*. Ruta/keluarga tambahan yang terjaring melalui tahap-3b akan didaftar dalam Daftar PPLS.SW (Daftar SW).

Pada PPLS2011 terdapat juga daftar PPLS2011.RTSP (Daftar RTSP) dan PPLS2011.RK (Daftar RK). Daftar RTSP merupakan daftar kosong yang disediakan untuk mendaftarkan ruta yang terdapat dalam Daftar LS tetapi sudah pindah atau salah SLS dan bukan berada di wilayah tugas PCL, atau tidak dikenal oleh ketua SLS. Daftar RK merupakan daftar rekapitulasi hasil pencacahan setiap blok sensus yang dibuat oleh PML untuk keperluan pelaporan dan pemantauan. Daftar RK akan dikirim oleh PML melalui telepon genggam dalam bentuk *short message service (SMS) gateway* ke alamat SMS center yang sudah ditentukan.

Tahap pengumpulan data atau pencacahan

Dalam tahap pengumpulan data, para pencacah akan mengunjungi ruta/keluarga yang telah terdaftar untuk mengumpulkan informasi mengenai karakteristik demografi dan sosial ekonomi seperti komposisi ruta, pendidikan, pekerjaan, kualitas perumahan, sanitasi, kepemilikan aset, dan akses terhadap bantuan/jaminan sosial dengan menggunakan kuesioner PPLS2011.RT

Kriteria pemilihan variabel kuesioner termasuk:

- Prediktor kemiskinan terbaik;
- Ketersediaan sumber data yang ada, terutama Susenas;
- Mudah diamati oleh enumerator saat melakukan penilaian ruta/keluarga;
- Tidak mudah untuk dimanipulasi dalam jangka pendek oleh ruta/keluarga.

Kuesioner PPLS2011 berisi informasi penting untuk menentukan status sosial ekonomi rupa/keluarga, dan indikator individu/keluarga/rupa yang dibutuhkan oleh Kementerian/Lembaga pengelola program perlindungan sosial (misalnya untuk menentukan status kelayakan program). Desain kuesioner akan menjamin kualitas data saat proses pengumpulan data, termasuk pengecekan secara acak untuk verifikasi/pencacahan rupa.

Seluruh data hasil pencacahan pada PPLS2011 akan dientri di BPS kabupaten/kota dan hasilnya akan dikirim ke BPS Pusat melalui BPS provinsi. Selanjutnya, data tersebut akan diolah oleh TNP2K bersama BPS dan Bank Dunia dengan menggunakan metode *proxy means test* untuk menentukan status kesejahteraan rupa berdasarkan estimasi konsumsi per kapita.

3. PELAKSANAAN PPLS2011

3.1 *Petugas Pelaksana Lapangan*

Struktur kelembagaan PPLS2011 melibatkan kepala dan staf BPS di berbagai jenjang pemerintahan. Pada kelembagaan tingkat kabupaten/kota antara lain terdapat penanggungjawab teknis pencacahan dan pengolahan yang dalam pelaksanaannya melibatkan beberapa petugas. Pada teknis pencacahan terdapat petugas pencacah lapangan (PCL) dan petugas pemeriksa/pengawas lapangan (PML), sedangkan pada pengolahan terdapat petugas entri data.

Petugas pencacah lapangan (PCL)

PCL adalah mitra BPS kabupaten/kota yang direkrut untuk melakukan pencacahan ruta. PCL direkrut oleh KSK atau BPS kabupaten/kota dengan konsultasi dan persetujuan dari kepala desa/lurah. Di Sumatera Utara, KSK berkonsultasi juga kepada camat. Mekanisme perekrutan biasanya dilakukan melalui pemilihan calon PCL oleh KSK/BPS dari daftar mitra yang mereka miliki dengan mempertimbangkan aspek kinerja, kemudian mengkonsultasikannya kepada kepala desa/lurah. Pada sebagian kecil perekrutan, ada juga kepala desa/lurah yang mengajukan calon PCL untuk kemudian dipilih oleh KSK/BPS. Cara perekrutan ini sering kali menimbulkan permasalahan kontrol kualitas jika PCL yang direkomendasikan kepala desa/lurah tidak berpengalaman atau kurang baik kinerjanya, sementara KSK sungkan menolak dengan alasan untuk menjaga hubungan baik dengan kepala desa/kelurahan.

Pemilihan PCL dari daftar mitra, merupakan nilai positif karena BPS sudah mengetahui kinerja mereka pada pencacahan sebelumnya sehingga sedikit banyak dapat mengkompensasi upaya kontrol kualitas akibat tidak adanya tes kompetensi. Akan tetapi, tidak adanya rekrutmen secara terbuka telah membatasi regenerasi karena ada kecenderungan hanya orang “itu-itulah” saja yang menjadi pencacah. Mekanisme pelibatan kepala desa/lurah dalam perekrutan PCL juga diakui cukup efektif dalam menjaring PCL berkualitas, sepanjang ada kesepakatan untuk memenuhi kriteria yang ditentukan. Mekanisme ini juga memperkuat legitimasi dan koordinasi pelaksanaan PPLS2011 karena melalui proses ini pihak aparat kelurahan juga bertanggung jawab secara langsung pada kelancaran proses pencacahan di lapangan.

Dalam proses perekrutan ini, terdapat empat kriteria bagi calon PCL, yaitu minimal lulusan SMA; berpengalaman dalam pencacahan BPS sebelumnya (minimal SP2010) dengan kinerja yang baik; jujur dan patuh; dan mengenal wilayah pencacahan dengan cukup baik. Di wilayah studi, kriteria terakhir umumnya diterapkan sebagai berdomisili di desa/kelurahan setempat.

Di wilayah studi, secara umum tidak terdapat kesulitan yang berarti dalam merekrut PCL. Kendala perekrutan hanya muncul sesaat atau parsial. Di Kabupaten Cianjur misalnya, pada awal perekrutan sempat ada kendala banyaknya mitra yang enggan menjadi PCL karena khawatir terulangnya kerusuhan pasca PSE2005. Permasalahan ini teratasi setelah ada penjelasan dan pendekatan persuasif dari staf BPS dan aparat desa/kelurahan kepada para calon PCL. Keempat kriteria dari BPS Pusat umumnya diterapkan, hanya di beberapa lokasi

terbentur ketersediaan sumber daya manusia, khususnya terkait pendidikan. Ketersediaan sumber daya manusia tersebut berakibat pada tidak meratanya kualitas pencacah. Wilayah perkotaan dengan sumber daya manusia yang lebih baik cenderung memiliki PCL yang lebih berkualitas dibandingkan dengan wilayah pedesaan. Di Kabupaten Cianjur bagian selatan misalnya, kriteria pendidikan sulit dipenuhi karena di wilayah yang sebagian besar desanya masih tertinggal ini sangat sedikit warga berpendidikan SMA. Di daerah ini PCL yang direkrut juga banyak yang berusia lanjut. Menurut staf BPS setempat, meskipun tidak menjadi persyaratan, faktor usia mempengaruhi kualitas karena PCL berusia lanjut cenderung memiliki stamina dan ketelitian yang lebih rendah. BPS terpaksa merekrut mereka karena keterbatasan warga usia muda yang memenuhi persyaratan pendidikan dan pengalaman. Beberapa PCL usia lanjut juga ditemui di Kabupaten Demak karena merupakan aparat desa yang berpengalaman pada pencacahan BPS sebelumnya.

Dengan mekanisme, kriteria, dan kendala yang ada, sebagian besar PCL yang direkrut di wilayah studi merupakan mitra kerja BPS yang pernah terlibat dalam pendataan BPS sebelumnya, bahkan banyak di antaranya yang telah berkali-kali menjadi pencacah BPS. Sebagian kecil PCL lainnya tidak pernah menjadi mitra BPS tetapi pernah terlibat dalam pendataan lain di luar BPS. Dari segi profesi, kebanyakan PCL adalah aparat desa/kelurahan, yang lainnya bekerja sebagai petani, pegawai honorer, kader puskesmas/PKK, atau ibu rumah tangga biasa. Dengan pengecualian pada beberapa daerah tertinggal, hampir seluruh PCL berpendidikan SMA bahkan sebagian kecil berpendidikan diploma dan sarjana. Pengenalan mereka terhadap wilayah kerja cukup baik karena hampir seluruhnya merupakan penduduk desa/kelurahan setempat. Di perkotaan, jumlah PCL pria dan wanita cukup berimbang sedangkan di kabupaten jumlah PCL pria lebih banyak dibanding wanita karena wanita umumnya disibukkan dengan tugas sebagai ibu rumah tangga dan cenderung tidak memenuhi persyaratan tamat SMA.

Menurut ketentuan, seluruh PCL wajib menandatangani kontrak kerja untuk menjalankan tugas pencacahan pada PPLS2011. Sebagai kompensasi PCL akan menerima insentif sebesar 2,3 juta rupiah, termasuk di dalamnya biaya untuk pajak penghasilan, meterai, komunikasi, dan jasa bank. Sebagai tambahan, pencacah juga akan menerima uang transport lapangan sebesar Rp250.000 (25 hari x Rp10.000) dan akan diasuransikan sebagai perlindungan dari resiko kerja dengan pengecualian bagi yang berstatus pegawai negeri karena mereka telah memiliki asuransi. Namun di lapangan, hingga memasuki minggu ke tiga pencacahan, para PCL belum memegang kontrak kerja dan hanya sebagian kecil yang sudah menandatangani kontrak. Dampak utama dari belum adanya penandatanganan kontrak ini adalah belum berlakunya hak asuransi keselamatan kerja.

Selain itu, hingga minggu ketiga pencacahan, PCL belum menerima pembayaran apapun, khususnya biaya transportasi yang dibutuhkan untuk melaksanakan tugas lapangan. Bahkan sebagian besar PCL juga tidak mengetahui secara pasti jumlah honor dan prosedur pembayaran yang akan mereka terima. Terlepas dari itu semua, seluruh PCL menyatakan bahwa mereka tidak terlalu terpengaruh dan sepenuhnya percaya pada BPS karena sudah sering bekerja sama. Namun terdapat beberapa PCL dengan wilayah kerja yang luas mengeluhkan belum diterimanya uang transportasi yang sangat penting dalam mendukung pelaksanaan tugas mereka.

Secara umum, honor PCL dinilai cukup memadai dibandingkan dengan beban pekerjaan yang mereka lakukan. Di sebagian besar wilayah, terutama wilayah pedesaan, jumlah tersebut dinilai lebih besar dari honor yang biasa mereka terima dari pekerjaan rutin tetapi bebannya juga dinilai lebih berat. Honor tersebut cukup menarik aparat desa/kelurahan untuk terlibat karena merupakan penghasilan tambahan. Selama melakukan pencacahan mereka relatif bisa meninggalkan tugas rutinnnya tanpa kehilangan honor/gaji yang biasa mereka terima.

Jumlah PCL di tingkat nasional adalah 99.365 untuk mencacah sekitar 29 juta ruta, jadi beban seorang PCL adalah mencacah sekitar 300 ruta. Jumlah PCL untuk setiap kabupaten/kota sudah ditentukan oleh BPS Pusat. Di wilayah studi, jumlah PCL bervariasi antara 27–1.311 orang. Dari Tabel 4 dapat diketahui bahwa beban kerja PCL di setiap kabupaten/kota berkisar antara 228–313 ruta per PCL. Selama masa pencacahan yang direncanakan berlangsung pada 15 Juli – 14 Agustus, PCL harus mencacah 8–10 ruta per hari, atau jika hari minggu libur menjadi 9–13 ruta per hari kerja. Wilayah kerjanya berkisar 0,3–1,2 desa per PCL atau dengan kata lain satu desa dikerjakan oleh 1–3 PCL dan ada juga PCL yang bertugas di dua desa/kelurahan. Staf BPS dan PML yang ditemui menyatakan bahwa jumlah PCL sudah memadai. Sebagian besar PCL juga menyatakan bahwa beban kerjanya sesuai dengan waktu yang disediakan. PCL yang menyatakan keberatan biasanya yang bertugas di desa yang wilayahnya luas atau yang kesulitan menemui ruta karena tidak ada di tempat.

Tabel 4: Jumlah PCL dan Estimasi Bebannya di Wilayah Studi

| Indikator | Sumatera Utara | | Jawa Barat | | Jawa Tengah | | Nusa Tenggara Barat | |
|-----------------------|----------------|-----------------|------------|---------|-------------|---------|---------------------|------------|
| | Sibolga | Tapanuli Tengah | Sukabumi | Cianjur | Semarang | Demak | Bima (Kota) | Bima (Kab) |
| Jumlah PCL | 27 | 149 | 102 | 1.311 | 294 | 524 | 48 | 197 |
| Jumlah ruta sasaran | 6.565 | 33.917 | 25.278 | 315.340 | 88.222 | 157.185 | 15.011 | 61.751 |
| Jumlah Desa/kel | 17 | 177 | 33 | 335 | 177 | 249 | 38 | 178 |
| Jumlah Per PCL | | | | | | | | |
| Ruta | 243 | 228 | 248 | 241 | 300 | 300 | 313 | 313 |
| Ruta/hari (25 hari) | 10 | 9 | 10 | 10 | 12 | 12 | 13 | 13 |
| Ruta/hari (30 hari) | 8 | 8 | 8 | 8 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Desa/kel | 0,6 | 1,2 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 0,5 | 0,8 | 0,9 |

Sumber: - Data jumlah PCL dari hasil wawancara BPS kabupaten/kota
 - Data jumlah desa/kelurahan dan RTS sasaran (kuota 40%) dari BPS Pusat
 - Data jumlah ruta sasaran (RTS) Jawa Barat dan Jawa Tengah dari BPS Pusat (kuota 40%) dan data Sumatera Utara dan NTB dari BPS kabupaten/kota masing-masing

Petugas pemeriksa lapangan (PML)

PML yang biasa juga disebut pengawas atau pemeriksa lapangan adalah petugas yang bertanggungjawab untuk mendampingi, mengawasi, dan mengkoordinir PCL; memeriksa dan mengumpulkan hasil kerja PCL; melakukan pengecekan lapangan; dan melaporkan perkembangan pencacahan. Setiap PML akan mengawasi 6–8 PCL. Dengan tugas yang cukup berat tersebut, yang dapat menjadi PML adalah KSK, staf BPS kabupaten/kota, atau mitra statistik yang dapat dipercaya. Mereka harus memenuhi persyaratan berpendidikan minimal SMA, berwibawa, mampu berkomunikasi dan mengkoordinir pencacah, serta mengenal wilayah pengawasan dengan cukup baik.

Di wilayah studi yang hanya membutuhkan sedikit PML, seperti di Sibolga, Tapanuli Tengah, Sukabumi, dan Kota Bima, yang menjadi PML adalah KSK atau staf BPS kabupaten/kota setempat. Di wilayah lain, selain mengerahkan KSK dan staf BPS kabupaten/kota, PML juga direkrut dari mitra BPS. Mitra yang menjadi PML umumnya adalah mitra yang sudah sering bekerjasama dengan BPS dan dinilai mempunyai kinerja dan kompetensi yang baik. Mereka antara lain pegawai honorer BPS, staf kecamatan, dan staf desa/kelurahan.

PML memperoleh honor Rp2,6 juta, termasuk untuk biaya pajak penghasilan, materai, jasa bank, dan SMS untuk pelaporan. Seperti terjadi pada PCL, honor tersebut sangat memadai terutama bagi PML yang tetap menerima penghasilan dari pekerjaan rutinnya.

Beban kerja setiap PML di wilayah studi sesuai dengan aturan, yaitu mengawasi 6–7 PCL. Cakupan wilayah kerjanya meliputi 1–8 desa/kelurahan yang terdapat di satu kecamatan (lihat Tabel 5). Sebagian besar PML menyatakan bahwa beban kerja tersebut tidak terlalu memberatkan, namun PML lainnya merasa kerepotan terutama jika pekerjaan rutinnya masih menuntut curahan waktu dan tenaga yang tidak sedikit.

Tabel 5. Jumlah PML dan Estimasi Bebannya di Wilayah Studi

| Indikator | Sumatera Utara | | Jawa Barat | | Jawa Tengah | | Nusa Tenggara Barat | |
|-----------------------|----------------|-----------------|------------|---------|-------------|-------|---------------------|------------|
| | Sibolga | Tapanuli Tengah | Sukabumi | Cianjur | Semarang | Demak | Bima (Kota) | Bima (Kab) |
| Jumlah PCL | 27 | 149 | 102 | 1,311 | 294 | 524 | 48 | 197 |
| Jumlah PML | 4 | 25 | 17 | 219 | 49 | 87 | 8 | 33 |
| Jumlah Kecamatan | 4 | 20 | 7 | 32 | 16 | 14 | 5 | 18 |
| Jumlah Desa | 17 | 177 | 33 | 335 | 177 | 249 | 38 | 178 |
| Jumlah per PML | | | | | | | | |
| PCL | 6,8 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,0 |
| Kecamatan | 1,0 | 0,8 | 0,4 | 0,1 | 0,3 | 0,2 | 0,6 | 0,5 |
| Desa/kel | 4,3 | 7,1 | 1,9 | 1,5 | 3,6 | 2,9 | 4,8 | 5,4 |

Sumber: - Data jumlah PCL dan PML dari hasil wawancara BPS kabupaten/kota
- Data jumlah desa/kelurahan dan kecamatan dari BPS Pusat

Petugas Entri Data

Petugas entri data sebenarnya tidak terdapat dalam struktur kelembagaan pelaksana PPLS2011. Karenanya tidak ada aturan resmi tentang persyaratan petugas entri data. Namun demikian, keberadaannya menjadi sangat penting karena mempengaruhi validitas dan akurasi data akhir yang dihasilkan.

Di sebagian besar wilayah studi, petugas entri data merupakan staf BPS kabupaten/kota, KSK, atau mitra yang sudah biasa bekerja sama dengan BPS sehingga tidak memerlukan proses rekrutmen. Beberapa wilayah studi juga belum memutuskan tentang penggunaan pengentri data dari luar sehingga belum melakukan rekrutmen. Penggunaan mitra dan pengentri data dari luar dilakukan jika jumlah kuesioner yang harus dientri cukup banyak sehingga tidak mungkin hanya mengandalkan staf BPS kabupaten/kota dan KSK.

Proses rekrutmen terhadap pengentri data baru dilaksanakan di Jawa Tengah. Di Kota Semarang, pengentri data berlatar belakang mahasiswa, sedangkan di Kabupaten Demak merupakan masyarakat umum yang memperoleh informasi tentang lowongan pengentri data dari KSK atau mitra kerja BPS. Persyaratan bagi pengentri data mencakup kemampuan mengoperasikan komputer dan bersedia bekerja berdasarkan *shift*. Di Kabupaten Demak, dilakukan tes kecepatan memasukkan data yang bertujuan untuk melihat kemampuan calon pengentri data. Di kabupaten tersebut, dari 60 orang pelamar terseleksi 45 orang pengentri data.

Secara umum, jumlah pengentri di wilayah perkotaan lebih sedikit dibanding kabupaten. Jumlah pengentri ditentukan oleh BPS masing-masing dengan pertimbangan banyaknya kuesioner yang harus dientri dan jumlah *shift* yang diberlakukan. Jumlah mereka belum tentu sama selama periode pelaksanaan entri data karena BPS bisa menambah jika dibutuhkan. Hal ini bisa dilakukan karena honor pengentri ditetapkan berdasarkan hasil kerja yaitu Rp500 per kuesioner ruta dan Rp1.000 per daftar ruta.

Sebagian besar staf BPS kabupaten/kota, KSK, atau mitra yang menjadi petugas entri data juga merangkap sebagai PML. Tanggungjawab petugas entri data dan PML tersebut cenderung dilaksanakan bersamaan karena kegiatan entri data sudah mulai dilakukan ketika pencacahan lapangan masih berlangsung. Multiperan seperti ini kemungkinan akan mengganggu kinerja pelaksanaan kedua fungsi tersebut. Apalagi mengingat staf BPS kabupaten/kota dan KSK yang masih mempunyai beban pekerjaan rutin.

3.2 Sosialisasi dan Transparansi Informasi

Sosialisasi atau penyebaran informasi merupakan tahapan yang sangat penting untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan. Pada pelaksanaan PPLS2011, sosialisasi formal dalam bentuk pertemuan dilaksanakan pada Mei–Juli 2011 secara berjenjang dari tingkat pusat hingga daerah untuk instansi pemerintah terkait dan internal BPS. Sementara itu sosialisasi kepada masyarakat dan ketua SLS (ketua RT/RW/dusun/lorong/lingkungan) hanya disampaikan secara informal dan terbatas.

Jenjang, waktu dan peserta sosialisasi`

Untuk instansi pemerintah terkait

Sosialisasi PPLS2011 di lingkungan birokrasi pemerintahan dilakukan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Dari sisi kepentingan pelaksanaan PPLS2011, instansi yang tercakup dalam sosialisasi cukup memadai karena meliputi berbagai instansi terkait, kecuali untuk tingkat desa di beberapa kabupaten dan ketua SLS. Dari sisi pelaksanaan program perlindungan sosial, cakupan sosialisasi terutama di beberapa kabupaten/kota masih terbatas karena tidak melibatkan seluruh instansi pelaksana program perlindungan sosial. Padahal ke depannya diharapkan mereka menjadi pemanfaat data yang dihasilkan.

Sosialisasi di tingkat pusat diselenggarakan oleh BPS bekerja sama dengan Badan Koordinasi Kehumasan Pemerintah (Bakohumas) dalam pertemuan di Jakarta yang dihadiri oleh para anggota Bakohumas Pusat termasuk Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), instansi pemerintah lain, serta beberapa media massa nasional. Sosialisasi disampaikan oleh dua pembicara dari TNP2K dan BPS Pusat. Selanjutnya, sosialisasi di tingkat provinsi disampaikan oleh kepala BPS provinsi dan instansi yang terkait dengan program perlindungan sosial. Peserta yang hadir biasanya terdiri dari unsur sekretariat pemerintah daerah, anggota legislatif, satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) terkait, akademisi, dan media massa.

Sosialisasi untuk instansi tingkat kabupaten/kota umumnya dilakukan secara terbatas dan difasilitasi oleh bupati atau walikota dengan nara sumber BPS kabupaten/kota. Peserta sosialisasi terdiri dari wakil SKPD terkait dan camat. Di beberapa wilayah juga mengundang media massa dan LSM. Kecuali di Kota Bima dan di Kota Sibolga, sosialisasi tersebut tidak melibatkan lurah. Di Jawa Barat dan Jawa Tengah, kepala desa/lurah memperoleh informasi melalui pertemuan yang dilaksanakan di kantor kecamatan dengan nara sumber KSK. Di daerah lain, kepala desa/lurah hanya memperoleh informasi dari surat pemberitahuan kecamatan dan BPS yang menginformasikan bahwa akan dilaksanakan PPLS2011, dari KSK atau PML saat penetapan PCL, dan dari PCL saat penandatanganan surat tugas PCL. Sementara itu, umumnya ketua RT (SLS) memperoleh informasi dari PCL pada saat konfirmasi keberadaan ruta yang akan dicacah.

Untuk lingkungan internal BPS

Sosialisasi di lingkungan BPS dilakukan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Sosialisasi di tingkat pusat atau nasional diadakan di Jakarta dan dihadiri oleh para pimpinan BPS provinsi. Selanjutnya, sosialisasi di tingkat provinsi dilakukan bersamaan waktunya dengan pelatihan calon instruktur daerah (Inda) dengan peserta terdiri dari para kepala dan staff tata usaha BPS kabupaten/kota. Sementara itu, sosialisasi di tingkat kabupaten/kota dilakukan melalui pertemuan khusus atau pertemuan-pertemuan rutin karena hanya melibatkan staf internal satu kantor, termasuk KSK. Penyebaran informasi di lingkungan BPS kabupaten/kota juga disampaikan dalam pelatihan pencacahan yang sekaligus menjadi wadah sosialisasi bagi para mitra BPS (PCL dan PML).

Untuk masyarakat

Sosialisasi kepada masyarakat setempat cenderung hanya terbatas pada ruta yang dicacah yang disampaikan oleh PCL pada saat pencacahan. Sosialisasi untuk masyarakat hanya dilakukan di wilayah tertentu. Di Provinsi Sumatera Utara terdapat penyebaran *leaflet* dan brosur yang ditempel di kantor kelurahan/desa atau di rumah ketua SLS. *Leaflet* dan brosur tersebut selayaknya terdapat di semua wilayah karena dikeluarkan oleh kantor wakil presiden dan BPS. Di beberapa wilayah sampel di Provinsi Jawa Barat sosialisasi informal dilakukan melalui pengumuman di mesjid, dalam pertemuan informal kepala desa/lurah dengan ketua RT dan RW, serta dalam acara posyandu yang disampaikan oleh ibu kepala desa kepada ibu-ibu yang hadir. Sosialisasi untuk masyarakat secara luas sebenarnya tersedia karena beberapa media massa nasional dan daerah memberitakan tentang PPLS2011 dari hasil mengikuti sosialisasi di berbagai jenjang pemerintahan, namun, akses masyarakat terhadap media massa dan pemberitaan tersebut sangat terbatas.

Materi dan tingkat pemahaman

Pada sosialisasi yang disampaikan melalui pertemuan, nara sumber umumnya menyampaikan materi tentang program perlindungan sosial, pentingnya sistem basis data terpadu nasional, dan penjelasan umum PPLS2011. Pada sosialisasi internal BPS materi yang disampaikan juga menekankan pada masalah teknis PPLS2011 dalam hal persiapan, administrasi, dan metode pelaksanaannya. Penyampaian materi ini menjadi masalah yang cukup kompleks karena sampainya penjelasan secara benar dan tepat kepada peserta dipengaruhi oleh berbagai hal seperti kejelasan materi, kemampuan nara sumber, dan kemampuan peserta dalam menangkap penjelasan.

Salah satu penjelasan pada materi sosialisasi di tingkat pusat adalah bahwa secara nasional ruta sasaran yang akan dicacah pada PPLS2011 mencakup 45%–50% atau sekitar 29 juta ruta yang termasuk kelompok menengah ke bawah supaya diperoleh basis data yang mencakup 40% ruta dengan kondisi sosial ekonomi terendah. Penjelasan tentang cakupan pendataan tersebut tidak sepenuhnya dipahami oleh pelaksana di lapangan. Beberapa PCL dan PML mendefinisikan hal tersebut menjadi jumlah ruta yang dicacah maksimal 40% dari total ruta di masing-masing SLS.

Tujuan sesungguhnya dari PPLS2011 dan konsep basis data terpadu nasional juga tidak dimengerti oleh para PCL. Lebih lanjut, informasi bahwa ruta yang dicacah belum tentu termasuk dalam basis data terpadu atau belum tentu menjadi sasaran penerima program perlindungan sosial karena akan ada proses perhitungan lanjutan dengan menggunakan metode tertentu juga tidak dipahami oleh banyak PCL. Banyak PCL yang beranggapan bahwa PPLS2011 adalah kegiatan serupa dengan PSE2005 dan PPLS2008 sehingga mereka menghubungkan PPLS2011 dengan pemberian bantuan. Meskipun sebagian besar dari mereka mengakui bahwa dalam pelatihan sudah disampaikan dengan tegas untuk tidak menghubungkan PPLS2011 dengan program bantuan dan mereka pun tidak mengetahui secara pasti bagaimana data PPLS2011 akan digunakan.

Kurangnya pemahaman terhadap beberapa konsep dasar PPLS2011 tersebut berpengaruh pada pengambilan keputusan ruta yang akan dicacah. Anggapan bahwa PPLS2011 berkaitan dengan pemberian bantuan menimbulkan kesimpulan bahwa sasarannya adalah masyarakat

miskin sehingga banyak PCL tidak mencacah atau dengan mudah mencoret ruta yang dinilai kurang miskin walaupun sebenarnya termasuk golongan menengah ke bawah.

Informasi yang diketahui para aparat pemerintahan tingkat kecamatan dan desa/kelurahan agak bervariasi cakupannya dan relatif terbatas. Sebagian kecil aparat, terutama yang memperoleh informasi melalui pertemuan, memahami bahwa PPLS2011 merupakan pendataan ruta menengah ke bawah dan datanya bisa digunakan untuk program perlindungan sosial. Sebagian aparat lainnya hanya mengetahui PPLS2011 sebagai pendataan ruta menengah ke bawah tanpa mempunyai informasi lebih lanjut. Sebagian aparat lainnya dan hampir semua ketua SLS, tidak mengetahui secara pasti kelompok ruta mana yang akan dicacah dan untuk apa pencacahan dilakukan. Keterbatasan informasi tersebut terjadi karena sosialisasi di tingkat aparat desa/kelurahan ini umumnya hanya sebatas koordinasi dan mekanisme formal terkait peran kelembagaan (kepala desa/kelurahan dan ketua SLS) dalam kegiatan verifikasi keberadaan ruta, penetapan PCL, dan perizinan. Proses sosialisasi yang bersifat intensif dan sistematis tidak dilakukan. Oleh karena itu, banyak aparat desa, khususnya ketua SLS yang tidak mengetahui tujuan PPLS2011. Sebagian besar diantaranya hanya memperoleh informasi bahwa PPLS2011 merupakan pendataan biasa atau pembaharuan data SP 2010. Ketidakhahaman ini membuat mereka tidak bisa memberikan penjelasan kepada warganya. Padahal selama ini ketua SLS adalah salah satu sumber informasi bagi masyarakat mengenai berbagai kegiatan di wilayahnya.

Di tingkat masyarakat, informasi yang disampaikan PCL kepada ruta yang dicacah juga sangat terbatas dan bervariasi, seperti PPLS2011 merupakan pendataan biasa atau untuk melengkapi data SP 2010. Ada juga PCL yang tidak memberi penjelasan apapun kepada ruta yang dicacah, sebaliknya beberapa diantara ruta merasa malu atau tidak enak kalau harus bertanya tentang tujuan pencacahan. Kondisi tersebut menyebabkan informasi tentang kegiatan pendataan menjadi simpang siur dan parsial, serta menyebabkan munculnya spekulasi. Sebagian besar masyarakat menilai bahwa kegiatan ini dalam rangka pemberian bantuan kepada warga miskin seperti BLT. Penggunaan nama "perlindungan sosial" yang dituliskan di setiap formulir pencacahan juga turut menggiring pandangan masyarakat bahwa akan ada bantuan. Pendapat tersebut diperkuat dengan adanya beberapa PCL yang secara langsung menyebutkan akan adanya bantuan. Kondisi tersebut diperparah dengan adanya pemberitaan di beberapa media massa yang mengaitkan PPLS2011 dengan program untuk masyarakat miskin.

Keterbatasan sosialisasi kepada aparat di tingkat bawah dan masyarakat tersebut memang sengaja dilakukan untuk menghindari kemungkinan adanya upaya ketua SLS mempengaruhi ruta yang akan dicacah dan adanya upaya ruta memanipulasi data. Sayangnya upaya tersebut tidak didukung oleh pemberian informasi yang baik, mendukung, dan seragam.

3.3 Pelatihan

Jenjang dan jadwal

Kegiatan teknis PPLS2011 didahului dengan pelatihan pencacahan secara berjenjang dari tingkat nasional hingga kabupaten/kota pada pertengahan Juni hingga pertengahan Juli 2011. Pelatihan tingkat nasional dilaksanakan di Bandung dengan pengajar para instruktur

utama (Intama) dari BPS Pusat. Pesertanya berjumlah 69 orang yang terdiri dari 7 staf BPS pusat, 37 staf BPS provinsi, dan 25 staf BPS kabupaten/kota. Mereka menjadi instruktur nasional (Inas) yang kemudian menjadi pelatih di tingkat provinsi. Pelatihan di tingkat provinsi dilaksanakan di masing-masing ibukota provinsi dengan peserta staf BPS kabupaten/kota yang kemudian menjadi instruktur daerah (Inda). Selanjutnya, para Inda memberikan pelatihan di kabupaten/kota dengan peserta para PCL dan PML setempat.

Dari pemantauan di lapangan, beberapa pelatihan tingkat kabupaten/kota dilaksanakan terlalu dekat dengan jadwal pelaksanaan pendataan yang direncanakan mulai pada 15 Juli 2011, bahkan terdapat pelatihan yang dilaksanakan melewati tanggal tersebut. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, Kota Bima, dan Kota Sibolga pelatihan berakhir pada 14 Juli sementara di Kabupaten Bima dan Kabupaten Cianjur masing-masing berakhir pada 16 dan 17 Juli 2011. Padahal, pascapelatihan masih dibutuhkan waktu untuk persiapan dan pembagian bahan-bahan pencacahan seperti formulir dan alat tulis. PCL dan PML juga memerlukan waktu untuk mempelajari sendiri berbagai pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan PPLS2011 agar lebih memahaminya. Lebih dari itu, jeda waktu pasca pelatihan menjadi lebih dibutuhkan setelah adanya kenyataan bahwa PCL harus melakukan proses *matching* di lapangan. Keterlambatan jadwal pelatihan tersebut antara lain menyebabkan mundurnya jadwal pendataan dan tentu berpengaruh juga terhadap jadwal penyelesaian pendataan.

Periode pelaksanaan pelatihan pencacahan di kabupaten/kota bervariasi tergantung pada jumlah PCL dan PML. Di wilayah dengan banyak PCL dan PML, pelatihan berlangsung selama beberapa hari dan dibagi dalam beberapa gelombang dan kelas. Di Kabupaten Cianjur misalnya, pelatihan berlangsung selama 5 hari untuk 4 gelombang yang masing-masing terdiri atas 16 kelas. Sementara itu, di Kota Sibolga, pelatihan hanya berlangsung dua hari untuk satu gelombang dan satu kelas. Periode pelatihan untuk setiap kelas atau gelombang adalah dua hari. Pada hari pertama rata-rata berlangsung pada pukul 14.00–18.00 dan hari kedua pukul 08.00–12.00. Jumlah instruktur di setiap kabupaten/kota disesuaikan dengan jumlah kelas. Setiap kelas dilatih oleh seorang instruktur dengan rata-rata peserta sekitar 30 orang. Pada pelatihan dengan banyak gelombang, seorang instruktur harus melatih secara maraton dari pagi hingga sore bahkan terkadang hingga malam selama berlangsungnya pelatihan. Oleh karenanya, instruktur demikian dituntut memiliki kekuatan fisik dan mental yang baik selama pelatihan.

Fasilitas dan akomodasi

Pelatihan tingkat kabupaten/kota dilaksanakan di hotel setempat. Fasilitas yang tersedia cukup baik dan memadai meski sedikit bervariasi antarlokasi dan kelas pelatihan. Pada umumnya tempat pelatihan berupa ruang pertemuan sederhana yang dilengkapi laptop, infocus/proyektor, papan tulis, dan pengeras suara (*sound system*). Sebagian ruangan cukup luas tetapi ada juga yang agak sempit. Selama berlangsungnya pelatihan terdapat beberapa kendala teknis seperti listrik mati dan *sound system* yang suaranya tidak jernih. Selain itu, terdapat ruangan yang agak bising karena hotelnya terletak di pinggir jalan raya. Di lokasi tertentu, pada siang hari terasa panas karena ruangan hanya dilengkapi dengan kipas angin. Namun demikian, secara keseluruhan beberapa kendala teknis tersebut tampaknya tidak terlalu mempengaruhi jalannya pelatihan. Pada pelatihan tingkat nasional, selain sedikit

masalah *sound system*, tidak ditemui permasalahan teknis lain karena pelatihan diselenggarakan di hotel berbintang dengan fasilitas yang lebih baik dan lengkap.

Perlengkapan pendukung yang dibagikan kepada peserta sudah memadai dan sesuai kebutuhan, yakni berupa buku pedoman, buku saku, beberapa contoh format isian, alat tulis, dan tas. Pada pelatihan tingkat nasional dan provinsi dibagikan CD yang akan menjadi materi bagi instruktur pada pelatihan jenjang berikutnya. Pada pelatihan tingkat kabupaten/kota setiap peserta menerima uang saku sebesar Rp80.000 per hari atau total Rp180.000 dan disediakan biaya transportasi sesuai dengan jarak dari kelurahan/desa ke tempat pelatihan. Selama pelatihan peserta memperoleh konsumsi yang memadai dan bagi yang tempat tinggalnya jauh disediakan penginapan.

Agenda dan fokus pelatihan

Agenda pelatihan di setiap tingkat umumnya sama, yakni berupa sambutan pembuka dari kepala BPS setempat, pemutaran video sambutan kepala BPS Pusat, pemutaran video mekanisme pencacahan, dan penjelasan dari instruktur tentang penggunaan peta, cara mengisi berbagai formulir, metode konsultasi dengan ruta, dan cara penyisiran (*sweeping*) ruta untuk memastikan semua ruta menengah ke bawah didata. Pada pelatihan di tingkat nasional terdapat tambahan berupa penjelasan umum tentang sistem basis data terpadu, keunikan PPLS 2011, pengawasan dan monitoring kualitas, serta pemberian motivasi kepada para instruktur

Pada pelatihan tingkat kabupaten/kota, materi yang disampaikan lebih terbatas tentang mekanisme pencacahan untuk PCL, sedangkan mekanisme pengawasan untuk PML tidak banyak dibahas. Selain itu, tujuan utama dari PPLS2011 seperti untuk membangun unifikasi data perlindungan sosial dan prinsip *maximum inclusion*, tidak dibahas lebih lanjut dalam pelatihan. Pelatihan juga tidak banyak mendiskusikan tujuan dan perbedaan sistem PPLS2011 dengan pendataan lain. Pelatihan lebih banyak berkonsentrasi pada mekanisme pengisian formulir yang akan digunakan.

Di tingkat kabupaten/kota, pemberian motivasi tidak diagendakan secara khusus, hanya disampaikan pada pidato pengantar oleh kepala BPS daerah. Di Kabupaten Bima, misalnya, kepala BPS setempat berpesan agar PML dan PCL tidak melihat nilai kontrak tetapi bagaimana memberikan sumbangsih kepada negara untuk melakukan tugas dengan baik. Sementara itu Kepala BPS Kabupaten Cianjur memotivasi peserta dengan pendekatan agama dengan mengatakan bahwa pencacahan ini merupakan amal soleh dalam rangka mendaftar 40% ruta kelompok sosial ekonomi terbawah. Motivasi untuk bekerja dengan baik dan hati-hati juga disampaikan melalui video sambutan Kepala BPS Pusat. Sebagian PCL mengaku merasa termotivasi dan mengatakan bahwa pencacahan ini merupakan tugas mulia.

Mutu dan efektivitas pengajaran

Secara umum materi tentang mekanisme pencacahan cukup menyeluruh dan memadai. Materi yang disampaikan melalui video, baik berupa sambutan Kepala BPS Pusat maupun mekanisme pencacahan PPLS2011, cukup menarik dan membantu peserta untuk lebih memahami mekanisme pencacahan. Para peserta yang diwawancara menyatakan bahwa dengan melihat contoh visual dari video tersebut mereka menjadi lebih mengerti tahapan yang harus dilakukan dalam kegiatan pencacahan. Materi pelatihan dalam bentuk

powerpoint yang disampaikan melalui *infocus* juga sangat membantu pemahaman peserta. Akan tetapi, materi *powerpoint* yang sebenarnya cukup ringkas dan jelas tersebut tidak selalu disampaikan di semua pelatihan tingkat kabupaten/kota. Hal tersebut disebabkan terdapat ruang pelatihan yang tidak dilengkapi dengan *infocus* dan terdapat instruktur yang hanya menggunakan buku pedoman pencacah.

Pada pelatihan di tingkat nasional terdapat pendalaman materi atau tes tertulis yang hasilnya dipakai untuk menentukan apakah peserta dapat menjadi instruktur tingkat provinsi yang mandiri atau harus didampingi oleh instruktur nasional dari BPS Pusat. Sementara itu, di tingkat kabupaten/kota pelaksanaan tes tertulis bervariasi. Ada yang tidak menyelenggarakan dengan alasan tidak cukup waktu, ada juga yang menyelenggarakan tetapi hanya sebagai formalitas. Hasil tes hanya dikumpulkan tanpa disertai pemeriksaan atau pembahasan sehingga kurang bermanfaat dalam meningkatkan pemahaman peserta.

Para instruktur umumnya menguasai mekanisme PPLS2011 dengan baik. Khusus di tingkat kabupaten/kota, kualitas mengajar para instruktur dan efektivitas pengajaran agak bervariasi. Ada instruktur yang mampu menjelaskan logika di balik mekanisme PPLS2011 tetapi ada juga yang hanya menjelaskan kuesioner yang digunakan. Selain itu, ada instruktur yang dapat menjawab pertanyaan peserta secara jelas dan tuntas, tetapi ada juga yang harus menunda atau mengonfirmasikannya pada staf BPS lain. Variasi kualitas instruktur terutama terjadi di wilayah yang harus menyediakan instruktur dalam jumlah banyak karena tuntutan banyaknya PCL dan PML yang harus dilatih. Di wilayah seperti itu, unsur selektivitas dalam menentukan instruktur kurang bisa dilaksanakan karena keterbatasan staf BPS kabupaten/kota. Seperti di Kabupaten Cianjur, dari 16 instruktur yang dibutuhkan, 2 instruktur berasal dari BPS provinsi dan 14 instruktur dipilih dari staf BPS kabupaten setempat yang jumlahnya tidak beda jauh dengan jumlah instruktur terpilih. Di wilayah dengan sedikit PCL dan PML, kebutuhan instruktur berkualitas tidak terlalu menjadi masalah. Instruktur dipilih dari staf BPS kabupaten/kota setempat, biasanya para kepala seksi, yang dinilai berkualitas dan biasa memberikan pelatihan pada kegiatan pencacahan sebelumnya.

Selama berlangsungnya pelatihan di tingkat kabupaten/kota sebagian besar peserta tampak menyimak materi yang disampaikan sambil melihat pedoman dan buku saku. Namun demikian, dalam jumlah sedikit, ada juga peserta yang tampak kurang serius. Umumnya peserta bukan personil BPS tetapi mereka sudah berpengalaman dalam kegiatan pendataan sebelumnya. Karenanya, para peserta umumnya cukup memahami istilah atau konsep yang biasa digunakan oleh BPS sehingga instruktur tidak perlu lagi menjelaskan beberapa konsep dasar, seperti blok sensus, SLS, peta wilayah, rumah tangga, dan keluarga. Hal ini relatif dapat mengkompensasi keterbatasan waktu pelatihan yang disediakan. Jika peserta tidak berpengalaman maka pelatihan akan membutuhkan tambahan waktu beberapa hari. Namun demikian, beberapa instruktur menyatakan bahwa waktu yang disediakan untuk pelatihan di tingkat kabupaten/kota sebenarnya kurang sehingga terdapat materi yang tidak disampaikan secara tuntas seperti konsep 40% kelompok menengah ke bawah dan konsep basis data terpadu, serta ada agenda yang tidak dilaksanakan dengan baik seperti tes setelah pelatihan. Durasi pelatihan di tingkat kabupaten/kota yang hanya mempunyai waktu efektif sekitar 8 – 9 jam atau satu hari kerja memang terlalu singkat jika dibandingkan dengan pelatihan nasional yang berlangsung selama 3 hari. Apalagi jika mengingat peserta

pelatihan kabupaten/kota adalah para PCL dan PML yang merupakan ujung tombak pencacahan dengan latar belakang dan kemampuan yang bervariasi.

Keterbatasan waktu, kemampuan dan keseriusan peserta pelatihan dalam menangkap materi, perbedaan kemampuan instruktur, dan kelengkapan sarana belajar-mengajar dapat menyebabkan hasil pelatihan bervariasi pada setiap peserta. Peserta pelatihan kabupaten/kota yang diwawancarai mengakui bahwa pelatihan yang mereka terima cukup memadai dan instruktur mereka dapat menjelaskan materi dengan baik. Namun demikian, mereka tidak bisa hanya mengandalkan pelatihan untuk lebih memahami mekanisme pencacahan secara menyeluruh dan rinci, mereka tetap harus membaca buku pedoman dan buku saku yang disediakan atau bertanya kepada sesama PCL, PML dan KSK. Seorang PCL di Kabupaten Bima memperkirakan bahwa pengetahuan tentang mekanisme pencacahan PPLS2011 sekitar 35% diperoleh dari pelatihan, 50% dari buku saku dan pedoman, dan 15% dari pengalaman melakukan pencacahan sebelumnya.

Tiga buku pedoman pelaksanaan program yang dibagikan kepada peserta pelatihan, yaitu Buku 1 Pedoman Kepala Provinsi/Kabupaten, Buku 2 Pedoman Pengawas/Pemeriksa, dan Buku 3 Pedoman Pencacah juga sangat bermanfaat. Buku pedoman tersebut menjadi pedoman berbagai pihak selama pelaksanaan PPLS2011. Namun demikian, secara umum buku pedoman tersebut dirasakan terlalu detil dan kurang menarik karena *layout* tampak penuh dan hurufnya kecil. Kondisi demikian menyebabkan beberapa PCL enggan membaca pedoman secara keseluruhan. Mereka cenderung mengandalkan penjelasan dari PML padahal dalam beberapa kasus informasi yang dia butuhkan sudah tersedia dalam pedoman. Buku saku yang disajikan cukup ringkas dirasakan cukup membantu, namun informasinya kurang menyeluruh. Buku pedoman dan buku saku tersebut hanya berisi penjelasan tentang mekanisme pencacahan dan tidak menjelaskan beberapa konsep seperti cakupan ruta di tingkat SLS atau desa/kelurahan dan definisi ruta menengah ke bawah. Padahal kedua hal tersebut merupakan konsep dasar dalam PPLS2011 yang dapat menunjang ketepatan PCL dalam menentukan ruta yang akan dicacah.

Isu-isu yang muncul selama pelatihan

Sesi tanya jawab tidak diagendakan secara khusus dalam pelatihan dan para peserta bisa mengajukan pertanyaan setiap saat selama instruktur menyampaikan materi. Pertanyaan yang muncul umumnya berkaitan dengan kasus-kasus yang mungkin terjadi di lapangan. Pertanyaan dan wacana mengenai definisi “kelompok ruta menengah ke bawah” banyak diajukan dan cukup membingungkan karena tidak ada batasan yang jelas. Padahal PCL harus melakukan penyisiran (*sweeping*) untuk menghindari kemungkinan tidak tercacahnya ruta kelompok tersebut.

Dalam pelatihan di tingkat kabupaten/kota, terutama pada awal pelatihan, terdapat penjelasan bahwa cakupan PPLS2011 adalah ruta kelompok menengah ke bawah. Akan tetapi, dalam beberapa contoh dan penjelasan berikutnya terdapat kecenderungan yang mengarah ke kelompok ruta miskin. Hal tersebut semakin memperkuat kerangka pikir (*mindset*) para peserta bahwa pendataan ini untuk kelompok miskin dan berkaitan dengan pemberian bantuan. Kerangka pikir seperti itu memang sulit dihindari karena sebagian dari mereka terlibat dalam PPLS2008 dan PSE2005 yang dikenal sebagai pencacahan ruta miskin

dengan tujuan mendistribusikan bantuan. Selain itu, pembahasan perbedaan PPLS2011 dengan kedua pendataan sebelumnya tersebut sangat terbatas.

3.4 Penetapan Ruta Sasaran

Penetapan kuota nasional dan daerah

Kuota nasional PPLS 2011 ditetapkan BPS Pusat di Jakarta berdasarkan data Sensus Penduduk 2010 (SP 2010) dan Susenas yang mencakup 40% ruta dengan pengeluaran terendah (miskin dan rentan miskin). Cakupan tersebut jauh lebih besar dari pada cakupan PPLS 2008 yang hanya meliputi sekitar 29% ruta. Besarnya cakupan ruta tersebut ditujukan untuk mengurangi *exclusion error*.

Dari kuota nasional tersebut, BPS Pusat menetapkan kuota daerah mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota, hingga tingkat SLS dengan alokasi yang berbeda sesuai dengan intensitas kemiskinan masing-masing. Kuota daerah tersebut bukan merupakan kuota maksimum, bahkan bisa dikatakan sebagai kuota minimum karena pencacah di lapangan bisa menambah jumlah ruta yang akan dicacah. Berdasarkan wawancara dengan BPS kabupaten/kota studi, proporsi kuota yang diperoleh wilayah studi hingga tingkat kecamatan dinilai relatif sesuai dengan kondisi sosial ekonomi wilayah.

BPS Pusat juga menentukan individu ruta yang akan dicacah dengan menggunakan Model PovTar. Ruta yang akan dicacah dibagi berdasarkan SLS yang ditampilkan dalam Daftar LS *pre-listed*. Daftar awal tersebut kemudian diproses kembali melalui kegiatan *matching* dengan data PPLS2008 dan daftar tunggu (*waiting list*) PKH. Tujuannya adalah agar ruta yang sudah teridentifikasi layak menerima bantuan melalui pendataan sebelumnya dapat masuk dalam Daftar LS dan akan dicek ulang keberadaan serta kondisi sosial ekonominya melalui PPLS2011. Khusus untuk PKH, tidak semua daerah di Indonesia menerima program tersebut karena masih bersifat pilot. Wilayah studi yang tidak menerima PKH adalah Sumatera Utara, Jawa Tengah, dan Kota Bima.

Kegiatan *matching* tersebut seharusnya dilakukan oleh BPS Pusat, namun hingga periode pencacahan akan dimulai BPS Pusat belum menyelesaikan proses tersebut karena keterbatasan *hardware* pendukung, keterbatasan waktu, dan kesulitan dalam menyandingkan kode SLS dan nama ruta. Nama ruta tidak selalu ditulis sama persis dalam setiap pendataan dan terdapat nama ruta yang hampir atau bahkan sama. Karena hal tersebut, Daftar LS yang diberikan ke setiap BPS kabupaten/kota merupakan daftar murni yang diambil dari SP2010.

Keakuratan daftar ruta awal

Beberapa pihak, khususnya PCL, menilai bahwa ketersediaan daftar ruta awal atau Daftar LS merupakan kelebihan PPLS2011 karena daftar tersebut dapat dijadikan patokan awal dalam menentukan ruta yang akan dicacah. Pada pendataan sebelumnya daftar demikian tidak tersedia sehingga pencacah di lapangan hanya berpatokan pada pedoman yang ada dan masukan dari aparat desa/kelurahan, termasuk ketua RT. Namun demikian, banyak pihak termasuk BPS Pusat mengakui bahwa daftar tersebut kurang akurat karena masih mencakup ruta mampu (*inclusion error*). Di wilayah studi ruta mampu yang tercakup pada daftar

tersebut antara lain adalah pedagang yang cukup sukses, petani dengan sawah luas, peternak yang memiliki banyak sapi, anggota DPRD, dan PNS. Bahkan, terdapat staf BPS dengan jabatan kepala seksi yang diberi tanda # yang berarti termasuk 5 ruta termiskin di SLS tempat tinggalnya. Untuk menanggulangi hal tersebut BPS pusat mengeluarkan kebijakan bagi BPS kabupaten/kota untuk mencoret dan memberi kode 9 pada ruta dalam Daftar LS yang terindikasi sebagai ruta mampu. Pada pelaksanaannya, kebijakan tersebut tidak berjalan mudah karena adanya perbedaan pengertian tentang batasan ruta mampu sebagaimana diuraikan pada bagian "Pencoretan (pemberian kode 9) pada ruta daftar awal".

Kekurangakuratan Daftar LS juga terindikasi dari cakupan jumlah rutanya. Terdapat Daftar LS yang hanya mencantumkan jumlah ruta yang sangat sedikit atau lebih sedikit dari jumlah ruta dalam PPLS2008. Bahkan di Kabupaten Cianjur terdapat Daftar LS yang hanya berisi satu ruta. Hal tersebut merupakan potensi terjadinya *exclusion error* jika jumlah ruta pada daftar awal tersebut mempengaruhi PCL dalam menentukan ruta yang akan dicacah. Untuk memecahkan permasalahan tersebut sekaligus dalam rangka melaksanakan proses *matching*, BPS Pusat meminta BPS kabupaten/kota melakukan proses *matching* ruta dalam Daftar LS dengan daftar ruta PPLS2008. Proses tersebut dilakukan di lapangan oleh PCL sesuai dengan wilayah penugasan. Ruta PPLS2008 yang belum masuk dalam Daftar LS akan dimasukkan dalam Daftar LS kosong. Jika berdasarkan hasil pengecekan lapangan kondisi sosial ekonominya belum membaik atau masih termasuk ruta menengah ke bawah maka ruta tersebut akan dicacah.

Di Kota Semarang, PCL baru menerima daftar PPLS2008 setelah beberapa hari dilakukan pencacahan. Karenanya beberapa PCL khawatir adanya kemungkinan harus melakukan pencacahan di SLS yang sudah selesai didata jika terdapat ruta PPLS2008 dengan kondisi sosial ekonomi yang masih sama yang belum tercacah. Kekhawatiran tersebut sebenarnya tidak akan terjadi selama PCL melakukan mekanisme pencacahan sesuai dengan *standar operasional prosedur* (SOP). Dengan mentaati SOP maka kemungkinan besar seluruh ruta menengah ke bawah yang tidak ada dalam Daftar LS, termasuk yang hanya terdaftar di PPLS2008, akan terdaftar dan tercacah.

Menurut BPS Pusat, ada dua kemungkinan yang melatarbelakangi kekurangakuratan Daftar LS, yaitu data SP2010 ada yang kurang akurat atau model yang digunakan untuk menetapkan daftar tersebut tidak sempurna. Berdasarkan kunjungan singkat peneliti SMERU ke Jakarta Utara untuk memperoleh informasi tentang pelaksanaan SP2010 dapat diketahui bahwa cangkupannya sudah bagus karena mencacah seluruh penduduk, termasuk penduduk yang tinggal di pemukiman ilegal dan yang tidak menetap seperti pelaut. Namun, kualitas isian kuesionernya masih dipertanyakan karena terdapat pencacah yang tidak menanyakan seluruh pertanyaan (Lihat Lampiran: Tinjauan Pelaksanaan Sensus Penduduk 2010 di Wilayah Jakarta Utara).

Pencoretan (pemberian kode 9) pada ruta daftar awal

Kebijakan pemberian kode 9 atau pencoretan ruta dari Daftar LS pada dasarnya tidak diperlukan jika mekanisme pendataan secara keseluruhan sudah baik. Karena dengan demikian, ruta tidak layak akan terseleksi secara otomatis saat pengolahan data. Ketentuan tentang pemberian kode 9 tersebut didasarkan pada Surat Edaran BPS No.04340.110

tertanggal 12 Juli 2011 yang kemudian ditegaskan oleh surat No.04340.118 tertanggal 21 Juli 2011. Dalam surat tersebut disebutkan bahwa ruta dalam Daftar LS *pre-listed* yang tidak layak karena dinilai mampu agar dicoret dan diberi kode 9. Pemberian kode 9 antara lain diberikan pada ruta yang berstatus PNS/TNI/Polri/BUMN/BUMD/anggota legislatif atau ruta yang terindikasi bergelar minimal S1. Tidak ada penjelasan lebih lanjut tentang kriteria lainnya, termasuk kondisi ekonomi.

Ketidaklengkapan kriteria tersebut menyebabkan terjadinya perluasan kriteria yang bersifat subyektif dan spesifik daerah. Di Kota Sibolga terdapat surat penegasan BPS setempat tertanggal 15 Juli 2011 yang menambahkan bahwa kriteria mampu juga meliputi pensiunan PNS/TNI/Polri/BUMN/BUMD/anggota legislatif, kepala lingkungan, pegawai honorer, dan ruta mampu/kaya. Di wilayah lain tidak ada surat penegasan BPS setempat dan kriteria mampu benar-benar atas dasar penilaian subyektif PCL.

Beberapa staf BPS kabupaten/kota menilai bahwa ciri-ciri ruta yang dituliskan dalam surat BPS Pusat kurang jelas karena kelompok yang disebutkan tersebut belum tentu secara ekonomi termasuk ruta mampu. Karena terdapat PNS golongan rendah yang dapat digolongkan sebagai ruta menengah ke bawah atau kurang mampu, apalagi jika jumlah anggota ruta atau tanggungannya banyak. Selain itu, terdapat juga ruta bergelar S1 yang hanya menjadi pekerja kasar karena belum mendapatkan pekerjaan. Ciri-ciri ruta yang kurang jelas tersebut di lapangan diterapkan PCL secara parsial dengan hanya berpatokan pada penghasilan yang tetap. Karenanya, ditemukan ruta miskin yang tidak dijadikan ruta tambahan atau dicoret dari Daftar LS karena mempunyai penghasilan tetap, padahal mereka hanya pelayan toko, pensiunan PNS golongan dua, guru honorer, dan pegawai rendah lainnya.

Di lapangan ditemukan cukup banyak ruta dalam Daftar LS yang termasuk menengah ke bawah yang dicoret dan diberi kode 9 oleh PCL karena dinilai punya penghidupan yang lebih baik dibanding tetangganya. Beberapa contohnya antara lain: tukang ojek dengan motor milik sendiri yang masih mengontrak rumah sederhana, buruh tani yang mempunyai pekerjaan sampingan sebagai pandai besi, dan buruh tani yang 2 tahun lalu bisa menggadai tanah senilai Rp2 juta.



Hastuti SMERU

Hastuti SMERU

Gambar 3. Rumah Ruta Buruh Tani yang Dicoret dari Daftar Awal

Kurang tepatnya pemberian kode 9 juga disebabkan oleh terdapatnya anggapan bahwa ruta terdaftar tidak boleh lebih dari 40% sebagaimana estimasi cakupan di tingkat nasional. Beberapa PCL dan PML merasa khawatir bahwa jika mereka mencacah lebih dari 40% ruta yang ada di tingkat SLS dia akan disalahkan oleh BPS. Selain itu, anggapan bahwa hanya mendaftarkan ruta miskin turut berpengaruh. Kesalahan pemberian kode 9 ini menjadi salah satu penyebab adanya potensi *undercoverage* pada data PPLS2011.

Kesalahan dalam pemberian kode 9 ini sebenarnya dapat diminimalisir apabila KSK atau PML melakukan verifikasi semua ruta berkode 9 sebagaimana ketentuan. Kegiatan tersebut cenderung tidak dilakukan karena keterbatasan waktu. Pada kondisi khusus dimana ruta berkode 9 merupakan hasil rebug desa seperti di Kabupaten Demak, PML tidak dapat melakukan banyak koreksi dan hanya dapat bertindak mengikuti kesepakatan warga. Dalam kasus seperti ini, koordinasi antara BPS dan Pemda harus dilakukan untuk meminimalisir kemungkinan *undercoverage*. Upaya meminimalisir lainnya adalah BPS dan PML harus memberikan penjelasan yang jelas dan rinci mengenai pengertian kuota 40% dan 45%, serta menyatakan bahwa tidak ada kuota di tingkat SLS.

Dari hasil analisis terhadap 44 Daftar LS atau daftar ruta awal di wilayah studi ditemukan bahwa jumlah ruta yang dicoret atau diberi kode 9 berkisar antara 0–70,37% atau rata-rata 25,16% per Daftar LS. Rata-rata jumlah ruta yang dicoret di tingkat kabupaten/kota adalah 27,46%. Kabupaten Bima mempunyai jumlah ruta kode 9 tertinggi dan hanya di Cianjur yang tidak ditemukan adanya ruta yang diberi kode 9. Di Cianjur terjadi demikian karena jumlah ruta dalam Daftar LS sangat sedikit.

Tabel 6: Persentase Ruta yang Dicoret terhadap Ruta Daftar Awal

| Provinsi | Kabupaten/kota | Jumlah Sampel Daftar Awal | Jumlah Ruta | | Rata-rata Ruta Dicoret (%) | |
|---------------------|----------------------|---------------------------|-------------|---------------------------|----------------------------|-----------------|
| | | | Kab/ Kota | Rata-rata per Daftar Awal | Kab/ Kota | Per Daftar Awal |
| Sumatera Utara | Kota Sibolga | 4 | 79 | 19,75 | 8,86 | 7,69 |
| | Kab. Tapanuli Tengah | 4 | 176 | 44,00 | 32,95 | 32,82 |
| Jawa Tengah | Kota Semarang | 4 | 39 | 9,75 | 10,26 | 7,78 |
| | Kab. Demak | 4 | 203 | 50,75 | 35,96 | 36,31 |
| Jawa Barat | Kota Sukabumi | 5 | 152 | 30,40 | 25,66 | 30,60 |
| | Kab. Cianjur | 4 | 119 | 29,75 | 0,00 | 0,00 |
| Nusa Tenggara Barat | Kota Bima | 12 | 484 | 40,33 | 28,31 | 28,07 |
| | Kab. Bima | 7 | 201 | 28,71 | 40,30 | 39,82 |
| Total | | 44 | 1453 | 33,02 | 27,46 | 25,16 |

Proses penentuan ruta yang akan dicacah

Terkait dengan SOP pencacahan, ada beberapa tahapan yang harus dilakukan PCL dalam menentukan ruta yang layak untuk dicacah.

1. Konfirmasi keberadaan ruta Daftar LS dengan ketua SLS.

Dalam menentukan ruta, kegiatan yang pertama kali harus dilakukan oleh PCL adalah mengunjungi ketua SLS. Setelah memberitahukan tujuan pendataan dan mengkonfirmasi kemungkinan adanya perubahan SLS (seperti pemekaran RT/RW/Dusun) setelah pelaksanaan SP2010, PCL harus memverifikasi keberadaan ruta dalam Daftar LS bahwa masih menjadi warga SLS tersebut dengan cara membacakan satu per satu. Setelah itu, PCL meminta ketua SLS untuk menandatangani dan memberikan cap/stempel SLS di Daftar LS tersebut.

Dalam praktik, banyak PCL yang tidak hanya melakukan kegiatan tersebut melainkan juga melakukan konsultasi dengan ketua SLS mengenai kondisi sosial ekonomi ruta dalam Daftar LS dan yang belum terdaftar. Pada beberapa kasus, hal tersebut menyebabkan ada ketua SLS yang mencoba mempengaruhi daftar ruta dengan memasukkan kerabatnya. Terlepas dari pelanggaran SOP, konsultasi dengan ketua SLS tersebut tidak selalu berdampak negatif pada akurasi daftar ruta selama PCL mengikuti SOP pencacahan lainnya seperti konsultasi dan penyisiran langsung. Dalam beberapa kasus, konsultasi penetapan ruta sasaran dengan ketua SLS ini terbukti mampu mengidentifikasi ruta yang sulit teridentifikasi, seperti ruta yang baru pindah atau yang mengontrak rumah. Pengetahuan ketua SLS sangat berguna untuk memastikan semua ruta sasaran terdaftar. Hal ini juga diakui oleh staf BPS di Jawa Barat yang menyatakan bahwa konsultasi dengan ketua SLS membantu PCL dalam melakukan pencacahan dan pelarangan praktek tersebut dalam SOP cukup disayangkan

Dari pengamatan dan wawancara di lapangan diketahui bahwa proses konfirmasi dengan ketua SLS tidak ada kesulitan dan tidak berefek negatif terhadap proses pencacahan. Dampak negatif terkadang muncul akibat praktek konsultasi tentang penetapan ruta sasaran. Sebenarnya, dampak negatif dapat dihindari selama PCL menjelaskan tujuan pendataan dengan benar dan mengikuti SOP secara disiplin.

2. Penetapan ruta tambahan melalui konsultasi dengan ruta kurang mampu dan penyisiran.

Untuk menghindari *exclusion error*, menurut aturan, PCL harus melakukan konsultasi dengan ruta kurang mampu dan penyisiran. Melalui dua kegiatan tersebut diharapkan tidak ada lagi ruta menengah ke bawah yang terlewat atau tidak masuk dalam daftar sasaran. Ruta tambahan hasil kegiatan tersebut akan dicatat di Daftar SW untuk kemudian dilakukan pencacahan. Jumlah ruta dalam Daftar SW diharapkan tidak melebihi 5% total ruta dalam Daftar LS *pre-listed* tingkat desa/kelurahan. Jika hal tersebut terjadi maka harus disampaikan ke PML yang kemudian akan melaporkannya ke BPS kabupaten/kota.

PCL melakukan konsultasi dengan tiga ruta kurang mampu setelah memverifikasi keberadaan ruta. Tiga ruta tersebut terdiri dari satu ruta bertanda # yang teridentifikasi dari model PovTar sebagai ruta paling rendah tingkat pengeluarannya, dan dua ruta kurang mampu lain yang namanya tercetak dalam Daftar LS dan tinggalnya berdekatan. Tujuan dari konsultasi ini adalah untuk menjaring kemungkinan masih adanya ruta lain

dengan kondisi ekonomi yang setara atau bahkan lebih rendah namun tidak terdaftar dalam daftar LS ataupun PPLS2008.

Di hampir semua wilayah studi, mekanisme konsultasi dengan tiga ruta miskin tersebut umumnya tidak dilaksanakan. Beberapa alasan yang mengemuka adalah

- Keengganan PCL untuk melakukan konsultasi dengan alasan keterbatasan waktu atau enggan mengganti ruta bertanda # dengan ruta lain. Terdapat ruta # yang tergolong mampu atau sulit ditemukan karena nama di Daftar LS bukan nama yang dikenal sehari-hari oleh tetangganya. Seperti di Kota Sibolga, umumnya panggilan sehari-hari kepala ruta adalah nama anak laki-lakinya sehingga banyak yang tidak mengetahui nama aslinya.
- Sulitnya mengumpulkan ketiga ruta bertanda # dan ruta kurang mampu karena kesibukan atau pekerjaan masing-masing.
- Kurangnya kemampuan dan pengetahuan ruta bertanda # dan ruta kurang mampu untuk memberikan masukan. Kelompok ruta ini seringkali tidak berani dan sulit untuk mengemukakan pendapat atau penilaian tentang kondisi sosial ekonomi tetangganya. Sebagian diantara mereka, terutama di wilayah perkotaan, juga tidak mengetahui secara pasti kondisi individu ruta di satu SLS.
- Pada beberapa kasus, ada kecenderungan peserta konsultasi menunjuk keluarga atau kerabat dekatnya.
- Pelaksanaan proses konsultasi yang terkontrol dan efisien seringkali sulit diterapkan karena ada kecurigaan atau rasa ingin tahu dari masyarakat. Terdapat kasus konsultasi yang dihadiri peserta hingga lebih dari 20 orang sehingga PCL sulit untuk mengontrolnya.

Kondisi demikian menyebabkan beberapa PCL yang pada awal pelaksanaan pencacahan masih berupaya melakukan konsultasi dengan kelompok ruta kurang mampu, kemudian tidak lagi mengagendakan kegiatan tersebut. Bahkan ada juga PML yang secara terang mengakui bahwa dia melarang PCL untuk melakukan kegiatan konsultasi. Beberapa BPS kabupaten/kota juga menyatakan bahwa metode konsultasi tersebut sulit dilaksanakan. Di Kabupaten Demak metode tersebut tidak dapat dilakukan karena dikhawatirkan akan menimbulkan protes dan konflik di tingkat masyarakat.

Karena konsultasi dengan tiga ruta kurang mampu umumnya tidak dilaksanakan, proses penyisiran menjadi sarana utama dalam mengidentifikasi ruta tidak mampu yang belum terdaftar. Penyisiran dilakukan melalui kombinasi antara pengamatan lapangan dan bertanya kepada ruta yang sedang dicacah mengenai ruta lain yang mempunyai penghidupan sama atau di bawah ruta yang sedang dicacah tersebut. Pada dasarnya, kegiatan bertanya pada ruta yang sedang dicacah merupakan bentuk modifikasi dari konsultasi dengan ruta miskin yang tidak dilakukan secara berkelompok. Artinya, meskipun tidak sesuai dengan aturan, konsultasi dengan ruta miskin tetap dilaksanakan oleh sebagian besar PCL. Kegiatan ini cukup efektif dalam menemukan ruta sasaran tambahan dan lebih mudah dilakukan PCL dibanding konsultasi dengan tiga ruta kurang mampu.

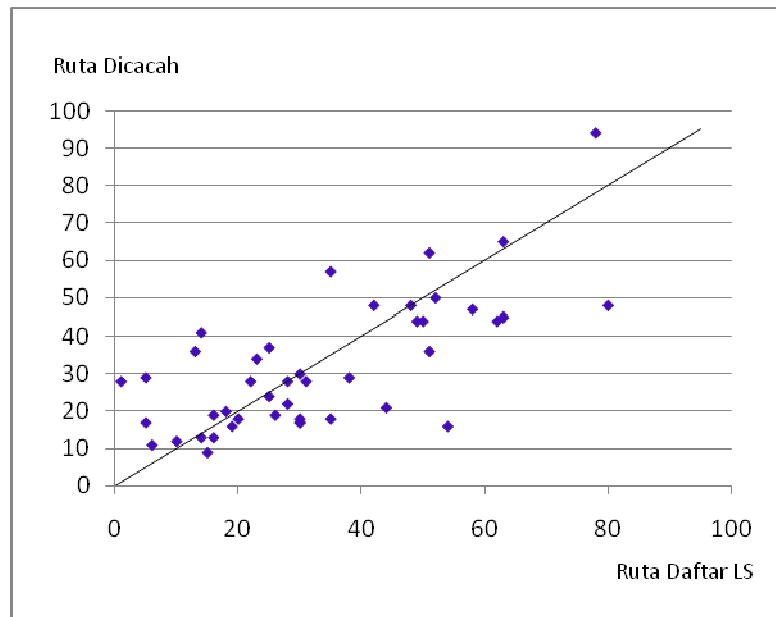
Terdapat kecenderungan bahwa penentuan ruta tambahan oleh PCL bersifat subyektif. Hal tersebut disebabkan tidak ada pedoman dan kriteria yang jelas tentang definisi ruta menengah ke bawah. Penyebab lain adalah kesalahan persepsi sebagian PCL bahwa ruta yang dicacah maksimal 40% ruta yang ada dan ruta tambahan tidak boleh lebih dari 5% ruta dalam Daftar LS. Selain itu, terdapat juga persepsi bahwa pendataan PPLS2011 akan diikuti oleh pemberian bantuan seperti BLT dan PKH. Adanya persepsi tersebut menyebabkan PCL sangat selektif dalam menentukan ruta tambahan, yaitu hanya meliputi ruta sangat miskin atau miskin. Dengan kesalahan persepsi tersebut tujuan PPLS2011 untuk mendata ruta menengah ke bawah secara nasional dan mengurangi *exclusion error* menjadi berpotensi tidak tercapai, meskipun ruta yang tidak tercakup bukan kelompok sangat miskin dan miskin, melainkan cenderung kelompok hampir atau rentan miskin.



Hastuti SMERU

**Gambar 4. Ruta Tidak Didaftar
karena Pensiunan PNS.**

Secara umum, ruta yang terdaftar pada daftar akhir atau yang akan dicacah cenderung tepat yaitu meliputi ruta menengah ke bawah, namun hampir di semua wilayah sampel terdapat indikasi *undercoverage*.. Gambar 5 menunjukkan perbandingan jumlah ruta yang dicacah (termasuk ruta tambahan) dengan jumlah ruta dalam Daftar LS *pre-listed* di SLS wilayah studi. Titik yang berada di sepanjang garis diagonal menunjukkan jumlah ruta dicacah sama dengan ruta Daftar LS, titik di atas garis diagonal menunjukkan jumlah ruta dicacah lebih besar, dan titik di bawah garis diagonal menunjukkan hal sebaliknya. Secara keseluruhan, gambar tersebut menunjukkan bahwa di SLS wilayah studi terdapat kecenderungan bahwa jumlah ruta yang akan dicacah lebih kecil dari total ruta yang terdapat dalam Daftar LS *pre-listed*.



Gambar 5: Perbandingan Ruta Daftar LS *Pre-listed* dan Hasil Pencacahan

Intervensi aparat

Kasus intervensi aparat selain berupa adanya kecenderungan ketua SLS untuk memasukkan kerabat, juga berupa upaya untuk mempengaruhi layak tidaknya ruta dalam Daftar LS *pre-listed* maupun tambahan untuk dicacah. Terdapat beberapa PCL yang diminta ketua SLS untuk tidak mencacah ruta terdaftar karena dinilai mampu berdasarkan kriteria lokal. Permintaan ketua SLS untuk tidak mencacah ruta tertentu dalam Daftar LS makin kuat apabila tergolong 20% terkaya di wilayahnya. Alasan lain biasanya berupa pertimbangan moral (pekerja seks komersial, pemabuk), atau masih dianggap sebagai pendatang meskipun sudah menetap lebih dari satu tahun. Umumnya upaya tersebut diikuti oleh PCL, apalagi kebanyakan PCL merupakan aparat desa/kelurahan.

Selain di tingkat SLS, intervensi dari aparat juga terjadi di tingkat desa/kelurahan. Di Kabupaten Demak intervensi dilakukan terhadap daftar ruta yang akan dicacah. Hal tersebut dipicu oleh adanya kekhawatiran akan terjadi permasalahan dan keributan seperti pada saat hasil PSE2005 yang digunakan untuk pelaksanaan program BLT. Intervensi tersebut dilakukan melalui sebuah pertemuan atau rembug desa yang melibatkan berbagai unsur, yaitu aparat desa, ketua SLS, tokoh masyarakat, PCL, dan PML (lihat Kotak 1).

Rembug desa mungkin tidak terlalu diperlukan seandainya Daftar LS dapat dipastikan benar-benar hanya berisi 40–50% ruta kelompok sosial ekonomi menengah ke bawah. Namun dari sisi upaya pemberdayaan masyarakat terdapat paling tidak dua alasan untuk mendorong adanya rembug desa. Pertama, terkait dengan keperluan untuk mengembangkan sikap transparan (terbuka) aparat pemerintah kepada rakyat. Kedua, sebagai upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap program yang menyangkut kepentingan mereka. Tentu rembug desa perlu dipayungi dengan aturan pelaksanaan yang jelas dan rasional. Dalam kaitan dengan kegiatan PPLS, rembug desa harus dipimpin oleh KSK/staf BPS atau paling tidak mereka hadir dalam rembug desa.

Kotak 1.
Rembug Desa di Kabupaten Demak

Pelaksanaan PSE2005 dan PPLS2008 di Kabupaten Demak telah menimbulkan keresahan dan kerusuhan sosial yang diakibatkan, di satu pihak, banyak keluarga miskin yang tidak dicacah, di pihak lain, keluarga yang tergolong kaya justru dicacah. Setelah beberapa PML dan PCL melihat adanya pejabat dan pengusaha dalam Daftar LS, mereka khawatir kejadian serupa akan terjadi lagi pada PPLS2011. Seorang PML (laki-laki, 31/07/2011) mengatakan: “Kalau sudah jelas ruta mampu mengapa harus didata.” Oleh karena itu, sebuah pertemuan yang dikoordinasikan di tingkat kabupaten kemudian memutuskan (i) perlu menyampaikan hal ini ke BPS pusat dan (ii) meminta agar ruta yang akan dicacah ditetapkan melalui rembug desa.

Di Desa Wonoagung, misalnya, rembug desa dihadiri oleh wakil kecamatan, aparat desa, ketua RW, ketua RT, PML, dan PCL. Dalam pertemuan itu PML dan PCL tidak menyampaikan Daftar LS. Mereka langsung mengusulkan agar para ketua RT membuat daftar ruta yang dinilai kurang mampu di masing-masing wilayahnya. Mereka juga mengusulkan kriteria untuk penetapan ruta miskin, antara lain; rumah berlantai tanah, rumah berdinding bilik, tidak punya kamar mandi dan kakus, memasak dengan kayu, tidak punya listrik, dan diutamakan yang janda (ketua RT, laki-laki, 01/08/2011).

Rembug desa tersebut menyepakati bahwa setiap ketua RT menyusun dan memberikan daftar ruta yang layak didata dan menyertakan fotokopi kartu keluarga ruta tersebut kepada PCL. Beberapa ketua RT yang memahami bahwa tujuan PPLS2011 adalah untuk memberikan bantuan kepada ruta miskin cenderung mendaftar seluruh ruta di wilayahnya untuk dicacah karena takut nantinya dia disalahkan oleh warganya. Sementara itu, beberapa ketua RT lain tidak memasukkan ruta mampu dan hanya mendaftar ruta yang benar-benar miskin atau fakir miskin. Seorang ketua RT (laki-laki, 01/08/2011) berkonsultasi dengan tokoh agama untuk memilih warganya yang tergolong miskin. Pertimbangan lain yang dia gunakan dalam memilih ruta yang akan didata selain yang dijelaskan PCL adalah warga yang pekerjaannya tidak menentu atau serabutan. Dia juga menjelaskan jika ada ruta mampu yang minta didaftar dia mengatakan “berarti kamu minta didoakan untuk menjadi miskin.” Salah satu contoh hasil rembug desa, seorang ketua RT mengusulkan jumlah yang perlu dicacah di RTnya 17 ruta, padahal dalam Daftar LS RT tersebut mendapat kuota 54 ruta.

3.5 Pencacahan Ruta

Awal pelaksanaan pencacahan di sebagian besar wilayah studi terlambat beberapa hari dari jadwal yang ditetapkan (15 Juli 2011), terutama akibat mundurnya jadwal pelatihan dan lambatnya distribusi logistik pencacahan. Penetapan awal pencacahan pada hari Jumat yang di beberapa wilayah merupakan hari kerja terakhir pada minggu tersebut juga berpengaruh pada terlambatnya pelaksanaan pencacahan. Di beberapa desa/kelurahan studi yang seharusnya bisa melaksanakan pencacahan tepat waktu, PCL tidak bisa meminta legitimasi surat tugas karena kepala desa/lurah tidak bisa ditemui pada hari tersebut sehingga terpaksa menunda pelaksanaan pencacahan selama tiga hari menunggu hari kerja berikutnya. Asumsi bahwa kepala desa/lurah bisa ditemui di rumah ternyata tidak selalu dapat dilaksanakan karena tidak sedikit lurah yang tinggal di kelurahan berbeda atau jikapun dapat ditemui, ada kepala desa yang keberatan menandatangani surat tugas PCL karena stempel desa disimpan di kantor.

Keterlambatan awal pencacahan tersebut kemungkinan berpengaruh pada waktu penyelesaian pencacahan dan berpengaruh pada kian terbatasnya waktu bagi PCL untuk memeriksa kuesioner yang telah terisi. Bila pemeriksaan oleh PCL dilakukan terlalu mendekati akhir pencacahan, PML beresiko menanggung beban yang terlalu berat dan PCL pun tidak memiliki waktu untuk melakukan konfirmasi atau kunjungan ulang ke ruta bila diperlukan.

Menjelang pencacahan, para PCL menerima logistik pencacahan yang lengkap dan dalam jumlah memadai, berupa alat tulis kantor (ATK), buku pedoman, buku saku, sketsa peta wilayah, daftar ruta awal, dan berbagai formulir pencacahan. Perlengkapan tersebut seharusnya dibawa pada saat pencacahan, namun dari hasil observasi pencacahan, ada saja PCL yang tidak membawa perlengkapan secara lengkap. Bahkan ada PCL yang hanya membawa daftar ruta terkait, kuesioner ruta yang akan dicacah, dan ATK. Beberapa PCL menyatakan bahwa buku pedoman hanya digunakan pada saat memeriksa isian kuesioner, sedangkan sketsa peta tidak dibutuhkan karena mereka sudah mengenal wilayah kerjanya, bahkan ada beberapa PCL yang mengaku sebagai pembuat sketsa tersebut saat pelaksanaan SP2010.

Berdasarkan observasi lapangan terhadap kegiatan pencacahan 12 PCL dan wawancara mendalam terhadap 23 PCL lainnya, dapat diketahui bahwa secara umum para PCL mengenal wilayah kerjanya dengan baik. Hal tersebut merupakan nilai tambah dari latar belakang PCL yang umumnya merupakan penduduk setempat dan mayoritas aparat desa/kelurahan. Beberapa PCL, terutama di wilayah perkotaan, acap kali harus bertanya tentang rumah ruta yang akan dicacah tetapi hal ini tidak menjadi hambatan yang berarti karena PCL sudah berada di lingkungan yang tepat.

Kesesuaian prosedur pencacahan

Dari hasil pengamatan lapangan dapat diketahui bahwa sebagian besar pencacahan ruta dilakukan sesuai dengan SOP. Pengisian kuesioner misalnya, umumnya dilakukan melalui wawancara langsung dengan ruta dan dilaksanakan di rumah/tempat tinggal ruta tersebut. Namun demikian, ditemukan kasus-kasus pelanggaran SOP yang bervariasi dari tingkat relatif ringan hingga relatif berat. Prosedur yang dilanggar juga bervariasi seperti dalam cara melakukan wawancara, menentukan informan yang diwawancarai, dan mengisi kuesioner.

Kasus pelanggaran SOP ringan yang paling banyak ditemui adalah PCL didampingi ketua RT atau aparat desa/kelurahan lain dalam melakukan pencacahan. Hal tersebut dilakukan dengan alasan kemudahan pencarian rumah ruta atau keamanan pencacah. Kasus pelanggaran SOP cukup serius yang diperkirakan dapat memengaruhi keakuratan pencacahan antara lain pencacahan berkelompok. Pada kasus seperti ini, umumnya PCL tidak melakukan kunjungan ke rumah setiap ruta sehingga tidak ada klarifikasi terhadap beberapa data, terutama yang berkaitan dengan kondisi rumah dan sanitasi.

Sebagian besar wawancara dilakukan dengan istri kepala ruta dan ada juga yang dilakukan dengan anak ruta yang sudah dianggap dewasa atau berpendidikan SMA karena kepala ruta sedang tidak berada di rumah atau bekerja. Kasus pelanggaran ditemukan pada wawancara yang dilakukan melalui orang lain di luar anggota ruta, seperti bertanya pada saudara/tetangga ruta atau ketua SLS. Pelanggaran cukup berat ditemukan di Kabupaten Cianjur, yaitu terdapat PCL yang tidak melakukan kunjungan dan wawancara terhadap beberapa ruta karena merasa sudah mengetahui secara pasti kondisi rumah dan penghidupan warga daerah tersebut. Pengisian kuesioner ruta tersebut hanya berdasarkan data yang sudah tersedia, seperti kartu KK, dan pengetahuan pribadi PCL tersebut.

Kualitas hasil pencacahan

Dengan berbekal latar belakang pendidikan dan pengalaman mencacah, hasil observasi menunjukkan bahwa sebagian besar PCL mempunyai teknik wawancara yang cukup baik. Mereka juga nampak familiar dengan langkah-langkah pencacahan. Namun demikian, ditemui PCL yang kurang memahami mekanisme pengisian kuesioner. Mereka terindikasi melakukan kesalahan dalam mengisi kuesioner seperti tentang umur, partisipasi sekolah, urutan keluarga dalam rumah tangga, dan posisi dalam pekerjaan. Padahal penjelasan tentang hal tersebut tersedia dalam buku pedoman yang mereka terima.

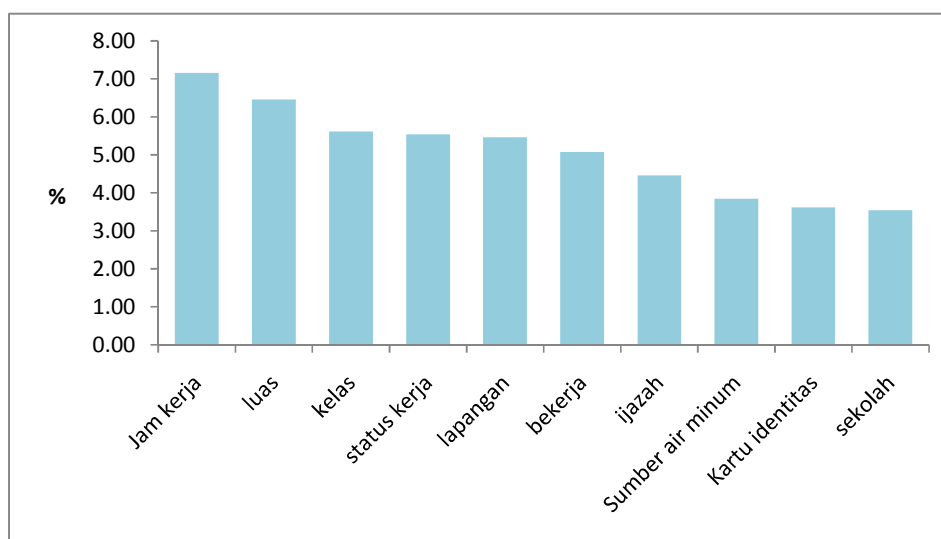
Seperti dijelaskan pada bagian metode penelitian, untuk mengetahui kualitas PCL dalam melakukan pencacahan, tim peneliti SMERU melakukan pengulangan wawancara dengan menggunakan kuesioner PPLS2011 terhadap 130 ruta (terdapat penambahan 2 ruta dari rencana 128 ruta) yang sebelumnya sudah diwawancara PCL. Dengan membandingkan hasil pencacahan SMERU dan hasil pencacahan PCL terhadap ruta yang sama dapat diketahui bahwa secara keseluruhan, jumlah isian yang berbeda terjadi pada 14,68% sel. Terdapat kecenderungan bahwa kota memiliki perbedaan yang lebih besar dari pada kabupaten, kecuali di Jawa Barat. Kabupaten Cianjur merupakan daerah yang memiliki perbedaan isian terbesar dengan persentase 37,08% sel, sedangkan Kabupaten Tapanuli Tengah memiliki perbedaan isian terkecil yaitu 1,90% sel (lihat Tabel 7). Tingginya perbedaan isian kuesioner hasil pencacahan SMERU dan PCL di Kabupaten Cianjur tersebut disinyalir karena masalah sumber daya manusia dan adanya praktik-praktik pelanggaran SOP dalam kegiatan pencacahan.

Tabel 7: Persentase Sel dengan Isian Berbeda antara Hasil Pencacah BPS dan SMERU

| Provinsi | Kabupaten/Kota | Sel Berbeda (%) |
|---------------------|----------------------|-----------------|
| Sumatera Utara | Kota Sibolga | 6,04 |
| | Kab. Tapanuli Tengah | 1,86 |
| Jawa Tengah | Kota Semarang | 10,77 |
| | Kab. Demak | 9,10 |
| Jawa Barat | Kota Sukabumi | 16,94 |
| | Kab. Cianjur | 37,08 |
| Nusa Tenggara Barat | Kota Bima | 17,55 |
| | Kab. Bima | 15,59 |
| Total | | 14,68 |

Pertanyaan yang paling banyak memiliki isian yang berbeda antara hasil SMERU dan PCL adalah tentang jam kerja, yaitu sebesar 7,15%. Berikutnya adalah luas lantai rumah sebanyak 6,46% dan kelas tertinggi untuk anak lima tahun ke atas sebanyak 5,62% (lihat Gambar 6). Perbedaan isian tersebut diperkirakan karena kesalahan pengertian, perbedaan kedalaman penelusuran, kesalahan perhitungan, salah mengisi, atau asal mengisi. Misalnya

tentang jam kerja, di tingkat masyarakat terdapat variasi jam kerja antar orang dan antar waktu yang cukup rumit untuk dihitung, terutama untuk jenis pekerjaan yang bersifat informal. Fakta ini terlihat dari adanya beberapa kuesioner yang kolom jam kerjanya tidak diisi oleh PCL. Pada isian tentang luas lantai, perbedaan isian sangat mungkin terjadi karena variasi sumber data yaitu berdasarkan pengakuan responden atau perkiraan pewawancara. Namun demikian, pada beberapa isian PCL terdapat kecenderungan asal mengisi atau salah menghitung sehingga angkanya jauh berbeda dengan kondisi tempat tinggal responden. Bahkan terdapat isian yang tidak wajar seperti luas untuk sebuah rumah hanya 4 meter persegi. Di luar dari itu, berkaitan dengan luas lantai, terdapat PCL, PML dan staf BPS yang mempertanyakan konsep luas lantai yang dihitung berdasarkan luas atap karena dinilai tidak menunjukkan luas rumah sebenarnya yang dapat dimanfaatkan secara efektif oleh rupa. Karena alasan tersebut di sebagian besar wilayah luas lantai dihitung berdasarkan batasan dinding.



Gambar 6: Pertanyaan yang Paling Banyak Memiliki Perbedaan antara Hasil Pencacah BPS dan SMERU

Menurut para PCL, pertanyaan yang berkaitan dengan pekerjaan merupakan pertanyaan yang sulit digali. Kesulitannya antara lain dalam mengelompokkan lapangan pekerjaan karena tidak ada pedoman yang lengkap dan dalam menghitung jam kerja karena banyak rupa yang sulit menjawab untuk jam kerja yang tidak tetap. Seorang PCL mencontohkan, untuk orang yang membuat makanan kecil dan kemudian menjualnya sendiri, lapangan kerjanya bisa digolongkan industri pengolahan atau pedagang. Pertanyaan yang juga banyak dikeluhkan adalah tentang umur karena cukup banyak masyarakat yang tidak mengetahui secara persis kapan dilahirkan.

Perkembangan pencacahan

Menurut rencana awal, kegiatan pencacahan PPLS2011 akan dilaksanakan selama sekitar satu bulan, pada 15 Juli–14 Agustus 2011. Pada minggu ketiga pelaksanaan, perkiraan perkembangan pencacahan bervariasi antar wilayah. Terdapat kabupaten/kota yang memperkirakan sudah menyelesaikan pencacahan lebih dari 50% tetapi ada juga yang menyatakan jauh di bawah itu. Di tingkat PCL yang diwawancara, penyelesaian pencacahan

juga bervariasi. Ada PCI yang sudah hampir menyelesaikan seluruh tugasnya dan sedang bersiap untuk membantu PCL lainnya, tetapi ada juga PCL yang baru menyelesaikan 40% tugasnya. Terdapat kecenderungan wilayah perkotaan lebih cepat dari wilayah pedesaan karena dukungan konsentrasi penduduk dan jenis pekerjaan sehingga ruta mudah ditemui.

Meskipun perkiraan perkembangan pencacahan bervariasi, umumnya KSK dan BPS kabupaten/kota optimis bahwa kegiatan pencacahan dapat diselesaikan tepat waktu. Optimistis tersebut muncul karena berdasarkan pengalaman, pencacahan tersendat pada awalnya karena terdapat formalitas menemui aparat dan penyesuaian dari para pencacah. Para PCL juga mengakui bahwa waktu yang dibutuhkan untuk mencacah semakin cepat setelah beberapa kali mencacah karena mereka semakin memahami kuesioner. Mereka rata-rata membutuhkan waktu 15–25 menit per ruta sehingga bisa mencacah 10–15 ruta dalam satu hari. Meskipun demikian beberapa PCL, terutama di wilayah kabupaten, tidak yakin bisa menyelesaikan pencacahan tepat waktu karena kesulitan menemui ruta. Di Kabupaten Bima misalnya, terdapat wilayah yang masyarakatnya banyak bertani di daerah lain dan hanya pulang seminggu sekali, sedangkan di Kabupaten Tapanuli Tengah banyak petani yang sedang sibuk menjaga tanaman pertanian dari serbuan burung sehingga jarang pulang ke rumah.

Menurut aturan, setiap menyelesaikan satu SLS maka PCL harus menyerahkan kuesioner hasil pencacahan kepada PML. Saat pengamatan di lapangan, sebagian PCL belum menyerahkan hasil pencacahannya, antara lain karena masih terdapat ruta yang belum bisa ditemui di SLS yang hampir rampung dicacah. Meskipun tidak ada ketetapan jangka waktu penyerahan, keterlambatan tersebut berisiko menimbulkan penumpukan beban (*backlog*) PML di akhir masa pencacahan.

Seharusnya, PCL menyerahkan hasil kerja secara keseluruhan kepada PML dan tidak diperbolehkan menyalin datanya. Namun demikian, di Jawa Barat ditemukan ketua RT dan PCL yang memotokopi daftar ruta pada Daftar LS dan Daftar SW, serta terdapat laporan bahwa banyak kepala desa yang melakukan hal yang sama. Hal tersebut dilakukan sebagai upaya jaminan keamanan jika pendataan ini diikuti oleh bantuan karena dengan demikian mereka bisa menunjukkan bahwa mereka sudah melakukan pendataan terhadap semua ruta yang dianggap layak. Mereka menyadari bahwa hal tersebut melanggar SOP karena dokumen tersebut termasuk rahasia, namun mereka mengaku tidak memiliki pilihan karena masih trauma dengan aksi protes pada pelaksanaan BLT. Upaya serupa juga dilakukan di wilayah lain tetapi bisa dihindari. Di Kota Sibolga, ketua SLS meminta PCL dan bahkan datang ke kantor BPS untuk meminta salinan daftar ruta yang dicacah, tetapi tidak dipenuhi. Di Kabupaten Bima terdapat kepala desa dan ketua Badan Perwakilan Desa (BPD) yang meminta hasil pencacahan tetapi ditolak PCL.

3.6 Monitoring dan Evaluasi

Kelembagaan dan peran

Kegiatan monitoring dalam pelaksanaan PPLS 2011 secara umum melibatkan tiga kelembagaan, yaitu (i) tim monitoring dan evaluasi pelaksanaan lapangan yang terdapat di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dengan peran utama memantau perkembangan pencacahan dari waktu ke waktu, (ii) petugas monitoring kualitas (MK) yang ada di tingkat

pusat dan provinsi dengan peran memastikan agar SOP ditaati secara ketat serta menjaga kualitas isian kuesioner, dan (iii) petugas pemeriksa lapangan (PML) yang berperan memastikan ketelitian PCL dalam mengisi kuesioner ruta tercacah, serta mengomunikasikan secara cepat via SMS perkembangan pelaksanaan dan semua persoalan yang muncul di lapangan agar dapat segera ditangani.

Dalam kaitan monitoring ini studi SMERU terbatas pada temuan di kabupaten/kota ke bawah. Peran monitoring dan evaluasi pelaksanaan lapangan oleh BPS kabupaten/kota banyak diarahkan pada upaya koordinasi, pengawasan, dan pengendalian bersama agar mampu menyelesaikan setiap persoalan yang timbul dan mampu menyelesaikan pencacahan tepat waktu. Monitoring oleh BPS kabupaten/kota dilakukan secara rutin melalui pertemuan langsung dan kontak via telepon atau SMS. Monitoring via SMS ini dinilai oleh beberapa informan sebagai salah satu kelebihan karena mempermudah dan mempercepat pendeteksian dan penyelesaian setiap masalah di lapangan. Bentuk monitoring lainnya yang dilakukan di Sumatera Utara dan Jawa Tengah adalah berupa pertemuan antara seluruh PML dan PCL yang dipimpin oleh kepala/kasi BPS kabupaten/kota. Di Sumatera Utara pertemuan tersebut diadakan setiap minggu sedangkan di Jawa Tengah pada minggu kedua dan minggu keempat pelaksanaan pencacahan. Di Kota Sukabumi, upaya kelembagaan monitoring juga dilakukan dengan pembentukan *task force* yang beranggotakan kasie statistik sosial dan beberapa KSK. Pembentukan *task force* ini dimaksudkan untuk menangani hal-hal yang bersifat darurat yang memerlukan penyelesaian segera dan untuk mengantisipasi keterlambatan kerja PCL. Sampai penelitian SMERU berakhir belum ada masalah yang tergolong darurat.

Monitoring kualitas oleh tim gabungan dari perwakilan BPS pusat dan BPS provinsi, dalam pelaksanaannya melibatkan juga BPS kabupaten/kota, paling tidak sebagai pendamping di lapangan. Sistem gabungan ini agaknya lebih baik dibanding setiap tingkat (pusat, provinsi, kabupaten/kota) melakukan monitoring sendiri-sendiri. Petugas MK melakukan kegiatan di wilayah tertentu yang terpilih. Temuan dan hasil monitoring petugas MK tidak diketahui secara persis karena perbedaan waktu pelaksanaan dan lokasi monitoring. Seperti di Kabupaten Demak, petugas MK yang sempat bertemu peneliti SMERU oleh pimpinan BPS kabupaten disarankan untuk mengunjungi kecamatan yang tidak dikunjungi SMERU.

Monitoring oleh PML secara umum diarahkan pada kegiatan pendampingan PCL pada awal pendataan, mengawasi PCL selama pencacahan, memeriksa/mengklarifikasi dokumen yang telah diserahkan oleh PCL, dan melapor secara rutin kepada BPS kabupaten/kota. PML adalah ujung tombak monitoring pencacahan, sementara PCL adalah ujung tombak pelaksanaan pencacahan. Monitoring oleh PML bertujuan utama untuk memastikan seluruh ruta miskin tercacah dan memastikan ketelitian PCL dalam mengisi kuesioner ruta agar diperoleh data yang terpercaya. Monitoring oleh PML terhadap PCL dalam bentuk kunjungan dilakukan secara berkala, minimal dilakukan seminggu sekali, atau sewaktu-waktu bila diperlukan oleh PCL. Selain itu, PML juga melakukan monitoring melalui SMS atau telepon. Dalam hal monitoring perkembangan pencacahan, PML menyampaikan informasi secara lisan kepada BPS kabupaten/kota dan melalui SMS *gateway* ke SMS center. Informasi yang disampaikan melalui SMS *gateway* adalah berupa rekapitulasi hasil pencacahan setiap SLS dengan menggunakan Daftar RK.

Kendala umum monitoring oleh PML

Pelaksanaan tugas dan tanggung jawab PML dalam praktiknya tidak dapat dikerjakan secara optimal. Beberapa penyebabnya, antara lain, PML yang berasal dari staf BPS/KSK tetap wajib melaksanakan tugas/tanggung jawab rutin dan tugas lain dari kantor. PML yang direkrut dari mitra kerja BPS yang pada umumnya staf kecamatan/desa, dengan sendirinya juga memiliki pekerjaan lain. Kenyataan itu berdampak nyata pada kurang optimalnya PML dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kegiatan PCL. Sebagian PML, khususnya yang merupakan staf BPS atau KSK, bahkan juga merangkap sebagai petugas entri data PPLS2011 yang pelaksanaannya bersamaan dengan kegiatan pengawasan terhadap PCL. Multiperan seperti ini tentu saja mengganggu tugas PML karena mereka tidak dapat mengalokasikan waktu yang cukup memadai dalam melaksanakan tugas pengawasan. .

Dalam melaksanakan tugasnya, seorang PML bertanggung jawab mengawasi 6–7 PCL. Secara geografis, tanggung jawab tersebut bisa hanya meliputi satu desa/kelurahan, namun di beberapa tempat yang relatif sedikit jumlah ruta yang dicacah bisa meliputi hingga delapan desa/kelurahan (lihat Tabel 5). Cakupan wilayah kerja yang luas tersebut menjadi hambatan tersendiri dalam kegiatan pengawasan. Terdapat kecenderungan umum bahwa PML wilayah pedesaan mempunyai wilayah kerja yang lebih luas sehingga PCL di wilayah tersebut relatif lebih jarang dikunjungi oleh PML dibandingkan dengan PCL di wilayah perkotaan. Kondisi tersebut juga dipengaruhi oleh masalah aksesibilitas, topografi wilayah, serta jarak dari tempat kerja PML yang sebagian besar berada di pusat kota/kabupaten.

Tidak tersedianya pelatihan khusus bagi PML juga menjadi salah satu penyebab tidak optimalnya kinerja mereka. Seperti sudah disampaikan pada bagian pelatihan bahwa pelatihan untuk PML dan PCL di seluruh wilayah studi dilaksanakan dalam satu agenda pertemuan dengan penekanan pada materi tentang pencacahan. Sementara itu, langkah-langkah teknis monitoring yang menjadi tanggung jawab PML hanya diberikan dalam buku pedoman tanpa pembahasan dalam pelatihan. Hal ini berdampak pada terbatasnya pemahaman PML mengenai tugas dan fungsinya, terutama bagi PML yang bukan staf BPS karena relatif lebih terbatasnya kontak dengan BPS.

Hingga memasuki minggu keempat pencacahan, PML wilayah studi yang sudah mengirimkan SMS *gateway* hanya ditemui di Kota Sukabumi. PML di wilayah studi lain belum mengirimkan SMS karena adanya gangguan teknis dalam hal pendaftaran ke SMS center atau belum ada SLS yang selesai dicacah secara keseluruhan karena adanya satu–dua ruta yang belum bisa ditemui dan dicacah. Ada juga beberapa PCL yang tidak menemui masalah seperti itu tetapi belum mengirimkan SMS. Terdapat indikasi bahwa mereka tidak menganggap penting untuk memberi laporan ke SMS center atau menganggap sudah cukup dengan hanya melaporkan perkembangan pencacahan kepada BPS kabupaten/kota masing-masing.

Upaya pemantauan atau pengendalian pendataan oleh BPS kabupaten/kota terkendala oleh besarnya jumlah PML dan PCL yang ada di wilayah masing-masing, terutama di wilayah kabupaten. Apalagi, sebagian staf BPS kabupaten/kota juga menjadi PML. Secara umum, proses monitoring yang dilakukan oleh BPS kabupaten/kota lebih banyak berupa respon terhadap munculnya berbagai persoalan lapangan yang diungkap oleh PCL melalui PML.

Dengan demikian, pola monitoring yang dilakukan cenderung bersifat reaktif dalam upaya pemecahan masalah. Secara umum, monitoring BPS di wilayah perkotaan lebih mudah dilakukan. Di Kota Bima, BPS setempat masih bisa melakukan monitoring dalam bentuk kunjungan lapangan ke beberapa PCL. Sementara itu, BPS Kota Sukabumi turut serta dalam semua rapat atau pertemuan koordinasi awal antara PML dan PCL di setiap kecamatan pada saat persiapan pendataan.

Mekanisme monitoring dan pemeriksaan dokumen oleh PML

Pada awal pelaksanaan pencacahan, PML harus melakukan pendampingan terhadap PCL, terutama yang dianggap lemah tingkat pemahamannya. Di wilayah kota, sebagian besar PML melaksanakan tugas tersebut sesuai SOP, dengan mendampingi PCL yang dinilai masih lemah kemampuannya atau baru pertama kali terlibat dalam kegiatan pencacahan. Sementara itu, di wilayah kabupaten, PML yang melakukan upaya pendampingan awal hanya sebagian kecil aja. Beberapa PML menyebutkan bahwa pendampingan awal lebih banyak dilakukan untuk tujuan sosialisasi ketimbang untuk memantau atau mendeteksi potensi kesalahan pengisian. Akibatnya, hal-hal teknis pencacahan seperti cara pengisian kuesioner banyak terabaikan. Kewajiban PML untuk mengawasi dan mendampingi PCL dalam melakukan verifikasi Daftar LS kepada ketua SLS dan dalam melakukan konsultasi dengan tiga ruta kurang mampu juga umumnya tidak dilakukan.

Dalam melaksanakan tugasnya, PML harus melakukan dua kali pertemuan dengan PCL. Pertemuan pertama dilakukan satu hari sebelum pelaksanaan pencacahan untuk membagikan kelengkapan instrumen pencacahan. Pada kesempatan tersebut tidak semua PML memberikan arahan dan briefing yang mengingatkan isu-isu yang menunjang kelancaran pencacahan, seperti kelengkapan instrumen, mekanisme, dan jadwal pencacahan. Di Kabupaten Demak dan Kabupaten Cianjur, pada kesempatan tersebut dibahas juga kemungkinan potensi dampak sosial pencacahan seperti munculnya keresahan dan kerusuhan di tingkat masyarakat.

Pertemuan kedua yang seharusnya dilaksanakan pada hari ke-14 pencacahan umumnya belum dilakukan terutama di wilayah kabupaten. Pertemuan ini menjadi penting karena merupakan kesempatan untuk (i) melakukan evaluasi pelaksanaan dan sekaligus mencari pemecahan atas permasalahan di lapangan, dan (ii) menyusun strategi apabila ada wilayah kerja yang dikhawatirkan tidak dapat menyelesaikan pendataan sesuai jadwal. Persoalannya, banyak PML yang mengatakan bahwa memasuki minggu ketiga jadwal pencacahan mereka sama sekali belum menerima hasil pencacahan dari PCL.

Kurangnya pengawasan PML terindikasi dari pernyataan beberapa PCL yang menyatakan baru satu kali mendapat kunjungan PML dalam dua-tiga minggu pencacahan dan belum ada hasil pendataan yang diperiksa oleh PML. Pengecekan dokumen oleh beberapa PML juga masih terbatas kepada hal-hal yang tidak memerlukan verifikasi ke lapangan, misalnya pemeriksaan Daftar LS, nomor urut anggota ruta, dan umur. Dalam banyak kasus, pengecekan dokumen inipun masih salah, seperti dalam pembulatan umur.

Kurangnya pengawasan PML juga terungkap dari pengakuan seorang PML yang menyatakan tidak melakukan pendampingan karena menganggap PCL sudah berpengalaman dan umumnya PCL melakukan pencacahan di pagi hari pada saat jam kerja rutin PML. Selain itu,

terungkap adanya kasus praktik pengalihan tanggung jawab PML kepada PML lain, seperti seorang PML mitra kerja BPS menyerahkan tugasnya kepada PML lain yang merupakan staf BPS dan seorang PML mitra kerja BPS lainnya menyerahkan tugas pengawasan kepada suaminya yang merupakan seorang KSK yang juga bertugas sebagai PML.

Sesuai SOP, salah satu tugas PML adalah mengumpulkan formulir hasil pencacahan PCL untuk diperiksa dan selanjutnya secara berkala diserahkan kepada BPS kabupaten/kota untuk diolah. Sebagian besar PML, terutama yang berada di wilayah perkotaan, sudah melaksanakan pemeriksaan terhadap kuesioner yang sudah dikumpulkan oleh PCL. Namun sebagian lainnya belum melakukan pemeriksaan terutama karena belum ada kuesioner yang diserahkan oleh PCL. Di sebagian wilayah kabupaten, penyerahan kuesioner ini terhambat oleh aksesibilitas, sedangkan di perkotaan PML bisa dengan mudah mendatangi PCL dan meminta kuesioner yang sudah diselesaikan, atau meminta PCL untuk mendatangi PML di kantor BPS. Seperti di empat desa studi di Kabupaten Cianjur, hingga memasuki minggu ketiga pencacahan, kuesioner hasil pencacahan nya belum dapat diserahkan kepada PML. Kondisi ini berpotensi menimbulkan masalah karena PML beresiko mendapat beban penumpukan pekerjaan (*backlog*) di akhir masa pencacahan dan PCL tidak memiliki waktu untuk melakukan konfirmasi atau kunjungan ulang.

3.7 Entri Data

Seluruh data hasil pencacahan pada PPLS2011 dientri di BPS kabupaten/kota untuk kemudian diserahkan ke BPS pusat melalui BPS provinsi. Pelaksanaan entri atau pengolahan data tersebut direncanakan menggunakan sistem ban berjalan, yaitu dilakukan segera setelah terdapat dokumen hasil pencacahan per SLS yang telah diperiksa PML dan siap diolah. Artinya, proses entri data tidak menunggu selesainya seluruh pencacahan. Namun, umumnya kabupaten/kota wilayah studi terlambat melakukan entri data sehingga sistem ban berjalan tidak sepenuhnya dilaksanakan. Menurut rencana awal, entri data akan dilaksanakan seminggu setelah pencacahan dimulai, yaitu pada minggu ketiga Juli. Akan tetapi, hingga minggu ketiga pelaksanaan pencacahan belum seluruh kabupaten/kota melaksanakan entri data. Penyebab utamanya adalah belum ada SLS yang selesai dicacah, ketidaksiapan kuesioner, dan ketidaksiapan perangkat lunak entri data yang beberapa kali mengalami perubahan.

Keterlambatan entri data diperkirakan akan menyebabkan mundurnya penyelesaian entri data yang sebelumnya ditargetkan selesai pada 15 September 2011. Meskipun demikian, BPS wilayah studi memperkirakan entri data dapat diselesaikan tepat waktu. Hal tersebut karena mereka sudah terbiasa melakukan entri data, bisa menambah petugas jika dibutuhkan, dan di wilayah yang memiliki banyak kuesioner terdapat rencana untuk mengirimkan sebagian kuesioner untuk dientri di kabupaten/kota lain atau di tingkat provinsi.

Pelaksanaan entri data dimulai dengan kegiatan pelatihan yang dilaksanakan secara berjenjang. Pelatihan untuk para instruktur atau penanggungjawab pengolahan data tingkat provinsi dilaksanakan di pusat dan untuk tingkat kabupaten/kota dilaksanakan di provinsi. Hingga minggu kedua Agustus 2011, pelatihan pengentri data di kabupaten/kota studi belum dilaksanakan. Meskipun demikian, pelatihan informal secara individu atau kelompok kecil staf BPS sudah dilakukan di beberapa kabupaten/kota untuk uji coba mengentri data.

Materi yang disampaikan adalah penjelasan tentang kuesioner, penggunaan perangkat lunak, cara entri data, dan kesulitan dan kesalahan yang mungkin dihadapi serta cara mengatasinya.

Secara umum, proses entri data PPLS2011 akan dilakukan sesuai dengan prosedur baku pengolahan data yang biasa digunakan oleh BPS. Langkah awal adalah pemeriksaan dokumen kuesioner oleh PML untuk memastikan bahwa data yang akan dientri sudah bersih sehingga dapat mempermudah proses pengentrian. Setelah itu, proses pengolahan data akan melalui delapan tahapan berikut ini:

- *Receiving* dan *batching*: *receiving* adalah penerimaan dan pengecekan kelengkapan jumlah dokumen yang diterima dari PCL. *Batching* adalah pengelompokkan seluruh dokumen agar mudah dilacak. Dalam tahapan tersebut, dokumen diberi nomor urut, jumlah ruta, dan nama PCL, PML, pemeriksa, dan pengentri data;
- *Editing* dan *coding*: kedua kegiatan ini dilakukan bersamaan yaitu memeriksa kode ruta yang terdapat pada Daftar LS supaya tidak ada yang kosong;
- Entri data: proses pemindahan data dari dokumen ke dalam perangkat lunak;
- Validasi: pengecekan ulang terhadap data yang sudah dientri pada perangkat lunak di server utama dibandingkan dengan dokumen. Pengecekan dilakukan terhadap data seluruh ruta yang masih berstatus *error* dan sampel acak ruta yang sudah terinput dengan benar. Jika setelah dilakukan validasi terdapat *error* yang disebabkan oleh kesalahan perangkat lunak maka akan dilaporkan ke provinsi untuk mendapatkan perangkat lunak tambahan. Setelah itu, data akan divalidasi ulang;
- Konsistensi: pengecekan konsistensi data dengan sistem tabulasi pada *software* secara langsung dengan tujuan pembersihan (*cleaning*) data;
- *Cleaning*: membandingkan hasil tabulasi yang tidak konsisten dengan dokumen. Data yang aneh akan dikonfirmasi ke PML. Jika PML tidak dapat menjawab maka akan dikonfirmasi ke PCL. Jika PCL juga tidak bisa menjawab maka akan dilakukan kunjungan ulang ke ruta yang bersangkutan;
- Rapat awal: membahas hasil konsistensi data; dan
- *Cleaning* ulang: dilakukan jika hasil rapat awal menyatakan bahwa data yang sudah dientri masih kurang bersih.

Mekanisme pengolahan data BPS tersebut sudah baik karena terdapat beberapa tahapan pemeriksaan dan pembersihan data sebelum dan setelah kegiatan entri. Jika semua proses tersebut dijalankan maka akan dihasilkan data yang cukup berkualitas. Walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa kesalahan input data masih dapat terjadi mengingat pengecekan saat validasi hanya dilakukan secara acak dan proses konsistensi hanya memberikan gambaran kesalahan data secara umum dengan hasil tabulasi.

Karena keterlambatan pelaksanaan entri data dan keterbatasan waktu kunjungan lapangan, tahapan entri data tersebut tidak sepenuhnya dapat diamati. Berdasarkan hasil observasi yang terbatas dan hasil wawancara dapat diketahui bahwa kegiatan entri data tidak selalu dilakukan di kantor BPS kabupaten/kota. Di Kabupaten Bima misalnya, entri data untuk

kecamatan yang dekat dilakukan di kantor BPS, sedangkan untuk kecamatan yang jauh dilakukan di rumah masing-masing KSK atau mitra pengentri data.

Sebagian besar pelaksanaan entri data di kantor BPS tidak terkonsentrasi di satu tempat, tetapi tersebar di beberapa ruangan atau di ruang masing-masing staf yang menjadi pengentri data. Secara umum, ruang yang digunakan cukup kondusif karena cukup tenang, bersih, dan berventilasi baik bahkan ada yang ber-AC. Pada kegiatan entri data yang dilakukan bersama, ruang yang digunakan agak terbuka sehingga terdapat staf yang berlalu lalang, namun hal tersebut tampaknya tidak mengganggu konsentrasi para pengentri.

Pada kegiatan entri data terdapat pengawasan yang dilakukan oleh penanggungjawab atau instruktur pengolahan data BPS kabupaten/kota. Pengawasan terhadap kegiatan entri data yang terkonsentrasi relatif lebih mudah dibandingkan dengan pengawasan terhadap kegiatan entri data yang tersebar. Pada kegiatan entri data yang tersebar di beberapa ruangan, pengawas biasanya hanya mendatangi pengentri jika ada laporan atas masalah yang muncul. Pada kegiatan entri data yang dilakukan di beberapa tempat, pengawasan menjadi lebih sulit lagi dan cenderung tergantung pada alat komunikasi seperti telepon.

Para pengentri menggunakan laptop dan komputer yang sudah tersedia karena tidak ada penambahan fasilitas khusus untuk PPLS2011. Kebijakan BPS untuk mewujudkan *one man one laptop*, cukup membantu penyediaan fasilitas. Namun karena hal tersebut belum sepenuhnya terealisasi, terdapat staf BPS yang menggunakan laptop pribadi untuk melakukan entri data.

Pengentrian setiap kuesioner ruta membutuhkan waktu 5–10 menit, tergantung pada jumlah anggota rumah tangga dan *error* yang muncul pada saat pengentrian. Terutama pada awal pengentrian, format perangkat lunak yang tersedia agak menghambat proses entri. Hal tersebut karena format entri data tentang karakteristik ruta berbentuk vertikal (dari atas ke bawah) sedangkan format kuesioner horizontal (dari kiri ke kanan) sehingga pengentri harus melakukan penyesuaian.

Perangkat lunak yang digunakan untuk entri data adalah MySQL dengan sistem jaringan lokal (*local network*) yang akan tersambung dengan BPS provinsi jika terhubung dengan jaringan internet. Pada perangkat lunak yang disiapkan oleh BPS Pusat khusus untuk PPLS2011 tersebut terdapat penguncian terhadap beberapa isian sehingga proses entri akan mengalami *error* jika datanya berbeda atau di luar batas yang ditetapkan. Penguncian antara lain dilakukan pada isian usia anggota rumah tangga dalam kaitan dengan partisipasi sekolah dan hubungan dengan kepala keluarga. Pada partisipasi bersekolah misalnya, BPS membatasi hanya untuk anggota ruta berusia 5 tahun ke atas dan partisipasi sekolah SD hanya untuk anak berusia lebih dari 6 tahun. Padahal di lapangan cukup banyak anak di bawah usia tersebut sudah bersekolah karena sekolah sering kali kekurangan murid sehingga mereka menerima juga murid yang belum memasuki usia sekolah. Hal tersebut berlanjut pada batasan minimal partisipasi SMP dan SMA. Sementara itu, pada hubungan anggota ruta dengan kepala ruta, terdapat batasan beda usia orang tua dengan anak, padahal pada kenyataannya terdapat ruta yang memiliki anak angkat atau anak tiri dengan beda usia di bawah batasan tersebut.

Adanya batasan atau penguncian tersebut cukup menghambat proses entri data. BPS kabupaten/kota tidak bisa menindaklanjuti secara langsung karena mereka hanya menerima file *execute*. Mereka hanya bisa melaporkan dan menunggu penyesuaian perangkat lunak oleh BPS Pusat. Namun demikian, permasalahan tersebut tidak mengganggu proses pengentrian kuesioner berikutnya karena jika ada kuesioner yang belum selesai atau ada *error* hanya akan ada tanda E atau merah dan bisa ditinggalkan.

3.8 Tanggapan Terhadap PPLS2011

Secara umum, berbagai pemangku kepentingan di daerah, baik staf BPS, aparat pemda, maupun PCL dan PML menilai bahwa PPLS2011 mempunyai beberapa kelebihan dibanding pendataan serupa sebelumnya, yaitu PPLS2008 dan PSE2005. Kelebihan PPLS2011 antara lain cakupan ruta yang dicacah lebih luas yaitu 40% ruta berstatus ekonomi menengah ke bawah. Selain itu, terdapat proses yang mewajibkan PCL melakukan konsultasi dengan ruta miskin dan melakukan penyisiran di wilayah pendataan untuk menjangkau kemungkinan masih adanya ruta yang layak tetapi belum terdaftar sebagai ruta yang akan dicacah. Semua itu diharapkan dapat lebih mempersempit kemungkinan terjadinya ketidaktercakupannya ruta miskin dalam proses pendataan.

Kelebihan lain dari PPLS2011 adalah (i) terdapat SOP yang lebih jelas dibanding pendataan sejenis sebelumnya; (ii) terlepas dari tingkat akurasi, tersedia *pre-listed* daftar calon ruta yang akan dicacah dalam Daftar LS sehingga dapat dijadikan patokan awal bagi PCL; (iii) pendataan tidak dikaitkan langsung dengan program bantuan apa pun, tetapi nantinya, sesuai dengan tujuan pendataan (unifikasi data ruta miskin), berbagai program perlindungan sosial dapat memanfaatkan hasil pendataan PPLS2011 untuk menentukan ruta sasaran; dan (iv) informasi yang dikumpulkan lebih rinci dibanding pendataan sejenis sebelumnya dan mencakup seluruh anggota ruta. Informasi yang dikumpulkan meliputi pekerjaan, pendidikan, penyakit kronis, kecacatan, kehamilan, kepemilikan kartu identitas, kepemilikan aset, dan partisipasi dalam berbagai program perlindungan sosial.

Di pihak lain, muncul juga kritik terhadap PPLS2011. Beberapa staf BPS daerah menilai bahwa perencanaannya terlalu sentralistis. Terutama menyangkut pengembangan disain, konsep, dan daftar pertanyaan dinilai semata-mata merupakan rumusan BPS pusat dan kurang memberi ruang masukan dari BPS daerah. BPS pusat memang telah mengonsultasikan kuesioner PPLS2011 secara lebih luas dengan berbagai instansi lain, seperti Kementerian Kesehatan, Kementerian Pendidikan, dan Kementerian Sosial. Namun, BPS daerah masih merasa diperlakukan sebagai pelaksana saja. Salah satu isu yang kerap dikemukakan oleh BPS daerah adalah bahwa pertanyaan dalam PPLS2011 kurang mengakomodir kriteria kemiskinan lokal. Dalam PPLS2011 tidak ada pertanyaan mengenai beberapa kepemilikan aset yang justru merupakan ukuran tingkat sosial ekonomi masyarakat lokal, khususnya di wilayah pedesaan, seperti kepemilikan ternak besar dan lahan pertanian. Sementara itu, pertanyaan tentang kepemilikan HP dinilai kurang berguna karena saat ini harganya sudah murah sehingga tidak lagi menggambarkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Akibatnya, banyak yang meragukan kemampuan instrumen dalam menentukan tingkat sosial ekonomi ruta dan menyebabkan PCL seringkali memilih untuk tidak mencacah ruta yang mereka anggap tidak miskin sehingga menimbulkan risiko *undercoverage*.

Kritik lain yang mengemuka adalah PPLS2011 tidak menyediakan konsep dan kriteria yang jelas tentang kelompok ruta menengah ke bawah. BPS juga tidak menyediakan pedoman yang komprehensif tentang proses dan indikator pemberian kode 9 atau pencoretan ruta dari Daftar LS. Karenanya, persepsi PCL terhadap hal tersebut bervariasi sehingga penetapan ruta mampu (diberi kode 9) dan ruta tambahan cenderung subyektif. Ukuran ruta mampu dan menengah ke bawah menjadi bersifat lokal (desa/kelurahan), padahal PPLS2011 sendiri menggunakan konsep dan ukuran yang bersifat nasional.

Sementara itu, banyak aparat pemerintah terutama di tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dusun/RW, dan RT yang masih menyimpan trauma atas keresahan dan kerusakan setelah pelaksanaan pendataan PSE2005 yang diikuti dengan pelaksanaan program bantuan langsung tunai (BLT). Sebenarnya, pelaksanaan PSE2005 dengan target ruta miskin yang menyebabkan masyarakat mengenalnya sebagai pendataan ruta miskin, berjalan tenang. Namun, ketika ruta terdata kemudian menjadi penerima BLT, banyak warga yang merasa miskin tetapi tidak didata (*exclusion error*) menuntut diadakan pendataan ulang (tambahan) agar mereka dapat menerima BLT. Meskipun dengan tingkat tekanan yang menurun, pada pelaksanaan BLT2008 situasi serupa terjadi juga di beberapa daerah. Suasana sosial saat itu menjadi makin hangat ketika diketahui adanya warga yang dinilai mampu/kaya tetapi menerima BLT karena terdata (*inclusion error*). Pada saat itu, kemarahan masyarakat tertuju kepada para pencacah, aparat desa/kelurahan, dan BPS sebagai instansi penanggungjawab pendataan.

Trauma tersebut melahirkan kekhawatiran akan munculnya kembali peristiwa yang sama pada pelaksanaan PPLS2011. Seorang camat, misalnya, menyatakan: "pendataan warga miskin seperti ini biasanya hanya akan menimbulkan kekacauan." Kekacauan makin dikhawatirkan akan terjadi ketika ada beberapa pejabat pemerintah dan pengusaha kaya masuk Daftar LS. Apabila dalam Daftar LS terdapat ruta yang tergolong 10% terkaya (menurut ukuran lokal), maka kelompok 90% di bawahnya dikhawatirkan akan terdorong untuk juga minta dicacah sebagaimana terjadi di beberapa wilayah pada PSE2005. Kekhawatiran ini membuat mereka menjadi sangat berhati-hati, bahkan cenderung merasa keberatan terhadap pencacahan yang ditujukan khusus dan terbatas pada ruta miskin. Meskipun begitu, secara formal mereka tetap mau memberikan bantuan dan bersedia bekerjasama dengan berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan PPLS2011. Kekhawatiran yang sama juga diakui oleh PCL dan PML pelaksana PPLS2011, karena sebagian besar dari mereka terlibat pada PSE2005.

Kekhawatiran tersebut kemudian mendapat respon dari BPS selaku pengelola PPLS2011. Salah satu keputusan BPS yang dikeluarkan untuk meredam hal itu adalah dengan memberi kewenangan kepada PCL dan PML agar tidak mendata ruta dalam Daftar LS yang menurut pertimbangan mereka tergolong mampu di lingkungannya. Selain itu, konsep PPLS2011 yang memungkinkan PCL menambah ruta tercacah sepanjang termasuk kelompok menengah ke bawah juga diharapkan dapat menjadi peredam.

Dalam pelaksanaannya, secara umum masyarakat menerima kegiatan PPLS2011 dengan baik dan tenang. Meskipun begitu, ditemukan juga sebagian warga yang menyatakan sudah bosan dengan begitu banyak kegiatan pendataan yang seringkali berakhir tanpa mereka rasakan manfaatnya. Pada tahun yang sama sebelum PPLS2011 dilaksanakan, sebagian

masyarakat sudah mengalami beberapa pendataan yang juga dilaksanakan BPS, seperti sensus pertanian dan perikanan.

Mayoritas warga tidak tahu secara pasti apa tujuan pendataan PPLS2011 karena memang terdapat kecenderungan untuk sengaja tidak mensosialisasikannya secara luas. Terkait dengan kebijakan ini, seorang sekretaris kecamatan yang juga menjadi PML menilai bahwa asumsi di balik keterbatasan sosialisasi adalah “menganggap rakyat bodoh sekaligus membodohi rakyat.” Menurutnya, penjelasan yang benar, baik, dan tegas tentang tujuan pendataan perlu diberikan kepada masyarakat apapun tingkat pendidikan mereka, tanpa perlu khawatir akan menimbulkan keresahan dan kerusuhan. Hal tersebut diperlukan sebagai salah satu upaya mendidik masyarakat dengan cara memperlihatkan sikap keterbukaan dan kejujuran aparat pemerintah kepada rakyat. Untuk itu diperlukan PML dan PCL yang tidak hanya rajin bekerja tetapi juga trampil berkomunikasi dengan masyarakat. Oleh karenanya, PML dan PCL perlu dibekali juga dengan pengetahuan komunikasi dan psikologi sosial.

Sebagian warga memperkirakan bahwa pendataan ini terkait dengan akan adanya program bantuan pemerintah. Namun karena penjelasan tentang tujuan PPLS2011 cenderung terbatas, terdapat persepsi bahwa semua yang didata akan menjadi penerima bantuan. Oleh karena itu, terdapat kemungkinan adanya responden yang sengaja memberikan informasi tidak jujur dengan maksud agar dirinya dapat digolongkan dalam kelompok ruta miskin yang akan menerima bantuan pemerintah. Sementara itu, konsep perlindungan atau jaminan sosial yang mengandung hak dan kewajiban bagi peserta atau targetnya belum dipahami masyarakat. Karenanya, setiap kegiatan yang menggunakan kata “sosial” cenderung diasosiasikan masyarakat sebagai program bantuan, seperti BLT.

Secara umum, permasalahan yang ditemukan dari studi lapangan ini lebih banyak pada tataran implementasi. Secara konseptual, PPLS 2011 mempunyai banyak kelebihan dan lebih baik dibandingkan dengan pendataan sejenis sebelumnya. Konsep penargetan yang menggunakan model kuantitatif pada data awal dan data akhir yang dikombinasikan dengan mekanisme partisipatif dan observasi (penyisiran) lapangan merupakan sebuah sistem yang inovatif dan potensial dalam konteks pendataan kemiskinan di Indonesia. Sistem penargetan demikian ditambah dengan besarnya cakupan berpotensi menghindari terjadinya *exclusion error* dan *inclusion error* yang selama ini banyak dikeluhkan. Selanjutnya, dengan tersedianya basis data terpadu nasional yang lebih berkualitas, efektivitas pelaksanaan berbagai program penanggulangan kemiskinan akan meningkat dan pada pada gilirannya akan mendukung tercapainya tujuan penanggulangan kemiskinan nasional. Namun demikian, dengan melihat pelaksanaan di lapangan, harapan tersebut masih perlu didukung oleh berbagai upaya yang dapat peningkatan kualitas data yang dihasilkan dan pemanfaatannya serta menghindari kemungkinan munculnya protes masyarakat.

4. REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. **Petugas lapangan.** Dalam pendataan seperti pada PPLS2011 ini dibutuhkan petugas lapangan (pencacah, pemeriksa, dan pengentri data) yang mampu memahami konsep-konsep dasar yang digunakan, mampu berkomunikasi dengan baik, dan sanggup bekerja dengan intensitas dan semangat tinggi serta jujur. Oleh karena itu:
 - Perekrutan petugas lapangan harus dilakukan secara ketat dan mengacu pada persyaratan dan kriteria yang telah ditetapkan;
 - Penggunaan mitra “tetap” yang selama ini dilakukan sudah baik asal tetap mementingkan aspek kinerja dan mempertimbangkan regenerasi;
 - Penggunaan mitra dari kalangan aparat desa/kelurahan sebagai pencacah bisa dipertahankan karena mempunyai beberapa kelebihan dalam hal pengenalan lingkungan, kemudahan diterima oleh masyarakat, dan memperkuat legitimasi serta koordinasi pelaksanaan. Namun demikian aspek kinerja tetap harus menjadi pertimbangan utama; dan
 - Guna menjaga kualitas kerja, petugas yang terlibat (pencacah, pemeriksa, pengentri data) tidak memiliki jabatan rangkap dan tidak dibebani dengan tugas-tugas lainnya.
2. **Sosialisasi.**
 - Pada dasarnya, sosialisasi tentang tujuan suatu kegiatan perlu disampaikan secara terbuka kepada semua pihak, terutama kepada pihak yang terkait;
 - Jika sosialisasi didesain terbatas dengan maksud mendapatkan data yang lebih baik maka informasi yang disebarakan harus seragam, jelas, masuk akal, serta mendukung maksud tersebut. Pemilihan nama kegiatan juga harus dipertimbangkan dengan serius agar tidak menimbulkan persepsi yang merugikan tujuan pendataan;
 - Saat ini, mengingat beredarnya anggapan di masyarakat bahwa PPLS2011 akan diikuti dengan bantuan, maka perlu dilakukan sosialisasi lanjutan untuk meluruskan hal tersebut sekaligus untuk menghindari kemungkinan munculnya tuntutan, terutama dari ruta yang telah didata untuk memperoleh program bantuan; dan
 - Sosialisasi kepada petugas pencacah harus lebih jelas, tegas dan mementingkan penyampaian tujuan dan konsep dasar kegiatan seperti “pendataan ruta menengah ke bawah”, “prinsip ketercakupannya maksimum”, dan “yang dicacah tidak otomatis menjadi penerima program”.
3. **Pelatihan.** Efektivitas pelatihan bagi pencacah sangat menentukan kualitas data yang dihasilkan karena pencacah merupakan ujung tombak pengumpulan data di lapangan. Pada pelatihan pencacah PPLS2011 ini terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan.
 - Waktu pelatihan perlu ditambah sehingga instruktur dapat menyampaikan semua agenda dan materi pelatihan dengan tuntas, dapat menjelaskan tujuan dan konsep kegiatan secara menyeluruh, serta tersedia waktu diskusi yang cukup;

- Perlu ada standar materi pelatihan yang lebih sederhana dan mudah dipahami. Materi dalam bentuk video dan *powerpoint* perlu dipertahankan dan dikembangkan dengan didukung ketersediaan sarana dan prasarana di setiap kelas pelatihan;
 - Pelatihan perlu dilengkapi dengan praktik pengisian kuesioner, praktik konsultasi dengan ruta miskin, dan tes akhir tertulis yang dinilai serta dibahas bersama guna meningkatkan kemampuan dan pemahaman peserta serta mendorong keseriusan peserta dalam mengikuti pelatihan;
 - Untuk mendukung penyediaan sumber informasi yang menarik dan informatif bagi petugas lapangan, buku pedoman dan buku saku perlu disusun dan dibuat dengan bahasa yang lugas, singkat, dan mudah dipahami, mengandung informasi yang memadai, dan dengan tampilan menarik dan enak dibaca;
 - Di daerah yang membutuhkan banyak instruktur, aspek selektivitas dalam pemilihan tetap harus dipenuhi. Jika kabupaten/kota tertentu tidak bisa memenuhi kebutuhan instruktur berkualitas maka harus dicarikan instruktur berkualitas dari wilayah lain; dan
 - Jika pelatihan untuk PML dan PCL disatukan maka perlu ada tambahan waktu khusus untuk pemberian materi pengawasan kepada PML, karena pelatihan yang memadai akan mendukung terlaksananya pengawasan yang baik.
4. **Penetapan ruta sasaran/kuota.** Kegiatan ini sangat ditentukan oleh ketersediaan data awal yang tepat, ketersediaan pedoman dan kriteria yang tegas dan jelas, serta sampainya informasi.
- Proses *matching* daftar ruta awal dengan data PPLS2008 dan PKH sebaiknya diselesaikan di tingkat pusat agar dapat mengurangi beban kerja pelaksana di daerah;
 - Daftar ruta awal yang dihasilkan perlu dikirimkan terlebih dahulu kepada BPS kabupaten/kota untuk diverifikasi guna meminimalisir kesalahan. Hal ini diperlukan untuk menghindari adanya ruta dari kelompok sosial ekonomi tertinggi (misal kelompok 20% terkaya) masuk dalam daftar awal karena jika hal tersebut terjadi akan menimbulkan tuntutan masyarakat untuk turut didaftar atau didata. Hal ini juga diperlukan agar PCL tidak perlu lagi melakukan pencoretan terhadap ruta yang terdaftar;
 - Perlu pedoman dan kriteria yang jelas dan tegas tentang beberapa pengertian, seperti ruta kelompok menengah ke atas dan ruta yang harus dicoret (jika masih dibutuhkan karena dalam ruta terdaftar terdapat ruta dari kelompok sosial ekonomi tertinggi);
 - Para pelaksana lapangan harus memperoleh pemahaman yang jelas dan menyeluruh tentang tujuan kegiatan serta tentang konsep dasar yang digunakan, seperti

pengertian bahwa jumlah ruta pada daftar awal bukan merupakan kuota maksimal melainkan kuota minimal. Sementara itu, untuk menghindari kesalahan pemahaman, konsep yang tidak digunakan di tingkat lapangan tidak perlu disampaikan, seperti “kuota 40%” atau “kuota 45%” karena di daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi, kuota tersebut bisa jauh lebih tinggi dari pada itu;

- Mekanisme konsultasi dengan ruta miskin dan penyisiran dalam penentuan daftar ruta yang akan dicacah perlu dipertahankan, namun prosedur konsultasi tidak perlu diatur secara ketat sehingga dapat berupa diskusi dengan ruta dicacah manapun atau informan lain yang dapat dipercaya, baik secara individu maupun kelompok; dan
- Pelibatan aparat desa/kelurahan, termasuk ketua RT dalam penentuan ruta yang akan dicacah tetap diminimalisir untuk menghindari intervensi, namun mereka bisa dijadikan sebagai sumber informasi tentang kondisi sosial ekonomi ruta, sedangkan keputusan tetap menjadi wewenang dan tanggungjawab pencacah di bawah pengawasan PML.

5. **Pencacahan.**

- Harus diciptakan mekanisme yang lebih menjamin pencacahan dilakukan sesuai standar prosedur yang telah ditentukan dan dapat menghasilkan data yang berkualitas;
- Perlu perbaikan kuesioner agar lebih dapat menangkap kondisi sosial ekonomi masyarakat, seperti penambahan variabel kepemilikan ternak besar dan lahan pertanian, pencoretan kepemilikan telepon genggam (HP) yang sudah tidak dianggap sebagai barang mahal lagi, dan penetapan batasan yang jelas tentang beberapa variabel seperti luas rumah dan lapangan pekerjaan.

6. **Pengawasan dan monitoring.** Kegiatan ini merupakan salah satu upaya untuk menjamin pelaksanaan pencacahan sesuai prosedur dan menghasilkan data yang berkualitas.

- Konsep yang ada sekarang sudah baik namun perlu diikuti oleh pelaksanaan yang tepat;
- Untuk meningkatkan fungsi pemeriksaan perlu dipertimbangkan untuk tidak menggunakan staf BPS dan KSK sebagai PML. Dengan demikian, fungsi pemeriksaan dan pengawasan bisa dilakukan lebih ketat dan berjenjang, yaitu BPS/KSK mengawasi PML dan PML mengawasi PCL; dan
- Monitoring kualitas dengan menggunakan SMS perlu disempurnakan atau kalau perlu dicarikan sistem lain yang lebih baik.

7. **Entri data.**

- Untuk menjamin efektivitas dan ketelitian entri data, pelaksanaan entri sebaiknya diserahkan kepada petugas khusus;

- Sebelum dilakukan entri data, isian kuesioner harus diperiksa secara ketat oleh pengawas/PML, untuk menghindari adanya data yang tidak diisi, salah, atau tidak konsisten sehingga bisa memperlancar kegiatan entri data;
- Kegiatan entri data sebaiknya dilaksanakan secara terkonsentrasi di lokasi/tempat tertentu supaya mempermudah kegiatan pengawasan dan pemecahan masalah yang mungkin muncul; dan
- Perangkat lunak entri data harus sudah siap lebih awal dan formatnya dapat mendukung pendataan yang cepat dan tepat.

8. Waktu.

- Periode pelaksanaan PPLS2011 perlu ditambah, terutama supaya PML dapat melakukan pengecekan dan perbaikan akurasi hasil pencacahan dan ruta terdaftar;
- Di masa mendatang pendataan semacam PPLS2011 perlu menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan seluruh kegiatan secara tuntas dengan mempertimbangkan berbagai kemungkinan yang dapat terjadi seperti tambahan pekerjaan bagi PCL untuk menilai daftar ruta awal.

9. Kegiatan lanjutan.

- Untuk meningkatkan tingkat akurasi data yang dikumpulkan, PPLS2011 sebaiknya dilengkapi dengan kegiatan verifikasi, paling tidak tentang ketepatan ruta yang tercakup;
- Pada skala terbatas, ketepatan ruta yang tercakup bisa didekati dengan melakukan studi di beberapa wilayah sampel. Metode kualitatif dengan menggunakan *focus group discussion* (FGD) bisa dijadikan sebagai salah satu alternatif untuk memperoleh informasi tentang tingkat kesejahteraan masyarakat yang dapat dibandingkan dengan urutan ruta hasil PPLS2011.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (2009), *Data dan Informasi Kemiskinan Tahun 2008, Buku 2: Kabupaten/Kota*, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (2011), *Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011: Pedoman PCL*, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (2011), *Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011: Pedoman PML*, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (2011), *Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011: Pedoman Monitoring Kualitas*, Jakarta.
- Sudarno Sumarto (2011), 'Menuju Sistem Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial.' Bahan Presentasi pada Pelatihan Instruktur Nasional Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011. Bandung , 13/06/2011. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Hamonangan Ritonga (2011), 'Penjelasan Umum Pendataan Program Perlindungan Sosial PPLS 2011.' Presentasi Direktur Statistik Ketahanan Sosial pada Pelatihan Instruktur Nasional Pendataan Program Perlindungan Sosial 2011. Jakarta, 13/06/2011. Badan Pusat Statistik.
- Tim SMERU, (2006), "Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia: Studi Kasus di Lima Kabupaten/Kota", Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta.
- Tim SMERU, (2009), "Kajian Cepat Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai 2008 dan Evaluasi Penerima Program BLT 2005 di Indonesia", Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta.
- Peraturan Perundangan dan Surat Edaran**
- Bappenas, 2010. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014*.
- Surat Badan Pusat Statistik No.04340.110 tanggal 12 Juli 2011 tentang Penegasan Pelaksanaan PPLS2011.
- Surat Badan Pusat Statistik No.04340.118 tanggal 21 Juli 2011 tentang Penegasan Lanjutan PPLS2011.

LAMPIRAN 1

Tinjauan Pelaksanaan Sensus Penduduk 2010 di Jakarta Utara

LAMPIRAN 1

Tinjauan Pelaksanaan Sensus Penduduk 2010 di Jakarta Utara

Sensus Penduduk (SP) 2010 merupakan bagian penting dari PPLS2011 karena data SP2010 digunakan sebagai data dasar untuk menentukan Daftar LS atau daftar awal ruta yang akan dicacah dalam PPLS2011 dengan menggunakan model *Povtar*. Karenanya, keakuratan data SP2010 akan mempengaruhi keakuratan Daftar LS. Apabila ada ruta, terutama ruta menengah ke bawah yang terlewat dalam pendataannya atau tidak didata dengan benar, maka ada kemungkinan ruta tersebut tidak masuk ke dalam Daftar LS. Sebaliknya, pendataan yang kurang baik juga memungkinkan ruta menengah ke atas masuk dalam Daftar LS.

Dalam studi yang bertujuan untuk memperoleh pembelajaran dari pelaksanaan SP2010 ini, peneliti SMERU melakukan wawancara mendalam dengan berbagai pihak yang terlibat dalam SP2010, seperti staf BPS dan aparat kelurahan di wilayah Jakarta Utara. Peneliti juga mencacah ulang 10 ruta yang dipilih secara acak di dua RT yang terdapat di Kelurahan Rawa Badak Selatan, Kecamatan Koja. Selain itu, untuk mengetahui cakupan SP2010, peneliti juga melakukan wawancara dengan penduduk yang bermukim secara tidak legal di tanah milik sebuah perusahaan pemerintah. Tanah yang ditinggali oleh 5.000–7.000 penduduk tersebut terdiri beberapa RT bayangan atau binaan yang menginduk pada RT di pemukiman legal.

Pelaksanaan SP2010

Struktur organisasi pendataan SP2010 terdiri dari koordinator statistik kecamatan (KSK) selaku pengawas, koordinator lapangan, koordinator tim, dan pencacah. Setiap koordinator tim membawahi 3 pencacah yang masing-masing mencacah 6–7 blok sensus. Menurut Kasi BPS Jakarta Utara, seluruh koordinator lapangan, koordinator tim, dan pencacah direkrut pada bulan Januari–Februari 2010 dengan mengirim surat ke setiap kelurahan dan karang taruna, serta dilanjutkan dengan proses wawancara dan tes tertulis. Wilayah Kota Jakarta Utara merekrut sekitar 3.500 tenaga pencacah, yang umumnya merupakan warga setempat dan berpendidikan SMA. Menurut informasi, seorang PCL mendapat honor 2,8 juta rupiah, ditambah biaya transportasi.

Pelaksanaan SP 2010 di Jakarta Utara dibagi menjadi empat tahapan:

1. Pada 1–8 Mei 2010, pelaksanaan SP diawali dengan *listing* atau pendaftaran seluruh bangunan dan ruta dengan menggunakan formulir L1 yang menghasilkan angka penduduk sementara. Selama *listing* setiap bangunan ditemplei stiker dan setiap ruta ditanya mengenai jumlah dan komposisi jenis kelamin anggota ruta.
2. Pada 9–31 Mei 2010, setiap ruta, termasuk ruta yang tinggal di tanah tidak legal, didatangi kembali dalam rangka pengisian formulir C1 atau formulir pendataan ruta. Pendataan dilakukan terhadap seluruh warga yang telah atau berencana menempati suatu daerah selama enam bulan atau lebih, baik yang telah memiliki KTP setempat

ataupun tidak. Bagi warga yang termasuk ke dalam blok sensus khusus seperti penjara atau barak militer, pendataan dilakukan dengan menggunakan formulir C2.

3. Dilakukan perpanjangan waktu tanggal 1-15 Juni 2010 untuk penyempurnaan data yang masih kurang.
4. Pada 15 Juni 2010 BPS melakukan pendataan penduduk tidak tetap seperti gelandangan, anak buah kapal di pelabuhan, dan sebagainya. Pendataan ini dilakukan secara serentak pada pukul 00.00 malam hingga selesai agar tidak terjadi pendataan ganda. Pendataan dilakukan dengan menggunakan formulir L2 yang pertanyaannya tidak selengkap pertanyaan untuk warga setempat. Khusus pada pendataan ini, pelaksana pendataan adalah staf tetap BPS, dengan melibatkan berbagai instansi terkait, seperti kepolisian, suku dinas sosial, serta aparat kelurahan, kecamatan dan pemerintah kota.

Pengawasan terhadap proses pencacahan dilakukan secara berjenjang. Koordinator tim mengawasi pencacah secara langsung di lapangan. Koordinator lapangan mengawasi koordinator tim sambil berjaga di Pos RW untuk mendistribusikan formulir dan membantu menyelesaikan masalah lapangan. Selanjutnya, KSK bertugas mengawasi koordinator lapangan. Selain itu, KSK, koordinator lapangan, koordinator tim, dan pencacah juga melakukan pertemuan rutin untuk melakukan pemeriksaan silang dokumen pencacahan. BPS Jakarta Utara juga membentuk Tim *Task Force* untuk membantu pencacahan. Selama pencacahan terdapat beberapa LSM dan mahasiswa STIS (Sekolah Tinggi Ilmu Statistik) yang melakukan pengawasan kualitas.

Berdasarkan hasil wawancara diketahui bahwa seluruh ruta sampel telah dikunjungi pada saat SP2010, termasuk warga yang bermukim di tanah tidak legal. Namun kinerja pencacah tampak tidak konsisten karena sebagian ruta sampel mengaku hanya didatangi pencacah satu kali untuk wawancara sekaligus menempelkan stiker di rumah ruta. Sebagian ruta sampel menyatakan bahwa pencacah menanyakan secara lengkap seluruh pertanyaan yang ada dalam form C1, namun sebagian lainnya menyatakan bahwa pencacah hanya menanyakan jumlah anggota ruta, pendidikan, dan pekerjaan. Semua ruta sampel tidak mengalami perubahan jumlah anggota ruta atau mata pencaharian dibanding pada waktu dilakukan SP 2010. Mereka juga tidak mendengar adanya ruta lain yang belum tercacah.

Berdasarkan wawancara dengan staf BPS, diperoleh informasi bahwa pada SP2010 terdapat warga yang melapor ke BPS karena tidak dicacah. Sosialisasi yang gencar di media massa telah mendorong warga tersebut melapor langsung ke SMS Center BPS dan meminta untuk didata. Laporan tersebut ditindaklanjuti dengan melakukan pengecekan terhadap data penduduk yang sudah dicacah untuk memastikan warga tersebut belum dicacah. BPS kemudian memberitahukan kepada ketua RT atau meminta warga tersebut mendatangi ketua RT untuk mengisi formulir yang sudah disediakan.

Menurut BPS, adanya warga yang tidak dicacah tersebut antara lain disebabkan pencacah tidak melihat adanya aktivitas di rumah warga sehingga dianggap sebagai rumah kosong atau karena warga sering tidak ada di rumah. Dalam mengatasi hal tersebut, pencacah

biasanya bekerja sama dengan ketua RT untuk memberitahu warganya agar berada di rumah pada saat tertentu.

Adanya warga yang tidak dicacah juga terjadi karena ada warga yang menolak dicacah antara lain dengan alasan sering dilakukan pendataan namun tidak pernah merasakan manfaatnya. Kasus penolakan untuk didata juga terjadi dari warga yang tinggal di perumahan elit atau warga kaya. Dalam mengatasinya pencacah harus melakukan pendekatan persuasif seperti datang pada malam hari dengan didampingi aparat RT yang dikenal ruta.

Pada pencacahan warga yang tinggal di apartemen elit terkadang terjadi permasalahan seperti itu. Selain karena ada warga yang enggan dicacah dan sulit ditemui, juga karena ada apartemen yang menerapkan sistem keamanan yang ketat sehingga tidak memperbolehkan pencacah menemui penghuni secara langsung. Dalam kasus seperti ini, petugas dapat menitipkan formulir pencacahan untuk diisi sendiri oleh penghuni apartemen dengan meninggalkan *contact person* yang dapat dihubungi jika mengalami kesulitan dalam pengisian. Berkaitan dengan hal tersebut, untuk pencacahan warga yang tinggal di apartemen, BPS membentuk tim khusus.

Permasalahan lain yang mengemuka dari pelaksanaan SP2010 adalah variasi pemahaman pencacah terhadap instrumen yang digunakan. Terdapat pencacah yang kesulitan membaca peta sehingga terjadi perbedaan pendapat mengenai batas wilayah antar pencacah. Terdapat juga pencacah yang kesulitan dalam mengklasifikasikan lapangan usaha, misalnya dalam membedakan lapangan usaha perdagangan, hotel, dan restoran.

Pengaruh data SP2010 terhadap kualitas daftar ruta awal PPLS2011

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diketahui bahwa lokasi tempat tinggal, terutama di tanah tidak legal, tidak menyebabkan ruta untuk tidak masuk dalam daftar LS PPLS2011 karena pendataan SP2010 dilakukan berdasarkan bangunan fisik tempat tinggal, bukan administrasi penduduk. Selain itu terdapat berbagai upaya yang dilakukan BPS bekerjasama dengan pihak lain agar semua ruta terdata, kecuali mereka yang menolak.

Apabila ada ruta layak yang tidak masuk daftar LS, kemungkinan disebabkan adanya kesalahan dalam mengisi formulir C1 SP2010 karena tidak ditanyakan secara langsung kepada ruta atau karena pencacah tidak paham mengenai pilihan jawaban yang harus digunakan. Formulir tersebut berisi keterangan mengenai kondisi sosial dan ekonomi ruta seperti pendidikan, pekerjaan, dan kondisi tempat tinggal. Kesalahan dalam mengisi formulir tersebut akan mempengaruhi validitas data ruta yang digunakan untuk menentukan daftar ruta awal PPLS2011.