

## ANALISIS *PROCESS* TERHADAP STRATEGI GRADUASI KELUARGA PENERIMA MANFAAT PROGRAM KELUARGA HARAPAN DI KABUPATEN CIANJUR DALAM KERANGKA *RESULT-BASED MANAGEMENT*

<sup>1</sup> Dini Fajar Yanti, <sup>2</sup> Isbandi Rukminto Adi

<sup>1</sup> Kementerian Sosial RI, Indonesia,

<sup>2</sup> Universitas Indonesia, Depok, Indonesia

Email: [dinifajaryanti@gmail.com](mailto:dinifajaryanti@gmail.com)



This is an open access article under  
CC-BY-SA license

**Abstrack.** *Some studies explained that the Program Keluarga Harapan (PKH) gave a positive contribution for improving the health, nutritional status and education level of Beneficiary Families (Keluarga Penerima Manfaat). However, this program still had limitation for family-economical improvement, which is shown as graduated KPM for 2019 were only 12% of graduated KPM on 2017 and 2018. Therefore, targeting of graduated-capable KPM became PKH policy objective, not only just ensuring the sosial assistance was on target, but also ensuring poverty alleviation by creating socially and economically independent KPM. To achieve this target, the Ministry of Social Affairs developed a accelerated-graduation strategy by adopting The Consultative Group to Assist the Poor/CGAP model. This research tried to analyze the process of the KPM PKH graduation strategy within the Results-Based Management (RBM) framework in Cianjur. RBM as approach of result-based strategic planning, focused on analyzing assumptions and risk to achieve each result at the output, outcome and impact level (UNDP, 2009). The main data collection used in-dept interviews with 21 informants that represented as the Central Government, Local Government, PKH Human Resources and KPM PKH in Cianjur. From this research resulted 5 (five) processes in the strategy used in Cianjur. There were first, accelerating changes in the mindset and behavior of KPM through Family Development Session; second, ensuring program complementarity for KPM; third, monitoring the socio-economic development of KPM and mapping of KPM's potential graduation; fourth, KPM entrepreneurship assistance; and the fifth meeting of potential KPM (Rembug KPM).*

**Keywords:** Graduation Strategy; Program Keluarga Harapan.

**Abstrak.** Berbagai penelitian menunjukkan bahwa Program Keluarga Harapan (PKH) memberikan kontribusi positif terhadap peningkatan kondisi kesehatan, status gizi dan tingkat pendidikan Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Namun demikian, kemampuan program dalam meningkatkan perekonomian keluarga masih sangat terbatas, yang tercermin dari rendahnya proporsi KPM yang lulus (graduasi) hingga 2019 hanya sekitar 12 persen dari KPM tahun 2017 dan 2018 yang graduasi. Oleh karenanya, targeting graduasi KPM berdaya menjadi arah kebijakan PKH saat ini, bukan lagi tentang sekedar memastikan bantuan tepat sasaran, namun utamanya bagaimana mengentaskan kemiskinan dengan menghasilkan KPM mandiri secara sosial dan ekonomi. Untuk mencapai target tersebut maka Kementerian Sosial mengembangkan strategi percepatan graduasi yang mengadopsi model graduasi *The Consultative Group to Assist the Poor/CGAP*. Penelitian ini mencoba menganalisis *process* terhadap strategi graduasi KPM PKH dalam kerangka *Result Based Management (RBM)* di Kabupaten Cianjur. RBM sebagai pendekatan perencanaan strategis berbasis hasil (*result*), berfokus pada analisis asumsi (*assumption*) dan risiko (*risk*) untuk mencapai masing-masing result pada level *outputs, outcomes* dan *impact* (UNDP, 2009). Pengumpulan data utama menggunakan *in-dept interview* pada 21 informan yang merupakan representasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Sumber Daya Manusia PKH dan KPM PKH di Kabupaten Cianjur. Hasil riset menunjukkan bahwa terdapat 5 (lima) proses dalam strategi graduasi yang digunakan di Kabupaten Cianjur. Diantaranya pertama, percepatan perubahan pola pikir dan perilaku KPM melalui Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga; kedua, memastikan komplementaritas program bagi KPM; ketiga, monitoring perkembangan sosial ekonomi KPM dan pemetaan KPM potensial graduasi; keempat, pendampingan kewirausahaan KPM; dan kelima pertemuan KPM potensial (Rembug KPM).

**Kata Kunci:** Strategi Graduasi; Program Keluarga Harapan.



Open Journal Systems

Read Online

PDF Reader

## PENDAHULUAN

Pemerintah secara serius menggarap strategi kebijakan pengurangan kemiskinan dan ketimpangan yang ditujukan untuk pengurangan beban pengeluaran serta peningkatan pendapatan orang miskin dan rentan melalui kebijakan perlindungan sosial komprehensif. Komitmen ini tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024. Perlindungan sosial komprehensif bertujuan agar penduduk Indonesia mampu mencapai tingkat kesejahteraan yang layak dan mampu mengatasi secara finansial segala resiko sosial ekonomi yang dihadapinya. Perlindungan sosial komprehensif diimplementasikan melalui integrasi berbagai program penanggulangan kemiskinan secara sinergi dan terpadu (Kemensos, 2020).

Secara konseptual perlindungan sosial adalah tindakan publik yang diambil untuk mengurangi kemiskinan, kerentanan dan ketidaksetaraan (UN-ESCAP, 2011). Kebijakan perlindungan sosial merupakan bentuk artikulasi kewajiban negara dalam memenuhi hak dasar setiap warga negaranya. Oleh karenanya Abelsohn (2011) menyebutkan bahwa di banyak negara berkembang, program perlindungan sosial menjadi bagian penting dari strategi pembangunan. Mencapai kesejahteraan sosial merupakan *ultimate goal* bagi kebijakan perlindungan sosial.

Kesejahteraan sosial oleh Midgley (1995) didefinisikan sebagai keadaan atau kondisi yang diciptakan atas integrasi tiga elemen diantaranya sejauh mana masalah-masalah sosial diatur, sejauh mana kebutuhan-kebutuhan dipenuhi dan sejauh mana ada kesempatan untuk meningkatkan taraf hidup. Salah satu bentuk program perlindungan sosial yang banyak diadopsi oleh negara-negara berkembang di dunia adalah Bantuan Tunai Bersyarat atau *Conditional Cash Transfer* (CCT).

Pengguliran CCT sebagai bentuk bantuan langsung merupakan strategi agar masyarakat miskin dan rentan tidak masuk dalam jebakan

kemiskinan (*poverty trap*). Hal ini sesuai dengan argumen Sach (2005) yang menyebutkan bahwa pemerintah dapat melakukan redistribusi pendapatan dari pajak yang dapat disalurkan pada tiga hal, pertama langsung ke rumah tangga (kondisi darurat), kedua melalui pembiayaan investasi publik dan ketiga melalui program keuangan mikro (termasuk skema bantuan pembiayaan lain untuk usaha kecil dan pertanian). Strategi ini dianggap mampu meningkatkan pendapatan rumah tangga miskin dan mendukung akumulasi *asset*/modal.

Implementasi program-program CCT di berbagai negara menunjukkan hasil positif, diantaranya Progres di Meksiko dan *Bolza Familia* di Brazil (Soares dan Silva, 2010). Selanjutnya, pada konteks Indonesia, program CCT telah mengadopsi dan memodifikasi pembelajaran implementasi CCT di berbagai negara, maka sejak tahun 2007 digulirkan kebijakan Program Keluarga Harapan. Berbagai riset diantaranya oleh Badan Kebijakan Fiskal (2016), Smeru (2019), dan Microsave Consulting (2019), menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh PKH. Oleh karenanya, cakupan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) PKH terus diperluas dan indeks nilai bantuan sosial terus naik. Dengan target penurunan kemiskinan menjadi 6,5-7,0% di tahun 2024, maka ditargetkan 1 Juta KPM dapat graduasi mandiri di tahun 2020 atau 10% dari total penerima PKH.

Targeting graduasi KPM berdaya menjadi arah kebijakan PKH saat ini. Arah kebijakan PKH bukan lagi tentang sekedar memastikan bantuan tepat sasaran atau KPM mampu menggunakan layanan non tunai, namun utamanya bagaimana mengentaskan kemiskinan dengan menghasilkan KPM graduasi berdaya. Guna percepatan kemandirian sosial ekonomi KPM, Kementerian Sosial mengadopsi pendekatan graduasi yang dilakukan oleh *The Consultative Group to Assist the Poor* (CGAP) dan *Ford Foundation* yang telah diimplementasikan di 8 negara di tahun 2006-2014. Implementasi model CGAP tersebut menunjukkan bahwa 75%-98% partisipan dari 6 lokasi uji coba

memenuhi kriteria kelulusan dengan mencapai peningkatan taraf hidup yang berkelanjutan, meliputi peningkatan nutrisi, penambahan *asset*, dan peningkatan kapasitas sosial, melalui komponen-komponen intervensi utama yang mendukung percepatan graduasi mandiri (Akatiga, 2015).

Data Direktorat Jaminan Sosial Keluarga (Dit.JSK) tahun 2018 menunjukkan bahwa sejumlah 1.104.990 KPM Kohort 2007-2012 masih terdaftar sebagai peserta PKH. Hal ini berarti masih ada 11,05% KPM yang telah melebihi 6 tahun masa ideal kepesertaan (Pedoman Umum PKH, 2019). Kabupaten Cianjur merupakan salah satu dari empat kab/kota di Jawa Barat yang memiliki jumlah KPM PKH tertinggi nasional di tahun 2018 yakni sejumlah 133.764 KPM atau mencakup 1.34% total KPM nasional ([pkh.kemsos.go.id](http://pkh.kemsos.go.id)). Kabupaten Cianjur juga menjadi satu dari 48 kabupaten/kota yang terpilih sebagai *pilot project* / uji coba nasional PKH pada tahun 2007. Selanjutnya pada tahun 2014, Cianjur kembali menjadi satu dari 30 kabupaten/kota *pilot project* penerapan Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2)/*Family Development Session* (FDS), sebagai intervensi perubahan perilaku positif bagi KPM.

Data Graduasi Dit.JSK menunjukkan bahwa hingga 14 Agustus 2018, Kabupaten Cianjur telah menggraduasi sejumlah 17.913 KPM atau 13,84%. Namun angka ini masih dibawah rata-rata graduasi nasional yakni sejumlah 17,41% Graduasi merupakan capaian akhir dari KPM PKH ditandai dengan meningkatnya kualitas hidup (*quality of life*) dan tidak lagi berstatus ekonomi miskin sehingga diputuskan untuk diterminasi masa kepesertaannya karena dinilai telah mandiri.

Pertanyaan selanjutnya mengapa masih ditemukan tingginya jumlah KPM PKH yang telah melewati masa kepesertaan 6 tahun, bahkan masih ditemukan ribuan KPM di Cianjur Kohort 2007 atau sejak tahun pertama *piloting* PKH nasional? Apakah strategi percepatan graduasi tidak cukup memberikan daya ungkit untuk mendorong peningkatan kemandirian

status sosial ekonomi KPM PKH? Faktor apa yang menyulitkan KPM untuk mencapai kemandirian melalui skema strategi graduasi yang telah diterapkan, atautkah kebijakan strategi graduasi mandiri yang sedang dikembangkan ini tidak cukup implementatif di lapangan. Atau bahkan apakah skema kepesertaan PKH selama ini malah menciptakan *dependency syndrome*?

Kementerian Sosial sebagai lembaga pelaksana PKH, mengembangkan perencanaan strategik program menggunakan *Balance Score Card* (BSC). Namun BSC belum memberikan langkah strategis untuk analisis asumsi dan risiko dalam mencapai target hasil (*result*) yang ingin dicapai. Teori utama dalam penelitian ini adalah *Result Based Management* (RBM). RBM merupakan pendekatan perencanaan strategis berbasis hasil (*result*), yang berfokus pada analisis asumsi (*assumption*) dan risiko (*risk*) untuk mencapai masing-masing hasil (*result*) yang terdiri dari 3 level diantaranya level *outputs* sebagai *immediate results*, level *outcomes* sebagai *intermediate results* dan level *impacts* sebagai *ultimate results* (UNDP, 2009).

Elemen terpenting dari RBM adalah memastikan bahwa intervensi atau aktivitas yang dilakukan mengarah pada pengembangan yang efektif dan perubahan positif bagi kehidupan orang. Oleh karenanya penelitian ini berupaya untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses strategi graduasi KPM PKH di Kabupaten Cianjur dengan mempertimbangkan asumsi (*assumption*) dan risiko (*risk*) dalam kerangka *Result-Based Management*.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, dengan metode pengumpulan data berupa wawancara mendalam, observasi dan studi dokumentasi. Rubin dan Babbie (2008:437) berargumen bahwa penelitian kualitatif memiliki kekuatan pada hasil penelitian yang komprehensif sehingga mampu memberikan nuansa yang lebih lengkap dengan

pemaknaan yang mendalam terhadap fokus penelitian. Jenis tujuan penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Melalui deskriptif kualitatif akan tersaji gambaran yang spesifik mengenai situasi sosial yakni bagaimana strategi graduasi KPM berdaya yang selama ini diterapkan di Kab. Cianjur. Fenomenologi merupakan pendekatan penelitian kualitatif yang digunakan yakni bagaimana menggambarkan kesamaan semua partisipan saat mereka mengalami suatu fenomena (Creswell, 2007).

Lokasi yang dipilih dalam penelitian ini adalah Kab. Cianjur, Provinsi Jawa Barat. Waktu penelitian ini dilakukan dari bulan Maret hingga September 2020. Penentuan lokasi berdasarkan pada pertimbangan bahwa Kab. Cianjur menjadi salah satu kabupaten *pilot project* nasional PKH di tahun 2007 dan P2K2/FDS di tahun 2014. Namun Data Graduasi Direktorat Jaminan Sosial Keluarga (Dit.JSK) menunjukkan bahwa hingga 14 Agustus 2018, Kab. Cianjur menggraduasi 17.913 KPM atau 13,84 persen. Namun angka ini masih dibawah rata-rata graduasi nasional yakni sejumlah 17,41 persen. Bahkan masih ditemukan 1.901 KPM Kohort 2007 atau peserta tahun pertama *pilot project* PKH di kabupaten ini.

Jenis sampling menggunakan teknik *nonprobability sampling* yang berfokus pada pemilihan informan berdasarkan pengetahuan yang dimiliki sesuai dengan tujuan penelitian dan merupakan representasi/mewakili dari populasi yang dikaji (Neuman, 2014). Selanjutnya teknik penarikan sampel yang digunakan adalah *purposive* atau *judgemental sampling*. Teknik analisis data yang digunakan sesuai dengan tahap analisis data Ellen (1984a) dalam Neuman (2014) yang terdiri dari *sort and classify* (menyortir dan mengklasifikasi data), *open coding* (pengkodean secara terbuka), *axial coding* (penyandingan aksial), *selective coding* (penyandingan selektif) dan terakhir *interpret and elaborate* (intepretasi dan elaborasi).

## HASIL DAN DISKUSI

Temuan lapangan menunjukkan bahwa dalam proses pendampingan, SDM Kab. Cianjur akan memberikan intervensi spesifik bagi KPM-KPM yang dinilai potensial untuk diarahkan graduasi mandiri, karakteristik KPM tersebut diantaranya: pertama, telah mampu mengakses layanan-layanan dasar (pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial) secara mandiri; kedua, telah terakses program komplemen dasar (Program Sembako, KIP, KIS); ketiga, mulai meningkat kondisi ekonominya; keempat, mampu mengelola keuangan keluarga; kelima, mampu mulai menabung; dan keenam, minimal telah menjadi peserta selama 2 atau 3 tahun.

Selanjutnya, intervensi atau aktivitas-aktivitas yang dilakukan dalam strategi percepatan graduasi KPM berdaya dalam pelaksanaan PKH di Kabupaten Cianjur terdapat 5 (lima) proses atau aktivitas diantaranya dideskripsikan sebagai berikut.

### **Percepatan Perubahan Pola Pikir dan Perilaku KPM Melalui Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2).**

Kegiatan pertama dalam strategi percepatan graduasi yang dilaksanakan di Kabupaten Cianjur adalah percepatan perubahan pola pikir dan perilaku KPM PKH melalui P2K2. Pada tataran kebijakan, tujuan utama P2K2 adalah akselerasi peningkatan kualitas hidup (*quality of life*) KPM PKH disamping pemberian dana bantuan sosial melalui peningkatan wawasan dan kepedulian KPM terhadap program. Proses perubahan perilaku dari kegiatan P2K2/FDS itu berlangsung secara bertahap, pertama KPM mengetahui materi yang disampaikan, selanjutnya memahami, kemudian menerapkan, pada akhirnya materi tersebut digunakan atau dipraktekan dalam kehidupan sehari-hari, sebagaimana dijelaskan oleh Pendamping Sosial dengan Tugas Khusus Kab. Cianjur.

*"Inti dari FDS itu menciptakan perubahan perilaku, pertama dia mengetahui, kemudian*



*memahami, kemudian menerapkan, kemudian digunakan dalam kehidupan sehari-hari. Suatu rangkaian proses yang sebenarnya tidak bisa dilihat dan diukur sekarang. FDS menciptakan perilaku KPM tersebut, tetapi goals untuk menuju graduasi mandiri itu melalui proses pendampingan.” (IK, 11/07/20)*

Pertemuan P2K2 merupakan media utama bagi Pendamping Sosial selain untuk menambah kapasitas KPM terkait keterampilan hidup, juga dapat dioptimalkan untuk memberikan motivasi kemandirian termasuk melakukan asesmen atau penggalian potensi yang dimiliki KPM. Termasuk melakukan identifikasi sistem sumber atau jejaring yang bisa mendukung aspek ekonomi KPM. Hal ini dijelaskan oleh Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial berikut:

*“Gunakan wadah P2K2. P2K2 itu banyak contoh yang berhasil menggraduasi dari hasil pertemuan. Dari pertemuan pertemuan itu bisa digali, kelebihan-kelebihan KPM, ternyata dia punya potensi di sisi A, kita optimalkan potensi-potensi itu sehingga dia bisa graduasi. Jadi kalo tidak digali di P2K2 nggak akan ketahuan, gak akan tergali potensi dan sumber itu.” (HH, 17/07/20)*

Selanjutnya untuk mendorong KPM yang dinilai potensial untuk termotivasi agar segera mandiri, maka Pendamping Sosial Kab. Cianjur berupaya mengkolaborasikan materi-materi yang disampaikan dalam P2K2 dengan nilai-nilai agama, moral dan kemasyarakatan. Nilai-nilai agama seperti menyampaikan isi surah dalam Quran yang tentang pola pikir miskin seperti isi Ayat 48 Surah An-Najm bahwa Allah SWT tidak pernah menciptakan kemiskinan, namun pola pikir kita sendiri yang membentuknya. Nilai-nilai moral seperti tangan diatas lebih baik dari tangan dibawah, dan nilai kemasyarakatan seperti budaya malu menerima bantuan terus-menerus padahal sudah dianggap mampu oleh masyarakat. Termasuk mengingatkan bahwa terdapat konsekuensi hukum penjara dan denda jika KPM dengan sengaja memalsukan data verifikasi dan validasi sosial ekonomi, sesuai

dengan Pasal 42 Undang-Undang Penanganan Fakir Miskin.

Salah satu strategi agar KPM segera berdaya adalah melalui pengembangan kewirausahaan, oleh karenanya khusus untuk KPM-KPM yang dinilai potensial, materi P2K2 akan difokuskan pada modul ekonomi atau Perencanaan Keuangan dan Persiapan Usaha (PKPU). KPM diarahkan untuk mulai menabung dari bantuan sosial setelah kebutuhan dasar tercukupi. Selanjutnya diarahkan untuk memulai kegiatan-kegiatan produktif seperti mulai membuat rintisan usaha atau mengakses KPM dengan pelatihan keterampilan yang dibutuhkan seperti keterampilan menjahit, membuat kerajinan dan sebagainya. Sebagaimana diungkapkan oleh Tenaga Ahli Dit.JSK dan Koordinator Kab. Cianjur berikut.

*“Kegiatan utamanya minta temen-temen SDM pendamping melakukannya melalui pertemuan kelompok atau media FDS. Jadi maksudnya mengarahkan KPM untuk memanfaatkan bantuan sosial pada kegiatan-kegiatan yang sifatnya produktif. Ada salah satu modul FDS namanya PKPU itu kan fokus banget, bagaimana mengubah mindset agar lebih produktif dibanding konsumtif.” (HR, 11/06/20)*

*“Di P2K2 juga dijelasin PKH itu bantuan untuk siapa dan apa. Disana kan ada sesi ekonomi, seperti manajemen keuangan, kebutuhan dan keinginan, terus cara memulai usaha diajarkan disana, diharapkan KPM mulai membuka usaha, mementingkan kebutuhan dibandingkan keinginan, setelah pendamping menyampaikan biasanya ada beberapa KPM yang memulai merintis usaha.” (AJ,16/06/20)*

Temuan lapangan tentang asumsi-asumsi apa saja untuk mencapai percepatan perubahan pola pikir dan perilaku melalui kegiatan P2K2/FDS diantaranya pertama peningkatan kapasitas, dukungan anggaran dan peralatan yang memadai bagi SDM PKH; kedua pertemuan dilaksanakan secara rutin setiap bulan; dan ketiga materi P2K2 dikombinasikan dengan nilai agama, moral dan kemasyarakatan. Selanjutnya untuk hadir dalam P2K2/FDS

menjadi salah satu persyaratan atau kondisionalitas penerima bansos, oleh karenanya seluruh KPM berkewajiban untuk hadir dalam pertemuan tersebut.

Kemudian risiko yang mempengaruhi *inputs* secara negatif untuk pencapaian *processes* yang diharapkan diantaranya rendahnya sharing budget pemerintah daerah terutama untuk mendukung P2K2, keterbatasan alat peraga/tools P2K2 dan kendala geografis yang menghambat pelaksanaan P2K2. Oleh karenanya management risiko yang telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat diantaranya mengusulkan Peraturan Daerah untuk *sharing budget* APBD, kemudian SDM PKH mengembangkan inovasi materi P2K2 termasuk alat peraga dan pertemuan P2K2 yang disesuaikan dengan jadwal kerja KPM.

### **Memastikan Komplementaritas Program Lanjutan Bagi KPM**

Setelah sebelumnya telah dipastikan terakses program komplemen dasar seperti KIP, KIS, Program Sembako dan berbagai subsidi, selanjutnya untuk percepatan graduasi mandiri maka intervensi difokuskan bagi KPM yang dinilai potensial dengan mengaksesskan pada program komplemen lanjutan yang berfokus pada pemberdayaan sosial. Program komplementer lanjutan tersebut diantaranya Program Kewirausahaan, Badan Usaha Milik Desa (BumDes), Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Sebagaimana kebijakan Dirjen Linjamsos berikut:

*"Kebijakan yang akan ditelurkan sama JSK untuk merespon targeting graduasi 10% yaitu linkage dengan program pemberdayaan, jadi bukan dikerjakan oleh Linjamsos. Bagaimana menyalurkan KPM yang sudah meningkat strata sosial ekonominya, bisa masuk ke program-program pemberdayaan, makanya saya diskusi dengan Dayasos secara intensif, karena disana ada program kewirausahaan."* (HH, 10/07/20)

Salah satu inovasi oleh Pendamping Sosial dari Kec. Campaka adalah dengan melibatkan KPM-KPM dampingannya dalam program kewirausahaan Bumdes Karya Mekar. Sejumlah 15 KPM tergabung dalam unit usaha pengolahan produk unggulan lokal yakni kerupuk tahu dan sejumlah 10 KPM dalam unit usaha warung sembako. Melalui program kewirausahaan melalui Bumdes Karya Mekar, KPM diberikan pelatihan dan aset-aset yang dibutuhkan untuk memulai usaha seperti kompor, alat penggiling tepung, cetakan, wajan, dan sebagainya. Pendamping Sosial Kec. Campaka menceritakan sebagai berikut:

*"Saya terlibat di Bumdes 2018, mulai melibatkan KPM itu 2019 kemarin. Dari sana kan udah arahan bahwa program ini diarahkannya ke keluarga miskin, ya saya kepikiran langsung ke KPM PKH, karena sudah merintis usaha, karena disitu kan diarahkannya kan ada 2 kelompok yang pertama pengolahan produk unggulan lokal, kedua ke bidang sembako. Mereka diberi pelatihan dan peralatan usaha."* (AL, 03/07/20)

Partisipasi KPM dalam program kewirausahaan Bumdes memberikan dampak yang signifikan dalam peningkatan keterampilan wirausaha KPM, menambah pendapatan keluarga, dan terpenting adalah mampu berkontribusi dalam mendorong KPM meningkat kondisi ekonominya sehingga mampu graduasi mandiri.

Selanjutnya mengaksesskan KPM dengan program KUBE dilakukan oleh Pendamping Sosial di Kec. Warungkondang, produk yang dihasilkan diantaranya makanan dan minuman khas Kab. Cianjur seperti saripala dan tauco. Pendamping Sosial dengan tugas khusus melakukan advokasi pada Bupati Cianjur agar memberikan program yang mendukung graduasi KPM PKH, sehingga pada tahun 2019 sejumlah 72 KPM yang telah memiliki rintisan usaha mendapatkan UEP dari Pemkab Cianjur. Salah satu penerima UEP yakni KPM di Kec. Ciranjang yang mengembangkan usaha menjual ayam goreng di pasar.

Mengakseskan KPM dengan berbagai program pemberdayaan sosial selain bertujuan mengembangkan keterampilan anggota kelompok dalam mengorganisasi usaha, juga utamanya mampu memberikan tambahan pendapatan bagi keluarga walaupun membutuhkan waktu dan komitmen untuk mengembangkannya. Diakui oleh salah satu KPM anggota Bumdes Karya Mekar bahwa selain memberikan pengalaman mengelola usaha bersama, terlibat dalam unit usaha produk unggulan berupa kerupuk tahu memberikan tambahan pendapatan bagi keluarganya.

*"Keuntungan per bulannya 1 Juta sih karena corona, sebelum corona sampai 2 Juta, dibagi hasil sama Bumdes, 500 Ribu ewang. 500 Ribunya dibagi 10 orang. Ngerjainnya 1 minggu cuma 1 hari cuma 2 jam bu. Dapat pengalaman berusaha, untungnya seutik tiasa kanggo tambahan balanja keluarga." (IS,29/06/20)*

Asumsi untuk mencapai komplementaritas program lanjutan bagi KPM PKH hasil dari pengelolaan aspek-aspek *inputs* diantaranya yakni pertama PKH menjadi *backbone* berbagai program komplemen, kedua SDM PKH dapat membangun kerjasama dengan sistem sumber, dan ketiga SDM memahami esensi komplementaritas program.

Namun di beberapa kecamatan di Kabupaten Cianjur masih ditemukan KPM yang belum mendapatkan program komplemen yang dibutuhkannya. Oleh karena nya risiko yang harus dikelola diantaranya masih terjadinya *exclusion* dan *inclusion error*, terjadi perbedaan pemahaman pusat dan daerah tentang konsep komplementaritas dan data antar program komplemen belum *matching*. Selanjutnya management risiko yang telah dilakukan baik oleh Kementerian Sosial maupun SDM PKH diantaranya adalah mendorong pemerintah daerah untuk melakukan *updating* data secara regular, SDM PKH melakukan advokasi untuk memastikan KPM memperoleh program komplemen lainnya, koordinasi lintas sektor secara regular dan dilakukan perpaduan (*matching*) data antara SIKS-NG dan e-PKH.

## Monitoring Perkembangan Sosial Ekonomi KPM dan Pemetaan KPM Potensial Graduasi

Kegiatan selanjutnya setelah dilakukan intervensi P2K2 dan memastikan komplementaritas program lanjutan adalah Pendamping Sosial melakukan monitoring perkembangan sosial ekonomi KPM. Pendamping Sosial tidak hanya mampu mengetahui perkembangan sosial ekonomi KPM, namun lebih jauh untuk membangun ikatan yang kuat dengan KPM sehingga mampu memberikan motivasi dan pembinaan tentang strategi intervensi lanjutan apa saja yang tepat untuk diambil KPM dalam mendukung kemandiriannya. Sebagaimana diungkapkan Korkab Cianjur:

*"Home Visit secara berkala, kalau awal lebih ke mengetahui kondisi awal, nanti berapa bulan kemudian dilihat lagi ada perubahan atau tidak di sosial ekonominya, apa permasalahannya. Tujuannya utamanya untuk melihat perkembangan kondisi sosial ekonomi KPM, sehingga Pendamping bisa ngasih motivasi ngasih saran, termasuk merancang rencana tindak lanjut untuk kemandiriannya." (EF, 15/06/20)*

Walaupun rasio jumlah KPM dampingan cukup banyak untuk masing-masing Pendamping Sosial yakni 1:250, namun Korkab Cianjur mengarahkan untuk melakukan monitoring secara berkala. Berbagai strategi dapat dilakukan diantaranya dengan home visit secara berkala, memanfaatkan kegiatan P2K2, menggali informasi dari ketua kelompok atau perangkat desa dan sebagainya. Kegiatan home visit memang sulit dilakukan satu bulan sekali untuk masing-masing KPM, oleh karenanya Pendamping Sosial umumnya melakukan home visit 3 atau 4 bulan sekali per masing-masing KPM. Mayoritas Pendamping Sosial di Kab. Cianjur melakukan home visit hanya pada situasi penting saja dan membutuhkan informasi yang lebih kompleks terkait KPM, namun jika hanya untuk monitoring sosial ekonomi berkala cukup melalui P2K2 dan asesmen informasi melalui orang terdekat KPM.

Terkait kegiatan monitoring perkembangan sosial ekonomi KPM dan pencatatan hasilnya, Pemerintah Pusat belum memiliki aturan yang mewajibkan Pendamping Sosial untuk melaksanakannya. Pemerintah Pusat menyediakan form PDSE pada aplikasi e-PKH yang secara berkala wajib untuk diperbarui. Namun form PDSE pada aplikasi e-PKH belum dapat melihat bagaimana alur perkembangan sosial ekonomi KPM dari sejak awal ditangani. Hal ini dijelaskan Pendamping dengan Tugas Khusus Kab. Cianjur berikut:

*"Pendamping itu punya standar sendiri, punya buku catatan pendampingan, standar graduasi dari pusat enggak ada, di daerah juga sama, itu akhirnya inisiatif pribadi. Pencatatan juga enggak ada standarnya, kembali lagi ke masing-masing. Form PDSE di e-PKH juga ketika sudah diupdate data yang awal enggak bisa dilacak"* (IK, 10/07/20)

Oleh karenanya, Pekerja Sosial dengan Tugas Khusus telah sepakat untuk mengarahkan Pendamping Sosial tentang format untuk pencatatan sosial ekonomi KPM secara manual. Namun pada praktiknya, mayoritas Pendamping Sosial menggunakan catatan dengan formatnya masing-masing atau bahkan hanya mengandalkan ingatan saja tanpa melakukan pencatatan.

Tahap selanjutnya setelah dilakukan monitoring perkembangan sosial ekonomi KPM adalah Pendamping Sosial melakukan pemetaan KPM. Terdapat 3 kategori yang dihasilkan dari pemetaan KPM diantaranya: pertama, KPM yang dinilai sudah layak graduasi dan sudah bersedia digraduasi, kedua, KPM dinilai sudah layak graduasi namun masih ingin mempertahankan kepesertaannya, dan ketiga, KPM yang potensial diakses ke program pemberdayaan sosial dan ekonomi.

Asumsi untuk kegiatan monitoring perkembangan sosial ekonomi dan pemetaan KPM potensial graduasi diantaranya home visit perlu dilakukan secara berkala pada masing-masing KPM, penting bagi Pendamping Sosial untuk menyusun catatan perkembangan KPM (*recording*), dan penertiban pemuakhiran

sosial ekonomi melalui aplikasi e-PKH. Namun masih banyak ditemukan Pendamping Sosial yang tidak secara berkala melakukan monitoring sosial ekonomi KPM, oleh karenanya faktor risiko yang harus segera dikelola diantaranya tidak adanya aturan yang mewajibkan Pendamping Sosial untuk membuat catatan sosial ekonomi (*recording*) KPM, jumlah KPM dampingan yang banyak dan tempat tinggalnya yang berpindah-pidan serta berjauhan juga menjadi faktor resiko dilakukannya monitoring secara berkala.

Strategi manajemen risiko yang telah dilakukan oleh Korkab dan Pendamping Sosial dengan Tugas Khusus diantaranya adalah mengarahkan Pendamping untuk menyusun catatan perkembangan KPM sesuai dengan format yang telah disepakati di lingkup internal Kab. Cianjur, selanjutnya Pendamping juga didorong untuk terus mengupdate form PDSE dalam aplikasi e-PKH, dan jika melakukan home visit secara berkala dirasa menyulitkan bagi Pendamping, maka disarankan untuk melakukan monitoring sosial ekonomi KPM melalui forum P2K2 atau melalui orang-orang terdekat KPM, seperti tetangga atau tokoh masyarakat setempat.

### **Pendampingan Kewirausahaan KPM**

Kegiatan selanjutnya adalah KPM yang dinilai telah cukup mampu memenuhi kebutuhan dasarnya melalui dana tambahan bantuan sosial dan sudah mampu menabung, kemudian didorong untuk memulai rintisan usaha. Hal ini sebagaimana arahan Presiden yang dijelaskan oleh Dirjen Linjamsos bahwa *multiplier effect* dari peningkatan kualitas manusia itu dimungkinkan KPM untuk didorong lebih produktif dengan berwirausaha:

*"Jadi multiplier effect itu, side effect dari peningkatan kualitas manusia itu dimungkinkan orang untuk didorong lebih kreatif dan produktif. Makanya kan penggunaan uang dipakai modal usaha. Presiden juga sudah mengarahkan kalo uangnya sudah cukup untuk pendidikan dan kesehatan, bisa buat tambahan modal. Kaya*



*gitu perlu ditangani serius, kalo enggak ya mereka nggak akan produktif maksimal” (HH, 17/07/20).*

Target sasaran KPM yang dinilai potensial untuk diarahkan berwirausaha dipetakan berdasarkan pada hasil monitoring sosial ekonomi yang dilakukan oleh Pendamping pada tahap sebelumnya dan telah dipastikan telah terpenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar serta telah terakses berbagai program komplemen yang dibutuhkan.

Pendamping Sosial kemudian memberikan intervensi khusus bagi KPM-KPM yang telah mampu memulai usaha untuk lebih intensif didampingi dan dimonitoring perkembangan usahanya. Intervensi untuk pengembangan rintisan usaha KPM disesuaikan dengan kondisi usaha yang telah dibangun dan dilakukan secara bertahap serta berkelanjutan. Pendampingan biasanya berfokus pada strategi pengelolaan usaha, pencatatan hasil usaha, pengembangan produk, pengemasan, akses pameran, dan pemasaran. Ini termasuk pelatihan kewirausahaan, bantuan teknis, dan transfer modal termasuk kredit mikro, hibah, dan transfer aset produktif. Pengetahuan dasar mengenai rintisan usaha terkait langsung dengan modul Pengelolaan Keuangan dan Perencanaan Usaha dalam P2K2 yang mana pada salah satu sesi nya khusus membahas strategi memulai usaha. Sebagaimana dijelaskan oleh Korkab Cianjur.

*“Pendamping mengidentifikasi siapa yang punya embrio usaha, lebih sering dikunjungi, didampingi, diberi semangat, pas ada pameran di kecamatan pendampingnya yang membantu agar dipamerkan. Masih sebatas diarahkan ke market lokal, kalo modal sih saya rasa belum sampai arah kesana. Trus diajarkan juga kan di FDS itu cara mengatur keuangan, bantuan PKH kalo bisa disisihkan untuk tambahan modal” (EF, 15/06/20).*

Beberapa KPM yang telah berhasil mengembangkan usahanya diantaranya di Kec.Takokak yang menghasilkan produk kripik belut, di Kec.Cikalong Kulon dengan usaha

menjual lauk siap makan dan bahkan yang sudah terbentuk home industri berupa pabrik produksi tahu rumahan di Kec.Ciranjang. Tahap selanjutnya yang dilakukan bagi usaha milik KPM yang sudah berkembang membentuk industri mikro dan membutuhkan tambahan permodalan yakni memfasilitasi KPM untuk mengakses tambahan permodalan. Usaha KPM yang dinilai dapat diakseskan tambahan permodalan diantaranya: pertama, usaha sudah mulai berkembang; kedua, sudah terbentuk industri skala mikro; ketiga, sudah mampu berdaya saing; keempat, produk mampu berdaya saing dan daya tawar harga; dan kelima, mampu mengelola *cashflow* usaha.

Untuk memastikan KPM dapat mengakses program-program penghidupan berkelanjutan berupa pembiayaan modal usaha, maka Kementerian Sosial bekerjasama dengan Kementerian Keuangan yang mengucurkan pendanaan usaha melalui Pusat Investasi Pemerintah (PIP). PIP merupakan program tahap lanjutan dari program bantuan sosial seperti PKH untuk mendorong kemandirian usaha yang menysasar usaha ultra mikro dan mikro bagi masyarakat lapisan terbawah. Program penambahan permodalan ultra mikro menysasar pelaku usaha yang tidak *bankable* atau nasabah yang memenuhi persyaratan bank untuk mengajukan kredit, diantaranya seperti UMi dan PNM Mekar. Sedangkan program penambahan permodalan mikro menysasar pelaku usaha yang *bankable* namun masih membutuhkan subsidi negara, seperti KUR. Sebagaimana dijabarkan oleh TA SDM Dit.JSK berikut.

*“Di 2 tahun terakhir ada program yang spesifik untuk KPM yang memiliki usaha yang sudah mulai berkembang, dia dihubungkan dengan akses pada penambahan permodalan, baik yang sifatnya kredit ultra mikro, kerjasama dengan Kemenkeu melalui program PIP (Pusat Investasi Pemerintah) itu yang menelurkan salah satu produknya UMI (Ultra Mikro Indonesia), itu sifatnya adalah pinjaman, diarahkan pada masyarakat dengan ekonomi bawah.” (HR, 06/02/20).*

Temuan lapangan menunjukkan, banyak KPM di Kab. Cianjur belum berani untuk mengajukan kredit mikro pada Lembaga Keuangan Mikro/*Microfinance Institutions* (MFI's) karena khawatir kredit macet. Di berbagai wilayah di Kab. Cianjur telah banyak ditemukan LKM seperti Karya Usaha Mandiri (KUM), Mitra Bisnis Keluarga (MBK), Permodalan Nasional Madani (PNM Mekar), Koperasi Mitra Dhuafa (Komida) dan Amarta, termasuk penyedia kredit perorangan yang menyediakan akses kredit ultra mikro dan mikro bagi masyarakat. Sebagian dari perorangan dan lembaga tersebut telah memperoleh izin OJK, namun sebagian lain belum mengantongi izin.

Banyak dari KPM PKH bahkan SDM PKH sendiri yang sulit membedakan apakah lembaga penyedia kredit tersebut legal atau tidak karena semua hampir memiliki pola yang sama baik syarat pengajuannya maupun mekanisme angsurannya. Belum adanya aturan yang jelas dari Pemerintah Pusat tentang lembaga keuangan mana saja yang sudah bekerja sama dan direkomendasikan untuk diakses oleh KPM PKH menjadikan kesulitan bagi SDM PKH untuk mengarahkan KPM dampungannya ketika akan mengakses kredit mikro. Berikut penjelasan Pendamping Sosial Kec.Campaka.

*"Masyarakat itu susah ngebedain, kayaknya mah yang selain bank yang dianggap mereka formal mah kaya BRI BJB BNI gitu, yang diluar itu dianggapnya enggak formal, masyarakat nyebutnya Bank Emok. Saya juga enggak bisa membedakan sih, apakah itu memang formal atau milik seseorang yang tidak berizin gitu. Semuanya serupa, dari Pusat juga belum ada aturannya."* (AL,03/07/20)

Namun temuan lapangan di beberapa kecamatan di Kab. Cianjur menunjukkan bahwa keberadaan LKM atau oleh masyarakat Kab. Cianjur disebut Bank Emok ini selain memberikan manfaat untuk akses inklusi keuangan ultramikro bagi KPM, juga menyisakan beberapa persoalan. Salah satu kasus di Desa Sukadana Kec.Campaka pernah terjadi kasus KPM-KPM yang menggadaikan kartu PKH beserta pin-nya sebagai jaminan

kredit ke Bank Emok. Dampak negatif lain diantaranya banyak masyarakat yang terjerat hutang karena tidak bisa mengangsur pinjaman tepat waktu sehingga bunganya menumpuk, suami istri yang bercerai dan bahkan kasus bunuh diri. Walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa pengelolaan dana tambahan modal berbasis kredit dengan tepat untuk sektor produktif yang dilakukan oleh beberapa KPM PKH yang lain menunjukkan hasil yang positif pada beberapa usaha yang sedang dikembangkan.

Asumsi untuk pendampingan kewirausahaan bagi KPM diantaranya pendamping sosial memiliki ide-ide inovatif dalam pendampingan, termasuk memiliki pengetahuan dasar kewirausahaan dan mampu memetakan potensi KPM dan mendorong KPM merintis usaha. Selanjutnya bagi SDM PKH secara umum yakni mampu membangun kerjasama dengan lembaga keuangan formal dan memfasilitasi KPM memenuhi syarat akses modal usaha. Namun pada pelaksanaannya, banyak dari KPM-KPM PKH di Kab. Cianjur yang belum mampu dan berani untuk memulai rintisan usaha, oleh karenanya faktor risiko yang harus segera ditangani diantaranya jika Pendamping didorong untuk melakukan inovasi pendampingan seringkali pendamping harus mengeluarkan sumber daya pribadi, kemudian dalam melakukan pendampingan kewirausahaan, pendamping umumnya kurang memiliki ilmu dan pengalaman berwirausaha termasuk sulitnya mendorong KPM memulai usaha. Faktor risiko lain adalah Modul PKPU dalam P2K2 belum membahas strategi berwirausaha, terkait akses tambahan permodalan KPM lebih senang mengajukan kredit ke Bank Emok daripada ke lembaga keuangan formal dan masih banyak ditemukan KPM yang memiliki usaha namun tidak berani mengajukan kredit untuk tambahan modal usaha.

Selanjutnya untuk manajemen risiko yang dilakukan untuk mengelola faktor risiko diantaranya pendamping membangun kerja sama dengan berbagai pihak untuk

mengembangkan ide inovatifnya, pendamping belajar kewirausahaan secara mandiri, pendamping intensif memfasilitasi KPM mengenali potensi diri dan lingkungannya dan membangun kolaborasi kegiatan PKH dan lembaga keuangan formal.

### **Pertemuan KPM Potensial Graduasi untuk Penyadaran Tentang Kelayakan Graduasi**

Kegiatan pertemuan KPM potensial atau oleh SDM PKH di Kab. Cianjur disebut sebagai Rembug KPM, ini merupakan intervensi akhir yang diberikan bagi KPM-KPM yang dinilai sudah layak graduasi sosial ekonomi, namun masih ingin mempertahankan kepesertaan PKH. Kegiatan ini merupakan inovasi yang dikembangkan oleh Pekerja Sosial dengan tugas khusus di Kab. Cianjur untuk merespon arahan Dirjen Linjamsos bahwa graduasi KPM PKH sebaiknya dilakukan secara terencana (*by design*) dan berbasis inisiatif SDM PKH. Tujuan dari kegiatan pertemuan KPM potensial atau Rembug KPM adalah memberikan penyadaran kepada KPM tentang kelayakan sebagai penerima manfaat PKH sehingga peserta pertemuan kemudian mampu merefleksikan dirinya apakah masih layak menerima program bantuan. Hasil akhir yang diharapkan adalah mendorong graduasi mandiri KPM berbasis komunitas.

Tahap awal sebelum dilaksanakan pertemuan, Pendamping melakukan pemetaan KPM potensial graduasi yang akan dilibatkan dalam kegiatan. Pemetaan KPM potensial didasarkan pada hasil catatan perkembangan sosial ekonomi KPM (*recording*) yang berisikan data tentang aset, usaha, lama menerima PKH, pendapatan dan beban pengeluaran, izin anggota keluarga dan program komplemen yang telah diterima. Aspek lain yang menjadi dasar pemetaan adalah informasi kondisi sosial ekonomi baik dari sesama KPM maupun tokoh masyarakat. Sebagaimana dijelaskan Pendamping Sosial Tugas Khusus berikut.

*"Pemetaan itu bukan sesuatu yang resmi diwajibkan ada aturannya gitu, tapi ini inisiatif pendamping disini aja. Pemetaan sosial itu yang dilihat tahun kohor, jumlah tanggungan, kepemilikan aset, status pekerjaan. Informasi itu nanti dicross check lagi melalui home visit, ketua kelompok atau saat P2K2."* (IK, 11/07/20)

KPM-KPM yang dinilai potensial graduasi kemudian dikelompokkan dan dihadirkan dalam suatu ruang pertemuan. Fasilitator menyampaikan diantaranya pertama, video testimoni KPM graduasi mandiri; kedua, materi tentang kriteria kemiskinan menurut BPS, UU Fakir Miskin dan aturan hukum yang melingkupinya; ketiga, fasilitasi refleksi kelayakan peserta sebagai KPM PKH menggunakan *Methodology for Partisipatory Assesment* (MPA); keempat, memfasilitasi peserta yang bersedia mengundurkan diri secara sukarela; dan kelima, peserta diminta menulis janji hati terkait komitmen untuk graduasi mandiri.

*"Sebelumnya harus ada kontak antara KPM dengan pendamping. Pertama, KPM harus paham kenapa disasar pendamping, kedua kita harus menyampaikan informasi bahwa ibu ibu yang dikelompokkan dinilai mampu berdasarkan standar masyarakat, kita kasih pemahaman dulu ke KPM tentang kriteria kemiskinan, ciri-ciri keluarga miskin menurut BPS, kemudian refleksi kemiskinan, itu lebih ke penyadaran."* (HN, 19/06/20)

Tahap akhir pasca pertemuan KPM potensial adalah Pendamping Sosial melakukan kunjungan rumah (*home visit*) secara lebih intensif pada masing-masing KPM peserta pertemuan yang belum bersedia mengundurkan diri untuk dilakukan penguatan. Pendamping memberikan masing-masing jeda waktu paling lama satu bulan untuk memberikan kesempatan bagi KPM-KPM tersebut untuk berpikir ulang dan memastikan kesiapannya graduasi mandiri. Setelah KPM menyatakan graduasi mandiri, Pendamping masih berkewajiban untuk melakukan monitoring kondisi sosial ekonomi pasca KPM memutuskan graduasi mandiri.

Asumsi untuk kegiatan pertemuan KPM potensial atau Rembug KPM diantaranya perlu terpetakan KPM potensial graduasi yang menjadi peserta pertemuan dan SDM PKH juga harus memahami kondisi sosial ekonomi masing-masing KPM sehingga memudahkan dalam memfasilitasi saat kegiatan refleksi kelayakan sebagai peserta PKH. Selanjutnya faktor risiko yang harus segera dikelola diantaranya KPM yang tidak mau hadir dalam pertemuan dan informasi tidak valid tentang kondisi sosial ekonomi KPM yang dihimpun Pendamping karena KPM ingin mempertahankan kepesertaannya. Oleh karenanya manajemen risiko yang dilakukan oleh SDM PKH diantaranya menjelaskan pada KPM bahwa penentuan peserta pertemuan adalah berbasis data sosial ekonomi KPM dan memberikan jaminan kerahasiaan bagi pemberi informasi tentang kondisi sosial ekonomi KPM yang menjadi target pertemuan Rembug KPM.

## Pembahasan

Program Keluarga Harapan (PKH) merupakan bantuan tunai bersyarat yang mempromosikan peningkatan kemandirian sosial ekonomi yang menyasar penduduk miskin dan rentan nasional. Sach (2005: 244) berargumen bahwa orang yang berada dalam kemiskinan ekstrim adalah mereka yang tidak memiliki jumlah minimum modal yang diperlukan dalam kehidupannya sehingga sulit mencapai kesejahteraan. Oleh karenanya disebutkan bahwa pengguliran *Conditional Cash Transfer* (CCT) merupakan strategi agar Rumah Tangga Miskin (RTM) tidak masuk dalam jebakan kemiskinan (*poverty trap*) karena strategi ini dianggap mampu meningkatkan pendapatan rumah tangga miskin dan mendukung akumulasi *asset*/modal.

Dalam konteks PKH, KPM yang telah mencapai kemandirian dan peningkatan sosial ekonomi akan diterminasi dari program atau disebut graduasi. Pasal 56 Permensos No. 1/2018 menyebutkan bahwa graduasi

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 ayat (2) terdiri atas graduasi alamiah dan graduasi hasil pemutakhiran sosial ekonomi. Graduasi alamiah merupakan berakhirnya masa kepesertaan KPM PKH akibat tidak terpenuhinya kriteria kepesertaan. Sedangkan graduasi hasil pemutakhiran sosial ekonomi merupakan berakhirnya masa kepesertaan KPM PKH berdasarkan hasil pemutakhiran sosial ekonomi.

Untuk percepatan pencapaian graduasi terutama graduasi hasil pemutakhiran sosial ekonomi KPM, maka disusunlah strategi percepatan graduasi (*exit strategy*) yang kemudian menghasilkan model graduasi bagi KPM PKH. Paes-Sousa et al (2013) dalam IDB (2015) berargumen bahwa strategi graduasi merupakan intervensi yang bertujuan untuk mendorong kemandirian berkelanjutan penerima manfaat program CCT dengan meningkatkan kapasitas penciptaan pendapatan otonom mereka. Intervensi ini bertujuan untuk mempromosikan akumulasi modal manusia dan intervensi untuk menghasilkan pendapatan, sebagai strategi paralel untuk mengangkat rumah tangga miskin dan rentan keluar dari kemiskinan, sehingga mampu memutus mata rantai kemiskinan antar generasi.

Untuk mengetahui bagaimana strategi graduasi (*exit strategy*) PKH dalam mencapai graduasi sosial ekonomi bagi KPM maka dilakukan analisis menggunakan *Result-Based Management* (RBM). Strategi graduasi PKH mengadopsi pendekatan graduasi yang dilakukan oleh CGAP dan Ford Foundation. Temuan lapangan menunjukkan bahwa dalam strategi percepatan graduasi KPM berdaya di Kabupaten Cianjur terdapat 5 (lima) proses atau kegiatan diantaranya: *Pertama*, Percepatan perubahan pola pikir dan perilaku KPM melalui Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2).

Kegiatan pertama adalah percepatan perubahan pola pikir dan perilaku melalui P2K2 sebagai bentuk peningkatan kualitas hidup (*quality of life*) KPM PKH. Hal ini sebagaimana argumen Gaarder et al (2009)



dalam Budlender (2014) bahwa peningkatan pengetahuan dalam program CCT akan menghasilkan perubahan perilaku, namun perubahan itu hanya akan terjadi jika kondisinya diberlakukan dan perubahan itu hanya akan terjadi jika kondisinya dipantau. Perubahan pola pikir dan perilaku merupakan proses bertahap bagi KPM, pertemuan P2K2 menjadi media utama bagi Pendamping Sosial dalam melakukan proses perubahan.

Pertemuan P2K2 atau dalam Hashemi dan de Montesquiou (2011) disebutkan sebagai bentuk *skills training and regular coaching*, diberikan oleh fasilitator program dalam konteks PKH yakni Pendamping Sosial, menjadi aspek yang penting di sebagian besar program. Fasilitator membuat kunjungan mingguan ke rumah peserta. Selama kunjungan, mereka memantau kemajuan, membantu mengatasi masalah termasuk menggali potensi yang dimiliki KPM dalam upaya menuju kemandirian. Mereka juga mengembangkan ikatan yang kuat dengan peserta dan menjadi mentor mereka. Fasilitator memastikan apakah peserta berada di jalur yang benar dalam mencapai tujuan akhir program mereka dan menawarkan panduan tentang cara melakukannya.

KPM diarahkan untuk mulai menabung dari bantuan sosial setelah kebutuhan dasar tercukupi. Tabungan membantu KPM mengelola resiko, membangun ketahanan dan mengurangi kemungkinan harus menjual aset ketika dihadapkan pada guncangan ekonomi (Hashemi dan de Montesquiou, 2011). Selanjutnya diarahkan untuk memulai kegiatan-kegiatan produktif seperti mulai membuat rintisan usaha atau mengakses KPM dengan pelatihan keterampilan yang dibutuhkan seperti keterampilan menjahit, membuat kerajinan dan sebagainya.

Materi P2K2 selanjutnya difokuskan pada modul ekonomi atau Perencanaan Keuangan dan Persiapan Usaha (PKPU) bagi KPM yang memulai kegiatan produktif. Hal ini sebagaimana komponen utama dalam Model

Graduasi CGAP (2011) yang menyebutkan bahwa fasilitator dalam program CCT juga menawarkan saran perencanaan usaha, memberikan dukungan sosial, mempromosikan kesehatan dan nutrisi, dan mendorong perubahan sikap positif. Pelatihan keterampilan, berpusat pada pengelolaan aset dan menjalankan usaha.

*Kedua*, Memastikan komplementaritas program lanjutan bagi KPM. Sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2020-2024 bahwa program perlindungan sosial komprehensif telah menjadi arah kebijakan nasional. Hal ini membuka peluang integrasi berbagai program-program penanggulangan kemiskinan, tidak hanya menitikberatkan pada upaya perlindungan sosial saja tetapi juga upaya pemberdayaan sosial. Proses selanjutnya dalam upaya percepatan graduasi sosial ekonomi KPM yakni memastikan komplementaritas program lanjutan dengan mengakses KPM dengan berbagai program pemberdayaan sosial, setelah sebelumnya telah dipastikan terakses program komplemen dasar seperti KIP, KIS, Program Sembako dan berbagai subsidi. Tujuan utama komplementaritas PKH dengan berbagai program pemberdayaan sosial adalah untuk meningkatkan daya ungkit atau *leverage* bagi tingkat ekonomi keluarga miskin dan rentan.

Selanjutnya untuk percepatan graduasi mandiri maka intervensi difokuskan bagi KPM yang dinilai potensial dengan mengakses pada program komplemen lanjutan yang berfokus pada program pemberdayaan sosial diantaranya Program Kewirausahaan, Badan Usaha Milik Desa (BumDes), Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE). Program-program pemberdayaan sosial umumnya memberikan bekal pelatihan keterampilan usaha, selanjutnya diberikan aset-aset untuk modal usaha. Pemberian aset usaha ini disebutkan dalam Hashemi dan de Montesquiou (2011) sebagai strategi transfer aset (*asset transfer*).

Transfer aset membantu peserta memulai dari awal kegiatan ekonomi berkelanjutan, hal ini menjadi elemen penting

dari model graduasi. Fasilitator program dalam hal ini Pendamping Sosial dapat mendiskusikan opsi aset yang sesuai dengan kebutuhan peserta. Tujuannya adalah untuk mencocokkan kegiatan yang tepat dengan minat dan keterampilan usaha peserta. Selanjutnya, Partisipasi KPM dalam program kewirausahaan Bumdes memberikan dampak yang signifikan dalam peningkatan keterampilan wirausaha KPM, menambah pendapatan keluarga, dan terpenting adalah mampu berkontribusi dalam mendorong KPM meningkat kondisi ekonominya sehingga mampu graduasi mandiri.

*Ketiga*, Monitoring perkembangan sosial ekonomi KPM dan pemetaan KPM potensial graduasi. Kegiatan selanjutnya adalah Pendamping Sosial melakukan monitoring perkembangan sosial ekonomi KPM. Kegiatan ini menjadi penting untuk mengetahui perkembangan kondisi sosial ekonomi KPM sehingga Pendamping mampu merancang strategi intervensi lanjutan. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Hashemi dan de Montesquiou (2011) bahwa monitoring yang dilakukan secara cermat oleh staf program, memungkinkan organisasi pelaksana untuk mengidentifikasi kemajuan peserta. Ini juga membantu mengidentifikasi area untuk koreksi, perbaikan, dan adaptasi untuk meningkatkan peluang keberhasilan memandirikan peserta.

Staf melakukan kunjungan mingguan ke rumah tangga, selama kunjungan, mereka memantau kemajuan dan membantu mengatasi masalah. Lebih penting lagi, mereka mengembangkan ikatan yang kuat dengan peserta dan menjadi mentor mereka. Oleh karenanya, fungsi dari monitoring secara berkala oleh Pendamping Sosial tidak hanya untuk mengetahui perkembangan sosial ekonomi KPM, namun lebih jauh untuk membangun ikatan yang kuat dengan KPM sehingga mampu memberikan motivasi dan pembinaan tentang langkah tindak lanjut apa saja yang tepat diambil KPM dalam mendukung kemandiriannya.

Tahap selanjutnya setelah dilakukan monitoring perkembangan sosial ekonomi KPM adalah Pendamping Sosial melakukan pemetaan KPM. Terdapat 3 kategori yang dihasilkan dari pemetaan KPM diantaranya: pertama, KPM yang dinilai sudah layak graduasi dan sudah bersedia digraduasi, kriteria KPM sudah layak graduasi diantaranya (1) beban pengeluaran sudah berkurang dan pendapatan mulai meningkat, (2) memiliki pola pikir dan perilaku positif terkait akses layanan kesejahteraan sosial, (3) kualitas hidup mulai meningkat, (4) mengenal dan mampu memanfaatkan produk dan jasa keuangan formal dan atau (5) memiliki rintisan usaha atau telah memiliki aset produktif. Kedua, KPM dinilai sudah layak graduasi namun masih ingin mempertahankan kepesertaannya, maka diberikan intervensi berupa diikutsertakan dalam kegiatan pertemuan KPM atau Rembug KPM untuk membangun kesadaran graduasi mandiri. Selanjutnya ketiga, KPM yang potensial diakses ke program pemberdayaan sosial dan ekonomi termasuk akses ke Lembaga Keuangan Mikro (LKM)/*Microfinance Institutions* (MFI's). Hasil pemetaan sosial ekonomi KPM ini kemudian menjadi dasar bagi Pendamping Sosial untuk menyusun rencana tindak lanjutnya.

*Keempat*, Pendampingan kewirausahaan KPM. Graduasi KPM berdaya menjadi arah kebijakan Menteri Sosial di tahun 2020, oleh karenanya, selain berfokus pada aspek perlindungan sosial (*social protection*), juga perlu diperkuat aspek pemberdayaan (*empowerment*). SDM PKH harus mampu menyusun rencana kerja dan membangun strategi graduasi *by design* bagi masing-masing KPM dampingannya. Untuk merespon arah kebijakan PKH tersebut maka SDM PKH di Kab. Cianjur didorong untuk melakukan berbagai inovasi dalam mengembangkan intervensi dalam strategi percepatan graduasi KPM PKH. Akumulasi intervensi pemberian bansos PKH dan akses terhadap program komplemen memungkinkan KPM mulai mampu

menabung untuk kemudian diarahkan mengelola modal menjadi rintisan usaha. Target sasaran KPM yang dinilai potensial untuk diarahkan berwirausaha dipetakan berdasarkan pada hasil monitoring sosial ekonomi yang dilakukan oleh Pendamping.

Menabung merupakan salah satu komponen utama dalam model graduasi CGAP (Hashemi dan de Montesquiou, 2011), disebutkan bahwa tabungan membantu KPM mengelola resiko, membangun ketahanan dan mengurangi kemungkinan harus menjual aset ketika dihadapkan pada guncangan ekonomi. Meskipun banyak masyarakat miskin menabung secara informal, namun menabung secara teratur dalam lembaga keuangan formal membantu peserta program membangun disiplin dan menjadi terbiasa dengan layanan keuangan penyedia layanan formal.

Intervensi untuk pengembangan rintisan usaha KPM disesuaikan dengan kondisi usaha yang telah dibangun dan dilakukan secara bertahap serta berkelanjutan. Memfasilitasi penerima manfaat berwirausaha merupakan salah satu *exit strategy* CCT di beberapa negara, sebagaimana dijelaskan oleh IDB (2015) bahwa intervensi ini mendorong terciptanya bisnis baru atau konsolidasi bisnis yang sudah ada. Ini termasuk pelatihan kewirausahaan, bantuan teknis, dan transfer modal termasuk kredit mikro, hibah, dan transfer aset produktif.

Kementerian Sosial telah menyiapkan skema pembiayaan modal bagi usaha ultra mikro dan mikro milik KPM melalui kerjasama dengan Pusat Investasi Pemerintah (PIP) dan Himpunan Bank Negara. Skema untuk menghubungkan program perlindungan sosial dengan akses keuangan mikro (*microfinance*) dijelaskan oleh Hasemi dan Rosenberg (2006) yakni dimulai dengan hibah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi segera dan membangun "aset mikro", kemudian memberikan pelatihan keterampilan, pelatihan manajemen bisnis, layanan tabungan, dan selanjutnya kredit mikro untuk mempersiapkan klien menjalankan usaha mikro. Namun memang temuan lapangan menunjukkan, banyak KPM di Kab. Cianjur belum berani untuk mengajukan kredit mikro

pada Lembaga Keuangan Mikro/*Microfinance Institutions* (MFI's) karena khawatir kredit macet, hal ini sesuai dengan argumen Hasemi dan Rosenberg (2006) bahwa salah satu alasan mengapa orang yang sangat miskin mungkin memilih untuk tidak meminjam adalah karena mereka berpikir bahwa hutang lebih mungkin merugikan daripada membantu mereka, tidak memiliki sumber pendapatan yang dapat diandalkan dan merasa bahwa hidup mereka sudah cukup berisiko tanpa harus berhutang.

Di berbagai wilayah di Kab. Cianjur telah banyak ditemukan LKM seperti Karya Usaha Mandiri (KUM), Mitra Bisnis Keluarga (MBK), Permodalan Nasional Madani (PNM Mekar), Koperasi Mitra Dhuafa (Komida) dan Amaritha, termasuk penyedia kredit perorangan yang menyediakan akses kredit ultra mikro dan mikro bagi masyarakat. Sebagian dari perorangan dan lembaga tersebut telah memperoleh izin OJK, namun sebagian lain belum mengantongi izin. Kementerian Sosial perlu membuat aturan yang jelas tentang LKM mana saja yang direkomendasikan untuk diakses oleh KPM PKH.

*Kelima*, Pertemuan KPM potensial graduasi untuk penyadaran tentang kelayakan graduasi. Kegiatan akhir yang diberikan dalam upaya percepatan graduasi di Kab. Cianjur adalah pertemuan KPM potensial graduasi atau disebut Rembug KPM. Intervensi ini diberikan bagi KPM-KPM yang dinilai sudah layak graduasi sosial ekonomi, namun masih ingin mempertahankan kepesertaannya. Hasil akhir yang diharapkan adalah mendorong graduasi mandiri KPM berbasis komunitas. KPM yang menjadi peserta pertemuan merupakan hasil pemetaan KPM potensial yang didasarkan pada hasil pencatatan perkembangan sosial ekonomi (*recording*).

Rogers dan Macias (2004) berargumen bahwa kriteria yang digunakan untuk menentukan kapan penerima manfaat harus keluar/*exit* salah satunya menggunakan pencapaian tolok ukur kemajuan graduasi peserta program. Tolak ukur kemajuan graduasi peserta program ini berupa

indikator yang dioperasionalkan dan dapat diukur dalam proses graduasi. Proses identifikasi tolak ukur ini harus melibatkan manajer program, staf lapangan dan, jika mungkin, anggota masyarakat karena mereka paling mengetahui situasi di masyarakat.

Pada konteks graduasi peserta PKH, Pemerintah Pusat belum memiliki kriteria atau parameter yang pasti yang dijadikan tolak ukur graduasi terutama graduasi sosial ekonomi KPM PKH. Oleh karenanya SDM PKH Kab. Cianjur pada umumnya mempertimbangkan aspek-

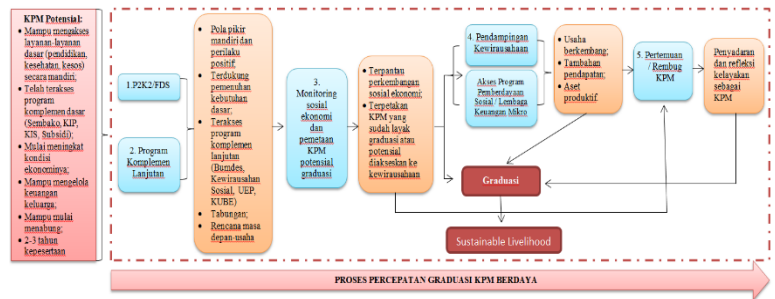
aspek tertentu untuk menilai apakah KPM sudah layak untuk diterminasi dari program. Aspek-aspek yang dipertimbangkan diantaranya beban pengeluaran keluarga, pendapatan, pola pikir dan perilaku positif, kualitas hidupnya mulai meningkat, mengenal dan mampu memanfaatkan produk dan jasa keuangan formal, dan atau memiliki aset produktif yang mendukung pendapatan keluarga. Pasca pertemuan KPM potensial, Pendamping melakukan *home visit* secara intensif pada masing-masing KPM untuk melakukan penguatan dan penyadaran. Tujuan akhir dari graduasi KPM PKH adalah menuju penghidupan yang berkelanjutan (*sustainable livelihood*). Sebagaimana argument Chambers dan Conway (1991) yang menyebutkan bahwa sebuah penghidupan dapat berkelanjutan setelah keluar dari kemiskinan ekstrim, jika dapat mengatasi dan pulih dari tekanan dan guncangan, dapat memelihara atau meningkatkan kemampuan dan aset, dan memberikan peluang menciptakan penghidupan berkelanjutan bagi generasi berikutnya.

Berikut skema yang merangkum proses percepatan graduasi KPM berdaya yang menggambarkan alur tahapan kegiatan atau intervensi-intervensi spesifik yang diberikan bagi KPM yang dinilai potensial untuk kemudian diarahkan sehingga mencapai KPM

graduasi sosial ekonomi atau KPM graduasi berdaya di Kab. Cianjur:

**Gambar 1**  
**Proses Percepatan Graduasi KPM Berdaya di Kabupaten Cianjur**

Sumber: Olahan Peneliti, 2020



## KESIMPULAN

Tujuan riset adalah mendeskripsikan dan menganalisis proses strategi graduasi KPM PKH di Kab. Cianjur dengan mempertimbangkan asumsi (*assumption*) dan risiko (*risk*) dalam kerangka *Result-Based Management*. Guna percepatan kemandirian sosial ekonomi KPM, Kementerian Sosial mengadopt pendekatan graduasi yang dilakukan oleh The Consultative Group to Assist the Poor/CGAP dan Ford Foundation. Hasil riset ditemukan bahwa dalam proses pendampingan, SDM Kab. Cianjur akan memberikan intervensi spesifik bagi KPM-KPM yang dinilai potensial untuk diarahkan graduasi mandiri, karakteristik KPM tersebut diantaranya: pertama, telah mampu mengakses layanan-layanan dasar (pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial) secara mandiri; kedua, telah terakses program komplemen dasar (Program Sembako, KIP, KIS); ketiga, mulai meningkat kondisi ekonominya; keempat, mampu mengelola keuangan keluarga; kelima, mampu mulai menabung; dan keenam, minimal telah menjadi peserta selama 2 atau 3 tahun.

Selanjutnya terdapat 5 (lima) proses atau aktivitas-aktivitas dalam strategi percepatan graduasi yang dilakukan di Kabupaten Cianjur. Pertama, memastikan percepatan perubahan pola pikir dan perilaku KPM melalui Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2).



Melalui P2K2, percepatan perubahan pola pikir dan perilaku KPM potensial dioptimalkan melalui asesmen potensi, dimotivasi untuk mandiri dengan nilai-nilai agama, moral dan kemasyarakatan, termasuk difokuskan materi pertemuan pada modul Pengelolaan Keuangan dan Perencanaan Usaha (PKPU). Kedua, memastikan komplementaritas program lanjutan bagi KPM dengan mengakses pada program pemberdayaan sosial diantaranya Program Kewirausahaan, Badan Usaha Milik Desa (BumDes), Usaha Ekonomi Produktif (UEP) dan Kelompok Usaha Bersama (KUBE).

Ketiga, monitoring perkembangan sosial ekonomi KPM dan pemetaan KPM potensial graduasi. Hasil pemetaan menghasilkan 3 kategori KPM, (1) KPM yang dinilai sudah layak graduasi dan sudah bersedia digraduasi, (2) KPM dinilai sudah layak graduasi namun masih ingin mempertahankan kepesertaannya, (3) KPM yang potensial diakses ke program pemberdayaan sosial dan ekonomi. Keempat, pendampingan kewirausahaan bagi KPM yang dinilai cukup mampu memenuhi kebutuhan dasarnya dan sudah mampu menabung, kemudian didorong untuk memulai rintisan usaha. KPM yang dinilai telah berkembang usahanya dapat diakses pada pembiayaan modal usaha. Kelima, pertemuan KPM potensial untuk penyadaran tentang kelayakan graduasi. Intervensi ini diberikan bagi KPM-KPM yang dinilai sudah layak graduasi sosial ekonomi, namun masih ingin mempertahankan kepesertaannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akatiga dan Kementerian Sosial. 2014. *Mixed Method Process Monitoring and Evaluation of Family Development Session (FDS) in Indonesia's PKH Program*. Jakarta.
- Badan Kebijakan Fiskal. (2016). *Tinjauan ekonomi, keuangan dan fiskal: sinergi reformasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi*. Kementerian Keuangan Edisi V/Desember 2016.
- Badan Pusat Statistik. (2018). *Kabupaten Cianjur dalam Angka 2018*. Cianjur: Badan Pusat Statistik Kabupaten Cianjur.
- Budlender, Debbie. (2014). *Conditional cash transfers: learning from the literature*. Caribbean: UN-Women Multi Country Office.
- Chambers dan Conway. (1991). *Sustainable rural livelihoods: practical concept for the 21st century*. Institute of Development Studies.
- Fiszbein dan Schady. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington DC: The World Bank.
- Hall and Midgley. (2004). *Social policy for development*. London: Sage Publication.
- Hashemi, Syed. (2001). *Linking microfinance and safety net programs to include the poorest. Focus Note 21*. Washington, D.C: CGAP.
- Hashemi, Syed M dan Montesquiou Aude de. (2011). *Reaching the poorest: lessons from the graduation model. Focus Note 34*. Washington, D.C: CGAP.
- Inter-American Development Bank. (2015). *Moving ahead: Recertification and Exit Strategies in Conditional Cash Transfer Programs*. Inter American Development Bank.
- Inter-American Development Bank. (2017). *How conditional cash transfers work: good practices after 20 years of implementation*. Inter American Development Bank.
- Kementerian Sosial. (2016). *Pedoman Operasional Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga Program Keluarga Harapan*. Jakarta: Kemensos.
- Kementerian Sosial. (2019). *Rancangan Teknokratik Rencana Strategis Kementerian Sosial*. Kemensos: Jakarta.
- Kementerian Sosial. (2019). *Pedoman pelaksanaan program keluarga harapan tahun 2019*. Jakarta: Kemensos.
- Krefting, Laura. (1991). *Rigor in qualitative research: the assessment of trustworthiness from american journal of occupational therapy*, 45(3): 214-222. <http://qhr.sagepub.com/cgi/content/ref>

- s/10/6/806 (diakses pada Oktober 2018)
- Rawlings dan Rubio. (2005). *Evaluating the impact of conditional cash transfer programs*. Oxford Journal University Press. Vol. 20, No. 1 (Spring 2005), 28-52.
- Neuman, W Lawrence. (2014). *Social research methods: qualitative and quantitative approaches (7<sup>th</sup> ed)*. Pearson Education, Inc.
- Premand, Maidoka dan Barry. (2017). *Promoting positive parenting practices in Niger through a cash transfer programme*. World Bank.
- Rubin, Allen dan Babbie, Earl R. (2008). *Research methods for social work*. Seventh Edition. Canada: Cengage Learning.
- Sach, D Jeffrey. (2005). *The end of poverty: economic possibilities for our time*. New York: The Penguin Press.
- Schady et al. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington DC: The World Bank.
- Smeru Research Institute. (2009). *Memantau dampak sosial ekonomi krisis keuangan global 2008/09 di indonesia*. Juli–Oktober 2009. Jakarta: Smeru Research Institute.
- Smeru Research Institute dan MAHKOTA. (2020). *Penguatan peluang ekonomi keluarga penerima program keluarga harapan: studi kasus di empat kabupaten di jawa*. Jakarta: Smeru Research Institute.
- UNDG. (2011). *Result-based management handbook: harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results at country level*. UNDG Group.
- UNDG. (2010). *Result-based management handbook: strengthening rbm harmonization for improved development result*. UNDG Group.
- UNDP. (2009). *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. [www.undp.org](http://www.undp.org) diakses Juli 2019.
- UN-ESCAP. (2011). *The Promise of Protection Social Protection and Development in Asia and The Pacific*. UN ESCAP.
- UN-HABITAT. (2017). *UN-HABITAT result-based management handbook*. UN-HABITAT.
- World Bank. (2017). *Towards a comprehensive, integrated and effective social assistance system in indonesia*. Jakarta: The World Bank Office Jakarta.