

Vol. 01/No. 02
Juli - Sep 2020

BULETIN TNP2K



Dana desa dan peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan: analisis kuantitatif pengeluaran konsumsi penduduk perdesaan sebelum dan sesudah program

Menuju penargetan kemiskinan spasial: identifikasi kluster kemiskinan di Indonesia

Pemutakhiran data terpadu kesejahteraan sosial: sebuah upaya perbaikan menuju keadilan sosial pada masa pandemi covid-19

Respons sensitif gender terhadap pandemi covid-19

ISSN: 977 2723736 009



9 772723 736009

BULETIN TNP2K

Buletin TNP2K terbit 4 kali dalam setahun pada bulan Juni, September Desember dan Maret diluar edisi khusus. Buletin ini berisi artikel ringkas dari hasil kajian-kajian yang dilakukan oleh TNP2K dan juga berisi artikel-artikel tentang respon pada situasi yang terjadi pada sekitar rentang waktu sebelum terbit. Buletin TNP2K akan diterbitkan mulai pada bulan Juni 2020 oleh Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dengan menggunakan Bahasa Indonesia.

DEWAN REDAKSI BULETIN TNP2K

Penanggung Jawab

Bambang Widiyanto

Pimpinan Redaksi

Elan Satriawan

Wakil Pimpinan Redaksi

Sudarno Sumarto

Redaktur Pelaksana

Rissalwan Haby Lubis

Kontributor

Antonius Eko Sunardi

Budi Haryanto

Gracia Hadiwidjaja

Jovanni Enralin Silalahi

Luh Rahayu Paramitha

Muhammad Farhan Abdillah

Zahra Amalia Syarifah

Penata Letak

MAHKOTA

Desain Grafis

MAHKOTA

Penerbit

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)

Alamat Penerbit

Grand Kebon Sirih Lt.4, Jl. Kebon Sirih Raya No.35

Kb. Sirih, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat,

Jakarta 10110.

T. 62 21 39 12 812.

Editorial Buletin TNP2K

Edisi Kedua, September 2020



Serial kajian yang dihasilkan oleh tim di sekretariat TNP2K, dirangkum dalam berbagai kertas kerja yang mencakup banyak tema dan isu kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Sebagai sebuah *think-tank* bagi pemerintah, sekretariat TNP2K memiliki tanggung jawab untuk memelihara produktivitas dalam menghasilkan analisis dan rekomendasi kebijakan yang didasari oleh hasil kajian yang dapat dipertanggungjawabkan secara intelektual dan akademis. Serial kajian yang dihasilkan oleh tim di sekretariat TNP2K, dirangkum dalam berbagai kertas kerja yang mencakup banyak tema dan isu kebijakan penanggulangan kemiskinan.

Kertas kerja yang dihasilkan oleh TNP2K sebenarnya sudah mencakup juga berbagai rekomendasi teknis untuk para pengambil kebijakan. Namun karena penyajiannya yang masih terkesan saintifik dan kaku, membuat kertas kerja tersebut membutuhkan waktu lebih lama untuk dibaca dan dipahami. Buletin ini merupakan wahana utama untuk “mengemas kembali” versi dari kertas kerja yang “berat” sehingga menjadi lebih “ringan”, dan dapat dengan cepat dibaca dan dipahami oleh para pengambil kebijakan di pemerintahan pusat maupun daerah.

Dalam edisi kedua ini, ada 4 ringkasan kertas kerja TNP2K yang disajikan. Artikel dari kertas kerja pertama membahas tentang efektivitas dana desa sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan. Dengan melihat pengeluaran konsumsi penduduk pedesaan sebelum dan sesudah program, kita bisa melihat efektivitas dana desa tersebut.

Artikel dari kertas kerja kedua mendiskusikan mengenai penargetan kemiskinan spasial. Kajian ini bertujuan untuk mengeksplorasi pola kemiskinan spasial di Indonesia dan kaitannya dengan kondisi geografis serta karakteristik demografis masing-masing daerah. Faktor-faktor spasial seperti pertanian, alam, infrastruktur, dan akses ke fasilitas diproyeksikan berhubungan dengan pengelompokan kemiskinan.

Artikel dari kertas kerja ketiga membahas mengenai kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Salah satu upaya pemerintah dalam menangani kebakaran hutan dan lahan adalah dengan menerapkan pembayaran tunai bersyarat pada wilayah yang sering mengalami karhutla. Studi ini melihat apakah program pembayaran tunai bersyarat sudah efektif dalam mencegah kebakaran hutan dan lahan.

Artikel dari kertas kerja keempat menjelaskan mengenai Indikator pendahulu kemiskinan di Indonesia. Studi ini mengukur pengaruh kenaikan harga dan pertumbuhan ekonomi tahun 2018 pada pengeluaran per kapita individual dan garis kemiskinan nominal. Hasil tersebut digunakan untuk menghitung proyeksi angka kemiskinan yang kemudian dibandingkan dengan angka aktual yang dipublikasikan untuk periode yang sama. Dengan adanya urgensi untuk mengestimasi angka kemiskinan yang akan datang, selama angka resmi belum dirilis, pemanfaatan angka inflasi sebagai indikator pendahulu dapat bermanfaat bagi pemerintah Indonesia.

Selain keempat artikel yang bersumber dari kertas kerja, buletin ini juga menyajikan artikel lain terkait isu-isu hangat pada tahun 2020. Dalam buletin ini, terdapat tiga artikel yang membahas mengenai pandemi Covid-19, yaitu Respons Sensitif Gender terhadap Pandemi Covid-19, Pemutakhiran Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, dan Penanganan Kemiskinan di Aceh pada Masa Pandemi.

Lalu, artikel lain membahas mengenai reformasi kebijakan subsidi energi. Reformasi ini dibutuhkan karena adanya ketidaktepatan sasaran penerima bantuan, khususnya pada penerima subsidi listrik dan LPG. Walaupun reformasi kebijakan ini tertahan sementara akibat pandemi Covid-19, implementasi reformasi kebijakan ini sangat diperlukan, khususnya setelah pandemi berakhir. Reformasi kebijakan ini diharapkan dapat mendukung pemulihan ekonomi pasca-pandemi Covid-19, karena akan membuat alokasi anggaran pemerintah menjadi lebih efektif.

Semoga buletin ini dapat bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Selamat membaca.

Redaksi

DAFTAR ISI

Dana desa dan peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan: analisis kuantitatif pengeluaran konsumsi penduduk perdesaan sebelum dan sesudah program	5
Menuju penargetan kemiskinan spasial: identifikasi kluster kemiskinan di Indonesia	11
Pemutakhiran data terpadu kesejahteraan sosial: sebuah upaya perbaikan menuju keadilan sosial pada masa pandemi covid-19	17
Respons sensitif gender terhadap pandemi covid-19	21
Menggunakan Pembayaran Tunai Bersyarat untuk Mencegah Kebakaran Hutan dan Lahan: Bukti dan Pembelajaran dari Kalimantan Barat	26
Penanganan Kemiskinan di Aceh pada Masa Pandemi	31
Keberlanjutan reformasi kebijakan subsidi energi untuk alokasi anggaran yang lebih efektif	34
Indikator pendahulu kemiskinan di Indonesia: penerapan pada 'Outlook' jangka pendek	37

DANA DESA DAN PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT PERDESAAN: ANALISIS KUANTITATIF PENGELUARAN KONSUMSI PENDUDUK PERDESAAN SEBELUM DAN SESUDAH PROGRAM ¹

Latar Belakang

Tujuan utama program dana desa adalah meningkatkan kesejahteraan penduduk yang tinggal di perdesaan melalui pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan. Dana desa pertama kali dikururkan pada 2015 ke seluruh desa di Indonesia tanpa terkecuali. Hal ini tentu memengaruhi studi analisis dampak program yang hanya dapat dilakukan dengan membandingkan dampak sebelum dan setelah bergulirnya program, bukan membandingkan dengan desa yang tidak menerima dana desa.



¹ Artikel ini merupakan ringkasan dari Kertas Kerja TNP2K yang berjudul Dana Desa Dan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Perdesaan: Analisis Kuantitatif Pengeluaran Konsumsi Penduduk Perdesaan Sebelum dan Sesudah Program yang ditulis oleh Agung Setiawan, Nur Cahyadi, Ekki Syamsulhakim, Iqbal D. Wibisono, dan Sri Murniati pada Juli 2020 yang kemudian diintisarkan oleh Antonius Eko Sunardi.

Dalam analisis dampak “sebelum” dan “sesudah” program ini, pengeluaran per kapita penduduk perdesaan sebelum program berjalan (2014) dibandingkan dengan pengeluaran per kapita penduduk setelah tiga tahun program berjalan (2017). Pengeluaran per kapita merupakan salah satu indikator utama yang menunjukkan naik-turunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

Temuan utama studi ini menunjukkan bahwa program dana desa berpengaruh positif terhadap peningkatan pengeluaran per kapita penduduk perdesaan. Studi ini juga menemukan bahwa besaran (*magnitude*) pengaruh program dana desa terhadap pengeluaran per kapita berbeda-beda berdasarkan tipe wilayah. Pertama, pengeluaran per kapita di daerah dengan infrastruktur yang baik lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran per kapita di daerah dengan infrastruktur yang kurang baik. Kedua, pengeluaran per kapita di daerah dengan tingkat kemiskinan yang rendah lebih tinggi dibandingkan dengan pengeluaran per kapita di daerah dengan tingkat kemiskinan yang tinggi.

Data dan Metode

Studi ini menggunakan tiga data utama sebagai bahan analisis. Pertama, data dana desa dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan yang menunjukkan bahwa sebanyak 432 kabupaten/kota telah menerima dana desa sejak 2015 hingga 2017. Kedua, data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang memuat informasi kondisi kesejahteraan masyarakat seperti pengeluaran konsumsi rumah tangga; informasi demografis seperti pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan; serta indikator perumahan (*housing*). Ketiga, beberapa data agregat di tingkat kabupaten/kota yang dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), seperti data Indeks Kesulitan Geografis (KG), Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan data tingkat kemiskinan.

Analisis studi ini menggunakan pendekatan regresi panel. Data panel yang digunakan adalah data pada tingkat kabupaten/kota tahun (“t”) 2014 dan 2017. Hubungan antara variabel respons (pengeluaran per kapita penduduk) dan variabel perlakuan (dana desa per kapita penduduk) ditunjukkan oleh persamaan berikut:

$$\text{Pengeluaran_per_Kapita}_{it} = \alpha + \beta \text{ Dana_Desa_per_Kapita}_{it} + \delta X_{it} + \gamma \text{ year} + \varepsilon_{it} \dots$$

Pengeluaran_per_Kapita_{it} adalah rata-rata rupiah pengeluaran konsumsi riil (makanan dan non-makanan) per kapita penduduk perdesaan di kabupaten/kota “i” pada tahun “t”. Dana_Desa_per_Kapita_{it} adalah rata-rata akumulasi rupiah dana desa di kabupaten/kota “i” pada tahun “t”. Pada 2014, nilai dana desa per kapita untuk setiap kabupaten adalah “0” (nol), sedangkan untuk tahun 2017 nilai dana desa per kapita adalah akumulasi dana desa dari 2015 hingga 2017. Dalam analisis ini, dana desa diasumsikan sebagai dana yang diberikan kepada seluruh penduduk perdesaan di setiap kabupaten/kota dalam bentuk dana desa per kapita, yang akan berkontribusi terhadap peningkatan konsumsi mereka melalui mekanisme transmisi dari peningkatan produktivitas sebagai dampak dari pembangunan infrastruktur di desa yang kemudian diagregasi pada tingkat kabupaten/kota.

Selanjutnya, variabel X_{it} merupakan vektor dari faktor-faktor lain yang berpengaruh terhadap pengeluaran per kapita seperti karakteristik demografis penduduk (rata-rata usia kepala rumah tangga, sektor pekerjaan, dan pendidikan); rata-rata program bantuan sosial yang diterima oleh daerah (Beras untuk Keluarga Miskin/Raskin, Program Keluarga Harapan/PKH, Bantuan Siswa Miskin/BSM, Jaminan Kesehatan Nasional/Jamkesmas, dan Jaminan Kesehatan Daerah/Jamkesda); serta variabel-variabel spesifik kabupaten/kota seperti IPM dan IKG. Rincian variabel-variabel tersebut disajikan dalam **Tabel 1**.

Tabel 1. Perbandingan Rata-rata Pengeluaran per Kapita Berdasarkan Kategori Penerima Dana Desa di 432 Kabupaten/Kota, 2014-2017

Kabupaten/Kota	Tahun	Selisih	Perubahan	p-value	Poverty > National Average
	(Rp)	(Rp)	(%)		
	2014	2017			
432 Kabupaten/Kota	757,180	872,019	114,838	15.17	***
IKG <= Rata-rata IKG Nasional	764,524	871,426	106,902	13.98	***
IKG > Rata-rata IKG Nasional	743,799	873,067	129,268	17.38	***
POV <= Rata-rata POV Nasional	864,991	955,005	90,014	10.41	***
POV > Rata-rata POV Nasional	684,219	814,395	130,177	19.03	***
Indonesia	974,055	1,096,917	122,862	12.61	***

Sumber: Susenas 2014 dan 2017

***signifikan pada derajat kepercayaan 99 persen

Sedangkan year merupakan variabel dummy bernilai "0" untuk tahun 2014 dan "1" untuk tahun 2017. Variabel ini menangkap dinamika umum yang dialami oleh seluruh kabupaten/kota di antara kedua titik tahun tersebut. Misalnya, dinamika yang diakibatkan oleh fluktuasi ekonomi ataupun perubahan kebijakan pemerintah pusat. Pada persamaan di atas, parameter β adalah perhatian utama dalam evaluasi, yang menunjukkan nilai kontribusi dana desa terhadap peningkatan pengeluaran per kapita.

Tantangan utama dalam mengevaluasi dampak sebuah program block grant atau hibah seperti dana desa terletak pada beragamnya jenis kegiatan dan keluaran (outcome) dari penggunaan dana tersebut. Jenis kegiatan bervariasi sehingga akan menghasilkan keluaran dan dampak yang berbeda-beda. Misalnya, ada desa yang memusatkan penggunaan dana desa untuk membangun infrastruktur dasar seperti jalan utama desa, jalan pertanian, jalan ke sekolah, saluran air, saluran irigasi pertanian, ataupun sarana sanitasi. Sementara itu, ada desa yang menggunakan dana desa untuk membangun fasilitas yang lebih maju, seperti pasar desa, unit usaha desa, atau gedung pendidikan anak usia dini (PAUD). Ada juga desa yang mengalokasikan dana desa untuk

kegiatan pemberdayaan masyarakat dengan porsi yang cukup besar. Tiap kegiatan tersebut akan memberikan dampak yang berbeda-beda, baik dalam jangka waktu capaian (jangka pendek atau panjang) maupun keluaran (peningkatan pendapatan penduduk desa, pengentasan kemiskinan, atau peningkatan akses pendidikan dan kesehatan).

Karena program dana desa masih berumur tiga tahun, dalam studi ini analisis difokuskan untuk melihat dampak jangka pendek (immediate outcome). Dampak program dana desa terhadap peningkatan pendapatan penduduk desa dilihat dari peningkatan pengeluaran per kapita di tingkat kabupaten. Tahap pertama, analisis dilakukan dengan melihat dampak dana desa secara umum di 432 kabupaten/kota penerima dana desa. Tahap kedua, memilah (disagregasi) kabupaten/kota berdasarkan angka IKG. Terakhir, analisis dilakukan dengan memilah kabupaten/kota berdasarkan tingkat kemiskinan. Grafik berikut menunjukkan sebaran wilayah kabupaten/kota menurut IKG dan tingkat kemiskinan.

Grafik 1. Sebaran Klasifikasi 432 Kabupaten/Kota Penerima Dana Desa Berdasarkan Indeks Kesulitan Geografis (IKG) Tahun 2014



Sumber: Olahan Penulis (2019)

Grafik 2. Sebaran Klasifikasi 432 Kabupaten/Kota Penerima Dana Desa Berdasarkan Angka Kemiskinan Tahun 2014



Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah penulis (2019)

Perkembangan Rata-rata Pengeluaran Konsumsi Penduduk Perdesaan

Rata-rata pengeluaran konsumsi rumah tangga merupakan indikator yang paling umum digunakan untuk menilai naik-turunnya tingkat kesejahteraan masyarakat. Dalam studi ini, indikator rata-rata pengeluaran konsumsi per kapita penduduk digunakan untuk membandingkan tingkat kesejahteraan penduduk perdesaan antara tahun 2014 dan 2017, yaitu sebelum dan sesudah penerapan program dana desa.

Pada periode tiga tahun tersebut, pengeluaran konsumsi per kapita riil penduduk perdesaan tumbuh sebesar 15 persen, naik dari Rp757.180 menjadi Rp872.019 per bulan. Pertumbuhan tersebut tercatat 2,5 persen poin lebih tinggi dari kenaikan rata-rata konsumsi nasional, yang tumbuh 12,6 persen. Rata-rata nasional pengeluaran per kapita naik dari Rp974.055 menjadi Rp1.096.917. Rata-rata konsumsi masyarakat perdesaan meningkat sebesar 5 persen per tahun.

Peningkatan rata-rata konsumsi perdesaan di tiap daerah berbeda-beda. Dibandingkan dengan keseluruhan rata-rata konsumsi perdesaan, daerah yang belum berkembang, yaitu perdesaan yang memiliki IKG tinggi serta tingkat kemiskinan tinggi, mengalami pertumbuhan konsumsi yang lebih pesat. Daerah perdesaan dengan IKG di atas rata-rata nasional mengalami peningkatan pengeluaran per kapita sebesar 17,38 persen antara 2014-2017, lebih tinggi dibandingkan dengan daerah yang memiliki IKG di bawah rata-rata nasional, yang pengeluaran per kapitanya tumbuh sebesar 13,98 persen. Hal serupa juga ditemukan di daerah perdesaan dengan tingkat kemiskinan tinggi (di atas rata-rata kemiskinan nasional). Pengeluaran per kapita desa-desa ini tumbuh 19,03

persen, jauh melampaui pengeluaran per kapita daerah dengan tingkat kemiskinan di bawah rata-rata nasional, yang naik 10,41 persen. Secara nominal, penduduk yang tinggal di daerah dengan kesulitan geografis yang tinggi dan di daerah miskin mengalami pertumbuhan konsumsi yang lebih tinggi.

Peningkatan konsumsi per kapita perdesaan merupakan akumulasi dampak dari berbagai kondisi di perdesaan. Kondisi yang memengaruhi peningkatan kesejahteraan masyarakat perdesaan meliputi pertumbuhan ekonomi, intervensi program pengentasan kemiskinan, program jaminan kesehatan, dan program pembangunan spesifik perdesaan seperti dana desa.

Program dana desa bukanlah satu-satunya faktor penentu peningkatan kesejahteraan penduduk perdesaan, sehingga untuk mengukur kontribusi program dana desa terhadap peningkatan kesejahteraan perdesaan, harus mempertimbangkan pengaruh dari faktor-faktor selain dana desa. Studi ini menggunakan analisis regresi panel untuk mengisolasi kontribusi dana desa terhadap peningkatan pengeluaran penduduk perdesaan.

Kontribusi Program Dana Desa terhadap Peningkatan Pengeluaran Konsumsi Penduduk Perdesaan Tabel 2 menunjukkan ringkasan hasil regresi panel "sebelum" dan "sesudah" program terhadap data 432 kabupaten/kota berdasarkan lima skenario analisis. Kolom satu menunjukkan hasil regresi untuk seluruh 432 kabupaten/kota. Kolom dua dan kolom tiga menunjukkan hasil berdasarkan pemilahan kabupaten/kota menurut IKG. Sedangkan kolom empat dan kolom lima adalah ringkasan hasil regresi berdasarkan pemilahan kabupaten/kota menurut tingkat kemiskinan.

Tabel 2. Hasil Regresi Panel

Konsumsi per Kapita	Seluruh Kabupaten/ Kota	IKG <= Rata-rata Nasional	IKG > Rata-rata Nasional	Kemiskinan <= Rata-rata Nasional	Kemiskinan > Rata-rata Nasional
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Dana Desa per Kapita	0.107*** (0.0309)	0.188*** (0.0626)	0.0108 (0.0464)	0.199*** (0.0664)	0.0394 (0.0379)
Observasi	864	526	338	370	494
Total Kabupaten	432	263	169	185	247
R2	0.5923	0.6867	0.6992	0.6523	0.5252

(*) signifikan pada 90%, (**) signifikan pada 95%, (***) signifikan pada 99%

Angka di dalam kurung adalah standard error.

Sumber: Diolah penulis (2019)

Dari tabel tersebut diketahui, program dana desa menunjukkan dampak yang positif terhadap kenaikan pengeluaran konsumsi per kapita masyarakat perdesaan—temuan utama studi ini. Kolom satu pada Tabel 2 menunjukkan program dana desa memiliki koefisien sebesar 0,107 (signifikan pada level 1 persen). Koefisien ini menunjukkan bahwa dalam tiga tahun implementasi program dana desa, setiap Rp 1 yang dibelanjakan dari dana desa berkorelasi dengan kenaikan pengeluaran per kapita penduduk perdesaan sebesar Rp0,107.

Kontribusi dana desa terhadap kenaikan konsumsi per kapita berbeda-beda menurut tingkat kemiskinan dan IKG. Menurut tingkat kemiskinan, pengucuran dana desa menunjukkan dampak yang signifikan di daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan rendah daripada di daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi. Kolom dua pada Tabel 2 menunjukkan bahwa dana desa memiliki koefisien 0,199 (signifikan pada level 1 persen) di daerah dengan tingkat kemiskinan rendah. Sebaliknya, pada kolom tiga, dana desa hanya menunjukkan koefisien 0,0394 (tidak signifikan) di daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi. Hal ini mengindikasikan bahwa selama tiga tahun pertama program berjalan, dana desa lebih cepat memberikan dampak terhadap daerah yang memiliki tingkat kemiskinan rendah—dalam kaitannya dengan peningkatan pengeluaran konsumsi per kapita.

Pola serupa juga ditemukan pada analisis berdasarkan pemilahan IKG. Program dana desa menunjukkan dampak yang signifikan di daerah dengan IKG rendah, yaitu daerah yang telah memiliki akses geografis atau infrastruktur yang baik. Sebaliknya, dana desa belum menunjukkan dampak di daerah dengan IKG tinggi, yaitu daerah dengan akses geografis sulit. Hal ini ditunjukkan dengan dana desa memiliki koefisien 0,188 (signifikan pada level 1 persen) di daerah IKG rendah. Sebaliknya, dana desa hanya memiliki koefisien 0,011 (tidak signifikan) untuk daerah IKG tinggi. Dengan demikian, program dana desa menunjukkan efek yang lebih kuat dalam meningkatkan konsumsi per kapita penduduk di daerah yang memiliki infrastruktur yang baik.

Temuan di atas sejalan dengan temuan studi kualitatif Tim Nasional Percepatan dan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang dilakukan di enam desa. Dalam studi tersebut, dana desa lebih banyak digunakan untuk mengembangkan kegiatan ekonomi produktif di desa dengan infrastruktur yang baik. Desa tersebut mengalokasikan lebih banyak dana desa untuk membangun fasilitas pendukung ekonomi perdesaan seperti pasar desa atau unit usaha desa, daripada untuk membangun jalan, jembatan, ataupun sanitasi. Hasil pembangunan tersebut berdampak langsung terhadap peningkatan pendapatan penduduk desa.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Studi ini menunjukkan bahwa bahwa daerah-daerah dengan kesulitan geografis tinggi dan daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi memiliki pertumbuhan konsumsi yang lebih pesat. Selain itu, analisis regresi kontribusi program dana desa terhadap peningkatan rata-rata pengeluaran menunjukkan bahwa program dana desa memberikan kontribusi terhadap kenaikan konsumsi, terutama di daerah dengan kesulitan geografis rendah dan tingkat kemiskinan rendah.

Dengan demikian, kajian ini menunjukkan bahwa porsi dana desa perlu disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Besaran formulasi dana desa dapat diprioritaskan di daerah dengan akses infrastruktur rendah dan tingkat kemiskinan tinggi agar mereka dapat mengatasi ketertinggalan dalam pembangunan infrastruktur dan penanggulangan kemiskinan

MENUJU PENARGETAN KEMISKINAN SPASIAL: IDENTIFIKASI KLUSTER KEMISKINAN DI INDONESIA²

Pemerintah telah melaksanakan tiga program penanggulangan kemiskinan di bidang pangan, kesehatan, dan pendidikan. Program-program tersebut telah menurunkan angka kemiskinan nasional menjadi 10,12 persen pada 2017.

Akan tetapi, meskipun angka kemiskinan nasional menurun dari waktu ke waktu, laju penurunan di beberapa tempat jauh lebih lambat dibandingkan dengan di tempat lain. Misalnya, angka kemiskinan 2017 di wilayah timur Indonesia seperti Papua Barat, Papua, dan Nusa Tenggara Timur masing-masing mencapai 23,12 persen, 27,76 persen, dan 21,38 persen. Angka-angka tersebut masih relatif tinggi dibandingkan dengan angka kemiskinan nasional dan menunjukkan bahwa berbagai program yang ada belum cukup untuk mempercepat pengentasan kemiskinan di sejumlah daerah, sehingga diperlukan pendekatan lain untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Kajian ini bertujuan untuk mengeksplorasi pola kemiskinan spasial di Indonesia dan kaitannya dengan kondisi geografis serta karakteristik demografis masing-masing daerah.

Data dan Metode Analisis

1. Data

Kajian ini menggunakan data Potensi Desa (Podes) 2014. Podes merupakan sensus tingkat desa yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik. Podes merupakan set data tingkat desa yang mencakup 74.410 desa di Indonesia. Kajian ini menggabungkan set data Podes dengan kemiskinan di tingkat kecamatan dari Peta Kemiskinan dan Penghidupan Indonesia 2015 (Peta Kemiskinan).

2. Pengelompokan Kemiskinan di Tingkat Kecamatan

Kajian ini memperkirakan pengelompokan kemiskinan tingkat kecamatan menggunakan set data Peta

Kemiskinan. Estimasi Peta Kemiskinan menggabungkan informasi dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) dengan informasi dari sensus penduduk dan Podes. Angka kemiskinan kecamatan dalam penelitian ini merupakan rasio jumlah rumah tangga yang pengeluaran per kapitanya di bawah garis kemiskinan di tingkat kecamatan.

Model regresi spasial lag dapat digunakan untuk memodelkan interaksi kemiskinan spasial di kecamatan. Autokorelasi spasial global dihitung menggunakan indeks Moran I dengan rumus berikut (Pfeiffer *et al.*, 2008):

$$I = \frac{1}{s^2} \frac{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij} (Z_i - \bar{Z})(Z_j - \bar{Z})}{\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n W_{ij}}$$

dengan:

$$s^2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (Z_i - \bar{Z})^2$$

Langkah selanjutnya adalah menyelidiki pola pengelompokan dengan menggunakan tes Local Moran's I yang dihitung dengan indikator lokal asosiasi spasial (*local indicator of spatial association/LISA*) (Anselin, 1995):

$$I_i = \frac{\sum_{j=1}^n W_{ij} (Z_i - \bar{Z})(Z_j - \bar{Z})}{\sum_{i=1}^n (Z_i - \bar{Z})^2}$$

² Artikel ini merupakan ringkasan dari Kertas Kerja TNP2K berjudul Menuju Penargetan Kemiskinan Spasial: Identifikasi Kluster Kemiskinan di Indonesia yang ditulis oleh Nur Cahyadi, Iqbal Dawam Wibisono, Ekki Syamsulhakim dan Agung Setiawan yang kemudian diintisarikan oleh Luh Rahayu Paramitha

3. Regresi Spasial Lag

Kajian ini mengembangkan regresi spasial menggunakan model galat spasial (spatial error). Set data Podes digunakan untuk mendapatkan karakteristik kecamatan seperti geografi, prasarana, kependudukan dan lingkungan, bencana alam, serta fasilitas pendidikan dan kesehatan.

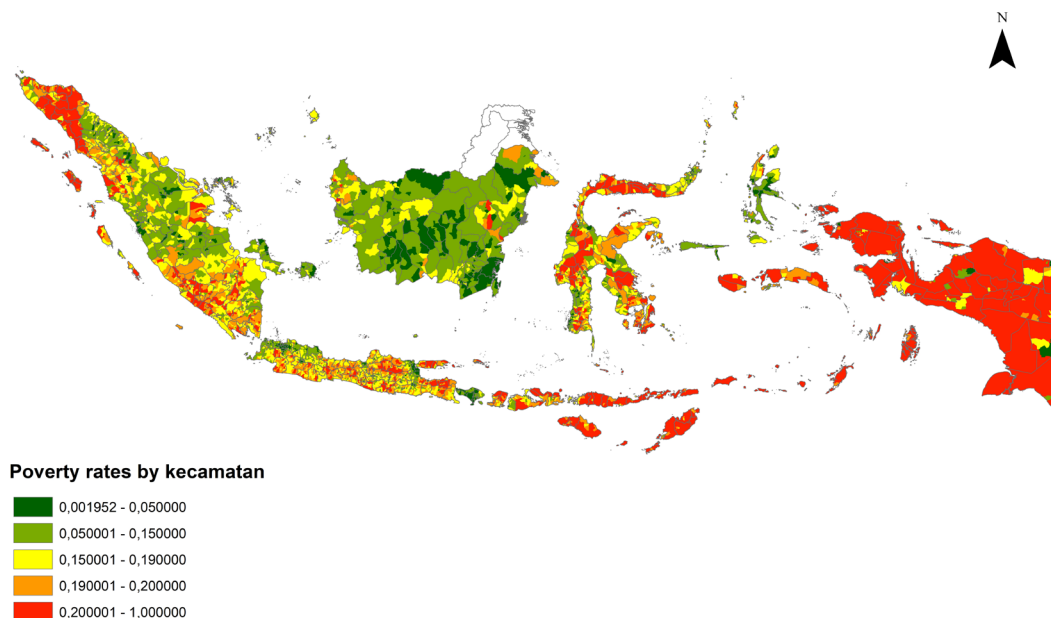
Regresi spasial lag didefinisikan sebagai:

$$y = \rho W y + x \beta + e$$

Persamaan reduksi model spasial lag adalah:

$$(I - \rho W)y = x \beta + e$$

Gambar 1. Distribusi Kemiskinan Spasial di Tingkat Kecamatan di Indonesia, 2015



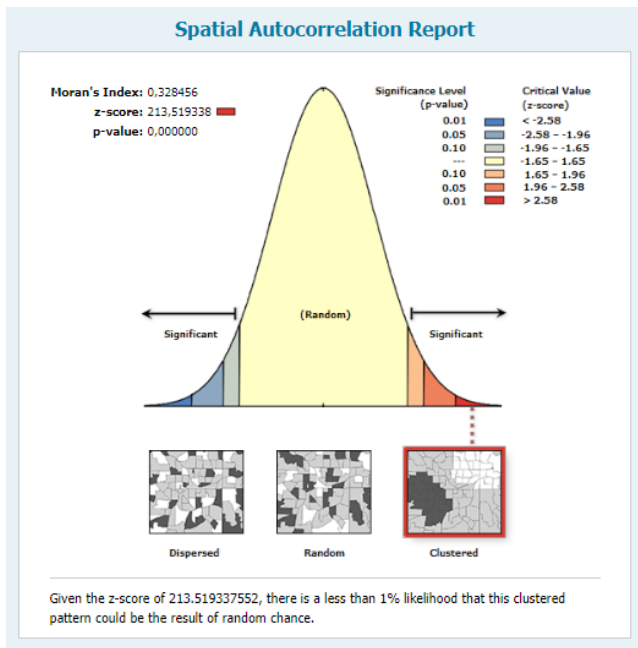
Sumber: Diolah dari Data Kemiskinan dan Penghidupan (SMERU, 2015)

menghasilkan skor signifikan secara statistik dari global Moran's I, yaitu 0,329 dengan nilai p 0,0000 (Gambar 2). Global Moran's I secara signifikan memverifikasi hipotesis tentang daerah miskin atau tidak miskin tersebar secara

Hasil dan Diskusi

1. Pengelompokan Kemiskinan di Tingkat Kecamatan
Gambar 1 menunjukkan distribusi kemiskinan di tingkat kecamatan. Kluster kemiskinan dapat diidentifikasi secara visual di (1) timur; (2) selatan; (3) ujung atas barat, dan beberapa kluster kecil tersebar di sekitar Pulau Jawa dan Sumatera. Peta Choropleth sederhana ini menunjukkan tanda-tanda bahwa sebaran kemiskinan tidak menyebar secara tidak beraturan melainkan cenderung terkonsentrasi pada area tertentu.

Gambar 2. Pengukuran Autokorelasi Spasial Global di Tingkat Kecamatan di Indonesia, 2015

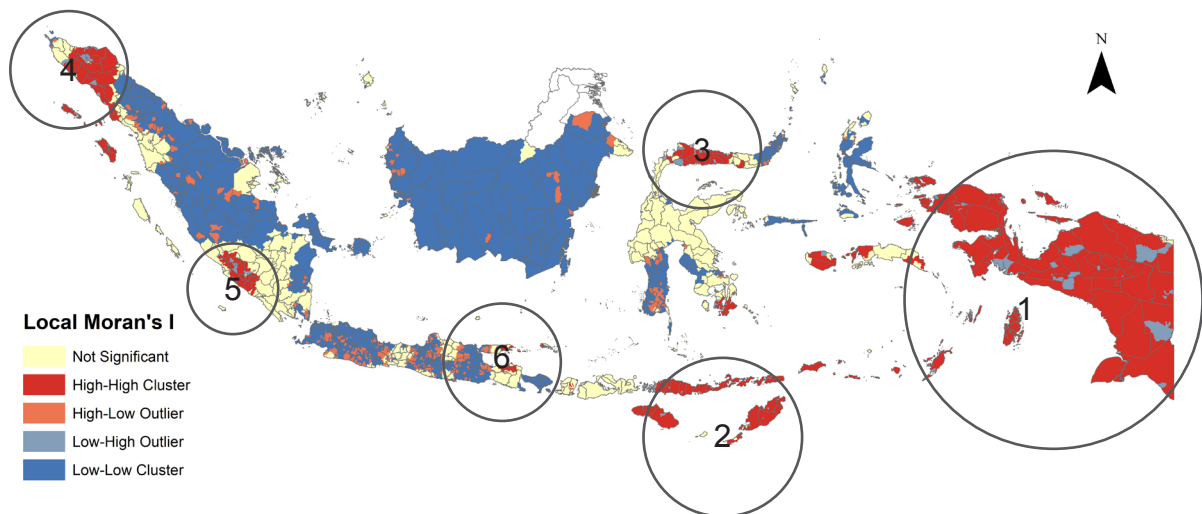


Sumber: Diolah dari Data Kemiskinan dan Penghidupan (SMERU, 2015)

Selanjutnya, dilakukan penguraian korelasi spasial global untuk menurunkan cakupan geografis menggunakan LISA yang hasilnya ditunjukkan pada Gambar 3. Prioritas perhatian sebaiknya diberikan kepada kelompok

kemiskinan tinggi, yang ditunjukkan angka 1 sampai 6 pada Gambar 3.3. Kelompok tersebut terletak di Papua (1), Nusa Tenggara Timur (2), Gorontalo (3), Aceh (4), Bengkulu (5), dan Jawa Timur (6).

Gambar 3. Persebaran Klaster Kemiskinan di Indonesia, 2015



Sumber: Diolah dari Data Kemiskinan dan Penghidupan (SMERU, 2015)

Kajian ini juga menjalankan regresi spasial lag untuk memperkirakan korelasi antara kelompok kemiskinan di tingkat kecamatan dan variabel spasial lainnya. Hasilnya adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Hasil Regresi Spasial Lag

Model autoregresif spasial	Jml observasi = 6817		
(perkiraan kemungkinan maksimum)	Wald chi2(14) = 1885,64		
	Prob > chi2 = 0,0000		
Variabel Dependan = p0	Coef.	Std. Err.	P> z
Bagian desa dengan jaringan sungai	-0,008	0,003	0,012
Bagian desa dengan jaringan irigasi	-0,007	0,003	0,013
Bagian desa dengan pekerjaan utama pertanian	0,069	0,004	0,000
Bagian desa dengan jaringan jalan yang dapat diakses sepanjang tahun	-0,010	0,004	0,021
Bagian desa yang memiliki akses listrik PLN*	-0,050	0,005	0,000
Bagian desa yang terletak di daerah pegunungan	0,007	0,003	0,027
Bagian desa yang berbatasan dengan laut	0,010	0,004	0,004
Bagian desa yang terletak di atau sekitar hutan	0,014	0,003	0,000
Jarak rata-rata dari pasar permanen ke desa	0,000	0,000	0,000
Jarak rata-rata dari fasilitas kesehatan masyarakat ke desa	0,000	0,000	0,613
Jarak rata-rata dari tempat praktik dokter ke desa	0,001	0,000	0,000
Jarak rata-rata dari praktik bidan ke desa	0,000	0,000	0,064
Jarak rata-rata dari SD ke desa	0,000	0,000	0,024
Jumlah rata-rata desa yang mengalami bencana alam dalam tiga tahun terakhir	-0,006	0,002	0,016
<i>Intercept</i>	0,120	0,009	0,000
Rho	0,138	0,002	0,000
sigma2	0,003	0,000	0,000

Sumber: Analisis peneliti (2019)

Untuk lebih memahami faktor-faktor penentu kluster kemiskinan spasial di tingkat kabupaten, dilakukan juga beberapa analisis terpisah untuk wilayah kluster tinggi, yaitu kluster Aceh dan kluster Papua yang mewakili wilayah barat dan timur.

Kajian ini menggunakan metode kuadrat terkecil (*ordinary least square/OLS*) di 155 kecamatan untuk menguji faktor-faktor yang memengaruhi kluster dengan kemiskinan tinggi di Aceh. Ditemukan korelasi yang signifikan antara kemiskinan dan pertanian, akses ke fasilitas kesehatan, serta akses terhadap pelayanan dokter (**Tabel 1**).

Berbeda dengan kluster dengan kemiskinan tinggi di Aceh, hasil regresi OLS pada kluster dengan kemiskinan tinggi di Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa terdapat korelasi yang signifikan antara kemiskinan dan akses irigasi, topografi, pasar, fasilitas kesehatan dan pelayanan dokter, serta akses terhadap pendidikan.

“Dengan menemukan kelompok kemiskinan dan faktor-faktor yang berkontribusi terhadap kemiskinan, program yang lebih efektif dapat dilaksanakan untuk mendorong upaya pengentasan kemiskinan.”

KESIMPULAN

Studi ini menemukan bahwa kemiskinan di tingkat kecamatan di Indonesia terkelompokkan atau terklasterkan. Setiap klaster memiliki keadaan geografis yang berbeda. Oleh karena itu, diperlukan analisis spasial di tingkat lokal untuk menentukan karakteristik geografis tertentu yang terkait dengan kemiskinan.

Faktor-faktor spasial seperti pertanian, alam (dataran tinggi, hutan, laut, dan sungai), infrastruktur (akses jalan dan ketersediaan irigasi), akses ke fasilitas (kesehatan, pendidikan, dan ekonomi) secara signifikan berkorelasi dengan pengelompokan kemiskinan. Dengan menemukan klaster-klaster kemiskinan dan faktor penyebabnya, program dapat dilaksanakan dengan lebih efektif untuk mendorong upaya penanggulangan kemiskinan.





ARTIKEL 03

PEMUTAKHIRAN DATA TERPADU KESEJAHTERAAN SOSIAL: SEBUAH UPAYA PERBAIKAN MENUJU Keadilan SOSIAL PADA MASA PANDEMI COVID-19³

“DTKS ini merupakan data yang sangat berharga bagi negara. Oleh karena itu, perlu tata kelola dan pengawasan yang baik.”
K.H. Ma’ruf Amin, Wakil Presiden Republik Indonesia

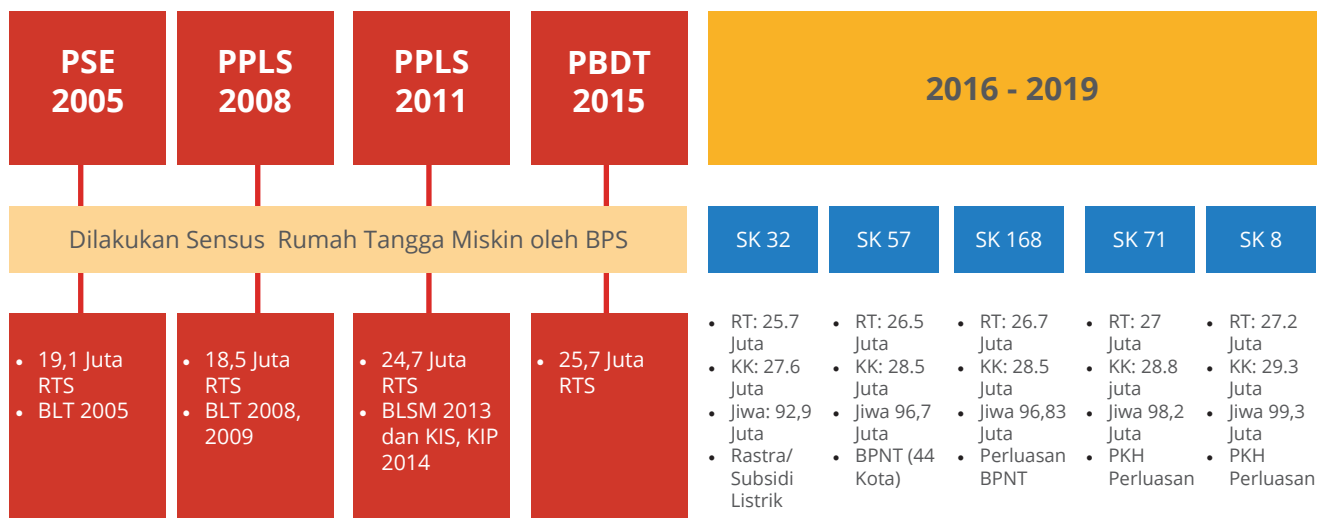
Pemerintah dari tahun ke tahun terus berupaya dan berinovasi menyusun program untuk mengentaskan kemiskinan. Dalam menyusun kebijakan strategis program tersebut, pemerintah memanfaatkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) sebagai acuan dasar dalam membuat perencanaan dan menentukan

sasaran program serta kebutuhan anggarannya. Sebelum data ini terbentuk, masing-masing pelaksana program di pemerintahan menggunakan data yang berbeda-beda, sehingga di lapangan program sering tumpang-tindih dan tidak optimal.

³ Artikel ini ditulis oleh Budi Haryanto (Knowledge Production Associate) yang diolah dari berbagai sumber dan publikasi yang terkait dengan kebijakan pemerintah dalam merespons pandemi Covid-19.

Gambar: Pembentukan Basis Data Terpadu

SEJARAH DATA TERPADU



Sumber: Unit Basis Data Terpadu TNP2K, 2020

Sebagai data rujukan bagi para penyusun program, kualitas DTKS sangat penting untuk dijaga dan harus terus disempurnakan. Pada Juli 2020, pemerintah melalui Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Keuangan menyepakati terbitnya Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri Nomor: 360.1/KMK/2020, Nomor: 1 Tahun 2020, dan Nomor: 460-1750 Tahun 2020 tentang Dukungan Percepatan Pemutakhiran Data Terpadu Kesejahteraan Sosial oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Melalui SKB ini, pemerintah daerah didorong untuk berpartisipasi aktif melakukan pendataan terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat di wilayahnya. Selain itu, tiga kementerian tersebut menyepakati untuk melakukan koordinasi antarlembaga dan memanfaatkan data secara bersama serta bersinergi dalam penanggulangan pandemi Covid-19.²

Upaya pemutakhiran DTKS perlu diapresiasi mengingat kondisi sosial ekonomi masyarakat saat pandemi Covid-19 bergerak sangat dinamis. Diberlakukannya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan sejumlah pembatasan lainnya membuat masyarakat yang bekerja di sektor informal mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan ekonominya.

Sebanyak 24 persen masyarakat harus berhenti bekerja, sedangkan mereka yang tetap bekerja, sekitar 64 persen, berkurang pendapatannya akibat pandemi Covid-19.

Hingga saat ini, jumlah kasus penularan Covid-19 di Indonesia masih terus meningkat dan belum menunjukkan tanda-tanda mereda. Jumlah orang meninggal karena terpapar virus corona hingga akhir September 2020 mencapai lebih dari 10.000.³ Penambahan kasus juga terus meningkat. PSBB yang sebelumnya sempat dilonggarkan, kini dikencangkan lagi di sejumlah wilayah karena kasus penularan selama masa "new normal" justru mengalami peningkatan yang tajam dari hari ke hari.

Pandemi ini menyerang secara universal dan berdampak terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat dari berbagai kelas. DTKS yang saat ini dikelola oleh Pusata Data dan Informasi Kementerian Sosial (Pusadatin Kemensos), hanya memuat data 40 persen masyarakat dengan kondisi sosial ekonomi terbawah dan dirancang untuk mendukung penyusunan program penanggulangan kemiskinan saat kondisi normal. Sehingga, tidak memadai untuk mendukung seluruh kebutuhan data guna menjangkau masyarakat terdampak pada kondisi khusus seperti pandemi saat ini.

² Survei Bank Dunia, 2020.

³ Lihat <https://covid19.go.id/peta-sebaran>.

Menurut tim Unit Pemanfaatan Basis Data Terpadu Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, untuk menghadapi pandemi ini, diperlukan paling tidak 60-80 persen data penduduk yang dilengkapi dengan kondisi sosial ekonominya. Dengan demikian, masyarakat yang jatuh miskin akibat guncangan pandemi dan tidak tercatat dalam DTKS dapat segera tertangani.

Selain itu, dibutuhkan akan kecepatan dari kebermanfaatan data juga sangat penting. Hal ini mengingat proses normal registrasi seseorang dapat masuk ke dalam DTKS cukup memakan waktu karena harus melalui serangkaian proses setelah pendaftaran dilakukan.

TNP2K terus mendorong upaya dibentuknya suatu basis data yang lebih luas dan dapat digunakan untuk menyusun suatu program guna mengatasi kondisi darurat dan situasi yang membutuhkan kekhususan. Data tersebutlah yang nantinya disebut sebagai data sosial registry. Data ini dapat digunakan untuk meminimalisasi guncangan kondisi sosial ekonomi di masyarakat apabila terjadi situasi tidak normal. Selain itu, kecepatan dalam proses penyerapan data dari masyarakat juga harus bisa lebih baik, seperti dengan memotong jalur birokrasi atau dengan tools yang efektif.

Dengan memiliki data yang lebih luas, para penyusun program diharapkan dapat lebih cepat dalam menentukan respons dan langkah pemodelan yang tepat untuk penanganan dan pemulihannya serta keterjangkauan dan ketetapan sasaran program. Idealnya, untuk mengelola data dalam kapasitas yang luas seperti data social registry nantinya, dibutuhkan suatu badan tersendiri yang mengelola secara khusus dan membuat studi-studi yang terkait dengan data. Selain itu, dibutuhkan payung hukum formal yang mumpuni untuk pembentukannya.

Saat ini pemerintah terus berupaya untuk menjangkau masyarakat yang terdampak di luar DTKS dengan berbagai inovasi. Sumber-sumber data relevan non-DTKS yang memungkinkan untuk digunakan seperti data BPJS Kesehatan, data program Prakerja, data penerima subsidi listrik daya 450 VA, dan data Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (BLT-DD), dapat diolah sebagai data alternatif untuk mendukung data utama, yakni DTKS. Saat ini, tim Unit Pemanfaatan Basis Data Terpadu TNP2K yang tergabung bersama Pokja Data sedang menyusun konsep

percontohan yang akan digunakan untuk pemutakhiran DTKS secara besar-besaran pada 2021.

TNP2K sendiri di dalam tim Pokja Data bertanggung jawab melakukan pemantauan dan evaluasi untuk menjaga kualitas pelaksanaan kebijakan perbaikan data sosial ekonomi. Misalnya, menyusun ketentuan bagaimana data tersebut dikelola dengan benar dan kualitasnya terus terjaga. TNP2K dapat membantu semua tugas yang telah dikategorikan berdasarkan tugas pokok dan fungsi pihak-pihak terkait, namun prioritas utamanya adalah memastikan kualitas DTKS.

Selain itu, tim Unit Pemanfaatan Basis Data Terpadu TNP2K dapat memberikan pendampingan dan melakukan supervisi terhadap pihak-pihak terkait, khususnya pemerintah daerah yang hendak menggunakan DTKS sebagai bahan perencanaan dan penyusunan program penanggulangan kemiskinan di wilayahnya. Pendampingan ini perlu diberikan mengingat tidak semua pemda memahami cara pengolahan data. Menjadi sangat penting untuk memastikan mereka benar-benar memahami DTKS dan dapat memanfaatkannya sebaik mungkin.

“ Untuk menghadapi pandemi ini, diperlukan paling tidak kurang lebih 60-80 persen data penduduk yang dilengkapi dengan kondisi sosial ekonominya. Sehingga, masyarakat yang jatuh miskin akibat guncangan pandemi dan tidak tercatat dalam DTKS dapat segera tertangani.”

– Unit Pemanfaatan Basis Data Terpadu TNP2K

RESPONS SENSITIF GENDER TERHADAP PANDEMI COVID-19⁴

Pandemi Covid-19 tak hanya menimbulkan krisis kesehatan dan ekonomi. Pandemi juga telah mengubah praktik-praktik sosial yang ada di masyarakat. Kini banyak muncul kebiasaan baru, seperti bekerja dari rumah atau *work from home*, sekolah online, hingga penerapan protokol jaga jarak. Singkatnya, pandemi berdampak besar pada hampir seluruh lapisan masyarakat. Tapi dampaknya terhadap perempuan dan laki-laki tidak sama.

Sebetulnya, gender bukanlah penanda sosial utama yang menyebabkan kesenjangan dalam krisis ini. Kelas sosial lebih banyak berperan dalam menentukan besarnya dampak Covid-19 yang dialami seseorang. Pembatasan sosial berskala besar (PSBB), misalnya, sangat berdampak pada pendapatan pekerja di sektor informal serta usaha mikro dan kecil (UMK). Adapun masyarakat menengah ke atas di sektor formal tetap dapat bekerja dari rumah. Kelas sosial juga berdampak pada perbedaan kemampuan seseorang untuk membatasi mobilitasnya demi menghindari penularan Covid-19. Selain itu, terdapat pula kesenjangan akses ke fasilitas kesehatan di antara kelompok sosial tersebut. Misalnya, lebih dari 30 persen keluarga dari kelompok 10 persen termiskin di Indonesia tidak memiliki asuransi kesehatan. Sedangkan di kelompok 10 persen keluarga terkaya angkanya 17 persen.

Meski demikian, tak berarti bahwa gender tak memberikan pengaruh. Di tengah pandemi, walaupun perempuan menghadapi masalah serupa dengan laki-laki seperti kehilangan pekerjaan, jatuh miskin, hingga

mengalami exclusion error dalam penerimaan bantuan sosial, tetapi perempuan menghadapi sejumlah masalah yang membuat mereka semakin rentan.

Misalnya, sebanyak 74 persen pekerja di bidang kesehatan adalah perempuan. Hal ini membuat perempuan lebih rentan terpapar Covid-19 daripada laki-laki. Selain itu, ditutupnya sekolah berpotensi menambah beban kerja domestik perempuan di rumah. Selain mengurus rumah dan kadang juga bekerja, perempuan masih harus mengambil peran sebagai pengajar dan pengasuh anak. Di Indonesia, sekitar 39 persen perempuan yang bekerja memiliki setidaknya satu anak yang duduk di bangku sekolah dasar. Beban yang berat itu belum ditambah dengan meningkatnya risiko kekerasan pada perempuan selama masyarakat berdiam diri di rumah saat pandemi ini.

Kondisi yang dialami perempuan ini memunculkan pertanyaan: sudahkah kebijakan publik yang lahir selama pandemi memperhatikan berbagai masalah yang dihadapi perempuan?

⁴ Artikel ini ditulis oleh Zahra Amalia Syarifah (peneliti kualitatif TNP2K) pada September 2020.

Sebelum pandemi pun, perempuan lebih rentan miskin dan belum terlindungi. Misalnya, belum ada program bantuan yang spesifik menasar perempuan. Masalah ini dipersulit dengan kenyataan bahwa kebijakan yang dirancang untuk melindungi kesejahteraan perempuan tidak bisa bersifat *"one size fits all"* karena adanya persimpangan berbagai identitas sosial. Perempuan lanjut usia atau lansia, misalnya, memiliki kebutuhan dan menghadapi tantangan yang berbeda dengan perempuan pekerja yang sedang hamil. Dalam pandemi, berbagai masalah kerentanan perempuan yang sudah ada sebelumnya, diperparah dengan meningkatnya angka kemiskinan.

Saat ini, kemiskinan dan ketimpangan meningkat karena banyak masyarakat lapis bawah kehilangan mata pencariannya. Menurunnya pendapatan selama pandemi membuat ekspansi fiskal melalui bantuan sosial menjadi solusi utama untuk menolong rumah tangga miskin serta UMK. Karena konsumsi rumah tangga menyumbang 62 persen dari produk domestik produk Indonesia, bantuan sosial diharapkan membantu meningkatkan konsumsi masyarakat dan menjadi penggerak perekonomian nasional. Oleh karena itu, bantuan sosial mendapatkan porsi belanja terbesar dalam program pemulihan ekonomi nasional pada 2020.

Ekspansi fiskal tersebut memungkinkan perluasan cakupan dan penambahan nominal program bantuan sosial reguler seperti Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Sembako kepada lebih banyak keluarga penerima manfaat yang tercatat di dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). DTKS yang berisi daftar nama dan alamat 40 persen keluarga dengan status sosial ekonomi terbawah, memainkan peran penting sebagai instrumen penargetan bantuan sosial di masa pandemi.

Selain perluasan program yang sudah ada, beberapa program baru seperti Bantuan Sosial Tunai dan Bantuan Sembako turut diluncurkan untuk membantu keluarga miskin dan rentan yang belum menerima bantuan secara reguler. Melalui ekspansi fiskal ini, bantuan sosial di Indonesia dapat menjangkau warga rentan yang belum tercatat dalam DTKS. Perluasan ini dinilai penting karena pandemi Covid-19 membuat penduduk yang berada sedikit di atas kategori rentan yang diperkirakan masuk

ke dalam kategori 40-60 persen keluarga dengan kondisi sosial ekonomi terbawah tiba-tiba kehilangan sebagian atau bahkan seluruh pendapatannya.

Sayangnya, meski pemerintah telah meluncurkan berbagai program perlindungan sosial terkait Covid-19, *exclusion error* masih terjadi sehingga mereka yang berhak menerima bantuan masih kerap terlewatkan. Hal ini masih ditambah dengan belum adanya program bansos yang khusus menasar perempuan. Padahal dalam krisis seperti ini, memastikan perempuan miskin dan rentan mendapatkan bantuan yang memadai sangatlah penting untuk mempertahankan tingkat konsumsi mereka. Namun, hal yang perlu diingat dalam menyikapi masalah-masalah tersebut adalah bahwa kita harus membedakan antara persoalan penargetan bantuan untuk perempuan serta realisasi program-program yang dirancang khusus untuk mereka.

Terkait masalah penargetan bantuan, saat ini pemerintah tengah berupaya untuk memperbaiki DTKS sebagai instrumen utama dalam penyasaran. Ke depan, perbaikan ini diharapkan dapat menghasilkan sebuah *social registry* yang dapat secara dinamis diperbarui demi menjaga akurasi penyasaran bantuan sepanjang waktu. Sistem pembaruan yang dinamis ini juga berarti bahwa *exclusion error* yang membuat kelompok rentan yang belum tersentuh bantuan akan dapat ditekan. *Social registry* ini rencananya akan siap untuk digunakan pada akhir 2021.

Terkait kurangnya program bantuan yang spesifik menasar perempuan, sebenarnya program yang ada saat ini sudah memprioritaskan perempuan dan kelompok rentan lain seperti anak, lansia, dan penyandang disabilitas. Misalnya, bantuan PKH diprioritaskan untuk ibu hamil dan keluarga dengan balita demi menjaga kesejahteraan dan kesehatan mereka. Selain itu, bantuan PKH juga diberikan langsung kepada perempuan dalam rumah tangga. Harapannya, dengan memprioritaskan perempuan dan memberikan bantuan secara langsung pada mereka, maka perempuan akan mendapatkan otoritas lebih dalam pemanfaatan bantuan sosial.

Meski sudah memprioritaskan perempuan, program bantuan bersyarat seperti PKH dinilai dapat menjadi beban tambahan alih-alih memberi mereka otoritas lebih. Meski sebagian peneliti berpendapat bahwa bantuan tunai berdampak positif bagi perempuan, beberapa studi lain menunjukkan bahwa transfer bersyarat sebenarnya dapat memperkuat peran tradisional gender dan meningkatkan beban mereka. Misalnya, untuk menerima PKH, keluarga penerima manfaat harus rutin membawa balita di rumah mereka ke fasilitas kesehatan. Biasanya tugas tersebut harus dipikul wanita.

Selain itu, meski jumlah penerimanya sudah diperluas dari 9,2 juta menjadi 10 juta keluarga penerima manfaat, cakupan PKH masih sangat terbatas pada 20 persen keluarga dengan kondisi sosial ekonomi terbawah. Padahal masih banyak perempuan miskin dan rentan di atas kategori tersebut yang belum mendapatkan bantuan. Terlebih lagi, karena DTKS terakhir diperbarui pada 2015, data calon penerima manfaat dalam DTKS tak lagi akurat.

Dengan adanya masalah-masalah tersebut, mendesain program baru khusus untuk perempuan akan menjadi tugas berat bagi pemerintah karena banyaknya hal yang perlu dipertimbangkan. Mulai dari memastikan ketepatan sasaran program, mempertimbangkan dampak yang tak diinginkan dari berjalannya sebuah program, hingga merancang mekanisme penyaluran bantuan. Padahal, pandemi ini menuntut pengambilan kebijakan secara cepat demi meminimalisasi dampak ekonomi dan kesehatan Covid-19. Dalam situasi seperti ini, dibutuhkan sebuah program yang mampu menjangkau perempuan yang belum menerima bantuan dan yang dapat diimplementasikan secara fleksibel.

Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (BLT-DD) adalah salah satu program jaminan sosial yang diluncurkan pemerintah untuk melindungi masyarakat miskin dan rentan dari dampak pandemi Covid-19. Demi memaksimalkan cakupan bantuan sosial, bantuan keuangan yang bersumber dari dana desa ini ditujukan bagi masyarakat miskin dan rentan yang belum menerima bantuan dari skema jaminan kesejahteraan sosial lain seperti PKH, Program Sembako, dan Kartu Prakerja. Dalam situasi normal, pemanfaatan dana desa merupakan otoritas pemerintah desa. Namun dengan

ditetapkannya peraturan perundangan terkait mitigasi Covid-19, kini pemanfaatan dana desa untuk bantuan sosial dan berbagai program pemulihan ekonomi dapat diprioritaskan.

Untuk menentukan daftar penerima bantuan, relawan atau Satuan Tugas Covid-19 di level desa dikerahkan untuk mengidentifikasi keluarga-keluarga miskin dan rentan yang belum menerima bantuan sosial reguler. Prioritas diberikan kepada rumah tangga yang dikepalai perempuan, lansia, dan penyandang disabilitas sebagai calon keluarga penerima manfaat BLT-DD. Hasilnya, meski tak dirancang khusus untuk perempuan, namun BLT-DD ternyata dapat menjangkau perempuan miskin dan rentan yang belum tercatat sebagai penerima bantuan reguler.

Pada awal Juli 2020, sebanyak 71.065 desa atau 95 persen dari 74.835 desa di Indonesia telah melaksanakan penyaluran BLT-DD dengan total dana mencapai Rp4,53 triliun (atau persisnya Rp4.532.418.600.000). Sebanyak 7.554.031 keluarga menjadi penerima manfaat program tersebut. Dari jumlah itu, sebanyak 2.341.750 keluarga atau setara dengan 31 persen dari seluruh penerima BLT-DD merupakan keluarga yang dikepalai perempuan.

Tak hanya terbatas sebagai penerima bantuan BLT-DD, perempuan kepala keluarga juga turut dilibatkan dalam proses pembangunan desa. Misalnya, perempuan kepala keluarga turut berpartisipasi dalam musyawarah desa untuk ikut memutuskan pemanfaatan dana desa dalam berbagai program mitigasi dan pemulihan Covid-19.

Dalam pandemi ini, BLT-DD tak hanya mampu menjadi sebuah solusi yang fleksibel dan efektif dalam menjangkau perempuan miskin dan rentan yang belum tercakup bantuan reguler, namun program ini juga menunjukkan bagaimana masyarakat desa dapat digerakkan dalam implementasi program—terutama dalam penargetan bantuan.

Desentralisasi kebijakan seperti dalam tata kelola dana desa saat pandemi ini, berdasar pada anggapan bahwa masyarakat lokal memiliki pengetahuan lebih baik daripada pemerintah pusat mengenai daerahnya masing-masing. Pendekatan berbasis masyarakat lokal seperti itu sebelumnya telah dilakukan saat

pemerintah mengandalkan forum konsultasi publik (FKP) untuk memutakhirkan DTKS pada 2015 dan dalam penargetan manfaat untuk program-program seperti PKH dan bantuan pangan Raskin/Rastra. Melalui FKP, masyarakat lokal dapat dengan efektif mengumpulkan informasi tentang keluarga miskin yang belum tercatat dalam daftar penerima bantuan saat pemerintah pusat kesulitan mengidentifikasi mereka melalui survei.

Krisis kali ini mendorong jutaan warga Indonesia ke dalam kemiskinan dan sebagian lainnya dalam kerentanan. Kelompok miskin baru inilah yang masih kerap terlewatkan dalam DTKS dan tak tersentuh bantuan sosial meski membutuhkan. Di sinilah kerja sama antara pemerintah dan masyarakat di level komunitas lokal berperan penting dalam meningkatkan akurasi penyaluran dan efektivitas bantuan sosial di bawah tekanan waktu.

Terlepas dari capaian BLT-DD dalam menjangkau perempuan miskin dan rentan yang masih terlewatkan oleh program bantuan reguler di masa pandemi ini, program ini masih bersifat komplementer dan bukanlah merupakan sebuah fitur permanen dalam sistem perlindungan sosial Indonesia. Ini berarti bahwa selepas masa pemulihan krisis perempuan dan kelompok rentan penerima BLT-DD tak akan lagi mendapatkan perlindungan yang sama dengan saat ini.

Semestinya masa pandemi ini menjadi sebuah titik balik. *New normal* atau kebiasaan baru seharusnya tidak diartikan sebagai harapan untuk kembali ke situasi sebelum pandemi dengan sistem perlindungan sosial yang belum sepenuhnya melindungi perempuan. Pandemi Covid-19 ini layaknya menjadi kesempatan untuk mereformasi sistem perlindungan sosial kita demi merealisasikan jaminan kesejahteraan sosial yang lebih komprehensif bagi perempuan dan kelompok rentan lainnya.

MENGGUNAKAN PEMBAYARAN TUNAI BERSYARAT UNTUK MENCEGAH KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN: BUKTI DAN PEMBELAJARAN DARI KALIMANTAN BARAT ⁵

Kebakaran hutan dan lahan telah menjadi sumber utama emisi dan deforestasi serta menyebabkan masalah kesehatan di Indonesia. Akan tetapi kebijakan pencegahan karhutla hingga saat ini belum efektif dan berkelanjutan, terutama karena api merupakan metode termurah yang telah lama menjadi praktik tradisional pembukaan lahan pertanian. Di tahun 2020, pandemi COVID-19 berpotensi untuk memperburuk bencana kebakaran melalui realokasi dana kesiapsiagaan bencana, karantina wilayah dan berkurangnya pemantauan hutan. Pandemi juga telah mendorong terjadinya de-urbanisasi yang memberi tekanan pada ekonomi pedesaan dan meningkatkan ketergantungan masyarakat pada sektor pertanian yang dapat mendorong lebih banyak pembakaran ilegal.



⁵ Artikel ini merupakan ringkasan dari Kertas Kerja TNP2K yang berjudul "Fight Fire With Finance: A Randomized Field Experiment To Curtail Land-Clearing Fire In Indonesia" yang ditulis oleh Sudarno Sumarto, Ryan B. Edwards, Walter P. Falcon, Gracia Hadiwidjaja, Matthew M. Higgins, dan Rosamond L. Naylor pada Juli 2020 yang kemudian diintisarikan oleh Gracia Hadiwidjaja.

Pembayaran jasa ekosistem - *payment for ecosystem services* (PES) telah menuai popularitas dalam beberapa tahun terakhir. Kebijakan ini mencakup transfer fiskal ekologis, serta inisiatif terkait deforestasi dan degradasi lahan seperti REDD yang berupaya mendorong konservasi melalui kompensasi tunai, penalti, ataupun mata pencaharian alternatif. Pertanyaan yang masih belum terjawab dengan adanya kebijakan tersebut adalah efektivitas skema insentif fiskal dalam mengurangi kebakaran dengan adanya hak kepemilikan lahan yang rumit, fluktuasi penggunaan lahan, dan tingkat pembangunan yang masih tertinggal di Indonesia.

Peneliti dari Universitas Stanford, Universitas Nasional Australia, dan TNP2K melakukan uji coba acak terkontrol (*randomized controlled trial*-RCT) berskala besar dengan bermitra bersama pemerintah desa di Kalimantan Barat. Studi ini dilakukan untuk menguji efektivitas pendekatan transfer tunai bersyarat di tingkat desa dalam mengurangi kebakaran akibat pembukaan lahan. Eksperimen ini juga bertujuan untuk memberikan dasar analitis dalam memahami peran insentif ekonomi sebagai bagian dari kebijakan pencegahan kebakaran di Indonesia. Studi ini mencakup sekitar 90.000 rumah tangga di 275 desa di 4 kabupaten di Kalimantan Barat dan dalam sepengetahuan kami, merupakan eksperimen pertama yang mengevaluasi insentif pembayaran berdasarkan kinerja dalam mengatasi kebakaran hutan yang berfokus pada implementasi di tingkat desa.

Temuan empiris kami menunjukkan bahwa desa merespon secara positif dan mengubah beberapa perilaku mereka dengan adanya insentif ekonomi. Akan tetapi insentif yang tidak disertai kebijakan lainnya tidak cukup untuk menekan bencana kebakaran di Indonesia selama periode studi kami yaitu, musim kebakaran tahun 2018. Meskipun program kami menawarkan jumlah pembayaran bersyarat yang relatif besar, keuntungan pribadi yang diperoleh rumah tangga dari pembakaran mengalahkan keuntungan komunal yang diperoleh desa tanpa membakar. Kami menyimpulkan bahwa insentif tidak berdampak besar dalam mengurangi kebakaran, meskipun terdapat beberapa bukti perubahan perilaku, seperti pembentukan regu pemadam kebakaran. Kami juga menemukan bahwa pengaruh variasi iklim,

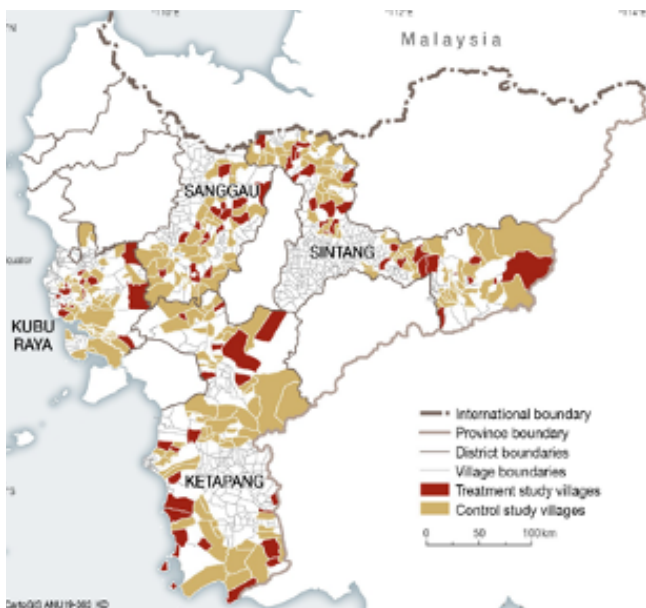
kebijakan pemerintah tentang otoritas hutan, kepadatan penduduk, praktik budaya, dan faktor ketidaksengajaan terhadap tingkat penggunaan api lebih besar daripada pengaruh dari adanya insentif pembayaran bersyarat.

Desain Studi

Studi kami mengukur dampak transfer tunai untuk mengurangi kebakaran yang umumnya berlangsung pada bulan Juli sampai dengan Desember di Kalimantan Barat, melalui kontrak PES kepada pemerintah desa. Studi kami secara acak memilih 75 desa (Gambar 1) sebagai desa program dan 200 desa sebagai desa pembandingan atau kontrol. Tingkat kebakaran (*hotspot*) dipantau dari luar angkasa dengan data satelit penginderaan jauh. Studi kami berfokus pada empat kabupaten rawan kebakaran — Kubu Raya, Ketapang, Sanggau, dan Sintang.

Program insentif kami memiliki tiga komponen: (a) pemberian informasi dan petunjuk tentang pencegahan kebakaran kepada desa, (b) hibah modal di muka sebesar Rp 10 juta (sekitar \$ 750) pada awal program untuk mengurangi kendala likuiditas dan membantu upaya pencegahan kebakaran, dan (c) pembayaran bersyarat *ex-post* sebesar Rp 150 juta (sekitar \$ 10.800, setara dengan sekitar 15 persen dari rata-rata anggaran desa) pada akhir musim kebakaran (31 Desember 2018) jika desa berhasil mencegah bencana kebakaran. Untuk menerima pembayaran *ex-post*, desa diwajibkan untuk tidak melakukan pembakaran dari bulan Juli – Desember (dengan pengecualian sejalan dengan UU No. 32 Tahun 2009) dan untuk segera memadamkan kebakaran yang terjadi secara alami. Pembayaran diberikan berdasarkan kinerja desa dalam mencegah bencana api, yang kami pantau melalui data satelit dan verifikasi lapangan. Dengan menggunakan citra hutan yang diambil satelit, kami mendeteksi terjadinya kebakaran hutan dengan melihat kontras tinggi antara piksel yang berdekatan. Fasilitasi desa dan pelatihan pencegahan kebakaran juga dilakukan di desa program sebelum kesepakatan PES ditandatangani oleh kepala daerah.

Untuk memastikan program kami telah menargetkan wilayah dengan risiko api tertinggi, kami membatasi sampel studi kami pada (a) di delapan kecamatan paling rawan kebakaran di setiap kabupaten, dan (b) desa yang memiliki titik api setidaknya di dua dari tiga tahun terakhir. Untuk mengukur keberhasilan desa, kami mengawasi proses dengan menghitung jumlah titik api di setiap wilayah desa dan tidak membedakan jenis kebakaran (misalnya, kebakaran alami atau pembukaan lahan). Setelah itu kami mengecualikan kebakaran yang tidak berbahaya dengan merekam durasi, skala, dan intensitas kebakaran, dan mengevaluasi apakah kebakaran terjadi di lokasi yang sama selama waktu yang berbeda, atau jika ada beberapa deteksi kebakaran tunggal atau terkait di seluruh area. Pengecualian bagi kebakaran tradisional kecil kami rasa perlu karena hal tersebut memiliki peranan penting dalam komunitas Dayak.



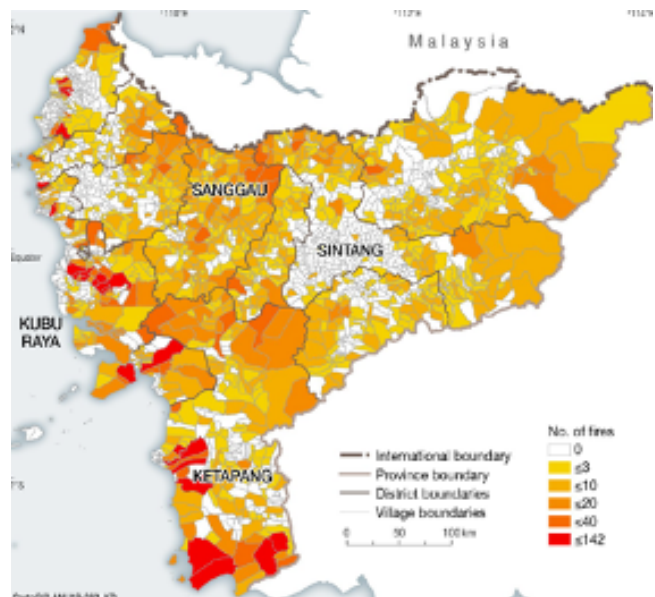
Ringkasan Temuan

- 21 dari 75 desa perlakuan (28%) bebas api sepanjang musim kemarau 2018. Meskipun persentase ini cukup memuaskan, 29% desa pada kelompok kontrol juga tidak mengalami kebakaran.** Secara statistik, probabilitas dan luas area kebakaran tidak dapat dibedakan antara kelompok program dan kontrol. Distribusi titik api yang terdeteksi pada kedua kelompok juga sangat mirip dan tidak ada dampak yang terlihat pada hilangnya tutupan pohon. Kami menyimpulkan bahwa keberadaan program kami tidak berpengaruh dalam mengurangi kebakaran melebihi apa yang diharapkan jika program tidak dilakukan. Hasil ini menggarisbawahi pentingnya kelompok kontrol untuk mengukur efektivitas kebijakan.
- Insentif ekonomi mendorong desa untuk meningkatkan perilaku pencegahan kebakaran dan alokasi sumber daya untuk kegiatan pencegahan kebakaran.** Probabilitas desa program untuk memiliki satuan tugas pencegahan kebakaran yang sebagian besar dibentuk setelah fasilitasi desa, lebih tinggi dua puluh persen dibandingkan dengan desa kontrol. Kami juga melihat peningkatan besar pada jumlah kelompok satuan tugas di desa, jumlah penduduk desa yang berpartisipasi dalam patroli kebakaran, dan frekuensi pelaksanaan patroli hutan. Namun, tidak ada peningkatan dipanggilnya petugas pemadam kebakaran dari luar desa (Manggala Agni).
- Program tidak memiliki dampak besar pada penurunan kebakaran terutama karena (a) rendahnya biaya untuk membersihkan lahan dengan apidan tingginya nilai (net present value) dari lahan yang dibuka, dan (b) kegagalan tindakan kolektif.** Hasil kunjungan lapangan dan data survei kami menunjukkan bahwa pemahaman dan minat masyarakat desa terhadap program kami sangat tinggi. Desa menggunakan hibah modal di muka untuk membeli peralatan pemadam kebakaran sederhana dan untuk mempekerjakan lebih banyak brigade pemantau api. Namun, ada perbedaan besar antara desa dengan kinerja terbaik dan terburuk dalam hal komitmen terhadap program. Perbedaan juga terlihat pada peran dan kepemimpinan kepala desa dan tokoh lokal lainnya.

4. Sembilan dari sepuluh desa yang kami wawancarai secara mendalam mengungkapkan bahwa api adalah satu-satunya metode pembukaan lahan yang digunakan masyarakat, dan ketersediaan lahan adalah faktor penentu terpenting dari keberlangsungan pembukaan lahan dengan api. Pembakaran adalah metode pembukaan lahan yang paling praktis dan murah dan sejumlah penduduk desa mengatakan bahwa pembukaan lahan hanya akan berhenti ketika lahan (lahan hutan) tidak lagi tersedia, terlepas dari tersedianya sumber pendapatan lain. Baik petani maupun perusahaan menggunakan api untuk mengkonversi hutan menjadi lahan pertanian kelapa sawit, karet, dan tanaman lainnya. Api juga digunakan di lahan gambut yang sengaja dikeringkan untuk bercocok tanam. Sejumlah masyarakat desa menyatakan bahwa pembakaran berguna untuk mengurangi keasaman tanah dan menghasilkan nutrisi bagi tanaman.

5. Kekompakan masyarakat, jumlah penduduk, dan luas desa lebih berpengaruh dibandingkan dengan tingkat kemiskinan dalam menentukan perilaku pembakaran di desa. Desa yang berhasil mencegah api rata-rata memiliki luas wilayah yang lebih kecil dan memiliki jumlah populasi sepertiga dari desa yang mengalami kebakaran. Kami juga menemukan variasi yang cukup besar diantara desa program dalam hal pengetahuan tentang studi kami. Walaupun proses pelatihan dilakukan secara identik di seluruh desa program, proses transfer informasi terbukti tidak memadai di beberapa komunitas. Desa kecil juga cenderung lebih kohesif dan memiliki informasi yang lebih baik daripada desa yang lebih besar. Eksperimen kami juga memiliki tingkat keberhasilan yang lebih tinggi pada desa dengan hubungan etnis yang lebih erat karena kunci dalam memangkan insentif kami pada dasarnya bergantung pada upaya kolektif.

Figure 2. Village Hotspot Detections in 2018



Implikasi Kebijakan

1. Dalam melaksanakan program penanggulangan kebakaran, perilaku positif akan sulit dicapai jika peserta tidak (a) mempercayai pelaksana program, (b) memahami program, atau (c) memiliki kapasitas untuk mengambil tindakan yang diperlukan untuk mengurangi kebakaran hutan. Berdasarkan pengalaman kami, bekerja sama dengan perwakilan dari TNP2K, pemerintah daerah, dan organisasi setempat membantu memastikan bahwa desa mempercayai organisasi pelaksana yang merupakan elemen penting dari keberhasilan sebuah program.
2. Pengendalian kebakaran membutuhkan tindakan pencegahan. Tingkat kebakaran pada desa program di tahun 2018 (yang juga disebabkan oleh El Nino) selama studi kami berlangsung hampir sama buruknya dengan tingkat kebakaran pada tahun 2015 (jika eksperimen kami dilakukan pada tahun 2016, terdapat kemungkinan bahwa jumlah titik panas tidak sebesar 2018). Setelah kebakaran besar 2015, seluruh desa telah diperintahkan untuk mengalokasikan sumber daya untuk kegiatan pencegahan kebakaran, tetapi desa berhenti melakukan alokasi setelah menghadapi musim kemarau yang lebih ringan pada tahun 2016. Meskipun biaya pencegahan kebakaran jauh lebih murah daripada penanggulangan api, konsep pencegahan kebakaran belum mendapatkan apresiasi dari banyak komunitas.

3. Ketersediaan metode alternatif pembukaan lahan yang terjangkau adalah kunci untuk mengurangi penggunaan api dalam pembukaan lahan. Net Present Value (NPV) dari lahan yang dibuka bergantung pada jenis tanah, biaya pembukaan, dan harga tandan buah sawit. Berbagai estimasi menyebutkan kisaran NPV antara US \$ 3,000 sampai dengan US \$ 20,000 per hektar. Sementara itu biaya pembukaan lahan secara mekanis membutuhkan biaya sekitar US \$ 150 hingga US \$ 180 per hektar, sedangkan biaya pembukaan lahan dengan cara pembakaran berkisar antara US \$ 3-5 per hektar. Program pemerintah, termasuk program perluasan sawah (cetak sawah), belum dapat menawarkan alternatif yang sama ekonomisnya dengan metode pembakaran. Oleh karena itu, penggunaan api kemungkinan besar akan tetap menjadi metode pembukaan lahan yang dominan sampai desa memiliki akses untuk mesin dari pihak swasta maupun pemerintah.
4. Jumlah rata-rata titik api pada desa sampel kami adalah 4 titik per desa. Meskipun jumlah ini relatif tinggi, rata-rata desa memiliki 400 rumah tangga. Hal ini berarti hanya sekitar 1% rumah tangga terlibat dalam menimbulkan api. Persepsi umum bahwa sebagian besar penduduk desa melakukan pembakaran merupakan persepsi yang salah. Hal ini menimbulkan pertanyaan yang lebih luas tentang metode carrot dan stick. Apakah skema insentif bersyarat di tingkat desa dapat secara efektif menanganai 1% rumah tangga yang melakukan pembakaran, atau akankah tekanan sosial dari masyarakat desa dan hukuman kepada pelaku pembakaran diperlukan untuk pencegahan api yang efektif?

Deskripsi studi yang lebih lengkap dapat dilihat pada:

Edwards, R.B., Falcon, W.P., Hadiwidjaja, G., Higgins, M.M., Naylor, R.L., and Sumarto, S. (2020) Fight fire with finance: a randomized field experiment to curtail land-clearing fire in Indonesia, TNP2K working paper. <http://tnp2k.go.id/downloads/fight-fire-with-finance:-a-randomized-field-experiment-to-curtail-land-clearing-fire-in-indonesia>

Hadiwidjaja, G., Falcon, W.P., Edwards, R.B., Higgins, M.M., Naylor, R.L., and Sumarto, S. (2020) Using Conditional Cash Payments to Curtail Land-Clearing Fires: A Cautionary Tale from Indonesia, TNP2K working paper.

Tulisan terkait studi kami dapat dilihat pada:

Edwards, R.B., Falcon, W. P., Higgins, M.M., and Naylor, R. L. (2020), "Causes of Indonesia's Forest Fires", World Development, March 2020.

Naylor, R., Higgins, M., Edwards, R.B, and Falcon, W.P. (2019), "Decentralization and the environment: Assessing Smallholder Oil Palm Development in Indonesia", *Ambio*, August 2019.

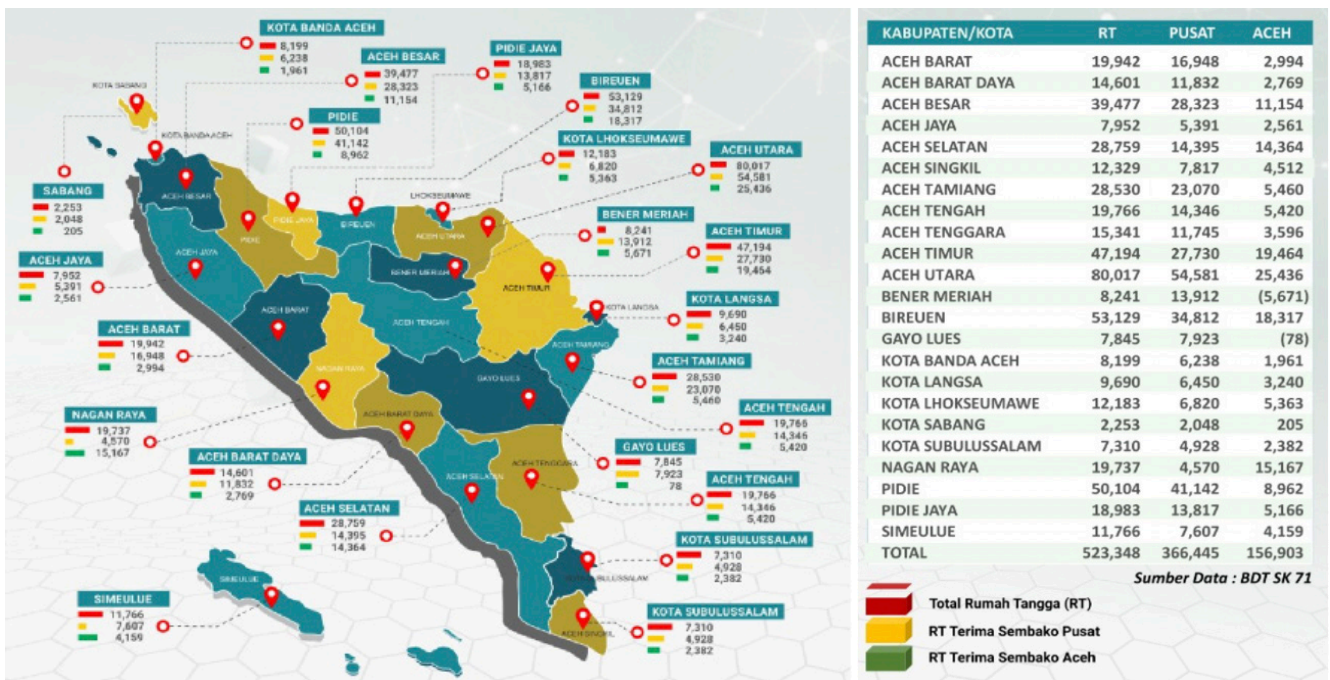
PENANGANAN KEMISKINAN DI ACEH PADA MASA PANDEMI⁶

“Bantuan pemerintah terhadap UKM dan IKM diharapkan mampu meningkatkan nilai tambah produk dari sektor primer, sehingga produk-produk yang dihasilkan bisa dijual dengan harga lebih tinggi. UKM dan IKM juga diharapkan mampu meningkatkan ekspor neto antardaerah di Aceh, yang dalam 10 tahun terakhir angkanya rendah, yaitu rata-rata minus 22 persen.”

Saat ini, seluruh provinsi di Indonesia sedang berperang melawan wabah Covid-19. Aceh merupakan salah satu provinsi yang menghadapi tantangan terberat karena memiliki angka kemiskinan yang cukup tinggi. Pada 2019,

angka kemiskinan di Aceh sebesar 15,01 persen, tertinggi ke-6 dari 34 provinsi di Indonesia. Tingginya angka kemiskinan ini membuat masyarakat Aceh lebih rentan terhadap pandemi Covid-19.

Gambar 1.1. Target Bantuan Provinsi Aceh Sebelum Pandemi Covid-19



⁶ Artikel ini ditulis oleh Muhammad Farhan Abdillah berdasarkan publikasi mengenai kebijakan pemerintah Indonesia dalam merespons wabah Covid-19.

Dalam mengurangi angka kemiskinan di Aceh, pemerintah menganggarkan bantuan sosial seperti Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT), Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Sosial Tunai (BST), hingga bantuan langsung Pemerintah Aceh. Gambar 1.1 menunjukkan target bantuan pemerintah terhadap masyarakat miskin sebelum Covid-19 mewabah. Pada gambar tersebut, terlihat bahwa 523.348 masyarakat Aceh direncanakan akan mendapatkan bantuan sosial. Setelah pandemi terjadi, pemerintah menambah bantuan-bantuan tersebut dengan melakukan refocusing anggaran.

Menurut Kepala Sekretariat Tim Koordinasi Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TKP2K) Aceh, Hasrati Ali, Pemerintah Aceh menggelontorkan dana sebesar Rp1,7 triliun untuk tiga fokus utama kebijakan yang bisa mengurangi dampak Covid-19. Pertama, Pemerintah Aceh memperbaiki pelayanan kesehatan setempat, khususnya untuk pelayanan kesehatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif. Langkah ini dimaksudkan untuk menekan penyebaran virus Covid-19 sebelum vaksin penyakit ini terdistribusi.

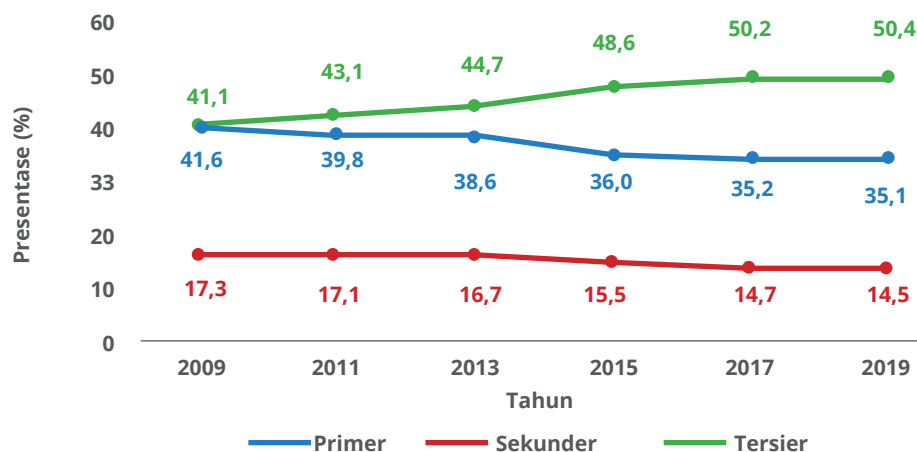
Kedua, Pemerintah Aceh akan meningkatkan fungsi program perlindungan sosial. Program perlindungan sosial dinilai mampu meminimalisasi dampak Covid-19 terhadap provinsi yang memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi. Program perlindungan sosial dapat mengatasi rendahnya gizi, pendidikan, dan kesehatan pada masyarakat miskin, sehingga bisa memperbaiki kualitas angkatan kerja dan menunjang perekonomian Indonesia di masa depan.

Ketiga, Pemerintah Aceh berupaya memulihkan perekonomian yang menurun sejak wabah Covid-19 terjadi. Untuk meningkatkan ketahanan pangan, Pemerintah Aceh juga akan memberikan bantuan kepada usaha kecil menengah (UKM) dan industri kecil menengah (IKM). Bantuan ini sangat penting mengingat rendahnya perekonomian sektor sekunder (industri, listrik, gas, air bersih, hingga bangunan) di Aceh.

Gambar 1.2 menerangkan distribusi perekonomian sektoral Aceh pada 2009-2019. Dari gambar itu terlihat, perekonomian sektor primer (pertanian dan pertambangan) di Aceh menurun dari 41,6 persen pada 2009 menjadi 35,1 persen pada 2019. Sayangnya, berkurangnya persentase sektor primer ini tidak dibarengi oleh meningkatnya sektor sekunder yang justru menurun dari 17,3 persen pada 2009 menjadi 14,5 persen pada 2019. Penurunan sektor primer ini justru disebabkan oleh peningkatan pada sektor tersier (PHR, pengangkutan dan komunikasi, keuangan, dan jasa lain), yaitu 41,1 persen pada 2009 menjadi 50,4 persen pada 2019.

Berbeda dari kebanyakan provinsi lain, kini perekonomian Aceh tidak lagi didominasi oleh sektor primer, melainkan sektor tersier. Menurut Asisten Ketua Pokja Kebijakan TNP2K, Ardi Adji, terjadinya pergeseran dominasi sektor primer ke sektor tersier ini mengindikasikan kurangnya potensi value chain suatu wilayah, dan dikhawatirkan nilai tambah produk di Aceh malah dimanfaatkan oleh wilayah lain.

Gambar 1.2. Distribusi Perekonomian Sektoral Aceh Tahun 2009-2019



Sumber: Diolah dari BPS Provinsi Aceh (2020)

Bantuan pemerintah terhadap UKM dan IKM diharapkan mampu meningkatkan nilai tambah produk dari sektor primer, sehingga produk-produk yang dihasilkan bisa dijual dengan harga yang lebih tinggi. UKM dan IKM juga diharapkan bisa meningkatkan ekspor neto antardaerah di Aceh, yang dalam 10 tahun terakhir angkanya rendah, yaitu rata-rata minus 22 persen. Rendahnya ekspor bersih antardaerah ini mengindikasikan bahwa Aceh memiliki tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap provinsi lainnya. Ketergantungan ini bisa ditekan dengan meningkatkan ekspor antardaerah melalui peningkatan potensi industri setempat.

Dalam melaksanakan program penanggulangan Covid-19, terdapat beberapa masalah yang menghambat kinerja pemerintah. Salah satu tantangan terbesarnya adalah penetapan data sasaran bantuan. Data yang kini tersedia, seperti Data Terpadu Kesejahteraan

Sosial (DTKS), belum secara tepat merepresentasikan masyarakat yang terdampak pandemi. Di sisi lain, pengumpulan data baru tidak bisa dilakukan secara cepat. Padahal, bantuan pemerintah harus segera disalurkan. Ke depan, pemerintah diharapkan bisa mengatasi masalah ini.

Penanganan kemiskinan di Aceh selama masa pandemi merupakan tantangan yang lumayan berat karena angka kemiskinan di provinsi tersebut sudah tinggi, bahkan sebelum pandemi terjadi. Pemerintah sebenarnya telah berupaya keras meminimalisasi dampak Covid-19 di seluruh Indonesia, termasuk di Aceh. Walaupun sudah melakukan rencana anggaran untuk mengantisipasi dampak pandemi, Pemerintah Aceh diharapkan mampu mengeksekusi rencana tersebut dengan baik agar hasilnya bisa dirasakan masyarakat.

KEBERLANJUTAN REFORMASI KEBIJAKAN SUBSIDI ENERGI UNTUK ALOKASI ANGGARAN YANG LEBIH EFEKTIF ⁷

Pengelolaan sumber daya energi harus dilaksanakan secara optimal untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap energi. Sehingga, kesejahteraan dan kemakmuran yang adil dan merata bagi seluruh rakyat dapat terealisasi. Hal ini sesuai dengan tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2017 tentang Energi



Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah memberikan bantuan berupa subsidi. Namun dalam praktiknya, kebijakan ini malah menjadi beban fiskal yang signifikan untuk perekonomian Indonesia. Data Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) menunjukkan subsidi energi mengambil porsi besar dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yaitu Rp 163,18 triliun.⁸

Anggaran yang besar ini tidak diikuti dengan ketepatan sasaran penerima bantuan. Menurut Kementerian Keuangan, subsidi energi bahkan cenderung menguntungkan golongan masyarakat mampu secara tidak proporsional dan kurang menjangkau kelompok masyarakat miskin dan rentan miskin. Sebagai gambaran, sebanyak 40 persen penduduk termiskin menikmati 36,4 persen subsidi, namun 40 persen penduduk terkaya malah menikmati hampir 40 persen dari bujet subsidi.⁹

⁷ Artikel ini ditulis oleh Luh Rahayu Paramitha berdasarkan hasil rapat TNP2K dan publikasi yang berkaitan dengan upaya reformasi kebijakan subsidi energi.

⁸ *Program Bantuan Pemerintah untuk Individu, Keluarga, dan Kelompok Tidak Mampu Menuju Bantuan Sosial Terintegrasi (TNP2K, 2018).*

⁹ "Kemenkeu: Subsidi Tak Tepat Sasaran, Dinikmati 40% Warga Terkaya", Kompas, 2020.

¹⁰ Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan dan PROSPERA, 2019.

Kondisi ini mendorong pemerintah untuk mereformasi kebijakan subsidi energi. Reformasi kebijakan dimulai dengan dihapusnya subsidi untuk bahan bakar minyak (BBM) jenis premium pada 2014. Sebagian besar subsidi BBM tersedot untuk bensin premium yang disalurkan melalui stasiun pengisian bahan bakar umum (SPBU), yang mayoritas konsumennya merupakan golongan mampu yang memiliki kendaraan pribadi.

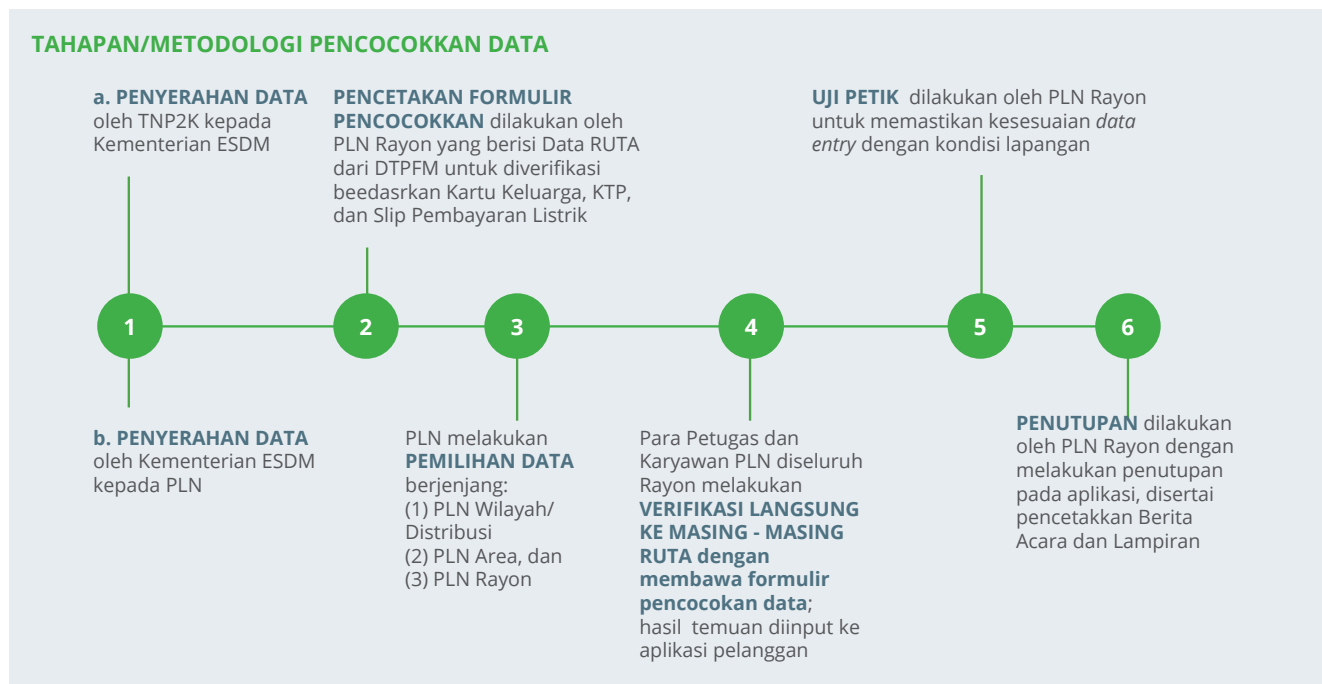
Adapun golongan tidak mampu yang tidak memiliki kendaraan pribadi dan memanfaatkan moda transportasi umum, menerima lebih sedikit porsi subsidi BBM. Sebab itu, pencabutan subsidi BBM harus dilakukan untuk menciptakan struktur APBN yang lebih sehat, sehingga belanja untuk sektor lain yang lebih penting dapat meningkat.

Permasalahan ketepatan sasaran juga terjadi pada program subsidi energi lain, yaitu elpiji (LPG) dan listrik. Kajian TNP2K menunjukkan, anggaran subsidi untuk LPG 3 kilogram terus meningkat seiring dengan kenaikan harga BBM dan penambahan kebutuhan masyarakat. Tanpa adanya perubahan kebijakan, diprediksi konsumsi LPG 3 kilogram akan terus meningkat hingga mencapai 10 miliar kilogram pada 2023, dengan subsidi mencapai Rp 83 triliun,¹⁰ yang sudah pasti akan menambah beban APBN.

Sejak sebelum 2014, TNP2K sudah terlibat dalam upaya reformasi kebijakan subsidi energi dengan mengadvokasi pemerintah untuk melakukan perubahan kebijakan. TNP2K mengusulkan desain kebijakan subsidi energi yang tidak lagi berbasis barang, melainkan berbasis penerima—agar subsidi ditujukan langsung kepada penerima manfaat yang ditentukan berdasarkan variabel dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). Selain itu, subsidi yang diberikan memiliki besaran yang sama tiap bulannya dengan sistem penyaluran nontunai melalui bank yang tergabung dalam Himpunan Bank Milik Negara (Himbara) dan perusahaan teknologi finansial atau *fintech*.

Sistem *targeted subsidy* ini sebenarnya sudah diterapkan pada perubahan kebijakan subsidi listrik pada 2017. Hasilnya, sekitar 18,25 juta rumah tangga kelompok daya 900 VA dikeluarkan dari daftar penerima subsidi setelah dilakukan pencocokan data antara pelanggan PLN dan DTKS, yang hasilnya diserahkan oleh TNP2K kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral selaku penentu kebijakan subsidi. Saat itu, Kementerian ESDM berperan sebagai penentu kebijakan subsidi bersama Kementerian Keuangan dan pemerintah setempat. Mekanisme penyaluran subsidi ini masih melalui PLN dan besaran subsidi masih sesuai dengan pemakaian listrik yang dihitung oleh PLN.

Gambar 1. Tahapan Pencocokan Data Subsidi Listrik pada 2017



Sumber: TNP2K, 2020

Sistem *targeted subsidy* pada subsidi listrik berdampak signifikan terhadap penurunan anggaran subsidi energi hingga 66,2 persen dari alokasi subsidi energi

pada APBN 2016, sehingga meningkatkan anggaran di sektor krusial lain, yaitu pendidikan, infrastruktur, dan kesehatan.

Gambar 2. Dampak Kebijakan Subsidi Listrik Tepat Sasaran terhadap APBN

Perbandingan Data Jumlah Penerima Subsidi Listrik dan Total Subsidi (Juta Rumah Tangga)

Kebijakan Subsidi Listrik Tepat Sasaran 2017			450 VA	900 VA	Total	Subsidi
	<ul style="list-style-type: none"> • Pengurangan 18 juta rumah tangga tidak berhak • Menghemat APBN Rp 20,17 T 	2016		22,8	22,3	45,1
	2017		22,8	4,1	27,2	Rp 44,98 T

Perbandingan Subsidi Energi dengan Subsidi lainnya setelah Penerapan Subsidi Tepat Sasaran

Dampak terhadap APBN			Pendidikan	Infrastruktur	Kesehatan	Subsidi Energi
	<ul style="list-style-type: none"> • Terjadi Peningkatan anggaran APBN untuk pendidikan, kesehatan dan infrastruktur 	APBN 2017 (Triliun)		416,1	386,3	104,3
	% ^ dari APBN 2016		↑ 27,4%	↑ 123,4%	↑ 83,2%	↓ 66,2%

Sumber: TNP2K, 2020

Walaupun sudah terjadi perubahan sistem sasaran dan menunjukkan penghematan APBN yang signifikan, tercatat masih ada 10,5 juta pelanggan listrik 450 VA yang sebenarnya tidak berhak namun masih mendapatkan subsidi. Hal ini menuntut adanya evaluasi terus-menerus serta keberlanjutan reformasi kebijakan subsidi hingga penargetan sepenuhnya tepat sasaran dan alokasi anggaran benar-benar efektif dan efisien.

Rekomendasi TNP2K mengenai *targeted subsidy* dengan mekanisme penyaluran nontunai menjadi alternatif yang paling efektif dalam mereformasi kebijakan subsidi energi. Dengan mekanisme ini, subsidi LPG dan listrik akan saling terintegrasi dan langsung disalurkan kepada penerima manfaat melalui bank Himbara ke rekening mereka masing-masing. Dengan aplikasi biometrik sebagai media penukaran bantuan, subsidi tersebut menjadi LPG dan token listrik yang siap digunakan oleh penerima manfaat.

“Walaupun sudah terjadi perubahan sistem sasaran serta menunjukkan penghematan APBN yang signifikan, **tercatat masih ada 10,5 juta pelanggan listrik 450 VA yang sebenarnya tidak berhak namun masih mendapatkan subsidi.**”

Gambar 3. Mekanisme Penyaluran Subsidi Energi yang Terintegrasi



Sumber: TNP2K, 2020

Namun, saat ini kelanjutan pembahasan upaya reformasi kebijakan subsidi tertahan sementara karena pandemi Covid-19. Pemerintah diharuskan untuk berfokus pada penanganan dampak pandemi. Walaupun tertahan untuk sementara waktu, TNP2K berupaya untuk terus mendukung berjalannya pembahasan kebijakan

subsidi energi demi pengalokasian dana APBN yang lebih efektif. Sehingga, butir-butir pembahasan dapat langsung diimplementasikan setelah pandemi berakhir dan mendukung pemulihan ekonomi pasca-pandemi Covid-19.

INDIKATOR PENDAHULUAN KEMISKINAN DI INDONESIA: PENERAPAN PADA 'OUTLOOK' JANGKA PENDEK ¹¹

PENDAHULUAN

Penanggulangan kemiskinan menjadi salah satu prioritas utama kebijakan pemerintah Indonesia yang juga sejalan dengan komitmen untuk mencapai tujuan pertama dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) atau *Sustainable Development Goals* (SDGs), yaitu menghapus kemiskinan. Dalam melaksanakan pembangunan tersebut, pemerintah membutuhkan perkiraan angka kemiskinan pada suatu periode tertentu sesuai dengan perkembangan indikator pembentuknya. Angka tersebut dibutuhkan oleh pemerintah untuk memastikan kebijakan yang dijalankan mencapai sasaran sesuai dengan yang telah direncanakan.

Sejauh ini, terdapat beberapa indikator pendahulu (*leading indicator*) yang dapat dijadikan acuan dalam memperkirakan angka kemiskinan. Beberapa di antaranya adalah tingkat inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan penduduk. Ditinjau dari indikator yang tersedia, indikator pendahulu tersebut berjalan lebih dinamis dibandingkan angka kemiskinan, sehingga perlu dipantau lebih dini untuk memperkirakan angka kemiskinan pada suatu periode tertentu.

Pada saat studi ini dilakukan, pemerintah belum memiliki perangkat maupun format baku untuk memperkirakan angka kemiskinan pada periode tertentu pada masa yang akan datang, meskipun indikator pendahulu tersedia lebih awal daripada angka kemiskinan. Oleh karena itu, kondisi ini menjadi dasar pentingnya pengembangan model proyeksi kemiskinan yang dapat dijadikan sebagai alat untuk mendeteksi capaian perkembangan penanggulangan kemiskinan serta langkah-langkah yang diperlukan untuk mengantisipasi peningkatan angka kemiskinan.

Kajian proyeksi kemiskinan ini berbeda dengan studi yang pernah dilakukan sebelumnya. Pertama, pada kajian ini proyeksi kemiskinan dilakukan terhadap seluruh indikator kemiskinan. Indikator yang dihasilkan meliputi garis kemiskinan, tingkat kemiskinan, jumlah penduduk miskin, kesenjangan kemiskinan, keparahan kemiskinan, dan pengeluaran per kapita yang merupakan instrumen utama penghitungan. Analisis dilakukan di tingkat nasional maupun regional (provinsi, perdesaan, dan perkotaan) sejalan dengan indikator dalam publikasi resmi Badan Pusat Statistik.

Kedua, studi ini mengukur dampak kenaikan harga terhadap pengeluaran per kapita, sehingga dampak pada garis kemiskinan dapat diukur dengan melihat perubahan pada pengeluaran per kapita. Ketiga, studi ini juga merumuskan metode yang dapat direplikasi oleh pengambil kebijakan dengan menggunakan angka inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan perkiraan jumlah penduduk pada periode tertentu.

KOMPONEN PENGHITUNGAN ANGKA KEMISKINAN

Dalam melakukan penghitungan angka kemiskinan, terdapat beberapa komponen yang digunakan, di antaranya:

- a. **Pengeluaran per kapita.** Pengeluaran per kapita adalah biaya yang dikeluarkan untuk konsumsi semua anggota rumah tangga selama sebulan dibagi dengan banyaknya anggota rumah tangga. Data pengeluaran dapat mengungkap pola konsumsi rumah tangga secara umum menggunakan indikator proporsi pengeluaran untuk makanan dan non-makanan. Komposisi pengeluaran rumah tangga

¹¹ Artikel ini merupakan ringkasan dari Kertas Kerja TNP2K yang berjudul "Leading Indicators Kemiskinan Di Indonesia: Penerapan pada 'Outlook' Jangka Pendek" yang ditulis oleh Dhanie Nugroho, Priadi Asmanto, Ardi Adji, dan Taufik Hidayat pada Juli 2020 yang kemudian diintisarkan oleh Budi Haryanto.

ini dapat dijadikan ukuran untuk menilai tingkat kesejahteraan ekonomi penduduk. Makin rendah persentase pengeluaran untuk makanan terhadap total pengeluaran, pada umumnya merupakan indikasi membaiknya tingkat kesejahteraan rumah tangga maupun individu tersebut. Dalam penghitungan angka kemiskinan, pengeluaran per kapita merupakan instrumen utama penghitungan. Seseorang termasuk dalam kategori miskin jika pengeluaran per kapita lebih rendah dari garis kemiskinan. Oleh karena itu, ketersediaan pengeluaran per kapita merupakan data utama dalam penghitungan angka kemiskinan, dan menjadi dasar estimasi angka kemiskinan secara nasional maupun regional (provinsi, perkotaan, dan perdesaan).

- b. Inflasi.** Angka inflasi merupakan perubahan dari Indeks Harga Konsumen (IHK). Secara umum, IHK adalah salah satu indikator ekonomi yang memberikan informasi mengenai harga barang dan jasa yang dibayar oleh konsumen. Penghitungan IHK dilakukan untuk merekam perubahan harga beli di tingkat konsumen (*purchasing cost*) dari sekelompok tetap barang dan jasa (*fixed basket*) yang pada umumnya dikonsumsi masyarakat atau yang lebih umum disebut sebagai angka inflasi. Inflasi berkontribusi dalam penghitungan angka kemiskinan, terutama dalam penghitungan garis kemiskinan. Inflasi merupakan inflator garis kemiskinan sementara sebelum diterapkan dalam populasi referensi. Oleh karena itu, ketersediaan angka inflasi setiap periode menjadi hal yang tidak terpisahkan dalam penghitungan angka kemiskinan di Indonesia.
- c. Garis kemiskinan sementara.** Garis kemiskinan sementara adalah garis kemiskinan periode sebelumnya yang telah disesuaikan dengan nilai inflasi. Penghitungan garis kemiskinan sementara merupakan langkah pertama dalam penghitungan angka kemiskinan. Angka tersebut menjadi dasar penentuan penduduk referensi yang menjadi acuan penghitungan garis kemiskinan. Penduduk referensi adalah 20 persen penduduk yang berada di atas garis kemiskinan sementara. Berdasarkan referensi penduduk tersebut, selanjutnya dihitung garis kemiskinan makanan (GKM) dan garis kemiskinan bukan makanan (GKBM). Populasi rujukan sebagai acuan populasi sebagai metode penghitungan

garis kemiskinan. Populasi rujukan ini didefinisikan sebagai masyarakat yang memiliki pengeluaran per kapita di antara garis kemiskinan sementara dan referensi maksimumnya, yaitu 20 persen di atas garis kemiskinan sementara.

- d. Garis kemiskinan.** Penghitungan garis kemiskinan di Indonesia dilakukan dengan mengikuti metode biaya kebutuhan dasar (*cost of basic need/CBN*). Metode ini menggunakan pendekatan kecukupan konsumsi setara dengan 2.100 kilokalori per individu per hari. Terdapat dua komponen pengeluaran yang digunakan untuk menghitung garis kemiskinan total, yaitu garis kemiskinan kelompok konsumsi makanan dan garis kemiskinan kelompok konsumsi bukan makanan. Terdapat 52 jenis komoditas makanan yang dipergunakan untuk menghitung garis kemiskinan kelompok makanan, sedangkan garis kemiskinan kelompok bukan makanan dihitung berdasarkan 36 jenis barang.
- e. Kelompok makanan.** Dalam menghitung garis kemiskinan untuk kelompok barang makanan, digunakan nilai konsumsi per kapita untuk 52 jenis komoditas barang makanan. Nilai konsumsi ini juga dihitung berdasarkan lokasi, yang dalam hal ini berdasarkan provinsi *j* dan tipe area *a* (perkotaan atau perdesaan).
- f. Kelompok non-makanan.** Berbeda dengan penghitungan garis kemiskinan kelompok barang makanan, penghitungan garis kemiskinan untuk kelompok barang bukan makanan dilakukan dengan menerapkan rasio antara komoditas *i* terhadap total konsumsi bukan makanan di setiap area (perkotaan dan perdesaan). Hal ini dilakukan karena perbedaan struktur data, dengan kelompok barang bukan makanan tidak mengandung kalori sebagaimana kelompok barang makanan. Adapun rasio konsumsi kelompok bukan makanan yang dipergunakan mengacu pada survei paket komoditas kebutuhan dasar (SPKKD) yang dilakukan pada 2004. Nilai rasio ini selanjutnya dikalikan dengan nilai konsumsi per jenis komoditas bukan makanan di setiap area.

g. Jumlah penduduk. Berkaitan dengan penghitungan angka kemiskinan, ketersediaan data jumlah penduduk diperlukan untuk memperhitungkan proporsi penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Penghitungan tersebut selanjutnya menentukan besar kecilnya jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan atau sering disebut dengan angka kemiskinan.

ASUMSI, DATA, DAN METODOLOGI

a. Asumsi dan Skenario Proyeksi

Asumsi yang digunakan ini akan menentukan hasil simulasi dalam setiap proyeksi. Secara singkat, terdapat dua kelompok besar dalam asumsi yang digunakan untuk menghitung proyeksi angka kemiskinan. Pertama, asumsi yang bersifat tetap dan tidak dihitung secara langsung. Kelompok ini terdiri dari (1) pertumbuhan populasi yang menggunakan angka dalam buku *Proyeksi Penduduk 2015-2045* yang dipublikasikan oleh BPS dan (2) asumsi mengenai jumlah kuantitas barang yang dikonsumsi oleh rumah tangga dalam kondisi tetap. Pertumbuhan penduduk secara tidak langsung berkontribusi dalam penghitungan angka kemiskinan, dengan besar-kecilnya pertumbuhan penduduk menentukan besaran jumlah penduduk miskin di suatu daerah tertentu. Oleh karena itu, pertumbuhan penduduk dijadikan sebagai salah satu asumsi dalam kajian ini, dengan angka tersebut diposisikan sebagai indikator yang sifatnya konstan merujuk pada hasil proyeksi penduduk 2015-2045.

Sedangkan untuk kelompok asumsi yang kedua adalah asumsi yang bersifat variable, yaitu asumsi yang ditetapkan berdasarkan indikator pendahulu yang secara langsung memengaruhi konsumsi dan tingkat harga barang dan jasa. Asumsi-asumsi tersebut meliputi (1) pertumbuhan harga (inflasi) dan (2) pertumbuhan ekonomi. Asumsi kedua indikator tersebut merupakan indikator pendahulu dan angka riil yang dipublikasikan oleh BPS sebelum angka kemiskinan dipublikasikan. Secara umum, angka pertumbuhan ekonomi dipublikasikan dua bulan sebelum angka kemiskinan dipublikasikan, sedangkan angka inflasi untuk periode yang sama dengan angka kemiskinan dipublikasikan tiga bulan sebelum angka kemiskinan.

b. Data

Dalam studi ini, data-data yang digunakan untuk kajian adalah data yang berasal dari:

- **Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas).** Susenas merupakan data survei yang mencatat pengeluaran konsumsi rumah tangga serta data demografi anggota rumah tangga tersebut. Badan Pusat Statistik (BPS) membagi Susenas ke dalam dua kelompok data (*kor*), yaitu data individu dan rumah tangga yang mengukur karakteristik demografi individu yang mencakup demografi penduduk, pendidikan, kesehatan, hingga keterangan terkait dengan perumahan dan aset rumah tangga. Sedangkan data (modul konsumsi rumah tangga), yaitu untuk mengukur pengeluaran rumah tangga baik untuk konsumsi kelompok barang makanan maupun konsumsi kelompok barang bukan makanan. Secara lebih spesifik, studi ini menggunakan modul konsumsi Susenas yang mengukur konsumsi rumah tangga untuk 358 jenis barang, yang dapat dikelompokkan menjadi 236 kelompok barang makanan dan 122 kelompok barang bukan makanan.
- **Indeks harga konsumen.** Indeks harga konsumen (IHK) merupakan salah satu indikator yang digunakan untuk mencatat perubahan harga yang terjadi di tingkat konsumen dari sejumlah barang dan jasa. Metode pencatatan IHK telah mengalami lima kali evolusi sejak pertama kali metode ini dilakukan oleh BPS. Saat ini IHK mencatat 859 barang dan jasa yang umumnya dikonsumsi oleh masyarakat. Metode ini mengacu pada survei biaya hidup (SBH) tahun 2012 yang dilakukan di 82 kota.
- **Pertumbuhan ekonomi.** Dalam studi ini, pertumbuhan ekonomi secara agregat dan pertumbuhan konsumsi rumah tangga dijadikan sebagai salah satu faktor yang menentukan angka kemiskinan. Data pertumbuhan ekonomi bersumber dari berita resmi statistik yang dipublikasikan secara rutin oleh BPS dan lebih awal dari angka kemiskinan.

- **Pertumbuhan penduduk.** Pertumbuhan penduduk menunjukkan tingkat pertambahan penduduk per tahun dalam jangka waktu tertentu. Metode yang paling sering digunakan oleh BPS adalah metode geometris, meskipun laju pertumbuhan penduduk dapat dihitung menggunakan aritmatik ataupun eksponensial. Data pertumbuhan penduduk merupakan hasil publikasi BPS dalam *Proyeksi Penduduk 2015-2045*.

c. Metodologi

Prediksi angka kemiskinan di dalam studi ini mengikuti konsep yang telah diperkenalkan oleh Son dan Kwakwani (2008) dan Son (2008) dengan sejumlah modifikasi untuk menyesuaikan dengan kondisi di Indonesia. Untuk melakukan prediksi, dilakukan dua tahap analisis, yaitu identifikasi atas besaran dampak kenaikan harga terhadap pengeluaran per kapita serta dampaknya terhadap garis kemiskinan. Dengan mengetahui perubahan yang terjadi pada dua komponen ini, maka penduduk miskin setelah terjadinya kenaikan harga didefinisikan sebagai individu yang memiliki pengeluaran per kapita kurang atau sama dengan garis kemiskinan. Adapun modifikasi yang dilakukan adalah sebagai berikut:

- **Modifikasi pada pengeluaran per kapita.** Mengingat tujuan utama dari studi ini adalah melakukan prediksi pengeluaran per kapita dan angka kemiskinan dengan menggunakan inflasi, maka studi ini melakukan modifikasi atas konsep yang diperkenalkan oleh Son dan Kwakwani (2008) di atas. Berbeda dengan kedua peneliti tersebut, studi ini berfokus untuk mengukur dampak kenaikan harga secara nominal terhadap pengeluaran per kapita dan angka kemiskinan. Sebagai tahap awal, studi ini mengajukan hipotesis bahwa kenaikan harga yang terjadi merupakan elastisitas harga terhadap pengeluaran per kapita secara langsung.
- **Modifikasi pada garis kemiskinan.** Berbeda dengan Son dan Kwakwani (2008) dan Son (2008) yang mengukur dampak kenaikan harga terhadap perubahan angka kemiskinan, maka pada tahap kedua, analisis dampak kenaikan harga yang diukur dilakukan terhadap garis kemiskinan. Latar belakang dilakukannya identifikasi dampak terhadap garis kemiskinan adalah prinsip yang dimiliki oleh garis kemiskinan yang mengukur pengeluaran per kapita kelompok penduduk miskin dalam memenuhi kebutuhan minimum hariannya. Kedua, penyesuaian yang dilakukan pada garis kemiskinan ini menjadikan analisis yang dilakukan bersifat dinamis. Artinya, garis kemiskinan tidak dianggap sebagai garis yang tetap, melainkan berubah menyesuaikan dengan pergerakan yang terjadi pada pengeluaran per kapita. Hipotesis yang diajukan kemudian adalah kenaikan harga akan mengakibatkan kenaikan pada garis kemiskinan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Pertumbuhan Konsumsi pada Tingkat Rumah Tangga

Penghitungan inflasi di Indonesia mengikuti formula Laspeyers yang sudah dimodifikasi (BPS, 2016). Sebagai tahap awal, studi ini melakukan analisis sederhana yang melihat dampak kenaikan harga nasional terhadap tingkat kesejahteraan yang

direpresentasikan oleh pengeluaran per kapita dan garis kemiskinan. Pada tahap ini juga diestimasi besaran nilai inflasi yang secara riil dihadapi oleh kelompok penduduk miskin.

Tabel 1. Inflasi Nasional dan Inflasi Penduduk Miskin (dalam

Persen), Maret-September 2018

Indikator	Inflasi Umum	Inflasi Makanan	Inflasi bukan Makanan
Asumsi			
Inflasi Umum		0,94%	
Inflasi Makanan		0,35%	
Inflasi bukan Makanan		1,34%	
Pertumbuhan Ekonomi		5,17%	
Pertumbuhan Pengeluaran Rumah Tangga		5,03%	
Pertumbuhan Penduduk		0,62%	
Umum			
Skenario 1	0,94%	0,94%	0,94%
Skenario 2	0,85%	0,35%	1,34%
Skenario 3	5,17%	5,17%	5,17%
Skenario 4	5,03%	5,03%	5,03%
Kelompok Miskin			
Skenario 1	0,58%	0,62%	0,51%
Skenario 2	0,44%	0,16%	0,99%
Skenario 3	2,05%	2,31%	1,55%
Skenario 4	2,03%	2,28%	1,55%

Sumber: BPS dan hasil penghitungan

Asumsi yang digunakan dalam penghitungan adalah jumlah konsumsi komoditas makanan dan non-makanan setiap rumah tangga tidak mengalami perubahan. Dengan demikian, kenaikan pendapatan juga diasumsikan digunakan sepenuhnya untuk menutup kenaikan harga barang-barang yang dikonsumsi. Inflasi dan pertumbuhan yang terjadi merefleksikan pertumbuhan ekonomi nasional yang sepenuhnya tercermin dari kenaikan pengeluaran secara nominal yang merupakan rata-rata agregat dari kenaikan pendapatan yang diperoleh setiap individu. Oleh sebab itu, lebih rendahnya inflasi yang dihadapi oleh kelompok penduduk

miskin dibandingkan rata-rata populasi nasional mengindikasikan bahwa dampak yang dihadapi oleh penduduk miskin atas kenaikan harga lebih kecil dibandingkan rata-rata populasi nasional.

b. Gambaran Indikator Kemiskinan

Hasil simulasi menunjukkan variasi antarskenario, meskipun secara umum garis kemiskinan cenderung lebih rendah dibandingkan dengan angka aktual publikasi. Sebagai ilustrasi, pada Maret 2018 garis kemiskinan sekitar 2 persen lebih rendah dibandingkan dengan angka aktual, sedangkan pada September 2018 lebih rendah sekitar 3 persen. Selain

itu, model simulasi yang digunakan menghasilkan deviasi yang lebih rendah pada kelompok garis kemiskinan bukan makanan dengan selisih untuk seluruh skenario penghitungan. Simulasi penghitungan angka kemiskinan antarskenario menunjukkan angka yang lebih dekat dengan publikasi jika menggunakan pendekatan inflasi daripada menggunakan angka pertumbuhan

ekonomi. Dengan menggunakan angka inflasi sebagai indikator pendahulu, angka kemiskinan pada Maret 2018 diproyeksikan dengan deviasi rata-rata di bawah 0,5 persen. Berbeda dengan menggunakan pertumbuhan ekonomi sebagai indikator pendahulu, penggunaan indikator inflasi menunjukkan hasil proyeksi angka kemiskinan memiliki deviasi yang lebih tinggi, dengan rata-rata lebih dari 1 persen.

Tabel 2. Prospek Masa Depan Angka Kemiskinan Bulan Maret dan September 2018

Deskripsi	Kota		Desa		Total	
	Mar-18	Sep-18	Mar-18	Sep-18	Mar-18	Sep-18
Angka Aktual	6,89	7,02	13,47	13,20	9,66	9,82
Hasil Proyeksi						
Skenario 1	6,91	6,93	13,03	12,92	9,69	9,69
Skenario 2	6,93	6,80	13,10	12,63	9,73	9,49
Skenario 3	5,94	6,22	11,37	11,45	8,40	8,63
Skenario 4	5,97	6,36	11,45	11,66	8,45	8,80

Sumber: Hasil penghitungan berdasarkan Susenas

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, simulasi penghitungan prospek masa depan garis kemiskinan cenderung lebih akurat mendekati angka aktual untuk wilayah perkotaan jika dibandingkan dengan perdesaan. Secara rata-rata, deviasi wilayah perkotaan di bawah 0,5 persen jika menggunakan indikator inflasi dan di bawah 1 persen jika

menggunakan pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, hasil simulasi menunjukkan deviasi lebih besar pada wilayah perdesaan, baik itu menggunakan indikator inflasi maupun pertumbuhan ekonomi.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Studi ini mengukur pengaruh kenaikan harga dan pertumbuhan ekonomi tahun 2018 pada pengeluaran per kapita individual dan garis kemiskinan nominal. Hasil tersebut digunakan untuk menghitung proyeksi angka kemiskinan yang kemudian dibandingkan dengan angka aktual yang dipublikasikan untuk periode yang sama. Konsep ini sejalan dengan konsep pengukuran garis kemiskinan di Indonesia yang menggunakan pengeluaran per kapita penduduk acuan untuk menentukan garis kemiskinan.

Dari empat skenario yang diusulkan, pendekatan skenario pertama lebih akurat daripada yang lainnya. Skenario ini memiliki penyimpangan terendah dibandingkan dengan alternatif lainnya, baik di wilayah perkotaan maupun perdesaan, dan untuk kelompok garis kemiskinan makanan dan bukan makanan. Hasil ini mungkin terjadi dengan mempertimbangkan bahwa mekanisme untuk menghitung garis kemiskinan sementara yang dilakukan oleh BPS menggunakan total tarif inflasi sebagai faktor pengali daripada menggunakan komponen inflasi makanan atau bukan makanan. Selain itu, angka kemiskinan yang dihitung oleh BPS juga tidak secara langsung mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan atau menurut konsumsi rumah tangga.

Indikator pertumbuhan ekonomi tidak dapat secara langsung dilihat dalam perubahan pola konsumsi rumah tangga, khususnya apabila perhitungan angka kemiskinan secara langsung dilakukan dengan menggunakan Susenas. Selain itu, pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya juga dapat mengidentifikasi pola konsumsi masyarakat Indonesia pada saat terjadi kenaikan harga komoditas tertentu. Pemahaman yang baik tentang pergerakan inflasi pada umumnya memberikan peluang kepada para pemangku kepentingan untuk menentukan arahan kebijakan untuk mengurangi angka kemiskinan, paling sedikit selama periode enam bulan selanjutnya.

Dengan adanya urgensi untuk mengestimasi angka kemiskinan yang akan datang, selama angka resmi belum dirilis, pemanfaatan angka inflasi sebagai indikator pendahulu dapat bermanfaat bagi pemerintah Indonesia. Angka yang diestimasi dapat menangkap daya beli rumah tangga dengan kenaikan harga secara bulanan, sehingga memberikan estimasi yang lebih baru dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi triwulanan atau angka resmi tahunan. Akan tetapi, tetap dibutuhkan pertimbangan tambahan untuk menggunakan pendekatan ini dengan cara:

1. Menguraikan angka kemiskinan dengan mempertimbangkan angka inflasi menurut jenis komoditas untuk memenuhi kebutuhan dasar sebagai instrumen perhitungan. Tindakan ini akan menguntungkan para pengambil kebijakan untuk mengidentifikasi komoditas dengan dampak yang signifikan apabila terjadi kenaikan harga. Dengan demikian, penanggulangan dampak dengan merumuskan program bantuan sosial yang menyalurkan komoditas ini bagi individu tertentu dapat dirumuskan.
2. Melakukan estimasi reguler untuk mengestimasi angka kemiskinan harus diadakan setiap bulan. Tindakan ini paling tidak dapat meningkatkan pemahaman pengambil kebijakan untuk menerapkan intervensi yang sesuai dengan pergerakan harga kebutuhan dasar, khususnya yang terkait dengan komponen komoditas garis kemiskinan dan mencapai angka kemiskinan sesuai dengan target.



TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Kantor Sekretariat Wakil Presiden
Jl. Kebon Sirih Raya No.14, Jakarta Pusat, 10110

Telpon : (021) 3912812
Faksimili : (021) 3912511
Email : info@tnp2k.go.id
Website : www.tnp2k.go.id