

PETA KEMISKINAN INDONESIA

KONDISI, KINERJA DAN PROSPEK
PENANGGULANGAN KEMISKINAN
KABUPATEN/KOTA



PETA KEMISKINAN INDONESIA

KONDISI, KINERJA DAN PROSPEK PENANGGULANGAN
KEMISKINAN KABUPATEN/KOTA



© 2017 Indonesia Development and Islamic Studies (IDEAS)

Jl. Ir. H. Juanda No. 50

Perkantoran Ciputat Indah Permai A-2

Ciputat, Jakarta 15419

Telp. 62-21-7418604

www.ideas.or.id

Email: info@ideas.or.id, ideas.riset@gmail.com

Peta Kemiskinan Indonesia: Kondisi, Kinerja dan Prospek Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten – Kota
Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
ISBN: 978-602-7807-66-2

Ketua Tim:

Yusuf Wibisono

Tim Penulis:

Yusuf Wibisono,

Iqbal Fadli Muhammad,

Lalu Fahrizal,

Agung Nugroho,

Nuri Ikawati.

Laporan ini disusun oleh staf peneliti Indonesia Development and Islamic Studies (IDEAS), dengan dukungan pendanaan dari Yayasan Dompot Dhuafa. Temuan-temuan, interpretasi dan kesimpulan-kesimpulan dalam laporan ini tidak mewakili dan tidak mencerminkan pendapat Yayasan Dompot Dhuafa.

KATA PENGANTAR

Direktur Utama Dompot Dhuafa Filantropi

Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara adalah “*development agents*”. Ia tidak hanya mendorong *equality of opportunity*, namun juga berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*). Dengan kata lain, upaya negara menegakkan keadilan sosial ialah juga upaya menanggulangi kemiskinan.

Isu kemiskinan di Indonesia memang seakan tak pernah habis untuk dibahas. Pasalnya, kemiskinan menjadi salah satu problematika utama di Indonesia. Isu ini pun tak pelak menjadi kajian Indonesia Development and Islamic Studies (IDEAS)—lembaga *think-thank* yang diinisiasi Dompot Dhuafa. Kajian terbaru, IDEAS menerbitkan buku bertajuk Kondisi, Kinerja dan Prospek Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten-Kota di bawah seri *Indonesia Poverty and Inequality Report*.

Secara komprehensif, buku yang berada di tangan Anda saat ini menjelaskan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan, pemerataan dan pertumbuhan ekonomi merupakan proses yang dilakukan bersamaan. Buku ini juga mengulas berbagai temuan penting, antara lain kantong-kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa, insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, dan daerah paling progresif dalam penurunan jumlah penduduk miskin didominasi daerah di Luar Jawa.

Tak hanya itu, ditemukan pula fakta bahwa adanya perbedaan karakteristik kemiskinan di beberapa kategori wilayah. Karenanya, dibutuhkan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berbeda pula. Kebijakan prioritas di kantong kemiskinan nasional adalah penciptaan pertumbuhan inklusif, sedangkan di daerah padat kemiskinan nasional adalah penghormatan atas hak-hak ekonomi warga negara, terutama hak atas tempat tinggal dan hak atas pekerjaan layak bagi kemanusiaan. Sementara di daerah rawan kemiskinan, prioritas penanggulangan adalah pemenuhan hak-hak dasar warga negara dan peningkatan kapabilitas penduduk miskin.

Semoga buku ini membawa banyak manfaat, khususnya berkontribusi dalam memberikan data yang kemudian menjadi acuan negara, *non government organization* (NGO), dan seluruh *stakeholder* dalam menggulirkan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang bernas di Indonesia.

Selamat Membaca!

Jakarta, 6 Januari 2016
Imam Rulyawan

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Ringkasan Eksekutif	xii
Bab I. Kesejahteraan dan Kemiskinan : Konsep dan Pengukuran di Indonesia	1
1.1. Konsep Kesejahteraan dan Kemiskinan	1
1.1.1 Pendekatan Ekonomi / Moneter	2
1.1.2 Pendekatan Kapabilitas	3
1.1.3 Pendekatan Inklusi Sosial	3
1.2. Konsep Kesejahteraan di Indonesia	4
1.3. Mengukur Kemiskinan di Indonesia	5
1.3.1 Pendekatan Ekonomi / Moneter (Kebutuhan Dasar) :Angka Kemiskinan “Makro”	6
1.3.2 Pendekatan Non-Moneter (Rumah Tangga Miskin):Angka Kemiskinan “Mikro”.....	7
1.3.3 Pendekatan Non-Moneter Alternatid: Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Kemiskinan Multidimensi (IKM)	10
1.4. Inisiatif Penanggulangan Kemiskinan Global	12
1.5. Mengukur Kemiskinan dalam Islam	14
Bab II. Menangulangi Kemiskinan di Indonesia: Konsep dan Strategi	17
2.1. Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia dari Masa ke Masa	17
2.2. Arah Strategi dan Kebijakan ke Depan	24
2.3. Kemiskinan Sebagai Arus Utama Kebijakan Pembangunan	25
2.4. Strategi Komprehensif untuk Penagulangan Kemiskinan Perpektif Islam	28
Bab III. Peta Kemiskinan Indonesia Terkini	31
3.1. Peta Kemiskinan Nasional	31
3.2. Profil Kemiskinan Nasional.....	37
3.3 Peta Kemiskinan Provinsi.....	40
Bab IV. Peta Kemiskinan Kabupaten-Kota	45
4.1. Jumlah Penduduk Miskin	45
4.2. Persentase Penduduk Miskin.....	50
4.3. Indeks Kedalaman Kemiskinan.....	52
4.4. Indeks Keparahan Kemiskinan	54
4.5. Kepadatan Penduduk Miskin	56
4.6. Tingkat Biaya Hidup Minimal	58
4.7. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan	60
Bab V. Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014	63
5.1. Perubahan Jumlah Penduduk Miskin.....	63
5.2. Perubahan Persentase Penduduk Miskin	65
5.3. Perubahan Indeks Kedalaman Kemiskinan	67
5.4. Perubahan Indeks Keparahan Kemiskinan.....	68
5.5. Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014.....	70

Bab VI. Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah.....	81
6.1. Kualitas Pembangunan Manusia	82
6.2. Kualitas Belanja Publik	85
6.3. Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014.....	87
Bab VII. Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah	91
7.1. Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah.....	91
7.2. Pertumbuhan Ekonomi Daerah.....	94
7.3. Tingkat Kesulitan Geografis.....	95
7.4. Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah.....	97
Bab VIII. Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014	101
8.1. Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan	102
8.2. Arah Kebijakan Desentralisasi Fiskal	106
8.3. Arah Kebijakan Dana Desa	111
Bab IX. Arah Ke Depan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten-Kota	115
9.1. Kesenjangan Kesejahteraan dan Kemiskinan Antar Daerah	116
9.2. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan Absolut	117
9.3. Aglomerasi, Kawasan Metropolitan dan Kemiskinan	121
9.4. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan Relatif	129
9.5. Kebijakan Prioritas untuk Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan	135

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Sensitifitas Garis Kemiskinan, 2015.....	6
Tabel 1.2. Kriteria Rumah Tangga Miskin dalam PSE 2005.....	8
Tabel 1.3. Kriteria Penentu Rumah Tangga Miskin dalam BDT	9
Tabel 1.4. BDT Sebagai Sumber Data Tunggal Program Perlindungan Sosial.....	10
Tabel 1.5. Metode Penghitungan IPM di Indonesia	11
Tabel 1.6. Metode Penghitungan IKM di Indonesia	12
Tabel 1.7. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Global, 2015-2030	13
Tabel 1.8. Pengukuran Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Muslim dengan Pendekatan Maqâshid al-Syari'ah	16
Tabel 2.1. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi	22
Tabel 2.2. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi	23
Tabel 2.3. Arah Transformasi Program Penanggulangan Kemiskinan	25
Tabel 2.4. Strategi Penanggulangan Kemiskinan : Perspektif Islam	30
Tabel 3.1. Komoditas yang Memberi Kontribusi Besar pada Garis Kemiskinan, Maret 2011 – Maret 2016 (% , Rata-Rata)	37
Tabel 4.1. Daerah Tertinggi dalam Jumlah Penduduk Miskin, 2014 (Ribu Jiwa)	47
Tabel 4.2. Daerah Terendah dalam Jumlah Penduduk Miskin, 2014 (Ribu Jiwa)	48
Tabel 4.3. Daerah Tertinggi dalam Persentase Penduduk Miskin (Head-count Index), 2014 (% terhadap Total Penduduk)	51
Tabel 4.4. Daerah Terendah dalam Persentase Penduduk Miskin (Head-count Index), 2014 (% terhadap Total Penduduk)	52
Tabel 4.5. Daerah Tertinggi dalam Indeks Kedalaman Kemiskinan (Poverty Gap Index), 2014	53
Tabel 4.6. Daerah Terendah dalam Indeks Kedalaman Kemiskinan (Poverty Gap Index), 2014	54
Tabel 4.7. Daerah Tertinggi dalam Indeks Keparahan Kemiskinan (Poverty Severity Index), 2014	55
Tabel 4.8. Daerah Terendah dalam Indeks Keparahan Kemiskinan (Poverty Severity Index), 2014	56
Tabel 4.9. Daerah Terendah dalam Kepadatan Penduduk Miskin, 2014 (Jiwa per Km ²)	57
Tabel 4.10. Daerah Terendah dalam Kepadatan Penduduk Miskin, 2014 (Jiwa per Km ²)	58
Tabel 4.11. Daerah Tertinggi dalam Tingkat Biaya Hidup Minimal (Garis Kemiskinan), 2014 (Rp/Kapita/Bulan)	59
Tabel 4.12. Daerah Terendah dalam Tingkat Biaya Hidup Minimal (Garis Kemiskinan), 2014 (Rp/Kapita/Bulan)	60
Tabel 5.1. Daerah Terbaik dalam Penurunan Jumlah Penduduk Miskin Daerah, 2010-2014 (% , CAGR)	64
Tabel 5.2. Daerah Terendah dalam Perubahan Jumlah Penduduk Miskin Daerah, 2010-2014 (% , CAGR)	65
Tabel 5.3. Daerah Terbaik dalam Penurunan Persentase Penduduk Miskin (P0) Daerah, 2010-2014 (% , CAGR)	66
Tabel 5.4. Daerah Terbaik dalam Penurunan Persentase Penduduk Miskin (P0) Daerah, 2010-2014 (% , CAGR)	67
Tabel 5.5. Daerah Terbaik dalam Penurunan Indeks Kedalaman Kemiskinan (PI) Daerah, 2010-2014 (% , CAGR)	67
Tabel 5.6. Daerah Terendah dalam Perubahan Indeks Kedalaman Kemiskinan (PI) Daerah, 2010-2014 (% , CAGR)	68
Tabel 5.7. Daerah Terbaik dalam Penurunan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Daerah, 2010-2014 (% , CAGR)	69
Tabel 5.8. Daerah Terendah dalam Perubahan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Daerah, 2010-2014 (% , CAGR)	69
Tabel 5.9. Daerah dengan Kinerja Terbaik dan Terendah dalam Penanggulangan Kemiskinan, 2010-2014	71
Tabel 5.10. Daerah Terbaik dalam Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014	73

DAFTAR TABEL

Tabel 5.11. Daerah Terendah dalam Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014	73
Tabel 6.1. Daerah Terbaik dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah, 2014	82
Tabel 6.2. Daerah Terendah dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah, 2014	83
Tabel 6.3. Daerah Terbaik dalam Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR)	84
Tabel 6.4. Daerah Terbaik dalam Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR)	84
Tabel 6.5. Daerah Tertinggi dalam Proporsi Belanja Langsung terhadap Total Belanja Daerah, 2010-2014 (%, Rata-Rata)	85
Tabel 6.6. Daerah Tertinggi dalam Proporsi Belanja Langsung terhadap Total Belanja Daerah, 2010-2014 (%, Rata-Rata)	86
Tabel 6.7. Daerah Terbaik dalam Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah, 2010-2014	89
Tabel 6.8. Daerah Terendah dalam Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah, 2010-2014	89
Tabel 7.1. Daerah Terbaik dalam Perubahan Tingkat Harga Komoditas Utama Bagi Kelompok Miskin (Garis Kemiskinan) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR)	93
Tabel 7.2. Daerah Terendah dalam Perubahan Tingkat Harga Komoditas Utama Bagi Kelompok Miskin (Garis Kemiskinan) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR).....	93
Tabel 7.3. Daerah Tertinggi dalam Perubahan Produk Domestik Regional Bruto (Pertumbuhan Ekonomi) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR)	94
Tabel 7.4. Daerah Terendah dalam Perubahan Produk Domestik Regional Bruto (Pertumbuhan Ekonomi) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR)	95
Tabel 7.5. Daerah Terbaik dalam Penurunan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR)	96
Tabel 7.6. Daerah Terendah dalam Perubahan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR)	97
Tabel 7.7. Tabel 7.6. Daerah Terendah dalam Perubahan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) Daerah, 2010-2014 (%, CAGR)	99
Tabel 7.8. Daerah Terendah dalam Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah, 2010-2014.....	99
Tabel 8.1. Daerah Tertinggi dalam Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014 ..	104
Tabel 8.2. Daerah Terendah dalam Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014 ..	104
Tabel 8.3. Rekapitulasi Hasil Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah dan Komponen Pembentuknya, 2010-2014.....	105
Tabel 9.1. Kesenjangan Tingkat Kemiskinan Antar Daerah, 2015	116
Tabel 9.2. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan Nasional, 2015 (Ribu Jiwa) ..	119
Tabel 9.3. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan dengan Tingkat Kemiskinan Tinggi, 2015	121
Tabel 9.4. Daerah Aglomerasi dan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan di Kawasan Metropolitan, 2015.....	123
Tabel 9.5. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Padat Kemiskinan dan Rawan Sosial, 2015 (Jiwa per Km ²)	126
Tabel 9.6. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Padat Kemiskinan dengan Biaya Hidup Tinggi, 2015	128
Tabel 9.7. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Insiden, Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan Tertinggi, 2015.....	131
Tabel 9.8. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Rawan Kemiskinan dengan Hidup Tinggi, 2015.....	134
Tabel 9.9. Kebijakan Prioritas Untuk Daerah Prioritas Penangulangan Kemiskinan	137

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1. Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru, 1970-1996 (Juta Orang dan %)	18
Gambar 2.2. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru	18
Gambar 2.3. Distribusi Pendapatan di Era Orde Baru 1976-1999, berdasarkan Pangsa Pendapatan (%) dan Gini Ratio	20
Gambar 2.4. Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi, 2005-2014	24
Gambar 2.5. Distribusi Pendapatan di Era Reformasi berdasarkan Pangsa Pendapatan (%) dan Gini Ratio ..	26
Gambar 2.6. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Komprehensif, dengan Kemiskinan sebagai Arus Utama Kebijakan Pembangunan)	27
Gambar 3.1. Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Indonesia, 2011-2016	32
Gambar 3.2. Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Menurut Wilayah: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, 2011-2016	33
Gambar 3.3. Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Menurut Wilayah: Indeks Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan, 2011-2016	34
Gambar 3.4. Kinerja Pengelolaan Tingkat Harga Komoditas Utama bagi Kelompok Miskin: Inflasi Garis Kemiskinan, 2011-2016	35
Gambar 3.5. Komparasi Kinerja Pengelolaan Tingkat Harga Secara Umum dan Secara Khusus, 2011-2016..	36
Gambar 3.6. Kepala Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan Pendidikan Tidak Tamat SD - Tamat SD dan Status Tidak Bekerja, 2010-2015	38
Gambar 3.7. Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan Sumber Penghasilan Utama dari Sektor Pertanian dan Sumber Air Minum dari Air Bersih, 2010-2015	39
Gambar 3.8. Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan Status Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Milik Sendiri dan Luas Lantai per Kapita < 8 M ² , 2010-2015	40
Gambar 3.9. Peta Kemiskinan: Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi, Maret 2016 (000 Jiwa)	41
Gambar 3.10. Peta Kemiskinan: Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi, Maret 2016	42
Gambar 3.11. Gambar 3.10. Peta Kemiskinan: Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi, Maret 2016	43
Gambar 3.12. Peta Garis Kemiskinan: Tingkat Biaya Hidup Minimum Menurut Provinsi, Maret 2016 (Rp/Kapita/Bulan)	44
Gambar 4.1. Peta Kemiskinan: Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten-Kota, 2014 (000 Jiwa)	46
Gambar 4.2. Aglomerasi dan Kemiskinan: Kawasan Metropolitan Utama Indonesia, 2014	48
Gambar 4.3. Aglomerasi dan Kemiskinan: Kawasan Metropolitan Baru Indonesia, 2014	49
Gambar 4.4. Peta Kemiskinan: Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten-Kota, 2014 (%)	50
Gambar 4.5. Peta Kemiskinan: Indeks Kedalaman Kemiskinan Menurut Kabupaten-Kota, 2014	53
Gambar 4.6. Peta Kemiskinan: Indeks Keparahan Kemiskinan Menurut Kabupaten-Kota, 2014	55
Gambar 4.7. Peta Kemiskinan: Kepadatan Penduduk Miskin Menurut Kabupaten-Kota, 2014	57
Gambar 4.8. Peta Kemiskinan: Tingkat Biaya Hidup Minimal (Garis Kemiskinan) Menurut Kabupaten-Kota, 2014 (Rp/Kapita/Bulan)	59
Gambar 4.9. Peta Kemiskinan: Kantong Kemiskinan Nasional, 2014	60
Gambar 4.10. Peta Kemiskinan: Daerah dengan Tingkat, Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan Tertinggi, 2014	61
Gambar 4.11. . Peta Kemiskinan: Daerah Padat Kemiskinan, 2014	62
Gambar 5.1. Peta Kemiskinan: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014	72
Gambar 5.2. Peta Kemiskinan Sumatera: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014 ..	74
Gambar 5.3. Peta Kemiskinan Jawa: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014	76

DAFTAR GAMBAR

Gambar 5.4. Peta Kemiskinan Kalimantan dan Sulawesi: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014	76
Gambar 5.5. Peta Kemiskinan Bali dan Nusa Tenggara: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014	77
Gambar 5.8. Peta Kemiskinan Maluku dan Papua: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014	78
Gambar 6.1. Peta Kemiskinan: Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah, 2010-2014	88
Gambar 7.1. Peta Kemiskinan: Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah, 2010-2014	98
Gambar 8.1. Peta Kemiskinan: Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014.....	103
Gambar 8.2. Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten-Kota dan Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten-Kota, 2014-2016	107
Gambar 8.3. Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten-Kota dan Persentase Penduduk Miskin Kabupaten-Kota, 2014-2016	109
Gambar 8.4. Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten-Kota dan Indeks Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten-Kota, 2010-2015	110
Gambar 8.5. Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten-Kota dan Indeks Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten-Kota, 2010-2015	110
Gambar 8.6. Alokasi Dana Desa Menurut Kabupaten-Kota (Dana yang Diterima Per Desa) dan Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten-Kota, 2014-2016	111
Gambar 8.7. Alokasi Dana Desa Menurut Kabupaten-Kota (Dana yang Diterima Per Desa) dan Indeks Penanggulangan Kemiskinan, 2010-2015	113
Gambar 9.1. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan Nasional, 2015.....	118
Gambar 9.2. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan dengan Tingkat Kemiskinan Tinggi, 2015	120
Gambar 9.3. Aglomerasi dan Kemiskinan: Kawasan Metropolitan Utama, 2015	122
Gambar 9.4. Aglomerasi dan Kemiskinan: Kawasan Metropolitan Baru, 2015	124
Gambar 9.5. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Padat Kemiskinan dan Rawan Sosial, 2015	125
Gambar 9.6. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Padat Kemiskinan dengan Biaya Hidup Tinggi, 2015	127
Gambar 9.7. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Insiden, Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan Tertinggi, 2015	130
Gambar 9.8. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Rawan Kemiskinan dengan Biaya Hidup Tinggi, 2015	133

RINGKASAN EKSEKUTIF

Bab I. Kesejahteraan dan Kemiskinan: Konsep dan Pengukuran di Indonesia

1. Secara historis, kesejahteraan dan kemiskinan memiliki konotasi ekonomi. Namun pendekatan ekonomi murni banyak dipandang gagal menangkap derajat kemiskinan yang dialami individu. Dengan mengakui kemiskinan sebagai fenomena multi dimensi, pendekatan alternatif menunjukkan kebutuhan untuk melangkah melebihi sumber daya material / ekonomi semata untuk menilai kemampuan individu untuk mencapai standar hidup yang layak.
2. Fokus pada sumber daya ekonomi untuk mengukur kualitas hidup secara esensial adalah keliru karena yang diukur adalah alat (*means*) bukan tujuan (*ends*) dari kesejahteraan. Seseorang dapat pula menjadi miskin meski memiliki pendapatan dan alat bertahan hidup, jika mereka tidak memiliki tata sosial yang kondusif yang memberi mereka perlindungan yang memadai ketika mereka butuhkan.
3. Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara adalah “*development agents*” yang tidak hanya mendorong equality of opportunity, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*).
4. BPS menggunakan pendekatan moneter sejak awal menghitung angka kemiskinan di Indonesia. Angka kemiskinan resmi ini sering menjadi kontroversial karena “menyembunyikan” sejumlah besar penduduk yang hidup sedikit di atas garis kemiskinan. Kelemahan angka kemiskinan “makro” yang bersifat agregat, tanpa nama dan alamat si miskin, mendorong pemerintah untuk membangun basis baru data kemiskinan yang kemudian menghasilkan Basis Data Terpadu (BDT), yaitu angka kemiskinan yang bersifat “mikro” yang mampu menunjukkan siapa dan di mana si miskin, *by name by address*, sehingga operasional untuk pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang bersifat *targeted*.
5. Kemiskinan dalam pandangan Islam lebih didasarkan pada ketidakberdayaan dan lemahnya potensi individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, bahkan meski hanya untuk sekedar makan. Pemenuhan kebutuhan hidup berbasis *maqâshid al-syarî'ah* memberi perspektif yang holistik tentang kesejahteraan manusia.

Bab II. Menanggulangi Kemiskinan di Indonesia: Konsep dan Strategi

1. Strategi penanggulangan kemiskinan era orde baru secara umum bergantung pada kebijakan ekonomi makro, yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi dengan stabilitas harga. Sedangkan kebijakan spesifik yang berupaya menurunkan kemiskinan, terlihat bersifat pragmatis dan ad hoc
2. Strategi dan kebijakan dalam SNPK didasarkan pada pendekatan berbasis hak (*basic rights approach*). Pendekatan ini menegaskan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin dan membuat proses pemenuhan hak tersebut menjadi lebih progresif. Namun berbeda dengan SNPK yang merupakan grand strategy dan ditujukan untuk menjadi arus utama dari seluruh kebijakan negara, strategi penanggulangan kemiskinan *de facto* hanya merupakan strategi parsial-sektoral sehingga sulit diharapkan merubah dan mewarnai kebijakan umum pembangunan.
3. Arah kebijakan baru membawa transformasi program-program penanggulangan kemiskinan yang sekarang menuju program-program yang lebih harmonis, integratif dan sinergis. Program penanggulangan kemiskinan klaster I akan diarahkan menjadi sistem perlindungan sosial yang komprehensif, sedangkan program penanggulangan kemiskinan klaster II, III dan IV akan diarahkan menjadi program pengembangan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*).
4. Dalam kerangka strategi yang komprehensif, upaya untuk penanggulangan kemiskinan, pemerataan dan pertumbuhan ekonomi merupakan proses yang simultan. UUD 1945 secara umum mendorong setiap warga negara mendapat manfaat dari kekayaan alam Indonesia, negara menolong usaha kecil dalam menghadapi persaingan bebas, dan setiap warga negara memiliki akses pada kebutuhan dasar.

Bab III. Peta Kemiskinan Indonesia Terkini

1. Dalam lima tahun terakhir, kinerja penanggulangan kemiskinan nasional mengalami pasang surut. Secara menarik, terdapat tendensi bahwa kebijakan ekonomi era Presiden Widodo, lebih ramah terhadap penduduk miskin perkotaan dibandingkan dengan penduduk miskin pedesaan.
2. Seluruh ukuran kemiskinan menegaskan bahwa kemiskinan di daerah pedesaan harus mendapat perhatian dan prioritas lebih tinggi dari kemiskinan di daerah perkotaan. Hal ini menjadi signifikan dan krusial di era pemerintahan Presiden Widodo yang kebijakan ekonominya cenderung bias ke sektor formal-modern, sehingga lebih banyak memberi manfaat ke penduduk miskin perkotaan.
3. Karakteristik menonjol dari rumah tangga miskin (RTM) adalah tingkat pendidikan kepala RTM yang rendah. Baik RTM di pedesaan maupun di perkotaan, sama-sama bergantung pada sektor informal, sehingga tidak memiliki jaminan sosial ketenagakerjaan.
4. Peta dan kantong kemiskinan tidak berubah. Secara absolut, jumlah penduduk miskin terkonsentrasi di 3 provinsi, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat, di mana ketiga-nya menjadi rumah bagi setengah dari total penduduk miskin.
5. Agenda penanggulangan kemiskinan memiliki dua dimensi spasial. Pertama, kantong-kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa, meski memiliki kelengkapan infrastruktur sosial-ekonomi dan dengan tingkat kemiskinan yang jauh lebih rendah dari rata-rata nasional. Kedua, insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, dengan bentang alam yang sangat luas dan mengalami ketertinggalan infrastruktur sosial-ekonomi serta memiliki jumlah penduduk yang sedikit.

Bab IV. Peta Kemiskinan Kabupaten-Kota

1. Disagregasi analisis kemiskinan ke tingkat kabupaten-kota memberikan kita kondisi dan tantangan kemiskinan yang jauh berbeda dari analisis nasional. Kabupaten-kota dengan jumlah penduduk miskin yang sangat banyak, 150 ribu - 500 ribu jiwa, sebagian besar berada di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Keberhasilan menanggulangi kemiskinan di kantong-kantong kemiskinan nasional ini akan menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan.
2. Kabupaten-kota dengan persentase penduduk miskin (*head-count index*) sangat tinggi, 20-40%, banyak ditemui di Papua, Papua Barat, Maluku, Nusa Tenggara Timur, serta di beberapa daerah di Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Aceh, Sumatera Utara, Riau, Bengkulu, dan Nusa Tenggara Barat.
3. Kabupaten-kota dengan indeks kedalaman kemiskinan sangat tinggi, 4-15, banyak ditemui di Papua, Papua Barat, Maluku, Nusa Tenggara Timur, serta di beberapa daerah di Aceh dan Sumatera Utara. Terdapat korelasi positif antara tingkat kemiskinan suatu daerah dengan indeks kedalaman kemiskinannya.
4. Kabupaten-kota dengan indeks keparahan kemiskinan sangat tinggi, 1,5-7,5, banyak ditemui di Papua dan Papua Barat, serta di beberapa daerah di Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Riau. Terdapat korelasi positif antara indeks kedalaman kemiskinan suatu daerah dengan indeks keparahan kemiskinannya.
5. Laporan ini menggagas indikator baru untuk penanggulangan kemiskinan, yaitu kepadatan penduduk miskin menurut wilayah. Dari indikator baru ini, terlihat bahwa kepadatan penduduk miskin di Indonesia sangat timpang. Kota-kota di Indonesia, dan di Jawa khususnya, memiliki wajah ganda: daerah dengan tingkat kemiskinan terendah namun pada saat yang sama juga merupakan daerah dengan kepadatan penduduk miskin tertinggi.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Bab V. Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014

1. Pada periode 2010-2014, daerah paling progresif dalam penurunan jumlah penduduk miskin didominasi daerah di Luar Jawa, yaitu Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan, Kab. Belitung Timur, Kab. Bangka Tengah, Kota Pangkal Pinang) dan Sumatera Barat (Kota Solok, Kota Payakumbuh, Kab. Solok Selatan, Kab. Pasaman). Daerah tertinggi dalam kenaikan jumlah penduduk miskin secara absolut sepanjang 2010-2014, didominasi daerah pedesaan di luar Jawa dan daerah perkotaan di Jawa, khususnya di Jabodetabek.
2. Secara umum, daerah dengan kinerja penurunan jumlah penduduk miskin yang tinggi, juga mencatat kinerja yang tinggi dalam penurunan persentase penduduk miskin (*head count index* – P0).
3. Pada periode 2010-2014, daerah paling progresif dalam penurunan indeks kedalaman kemiskinan (PI) didominasi daerah di Luar Jawa, yaitu kawasan Timur Indonesia seperti Maluku Utara (Kab. Pulau Morotai, Kab. Halmahera), Maluku (Kab. Buru Selatan, Kota Tual, Kota Ambon), dan Papua (Kab. Supiori, Kab. Puncak Jaya), serta kawasan Sumatera seperti Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan) dan Riau (Kota Pekanbaru, Kota Dumai). Menarik untuk dicatat bahwa daerah dengan peningkatan PI tertinggi ditemui di DKI Jakarta, yaitu Kab. Kepulauan Seribu, mencapai 18,0% per tahun (CAGR).
4. Secara umum, daerah dengan kinerja penurunan PI yang tinggi, juga mencatat kinerja yang tinggi dalam penurunan indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index* – P2).
5. Tiga daerah tercatat selalu mengukir kinerja tinggi dalam semua ukuran kemiskinan, baik jumlah penduduk miskin, persentase penduduk miskin (P0), indeks kedalaman kemiskinan (PI), maupun indeks keparahan kemiskinan (P2), yaitu Kota Probolinggo, Kab. Bangka Barat dan Kota Balikpapan. Sebaliknya, tiga daerah tercatat selalu berkinerja rendah di semua ukuran kemiskinan, yaitu Kab. Merangin, Kab. Bengkulu Tengah dan Kota Denpasar.
6. Laporan ini berupaya mengkuantifisir kinerja penanggulangan kemiskinan daerah dengan membangun sebuah indeks yang disebut sebagai “indeks kinerja penanggulangan kemiskinan daerah”. Dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat hanya sedikit daerah yang termasuk dalam kategori kinerja tinggi, yaitu dengan nilai indeks di atas 60. Sebagian besar daerah, yaitu sekitar 73% atau 361 dari 497 daerah, memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan 2010-2014 yang cenderung rendah, yaitu dengan nilai indeks di bawah 60.
7. Daerah dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah tertinggi pada periode 2010-2014 ini didominasi oleh daerah di Sumatera Barat (Kota Solok, Kab. Solok Selatan, Kota Payakumbuh, Kota Padang, Kab. Lima Puluh Koto, Kab. Dharmasraya), Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan, Kab. Bangka Tengah, Kota Pangkal Pinang), dan Maluku (Kab. Buru Selatan, Kota Ambon, Kota Tual).
8. Sementara itu daerah dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah terendah pada periode 2010-2014 ini banyak ditemui di Bengkulu (Kab. Bengkulu Tengah, Kota Bengkulu, Kab. Rejang Lebong), Gorontalo (Kab. Gorontalo, Kota Gorontalo, Kab. Boalemo), Papua Barat (Kota Sorong, Kab. Tambrauw), Jambi (Kab. Merangin, Kab. Tanjung Jabung Timur), dan DKI Jakarta (Kab. Kepulauan Seribu, Kota Jakarta Utara, Kota Jakarta Timur).
9. Hasil analisis secara keseluruhan dari Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini menunjukkan bahwa sebagian besar daerah belum memiliki kinerja yang memuaskan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Jika kita mengambil ambang batas 70, maka hanya ada 6 daerah saja dari 497 daerah, atau sekitar 1% saja, yang memiliki kinerja memuaskan dalam penanggulangan kemiskinan pada periode 2010-2014.

Bab VI. Upaya Menanggulangi Kemiskinan

1. Laporan ini mengembangkan analisis tentang determinan penanggulangan kemiskinan daerah yang sepenuhnya berada di bawah kendali pemerintah daerah, dan karena itu secara langsung mencerminkan upaya penanggulangan kemiskinan oleh daerah. Variabel yang diperhitungkan disini adalah kualitas modal manusia, yang diukur oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan kualitas belanja pemerintah daerah, yang didekati dengan proporsi belanja langsung terhadap total APBD.
2. Secara umum terdapat dua dimensi spasial dari kesenjangan IPM. Pertama, kesenjangan antara Jawa-Bali dan Luar Jawa-Bali. Kedua, kesenjangan antara daerah perkotaan-daerah pedesaan. Namun dengan indikator perubahan (*change*) IPM 2010-2014, kita mendapatkan gambaran yang jauh berbeda. Daerah dengan peningkatan IPM yang paling progresif didominasi oleh daerah pedesaan dengan tingkat IPM yang sangat rendah, khususnya daerah di Papua.
3. Terlihat pola yang konsisten yaitu daerah dengan tingkat IPM rendah memiliki kinerja perubahan IPM yang tinggi, dan sebaliknya, daerah dengan tingkat IPM tinggi memiliki kinerja perubahan IPM yang rendah.
4. Semakin tinggi proporsi belanja langsung, yang merupakan anggaran publik daerah yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, diasumsikan semakin progresif upaya menanggulangi kemiskinan di daerah. Terlihat korelasi yang kuat antara ukuran (*size*) APBD dengan proporsi belanja langsung. Semakin besar ukuran APBD, baik secara absolut maupun secara relatif dibandingkan dengan jumlah penduduk, proporsi belanja langsung cenderung semakin tinggi.
5. Secara menarik, korelasi antara ukuran (*size*) APBD yang kecil dengan proporsi belanja langsung yang cenderung rendah, terlihat tidak kuat. Daerah dengan proporsi belanja langsung terendah, bukanlah daerah dengan ukuran APBD terkecil, baik secara absolut maupun secara relatif. Terlihat bahwa besarnya proporsi belanja langsung lebih merupakan sebuah hal yang terjadi secara alamiah, seiring membesarnya ukuran APBD, maka belanja langsung meningkat lebih cepat dari belanja tidak langsung. Dengan kata lain, politik anggaran daerah pada dasarnya sebenarnya adalah serupa, yaitu prioritas anggaran adalah pada belanja tidak langsung.
6. Laporan ini mengkuantifisir kinerja daerah dalam upaya menanggulangi kemiskinan daerah dengan membangun sebuah indeks yang disebut sebagai “indeks upaya menanggulangi kemiskinan daerah”. Dengan Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat bahwa sebagian besar daerah termasuk dalam kategori upaya rendah, yaitu dengan nilai indeks di bawah 50.
7. Hasil analisis dari Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini menunjukkan bahwa sebagian besar daerah belum menunjukkan upaya yang serius dan signifikan dalam menanggulangi kemiskinan. Jika kita mengambil ambang batas 70, maka hanya ada 2 daerah saja dari 497 daerah, atau sekitar 0,4% saja, yang menunjukkan upaya signifikan dalam menanggulangi kemiskinan pada periode 2010-2014.

Bab VII. Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah

1. Laporan ini bergerak lebih jauh dengan menganalisis faktor-faktor makroekonomi yang mencerminkan pengelolaan lingkungan makroekonomi di tingkat local, yang mendukung upaya penanggulangan kemiskinan. Variabel yang diperhitungkan disini adalah pengendalian inflasi daerah, pertumbuhan ekonomi daerah, dan pertumbuhan indeks kemahalan konstruksi (IKK).
2. Secara umum, daerah pedesaan memiliki stabilitas tingkat harga yang lebih baik dari daerah perkotaan. Secara menarik, Sulawesi Utara sangat mendominasi dan mencatatkan diri sebagai satu-satunya wilayah di mana nyaris seluruh daerahnya memiliki tingkat harga komoditas yang paling stabil bagi kelompok miskin.

RINGKASAN EKSEKUTIF

3. Daerah dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi secara menarik banyak ditemui di luar Jawa, terutama di kawasan Timur Indonesia. Menarik untuk dicatat bahwa korelasi antara pertumbuhan ekonomi daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan tidak selalu terlihat jelas, khususnya untuk daerah kaya sumber daya alam. Kab. Kepulauan Seribu tercatat sebagai satu-satunya daerah di Jawa, bahkan berlokasi di DKI Jakarta, yang memiliki pertumbuhan ekonomi terendah, sekaligus tercatat sebagai salah satu daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terburuk.
4. Laporan ini mengkuantifisir kinerja daerah dalam pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah dengan membangun sebuah indeks yang disebut sebagai “indeks pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah”. Dengan Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah 2010-2014 ini, terlihat bahwa sebagian besar daerah termasuk dalam kategori cukup baik dalam pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah, yaitu dengan nilai indeks di atas 50.
5. Hasil analisis dari Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah 2010-2014 ini menunjukkan bahwa sebagian besar daerah telah memiliki lingkungan makroekonomi yang cukup kondusif untuk menanggulangi kemiskinan. Namun kinerja penanggulangan kemiskinan daerah yang secara umum adalah rendah, menunjukkan bahwa penanggulangan kemiskinan semata berbasis kebijakan makro adalah tidak efektif.

Bab VIII. Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014

1. Laporan ini bergerak lebih jauh dengan menggunakan ketiga indeks yang telah dibangun untuk melihat sejauhmana keberpihakan daerah dalam penanggulangan kemiskinan. Indeks pertama merepresentasikan hasil yang diraih (*output*) dari penanggulangan kemiskinan, sedangkan indeks kedua dan ketiga merepresentasikan upaya-upaya yang telah dilakukan (*process*) untuk penanggulangan kemiskinan. Karena itu ketiga indeks di atas dapat dianggap merepresentasikan keberpihakan daerah dalam penanggulangan kemiskinan.
2. Dengan Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat hanya sedikit daerah yang termasuk dalam kategori tinggi, yaitu dengan nilai indeks di atas 60. Sebagian besar daerah pada 2010-2014, yaitu sekitar 98% atau 486 daerah, memiliki keberpihakan penanggulangan kemiskinan yang cenderung rendah, yaitu dengan nilai indeks di bawah 60.
3. Daerah dengan keberpihakan tertinggi pada penanggulangan kemiskinan paling banyak ditemui di Sulawesi Utara (Kab. Bolaang Mongondow Selatan, Kota Bitung, Kab. Bolaang Mongondow Timur, Kota Kotamobagu), Papua (Kab. Nduga, Kab. Pegunungan Bintang, Kab. Dogiyai), dan Sulawesi Tenggara (Kab. Konawe Utara, Kab. Wakatobi). Kabupaten Probolinggo menjadi daerah terbaik dalam keberpihakan pada penanggulangan kemiskinan periode 2010-2014 ini, sekaligus satu-satunya daerah di Jawa dengan keberpihakan yang tinggi pada penanggulangan kemiskinan.
4. Sedangkan daerah dengan keberpihakan terendah pada penanggulangan kemiskinan paling banyak ditemui di Kalimantan Barat (Kota Singkawang, Kab. Sintang, Kab. Melawi, Kab. Landak), Gorontalo (Kota Gorontalo, Kab. Gorontalo, Kab. Boalemo), Bengkulu (Kota Bengkulu, Kab. Bengkulu Tengah, Kab. Rejang Lebong, dan Jawa Tengah (Kota Semarang, Kab. Magelang).
5. Untuk penanggulangan kemiskinan yang lebih progresif, laporan ini memandang penting diperkenalkannya sistem reward and punishment yang secara langsung dikaitkan dengan kinerja penanggulangan kemiskinan daerah. Meski alokasi DAU terkini telah menunjukkan pola progresif di mana daerah dengan penduduk miskin yang tinggi menerima DAU lebih banyak, namun pola ini akan selalu membuat alokasi DAU bias ke daerah padat penduduk di Jawa dan daerah perkotaan. Sedangkan DAK terlihat lebih banyak disalurkan ke daerah tertinggal di luar Jawa, yang pada umumnya memiliki insiden kemiskinan tinggi.

6. Laporan ini menggagas agar mekanisme alokasi DAU dan DAK memperhitungkan variabel kemiskinan sebagai tujuan utama dari pelayanan birokrasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Secara khusus, laporan ini menggagas agar skema transfer pusat - daerah tidak hanya memperhitungkan tingkat kemiskinan yang dihadapi daerah namun juga memperhitungkan kinerja daerah dalam penanggulangan kemiskinan.
7. Sementara itu alokasi Dana Desa lebih ditentukan oleh faktor jumlah desa yang dimiliki daerah, di mana setiap desa cenderung mendapat alokasi lump-sum. Dengan secara langsung mengkaitkan alokasi Dana Desa dengan kinerja penanggulangan kemiskinan daerah, maka kebutuhan besar dan masif untuk intervensi kapasitas dan monitoring birokrasi desa akan jauh berkurang.

Bab IX. Arah Ke Depan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten - Kota

1. Pentargetan secara geografis (*geographical targeting*) menjadi penting dalam perencanaan penanggulangan kemiskinan, terutama ketika sumber daya keuangan publik adalah terbatas. Dalam laporan ini, daerah prioritas penanggulangan kemiskinan diidentifikasi berdasarkan dua tipologi. Pertama, daerah prioritas penanggulangan kemiskinan dengan masalah kemiskinan utama yang bersifat absolut, yaitu daerah dengan ciri utama jumlah penduduk miskin yang sangat besar, umumnya berlokasi di Jawa. Kedua, daerah prioritas penanggulangan kemiskinan dengan masalah kemiskinan utama bersifat relatif, yaitu daerah dengan ciri utama tingkat (insiden) kemiskinan yang sangat tinggi, umumnya berlokasi di luar Jawa.
2. Kesenjangan dalam tingkat kesejahteraan antar daerah adalah sangat lebar. Implikasi dari fakta kesenjangan kesejahteraan antar daerah yang sangat lebar ini adalah jelas: strategi penanggulangan kemiskinan yang efektif dan efisien, harus melakukan targeting geografis dalam desain kebijakannya.
3. Kantong kemiskinan nasional secara umum sangat terkonsentrasi di Jawa dan daerah perkotaan. Dari 24 daerah kantong kemiskinan nasional ini seluruhnya berlokasi di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, kecuali Kab. Lombok Timur, Kota Medan dan Kota Palembang. Diantara 24 daerah ini, tercatat 4 daerah memiliki jumlah penduduk miskin tertinggi, 300-500 ribu jiwa, yaitu Kab. Bogor, Kab. Brebes, Kab. Garut dan Kab. Cirebon.
4. Pada 2015 tercatat 19 daerah memiliki penduduk miskin di atas 150 ribu jiwa dan di saat yang sama juga menghadapi tingkat kemiskinan yang tinggi. Dari 19 daerah kantong kemiskinan dengan insiden kemiskinan tinggi ini, seluruhnya berlokasi di Jawa Tengah, Jawa Timur, Yogyakarta dan Lampung kecuali Kab. Lombok Timur.
5. Dengan 15,5 juta penduduk miskin berlokasi di Jawa, dari total 28,6 juta penduduk miskin pada 2015, maka strategi penanggulangan kemiskinan berbasis daerah kantong kemiskinan ini akan selalu bias ke Jawa.
6. Analisis lebih jauh terhadap kantong kemiskinan nasional menunjukkan bahwa terdapat keterkaitan antara aglomerasi, pertumbuhan kawasan metropolitan dan kemiskinan. Pada 2015, rata-rata tingkat kemiskinan 20 wilayah aglomerasi yang diidentifikasi dalam laporan ini, adalah moderat, yaitu 8,07%, namun menyimpan 8 juta penduduk miskin, setara 28,2% dari total penduduk miskin.
7. Pola relokasi kemiskinan dari kota inti ke daerah satelit di sekitarnya ini, telah terlihat pula di daerah perkotaan dan pusat pertumbuhan baru di luar Jawa. Kawasan metropolitan baru ini mengulang kegagalan kawasan metropolitan utama di Jawa yang gagal menyebarkan kesejahteraan ke wilayah sekitarnya. Pembangunan perkotaan di Indonesia gagal menghasilkan pertumbuhan inklusif, dengan Jakarta sebagai kota inti termaju justru memproduksi dan merelokasi penduduk miskin paling masif. Daerah dengan intensitas penduduk miskin tertinggi dan biaya hidup minimum termahal juga paling banyak ditemukan di kawasan Jabodetabek.
8. Daerah prioritas penanggulangan kemiskinan yang berikutnya adalah daerah dengan ciri utama tingginya insiden kemiskinan yang secara umum berlokasi di luar Jawa dan daerah pedesaan, khususnya di kawasan Timur Indonesia. Terdapat korelasi yang sangat kuat antara tingginya insiden kemiskinan dengan tingginya indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan.

RINGKASAN EKSEKUTIF

9. Pada 2015 tercatat 43 daerah yang memiliki insiden kemiskinan yang sangat tinggi, antara 27-45%, dan di saat yang sama juga memiliki indeks kedalaman kemiskinan yang tinggi, rata-rata di atas 4,00, dan indeks keparahan kemiskinan yang juga tinggi, rata-rata di atas 1,50. Secara umum 43 daerah ini adalah daerah pedesaan (kabupaten) dan berlokasi di kawasan Timur Indonesia yaitu Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku.
10. Pada 2015, terdapat 18 daerah dengan insiden kemiskinan tinggi, antara 20-45%, sekaligus menghadapi tingkat biaya hidup minimum yang juga tinggi, di atas Rp 400 ribu/kapita/bulan. Secara menarik, 18 daerah ini seluruhnya berlokasi di Papua dan Sumatera.
11. Kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di kantong kemiskinan nasional berfokus pada penciptaan pertumbuhan inklusif. Sementara itu, kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di daerah padat kemiskinan nasional berfokus pada penghormatan atas hak-hak ekonomi warga negara, terutama hak atas tempat tinggal dan hak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan. Sedangkan kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di daerah rawan kemiskinan berfokus pada pemenuhan hak-hak dasar warga negara dan peningkatan kapabilitas penduduk miskin. sangat timpang. Kota-kota di Indonesia, dan di Jawa khususnya, memiliki wajah ganda: daerah dengan tingkat kemiskinan terendah namun pada saat yang sama juga merupakan daerah dengan kepadatan penduduk miskin tertinggi.

Jikalau sekiranya penduduk negeri-negeri beriman dan bertakwa, pastilah Kami akan melimpahkan kepada mereka berkah dari langit dan bumi, tetapi mereka mendustakan (ayat-ayat Kami) itu, maka Kami siksa mereka disebabkan perbuatannya.

(Q.S Al A'raf 96)



BAB I. KESEJAHTERAAN DAN KEMISKINAN: KONSEP DAN PENGUKURAN DI INDONESIA



Sumber Foto : Dompet Dhuafa

Definisi kemiskinan banyak ditentukan oleh perspektif kita tentang kesejahteraan. Perbedaan pendekatan dalam kesejahteraan menghasilkan perbedaan yang luas tentang definisi kemiskinan dan indikator untuk mengukurnya. Definisi kemiskinan yang tepat akan mampu menghasilkan rekomendasi kebijakan yang sesuai untuk percepatan penanggulangan kemiskinan. Melihat kemiskinan dengan standar yang mutlak berlaku di semua tempat dan waktu adalah sebuah hal yang sangat sulit dilakukan dikarenakan perbedaan standar hidup masyarakat yang sangat heterogen.

1.1 Konsep Kesejahteraan dan Kemiskinan

Secara historis, kesejahteraan dan kemiskinan memiliki konotasi ekonomi. Premis dasar disini adalah seseorang dianggap miskin ketika tidak memiliki pendapatan atau sumber daya ekonomi untuk mempertahankan standar hidup minimal. Karena itu pendekatan kesejahteraan ekonomi dengan pengukuran secara moneter/material, luas digunakan sejak lama. Namun pendekatan ekonomi murni banyak dipandang gagal menangkap derajat kemiskinan yang dialami individu, sehingga memicu munculnya berbagai pendekatan alternatif untuk mengkonseptualisasi dan mengukur kemiskinan.

Dengan mengakui kemiskinan sebagai fenomena multi dimensi, pendekatan alternatif menunjukkan kebutuhan untuk melangkah melebihi sumber daya material / ekonomi semata untuk menilai kemampuan individu untuk mencapai standar hidup yang layak. Pendekatan kapabilitas misalnya berfokus pada aspek kebebasan hidup dengan argumen kurangnya kebebasan

Dengan mengakui kemiskinan sebagai fenomena multi dimensi, pendekatan alternatif menunjukkan kebutuhan untuk melangkah melebihi sumber daya material / ekonomi semata untuk menilai kemampuan individu untuk mencapai standar hidup yang layak.

akan menghambat individu mencapai standar hidup minimal. Pendekatan inklusi sosial bahkan bergerak lebih jauh, dengan melihat faktor institusi dan sosial sebagai pemegang peran kunci dalam menentukan standar hidup individu.

I.1.1 Pendekatan Ekonomi / Moneter

Fokus dari pendekatan kesejahteraan ekonomi adalah penekanan pada ketidakcukupan sumber daya ekonomi untuk konsumsi minimal individu. Kesejahteraan ekonomi berhubungan dengan standar hidup fisik di mana konsumsi tidak hanya makanan, namun juga pakaian, tempat tinggal dan kebutuhan dasar lainnya yang dianggap penting. Pendapatan kemudian menjadi variabel penting untuk mengukur kemampuan dan tingkat aktual konsumsi individu. Batas kemiskinan secara moneter, baik nasional maupun internasional, umum digunakan pendekatan kesejahteraan ekonomi ini.

Dengan secara sempit mendefinisikan kesejahteraan dalam ukuran moneter/material semata, pendekatan kesejahteraan ekonomi ini kemudian umumnya mengukur kemiskinan dengan membandingkan pendapatan atau pengeluaran konsumsi individu dengan sebuah batasan moneter tertentu yang mencerminkan tingkat kesejahteraan minimum (yaitu garis kemiskinan), di mana jika pendapatan atau pengeluaran konsumsi individu berada di bawah garis kemiskinan akan dianggap sebagai miskin. Seseorang yang berada di bawah garis estimasi moneter secara sederhana akan dikategorikan sebagai penduduk miskin. Dengan pendekatan ini, indeks kemiskinan agregat seperti persentase penduduk miskin (*headcount index*), indeks kedalaman kemiskinan (*poverty gap index*) dan indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index*), umum digunakan untuk menggambarkan kondisi kemiskinan.

Pada tingkat paling dasar dari kesejahteraan ekonomi adalah konsep kemiskinan absolut (*absolute poverty*), yang mengindikasikan kurangnya sumber daya dasar untuk bertahan hidup. Kemiskinan absolut didefinisikan sebagai ketidakmampuan menghindar dari kekurangan absolut dalam ukuran kebutuhan dasar, umumnya adalah jumlah pendapatan yang dibutuhkan untuk mencapai kebutuhan makanan dan kebutuhan non-makanan pada tingkat paling minimal. Garis kemiskinan absolut berbasis konsumsi atau pendapatan ini telah menjadi norma umum di hampir semua negara berkembang.

Kemiskinan relatif (*relative poverty*) adalah dimensi lain dari kesejahteraan ekonomi. Individu dipandang miskin ketika mereka kurang terhadap pendapatan minimal dibandingkan dengan distribusi pendapatan masyarakat. Dengan karakter relatif-nya, garis kemiskinan akan berubah seiring perubahan distribusi pendapatan.

Berbeda dengan kemiskinan absolut dan relatif, kemiskinan subyektif (*subjective poverty*) menerapkan berbagai konsep kemiskinan, baik moneter maupun non-moneter, yang dirasakan oleh individu itu sendiri. Individu ditanya untuk mengevaluasi tingkat pendapatan tertentu apakah “tidak memadai”, “sudah baik” atau “sangat baik”, dari sudut pandang kesejahteraan ekonomi.

1.1.2. Pendekatan Kapabilitas

Diperkenalkan pada 1980-an, pendekatan kapabilitas menunjukkan kebutuhan untuk melihat kemiskinan sebagai kekurangan dalam kapabilitas fundamental dari individu. Kapabilitas individu menunjukkan seberapa banyak kebebasan yang dinikmati seseorang, yang berperan sebagai basis yang lebih akurat untuk menilai tingkat deprivasi yang dialami seseorang.

Fokus pada sumber daya ekonomi untuk mengukur kualitas hidup secara esensial adalah keliru karena yang diukur adalah alat (*means*) bukan tujuan (*ends*) dari kesejahteraan. Kualitas hidup adalah penuh dengan nilai. Terdapat pilihan tak terbatas di mana individu dapat membelanjakan pendapatan, dan individu dengan pendapatan tinggi tidak secara otomatis akan membuatnya sejahtera. Yang lebih tepat, pendapatan tinggi memperluas kebebasan dan peluang seseorang untuk mendapatkan sesuatu yang berharga baginya, sehingga berpotensi memperbaiki kualitas hidup. Dalam konteks ini maka kapabilitas memiliki peran jauh lebih penting dari pendapatan dalam mencapai tujuan kesejahteraan.

Meski mampu me-revolusi cara berpikir tentang kemiskinan, namun pendekatan kapabilitas memiliki kelemahan skema pengukuran empiris yang tepat terkait kompleksitas dalam identifikasi elemen-elemen kapabilitas dan tujuan kesejahteraan. Amartya Sen (1999) sebagai pelopor pendekatan ini, merekomendasikan bahwa kebebasan di bawah pendekatan kapabilitas ini harus mencakup 5 elemen fundamental meliputi kebebasan politik, fasilitas ekonomi, peluang sosial, jaminan transparansi dan keamanan perlindungan. Studi Alkire (2002) menemukan sejumlah dimensi kapabilitas terpenting yaitu pemberdayaan, pengetahuan, hubungan sosial, agama, kehidupan/kesehatan/keamanan dan pekerjaan.

UNDP melalui publikasi *Human Development Report* sejak 1990, menjadi pendukung utama pendekatan kapabilitas yang paling berpengaruh. *Human development index* yang dibangun UNDP menjadikan 3 indikator utama sebagai ukuran pembangunan manusia yaitu angka harapan hidup, tingkat pendidikan yang dicapai dan pendapatan per kapita.

1.1.3. Pendekatan Inklusi Sosial

Pendekatan inklusi sosial berfokus pada hubungan individu dengan kerangka dan institusi sosial yang lebih luas, yang mengidentifikasi sumber daya sosial individu yang dibutuhkan untuk mencapai kesejahteraan manusia. Seseorang dapat menjadi miskin meski memiliki pendapatan dan alat bertahan hidup, jika mereka tidak memiliki tata sosial yang kondusif yang memberi mereka perlindungan yang memadai ketika mereka butuhkan.

Eksklusi sosial adalah proses di mana individu atau kelompok secara parsial atau keseluruhan dikecualikan dari partisipasi penuh dalam masyarakat di mana mereka tinggal. Integrasi sosial menjadi faktor penting untuk kesejahteraan individu. Eksklusi sistematis individu dari aktivitas sosial, politik dan ekonomi masyarakat dapat menjadi indikasi dari kualitas hidup. Maka, partisipasi atau inklusi sosial menjadi tujuan kesejahteraan itu sendiri.

Pendekatan inklusi sosial memberikan gambaran deprivasi yang lebih menyeluruh, namun menghadapi kendala dalam memilih indikator yang tepat untuk mengukur derajat eksklusi sosial. Indikator-indikator ini terentang dari

Fokus pada sumber daya ekonomi untuk mengukur kualitas hidup secara esensial adalah keliru karena yang diukur adalah alat (*means*) bukan tujuan (*ends*) dari kesejahteraan.

Seseorang dapat menjadi miskin meski memiliki pendapatan dan alat bertahan hidup, jika mereka tidak memiliki tata sosial yang kondusif yang memberi mereka perlindungan yang memadai ketika mereka butuhkan.

deprivasi material hingga kondisi pendidikan, kesehatan dan perumahan, termasuk aspek yang tidak terlihat seperti partisipasi dalam kehidupan sosial, partisipasi dalam aktivitas keluarga dan komunitas, tempat tinggal di daerah dengan krisis sosial, dan modal sosial.

Secara umum, kurangnya partisipasi sosial, kurangnya integrasi sosial dan kurangnya akses ke kekuasaan politik, menjadi aspek penting dari eksklusi sosial. Inklusi sosial karenanya membutuhkan partisipasi dalam aktivitas utama masyarakat, kemampuan komunikasi untuk partisipasi ekonomi, sosial dan politik, keterkaitan dengan jaringan sosial, dan derajat pengaruh pada pembuatan kebijakan publik.

1.2. Konsep Kesejahteraan di Indonesia

Menciptakan kesejahteraan bagi semua warga adalah tugas pertama dan utama setiap pemerintahan. Ide dasar dari premis ini berangkat dari fakta bahwa pemerintah memiliki kewenangan untuk mengelola semua sumber daya dalam perekonomian untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyatnya.

Penciptaan kesejahteraan bagi semua memiliki banyak rasionalitas. Kesejahteraan mempromosikan efisiensi ekonomi melalui eksternalitas positif yang diciptakannya. Kesejahteraan akan menurunkan kemiskinan, sebagai implikasi langsung terpenting dari terpenuhinya kebutuhan dasar setiap warga. Kesejahteraan juga mendorong kesamaan sosial dan menurunkan kesenjangan sosial. Persamaan hak-hak ekonomi, politik, sosial-budaya hingga kesamaan perlakuan di depan hukum hanya dapat dipromosikan secara efektif dengan penciptaan kesejahteraan secara merata. Kesejahteraan pada gilirannya akan mempromosikan stabilitas sosial-politik, yaitu ketika semua warga negara sejahtera lahir dan batin, serta mendorong pemberdayaan masyarakat menuju kemandirian dan kemartabatan.

Secara historis, penciptaan kesejahteraan bagi seluruh warga negara merupakan amanat perjuangan kemerdekaan. Para pendiri negeri ini telah menegaskan bahwa negara-bangsa bernama Indonesia dibentuk untuk mengupayakan terciptanya kemakmuran lahir dan batin bagi segenap penduduknya. Konstitusi tegas mengamanatkan kesejahteraan sosial sebagai prioritas tertinggi kebijakan publik negeri ini. Pasal 33 ayat 1 UUD 1945 menyatakan perekonomian berdasarkan atas asas kekeluargaan atau persaudaraan (*brotherhood*), yang menjunjung kesejahteraan bersama sebagai tujuan utama, bukan persaingan individualisme (*liberalism*). Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 memberi kewenangan penuh kepada negara untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Dan pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menegaskan bahwa penguasaan oleh negara ini ditujukan untuk kemakmuran bersama, bukan kemakmuran orang-perorang.

Di Indonesia, berdasarkan UUD 1945, negara diharuskan menjamin sejumlah "*limited positive rights*" warga negara, seperti hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 27 ayat 2), hak mendapat pendidikan (Pasal 31 ayat 1), serta fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara (Pasal 34). Pasal 27 ayat 2 secara implisit menegaskan bahwa kesejahteraan rakyat harus diawali dari pekerjaan yang layak melalui pendidikan, sedangkan Pasal 34 menekankan bahwa filantropi Negara

... negara-bangsa bernama Indonesia dibentuk untuk mengupayakan terciptanya kemakmuran lahir dan batin bagi segenap penduduknya.

harus dilakukan untuk mereka yang tidak mampu bekerja karena kefakiran, kemiskinan dan keterlantaran.

Dalam UUD 1945 yang telah di-amandemen, hak sosial dan ekonomi warga negara yang harus dipenuhi negara semakin diperluas, menuju “*extensive positive rights*”. Pada perubahan kedua UUD 1945 (2000), setiap warga negara berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 28B ayat 1), berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasar, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya (Pasal 28C ayat 1), berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak (Pasal 28D ayat 2), berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat 1), dan berhak atas jaminan sosial (Pasal 28H ayat 3). Konstitusi menyiratkan bahwa pemberdayaan (*empowerment*) harus dilakukan negara untuk rakyat yang lemah menuju kemandirian (*self-empowerment*) dan kemartabatan (*dignity*).

Pada perubahan keempat UUD 1945 (2002), negara dibebankan tugas untuk membiayai pendidikan dasar (Pasal 31 ayat 2), mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBN dan APBD (Pasal 31 ayat 4), mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu (Pasal 34 ayat 2), serta menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34 ayat 3). Konstitusi secara jelas menginginkan terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia di mana negara menganugerahkan hak sosial dan ekonomi secara luas kepada setiap warga negara.

Dengan demikian, di Indonesia, negara bukanlah “*minimal state*” atau “*necessary evil*”, dan bahkan bukan pula sekedar “*enabling state*” yang hanya memodifikasi pasar seraya tetap memuja individualisme. Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara adalah “*development agents*” yang tidak hanya mendorong *equality of opportunity*, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*). Negara secara jelas diamanatkan untuk menempatkan kepentingan masyarakat di atas kepentingan orang per orang. Implikasinya, negara berperan penting dalam penyediaan barang dan jasa publik (*provider state*) menuju *unconditional welfare state*, dengan kebijakan fiskal (keuangan negara) secara aktif menjalankan fungsi redistribusi pendapatan untuk keadilan sosial.

... negara adalah “*development agents*” yang tidak hanya mendorong *equality of opportunity*, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (*equality of outcome*).

1.3. Mengukur Kemiskinan di Indonesia

Satu aspek penting dalam upaya penanggulangan kemiskinan adalah ketersediaan data kemiskinan yang akurat. Tersedianya data kemiskinan akan mendorong topik kemiskinan selalu masuk dalam agenda pembangunan. Data kemiskinan yang baik akan menarik perhatian pembuat kebijakan atas kondisi kehidupan penduduk miskin.

Pengukuran kemiskinan yang akuntabel akan menjadi instrumen penting dalam upaya meningkatkan kualitas hidup penduduk miskin. Data kemiskinan yang kredibel dapat digunakan untuk intervensi sasaran, baik lokal maupun nasional, dengan tujuan untuk memperbaiki kondisi penduduk miskin. Pengukuran kemiskinan yang sah akan menjadi instrumen efektif

untuk memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, membandingkan kemiskinan antar waktu dan daerah, dan menentukan target penduduk miskin untuk meningkatkan kualitas kehidupan mereka.

Badan Pusat Statistik (BPS) melakukan pengukuran kemiskinan pertama kali pada 1984, di mana saat itu dihitung jumlah dan persentase penduduk miskin periode 1976-1981 dengan menggunakan data Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional). Sejak saat itu, Susenas dilakukan setiap 3 tahun untuk menghasilkan data kemiskinan. Sejak 2003, data kemiskinan dikeluarkan setiap tahun seiring Susenas yang dilakukan setiap bulan Maret.

1.3.1. Pendekatan Ekonomi / Moneter (Kebutuhan Dasar): Angka Kemiskinan “Makro”

BPS menggunakan pendekatan moneter sejak awal menghitung angka kemiskinan di Indonesia. Dalam pendekatan ini, kebutuhan dasar minimal individu didekati dari kebutuhan makanan dan bukan makanan, yang disusun menurut daerah perkotaan dan perdesaan. Sejak 1998, komponen kebutuhan dasar terdiri dari 52 jenis komoditas makanan dan 47 - 51 komoditas bukan makanan. Nilai moneter dari kebutuhan makanan dan bukan makanan minimal yang harus dipenuhi setiap individu inilah yang menjadi Garis Kemiskinan (*poverty line*), yang terdiri dari garis kemiskinan makanan dan garis kemiskinan bukan makanan.

Dengan pendekatan moneter ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan, yang diukur dari sisi pengeluaran. Penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin. Data dikumpulkan setiap tahun oleh BPS melalui pelaksanaan Susenas di setiap bulan Maret dengan jumlah sampel sekitar 300.000 rumah tangga.

Dari pendekatan ini, dihasilkan estimasi jumlah dan persentase penduduk miskin (*headcount index* – P0) di setiap daerah, serta indeks kedalaman kemiskinan (*poverty gap index* – P1) dan indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index* – P2). Angka kemiskinan dari pendekatan ini menjadi data kemiskinan resmi yang digunakan pemerintah untuk perencanaan dan evaluasi program penanggulangan kemiskinan dengan target geografis.

Tabel 1.1. Sensitifitas Garis Kemiskinan, 2015

	Ukuran Garis Kemiskinan (GK)			
	0,8 x GK	1 x GK	1,2 x GK	1,6 x GK
Penduduk Miskin - Kota	3,75 juta (2,92%)	10,65 juta (8,29%)	21,38 juta (16,64%)	41,37 juta (32,19%)
Penduduk Miskin – Desa	6,87 juta (5,44%)	17,94 juta (14,20%)	33,51 juta (26,53%)	59,24 juta (46,91%)
Penduduk Miskin - Kota + Desa	10,63 juta (4,17%)	28,59 juta (11,22%)	54,89 juta (21,54%)	100,61 juta (39,48%)

(Sumber: diolah dari BPS)

Angka kemiskinan resmi ini sering menjadi kontroversial karena “menyembunyikan” sejumlah besar penduduk yang hidup sedikit di atas garis kemiskinan. Garis kemiskinan resmi cenderung konservatif dan sensitif, di mana

banyak penduduk berada di sekitar garis kemiskinan. Pada 2015 misalnya, jika garis kemiskinan (GK) dinaikkan menjadi 1,2 x GK maka persentase penduduk miskin menjadi 21,54%, dan jika menjadi 1,6 x GK maka persentase penduduk miskin melonjak menjadi 39,48%, lebih dari tiga kali lipat dari angka kemiskinan resmi yang hanya 11,22%. Dengan kata lain, di antara GK dan 1,6 x GK terdapat sekitar 28% penduduk yang “dekat dengan kemiskinan”.

Pemerintah terlihat menyadari dan mengakui realitas ini. Besarnya kelompok “hampir miskin” ini menyebabkan banyak penduduk berada posisi yang rentan dan mudah terjatuh pada kemiskinan. Hal ini kemudian bertemu dengan keinginan pemerintah untuk memperbaiki sistem penargetan (*targeting*) program penanggulangan kemiskinan agar lebih tepat sasaran dengan beralih ke *targeted* program.

Tekanan fiskal terutama dari subsidi BBM yang terus membengkak seiring kenaikan harga minyak dunia dan kenaikan konsumsi BBM domestik, membuat pemerintah berkepentingan untuk mendesain program penanggulangan kemiskinan yang lebih tepat sasaran. Dengan memberikan subsidi pada komoditas, secara alamiah penargetan menjadi sangat sulit dilakukan. Meski tidak semasif pada kasus subsidi BBM, masalah yang sama juga ditemui pada program subsidi komoditas lain, bahkan meskipun secara teoritis komoditas tersebut hanya akan dikonsumsi kelompok miskin (*self-targeted program*), seperti subsidi pupuk dan subsidi beras untuk rakyat miskin.

Namun untuk melakukan *targeted* program, dibutuhkan data penduduk miskin yang spesifik, *by name by address*. Kebutuhan besar ini tidak dapat disediakan oleh data kemiskinan “makro” yang dimiliki pemerintah selama ini yang diperoleh dari SUSENAS yang merupakan data *survey*. Angka kemiskinan “makro” hanya menunjukkan jumlah dan persentase penduduk miskin di setiap daerah (kabupaten/kota) berdasarkan estimasi dari sampel, namun tidak bisa menunjukkan siapa dan di mana orang miskin itu. Kelemahan angka kemiskinan “makro” ini semakin menambah besar kebutuhan untuk pengukuran kemiskinan yang lebih akurat.

1.3.2. Pendekatan Non-Moneter (Rumah Tangga Miskin): Angka Kemiskinan “Mikro”

Kelemahan angka kemiskinan “makro” yang bersifat agregat, tanpa nama dan alamat si miskin, mendorong pemerintah untuk membangun basis baru data kemiskinan yang secara operasional dapat langsung digunakan untuk penargetan program-program penanggulangan kemiskinan. Upaya besar ini yang kemudian menghasilkan Basis Data Terpadu (BDT), yaitu angka kemiskinan yang bersifat “mikro” yang diperoleh dari sensus. Angka kemiskinan “mikro” ini mampu menunjukkan siapa dan di mana si miskin, *by name by address*, sehingga operasional untuk pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang bersifat *targeted*, seperti program beras untuk rakyat miskin (Raskin), program keluarga harapan (PKH) dan jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas).

Pemerintah untuk pertama kalinya melakukan pengumpulan data kemiskinan “mikro” ini melalui PSE (Pendataan Sosial Ekonomi) 2005. Dengan tujuan membangun data kemiskinan “mikro” yang komprehensif, maka PSE 2005 dilakukan dengan cara sensus, bukan survei. Berbeda dengan penghitungan angka kemiskinan “makro” melalui Susenas yang didasarkan

Angka kemiskinan resmi ini sering menjadi kontroversial karena “menyembunyikan” sejumlah besar penduduk yang hidup sedikit di atas garis kemiskinan.

Angka kemiskinan “mikro” ini mampu menunjukkan siapa dan di mana si miskin, *by name by address*, sehingga operasional untuk pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan yang bersifat *targeted* ...

pada pendekatan moneter untuk kemampuan memenuhi kebutuhan dasar, maka penghitungan kemiskinan “mikro” melalui PSE 2005 ini didasarkan pada pendekatan non-moneter, yaitu berdasarkan ciri-ciri rumah tangga miskin. Dengan pendataan melalui sensus, pendekatan non-moneter ini memberi kenyamanan dan efektifitas, yaitu pendataan dapat dilakukan secara cepat dan hemat biaya. Dari PSE 2005 ini diperoleh 19,10 juta rumah tangga miskin, yaitu sangat miskin (20,4%), miskin (43,1%) dan hampir miskin (36,5%).

Tabel 1.2. Kriteria Rumah Tangga Miskin dalam PSE 2005

No.	Kriteria
1	Luas lantai rumah kurang dari 8 m ²
2	Jenis lantai rumah tidak permanen
3	Jenis tembok rumah tidak permanen
4	Tidak memiliki sanitasi atau sanitasi bersama
5	Sumber penerangan rumah tidak menggunakan listrik
6	Sumber air minum berasal dari sumur/sumber air yang tidak terlindungi/air hujan
7	Konsumsi daging sapi/susu/ayam sekali seminggu
8	Konsumsi makanan lebih dari 80% pendapatan
9	Pendapatan informal kurang dari Rp 350.000/bulan
10	Tidak memiliki tabungan atau barang yang bernilai di atas Rp 500.000

Sumber: TNP2K

Angka kemiskinan “mikro” yang dihasilkan dari PSE 2005 ini kemudian diperbaiki dan diperbarui melalui PPLS (Pendataan Program Perlindungan Sosial) 2008 dan PPLS 2011. Dari PPLS 2008 diperoleh 17,48 juta rumah tangga miskin atau 60,40 juta jiwa. Sedangkan dari PPLS 2011 diperoleh 18,54 juta rumah tangga miskin atau 75,48 juta jiwa. Komparasi angka kemiskinan “makro” dan “mikro” membenarkan hipotesis besarnya jumlah penduduk “hampir miskin”. Angka kemiskinan “makro” 2008 dan 2011 berturut-turut hanya 34,96 juta jiwa dan 30,12 juta jiwa.

Pendataan yang dihasilkan dari PPLS 2011 kemudian diperbaiki lebih jauh lagi oleh TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan) yang kemudian menghasilkan Basis data terpadu (BDT) yang berisi 40% rumah tangga dengan status sosial-ekonomi terendah di seluruh Indonesia, yaitu terdiri dari 24,7 juta rumah tangga atau 96,7 juta jiwa. BDT dikelola oleh TNP2K dan merupakan bagian dari *Open Government Indonesia* yang dapat diakses secara *online* di <http://bdt.tnp2k.go.id>.

Tabel 1.3. Kriteria Penentu Rumah Tangga Miskin dalam BDT

Kelompok Kriteria	Detail Kriteria
Karakteristik Rumah Tangga	Status kepala rumah tangga (tunggal/menikah) Jumlah anggota rumah tangga Jumlah anggota rumah tangga usia produktif Jumlah anak bersekolah
Kondisi Sosial Ekonomi	Tingkat pendidikan kepala rumah tangga Tingkat pendidikan anggota rumah tangga Status pada pekerjaan utama (berusaha sendiri, buruh, karyawan)
Keadaan Rumah Tinggal	Status kepemilikan rumah Dinding (bahan/kondisi) Atap (bahan/kondisi) Lantai (bahan/kondisi) Sumber penerangan listrik Bahan bakar untuk memasak Sumber air minum Cara memperoleh air minum (beli/tidak membeli) Pemakaian fasilitas toilet (bersama/milik sendiri) Tempat buang air
Kepemilikan Aset	Kulkas Tabung gas 12 kilogram Telepon seluler Kendaraan (sepeda, perahu, motor, mobil, kapal)

Sumber: TNP2K

BDT yang dibangun dari registrasi PPLS 2011 ini menjadi basis data tunggal untuk pentargetan seluruh program perlindungan sosial pemerintah. Angka kemiskinan “mikro” inilah yang secara operasional menjadi instrumen utama program penanggulangan kemiskinan. Sebagai misal, pada 2015 ketika angka kemiskinan “makro” yang secara resmi digunakan dalam evaluasi kebijakan adalah 11,22% atau 28,59 juta orang, penerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS) adalah 15,5 juta RTS (rumah tangga sasaran), atau sekitar 65,6 juta orang. RTS penerima KPS dapat mengakses program-program perlindungan sosial seperti BLSM (Bantuan Langsung Sementara Masyarakat), BSM (Bantuan Siswa Miskin) dan Raskin.

Dengan basis data kemiskinan “mikro” ini, pemerintah membedakan RTS ke dalam 4 kelompok, yaitu sangat miskin (8% RTS termiskin), miskin (11,25% RTS termiskin), hampir miskin (25% RTS termiskin) dan rentan miskin (35% RTS termiskin). Dengan kategorisasi dan data yang lebih spesifik ini, pemerintah dapat melakukan *targeting* program penanggulangan kemiskinan secara lebih baik dan dengan desain program perlindungan sosial yang lebih sesuai.

Tabel 1.4. BDT Sebagai Sumber Data Tunggal Program Perlindungan Sosial

Kelompok status sosial-ekonomi (SSE) terendah	Rumah Tangga Sasaran (RTS)	Jumlah Anggota RTS	Program Perlindungan Sosial / Keterangan
8% RTS dengan SSE terendah	2,8 juta RTS	11,2 juta jiwa	Program Keluarga Harapan
11,25% RTS dengan SSE terendah		28,3 juta jiwa	Garis Kemiskinan
25% RTS dengan SSE terendah	15,5 juta RTS	65,6 juta jiwa	KPS, Bantuan Siswa Miskin, Beras untuk Rakyat Miskin
35% RTS dengan SSE terendah	21,8 juta RTS	86,4 juta jiwa	Penerima bantuan iuran (PBI) untuk Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)
40% RTS dengan SSE terendah	24,7 juta RTS	96,7 juta jiwa	Cakupan BDT

Sumber: TNP2K (2015)

Data BDT ini diperbarui melalui kegiatan Pemutakhiran BDT (PBDT) 2015. Berbeda dengan 3 kegiatan pengumpulan data sebelumnya, pada PBDT 2015 terdapat keterlibatan masyarakat melalui Forum Konsultasi Publik (FKP) yang merupakan forum antara perangkat daerah dengan tokoh masyarakat di tingkat desa/kelurahan yang bertujuan mengidentifikasi keberadaan rumah tangga miskin dalam BDT.

1.3.3 Pendekatan Non-Moneter Alternatif: Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan Indeks Kemiskinan Multidimensi (IKM)

Sejak diperkenalkan pertama kali pada 1990 oleh UNDP, Indeks Pembangunan Manusia - IPM (*Human Development Index - HDI*) menuai popularitas dan semakin menjadi indikator penting dalam mengukur keberhasilan pembangunan. Indonesia pertama kali menghitung IPM pada 1996. Sejak saat itu, IPM dihitung secara berkala setiap 3 tahun. Namun sejak 2004, IPM dihitung setiap tahun, khususnya untuk memenuhi kebutuhan implementasi desentralisasi fiskal seiring otonomi daerah, yaitu untuk penetapan alokasi DAU (dana alokasi umum). Sejak 2014, perhitungan IPM dilakukan dengan metode baru, seiring perubahan perhitungan IPM oleh UNDP.

IPM dibangun oleh 3 dimensi dasar, yaitu umur panjang dan hidup sehat (*a long and healthy life*), pengetahuan (*knowledge*), dan standar hidup layak (*decent standard of living*). Di Indonesia, 3 dimensi ini berturut-turut diukur dengan angka harapan hidup saat lahir, harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah, serta kemampuan daya beli (*purchasing power parity-PPP*). Nilai IPM terentang dari 0 (terendah) hingga 1 (tertinggi).

Penghitungan dan adopsi IPM di Indonesia, semakin mengukuhkan upaya penanggulangan kemiskinan melalui perbaikan kualitas hidup manusia. Dengan IPM, pembangunan diarahkan untuk meluaskan pilihan masyarakat untuk hidup penuh dengan kebebasan dan bermartabat, serta perluasan kapabilitas untuk memenuhi aspirasi. Dengan IPM, pembangunan kini berfokus pada perubahan positif manusia seutuhnya, fokus pada masyarakat dan kesejahteraannya.

Dengan IPM, pembangunan diarahkan untuk meluaskan pilihan masyarakat untuk hidup penuh dengan kebebasan dan bermartabat, serta perluasan kapabilitas untuk memenuhi aspirasi.

Tabel I.5. Metode Penghitungan IPM di Indonesia

	Metode Lama	Metode Baru
Indikator	Kesehatan Angka harapan hidup saat lahir	Umur Panjang dan Hidup Sehat Angka harapan hidup saat lahir
	Pendidikan Angka melek huruf Rata-rata lama sekolah (penduduk usia 15 tahun ke atas)	Pengetahuan Harapan lama sekolah Rata-rata lama sekolah (penduduk usia 25 tahun ke atas)
	Pendapatan per Kapita Pengeluaran per kapita (27 komoditas PPP)	Standar Hidup Layak Pengeluaran per kapita (96 komoditas PPP)
Formula	Rata-rata Aritmatik	Rata-rata Geometrik
Perubahan IPM	Reduksi <i>Shortfall</i>	Pertumbuhan Aritmatik

Sumber: BPS

Terkini, terdapat upaya untuk melakukan pengukuran kemiskinan di Indonesia dengan indikator baru, yaitu Indeks Kemiskinan Multidimensi - IKM (*Multidimensional Poverty Index - MPI*). IKM dikembangkan oleh UNDP dan OPHI (*Oxford Poverty and Human Development Initiative*) dan diperkenalkan pada *Human Development Report 2010*. Pengukuran IKM di Indonesia pertama kali dirintis oleh Perkumpulan Prakarsa pada 2015.

Berbeda dengan IPM yang tidak dapat diperbandingkan secara langsung dengan angka kemiskinan “makro” yang berbasis pendekatan moneter, IKM menghasilkan angka kemiskinan yang dapat diperbandingkan secara langsung dengan angka kemiskinan “makro” namun dengan basis pendekatan yang berbeda, yaitu pendekatan kapabilitas sebagaimana IPM. Dengan demikian, IKM memiliki 2 keunggulan, yaitu *apple to apple* dengan angka kemiskinan “makro” dan berbasis pendekatan kapabilitas sebagaimana IPM. IKM dapat menangkap berbagai dimensi kemiskinan pada seorang individu, tidak hanya sekedar kurangnya pendapatan atau pengeluaran konsumsi, karena itu IKM dapat memotret kondisi kemiskinan yang dialami seorang individu secara lebih holistik.

IKM melihat struktur kemiskinan secara lebih luas, yaitu mendefinisikan kemiskinan secara multidimensi seperti keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan dan kualitas hidup. Karena itu IKM akan lebih mampu memotret kondisi kemiskinan secara lebih holistik dibandingkan angka kemiskinan “makro” yang berbasis pendekatan ekonomi/moneter saja.

IKM dihitung menggunakan bobot tertimbang dari dimensi dan indikator. IKM sendiri dibentuk dari persentase penduduk miskin multidimensi (*multidimensional head count ratio – H*) dan keparahan kemiskinan (*intensity of poverty – A*), di mana $IKM = H \times A$. Sebagai misal, pada 2012, jumlah penduduk miskin multidimensi Indonesia tercatat 89,5 juta jiwa, di mana $H = 35,0\%$ dan $A = 42,4\%$, sehingga $IKM = 35,0\% \times 42,4\% = 14,8\%$. Angka ini dapat diinterpretasikan bahwa 35% penduduk adalah miskin multidimensi, dan mengalami 42,4% deprivasi/kemiskinan, sehingga kemiskinan multidimensi sebesar 14,8%.

Tabel I.6. Metode Penghitungan IKM di Indonesia

	IKM Global (UNDP-OPHI)	IKM di Indonesia (Prakarsa)
Indikator	Kesehatan Kematian anak Nutrisi	Kesehatan Sanitasi Air Bersih Layanan kesehatan persalinan Asupan gizi anak balita
	Pendidikan Jumlah tahun sekolah Kehadiran sekolah	Pendidikan Keberlangsungan pendidikan Melek huruf Akses layanan pendidikan pra-sekolah
	Standar Hidup Bahan bakar memasak Sanitasi Air Listrik Lantai Kepemilikan aset	Standar Hidup Sumber penerangan Bahan bakar untuk memasak Atap, lantai dan dinding Kepemilikan rumah

Sumber: Perkumpulan Prakarsa

I.4 Inisiatif Penanggulangan Kemiskinan Global

Pengukuran kemiskinan yang semakin holistik, tidak sekedar pendapatan atau pengeluaran konsumsi semata, terlihat berjalan beriringan dengan inisiatif penanggulangan kemiskinan global. Mulai tahun 2016, Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals – SDGs*) 2015-2030 secara resmi menggantikan Tujuan Pembangunan Milenium (*Millenium Development Goals – MDGs*) 2000-2015. SDGs mencerminkan tujuan pembangunan transformatif yang diinginkan seluruh negara-negara di dunia.

SDGs 2015-2030 terlihat didominasi oleh isu kemiskinan dalam berbagai dimensi-nya. Lebih jauh lagi, isu-isu kemiskinan ini mendapat prioritas tertinggi dalam SDG2 2015-2030, di mana 7 isu kemiskinan, yaitu mengakhiri kemiskinan (*no poverty*), menghapus kelaparan, kesehatan yang baik, kualitas pendidikan, persamaan jender, air bersih dan sanitasi dan energi terbarukan, menempati 7 urutan teratas dalam SDGs.

Dalam kerangka analisis penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*), hampir seluruh isi SDGs 2015-2030 terkait erat dengan penanggulangan kemiskinan, yaitu melalui pembangunan:

- Aset manusia, seperti menghapus kelaparan (*zero hunger*), kesehatan yang baik (*good health and well-being*), kualitas pendidikan (*quality education*), dan persamaan jender (*gender equality*)
- Aset finansial / ekonomi, seperti konsumsi dan produksi yang berkelanjutan (*responsible consumption and production*), pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan (*decent work and economic growth*), dan industrialisasi yang inklusif (*industry, innovation and infrastructure*)
- Aset infrastruktur, seperti akses air bersih dan sanitasi (*clean water and sanitation*) dan akses energi yang terjangkau dan berkelanjutan (*affordable and clean energy*)
- Aset alam, seperti mencegah perubahan iklim secara efektif (*climate action*), menjaga keberlanjutan sumber daya laut dan air (*life below*

- water), dan melestarikan ekosistem bumi (*life on land*)
- Aset sosial, seperti kesejahteraan yang merata (*reduced inequalities*), tempat tinggal yang berkelanjutan (*sustainable cities and communities*), masyarakat yang damai dan keadilan untuk semua (*peace, justice and strong institutions*) dan kemitraan untuk mewujudkan tujuan bersama (*partnerships for the goals*)

Tabel 1.7. Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Global, 2015-2030

No.	Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs)
1	Mengakhiri kemiskinan dalam segala bentuknya di manapun
2	Menghapus kelaparan, mencapai keamanan pangan, dan memperbaiki nutrisi, serta mempromosikan pertanian berkelanjutan
3	Menjamin hidup yang sehat dan mempromosikan kesejahteraan di semua umur
4	Menjamin kualitas pendidikan yang merata dan inklusif, serta mempromosikan peluang belajar sepanjang hayat untuk semua
5	Mencapai kesetaraan gender dan memberdayakan semua wanita dan anak perempuan
6	Menjamin ketersediaan dan keberlanjutan manajemen air dan sanitasi untuk semua
7	Menjamin akses ke energi yang terjangkau, dapat diandalkan, berkelanjutan dan modern untuk semua
8	Mempromosikan pertumbuhan ekonomi yang lestari, inklusif dan berkelanjutan, lapangan kerja yang luas dan produktif, serta pekerjaan yang layak untuk semua
9	Membangun infrastruktur yang kokoh, mempromosikan industrialisasi yang inklusif dan berkelanjutan, serta menumbuhkan inovasi
10	Mengurangi ketimpangan didalam dan antar negara
11	Membuat kota-kota dan tempat tinggal manusia yang inklusif, aman, kokoh dan berkelanjutan
12	Menjamin pola produksi dan konsumsi yang berkelanjutan
13	Melakukan langkah penting untuk memerangi perubahan iklim dan dampaknya
14	Konservasi dan penggunaan sumber daya samudera, laut dan air yang lestari untuk pembangunan berkelanjutan
15	Melindungi, mengembalikan, dan mempromosikan penggunaan yang lestari dari ekosistem bumi, pengelolaan hutan yang berkelanjutan, melawan desertifikasi, dan menghentikan serta membalikkan degradasi tanah, dan mencegah hilangnya keanekaragaman hayati
16	Mempromosikan masyarakat yang damai dan inklusif untuk pembangunan berkelanjutan, memberikan akses kepada keadilan untuk semua, serta membangun institusi yang efektif, akuntabel dan inklusif pada semua tingkat
17	Memperkuat cara implementasi dan revitalisasi kemitraan global untuk pembangunan berkelanjutan

Sumber: United Nations

1.5 Mengukur Kemiskinan dalam Islam

Dalam perspektif Islam, aktivitas ekonomi dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup, termasuk bagian dari ibadah dan menjadi tugas manusia di muka Bumi (*al-Qur'ân* 67: 15). Kerja merupakan unsur produksi terpenting, di mana dengannya Bumi diolah dan dikeluarkan segala kebaikan dan kemanfaatan hidup. Namun demikian, dalam berupaya untuk memenuhi kebutuhan hidup, aktivitas ekonomi harus selalu berada dalam batas-batas yang halal (*al-Qur'ân* 2: 229) dan memelihara lingkungan hidup dan sumber daya alam (*al-Qur'ân* 7: 56).

Kata *faqîr* dan *miskîn*, paling banyak digunakan *al-Qur'ân* dalam menggambarkan kondisi kemiskinan. Dari *al-Qur'ân* 2: 268, dapat dipahami bahwa kefakiran adalah keadaan tidak tercukupinya kebutuhan hidup. *Faqîr* adalah orang yang memerlukan bantuan (*al-Qur'ân* 28: 24 dan 35: 15), serta orang yang berharta namun terpisah dari harta tersebut (*al-Qur'ân* 59: 8). *Faqîr* juga adalah mereka yang tidak dapat berusaha mencukupi kebutuhan hidup karena terikat jihad di jalan Allah. Dengan kata lain, mereka memiliki potensi untuk mencukupi kebutuhan hidup namun terhalang oleh alasan *syar'i*. Karena itu *faqîr* berhak menerima zakat (*al-Qur'ân* 9: 60) dan bentuk penyaluran harta lain seperti daging sembelihan (*al-Qur'ân* 22: 28), bahkan diberi toleransi memakan harta anak yatim namun hanya sekedar menutupi kebutuhan pokok dan sekedar upah pemeliharaan saja (*al-Qur'ân* 4: 6).

Miskîn adalah orang yang tidak berdaya atau lemah potensinya dalam mencukupi kebutuhan hidup sehingga perlu mendapat perlakuan baik yang akan memperkuat jiwa mereka. Lemahnya potensi *miskîn* dilukiskan *al-Qur'ân* 90: 16 yang memberi kesan bahwa *miskîn* adalah orang yang sangat papa dan tidak berharta. Di banyak tempat, *al-Qur'ân* menjelaskan bahwa *miskîn* adalah orang yang tidak mampu mencukupi kebutuhan hidup paling dasar yaitu makan (*al-Qur'ân* 5: 89 dan 95; *al-Qur'ân* 76: 8; *al-Qur'ân* 58: 4; *al-Qur'ân* 2: 184; *al-Qur'ân* 69: 34; *al-Qur'ân* 89: 18; *al-Qur'ân* 107: 3). Karena itulah maka *miskîn* berhak memperoleh zakat (*al-Qur'ân* 9: 60), berhak memperoleh pemberian ketika hadir saat pembagian warisan (*al-Qur'ân* 4: 8), dan harus diperlakukan secara *ihsân* (*al-Qur'ân* 4: 36).

Al-Qur'ân 18: 79 menjelaskan bahwa *miskîn* lebih ditentukan oleh lemah atau tiadanya potensi untuk mencukupi kebutuhan hidup, bukan oleh ketiadaan harta benda. Hal ini selaras dengan *al-Qur'ân* 30:40 dan *al-Qur'ân* 11:6 bahwa Allah telah menjamin rezeki setiap makhluk yang telah, sedang, dan akan diciptakan-Nya. Dengan demikian, kemiskinan dalam pandangan Islam lebih didasarkan pada ketidakberdayaan dan lemahnya potensi individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, bahkan meski hanya untuk sekedar makan.

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan, prioritas tertinggi diberikan kepada *miskîn*, karena itu perintah memberi makan hanya ditujukan ke *miskîn*, bukan ke *faqîr* yang pada dasarnya memiliki potensi untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Meski demikian, *faqîr* tetap perlu dibantu agar mampu menggunakan potensinya yang belum teraktualisasikan, seperti dengan membuka lapangan kerja, sebagaimana Nabi Syu'aib menjadikan Musa sebagai orang yang bekerja untuknya.

... kemiskinan dalam pandangan Islam lebih didasarkan pada ketidakberdayaan dan lemahnya potensi individu dalam memenuhi kebutuhan hidupnya, bahkan meski hanya untuk sekedar makan.

Yusuf al-Qardhâwî dalam *Daurul Qiyâm wa al-Akhlaq fî al-Iqtishâd al-Islâm* menyebutkan bahwa terpenuhinya kebutuhan hidup dalam Islam terbagi dalam 2 dimensi, yaitu memenuhi kebutuhan individu dan merealisasikan kemandirian ummat. Di tingkatan individu (mikro), terpenuhinya kebutuhan hidup terjadi ketika terpenuhinya “kecukupan” bagi individu secara sempurna berdasarkan kelayakan keadaan sesuai zaman dan lingkungannya. Sedangkan di tingkatan ummat (makro), terpenuhinya kebutuhan hidup terjadi ketika terpenuhinya kemampuan, keahlian dan prasarana yang dengannya manusia bisa melaksanakan urusan agama dan dunia-nya.

Lebih jauh, al-Qardhâwî mendefinisikan ketercukupan kebutuhan hidup individu dalam Islam, yaitu: (i) Jumlah makanan yang cukup; (ii) Jumlah air yang cukup; (iii) Pakaian yang menutupi aurat; (iv) Tempat tinggal yang mencerminkan aspek kenyamanan, kelapangan, perlindungan, dan kemandirian; (v) Sejumlah harta yang bisa ditabung untuk melakukan pernikahan dan membentuk keluarga; (vi) Sejumlah harta untuk berobat jika sakit; dan (vii) Kelebihan harta yang dapat ditabung untuk keperluan ibadah haji.

Terkini, pengukuran kebutuhan dalam Islam banyak dirintis dengan pendekatan tujuan syarî'ah Islam (*maqâshid al-syarî'ah*). Tujuan syarî'ah Islam adalah merealisasikan kemanfaatan untuk umat manusia (*mashâlih al-'ibâd*) baik urusan dunia maupun urusan akhirat mereka. Syarî'ah mendorong *mashlahah* dunia beriringan dengan *mashlahah* akhirat.

Mashlahah dapat diwujudkan apabila lima unsur pokok kehidupan (*ushûl al-khamsah*) dapat diwujudkan dan dipelihara, yaitu agama (*dîn*), jiwa (*nafs*), akal (*'aql*), keturunan (*nasl*), dan harta (*mâl*). Setiap usaha yang bertujuan melindungi *ushûl al-khamsah*, termasuk *masalahah* dan dikehendaki. Seluruh barang dan jasa yang mempromosikan *mashlahah* maka dikatakan sebagai kebutuhan manusia. Sebaliknya, setiap usaha yang bertujuan menghilangkan *ushûl al-khamsah*, maka termasuk *mudharat* dan tidak dikehendaki.

Pemenuhan kebutuhan hidup berbasis *maqâshid al-syarî'ah* memberi perspektif yang holistik tentang kesejahteraan manusia. Keimanan (agama) memberi dampak signifikan terhadap hakikat, kuantitas, dan kualitas kebutuhan material dan non-material manusia beserta cara pemuasannya. Sedangkan jiwa, akal, dan keturunan adalah kebutuhan moral, intelektual, dan psikologis manusia yang sangat penting. Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan ini akan menciptakan pemenuhan yang seimbang terhadap semua kebutuhan hidup manusia.

Pemenuhan kebutuhan hidup berbasis *mashlahah* terbagi dalam tiga tingkatan prioritas, yaitu: (i) *dharûriyyât* (hal-hal yang mendasar); (ii) *hâjiyyât* (segala kebutuhan yang melengkapi hal mendasar); dan (iii) *tahsiniyyât* (segala hal yang memperbaiki atau memperindah hal mendasar). Dengan pendekatan *maqâshid al-syarî'ah*, terlihat bahwa kebutuhan hidup minimal yang harus dipenuhi adalah pemenuhan *ushûl al-khamsah* di tingkatan *dharûriyyât*, di mana tanpa-nya akan menimbulkan kerusakan yang besar bahkan kepunahan kehidupan manusia dan kebahagiaan akhirat-pun akan hilang.

Cendekiawan muslim pertama yang menganalisis kebutuhan hidup berbasis *maqâshid* tercatat adalah Abû Hâmid al-Ghazâlî (450-505/1058-1111). Dalam *Ihyâ' 'Ulûm al-Dîn*, Imam al-Ghazâlî menjelaskan sektor *dharûriyyât* di

Pemenuhan kebutuhan hidup berbasis *maqâshid al-syarî'ah* memberi perspektif yang holistik tentang kesejahteraan manusia.

mana tanpanya dunia tidak memiliki penegak, adalah aktivitas yang menjaga kelangsungan hidup manusia, yaitu: (i) pertanian untuk pangan, (ii) pertunanan (tekstil) untuk pakaian, (iii) bangunan (konstruksi) untuk perumahan, dan (iv) politik (aktivitas negara) untuk stabilitas kehidupan. Implisit, Imam al-Ghazâli menekankan bahwa akses pada pangan, pakaian, tempat tinggal dan pembuatan kebijakan publik, adalah kebutuhan dasar minimal yang harus dipenuhi setiap individu.

Sebuah studi kontemporer yang dilakukan Kasri dan Ahmed (2015) mencoba mengukur kemiskinan dengan pendekatan *maqâshid*, yang diukur dengan indeks kemiskinan multidimensi berbasis 5 dimensi sebagai proksi *ushûl al-khamsah*. Kasri dan Ahmed, mengukur kemiskinan di masyarakat muslim melalui dimensi kesehatan, pendidikan, ekonomi, agama dan sosial.

Tabel 1.8. Pengukuran Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Muslim dengan Pendekatan *Maqâshid al-Syarî'ah*

Dimensi	Indikator Operasional
Kesehatan	Konsumsi makanan Akses ke layanan kesehatan Pengetahuan kesehatan Kualitas kesehatan / frekuensi sakit
Pendidikan	Akses ke sekolah Kehadiran di sekolah Pengetahuan dasar dari sekolah / melek huruf Pencapaian akademik
Ekonomi	Keahlian Pekerjaan Pendapatan Daya beli Tabungan
Agama	Shalat dan puasa Kajian Islam / al-Qur'an Sedekah Haji
Sosial	Masa depan keluarga yang lebih baik Harmoni Aktivitas anti-sosial atau tidak Islami Partisipasi dalam aktivitas komunitas

Sumber: Kasri and Ahmed (2015)

BAB II. MENANGGULANGI KEMISKINAN DI INDONESIA: KONSEP DAN STRATEGI



Sumber Foto : Dompet Dhuafa

2.1. Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia dari Masa ke Masa

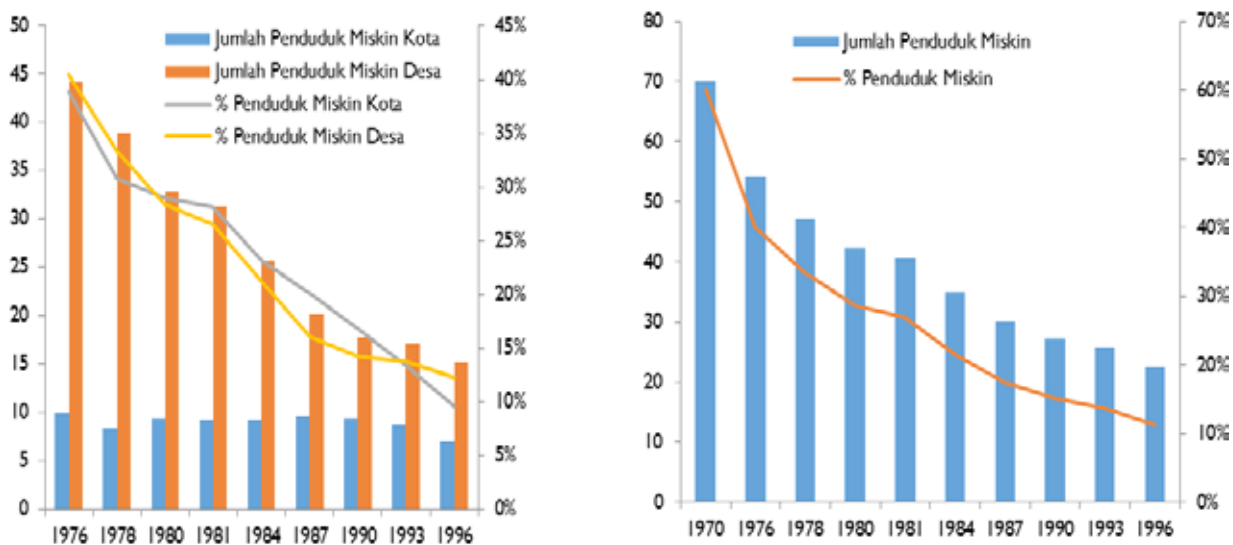
Masalah kemiskinan di Indonesia bersifat masif dan persisten, sehingga dapat dikatakan merupakan masalah struktural. Meski telah terjadi banyak kemajuan dalam rentang yang panjang sejak era orde baru hingga era reformasi, namun jumlah penduduk miskin Indonesia masih sangat signifikan.

Era orde lama mewariskan jumlah penduduk miskin yang sangat besar sebagai hasil dari salah kelola perekonomian. Defisit anggaran yang persisten, inflasi yang meroket hingga 600%, gagal membayar utang luar negeri, dan kemunduran sektor industri dan pertanian, telah melestarikan besarnya jumlah penduduk miskin pasca perang kemerdekaan. Karena itu, strategi penanggulangan kemiskinan di awal era orde baru berpijak pada program stabilisasi dan rehabilitasi. Keberhasilan menurunkan laju inflasi dan merevitalisasi sektor pertanian, khususnya sub-sektor pangan dengan puncaknya swasembada beras pada 1984, berkontribusi besar pada penurunan angka kemiskinan secara tajam pada periode awal rezim orde baru.

Pada periode 1970-1984, jumlah orang miskin menurun drastis hingga berkurang separuh, dari 70 juta orang menjadi hanya 35 juta orang. Pada periode 1984-1996, laju penanggulangan kemiskinan ini menurun meski jumlah orang miskin tetap berhasil diturunkan sebesar 13 juta orang. Terlihat bahwa keberhasilan penanggulangan kemiskinan era orde baru banyak disumbang oleh penurunan jumlah penduduk miskin di pedesaan.

... strategi penanggulangan kemiskinan di awal era orde baru berpijak pada program stabilisasi dan rehabilitasi. Keberhasilan menurunkan laju inflasi dan merevitalisasi sektor pertanian, khususnya sub-sektor pangan dengan puncaknya swasembada beras pada 1984, berkontribusi besar pada penurunan angka kemiskinan secara tajam pada periode awal rezim orde baru.

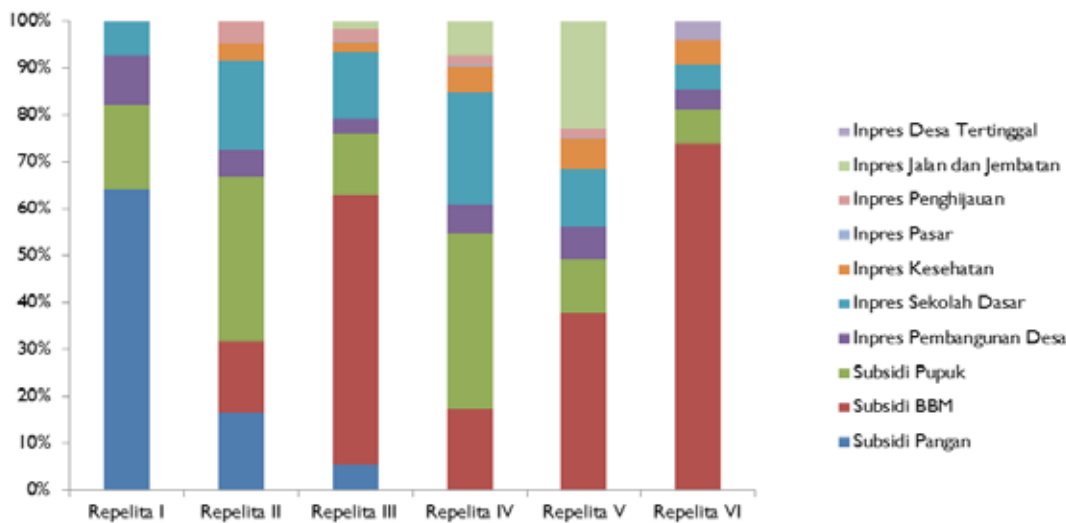
2.1. Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru, 1970-1996 (Juta Orang dan %)



Sumber: BPS

Strategi penanggulangan kemiskinan era orde baru secara umum bergantung pada kebijakan ekonomi makro, yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi dengan stabilitas harga. Sedangkan kebijakan spesifik yang berupaya menurunkan kemiskinan, terlihat bersifat pragmatis dan *ad hoc*, yaitu berupaya mengejar ketersediaan pangan, mendorong produksi pertanian dan menekan harga input, terutama energi (BBM). Seiring keberhasilan swasembada pangan, fokus kebijakan kemudian mulai bergeser ke pengendalian jumlah penduduk dan perbaikan kualitas SDM, serta perbaikan infrastruktur dasar.

Gambar 2.2. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Orde Baru (%)



Sumber: diolah dari Nota Keuangan, berbagai tahun

Program penanggulangan kemiskinan era orde baru meski cenderung pragmatis dan *ad hoc*, namun terlihat relatif berhasil. Inpres pembangunan desa, subsidi pupuk dan subsidi pangan diluncurkan pertama kali untuk menjawab masalah utama saat itu, yaitu meningkatkan produksi pertanian, mendorong ketahanan pangan dan mengikis kerawanan desa. Setelah permasalahan paling mendasar dijawab, maka program berikutnya adalah upaya meningkatkan kualitas SDM, melalui inpres sekolah dasar dan inpres kesehatan. Setelah itu diluncurkan kemudian peningkatan kondisi ekonomi masyarakat dengan menekan biaya produksi melalui subsidi BBM, serta perbaikan infrastruktur ekonomi melalui inpres pasar serta inpres jalan dan jembatan. Subsidi pangan diakhiri pada Repelita III seiring keberhasilan swasembada pangan pada 1984. Sedangkan inpres penghijauan, inpres pasar, dan inpres jalan diakhiri pada Repelita V karena diintegrasikan dalam pos subsidi daerah otonom, dalam skema desentralisasi fiskal. Upaya terakhir diluncurkan pada Repelita VI, yaitu inpres desa tertinggal, sebagai upaya akselerasi kemajuan desa sekaligus sebagai kebijakan afirmatif. Krisis 1998 memaksa pemerintah mengeluarkan berbagai program penanggulangan kemiskinan baru seperti subsidi bunga kredit program, subsidi listrik dan subsidi obat-obatan.

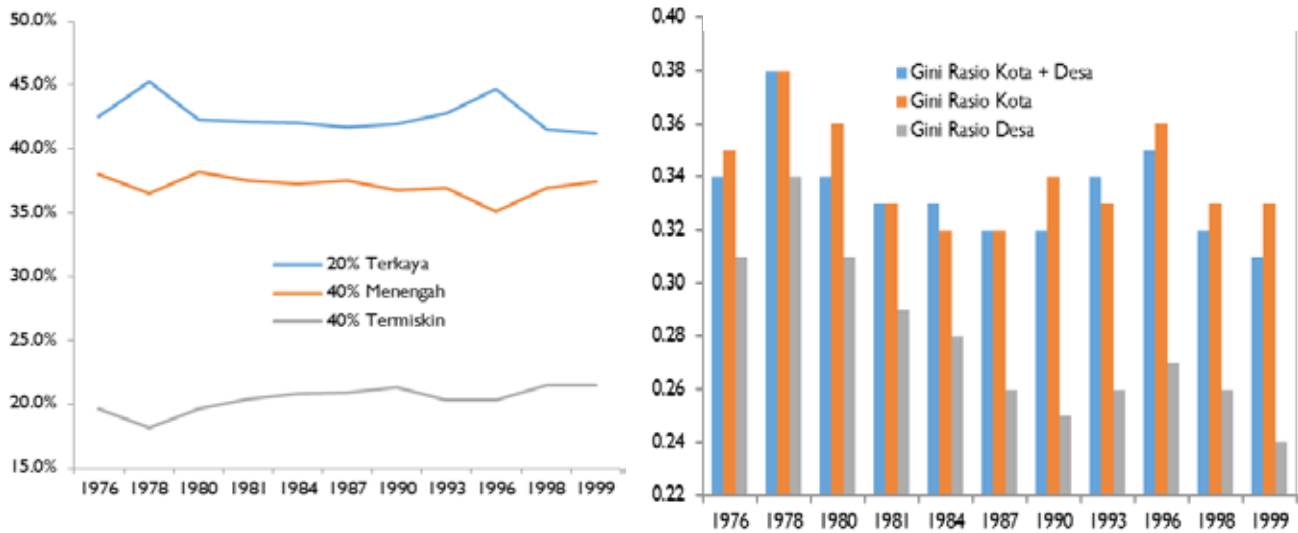
Namun kondisi pemerataan cenderung tidak ada perbaikan yang berarti pada 1976-1999. Dalam rentang lebih dari 20 tahun, 20% kelompok terkaya menguasai hingga lebih dari 40% pendapatan, sedangkan 40% kelompok termiskin hanya mendapatkan sekitar 20% pendapatan. Berdasarkan *gini ratio*, meski masih termasuk tingkat kesenjangan yang moderat, masalah kesenjangan juga tidak banyak mengalami perbaikan di mana gini rasio naik tipis dari 0,34 pada 1976 menjadi 0,35 pada 1996, dan hanya menurun signifikan pada 1999 menjadi 0,31 karena krisis ekonomi besar pada 1998.

Kesenjangan pendapatan di Indonesia memiliki banyak dimensi, seperti kesenjangan antara Jawa dan Non Jawa, kesenjangan antara kota dan desa, serta kesenjangan antar etnis, khususnya antara pribumi dan etnis Tionghoa. Kebijakan rezim orde baru yang berfokus pada peningkatan produksi pertanian dan industrialisasi yang memanfaatkan pasar domestik yang besar, terus melestarikan dominasi Jawa dalam perekonomian nasional. Di sisi lain, kebijakan penanggulangan kemiskinan hanya berfokus pada sisi pengeluaran penduduk miskin. Kebijakan investasi, industri dan perdagangan cenderung melestarikan konsentrasi penguasaan alat produksi di tangan segelintir elit dan pemilik modal asing.

Strategi penanggulangan kemiskinan era orde baru secara umum bergantung pada kebijakan ekonomi makro, yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi dengan stabilitas harga. Sedangkan kebijakan spesifik yang berupaya menurunkan kemiskinan, terlihat bersifat pragmatis dan *ad hoc* ...

Kesenjangan pendapatan di Indonesia memiliki banyak dimensi, seperti kesenjangan antara Jawa dan Non Jawa, kesenjangan antara kota dan desa, serta kesenjangan antar etnis, khususnya antara pribumi dan etnis Tionghoa.

Gambar 2.3. Distribusi Pendapatan di Era Orde Baru 1976-1999, berdasarkan Pangsa Pendapatan (%) dan Gini Ratio



Sumber: BPS

Pasca krisis ekonomi 1998, terjadi perubahan pemikiran tentang strategi penanggulangan kemiskinan secara mendasar di Indonesia, di mana kini kemiskinan diakui sebagai masalah multidimensi. Perubahan paradigma penanggulangan kemiskinan di Indonesia ini selaras dengan perkembangan di World Bank sejak 1990-an, lembaga donor utama Indonesia, dan terus berkembang hingga konsep kemiskinan mengalami perubahan besar pada 2000-an. Sejak 2004, Indonesia secara resmi memiliki PRSP (*poverty reduction strategy papers*) atau Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Dokumen ini mengakui kemiskinan sebagai masalah multidimensi. Kemiskinan tidak lagi dipandang sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan memenuhi hak-hak dasar dan diskriminasi perlakuan.

Strategi dan kebijakan dalam SNPK didasarkan pada pendekatan berbasis hak (*basic rights approach*). Pendekatan ini menegaskan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat miskin dan membuat proses pemenuhan hak tersebut menjadi lebih progresif, yaitu: (i) hak atas pangan; (ii) hak atas kesehatan; (iii) hak atas pendidikan; (iv) hak atas pekerjaan; (v) hak atas air bersih; (vi) hak atas perumahan; (vii) hak atas tanah; (viii) hak atas SDA dan lingkungan hidup; (ix) hak atas rasa aman dari tindak kekerasan; dan (x) hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Dalam jangka panjang, SNPK berharap mampu membuat penanggulangan kemiskinan menjadi arus utama dari seluruh kebijakan negara. SNPK memformulasikan 4 strategi terpenting untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia, yaitu

pengelolaan ekonomi makro, pemenuhan 10 hak dasar rakyat, perwujudan keadilan dan persamaan gender, serta percepatan pembangunan wilayah.

Sementara itu World Bank (2006) mengidentifikasi empat strategi terpenting untuk penanggulangan kemiskinan di Indonesia yaitu mendorong pertumbuhan ekonomi yang berbasis luas, prioritas dan efisiensi pengeluaran publik, jaring pengaman sosial yang efektif dan birokrasi yang responsif. World Bank juga mengidentifikasi 16 langkah prioritas untuk penanggulangan kemiskinan dalam jangka pendek seperti menghapus hambatan impor beras, investasi di sektor pendidikan dan kesehatan, memperbaiki ketersediaan air bersih dan kualitas sanitasi, membangun jalan perdesaan, sistem jaminan sosial yang komprehensif, revitalisasi pertanian, sertifikasi tanah, regulasi pasar tenaga kerja yang fleksibel, kredit mikro, perencanaan nasional dan anggaran publik yang berpihak pada orang miskin, dan mendorong peran pemerintah daerah.

Seiring dengan perubahan paradigma dan strategi tentang penanggulangan kemiskinan ini, dalam tahun-tahun terakhir kita melihat perubahan yang signifikan dalam jenis dan desain program penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Bila di era orde baru kebijakan penanggulangan kemiskinan cenderung pragmatis dan sporadis, maka di era reformasi pasca krisis 1998 kebijakan penanggulangan kemiskinan telah menjadi bersifat sistematis, komprehensif dan berkelanjutan. Bila di era orde baru kebijakan penanggulangan kemiskinan bersifat parsial dan seringkali terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaannya, maka kini kebijakan penanggulangan kemiskinan dilakukan secara terpadu sehingga antar program akan saling menguatkan dan melengkapi dalam pelaksanaannya.

Dalam prakteknya, strategi penanggulangan kemiskinan yang diadopsi para pembuat kebijakan di Indonesia lebih bersifat pragmatis-teknis, bukan substantif-filosofis sebagaimana SNPK. Berbeda dengan SNPK yang merupakan *grand strategy* dan ditujukan untuk menjadi arus utama dari seluruh kebijakan negara, strategi penanggulangan kemiskinan *de facto* hanya merupakan strategi parsial-sektoral sehingga sulit diharapkan merubah dan mewarnai kebijakan umum pembangunan. Strategi penanggulangan kemiskinan secara jelas berorientasi pada kebijakan teknis di lapangan, sehingga lebih terlihat instrumen mengarahkan strategi, bukan sebaliknya, strategi yang menentukan instrumen apa yang akan digunakan.

Berbeda dengan SNPK yang merupakan *grand strategy* dan ditujukan untuk menjadi arus utama dari seluruh kebijakan negara, strategi penanggulangan kemiskinan *de facto* hanya merupakan strategi parsial-sektoral sehingga sulit diharapkan merubah dan mewarnai kebijakan umum pembangunan.

Tabel 2.1. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi

Strategi	Arah Kebijakan	Instrumen Percepatan
Memperbaiki program perlindungan sosial	Membantu orang miskin menghadapi guncangan hidup, mengurangi kerawanan sosial, dan menurunkan beban ekonomi penduduk tua seiring <i>population ageing</i>	Program penanggulangan kemiskinan bersasaran rumah tangga / keluarga (Klaster I)
Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar	Meningkatkan akses penduduk miskin pada pelayanan pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi, pangan dan gizi untuk meningkatkan mutu modal manusia (<i>human capital</i>)	Peningkatan dan perluasan program pro - rakyat (Klaster IV)
Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin	Tidak memperlakukan orang miskin sebagai obyek, melalui intervensi <i>top-down</i> , namun memberdayakan mereka untuk secara aktif dan mandiri keluar dari kemiskinan	Program penanggulangan kemiskinan bersasaran komunitas (Klaster II)
Menciptakan pembangunan yang inklusif	Mengikutsertakan masyarakat miskin dalam pembangunan di mana pembangunan harus memberi manfaat terbesar bagi mereka, terutama melalui penciptaan lapangan kerja produktif dalam jumlah besar, meliputi usaha kecil dan mikro, di daerah dan pedesaan	Program penanggulangan kemiskinan bersasaran usaha mikro dan kecil (Klaster III)

Sumber: diolah dari TNP2K

Program penanggulangan kemiskinan di era reformasi, khususnya setelah tahun 2005, dapat dikelompokkan dalam 4 klaster utama yang di-desain untuk tujuan dan kelompok sasaran yang berbeda-beda. Program klaster I bersifat pemenuhan hak dasar utama individu dan rumah tangga miskin, di mana mekanisme pelaksanaan kegiatan bersifat langsung dan manfaatnya dirasakan secara langsung pula. Program klaster II menggunakan pendekatan partisipatif, menguatkan kapasitas kelembagaan lokal, pelaksanaan kegiatan secara swakelola dan berkelompok, dan berkelanjutan. Program klaster III berupaya memberikan pembiayaan dalam skala mikro, memperkuat kemandirian berusaha dan akses pada pasar, serta meningkatkan ketrampilan dan manajemen usaha. Program klaster IV terlihat bertujuan melakukan akselerasi penanggulangan kemiskinan, sekaligus sebagai bentuk kebijakan afirmatif.

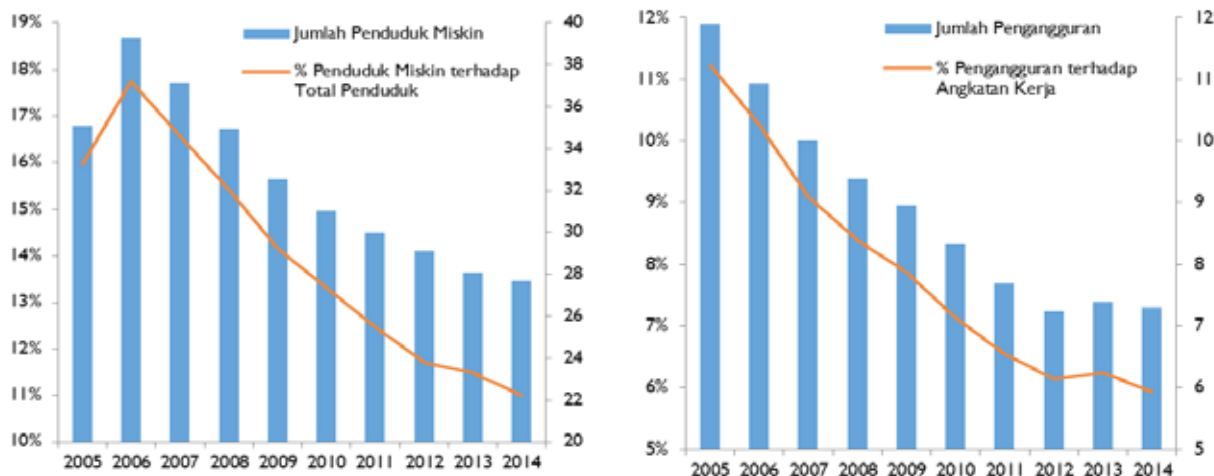
Meski dengan desain program penanggulangan kemiskinan yang telah menyeluruh dan menyentuh seluruh kelompok masyarakat miskin dan rentan, namun kinerja penanggulangan kemiskinan terlihat belum meningkat secara signifikan. Jumlah penduduk miskin terlihat terus menurun dari waktu ke waktu secara konsisten, kecuali pada 2006 sebagai akibat kenaikan harga BBM pada akhir 2005. Pada periode 2005-2014, rata-rata angka kemiskinan berkurang sebesar 4,1% per tahun (CAGR). Kinerja ini tidak lebih baik bila dibandingkan dengan kinerja era orde baru di mana kemiskinan turun rata-rata 6,1% per tahun (CAGR). Namun kinerja penanggulangan pengangguran menunjukkan hasil yang jauh lebih baik. Hal ini menunjukkan bahwa penciptaan lapangan kerja belum mampu sepenuhnya mengangkat penduduk miskin dari lubang kemiskinan.

Tabel 2.2. Program Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi

Klaster	Tujuan	Sasaran	Jenis Program
I. Bantuan Sosial Terpadu Berbasis Keluarga	Pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin	Masyarakat sangat miskin (rumah tangga / keluarga) yang belum mampu memenuhi hak dasar secara layak	Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Program Keluarga Harapan (PKH), Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), Bantuan Siswa Miskin (BSM)
II. Pemberdayaan Masyarakat	Penguatan kapasitas masyarakat miskin agar dapat keluar dari kemiskinan dengan menggunakan potensi dan sumber daya yang dimilikinya	Masyarakat miskin (komunitas) yang memiliki kemampuan di perdesaan, perkotaan dan daerah tertinggal	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri) Perdesaan, PNPM Mandiri Perkotaan, Program Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW), Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK)
III. Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro dan Kecil	Memberi akses kepada masyarakat miskin untuk melakukan usaha ekonomi melalui bantuan permodalan, pemasaran produk dan pendampingan usaha	Masyarakat hampir miskin yang memiliki kegiatan usaha skala mikro dan kecil	Kredit Usaha Rakyat (KUR)
IV. Program Pro Rakyat	Meningkatkan akses terhadap ketersediaan pelayanan dasar dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat miskin	Masyarakat rentan miskin yang belum mampu mengakses pelayanan dasar dan dengan kualitas hidup rendah	Program rumah sangat murah, Program kendaraan angkutan umum murah, Program air bersih untuk rakyat, Program listrik murah dan hemat, Program peningkatan kehidupan nelayan, Program peningkatan kehidupan masyarakat miskin perkotaan

Sumber: diolah dari TNP2K

Gambar 2.4. Penanggulangan Kemiskinan Era Reformasi, 2005-2014 (Juta Orang dan %)



Sumber: BPS

2.2 Arah Strategi dan Kebijakan Ke Depan

Arah kebijakan pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan ke depan, diarahkan pada tiga isu strategis, yaitu:

1. Meningkatkan perluasan program perlindungan sosial; yang didorong melalui bantuan sosial reguler berbasis siklus hidup dan peningkatan kapasitas keluarga, bantuan sosial temporer, perluasan cakupan SJSN (sistem jaminan sosial nasional), penguatan kelembagaan bantuan sosial, dan peningkatan inklusifitas penyandang disabilitas.
2. Meningkatkan ketersediaan dan cakupan pelayanan dasar; yang didorong melalui peningkatan ketersediaan dan jangkauan pelayanan dasar bagi penduduk miskin dan rentan, seperti pendidikan, kesehatan, sanitasi, perumahan dan listrik.
3. Pengembangan penghidupan berkelanjutan pada lokasi-lokasi termiskin; melalui peningkatan kapasitas dan ketrampilan penduduk miskin, serta peningkatan ketersediaan akses dan aset penghidupan bagi penduduk miskin.

Arah kebijakan baru ini membawa pada upaya transformasi program-program penanggulangan kemiskinan yang sekarang menuju program-program yang lebih harmonis, integratif dan sinergis. Program penanggulangan kemiskinan klaster I, seperti raskin, BLT/BLSM, BSM dan PKH, akan diarahkan menjadi sistem perlindungan sosial yang komprehensif, mencakup program bantuan sosial (bansos) reguler dan bansos temporer, serta SJSN (Sistem Jaminan Sosial Nasional). Sedangkan program penanggulangan kemiskinan klaster II, III dan IV, seperti PNPM, KUR dan program pro-rakyat, akan diarahkan menjadi program pengembangan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*).

Program penanggulangan kemiskinan klaster I ... akan diarahkan menjadi sistem perlindungan sosial yang komprehensif ... Sedangkan program penanggulangan kemiskinan klaster II, III dan IV ... akan diarahkan menjadi program pengembangan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood*).

Tabel 2.3. Arah Transformasi Program Penanggulangan Kemiskinan

Program Saat Ini		Program Masa Depan (2025)	
Klaster I		Sistem Perlindungan Sosial yang Komprehensif	
Pelayanan panti anak terlantar, lansia, penyandang disabilitas		Pelayanan, rehabilitasi dan pemberdayaan sosial berbasis institusi / komunitas	Bansos Reguler
Tunjangan anak terlantar, lansia, penyandang disabilitas			
Bantuan Siswa Miskin (BSM)		Pelayanan, rehabilitasi dan pemberdayaan berbasis keluarga	
Program Keluarga Harapan (PKH)			
Penanggulangan Bencana		Bansos korban bencana alam	
Raskin		Bansos korban bencana sosial	Bansos Temporer
BLT / BLSM		Bansos korban bencana ekonomi	
Jamkesmas		Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)	Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)
		Jaminan Sosial Ketenagakerjaan	
Klaster II, III dan IV		Pengembangan Penghidupan Berkelanjutan	
PNPM		Bantuan Kredit	Aset Finansial
KUR		Pelatihan UKM dan integrasi pasar	
Program rumah sangat murah		Balai pelatihan kerja	Aset Manusia
Program air bersih untuk rakyat		Sertifikasi dan pendidikan universal	
Program angkutan umum murah		Perbaikan kampung	Aset Infrastruktur
Program listrik murah dan hemat		Listrik dan jaringan air bersih	
Program peningkatan kehidupan nelayan		Perlindungan lingkungan Penanggulangan polusi	Aset Alam
Program peningkatan kehidupan masyarakat miskin perkotaan		Perencanaan partisipatif komunitas	Aset Sosial

Sumber: Bappenas

2.3 Kemiskinan Sebagai Arus Utama Kebijakan Pembangunan

Pada era 1970-an, ketika kemiskinan hanya dipandang sebagai kemiskinan pendapatan, pendekatan berbasis pertumbuhan ekonomi dengan filosofi kebijakan *"poor because poor"*, banyak diadopsi berbagai negara sebagai strategi utama penanggulangan kemiskinan. Indonesia hingga kini terlihat terus mengadopsi pendekatan berbasis pertumbuhan ekonomi dalam penanggulangan kemiskinan, meski hasilnya tidak terlalu memuaskan dan sulit dibuktikan sebagai sebuah kausalitas murni.

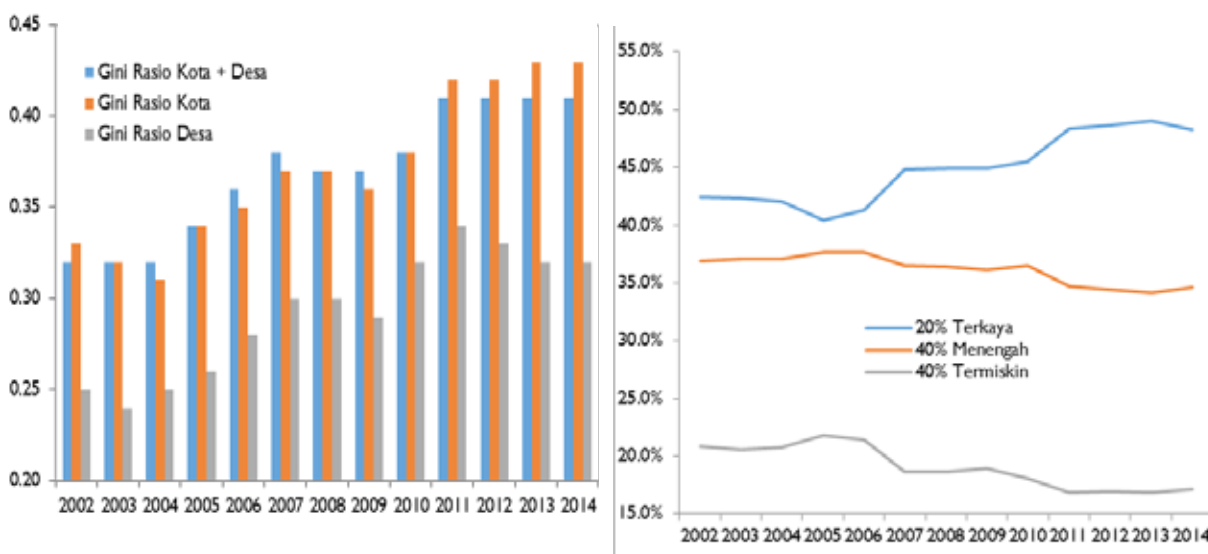
Pasca krisis ekonomi 1998, terlihat bahwa strategi penanggulangan kemiskinan berbasis pertumbuhan ekonomi adalah tidak efektif. Pertumbuhan ekonomi terlihat tidak sepenuhnya berkorelasi dengan penciptaan kesejahteraan, bahkan menunjukkan hubungan yang kontradiktif.

Minimnya kontribusi pertumbuhan ekonomi dalam menghasilkan kesejahteraan, menunjukkan secara jelas bahwa pertumbuhan ekonomi belum bersifat inklusif. Pertumbuhan ekonomi tidak memberi manfaat secara luas dan merata kepada seluruh lapisan masyarakat, khususnya bagi kelompok miskin. Manfaat dari pertumbuhan ekonomi lebih banyak dinikmati segelintir elit. Kualitas pertumbuhan ekonomi diukur dari kontribusinya dalam penciptaan

kesejahteraan, adalah rendah.

Buruknya kualitas pertumbuhan ekonomi pasca krisis 1998, dikonfirmasi lebih jauh oleh distribusi pendapatan yang kian memburuk. Kesenjangan pendapatan yang telah lebar, dalam 15 tahun terakhir justru menjadi semakin melebar. Pada periode 2002-2014, pangsa 20% kelompok terkaya dalam distribusi pendapatan terus meningkat dari 42% pada 2002 menjadi 48% pada 2014. Sedangkan pangsa 40% kelompok termiskin justru semakin menurun dari 21% pada 2002 menjadi hanya 17% pada 2014. Kesenjangan yang semakin parah juga dikonfirmasi oleh ukuran *gini ratio*, di mana gini rasio naik secara konsisten dari 0,32 pada 2002 menjadi 0,41 pada 2014, dan hanya sekali menurun tipis akibat krisis global 2008.

Gambar 2.5. Distribusi Pendapatan di Era Reformasi berdasarkan Pangsa Pendapatan (%) dan Gini Ratio



Sumber: BPS

Strategi penanggulangan kemiskinan yang hanya berfokus pada jaring pengaman sosial, perbaikan akses pelayanan dasar dan pemberdayaan ekonomi dengan berbasis pemikiran *“poor because poor”*, terlihat tidak memadai. Hal ini menunjukkan urgensi strategi penanggulangan kemiskinan berbasis pemikiran *“poor because poor policies”* dan *“get all policies right”*, bahkan berbasis pemikiran *“get institutions right”*. Dengan demikian, kita akan mendapatkan strategi penanggulangan kemiskinan yang bersifat menyeluruh, sinergis dan berkelanjutan.

Dalam kerangka strategi yang komprehensif, upaya untuk penanggulangan kemiskinan, pemerataan dan pertumbuhan ekonomi merupakan proses yang simultan. Strategi komprehensif untuk penanggulangan kemiskinan ini secara umum terdiri dari lima tingkatan strategi.

1. Strategi pertama berfokus pada memperbaiki kapabilitas individu miskin melalui pemenuhan hak-hak dasar warga negara, yaitu hak atas: pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, air bersih, perumahan, tanah, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari tindak kekerasan, dan

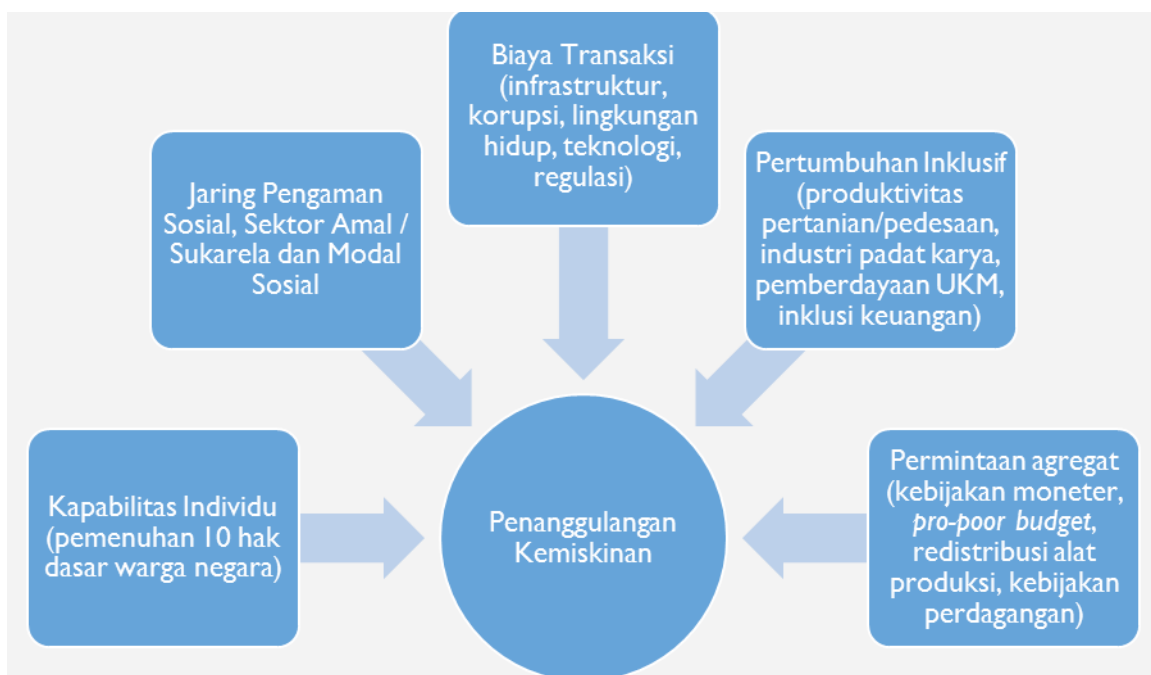
Dalam kerangka strategi yang komprehensif, upaya untuk penanggulangan kemiskinan, pemerataan dan pertumbuhan ekonomi merupakan proses yang simultan.

berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

- Setelah kapabilitas individu miskin terbangun baik, dan mereka siap masuk ke pasar, maka strategi kedua menjadi komplemen yang tak terhindarkan, yaitu jaring pengaman sosial yang efektif. Selain dari membangun sistem jaminan sosial nasional, pemerintah seharusnya juga mengembangkan potensi filantropi warga negara dengan memfasilitasi sektor amal (sukarela), serta melestarikan modal sosial seperti institusi keluarga, jiwa gotong royong dan semangat saling membantu antar sesama anggota komunitas.

UUD 1945 secara umum mendorong setiap warga negara mendapat manfaat dari kekayaan alam Indonesia, negara menolong usaha kecil dalam menghadapi persaingan bebas, dan setiap warga negara memiliki akses pada kebutuhan dasar.

Gambar 2.6. Strategi Penanggulangan Kemiskinan Komprehensif, dengan Kemiskinan sebagai Arus Utama Kebijakan Pembangunan



Sumber: IDEAS, *Indonesia Pro Poor Budget Review 2016*

- Dengan kapabilitas yang memadai dan terlindungi dari guncangan-guncangan eksternal, maka strategi ketiga berfokus pada upaya menurunkan biaya transaksi yang dihadapi si miskin seperti dengan pembangunan infrastruktur transportasi dan energi, pemberantasan korupsi dan pungutan liar, menjaga daya dukung alam seperti penyediaan ruang terbuka hijau untuk daerah serapan air dan mencegah banjir, adopsi teknologi informasi dan internet untuk pelayanan publik hingga membuat regulasi yang memudahkan kelompok miskin.
- Strategi keempat berfokus pada upaya memberi kesempatan ekonomi kepada si miskin sehingga mereka dapat mengeksploitasi daya tahan dan daya saing yang telah dimiliki melalui tiga strategi sebelumnya. Strategi ini antara lain peningkatan produktivitas pertanian dan pedesaan seperti pembangunan infrastruktur jalan, listrik, irigasi dan pengairan, pengembangan industri padat karya berbasis input dan pasar domestik,

pengembangan usaha mikro dan kecil serta wirausahawan berbasis teknologi tinggi (*technopreneur*), serta penyediaan jasa keuangan yang fleksibel dan murah.

5. Strategi terakhir berupaya meningkatkan pendapatan kelompok miskin secara berkelanjutan dengan cara mendorong permintaan agregat sehingga selalu tercipta pasar untuk produk dan jasa yang si miskin hasilkan. Permintaan agregat yang berfokus pada barang dan jasa yang diproduksi si miskin dapat diarahkan melalui kebijakan moneter termasuk kebijakan nilai tukar dan suku bunga, kebijakan fiskal terutama melalui penciptaan pro-poor budget, redistribusi alat produksi untuk pemerataan pendapatan secara berkelanjutan, serta kebijakan perdagangan luar negeri yang berpihak pada kelompok miskin.

Strategi komprehensif untuk penanggulangan kemiskinan di atas, secara umum beriringan dengan amanat konstitusi, yang merupakan simbol keadilan dan rujukan hukum tertinggi di negeri ini. UUD 1945 secara umum mendorong setiap warga negara mendapat manfaat dari kekayaan alam Indonesia, negara menolong usaha kecil dalam menghadapi persaingan bebas, dan setiap warga negara memiliki akses pada kebutuhan dasar. Strategi komprehensif untuk penanggulangan kemiskinan ini merupakan upaya implementasi tujuan bernegara sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945: melindungi segenap bangsa Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

2.4. Strategi Komprehensif untuk Penanggulangan Kemiskinan: Perspektif Islam

Sebagai sebuah risalah paripurna dan ideologi hidup, Islam sangat memperhatikan masalah kemiskinan. Bahkan kemiskinan dipandang sebagai salah satu ancaman terbesar bagi keimanan (*al-Qur'ân* 2: 268). Islam memandang bahwa kemiskinan sepenuhnya adalah masalah struktural karena Allah SWT telah menjamin rezeki setiap makhluk yang telah, sedang, dan akan diciptakan-Nya (*al-Qur'ân* 30:40 dan *al-Qur'ân* 11:6) dan pada saat yang sama Islam telah menutup peluang bagi kemiskinan kultural dengan memberi kewajiban mencari nafkah bagi setiap individu (*al-Qur'ân* 67:15). Setiap makhluk memiliki rizki-nya masing-masing (*al-Qur'ân* 29:60) dan mereka tidak akan kelaparan (*al-Qur'ân* 20: 118-119). Dalam Islam, kepala keluarga memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar anggota keluarganya. Jika tidak mampu, maka kewajiban tersebut jatuh ke kerabat dekat. Jika tidak mampu juga, kewajiban tersebut jatuh ke negara. Dengan demikian Islam mendorong negara menanggulangi kemiskinan dengan cara memenuhi kebutuhan dasar masyarakat (*basic rights approach*).

Dalam perspektif Islam, kemiskinan timbul karena berbagai sebab struktural. *Pertama*, kemiskinan timbul karena kejahatan manusia terhadap alam (*al-Qur'ân* 30:41) sehingga manusia itu sendiri yang kemudian merasakan dampak-nya (*al-Qur'ân* 42:30). *Kedua*, kemiskinan timbul karena ketidakpedulian dan kebakhilan kelompok kaya (*al-Qur'ân* 3: 180, *al-Qur'ân*

UUD 1945 secara umum mendorong setiap warga negara mendapat manfaat dari kekayaan alam Indonesia, negara menolong usaha kecil dalam menghadapi persaingan bebas, dan setiap warga negara memiliki akses pada kebutuhan dasar.

Islam memandang bahwa kemiskinan sepenuhnya adalah masalah struktural ...

70:18) sehingga si miskin tidak mampu keluar dari lingkaran kemiskinan. *Ketiga*, kemiskinan timbul karena sebagian manusia bersikap *dzâlim*, eksploitatif, dan menindas kepada sebagian manusia yang lain, seperti memakan harta orang lain dengan jalan yang *bâthil* (*al-Qur'ân* 9:34), memakan harta anak yatim (*al-Qur'ân* 4: 2, 6, 10), dan memakan harta *ribâ* (*al-Qur'ân* 2:275). *Keempat*, kemiskinan timbul karena konsentrasi kekuatan politik, birokrasi, dan ekonomi di satu tangan. Hal ini tergambar dalam kisah Fir'aun, Hâmân, dan Qârûn yang bersekutu dalam menindas rakyat Mesir di masa hidup Nabi Mûsâ (*al-Qur'ân* 28:1-88). *Kelima*, kemiskinan timbul karena gejala eksternal seperti bencana alam atau peperangan sehingga negeri yang semula kaya berubah menjadi miskin. Bencana alam yang memiskinkan ini seperti yang menimpa kaum Sabâ' (*al-Qur'ân* 34: 14-15) atau peperangan yang menciptakan para pengungsi miskin yang terusir dari negeri-nya (*al-Qur'ân* 59:8-9).

Dengan memahami akar masalahnya, akan lebih mudah bagi kita untuk memahami fenomena kemiskinan yang semakin merajalela di sekeliling kita. Bukankah akar kemiskinan di dunia ini adalah perilaku eksploitatif pemilik modal yang menerapkan bunga secara masif sehingga sebagian besar pelaku ekonomi harus menghabiskan sebagian besar kekayaannya untuk membayar bunga utang dan sektor riil harus *collapse* tercekik bunga tinggi sektor keuangan? Bukankah akar kemiskinan di dunia ini adalah birokrasi yang korup dan pemusatan kekuasaan di tangan kekuatan politik dan pemilik modal sehingga tidak jelas lagi mana kepentingan publik dan mana kepentingan pribadi? Bukankah akar kemiskinan di dunia ini adalah buah dari kejahatan manusia terhadap lingkungan yang manusia rusak sedemikian masif dan ekstensif?

Dengan perspektif ini, maka penanggulangan kemiskinan hanya dapat dilakukan secara tuntas melalui implementasi sistem ekonomi Islam yang lengkap dan menyeluruh, tidak dapat dipisah-pisahkan atau diimplementasikan secara parsial. Sebagai misal, penanggulangan kemiskinan dalam Islam tidak bisa dihadapi hanya dengan zakat semata. Meski zakat merupakan instrument penting dan utama Islam untuk penanggulangan kemiskinan, namun implikasi ekonomi dari zakat terhadap penanggulangan kemiskinan, baru akan terlihat secara nyata ketika zakat diterapkan secara komprehensif dan simultan dengan fitur-fitur sistem ekonomi Islam lainnya seperti pelarangan *ribâ* dan *gharar*, uang sebagai alat tukar dan bukan sebagai komoditas, aturan kepemilikan tanah dan alat-alat produksi yang berkeadilan, implementasi *equity financing* secara luas, dan lain-lain.

Tabel 2.4. Strategi Penanggulangan Kemiskinan: Perspektif Islam

Strategi	Kebijakan
1. Pertumbuhan ekonomi yang berbasis luas (<i>pro-poor growth</i>)	Pelarangan <i>ribâ</i> dan pembangunan ekonomi yang berorientasi pada sektor riil.
2. Penciptaan anggaran negara yang memihak rakyat miskin (<i>pro-poor budgeting</i>)	Disiplin fiskal yang ketat, tata kelola pemerintahan yang baik, dan penggunaan anggaran sepenuhnya untuk kepentingan publik.
3. Pembangunan infrastruktur yang memihak orang miskin (<i>pro-poor infrastructure</i>).	Mendorong pembangunan infrastruktur transportasi, sanitasi dan air bersih, perumahan, dan pasar.
4. Pelayanan publik dasar yang memihak masyarakat luas (<i>pro-poor services</i>)	Reformasi birokrasi, memperbaiki pendidikan dan memperbaiki kesehatan
5. Kebijakan pemerataan dan distribusi pendapatan yang memihak rakyat miskin (<i>pro-poor income distribution</i>)	Aturan kepemilikan tanah, penerapan zakat dan anjuran infak, sedekah dan wakaf.

Sumber: Yusuf Wibisono. Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim UU No. 39 Tahun 1999 ke Rezim UU No. 23 Tahun 2011, Jakarta: Prenada Media, 2015.

BAB III. PETA KEMISKINAN INDONESIA TERKINI



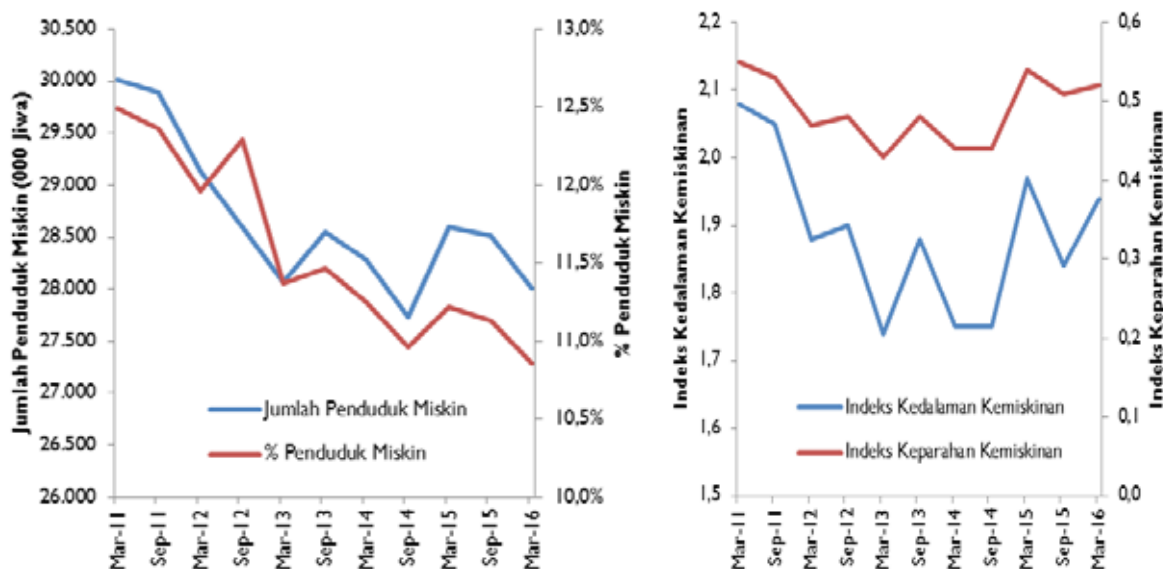
Sumber Foto : Kantor Berita Kemanusiaan

3.1 Peta Kemiskinan Nasional

Dalam lima tahun terakhir, kinerja penanggulangan kemiskinan nasional mengalami pasang surut. Pada periode ke-2 pemerintahan Presiden Yudhoyono, jumlah penduduk miskin dan persentase penduduk miskin terus menurun, dari 30,0 juta jiwa (12,49%) pada Maret 2011 menjadi 27,7 juta jiwa (10,96%) pada September 2014. Begitu pula dengan indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan, masing-masing menurun dari 2,08 dan 0,55 menjadi 1,75 dan 0,44. Pengecualian terjadi pada September 2013 di mana seluruh indikator kemiskinan meningkat dari kondisi Maret 2013 akibat kenaikan harga BBM pada Juni 2013. Dampak kenaikan harga BBM Juni 2013 ini diredam dengan pemberian BLSM kepada masyarakat miskin, sehingga tren penurunan kemiskinan berlanjut hingga September 2014.

Tren penurunan kemiskinan ini secara ironis terhenti di periode awal pemerintahan baru Presiden Widodo. Keputusan Presiden Widodo mencabut subsidi BBM pada November 2014 yang diikuti melemahnya perekonomian, telah melonjakkan jumlah penduduk miskin pada Maret 2015 hingga 865 ribu orang (11,22%). Meski kemudian tren penurunan angka kemiskinan mampu dikembalikan menjadi 28,0 juta jiwa (10,86%) pada Maret 2016, namun indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan terus menunjukkan tren meningkat, masing-masing menjadi 1,94 dan 0,52.

Gambar 3.1. Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Indonesia, 2011-2016



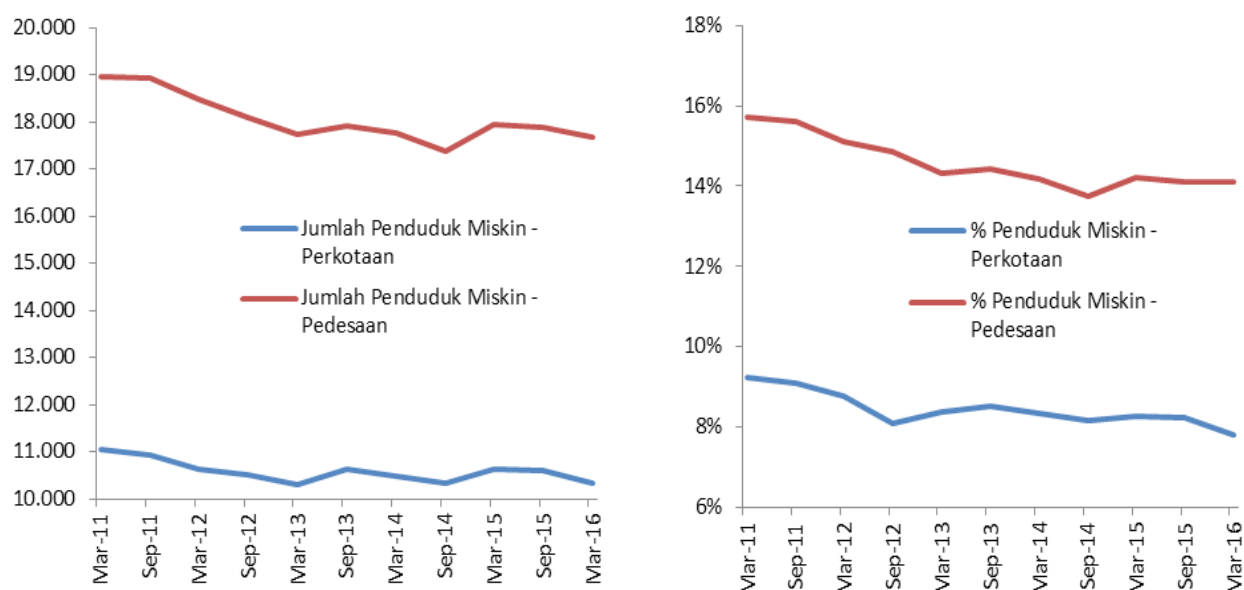
Sumber: BPS

... terdapat tendensi bahwa kebijakan ekonomi era Presiden Widodo, lebih ramah terhadap penduduk miskin perkotaan dibandingkan dengan penduduk miskin pedesaan.

Sementara itu, bila kita mendisagregasi analisis berdasarkan wilayah, terlihat bahwa kasus kemiskinan pedesaan masih mendominasi hingga kini. Per Maret 2016, jumlah penduduk miskin pedesaan mencapai 17,7 juta jiwa (14,11%), hampir dua kali lipat dari jumlah penduduk miskin perkotaan yang mencapai 10,3 juta jiwa (7,79%). Secara umum, jumlah penduduk miskin pedesaan menurun -0,71% per tahun sepanjang 2011-2016, lebih cepat dari penurunan penduduk miskin perkotaan yang hanya -0,66% per tahun.

Secara menarik, terdapat tendensi bahwa kebijakan ekonomi era Presiden Widodo, lebih ramah terhadap penduduk miskin perkotaan dibandingkan dengan penduduk miskin pedesaan. Pada Maret 2015, jumlah penduduk miskin pedesaan meningkat 569 ribu jiwa, sedangkan penduduk miskin perkotaan hanya meningkat 296 ribu jiwa. Pada Maret 2016, penduduk miskin pedesaan hanya turun 275 ribu jiwa, sedangkan penduduk miskin perkotaan turun 313 ribu jiwa. Akibatnya, kondisi kemiskinan pedesaan per Maret 2016 lebih buruk dari akhir pemerintahan Presiden Yudhoyono yang hanya 17,4 juta jiwa (13,76%).

Gambar 3.2. Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Menurut Wilayah: Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, 2011-2016

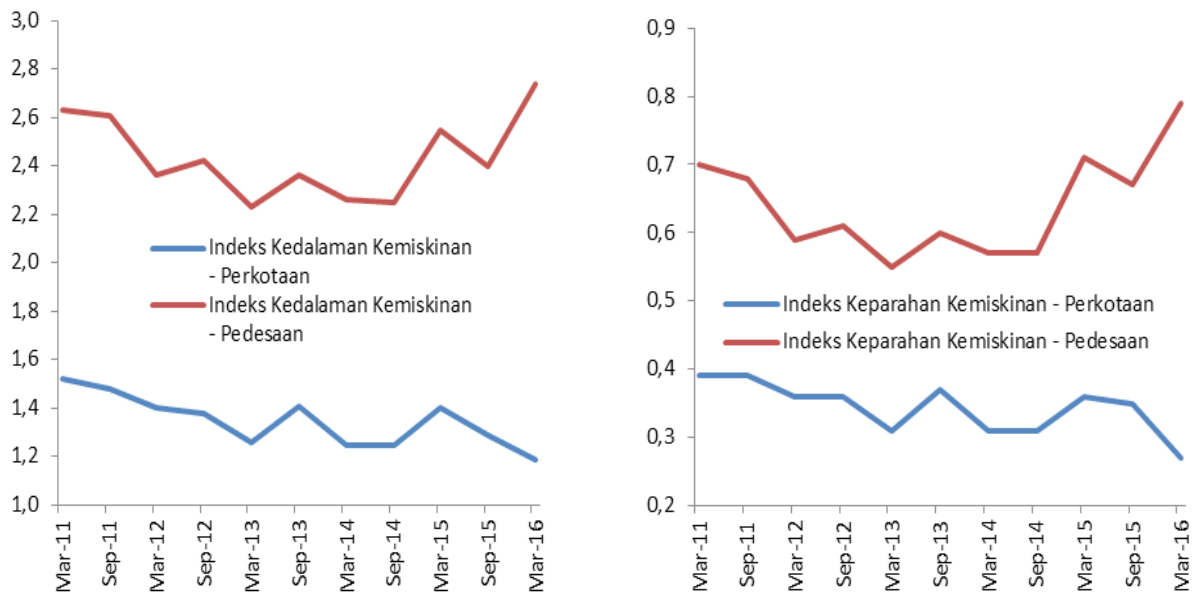


Sumber: BPS

Kebijakan penanggulangan kemiskinan Presiden Widodo yang bias ke penduduk miskin perkotaan dikonfirmasi lebih lanjut oleh indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan. Pasca Maret 2015, indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan perkotaan menunjukkan tren menurun. Sebaliknya, di saat yang sama, indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan pedesaan justru menunjukkan tren meningkat yang signifikan, berturut-turut dari 2,25 dan 0,57 pada September 2014, menjadi 2,55 dan 0,71 pada Maret 2015, dan kemudian menjadi 2,74 dan 0,79 pada Maret 2016.

Pencabutan subsidi BBM secara signifikan tanpa diiringi skema perlindungan daya beli masyarakat miskin yang memadai, diduga kuat menjadi penyebab fenomena ini. Kenaikan harga BBM di saat pelemahan ekonomi global akibat turunnya harga komoditas, memukul daya beli konsumen secara cepat. Sementara realokasi subsidi BBM untuk pembangunan infrastruktur disisi lain membutuhkan waktu yang panjang untuk memberikan dampak ke masyarakat miskin. Ditambah dengan rendahnya penyerapan anggaran oleh banyak pemerintah daerah, membuat kelompok miskin pedesaan terdampak lebih keras.

Gambar 3.3. Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Menurut Wilayah: Indeks Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan, 2011-2016



Sumber: BPS

Dari data-data di atas terlihat pula bahwa dari seluruh ukuran kemiskinan, permasalahan kemiskinan di pedesaan jauh lebih serius dari kemiskinan di perkotaan. Jumlah penduduk miskin pedesaan secara absolut hampir dua kali lipat dari penduduk miskin perkotaan, yaitu rata-rata 1,7 kali lipat sepanjang 2011-2016. Di saat yang sama, persentase penduduk miskin pedesaan rata-rata mencapai 14,6%, jauh lebih tinggi dari persentase penduduk miskin perkotaan yang rata-rata hanya 8,4%.

Pada periode 2010-2015, indeks kedalaman kemiskinan pedesaan rata-rata mencapai 2,44 sedangkan indeks kedalaman kemiskinan perkotaan hanya 1,35. Dengan kata lain, jarak rata-rata pengeluaran penduduk miskin dengan garis kemiskinan di daerah pedesaan 1,8 kali lipat lebih jauh bila dibandingkan dengan di daerah perkotaan.

Di saat yang sama, indeks keparahan kemiskinan pedesaan rata-rata mencapai 0,64 sedangkan indeks keparahan kemiskinan perkotaan hanya 0,34. Hal ini mengindikasikan bahwa distribusi pengeluaran penduduk miskin di daerah pedesaan memiliki ketimpangan 1,9 kali lebih tinggi dari ketimpangan distribusi pengeluaran penduduk miskin di daerah perkotaan.

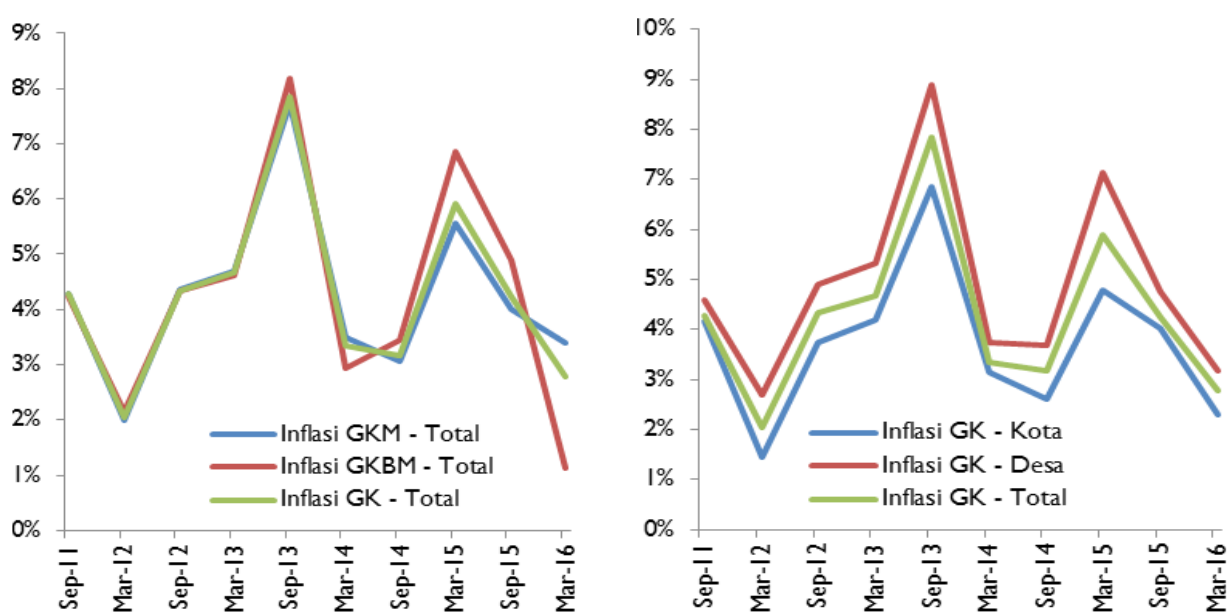
Seluruh ukuran kemiskinan dengan demikian menegaskan bahwa kemiskinan di daerah pedesaan harus mendapat perhatian dan prioritas lebih tinggi dari kemiskinan di daerah perkotaan. Hal ini menjadi signifikan dan krusial di era pemerintahan Presiden Widodo yang kebijakan ekonominya cenderung bias ke sektor formal-modern, sehingga lebih banyak memberi manfaat ke penduduk miskin perkotaan.

Sementara itu, dengan pengukuran kemiskinan berbasis pendekatan moneter, kinerja penanggulangan kemiskinan banyak ditentukan oleh

Seluruh ukuran kemiskinan dengan demikian menegaskan bahwa kemiskinan di daerah pedesaan harus mendapat perhatian dan prioritas lebih tinggi dari kemiskinan di daerah perkotaan.

keberhasilan pengelolaan tingkat harga komoditas yang penting bagi kelompok miskin, yang dicerminkan oleh perubahan garis kemiskinan (GK). Terlihat persentase perubahan GK, baik GK makanan (GKM) maupun GK bukan makanan (GKBM) berfluktuasi dan memburuk seiring kebijakan kenaikan harga BBM pada Juni 2013 dan November 2014. Hal ini menunjukkan bahwa harga komoditas-komoditas yang penting bagi kelompok miskin, berkorelasi kuat dengan harga BBM.

Gambar 3.4. Kinerja Pengelolaan Tingkat Harga Komoditas Utama bagi Kelompok Miskin: Inflasi Garis Kemiskinan, 2011-2016



Sumber: diolah dari BPS

Secara menarik, persentase perubahan GK pedesaan selalu lebih tinggi dari persentase perubahan GK perkotaan. Hal ini mengindikasikan bahwa pengendalian harga komoditas yang penting bagi kelompok miskin, lebih efektif dilakukan di daerah perkotaan dibandingkan di daerah pedesaan. Permasalahan buruknya infrastruktur dan ekonomi biaya tinggi diduga telah meningkatkan biaya logistik di daerah pedesaan.

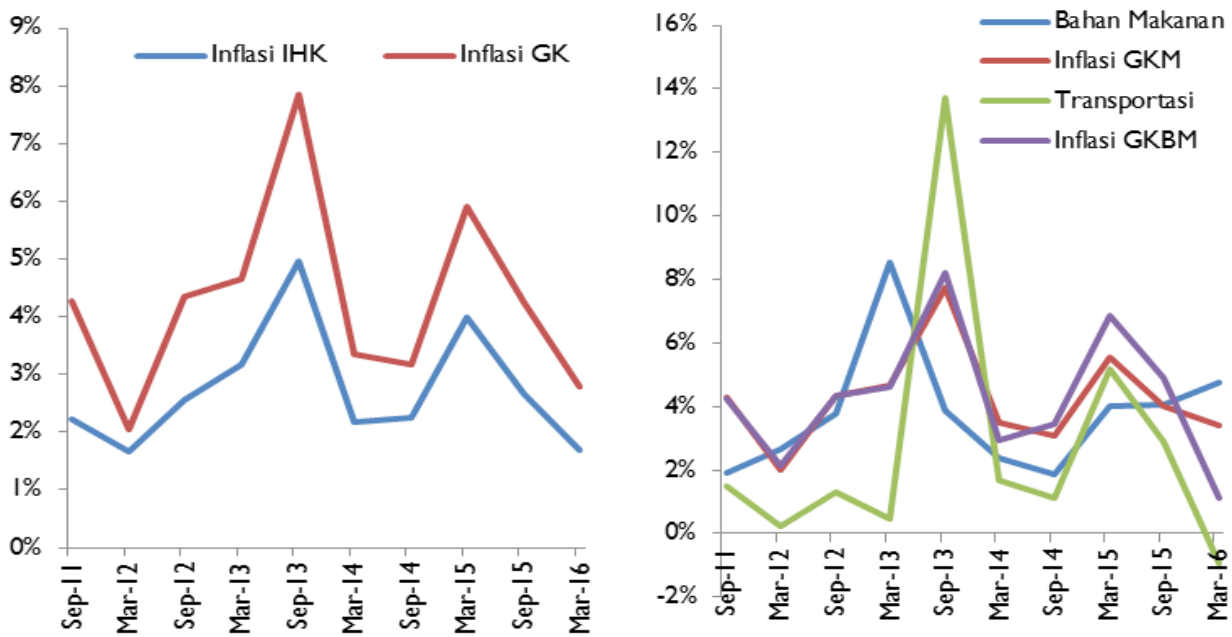
Secara makro, pemerintah belum memberi perhatian yang memadai terhadap pengelolaan tingkat harga komoditas yang penting bagi kelompok miskin. Hal ini terlihat dari fakta bahwa inflasi IHK (indeks harga konsumen) selalu lebih rendah dari persentase perubahan GK. Terlihat bahwa tingkat harga komoditas yang penting bagi kelompok miskin tumbuh lebih cepat dari tingkat harga komoditas secara umum.

Dua kelompok inflasi yang terlihat berkorelasi kuat dengan perubahan GK adalah inflasi kelompok bahan makanan dan inflasi kelompok transportasi, komunikasi dan jasa keuangan. Inflasi bahan makanan terlihat banyak mempengaruhi persentase perubahan GKM, sedangkan inflasi transportasi

banyak mempengaruhi persentase perubahan GKBM. Kemampuan mengendalikan inflasi dua kelompok komoditas utama ini diyakini akan banyak mengontrol GK sehingga akan banyak berkontribusi dalam menekan jumlah penduduk miskin.

Secara spesifik, kenaikan harga tiga komoditas kebutuhan utama masyarakat, yaitu beras, perumahan dan rokok kretek filter, menjadi penyumbang terbesar perubahan garis kemiskinan. Sepanjang 2011-2016, tiga komoditas utama dalam pengeluaran konsumsi masyarakat ini, memberi kontribusi besar pada garis kemiskinan, yaitu rata-rata mencapai hingga 42,88% pada GK perkotaan dan 46,99% pada GK pedesaan. Maka, intervensi yang efektif untuk mengendalikan harga tiga komoditas ini menjadi krusial dalam menekan jumlah penduduk miskin. Pengecualian diberikan untuk rokok kretek filter, di mana intervensi dapat berupa upaya pengendalian permintaan (*demand management*), termasuk pembatasan pemasaran dan peredaran.

Gambar 3.5. Komparasi Kinerja Pengelolaan Tingkat Harga Secara Umum dan Secara Khusus, 2011-2016



Sumber: diolah dari BPS dan BI

Tabel 3.1. Komoditas yang Memberi Kontribusi Besar pada Garis Kemiskinan, Maret 2011 – Maret 2016 (% Rata-Rata)

Garis Kemiskinan Makanan – Perkotaan		Garis Kemiskinan Makanan – Pedesaan	
Beras	24,96	Beras	32,53
Rokok Kretek Filter	8,91	Rokok Kretek Filter	7,74
Telur Ayam Ras	3,53	Gula Pasir	3,46
Daging Ayam Ras	2,69	Telur Ayam Ras	2,77
Gula Pasir	2,47	Mie Instan	2,36
Mie Instan	2,46	Tempe	1,89
46 Komoditas Lainnya	24,91	46 Komoditas Lainnya	26,57
Garis Kemiskinan Bukan Makanan – Perkotaan		Garis Kemiskinan Bukan Makanan – Pedesaan	
Perumahan	9,01	Perumahan	6,72
Listrik	3,00	Bensin	2,00
Pendidikan	2,64	Listrik	1,75
Bensin	2,55	Pendidikan	1,44
47 Komoditas Lainnya	12,88	43 Komoditas Lainnya	10,77
Total	100,00	Total	100,00

Sumber: diolah dari BPS

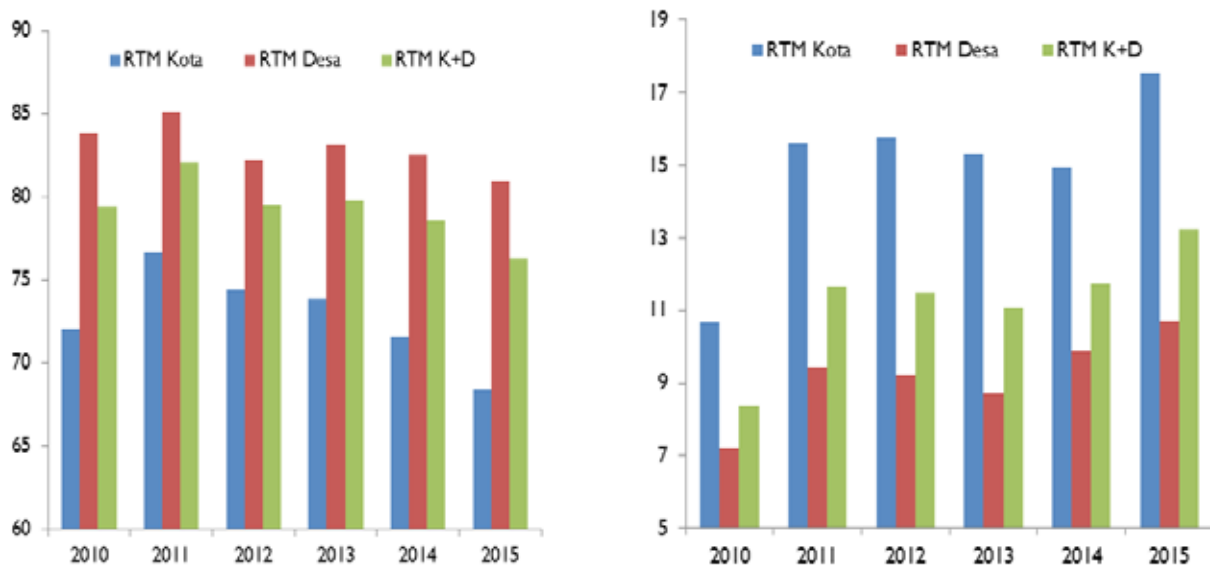
3.2 Profil Kemiskinan Nasional

Mengetahui profil penduduk miskin adalah penting untuk memahami permasalahan dan akar kemiskinan yang membelenggu mereka. Dengan mengetahui karakteristik penduduk miskin, akan dapat dirumuskan program penanggulangan kemiskinan yang sesuai dan prioritas langkah-langkah dalam menanggulangi kemiskinan.

Karakteristik menonjol dari rumah tangga miskin (RTM) adalah tingkat pendidikan kepala RTM yang rendah. Pada 2010-2015, rata-rata 79,3% kepala RTM hanya berpendidikan SD dan tidak tamat SD. Rendahnya tingkat pendidikan kepala RTM ini lebih tinggi terjadi di daerah pedesaan (83,0%) dibandingkan di perkotaan (72,8%).

Rendahnya tingkat pendidikan menjadi penyebab utama rendahnya modal manusia dan terbatasnya keahlian yang dimiliki oleh kelompok miskin. Pada gilirannya hal ini menyebabkan rendahnya daya tawar kelompok miskin di pasar tenaga kerja, bahkan tidak mendapat pekerjaan sama sekali. Sepanjang 2010-2015, rata-rata 11,3% kepala RTM berstatus tidak bekerja. Terlihat bahwa kepala RTM berstatus tidak bekerja lebih tinggi di daerah perkotaan (15,0%) dibandingkan di pedesaan (9,2%), mengindikasikan lapangan kerja di kota didominasi sektor formal yang mensyaratkan tingkat pendidikan yang lebih tinggi.

Gambar 3.6. Kepala Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan Pendidikan Tidak Tamat SD - Tamat SD dan Status Tidak Bekerja, 2010-2015



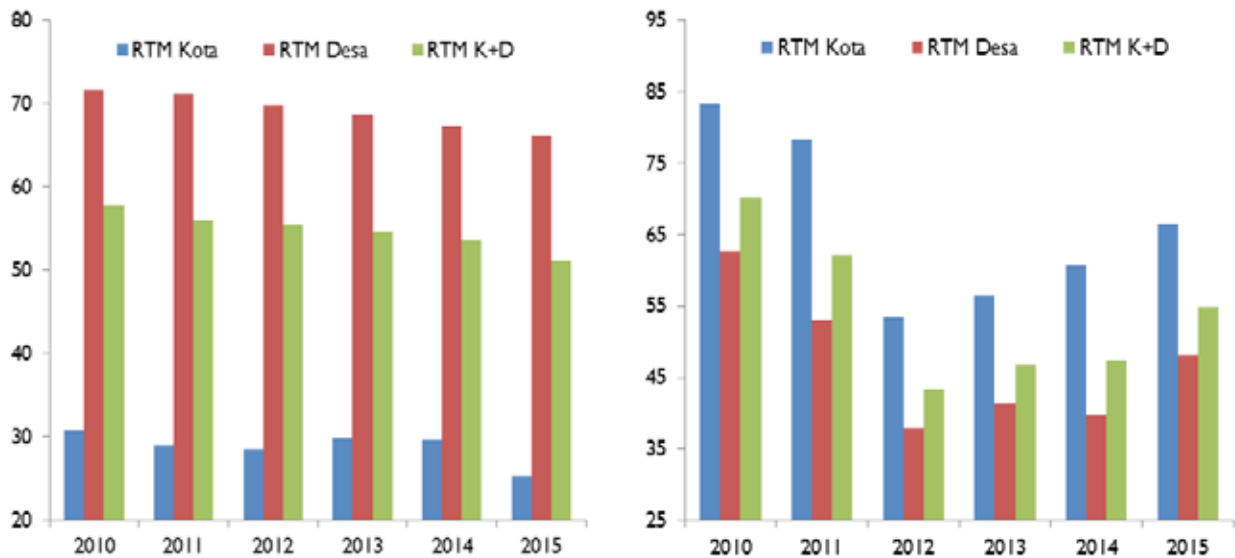
Sumber: BPS

... baik RTM di pedesaan maupun di perkotaan, sama-sama bergantung pada sektor informal, sehingga tidak memiliki jaminan sosial ketenagakerjaan.

Dengan lapangan kerja yang didominasi sektor tradisional-informal, sebagian besar RTM di daerah pedesaan menjadikan sektor pertanian sebagai sumber penghasilan utama. Pada 2010-2015, rata-rata 69,2% RTM di pedesaan bergantung pada sektor pertanian sebagai sumber penghasilan utama. Namun secara menarik, sebagian besar RTM di daerah perkotaan tidak menggantungkan penghasilannya pada sektor modern-formal seperti sektor industri. Di periode 2010-2015, rata-rata 47,6% RTM di daerah perkotaan bergantung pada sektor "lainnya", yang kuat diduga adalah sektor informal kota, seperti pedagang kaki lima, warung dan toko kelontong, ojek, pekerja lepas, hingga pembantu rumah tangga. Dengan demikian, baik RTM di pedesaan maupun di perkotaan, sama-sama bergantung pada sektor informal, sehingga tidak memiliki jaminan sosial ketenagakerjaan.

Meski sebagian besar bergantung pada sektor pertanian, yang seharusnya memiliki sumber daya air yang memadai, namun mayoritas RTM di daerah pedesaan ternyata tidak memiliki akses ke sumber air bersih. Pada 2010-2015, rata-rata hanya 47,1% RTM di pedesaan yang memiliki sumber air minum dari air bersih. Sedangkan RTM di daerah perkotaan, yang tidak bergantung pada sektor pertanian, justru sebagian besar memiliki sumber air minum dari air bersih, yaitu rata-rata 66,5%. Hal ini mengindikasikan lemahnya ketersediaan infrastruktur pengolahan air bersih di daerah pedesaan.

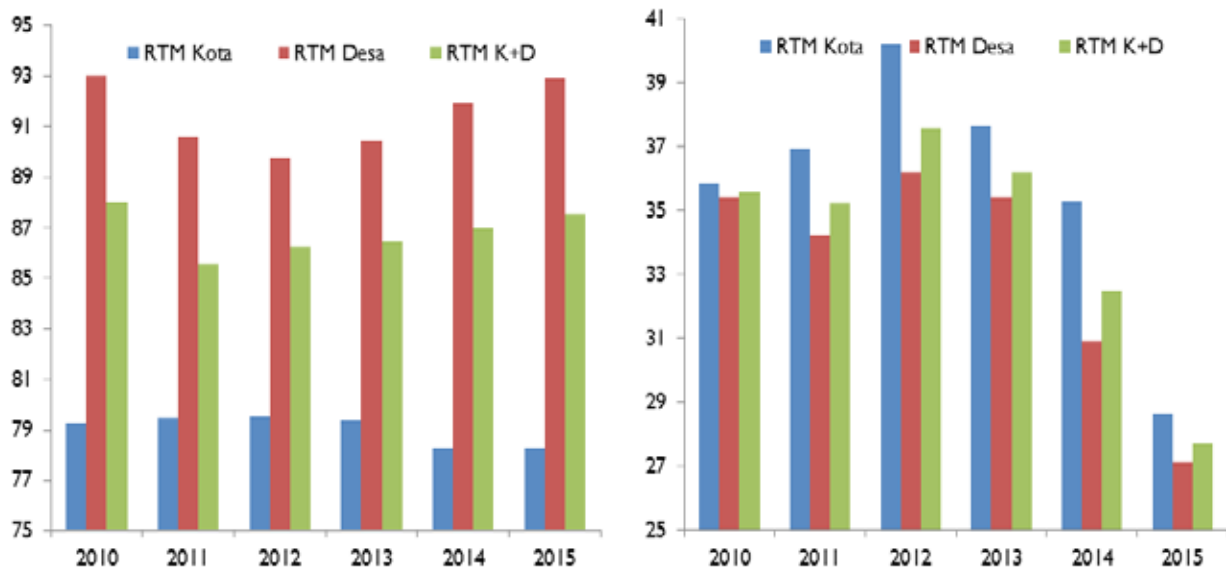
Gambar 3.7. Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan Sumber Penghasilan Utama dari Sektor Pertanian dan Sumber Air Minum dari Air Bersih, 2010-2015



Sumber: BPS

Dari aspek kepemilikan aset, sebagian besar RTM ternyata memiliki sendiri rumah tempat tinggal mereka. Pada 2010-2015, rata-rata 79,0% RTM di perkotaan menempati rumah milik sendiri. Di pedesaan, kepemilikan RTM terhadap rumah tempat tinggal bahkan mencapai rata-rata 91,5%. Namun terlihat bahwa cukup banyak rumah tempat tinggal RTM memiliki luas yang sangat tidak memadai, yaitu luas lantai per kapita < 8 M², baik di perkotaan (35,8%) maupun di pedesaan (33,2%). Maka isu penyediaan perumahan yang layak bagi kelompok miskin tidak hanya terkait dengan peningkatan kualitas bangunan, namun juga penambahan luas bangunan.

Gambar 3.8. Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan Status Pemilikan Rumah Tempat Tinggal Milik Sendiri dan Luas Lantai per Kapita < 8 M², 2010-2015



Sumber: BPS

3.4 Peta Kemiskinan Provinsi

Disagregasi analisis kemiskinan ke tingkat provinsi, memberikan kita kondisi dan tantangan kemiskinan yang berbeda dari analisis nasional. Provinsi-provinsi menunjukkan kinerja yang berbeda sepanjang Maret 2011-Maret 2016. Sebagian provinsi mampu menurunkan jumlah penduduk miskin secara absolut, dengan penurunan per tahun tertinggi dicatat oleh Maluku Utara (-5,16%, CAGR), Sumatera Barat (-3,42%), dan Jawa Timur (-2,57%). Sebagian provinsi lainnya justru mencatat kenaikan jumlah penduduk miskin, dengan peningkatan tertinggi adalah Nusa Tenggara Timur (2,57%, CAGR), Bengkulu (1,60%), dan Bali (1,40%).

Namun bila dilihat secara relatif, hampir semua provinsi mampu menurunkan persentase penduduk miskin (*head count index*), dengan penurunan per tahun tertinggi dicatat oleh Maluku Utara (-7,16%, CAGR), Sumatera Barat (-4,47%), dan Papua Barat (-4,44%). Hanya Nusa Tenggara Timur, Bali dan DKI Jakarta yang tidak mampu menurunkan *head count index* di periode Maret 2011-Maret 2016 ini.

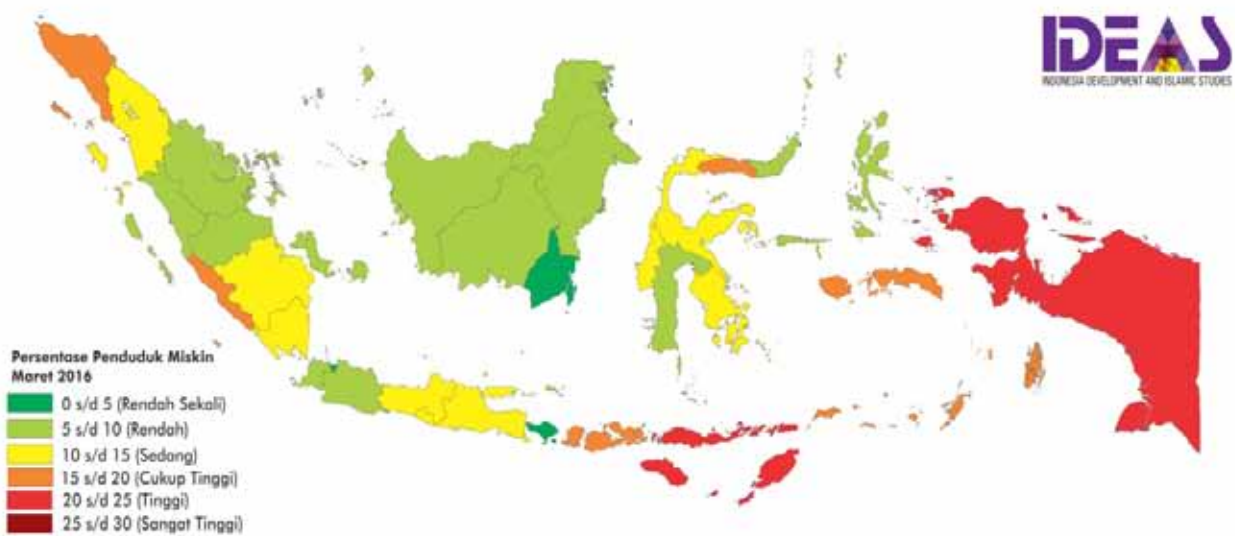
Di sisi lain, peta dan kantong kemiskinan tidak berubah. Secara absolut, jumlah penduduk miskin terkonsentrasi di 3 provinsi, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat, di mana ketiga-nya menjadi rumah bagi setengah dari total penduduk miskin. Per Maret 2016, dari 28,0 juta jiwa penduduk miskin Indonesia, sebanyak 13,4 juta jiwa atau 48,0% berada di Jawa Timur (4,7 juta), Jawa Tengah (4,5 juta) dan Jawa Barat (4,2 juta).

Konsentrasi kantong kemiskinan di Jawa, khususnya Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat, dapat ditelusuri dari distribusi penduduk yang sangat timpang. Dengan luas hanya 7% dari total wilayah Indonesia, Jawa menampung 57% penduduk. Tidak mengherankan bila kemudian 53,5% penduduk miskin berada di Jawa, meskipun per Maret 2016 tingkat kemiskinan provinsi Jawa

... peta dan kantong kemiskinan tidak berubah. Secara absolut, jumlah penduduk miskin terkonsentrasi di 3 provinsi, yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat, di mana ketiga-nya menjadi rumah bagi setengah dari total penduduk miskin.

rata-rata hanya 9,46%, lebih rendah dari rata-rata provinsi non-Jawa yang 11,67%. Sebagai misal, DKI Jakarta yang merupakan provinsi dengan tingkat kemiskinan terendah di Indonesia, yaitu 3,75%, memiliki penduduk miskin 384 ribu jiwa, lebih banyak dari Maluku yang memiliki 328 ribu penduduk miskin meski tingkat kemiskinan Maluku adalah salah satu yang tertinggi yaitu mencapai 19,18%.

Gambar 3.9. Peta Kemiskinan: Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi, Maret 2016 (000 Jiwa)



Sumber: analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Maka, memfokuskan ukuran kemiskinan semata pada persentase penduduk miskin (*head count index*) akan membawa kita pada kesimpulan yang salah. Provinsi dengan tingkat kemiskinan tinggi, jauh di atas rata-rata nasional, didominasi oleh provinsi-provinsi non-Jawa, khususnya provinsi di kawasan Indonesia timur yaitu Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur (NTT), Maluku, Gorontalo dan Bengkulu. Pada Maret 2016, ketika tingkat kemiskinan nasional 10,86%, di Papua tercatat 28,54%, Papua Barat 25,43%, NTT 22,19%, Maluku 19,18%, Gorontalo 17,72% dan Bengkulu 17,32%. Jumlah penduduk miskin di 6 provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi ini per Maret 2016 adalah 3,15 juta jiwa, lebih sedikit dari jumlah penduduk miskin Jawa Barat yang mencapai 4,22 juta jiwa.

Maka, agenda penanggulangan kemiskinan memiliki dua dimensi spasial. Pertama, kantong-kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa, meski memiliki kelengkapan infrastruktur sosial-ekonomi dan dengan tingkat kemiskinan yang jauh lebih rendah dari rata-rata nasional. Kedua, insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, dengan bentang alam yang sangat luas dan mengalami ketertinggalan infrastruktur sosial-ekonomi serta memiliki jumlah penduduk yang sedikit.

... agenda penanggulangan kemiskinan memiliki dua dimensi spasial. Pertama, kantong-kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa, ... Kedua, insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, ...

Sebagai misal, wilayah Nusa Tenggara, Maluku dan Papua dengan luas 30% dari total wilayah Indonesia namun hanya dihuni 7% penduduk. Per Maret 2016, 6 provinsi di wilayah ini memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi, rata-rata 19,6%. Namun demikian, total jumlah penduduk miskin dari 6 provinsi di Nusa Tenggara, Maluku dan Papua pada Maret 2016 “hanya” 3,49 juta jiwa, lebih sedikit dari penduduk miskin Jawa Barat yang 4,22 juta jiwa meski tingkat kemiskinan Jawa Barat relatif rendah yaitu 8,95%.

Gambar 3.10. Peta Kemiskinan: Persentase Penduduk Miskin Menurut Provinsi, Maret 2016 (%)



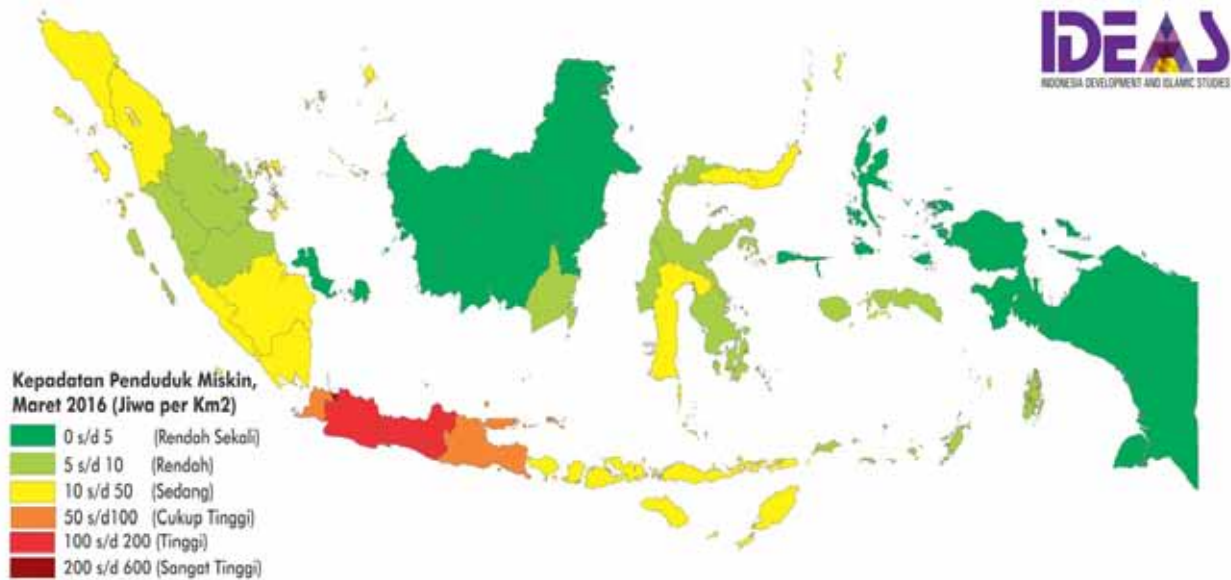
Sumber: analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

... laporan ini menggagas indikator baru untuk penanggulangan kemiskinan, yaitu kepadatan penduduk miskin menurut wilayah.

Dengan pemikiran di atas, kami dalam laporan ini menggagas indikator baru untuk penanggulangan kemiskinan, yaitu kepadatan penduduk miskin menurut wilayah. Indikator kemiskinan baru ini penting untuk analisis spasial dari penanggulangan kemiskinan. Masalah kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari dimensi ruang. Di Indonesia, sebagian besar penduduk miskin terkonsentrasi di sejumlah kecil wilayah dan sebagian kecil lainnya tersebar di wilayah yang sangat luas.

Dari indikator baru yang kami kembangkan ini, terlihat bahwa kepadatan penduduk miskin di Indonesia sangat timpang. Per Maret 2016, provinsi dengan kepadatan penduduk miskin yang tinggi (di atas 100 jiwa per km²) seluruhnya ada di Jawa, berturut-turut yaitu DKI Jakarta (578,8 jiwa per km²), Yogyakarta (158,0 jiwa per km²), Jawa Tengah (137,4 jiwa per km²) dan Jawa Barat (119,4 jiwa per km²). DKI Jakarta sebagai provinsi dengan tingkat kemiskinan terendah, yaitu 3,75%, pada saat yang sama ternyata memiliki wajah yang sangat berbeda, yaitu provinsi dengan kepadatan penduduk miskin tertinggi.

Gambar 3.11. Peta Kemiskinan: Kepadatan Penduduk Miskin Menurut Provinsi, Maret 2016 (Jiwa per Km²)



Sumber: analisis staf IDEAS

Sementara itu, dengan indikator ini, provinsi dengan tingkat kemiskinan tinggi sebagian besar memiliki kepadatan penduduk miskin yang rendah. Per Maret 2016, provinsi dengan kepadatan penduduk miskin yang sangat rendah (di bawah 5 jiwa per km²) seluruhnya ada di luar Jawa, terutama Kalimantan dan Papua, berturut-turut yaitu Kalimantan Utara (0,5 jiwa per km²), Kalimantan Tengah (0,9 jiwa per km²), Kalimantan Timur (1,6 jiwa per km²), Papua Barat dan Maluku Utara (2,3 jiwa per km²), Kalimantan Barat (2,6 jiwa per km²), Papua (2,9 jiwa per km²) dan Kepulauan Bangka Belitung (4,4 jiwa per km²).

Manfaat dan implikasi kebijakan dari indikator baru ini adalah jelas dan sederhana: daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang tinggi membutuhkan biaya operasional penanggulangan kemiskinan yang lebih rendah karena lokasi penduduk miskin yang terkonsentrasi dan efisiensi dalam penyediaan fasilitas publik dari tercapainya *economies of scale*. Sebaliknya, daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang rendah membutuhkan biaya operasional penanggulangan kemiskinan yang jauh lebih besar karena lokasi penduduk miskin yang tersebar di wilayah yang sangat luas. Daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang tinggi, yang umumnya adalah daerah perkotaan, juga membutuhkan jenis program penanggulangan kemiskinan yang berbeda dari daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang rendah, yang umumnya adalah daerah pedesaan.

Sementara itu, dimensi kemiskinan spasial lainnya adalah tingkat biaya hidup minimum yang harus dipenuhi individu agar dapat hidup layak, sehingga tidak termasuk kategori penduduk miskin. Hal ini secara mudah dapat dilihat dari garis kemiskinan setiap daerah. Per Maret 2016, provinsi dengan tingkat biaya hidup minimum tertinggi berturut-turut adalah Kepulauan Bangka Belitung (Rp 534 ribu/kapita/bulan), Kalimantan Utara (Rp 514 ribu/kapita/bulan), Kalimantan Timur (Rp 511 ribu/kapita/bulan) dan DKI Jakarta (Rp 510

ribu/kapita/bulan). Terlihat bahwa kemajuan aktivitas ekonomi akibat sumber daya alam yang bersifat *enclaved* menjadi faktor tingginya biaya hidup, yaitu Timah dan Minyak Bumi. Khusus untuk Jakarta, tingginya biaya hidup dipicu oleh konsentrasi penduduk yang sangat padat dan standar hidup kota metropolitan yang tinggi.

Gambar 3.12. Peta Garis Kemiskinan: Tingkat Biaya Hidup Minimum Menurut Provinsi, Maret 2016 (Rp/Kapita/Bulan)



Sumber: analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Pada saat yang sama, provinsi dengan tingkat biaya hidup minimum terendah seluruhnya berada di Sulawesi yaitu berturut-turut Sulawesi Selatan (Rp 271 ribu/kapita/bulan), Sulawesi Tenggara (Rp 277 ribu/kapita/bulan), Gorontalo (Rp 284 ribu/kapita/bulan) dan Sulawesi Barat (Rp 287 ribu/kapita/bulan). Wilayah yang didominasi oleh daerah pedesaan, dengan pasokan kebutuhan dasar yang relatif berlimpah, diduga menjadi faktor penting rendahnya biaya hidup di daerah-daerah ini.

BAB IV. PETA KEMISKINAN KABUPATEN - KOTA



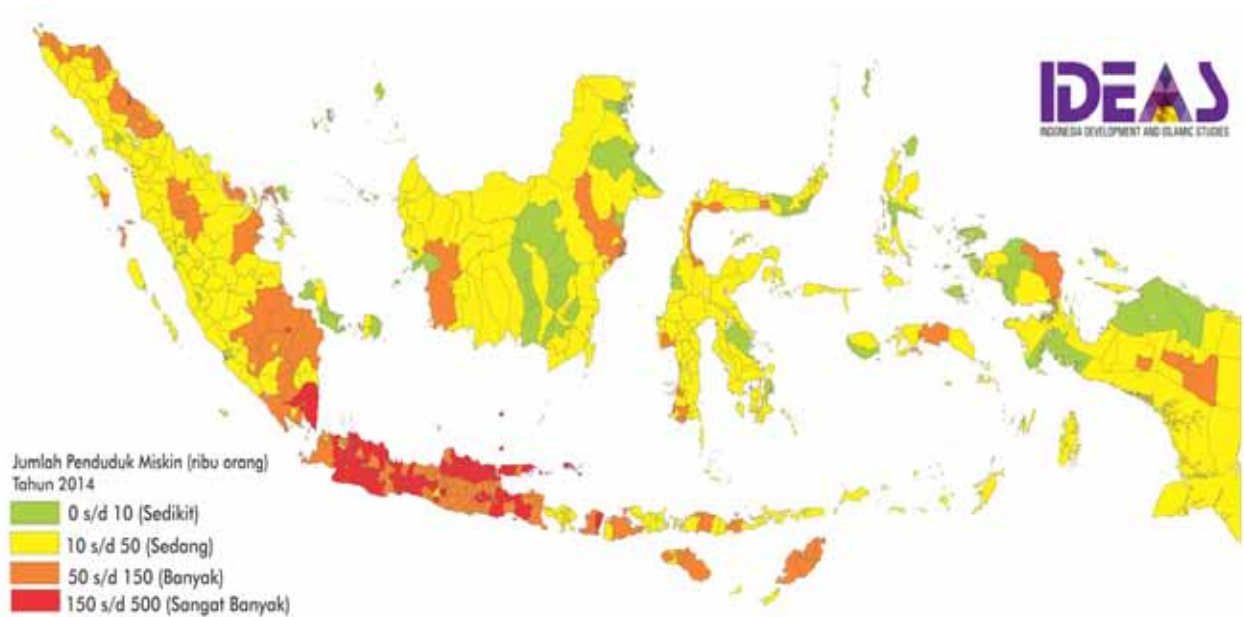
Sumber Foto : Dompet Dhuafa

Sebagaimana halnya analisis di tingkat provinsi, disagregasi analisis kemiskinan ke tingkat kabupaten-kota memberikan kita kondisi dan tantangan kemiskinan yang jauh berbeda dari analisis nasional. Sejalan dengan analisis spasial di tingkat provinsi, analisis spasial di tingkat kabupaten-kota menunjukkan banyak hal baru dari aspek kemiskinan lintas wilayah yang memiliki implikasi kebijakan yang signifikan.

4.1 Jumlah Penduduk Miskin

Secara umum, penduduk miskin sangat terkonsentrasi di kabupaten-kota di Jawa. Kantong kemiskinan nasional didominasi oleh kabupaten yang secara umum adalah daerah pedesaan. Kabupaten-kota dengan jumlah penduduk miskin yang sangat banyak, 150 ribu - 500 ribu jiwa, sebagian besar berada di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Sebagian kecil penduduk miskin lainnya tersebar di kabupaten-kota di luar Jawa. Persebaran penduduk miskin yang sangat luas di luar Jawa, membuat kabupaten-kota luar Jawa cenderung memiliki penduduk miskin yang sedikit. Kabupaten-kota dengan jumlah penduduk miskin yang sedikit, di bawah 10 ribu jiwa, banyak ditemui di Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Papua.

Gambar 4.1. Peta Kemiskinan: Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten-Kota, 2014 (000 Jiwa)



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur sendiri, kabupaten-kota dengan penduduk miskin yang sangat banyak (150-500 ribu jiwa) merupakan kantong kemiskinan terbesar di wilayahnya dan menjadi rumah bagi setengah dari total jumlah penduduk miskin di provinsi tersebut.

Di Jawa Barat dengan jumlah penduduk miskin 4,24 juta jiwa, 12 kabupaten dari 26 kabupaten-kota memiliki penduduk miskin 150-500 ribu jiwa, dan menjadi rumah bagi 69,8% penduduk miskin provinsi tersebut, yaitu berturut-turut Kab. Bogor, Kab. Garut, Kab. Cirebon, Kab. Bandung, Kab. Cianjur, Kab. Indramayu, Kab. Sukabumi, Kab. Bandung Barat, Kab. Tasikmalaya, Kab. Subang, Kab. Majalengka dan Kab. Bekasi.

Di Jawa Tengah dengan jumlah penduduk miskin 4,56 juta jiwa, 10 kabupaten dari 35 kabupaten-kota, menjadi rumah bagi 46,8% penduduk miskin provinsi tersebut, yaitu berturut-turut Kab. Brebes, Kab. Banyumas, Kab. Kebumen, Kab. Cilacap, Kab. Grobogan, Kab. Purbalingga, Kab. Klaten, Kab. Wonosobo, Kab. Magelang, dan Kab. Banjarnegara.

Sedangkan di Jawa Timur dengan jumlah penduduk miskin 4,75 juta jiwa, 12 kabupaten dan 1 kota dari 38 kabuapten-kota menjadi rumah bagi 57,3% dari penduduk miskin provinsi tersebut, yaitu berturut-turut Kab. Malang, Kab. Jember, Kab. Sampang, Kab. Probolinggo, Kab. Sumenep, Kab. Bangkalan, Kab. Kediri, Kab. Tuban, Kab. Bojonegoro, Kab. Lamongan, Kab. Pasuruan, Kab. Gresik dan Kota Surabaya.

Tabel 4.1. Daerah Tertinggi dalam Jumlah Penduduk Miskin, 2014 (Ribu Jiwa)

No.	Kabupaten	Jumlah	No.	Kota	Jumlah
1	Kab. Kebumen	242,3	1	Kota Jakarta Timur	96,5
2	Kab. Cianjur	256,6	2	Kota Tangerang	98,8
3	Kab. Bandung	266,8	3	Kota Bandar Lampung	102,3
4	Kab. Jember	270,4	4	Kota Jakarta Utara	104,2
5	Kab. Malang	280,3	5	Kota Tasikmalaya	104,5
6	Kab. Banyumas	283,5	6	Kota Bandung	115,0
7	Kab. Cirebon	300,5	7	Kota Bekasi	139,7
8	Kab. Garut	315,6	8	Kota Surabaya	164,4
9	Kab. Brebes	355,1	9	Kota Medan	200,3
10	Kab. Bogor	479,1	10	Kota Palembang	202,3

Sumber: diolah dari BPS

Dengan demikian, provinsi yang menjadi kantong kemiskinan nasional, juga memiliki kantong kemiskinan di wilayahnya lagi. Sangat mungkin di kabupaten-kota yang menjadi kantong kemiskinan provinsi ini juga memiliki kecamatan dan kelurahan/desa yang menjadi kantong kemiskinan kabupaten-kota. Maka mengetahui lokasi dan karakteristik kantong-kantong kemiskinan ini menjadi strategis dalam perencanaan penanggulangan kemiskinan. Keberhasilan menanggulangi kemiskinan di kantong-kantong kemiskinan nasional ini akan menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan.

Kantong kemiskinan di daerah perkotaan, secara umum juga didominasi kota-kota di Jawa, berturut-turut yaitu Kota Surabaya, Kota Bekasi, Kota Bandung, Kota Tasikmalaya, Kota Jakarta Utara, Kota Tangerang, Kota Jakarta Timur, Kota Jakarta Barat, Kota Semarang, Kota Jakarta Selatan dan Kota Bogor. Kantong kemiskinan perkotaan non Jawa didominasi kota-kota di Sumatera, berturut-turut yaitu Kota Palembang, Kota Medan, Kota Bandar Lampung, Kota Bengkulu, Kota Makassar dan Kota Batam.

Sementara itu, kabupaten-kota dengan jumlah penduduk miskin terendah seluruhnya berlokasi di luar Jawa, seperti di Sumatera Barat (Kota Sawahlunto, Kota Solok, Kota Padang Panjang, Kota Pariaman, Kota Bukit Tinggi), Kepulauan Riau (Kab. Kepulauan Anambas, Kab. Natuna), Kalimantan Tengah (Kab. Sukamara, Kab. Lamandau), dan Maluku Utara (Kab. Pulau Morotai, Kota Ternate, Kota Tidore Kepulauan).

Keberhasilan menanggulangi kemiskinan di kantong-kantong kemiskinan nasional ini akan menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan.

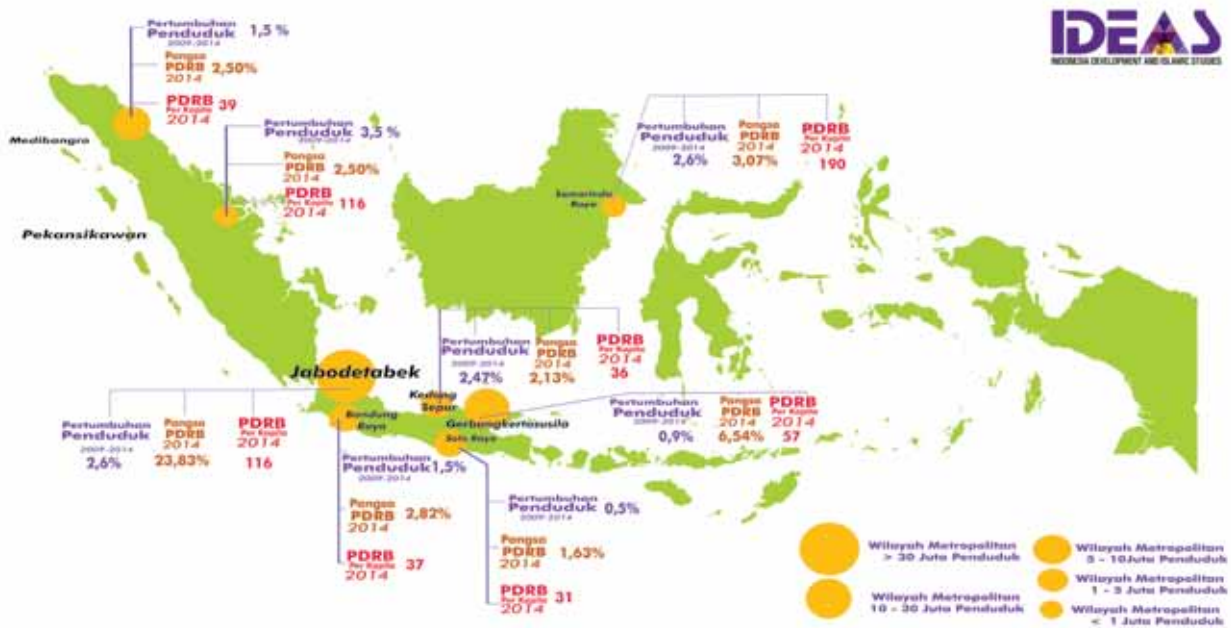
Tabel 4.2. Daerah Terendah dalam Jumlah Penduduk Miskin, 2014 (Ribu Jiwa)

No.	Kabupaten	Jumlah	No.	Kota	Jumlah
1	Kab. Kepulauan Anambas	2,0	1	Kota Sawahlunto	1,3
2	Kab. Tana Tidung	2,0	2	Kota Solok	2,7
3	Kab. Sukamara	2,3	3	Kota Sungai Penuh	2,9
4	Kab. Kepulauan Seribu	2,7	4	Kota Padang Panjang	3,2
5	Kab. Natuna	3,0	5	Kota Pariaman	4,3
6	Kab. Lamandau	3,4	6	Kota Tidore Kepulauan	5,5
7	Kab. Bolaang Mongondow Timur	4,5	7	Kota Sabang	5,6
8	Kab. Pakpak Bharat	4,7	8	Kota Bukit Tinggi	6,0
9	Kab. Sarmi	4,8	9	Kota Tomohon	6,3
10	Kab. Pulau Morotai	5,2	10	Kota Ternate	6,6

Sumber: diolah dari BPS

Analisis lebih jauh terhadap kantong kemiskinan nasional menunjukkan bahwa terdapat keterkaitan antara aglomerasi, pertumbuhan kawasan metropolitan dan kemiskinan. Di Indonesia, terdapat kesenjangan pembangunan yang lebar antara Jawa dan Luar Jawa, antara kota dan desa, antara sektor industri-modern dan sektor pertanian-tradisional. Supremasi dan pertumbuhan kota yang sangat pesat inilah yang menjadi faktor penarik (*pull factor*) terkuat bagi migrasi, dan ketertinggalan luar Jawa dan desa menjadi faktor pendorong-nya (*push factor*). Masuknya migran secara ekstensif, mendorong pertumbuhan kota inti dan menciptakan wilayah aglomerasi di sekitarnya.

Gambar 4.2. Aglomerasi dan Kemiskinan: Kawasan Metropolitan Utama Indonesia, 2014



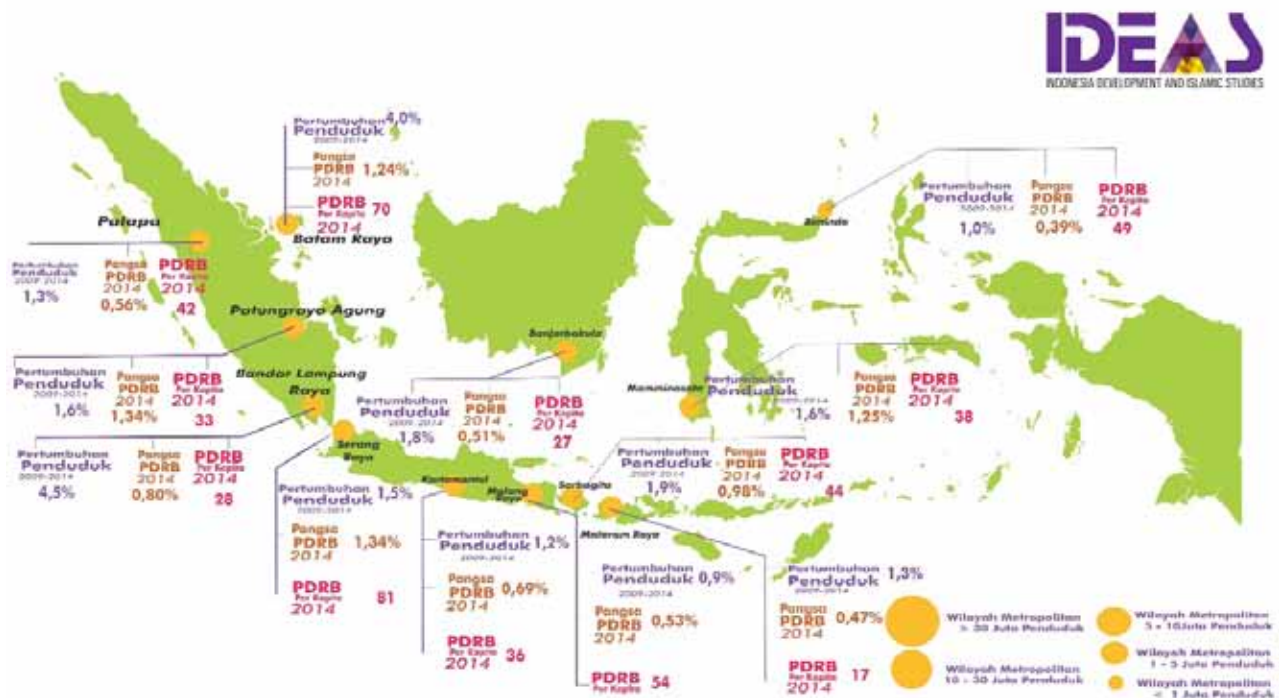
Sumber: Analisis Staf IDEAS

Wilayah aglomerasi terbesar hingga 2014 adalah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi) dengan 30,1 juta penduduk, diikuti Gerbangkertasusila (Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, Lamongan) 9,5 juta, Bandung Raya 8,1 juta, Kedungsepur (Kendal, Ungaran, Semarang, Purwodadi) 6,2 juta, Solo Raya 6,1 juta dan Mebidangro (Medan, Binjai, Deliserdang, Karo) 5,8 juta.

Selain kemiskinan perkotaan di kota inti itu sendiri, terlihat pula bahwa kota inti telah menciptakan wilayah aglomerasi yang memiliki jumlah penduduk miskin yang besar, seperti Kab. Bogor dan dan Kab. Bekasi (Jabodetabek), Kab. Bandung dan Kab. Bandung Barat (Bandung Raya), Kab. Grobogan (Kedungsepur), Kab. Klaten (Solo Raya), serta Kab. Bangkalan, Kab. Lamongan, dan Kab. Gresik (Gerbangkertasusila).

Hal ini memiliki implikasi penting terhadap strategi pembangunan nasional, khususnya pembangunan perkotaan dan pusat pertumbuhan baru di luar Jawa. Dalam dekade terakhir, wilayah aglomerasi baru tumbuh dengan cepat di luar Jawa seperti Patungraya Agung (Palembang, Betung, Indralaya, Kayu Agung), Bandar Lampung Raya, Batam Raya, Sarbagita (Denpasar, Badung, Gianyar, Tabanan) dan Mamminasata (Makassar, Maros, Sungguminasa, Takalar). Kawasan metropolitan baru ini harus mengadopsi strategi pembangunan yang berbeda agar tidak mengulang kegagalan kawasan metropolitan utama di Jawa yang menciptakan kantong-kantong kemiskinan di wilayah sekitarnya.

Gambar 4.3. Aglomerasi dan Kemiskinan: Kawasan Metropolitan Baru Indonesia, 2014



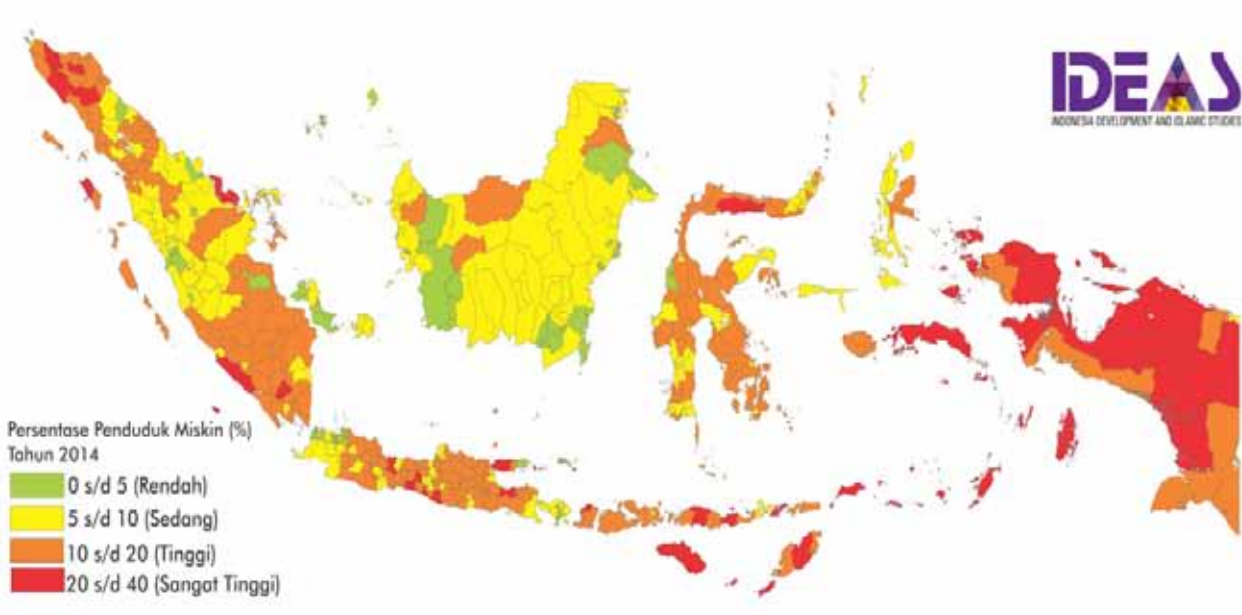
Sumber: Analisis Staf IDEAS

Kabupaten-kota dengan persentase penduduk miskin (*head-count index*) sangat tinggi, 20-40%, banyak ditemui di Papua, Papua Barat, Maluku, Nusa Tenggara Timur ...

4.2 Persentase Penduduk Miskin

Secara umum, insiden kemiskinan yang tinggi terjadi di luar Jawa. Kabupaten-kota dengan persentase penduduk miskin (*head-count index*) sangat tinggi, 20-40%, banyak ditemui di Papua, Papua Barat, Maluku, Nusa Tenggara Timur, serta di beberapa daerah di JawaTengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Aceh, Sumatera Utara, Riau, Bengkulu, dan Nusa Tenggara Barat. Tingginya tingkat kemiskinan di daerah-daerah ini menunjukkan bahwa kemiskinan tersebar luas di masyarakat dan menjadi fenomena umum di daerah tersebut.

Gambar 4.4. Peta Kemiskinan: Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten-Kota, 2014 (%)



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Insiden kemiskinan yang tertinggi terjadi di Papua, mencapai 35-45%, berturut-turut yaitu Kab. Deiyai, Kab. Jayawijaya, Kab. Lanny Jaya, Kab. Yahukimo, Kab. Intan Jaya, Kab. Puncak, Kab. Supiori, Kab. Puncak Jaya, Kab. Paniai, Kab. Nduga, Kab. Yalimo dan Kab. Mamberamo Tengah. Tingkat kemiskinan yang sangat tinggi, 34-39%, juga ditemui di Papua Barat, berturut-turut yaitu Kab. Teluk Bintuni, Kab. Teluk Wondama, Kab. Tamberauw, Kab. Maybrat, dan Kab. Sorong.

Tabel 4.3. Daerah Tertinggi dalam Persentase Penduduk Miskin (*Head-count Index*), 2014 (% terhadap Total Penduduk)

No.	Kabupaten	%	No.	Kota	%
1	Kab. Supiori	36,65	1	Kota Palembang	12,93
2	Kab. Puncak	37,85	2	Kota Lubuk Linggau	13,90
3	Kab. Intan Jaya	38,16	3	Kota Tanjung Balai	14,02
4	Kab. Tambrauw	38,35	4	Kota Tasikmalaya	15,95
5	Kab. Teluk Wondama	38,81	5	Kota Sabang	17,02
6	Kab. Teluk Bintuni	38,92	6	Kota Sorong	18,37
7	Kab. Yahukimo	39,02	7	Kota Subulussalam	19,72
8	Kab. Lanny Jaya	39,26	8	Kota Bengkulu	20,16
9	Kab. Jayawijaya	39,60	9	Kota Tual	22,31
10	Kab. Deiyai	44,49	10	Kota Gunung Sitoli	27,63

Sumber: diolah dari BPS

Selain di Papua dan Papua Barat, beberapa provinsi lain yang memiliki kabupaten-kota dengan tingkat kemiskinan yang juga tinggi, 20-35%, berturut-turut adalah Nusa Tenggara Barat (Kab. Lombok Utara), Riau (Kab. Kepulauan Meranti), Nusa Tenggara Timur (Kab. Sumba Tengah, Kab. Sabu Raijua, Kab. Sumba Barat, Kab. Sumba Timur, Kab. Rote Ndao), Sumatera Utara (Kab. Nias Utara, Kab. Nias Barat, Kota Gunung Sitoli), Maluku (Kab. Maluku Tenggara Barat, Kab. Maluku Barat Daya, Kab. Maluku Tenggara, Kota Tual, Kab. Seram Bagian Barat, Kab. Seram Bagian Timur), Jawa Timur (Kab. Sampang, Kab. Bangkalan, Kab. Sumenep, Kab. Probolinggo), Aceh (Kab. Aceh Barat, Kab. Bener Meriah, Kab. Pidie Jaya, Kab. Gayo Lues), Yogyakarta (Kab. Gunung Kidul, Kab. Kulon Progo), Jawa Tengah (Kab. Wonosobo, Kab. Kebumen, Kab. Brebes), dan Bengkulu (Kab. Bengkulu Selatan, Kota Bengkulu).

Sementara itu, daerah dengan tingkat kemiskinan terendah secara umum didominasi oleh daerah perkotaan di Jawa, terutama Jabodetabek, yaitu Kota Tangerang Selatan, Kota Depok, Kota Jakarta Timur, Kota Jakarta Selatan, Kota Jakarta Barat, Kota Cilegon, Kota Jakarta Pusat dan Kota Bandung. Namun secara menarik, daerah dengan tingkat kemiskinan terendah lainnya, terutama wilayah kabupaten, didominasi oleh daerah di luar Jawa, yaitu Bali (Kota Denpasar, Kab. Badung), Sumatera Barat (Kota Sawahlunto, Kota Solok), Kalimantan Selatan (Kab. Banjar, Kab. Tapin, Kab. Tanah Laut), Jambi (Kota Sungai Penuh, Kab. Muaro Jambi), dan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan, Kota Pangkal Pinang). Hal ini menguatkan temuan sebelumnya bahwa daerah metropolitan di Jawa cenderung tidak mampu menyebarkan kesejahteraan ke daerah sekitarnya.

Tabel 4.4. Daerah Terendah dalam Persentase Penduduk Miskin (*Head-count Index*), 2014 (% terhadap Total Penduduk)

No.	Kabupaten	%	No.	Kota	%
1	Kab. Badung	2,54	1	Kota Tangerang Selatan	1,68
2	Kab. Banjar	2,87	2	Kota Denpasar	2,21
3	Kab. Bangka Barat	3,15	3	Kota Sawahlunto	2,25
4	Kab. Tapin	3,63	4	Kota Depok	2,32
5	Kab. Bangka Selatan	3,87	5	Kota Balikpapan	2,46
6	Kab. Natuna	4,11	6	Kota Ternate	3,16
7	Kab. Sukamara	4,29	7	Kota Pekanbaru	3,17
8	Kab. Tanah Laut	4,38	8	Kota Sungai Penuh	3,33
9	Kab. Muaro Jambi	4,45	9	Kota Jakarta Timur	3,43
10	Kab. Sanggau	4,47	10	Kota Jakarta Selatan	3,72

Sumber: diolah dari BPS

Kabupaten-kota dengan indeks kedalaman kemiskinan sangat tinggi, 4-15, banyak ditemui di Papua, Papua Barat, Maluku, Nusa Tenggara Timur ...

4.3 Indeks Kedalaman Kemiskinan

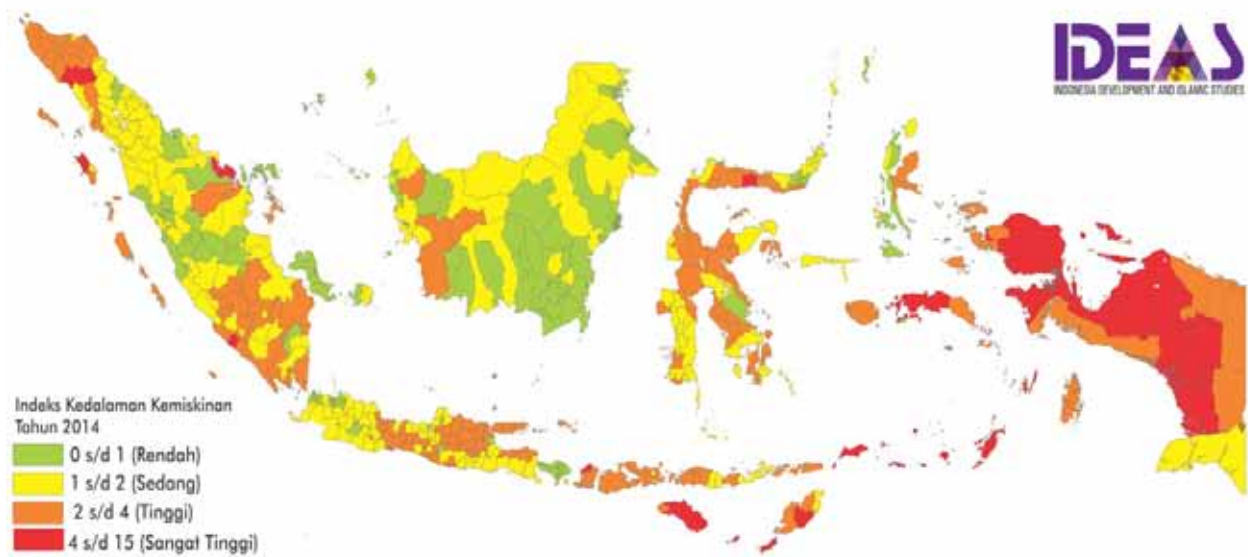
Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index - P1*) adalah ukuran rata-rata kesenjangan pengeluaran masing-masing penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Semakin tinggi nilai indeks, semakin jauh rata-rata pengeluaran penduduk miskin dari garis kemiskinan.

Secara umum, indeks kedalaman kemiskinan yang tinggi terjadi di luar Jawa, khususnya di kawasan timur Indonesia. Kabupaten-kota dengan indeks kedalaman kemiskinan sangat tinggi, 4-15, banyak ditemui di Papua, Papua Barat, Maluku, Nusa Tenggara Timur, serta di beberapa daerah di Aceh dan Sumatera Utara. Tingginya indeks kedalaman kemiskinan di daerah-daerah ini menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan yang lebar antara rata-rata pengeluaran penduduk miskin dengan garis kemiskinan di daerah tersebut.

Indeks kedalaman kemiskinan yang tertinggi terjadi di Papua, mencapai 10-15, berturut-turut yaitu Kab. Puncak, Kab. Jayawijaya, Kab. Deiyai, Kab. Lanny Jaya, dan Kab. Intan Jaya. Indeks kedalaman kemiskinan yang juga sangat tinggi, 7-12, ditemui di Papua Barat, berturut-turut yaitu Kab. Teluk Bintuni, Kab. Teluk Wondama, Kab. Tambrauw dan Kab. Sorong. Semua daerah-daerah ini tercatat juga merupakan daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi.

Terlihat pola bahwa daerah dengan tingkat kemiskinan (*head-count index, P0*) yang tinggi cenderung memiliki indeks kedalaman kemiskinan (*poverty-gap index, P1*) yang juga tinggi. Tidak hanya di Papua dan Papua Barat, pola ini juga banyak ditemui di daerah-daerah lain seperti Maluku dan Nusa Tenggara Timur. Pola di daerah perkotaan juga menunjukkan arah yang sama, kota-kota dengan tingkat kemiskinan yang tinggi cenderung memiliki indeks kedalaman kemiskinan yang juga tinggi.

**Gambar 4.5. Peta Kemiskinan:
Indeks Kedalaman Kemiskinan Menurut Kabupaten-Kota, 2014**



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Tabel 4.5. Daerah Tertinggi dalam Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index*), 2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Lombok Utara	7,28	1	Kota Lubuk Linggau	2,12
2	Kab. Sorong	7,50	2	Kota Palembang	2,26
3	Kab. Tambrauw	8,46	3	Kota Jayapura	2,77
4	Kab. Intan Jaya	10,06	4	Kota Subulussalam	2,99
5	Kab. Lanny Jaya	10,20	5	Kota Tasikmalaya	3,12
6	Kab. Teluk Wondama	11,04	6	Kota Sabang	3,40
7	Kab. Teluk Bintuni	12,09	7	Kota Bengkulu	3,54
8	Kab. Deiyai	13,02	8	Kota Sorong	3,65
9	Kab. Jayawijaya	14,80	9	Kota Tual	3,85
10	Kab. Puncak	15,47	10	Kota Gunung Sitoli	4,47

Sumber: diolah dari BPS

Sementara itu, daerah dengan indeks kedalaman kemiskinan terendah tersebar merata baik di daerah perkotaan (kota) maupun pedesaan (kabupaten), baik di Jawa maupun Luar Jawa. Namun terdapat pola yang konsisten disini: daerah dengan tingkat kemiskinan yang rendah cenderung memiliki indeks kedalaman kemiskinan yang juga rendah, seperti Kota Denpasar, Kab. Badung, Kota Sawahlunto, Kab. Banjar, Kota Sungai Penuh, Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan dan Kab. Pulau Morotai. Hal ini menguatkan temuan sebelumnya bahwa terdapat korelasi positif antara tingkat kemiskinan suatu daerah dengan indeks kedalaman kemiskinan-nya.

... terdapat korelasi positif antara tingkat kemiskinan suatu daerah dengan indeks kedalaman kemiskinan-nya.

Tabel 4.6. Daerah Terendah dalam Indeks Kedalaman Kemiskinan (*Poverty Gap Index*), 2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Bangka Barat	0,28	1	Kota Tangerang Selatan	0,20
2	Kab. Badung	0,33	2	Kota Sawahlunto	0,23
3	Kab. Bangka Selatan	0,38	3	Kota Denpasar	0,23
4	Kab. Kotawaringin Barat	0,38	4	Kota Balikpapan	0,24
5	Kab. Pulau Morotai	0,40	5	Kota Ternate	0,26
6	Kab. Deli Serdang	0,43	6	Kota Pekanbaru	0,29
7	Kab. Muaro Jambi	0,44	7	Kota Jakarta Timur	0,34
8	Kab. Kepulauan Anambas	0,45	8	Kota Batu	0,35
9	Kab. Tanah Datar	0,48	9	Kota Dumai	0,38
10	Kab. Banjar	0,48	10	Kota Sungai Penuh	0,39

Sumber: diolah dari BPS

Dengan analisis komparatif terlihat bahwa daerah dengan indeks kedalaman kemiskinan tertinggi mencapai 15,47 (Kab. Puncak), sedangkan daerah dengan indeks kedalaman kemiskinan terendah hanya 0,20 (Kota Tangerang Selatan). Dengan kata lain, jarak rata-rata pengeluaran penduduk miskin dengan garis kemiskinan di Kab. Puncak 77,4 kali lipat lebih jauh bila dibandingkan dengan di Kota Tangerang Selatan.

4.4 Indeks Keparahan Kemiskinan

Indeks Keparahan Kemiskinan (*Poverty Severity Index - P2*) memberikan gambaran mengenai distribusi pengeluaran diantara penduduk miskin. Semakin tinggi nilai indeks, semakin tinggi ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin.

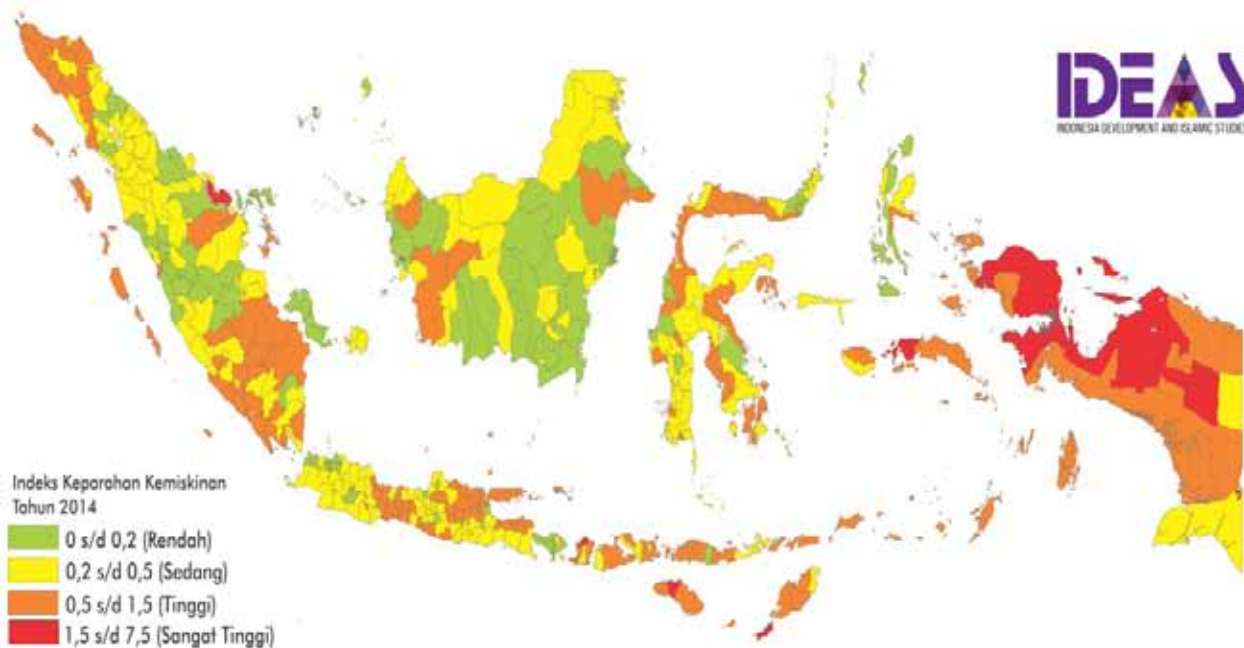
Secara umum, indeks keparahan kemiskinan yang tinggi terjadi di luar Jawa, khususnya di kawasan timur Indonesia. Kabupaten-kota dengan indeks keparahan kemiskinan sangat tinggi, 1,5-7,5, banyak ditemui di Papua dan Papua Barat, serta di beberapa daerah di Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Riau. Tingginya indeks keparahan kemiskinan di daerah-daerah ini menunjukkan bahwa terdapat ketimpangan pengeluaran yang lebar diantara penduduk miskin di daerah tersebut.

Indeks keparahan kemiskinan yang tertinggi terjadi di Papua, mencapai 3-7,5, berturut-turut yaitu Kab. Puncak, Kab. Jayawijaya, Kab. Deiyai, Kab. Intan Jaya dan Kab. Lanny Jaya. Indeks keparahan kemiskinan yang juga sangat tinggi, 2-5,5, ditemui di Papua Barat, berturut-turut yaitu Kab. Teluk Bintuni, Kab. Teluk Wondama, Kab. Sorong dan Kab. Tambrau. Semua daerah-daerah ini tercatat juga merupakan daerah dengan indeks kedalaman kemiskinan tertinggi.

Terlihat pola bahwa daerah dengan indeks kedalaman kemiskinan (*poverty-gap index, P1*) yang tinggi cenderung memiliki indeks keparahan kemiskinan (*poverty-severity index, P2*) yang juga tinggi. Tidak hanya di Papua dan Papua Barat, pola ini juga ditemui di daerah-daerah lain seperti Maluku dan Nusa Tenggara Timur. Pola di daerah perkotaan juga menunjukkan arah yang sama, kota-kota dengan indeks kedalaman kemiskinan yang tinggi cenderung memiliki indeks keparahan kemiskinan yang juga tinggi.

Kabupaten-kota dengan indeks keparahan kemiskinan sangat tinggi, 1,5-7,5, banyak ditemui di Papua dan Papua Barat, serta di beberapa daerah di Maluku, Nusa Tenggara Timur, dan Riau.

Gambar 4.6. Peta Kemiskinan: Indeks Keparahan Kemiskinan Menurut Kabupaten-Kota, 2014



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Tabel 4.7. Daerah Tertinggi dalam Indeks Keparahan Kemiskinan (Poverty Severity Index), 2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Lombok Utara	2,26	1	Kota Palembang	0,57
2	Kab. Tambrauw	2,55	2	Kota Subulussalam	0,67
3	Kab. Sorong	2,58	3	Kota Bau-Bau	0,73
4	Kab. Lanny Jaya	3,33	4	Kota Tasikmalaya	0,86
5	Kab. Intan Jaya	3,61	5	Kota Jayapura	0,87
6	Kab. Teluk Wondama	4,18	6	Kota Sabang	0,89
7	Kab. Teluk Bintuni	5,24	7	Kota Bengkulu	0,91
8	Kab. Deiyai	5,26	8	Kota Gunung Sitoli	1,02
9	Kab. Jayawijaya	7,11	9	Kota Sorong	1,06
10	Kab. Puncak	7,77	10	Kota Tual	1,17

Sumber: diolah dari BPS

Sementara itu, daerah dengan indeks keparahan kemiskinan terendah tersebar merata baik di daerah perkotaan (kota) maupun pedesaan (kabupaten), baik di Jawa maupun Luar Jawa. Namun terdapat pola yang konsisten disini: daerah dengan indeks kedalaman kemiskinan yang rendah

... terdapat korelasi positif antara indeks kedalaman kemiskinan suatu daerah dengan indeks keparahan kemiskinan-nya.

cenderung memiliki indeks keparahan kemiskinan yang juga rendah, seperti Kota Tangerang Selatan, Kota Denpasar, Kab. Badung, Kota Sawahlunto, Kota Sungai Penuh, Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan dan Kab. Pulau Morotai. Hal ini menguatkan temuan sebelumnya bahwa terdapat korelasi positif antara indeks kedalaman kemiskinan suatu daerah dengan indeks keparahan kemiskinan-nya.

Dengan analisis komparatif terlihat bahwa daerah dengan indeks keparahan kemiskinan tertinggi mencapai 7,77 (Kab. Puncak), sedangkan daerah dengan indeks keparahan kemiskinan terendah hanya 0,04 (Kota Sawahlunto). Dengan kata lain, distribusi pengeluaran penduduk miskin di Kab. Puncak memiliki ketimpangan 194,3 kali lebih tinggi dari ketimpangan distribusi pengeluaran penduduk miskin di Kota Sawahlunto.

Tabel 4.8. Daerah Terendah dalam Indeks Keparahannya Kemiskinan (*Poverty Severity Index*), 2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Bangka Barat	0,04	1	Kota Sawahlunto	0,04
2	Kab. Pulau Morotai	0,04	2	Kota Pekanbaru	0,04
3	Kab. Badung	0,06	3	Kota Tangerang Selatan	0,04
4	Kab. Kotawaringin Barat	0,06	4	Kota Denpasar	0,04
5	Kab. Deli Serdang	0,07	5	Kota Balikpapan	0,04
6	Kab. Muaro Jambi	0,07	6	Kota Batu	0,05
7	Kab. Bangka Selatan	0,07	7	Kota Ternate	0,05
8	Kab. Gunung Mas	0,07	8	Kota Dumai	0,06
9	Kab. Barito Kuala	0,07	9	Kota Jakarta Timur	0,06
10	Kab. Tanah Datar	0,08	10	Kota Sungai Penuh	0,07

Sumber: diolah dari BPS

4.5 Kepadatan Penduduk Miskin

Sebagaimana telah dibahas di bab sebelumnya, agenda penanggulangan kemiskinan memiliki dua dimensi spasial, yaitu kantong-kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa dan insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa. Dari temuan ini, kami dalam laporan ini menggagas indikator baru untuk penanggulangan kemiskinan, yaitu kepadatan penduduk miskin menurut wilayah.

Dari indikator baru yang kami kembangkan ini, terlihat bahwa kepadatan penduduk miskin di Indonesia sangat timpang. Daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang sangat tinggi (di atas 250 jiwa per km²) hampir seluruhnya berlokasi di Jawa, khususnya di daerah perkotaan. Daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang tertinggi, 700-1.250 jiwa per km², seluruhnya adalah daerah perkotaan dan didominasi kota-kota di Jawa, berturut-turut Kota Surakarta, Kota Yogyakarta, Kota Cirebon, Kota Cimahi, Kota Jakarta Utara, Kota Jakarta Barat dan Kota Jakarta Pusat.

Pada saat yang sama, daerah pedesaan (kabupaten) dengan kepadatan penduduk miskin tertinggi juga hampir seluruhnya berlokasi di Jawa, berturut-turut yaitu Kab. Cirebon, Kab. Bantul, Kab. Kepulauan Seribu, Kab. Purbalingga, Kab. Klaten, Kab. Banyumas, Kab. Pemalang, Kab. Bangkalan dan Kab. Sidoarjo.

Temuan ini menegaskan bahwa meski kota pada umumnya memiliki tingkat kemiskinan (*head-count index*) yang rendah, namun mereka adalah kantong kemiskinan yang sangat masif mengingat kepadatan penduduk miskinnya yang sangat tinggi. Hal ini juga menegaskan bahwa meski kota menjadi pusat kegiatan ekonomi nasional dengan status pembangunan yang paling maju, namun di saat yang sama kota juga memproduksi penduduk miskin secara masif. Kota-kota di Indonesia, dan di Jawa khususnya, dengan demikian memiliki wajah ganda: daerah dengan tingkat kemiskinan terendah namun pada saat yang sama juga merupakan daerah dengan kepadatan penduduk miskin tertinggi.

Kota-kota di Indonesia, dan di Jawa khususnya, dengan demikian memiliki wajah ganda: daerah dengan tingkat kemiskinan terendah namun pada saat yang sama juga merupakan daerah dengan kepadatan penduduk miskin tertinggi.

Gambar 4.7. Peta Kemiskinan: Kepadatan Penduduk Miskin Menurut Kabupaten-Kota, 2014



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Tabel 4.9. Daerah Tertinggi dalam Kepadatan Penduduk Miskin, 2014 (Jiwa per Km²)

No.	Kabupaten	Jumlah	No.	Kota	Jumlah
1	Kab. Sidoarjo	210,9	1	Kota Jakarta Pusat	719,7
2	Kab. Bangkalan	211,9	2	Kota Jakarta Barat	730,5
3	Kab. Pemalang	212,0	3	Kota Jakarta Utara	744,3
4	Kab. Banyumas	212,3	4	Kota Medan	755,8
5	Kab. Lampung Selatan	231,0	5	Kota Mataram	761,8
6	Kab. Klaten	255,5	6	Kota Cimahi	809,8
7	Kab. Purbalingga	259,8	7	Kota Cirebon	819,1
8	Kab. Kepulauan Seribu	265,2	8	Kota Yogyakarta	1.095,4
9	Kab. Bantul	302,1	9	Kota Surakarta	1.215,0
10	Kab. Cirebon	305,2	10	Kota Kupang	1.272,0

Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Sementara itu, dengan indikator ini, sebagian besar daerah di luar Jawa memiliki kepadatan penduduk miskin yang rendah, di bawah 10 jiwa per km², khususnya di Kalimantan dan Papua. Dengan indikator ini terlihat pula bahwa daerah dengan tingkat kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, seperti di Papua dan Papua Barat, cenderung memiliki kepadatan penduduk miskin yang sangat rendah.

Daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang sangat rendah (di bawah 0,5 jiwa per km²) seluruhnya berada di Kalimantan berturut-turut yaitu Kab. Malinau, Kab. Murung Raya, Kab. Kutai Barat, Kab. Tana Tidung dan Kab. Berau, serta di Papua, yaitu berturut-turut Kab. Mamberamo Raya, Kab. Sarmi, Kab. Boven Digoel, Kab. Tambrauw dan Kab. Merauke.

Analisis dengan indikator kepadatan penduduk miskin ini berimplikasi bahwa daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang tinggi, yang umumnya daerah perkotaan, membutuhkan biaya operasional penanggulangan kemiskinan yang lebih sedikit dan program penanggulangan kemiskinan yang berbeda dibandingkan daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang rendah, yang umumnya adalah daerah pedesaan.

Tabel 4.10. Daerah Terendah dalam Kepadatan Penduduk Miskin, 2014 (Jiwa per Km²)

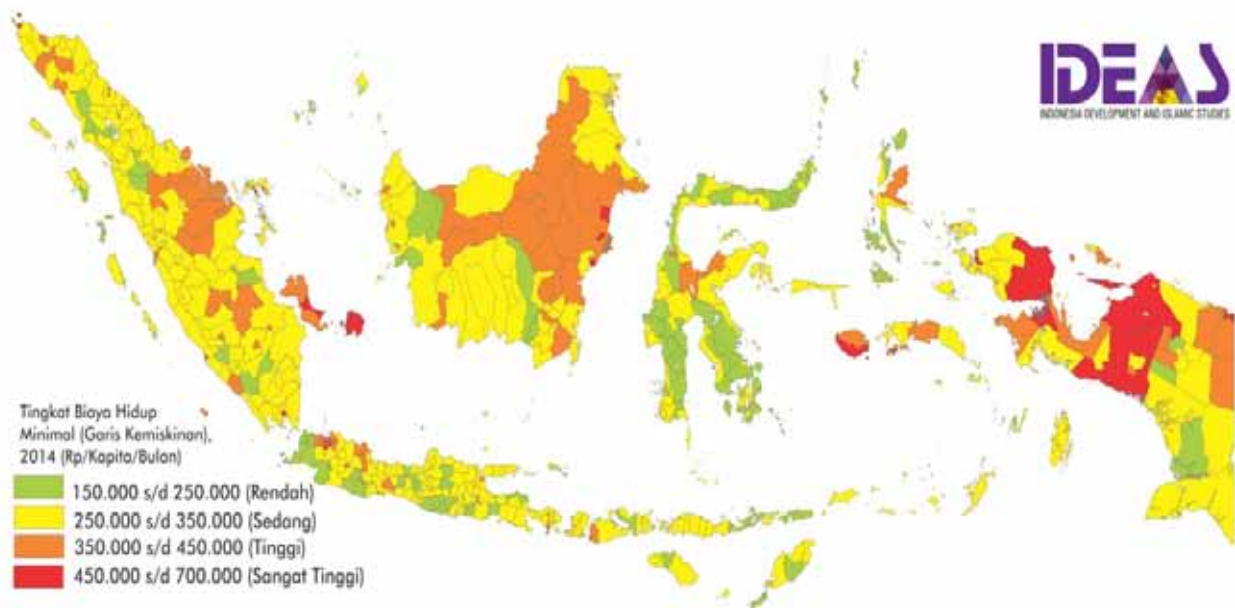
No.	Kabupaten	Jumlah	No.	Kota	Jumlah
1	Kab. Malinau	0,2	1	Kota Sawahlunto	5,6
2	Kab. Mamberamo Raya	0,3	2	Kota Sungai Penuh	7,4
3	Kab. Sarmi	0,3	3	Kota Dumai	8,4
4	Kab. Murung Raya	0,3	4	Kota Subulussalam	10,5
5	Kab. Kutai Barat	0,4	5	Kota Pagar Alam	18,6
6	Kab. Tana Tidung	0,4	6	Kota Bontang	20,2
7	Kab. Boven Digoel	0,4	7	Kota Singkawang	23,8
8	Kab. Tambrauw	0,5	8	Kota Banjar Baru	27,0
9	Kab. Berau	0,5	9	Kota Balikpapan	28,5
10	Kab. Merauke	0,5	10	Kota Jayapura	36,2

Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

4.6 Tingkat Biaya Hidup Minimal

Dimensi kemiskinan spasial lainnya adalah tingkat biaya hidup minimum yang harus dipenuhi individu agar dapat hidup layak, yang secara mudah didekati oleh garis kemiskinan setiap daerah. Daerah dengan tingkat biaya hidup minimal tertinggi, Rp 450 ribu – 700 ribu/ kapita/ bulan, didominasi oleh daerah di Papua (Kota Jayapura, Kab. Mamberamo Raya, Kab. Mimika, Kab. Waropen, Kab. Puncak), Papua Barat (Kota Sorong, Kab. Teluk Bintuni, Kab. Manokwari), DKI Jakarta (Kota Jakarta Selatan, Kab. Kepulauan Seribu, Kota Bekasi), Bangka Belitung (Kab. Belitung, Kab. Bangka Tengah, Kab. Belitung Timur, Kota Pangkal Pinang) dan Kepulauan Riau (Kota Tanjung Pinang, Kota Batam).

Gambar 4.8. Peta Kemiskinan: Tingkat Biaya Hidup Minimal (Garis Kemiskinan) Menurut Kabupaten-Kota, 2014 (Rp/Kapita/Bulan)



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Terlihat bahwa tingginya biaya hidup di wilayah tersebut banyak diakibatkan oleh kemajuan aktivitas ekonomi akibat sumber daya alam yang bersifat *enclaved*, bentang alam yang berupa kepulauan dan kondisi geografis yang sulit diiringi ketertinggalan infrastruktur penghubung (*connectivity*), serta pertumbuhan kota aglomerasi dengan konsentrasi penduduk yang sangat padat dan standar hidup kota metropolitan yang tinggi.

Pada saat yang sama, daerah dengan tingkat biaya hidup minimum terendah seluruhnya berada adalah kabupaten di Sulawesi dan Maluku Utara. Wilayah yang didominasi oleh daerah pedesaan, dengan pasokan kebutuhan dasar yang relatif berlimpah, diduga menjadi faktor penting rendahnya biaya hidup di daerah-daerah ini.

Tabel 4.11. Daerah Tertinggi dalam Tingkat Biaya Hidup Minimal (Garis Kemiskinan), 2014 (Rp/Kapita/Bulan)

No.	Kabupaten	Garis Kemiskinan	No.	Kota	Garis Kemiskinan
1	Kab. Puncak	461.014	1	Kota Bekasi	466.851
2	Kab. Kepulauan Seribu	474.862	2	Kota Bengkulu	468.880
3	Kab. Waropen	477.672	3	Kota Samarinda	493.763
4	Kab. Belitung Timur	492.652	4	Kota Batam	497.415
5	Kab. Manokwari	497.067	5	Kota Banda Aceh	500.768
6	Kab. Bangka Tengah	512.240	6	Kota Pangkal Pinang	509.246
7	Kab. Teluk Bintuni	521.639	7	Kota Tanjung Pinang	514.741
8	Kab. Mimika	535.342	8	Kota Jakarta Selatan	533.347
9	Kab. Mamberamo Raya	538.203	9	Kota Sorong	557.832
10	Kab. Belitung	563.475	10	Kota Jayapura	657.702

Sumber: diolah dari BPS

Tabel 4.12. Daerah Terendah dalam Tingkat Biaya Hidup Minimal (Garis Kemiskinan), 2014 (Rp/Kapita/Bulan)

No.	Kabupaten	Garis Kemiskinan	No.	Kota	Garis Kemiskinan
1	Kab. Konawe Selatan	175.544	1	Kota Palopo	228.881
2	Kab. Halmahera Utara	188.471	2	Kota Kotamobagu	237.521
3	Kab. Buton	189.228	3	Kota Subulussalam	242.054
4	Kab. Bolaang Mongondow Utara	195.957	4	Kota Serang	242.977
5	Kab. Mamuju	195.991	5	Kota Kendari	256.535
6	Kab. Kep. Sangihe Talaud	202.201	6	Kota Bau-Bau	258.075
7	Kab. Tolikara	203.714	7	Kota Banjar	260.742
8	Kab. Pulau Morotai	205.115	8	Kota Pagar Alam	261.261
9	Kab. Soppeng	207.084	9	Kota Bima	270.037
10	Kab. Mamasa	207.126	10	Kota Sawahlunto	283.470

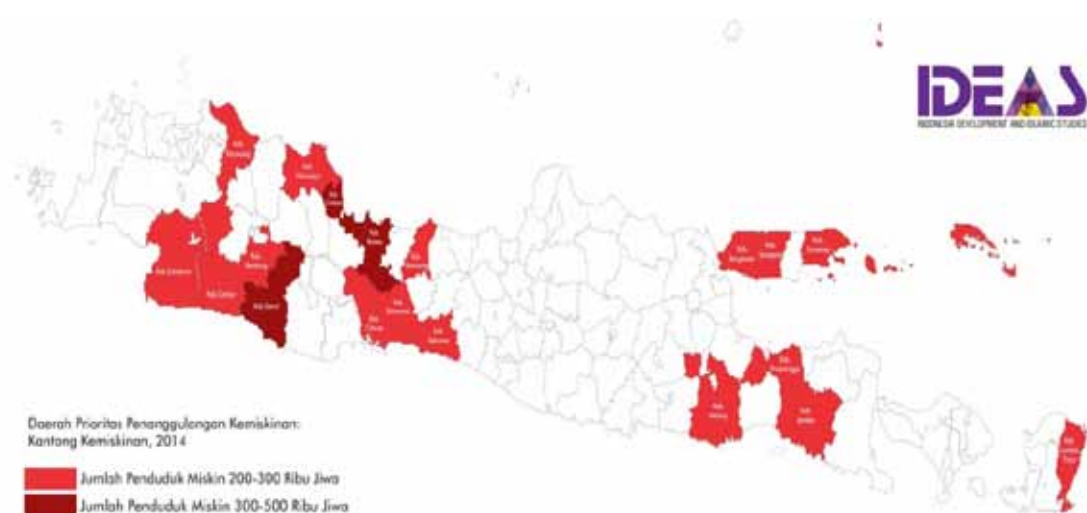
Sumber: diolah dari BPS

4.7 Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan

Dari pembahasan di atas, terdapat beberapa temuan penting yang berimplikasi signifikan pada upaya penanggulangan kemiskinan. Sebagian daerah memiliki karakteristik kemiskinan yang membuatnya menjadi lebih prioritas untuk mendapat upaya penanggulangan kemiskinan lebih serius dibandingkan daerah lain.

Daerah prioritas penanggulangan kemiskinan pertama adalah kantong kemiskinan nasional, yaitu kabupaten-kota dengan jumlah penduduk miskin terbanyak. Pada 2014 tercatat 20 kabupaten memiliki penduduk miskin 200-500 ribu jiwa, seluruhnya berada di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, kecuali Kab. Lombok Timur. Diantara 20 kabupaten ini, tercatat 4 kabupaten memiliki penduduk miskin tertinggi, 300-500 ribu jiwa, yaitu Kab. Bogor, Kab. Brebes, Kab. Garut dan Kab. Cirebon.

Gambar 4.9. Peta Kemiskinan: Kantong Kemiskinan Nasional, 2014



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Daerah prioritas penanggulangan kemiskinan kedua adalah daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi, sekaligus memiliki indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan yang juga tinggi. Pada 2014 tercatat 35 kabupaten memiliki tingkat kemiskinan yang sangat tinggi, antara 27-45%, dan di saat yang sama juga memiliki indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan yang juga tinggi.

Pada umumnya, 35 kabupaten ini berlokasi di kawasan Timur Indonesia yaitu Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Diantara 35 kabupaten ini, tercatat 9 kabupaten memiliki persentase penduduk miskin tertinggi, 37-45%, dan di saat yang sama juga memiliki indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan yang juga sangat tinggi, seluruhnya berlokasi di Papua, yaitu Kab. Deiyai, Kab. Jayawijaya, Kab. Lanny Jaya, Kab. Yahukimo, Kab. Intan Jaya dan Kab. Puncak, serta di Papua Barat, yaitu Kab. Teluk Bintuni, Kab. Teluk Wondaman, dan Kab. Tambrau.

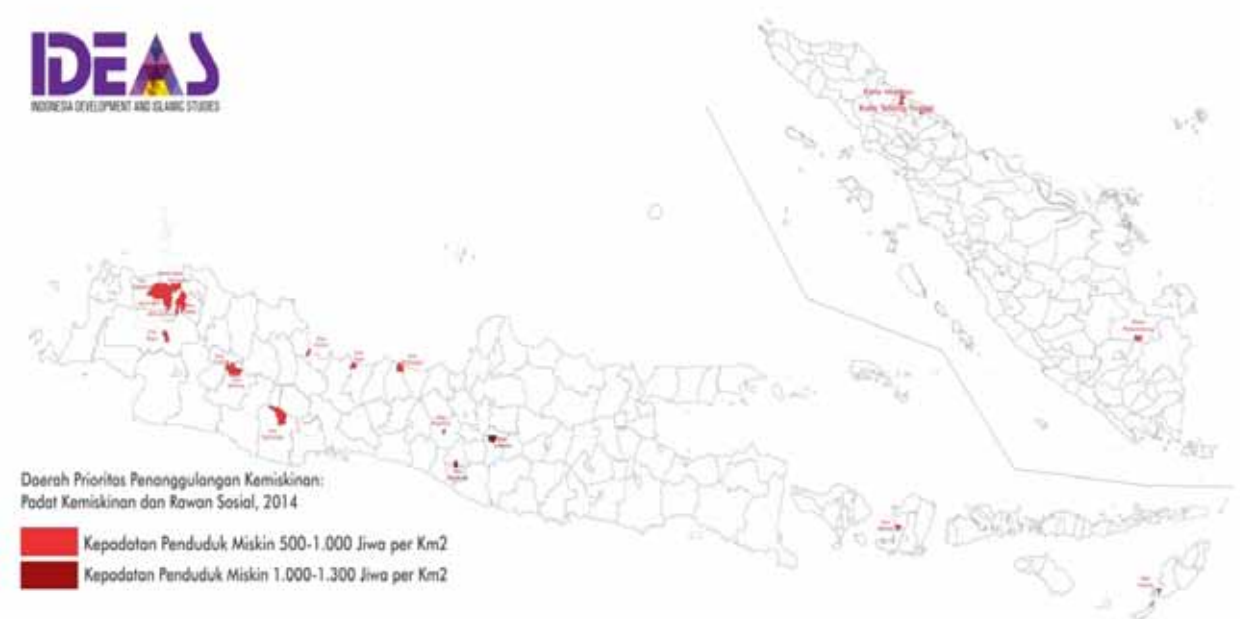
Gambar 4.10. Peta Kemiskinan: Daerah dengan Tingkat, Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan Tertinggi, 2014



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Daerah prioritas penanggulangan kemiskinan ketiga adalah daerah dengan kepadatan penduduk miskin tertinggi. Pada 2014 tercatat 21 kota memiliki kepadatan penduduk miskin yang sangat tinggi, antara 500-1.300 jiwa per km², mayoritas didominasi kota-kota di Jawa dan Sumatera, kecuali Kota Mataram dan Kota Kupang. Dari 21 kota ini, tercatat 3 kota memiliki kepadatan penduduk miskin yang sangat tinggi, 1.000-1.300 jiwa per km², yaitu Kota Kupang, Kota Surakarta dan Kota Yogyakarta.

Gambar 4.11. Peta Kemiskinan: Daerah Padat Kemiskinan, 2014



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

BAB V. KINERJA PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAERAH 2010-2014



Sumber Foto : Dompot Dhuafa

Mengetahui kondisi dan karakteristik kemiskinan adalah penting dan signifikan untuk perencanaan dan desain program penanggulangan kemiskinan. Analisis spasial menambah dalam pemahaman kita terhadap masalah kemiskinan. Pada umumnya, kinerja penanggulangan kemiskinan daerah dilihat dari kondisi kemiskinan terkini di daerah tersebut. Namun hal ini dapat mengaburkan kita dari upaya terkini yang dilakukan pemangku kepentingan daerah dalam menghapus kemiskinan di daerah mereka. Untuk melakukan penilaian kinerja penanggulangan kemiskinan daerah secara mendalam, dibutuhkan analisis lebih jauh. Kinerja penanggulangan kemiskinan daerah dalam laporan ini dinilai bukan melalui kondisi (*level*) kemiskinan terkini, namun melalui perubahan (*change*) kemiskinan terkini. Semakin progresif perubahan yang dilakukan, semakin baik kinerja suatu daerah.

5.1 Perubahan Jumlah Penduduk Miskin

Dengan indikator kinerja perubahan jumlah penduduk miskin, kita mendapatkan gambaran yang berbeda dari analisis jumlah penduduk miskin sebelumnya. Pada periode 2010-2014, daerah paling progresif dalam penurunan jumlah penduduk miskin didominasi daerah di Luar Jawa, yaitu Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan, Kab. Belitung Timur, Kab. Bangka Tengah, Kota Pangkal Pinang) dan Sumatera Barat (Kota Solok, Kota Payakumbuh, Kab. Solok Selatan, Kab. Pasaman).

Pada periode 2010-2014, daerah paling progresif dalam penurunan jumlah penduduk miskin didominasi daerah di Luar Jawa, yaitu Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan, Kab. Belitung Timur, Kab. Bangka Tengah, Kota Pangkal Pinang) dan Sumatera Barat (Kota Solok, Kota Payakumbuh, Kab. Solok Selatan, Kab. Pasaman).

(Kota Solok, Kota Payakumbuh, Kab. Solok Selatan, Kab. Pasaman). Namun menarik untuk dicatat bahwa daerah paling baik dalam penurunan jumlah penduduk miskin adalah daerah perkotaan di Jawa, yaitu Kota Probolinggo, mencapai 17,7% per tahun (CAGR / *compound annual growth rate*).

Tabel 5.1. Daerah Terbaik dalam Penurunan Jumlah Penduduk Miskin Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Bangka Barat	-9,8%	1	Kota Probolinggo	-17,7%
2	Kab. Halmahera Selatan	-9,5%	2	Kota Solok	-10,5%
3	Kab. Sarmi	-9,3%	3	Kota Balikpapan	-10,0%
4	Kab. Tapin	-8,8%	4	Kota Ambon	-9,9%
5	Kab. Bangka Selatan	-8,8%	5	Kota Payakumbuh	-8,2%
6	Kab. Belitung Timur	-8,2%	6	Kota Bitung	-8,0%
7	Kab. Gianyar	-8,1%	7	Kota Pangkal Pinang	-7,4%
8	Kab. Bangka Tengah	-8,0%	8	Kota Jayapura	-7,1%
9	Kab. Solok Selatan	-7,9%	9	Kota Salatiga	-6,6%
10	Kab. Pasaman	-7,6%	10	Kota Palu	-6,4%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Daerah tertinggi dalam kenaikan jumlah penduduk miskin secara absolut sepanjang 2010-2014, didominasi daerah pedesaan di luar Jawa dan daerah perkotaan di Jawa, khususnya di Jabodetabek.

Pada periode yang sama, tercatat sekitar 12% daerah, 59 daerah dari 497 daerah, gagal menurunkan jumlah penduduk miskin. Daerah tertinggi dalam kenaikan jumlah penduduk miskin secara absolut sepanjang 2010-2014, didominasi daerah pedesaan di luar Jawa dan daerah perkotaan di Jawa, khususnya di Jabodetabek. Daerah dengan peningkatan jumlah penduduk miskin tertinggi di ditemui di Papua Barat yaitu Kab. Tamberau (17,8% per tahun), Kota Sorong (11,0% per tahun) dan Kab. Sorong. Daerah dengan pertambahan jumlah penduduk miskin yang tinggi paling banyak ditemukan di Gorontalo (Kab. Pohuwato, Kota Gorontalo, Kab. Boalemo, Kab. Gorontalo), Bengkulu (Kab. Bengkulu Tengah, Kota Bengkulu, Kab. Rejang Lebong), dan Jambi (Kab. Merangin, Kab. Tebo, Kab. Sarolangun). Sementara itu, menarik untuk dicatat bahwa kota dengan jumlah penduduk miskin yang bertambah paling banyak ditemui di wilayah Jabodetabek, yaitu Kota Tangerang Selatan, Kota Jakarta Utara, Kota Jakarta Pusat dan Kota Jakarta Timur.

Tabel 5.2. Daerah Terendah dalam Perubahan Jumlah Penduduk Miskin Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Sorong	3,7%	1	Kota Jakarta Timur	1,3%
2	Kab. Gorontalo	3,7%	2	Kota Singkawang	1,3%
3	Kab. Sarolangun	3,9%	3	Kota Jakarta Pusat	1,4%
4	Kab. T e b o	4,0%	4	Kota Semarang	1,5%
5	Kab. Boalemo	4,3%	5	Kota Denpasar	2,3%
6	Kab. Rejang Lebong	5,3%	6	Kota Jakarta Utara	3,0%
7	Kab. Pohuwato	5,3%	7	Kota Tangerang Selatan	3,7%
8	Kab. Merangin	5,6%	8	Kota Gorontalo	4,0%
9	Kab. Bengkulu Tengah	8,4%	9	Kota Bengkulu	6,1%
10	Kab. Tambrauw	17,8%	10	Kota Sorong	11,0%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Kab. Bangka Barat dan Kab. Bangka Selatan sebagai daerah dengan kinerja penurunan jumlah penduduk miskin terbaik pada 2010-2014, tercatat termasuk kelompok daerah dengan persentase penduduk miskin terendah pada 2014. Sedangkan Kab. Tambrauw, Kota Sorong dan Kota Bengkulu yang merupakan daerah dengan peningkatan jumlah penduduk miskin tertinggi pada 2010-2014, tercatat termasuk kelompok daerah dengan persentase penduduk miskin tertinggi pada 2014. Dengan demikian, secara umum terdapat korelasi antara kinerja penanggulangan kemiskinan 2010-2014 dengan kondisi kemiskinan 2014.

5.2 Perubahan Persentase Penduduk Miskin

Secara umum, daerah dengan kinerja penurunan jumlah penduduk miskin yang tinggi, juga mencatat kinerja yang tinggi dalam penurunan persentase penduduk miskin (*head count index – P0*). Pada periode 2010-2014, daerah paling progresif dalam penurunan P0 dan yang juga berstatus paling progresif dalam jumlah penduduk miskin adalah daerah di Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan, Kab. Belitung Timur, Kab. Bangka Tengah, Kota Pangkal Pinang), Sumatera Barat (Kota Solok, Kota Payakumbuh, Kab. Solok Selatan), serta beberapa daerah tersebar di Kalimantan (Kab. Tapin, Kota Balikpapan), Sulawesi (Kota Bitung), Maluku (Kota Ambon), dan Papua (Kab. Sarmi). Dan daerah terbaik dalam penurunan P0, sekaligus terbaik dalam penurunan jumlah penduduk miskin, kembali diraih Kota Probolinggo, mencapai 18,6% per tahun (CAGR). Prestasi daerah-daerah ini mengindikasikan bahwa daerah tersebut mampu menurunkan jumlah penduduk miskin secara signifikan, atau terjadi penambahan jumlah penduduk yang signifikan, atau kombinasi keduanya.

Secara umum, daerah dengan kinerja penurunan jumlah penduduk miskin yang tinggi, juga mencatat kinerja yang tinggi dalam penurunan persentase penduduk miskin (*head count index – P0*).

Tabel 5.3. Daerah Terbaik dalam Penurunan Persentase Penduduk Miskin (P0) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Malinau	-16,0%	1	Kota Probolinggo	-18,6%
2	Kab. Bangka Barat	-12,0%	2	Kota Ambon	-13,8%
3	Kab. Halmahera Selatan	-11,4%	3	Kota Solok	-12,2%
4	Kab. Bangka Selatan	-11,0%	4	Kota Balikpapan	-11,8%
5	Kab. Sarmi	-10,9%	5	Kota Payakumbuh	-9,8%
6	Kab. Belitung Timur	-10,4%	6	Kota Bitung	-9,7%
7	Kab. Sukamara	-10,3%	7	Kota Pangkal Pinang	-9,5%
8	Kab. Tapin	-10,2%	8	Kota Kendari	-8,8%
9	Kab. Bangka Tengah	-10,1%	9	Kota Tual	-8,6%
10	Kab. Solok Selatan	-9,9%	10	Kota Ternate	-8,6%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Pada periode yang sama, tercatat sekitar 5% daerah, 26 daerah dari 497 daerah, gagal menurunkan P0. Secara umum, daerah dengan kinerja perubahan jumlah penduduk miskin terendah, juga mencatat kinerja yang rendah dalam penurunan persentase penduduk miskin (*head count index - P0*). Pada periode 2010-2014, daerah paling tinggi dalam kenaikan P0 dan yang juga berstatus paling tinggi dalam kenaikan jumlah penduduk miskin paling banyak ditemukan di Jambi (Kab. Merangin, Kab. Tanjung Jabung Timur, Kab. Tebo, Kab. Sarolangun, Kab. Tanjung Jabung Barat), Bengkulu (Kab. Bengkulu Tengah, Kota Bengkulu, Kab. Rejang Lebong, Kab. Kepahiang) dan Gorontalo (Kab. Pohuwato, Kota Gorontalo, Kab. Gorontalo). Sementara itu, menarik untuk dicatat bahwa daerah perkotaan dengan peningkatan P0 paling banyak ditemui di Jabodetabek, yaitu Kota Jakarta Utara, Kota Tangerang Selatan, dan Kota Jakarta Timur.

Buruknya kinerja daerah-daerah ini mengindikasikan bahwa penurunan jumlah penduduk miskin di daerah tersebut tidak signifikan, atau adanya tambahan penduduk miskin baru yang signifikan, atau pertambahan jumlah penduduk mampu ditahan secara efektif, atau kombinasi ketiganya.

Tabel 5.4. Daerah Terendah dalam Perubahan Persentase Penduduk Miskin (P0) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Tanjung Jabung Barat	1,2%	1	Kota Semarang	-0,4%
2	Kab. Sarolangun	1,3%	2	Kota Denpasar	0,0%
3	Kab. Kepahiang	1,4%	3	Kota Jakarta Timur	0,1%
4	Kab. Tebo	1,8%	4	Kota Tangerang Selatan	0,1%
5	Kab. Tanjung Jabung Timur	2,2%	5	Kota Jakarta Pusat	0,9%
6	Kab. Pohuwato	2,5%	6	Kota Gorontalo	1,6%
7	Kab. Gorontalo	2,8%	7	Kota Jakarta Utara	1,6%
8	Kab. Merangin	3,8%	8	Kota Bengkulu	3,3%
9	Kab. Rejang Lebong	4,5%	9	Kota Sorong	7,0%
10	Kab. Bengkulu Tengah	6,4%	10	Kota Batu	15,7%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

5.3 Perubahan Indeks Kedalaman Kemiskinan

Pada periode 2010-2014, daerah paling progresif dalam penurunan indeks kedalaman kemiskinan (P1) didominasi daerah di Luar Jawa, yaitu kawasan Timur Indonesia seperti Maluku Utara (Kab. Pulau Morotai, Kab. Halmahera), Maluku (Kab. Buru Selatan, Kota Tual, Kota Ambon), dan Papua (Kab. Supiori, Kab. Puncak Jaya), serta kawasan Sumatera seperti Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan) dan Riau (Kota Pekanbaru, Kota Dumai). Daerah perkotaan dengan penurunan P1 tertinggi, kembali diraih Kota Probolinggo.

Pada periode 2010-2014, daerah paling progresif dalam penurunan indeks kedalaman kemiskinan (P1) didominasi daerah di Luar Jawa, yaitu kawasan Timur Indonesia ...

Tabel 5.5. Daerah Terbaik dalam Penurunan Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Pulau Morotai	-34,8%	1	Kota Probolinggo	-26,0%
2	Kab. Bangka Barat	-28,8%	2	Kota Balikpapan	-24,8%
3	Kab. Buru Selatan	-28,7%	3	Kota Tarakan	-24,4%
4	Kab. Kotawaringin Barat	-27,7%	4	Kota Pekanbaru	-24,0%
5	Kab. Halmahera Timur	-25,1%	5	Kota Dumai	-22,8%
6	Kab. Mamuju	-23,9%	6	Kota Gunungsitoli	-21,2%
7	Kab. Supiori	-23,6%	7	Kota Padang	-20,9%
8	Kab. Puncak Jaya	-22,4%	8	Kota Tual	-20,2%
9	Kab. Bangka Selatan	-21,7%	9	Kota Sukabumi	-18,1%
10	Kab. Konawe Utara	-20,7%	10	Kota Ambon	-17,5%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Menarik untuk dicatat bahwa daerah dengan peningkatan PI tertinggi ditemui di DKI Jakarta, yaitu Kab. Kepulauan Seribu, mencapai 18,0% per tahun (CAGR).

Pada periode yang sama, tercatat sekitar 14% daerah, 69 daerah dari 497 daerah, gagal menurunkan P1. Daerah tertinggi dalam kenaikan P1 sepanjang 2010-2014, paling banyak ditemui di daerah di luar Jawa yaitu di Papua (Kab. Deiyai, Kab. Jayawijaya, Kab. Puncak), Jambi (Kab. Merangin, Kab. Tanjung Jabung Timur), dan Sumatera Barat (Kota Bukit Tinggi, Kota Sawah Lunto, Kota Pagar Alam). Menarik untuk dicatat bahwa daerah dengan peningkatan P1 tertinggi ditemui di DKI Jakarta, yaitu Kab. Kepulauan Seribu, mencapai 18,0% per tahun (CAGR).

Tabel 5.6. Daerah Terendah dalam Perubahan Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Murung Raya	8,2%	1	Kota Cilegon	0,9%
2	Kab. Muara Enim	8,3%	2	Kota Banjarmasin	1,4%
3	Kab. Puncak	10,9%	3	Kota Bengkulu	1,8%
4	Kab. Kepulauan Sula	11,9%	4	Kota Denpasar	3,6%
5	Kab. Tanjung Jabung Timur	12,0%	5	Kota Pagar Alam	4,6%
6	Kab. Jayawijaya	12,9%	6	Kota Sawahlunto	4,9%
7	Kab. Merangin	13,1%	7	Kota Sorong	5,6%
8	Kab. Bengkulu Tengah	15,1%	8	Kota Pare Pare	7,7%
9	Kab. Deiyai	15,5%	9	Kota Bukit Tinggi	8,3%
10	Kab. Kepulauan Seribu	18,0%	10	Kota Singkawang	11,6%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Secara umum, daerah dengan kinerja penurunan PI yang tinggi, juga mencatat kinerja yang tinggi dalam penurunan indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index – P2*).

5.4 Perubahan Indeks Keparahan Kemiskinan

Secara umum, daerah dengan kinerja penurunan P1 yang tinggi, juga mencatat kinerja yang tinggi dalam penurunan indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index – P2*). Pada periode 2010-2014, daerah paling progresif dalam penurunan P2 dan yang juga berstatus paling progresif dalam penurunan P1 adalah daerah di Riau (Kota Pekanbaru, Kota Dumai), Maluku Utara (Kab. Pulau Morotai, Kab. Halmahera Timur), Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bangka Selatan) dan Papua (Kab. Puncak Jaya, Kab. Supiori). Serta beberapa daerah yang tersebar di Kalimantan (Kab. Kotawaringin Barat, Kota Balikpapan, Kota Tarakan), Maluku (Kab. Buru Selatan), Sumatera (Kota Padang, Kota Gunungsitoli) dan Jawa (Kota Sukabumi, Kota Probolinggo). Dan daerah terbaik dalam penurunan P2, sekaligus terbaik dalam penurunan P1, kembali diraih Kab. Pulau Morotai, mencapai 49,4% per tahun (CAGR).

Tabel 5.7. Daerah Terbaik dalam Penurunan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Pulau Morotai	-49,4%	1	Kota Pekanbaru	-39,1%
2	Kab. Buru Selatan	-46,0%	2	Kota Balikpapan	-36,8%
3	Kab. Kotawaringin Barat	-39,9%	3	Kota Padang	-33,1%
4	Kab. Bangka Barat	-39,6%	4	Kota Gunungsitoli	-33,0%
5	Kab. Mamuju	-38,5%	5	Kota Tarakan	-32,8%
6	Kab. Halmahera Timur	-37,6%	6	Kota Sukabumi	-32,2%
7	Kab. Puncak Jaya	-37,6%	7	Kota Probolinggo	-32,0%
8	Kab. Supiori	-36,7%	8	Kota Dumai	-30,7%
9	Kab. Wakatobi	-35,1%	9	Kota Jakarta Pusat	-28,7%
10	Kab. Pasir	-34,0%	10	Kota Batu	-27,4%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Tabel 5.8. Daerah Terendah dalam Perubahan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Muara Enim	17,5%	1	Kota Salatiga	7,0%
2	Kab. Tanjung Jabung Timur	17,6%	2	Kota Denpasar	7,5%
3	Kab. Bengkulu Tengah	17,8%	3	Kota Pekalongan	8,2%
4	Kab. Balangan	18,9%	4	Kota Cilegon	9,0%
5	Kab. Kepulauan Sula	23,4%	5	Kota Pagar Alam	9,8%
6	Kab. Puncak	24,1%	6	Kota Banjarmasin	10,7%
7	Kab. Jayawijaya	25,3%	7	Kota Pare Pare	15,0%
8	Kab. Merangin	26,2%	8	Kota Singkawang	16,6%
9	Kab. Kepulauan Seribu	32,9%	9	Kota Sawahlunto	18,9%
10	Kab. Deiyai	36,8%	10	Kota Bukit Tinggi	21,1%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Pada periode yang sama, tercatat sekitar 21% daerah, 106 daerah dari 497 daerah, gagal menurunkan P2. Secara umum, daerah dengan kinerja perubahan P1 terendah, juga mencatat kinerja yang rendah dalam penurunan P2. Pada periode 2010-2014, daerah paling tinggi dalam kenaikan P2 dan yang juga berstatus paling tinggi dalam kenaikan P1, paling banyak ditemukan di Jambi (Kab. Merangin, Kab. Tanjung Jabung Timur), Papua (Kab. Deiyai, Kab. Jayawijaya, Kab. Puncak), dan Sumatera Barat (Kota Bukit Tinggi, Kota Sawahlunto, Kota Pagar Alam). Daerah dengan peningkatan P2 tertinggi, dan juga merupakan daerah dengan peningkatan P1 tertinggi, kembali ditemui di Kab. Kepulauan Seribu dan Kab. Deiyai.

5.5 Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014

Dari kinerja penanggulangan kemiskinan daerah periode 2010-2014 ini terlihat beberapa daerah secara konsisten menunjukkan kinerja tinggi dalam semua ukuran penanggulangan kemiskinan, dan sebaliknya beberapa daerah menunjukkan kinerja yang selalu rendah di semua ukuran penanggulangan kemiskinan.

Tiga daerah tercatat selalu mengukir kinerja tinggi dalam semua ukuran kemiskinan, baik jumlah penduduk miskin, persentase penduduk miskin (P0), indeks kedalaman kemiskinan (P1), maupun indeks keparahan kemiskinan (P2), yaitu Kota Probolinggo, Kab. Bangka Barat dan Kota Balikpapan. Sebaliknya, tiga daerah tercatat selalu berkinerja rendah di semua ukuran kemiskinan, yaitu Kab. Merangin, Kab. Bengkulu Tengah dan Kota Denpasar.

Sementara itu, tercatat masing-masing 2 daerah selalu mencatat kinerja tertinggi dan terendah di 3 indikator (jumlah penduduk miskin, P0, dan P1), sedangkan 10 daerah dan 12 daerah selalu berkinerja tinggi dan rendah di 2 indikator (jumlah penduduk miskin dan P0), serta 12 daerah dan 14 daerah selalu berkinerja tinggi dan rendah di 2 indikator (P1 dan P2).

Dari fakta inilah, laporan ini kemudian berupaya mengkuantifisir kinerja penanggulangan kemiskinan daerah di semua ukuran ini dengan membangun sebuah indeks. Indeks yang digagas dalam laporan ini akan disebut sebagai "indeks kinerja penanggulangan kemiskinan daerah".

Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah ini terdiri dari empat sub-indeks, yaitu sub-indeks kinerja jumlah penduduk miskin, sub-indeks kinerja P0, sub-indeks kinerja P1 dan sub-indeks kinerja P2. Setiap sub-indeks dibangun dari perubahan setiap ukuran kemiskinan sepanjang periode 2010-2014, yaitu persentase perubahan tahunan dari jumlah penduduk miskin, P0, P1 dan P2 (*compound annual growth rate / CAGR*).

Kemudian setiap sub-indeks dihitung dengan menetapkan nilai minimal dan maksimal di setiap sub-indeks, berturut-turut yaitu 25% dan -25% untuk perubahan jumlah penduduk miskin dan perubahan P0, serta 50% dan -50% untuk perubahan P1 dan perubahan P2. Terakhir, setiap sub-indeks kemudian diberikan bobot yang berbeda-beda, berturut-turut yaitu 40% (perubahan jumlah penduduk miskin), 30% (perubahan P0), 15% (perubahan P1), dan 15% (perubahan P2).

Dengan metodologi di atas, dihasilkan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah untuk 497 kabupaten-kota pada periode 2010-2014. Dengan indeks ini, laporan ini mengkuantifisir kinerja penanggulangan kemiskinan daerah sepanjang 2010-2014 secara obyektif sehingga kemudian dapat diperbandingkan kinerja antar daerah dalam penanggulangan kemiskinan.

Dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat hanya sedikit daerah yang termasuk dalam kategori kinerja tinggi, yaitu dengan nilai indeks di atas 60. Tercatat hanya sekitar 27%, yaitu 136 dari 497 daerah, yang memiliki kinerja cukup tinggi, tinggi dan sangat tinggi dalam penanggulangan kemiskinan. Hanya 1 daerah yang memiliki kinerja sangat tinggi, nilai indeks di atas 80, yaitu Kota Probolinggo, dan hanya 5 daerah yang memiliki kinerja tinggi, nilai indeks antara 70-80, yaitu Kab. Bangka Barat, Kota Balikpapan, Kota Solok, Kota Ambon, dan Kab. Bangka Selatan.

... beberapa daerah secara konsisten menunjukkan kinerja tinggi dalam semua ukuran penanggulangan kemiskinan, dan sebaliknya beberapa daerah menunjukkan kinerja yang selalu rendah di semua ukuran penanggulangan kemiskinan.

Dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat hanya sedikit daerah yang termasuk dalam kategori kinerja tinggi, yaitu dengan nilai indeks di atas 60.

Tabel 5.9. Daerah dengan Kinerja Terbaik dan Terendah dalam Penanggulangan Kemiskinan, 2010-2014

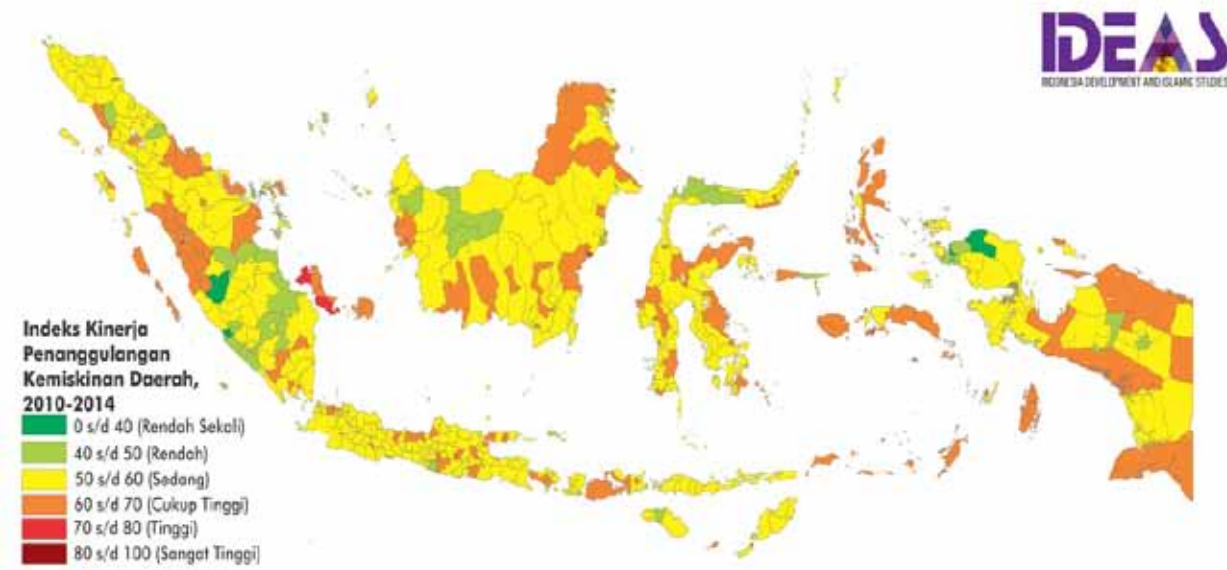
No.	Kabupaten-Kota	No.	Kabupaten-Kota
<i>Terbaik dalam Penurunan Jumlah Penduduk Miskin, P0, P1 dan P2</i>		<i>Terendah dalam Perubahan Jumlah Penduduk Miskin, P0, P1 dan P2</i>	
1	Kota Probolinggo	1	Kab. Merangin
2	Kab. Bangka Barat	2	Kab. Bengkulu Tengah
3	Kota Balikpapan	3	Kota Denpasar
<i>Terbaik dalam Penurunan Jumlah Penduduk Miskin, P0 dan P1</i>		<i>Terendah dalam Perubahan Jumlah Penduduk Miskin, P0 dan P1</i>	
1	Kab. Bangka Selatan	1	Kota Sorong
2	Kota Ambon	2	Kota Bengkulu
<i>Terbaik dalam Penurunan Jumlah Penduduk Miskin dan P0</i>		<i>Terendah dalam Perubahan Jumlah Penduduk Miskin dan P0</i>	
1	Kota Solok	1	Kab. Rejang Lebong
2	Kab. Halmahera Selatan	2	Kab. Gorontalo
3	Kab. Sarmi	3	Kab. Pohuwato
4	Kab. Tapin	4	Kab. Tebo
5	Kota Payakumbuh	5	Kota Gorontalo
6	Kab. Belitung Timur	6	Kota Jakarta Utara
7	Kab. Bangka Tengah	7	Kab. Sarolangun
8	Kota Bitung	8	Kota Jakarta Pusat
9	Kota Pangkal Pinang	9	Kota Tangerang Selatan
10	Kab. Solok Selatan	10	Kota Jakarta Timur
		11	Kota Jakarta Pusat
		12	Kota Semarang
<i>Terbaik dalam Penurunan P1 dan P2</i>		<i>Terendah dalam Perubahan P1 dan P2</i>	
1	Kab. Pulau Morotai	1	Kab. Kepulauan Seribu
2	Kab. Buru Selatan	2	Kab. Deiyai
3	Kab. Kotawaringin Barat	3	Kab. Jayawijaya
4	Kota Pekanbaru	4	Kota Bukit Tinggi
5	Kota Tarakan	5	Kota Singkawang
6	Kota Padang	6	Kab. Puncak
7	Kab. Halmahera Timur	7	Kab. Kepulauan Sula
8	Kab. Puncak Jaya	8	Kab. Tanjung Jabung Timur
9	Kab. Supiori	9	Kab. Muara Enim
10	Kota Gunungsitoli	10	Kota Sawahlunto
11	Kota Sukabumi	11	Kota Pare-Pare
12	Kota Dumai	12	Kota Banjarmasin
		13	Kota Pagar Alam
		14	Kota Cilegon

Sumber: perhitungan staf IDEAS

... sebagian besar daerah lainnya, yaitu sekitar 73% atau 361 dari 497 daerah, memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan 2010-2014 yang cenderung rendah ...

Di saat yang sama, sebagian besar daerah lainnya, yaitu sekitar 73% atau 361 dari 497 daerah, memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan 2010-2014 yang cenderung rendah, yaitu dengan nilai indeks di bawah 60. Namun menarik dilihat bahwa hanya 4 daerah yang memiliki kinerja sangat rendah, nilai indeks di bawah 40, yaitu Kab. Bengkulu Tengah, Kota Sorong, Kab. Merangin, dan Kab. Tandrauw. Sedangkan daerah dengan kinerja rendah, nilai indeks antara 40-50, hanya berjumlah 38 daerah.

Gambar 5.1. Peta Kemiskinan: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014



Sumber: perhitungan staf IDEAS

Daerah dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah tertinggi pada periode 2010-2014 ini didominasi oleh daerah di Sumatera Barat ... Kepulauan Bangka Belitung ... dan Maluku ...

Daerah dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah tertinggi pada periode 2010-2014 ini didominasi oleh daerah di Sumatera Barat (Kota Solok, Kab. Solok Selatan, Kota Payakumbuh, Kota Padang, Kab. Lima Puluh Koto, Kab. Dharmasraya), Kepulauan Bangka Belitung (Kab. Bangka Barat, Kab. Bengka Selatan, Kab. Bangka Tengah, Kota Pangkal Pinang), dan Maluku (Kab. Buru Selatan, Kota Ambon, Kota Tual).

Tabel 5.10. Daerah Terbaik dalam Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Bangka Barat	75,26	1	Kota Probolinggo	83,99
2	Kab. Bangka Selatan	70,78	2	Kota Balikpapan	74,36
3	Kab. Buru Selatan	69,01	3	Kota Solok	72,00
4	Kab. Bangka Tengah	68,63	4	Kota Ambon	71,88
5	Kab. Malinau	68,33	5	Kota Payakumbuh	68,26
6	Kab. Solok Selatan	68,33	6	Kota Padang	67,83
7	Kab. Halmahera Selatan	67,79	7	Kota Pangkal Pinang	67,27
8	Kab. Mimika	67,65	8	Kota Pekanbaru	66,82
9	Kab. Lima Puluh Koto	67,08	9	Kota Tual	66,57
10	Kab. Dharmasraya	67,01	10	Kota Bitung	66,55

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Sementara itu daerah dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah terendah pada periode 2010-2014 ini banyak ditemui di Bengkulu (Kab. Bengkulu Tengah, Kota Bengkulu, Kab. Rejang Lebong), Gorontalo (Kab. Gorontalo, Kota Gorontalo, Kab. Boalemo), Papua Barat (Kota Sorong, Kab. Tambrauw), Jambi (Kab. Merangin, Kab. Tanjung Jabung Timur), dan DKI Jakarta (Kab. Kepulauan Seribu, Kota Jakarta Utara, Kota Jakarta Timur).

Secara umum terlihat bahwa daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan yang tertinggi dominan berlokasi di luar Jawa. Namun di saat yang sama, daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan yang terendah juga dominan berlokasi di luar Jawa, dengan pengecualian DKI Jakarta. Daerah di DKI Jakarta sebagai pusat kegiatan ekonomi nasional dan daerah dengan tingkat pendapatan per kapita tertinggi dan tingkat kemiskinan terendah, ternyata memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang rendah.

... daerah dengan Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah terendah pada periode 2010-2014 ini banyak ditemui di Bengkulu ... Papua Barat ... Jambi ... dan DKI Jakarta ...

Tabel 5.11. Daerah Terendah dalam Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Deiyai	44,83	1	Kota Jakarta Timur	50,14
2	Kab. Kepulauan Seribu	44,12	2	Kota Sawahlunto	49,28
3	Kab. Kepulauan Sula	43,93	3	Kota Jakarta Utara	49,26
4	Kab. Boalemo	43,77	4	Kota Pare Pare	49,10
5	Kab. Rejang Lebong	43,57	5	Kota Batu	48,35
6	Kab. Gorontalo	43,28	6	Kota Gorontalo	46,50
7	Kab. Tanjung Jabung Timur	41,66	7	Kota Denpasar	46,47
8	Kab. Tambrauw	39,89	8	Kota Singkawang	45,34
9	Kab. Merangin	37,39	9	Kota Bengkulu	42,97
10	Kab. Bengkulu Tengah	34,52	10	Kota Sorong	35,95

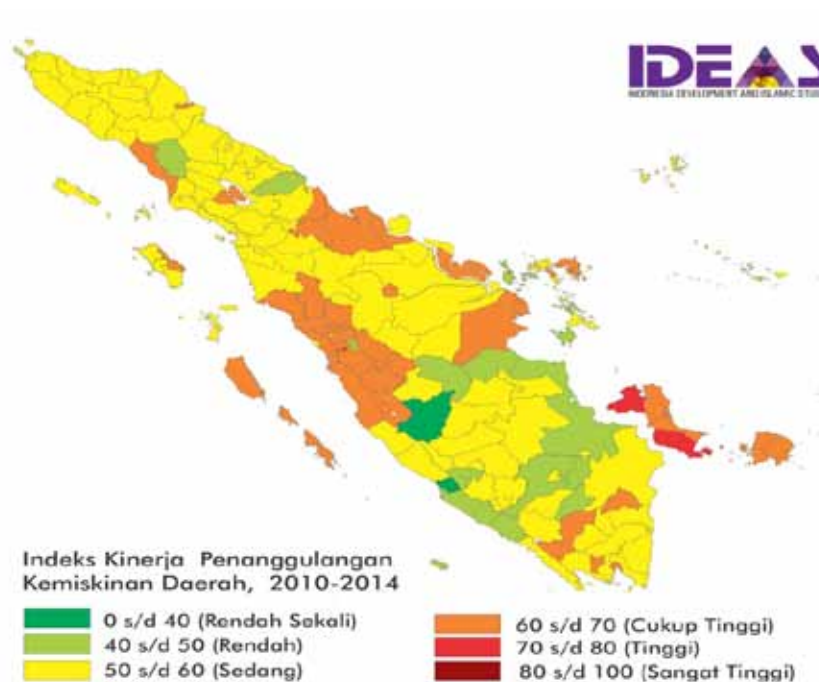
Sumber: perhitungan staf IDEAS

Bila kita fokuskan analisis kita di 154 daerah di wilayah Sumatera, secara umum daerah di Sumatera memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan kategori sedang, di mana lebih dari setengah daerah memiliki nilai indeks antara 50-60. Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik periode 2010-2014 di Sumatera didominasi daerah di Kepulauan Bangka Belitung dan Sumatera Barat. Seluruh daerah di Kepulauan Bangka Belitung, 6 kabupaten dan 1 kota, seluruhnya memiliki nilai indeks di atas 60. Di Sumatera Barat, dari 12 kabupaten dan 7 kota, hanya 4 kota yang memiliki nilai indeks di bawah 60.

Sedangkan daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terendah di wilayah Sumatera periode 2010-2014 didominasi daerah di Bengkulu dan Jambi. Seluruh daerah di Bengkulu, 9 kabupaten dan 1 kota, dan juga Jambi, 9 kabupaten dan 2 kota, memiliki nilai indeks di bawah 60, dengan 2 daerah di antaranya memiliki nilai indeks di bawah 40. Kab. Bengkulu Tengah menjadi daerah dengan kinerja terendah di kawasan, sekaligus yang terendah pula di tingkat nasional.

Secara umum, tidak terdapat tendensi bahwa perbedaan kinerja penanggulangan kemiskinan daerah di Sumatera ini terkait dengan perbedaan lokasi (daerah perkotaan dan daerah pedesaan), ataupun besaran ukuran APBD. Sebagai misal, daerah dengan lokasi yang cenderung terisolir, seperti Kab. Nias dan Kab. Kepulauan Mentawai, mampu memiliki nilai indeks di atas 60, jauh lebih tinggi dari daerah di lokasi dengan akses yang jauh lebih baik, seperti Kab. Bengkulu Tengah dan Kab. Merangin, yang hanya memiliki nilai indeks di bawah 40. Dengan APBD lebih dari Rp 4 triliun, Kab. Bengkulu hanya memiliki nilai indeks di bawah 60, sedangkan Kab. Bangka Barat dengan APBD kurang dari Rp 1 triliun mampu mencapai nilai indeks 75,26 yang merupakan daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik di Sumatera.

Gambar 5.2. Peta Kemiskinan Sumatera: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014



Dari 120 daerah di wilayah Jawa, pada umumnya daerah memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan kategori sedang, di mana lebih dari dua per tiga daerah memiliki nilai indeks antara 50-60. Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik periode 2010-2014 di Jawa, dengan nilai indeks di atas 60, banyak ditemui di Jawa Timur (4 kota, 5 kabupaten), Jawa Tengah (1 kota, 6 kabupaten), Jawa Barat (4 kota) dan Banten (1 kota, 1 kabupaten). Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik diraih Kota Probolinggo, yang juga merupakan terbaik di tingkat nasional, dengan nilai indeks 83,99.

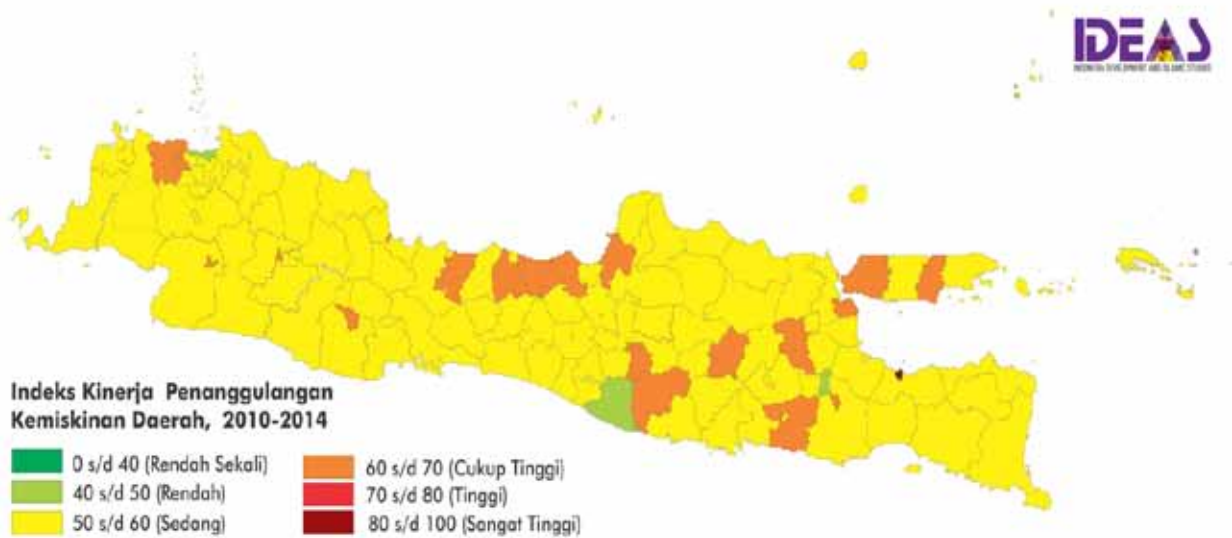
Sedangkan daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terendah periode 2010-2014 di Jawa, secara menarik didominasi daerah di DKI Jakarta dan DI Yogyakarta. Dua daerah di DKI Jakarta, yaitu Kab. Kepulauan Seribu dan Kota Jakarta Utara memiliki nilai indeks di bawah 50, dan 4 kota lainnya memiliki nilai indeks antara 50-60. Sedangkan 1 daerah di Yogyakarta, yaitu Kab. Gunung Kidul, memiliki nilai indeks di bawah 50, dan 4 daerah lainnya memiliki nilai indeks antara 50-60.

Temuan ini cukup mengejutkan. DKI Jakarta adalah pusat ekonomi nasional, wilayah dengan pendapatan per kapita tertinggi dan tingkat pembangunan manusia paling baik, serta daerah dengan tingkat kemiskinan terendah. Sedangkan DI Yogyakarta meski memiliki tingkat kemiskinan cukup tinggi, namun adalah daerah dengan tingkat pembangunan manusia paling baik di Indonesia. Namun ke-dua wilayah ternyata memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang paling rendah di Jawa, bahkan juga di nasional.

Sedangkan dari 130 daerah di wilayah Kalimantan dan Sulawesi, pada umumnya daerah memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan kategori sedang, di mana lebih dari 60% daerah memiliki nilai indeks antara 50-60. Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik periode 2010-2014 di Kalimantan-Sulawesi, dengan nilai indeks di atas 60, paling banyak ditemui di Kalimantan Timur (2 kota, 3 kabupaten), Kalimantan Utara (1 kota, 2 kabupaten), Kalimantan Tengah (1 kota, 4 kabupaten), Sulawesi Utara (1 kota, 2 kabupaten), Sulawesi Tengah (1 kota, 4 kabupaten), Sulawesi Tenggara (1 kota dan 3 kabupaten) dan Sulawesi Selatan (1 kota, 4 kabupaten). Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik di wilayah ini diraih Kota Balikpapan dengan nilai indeks 74,36.

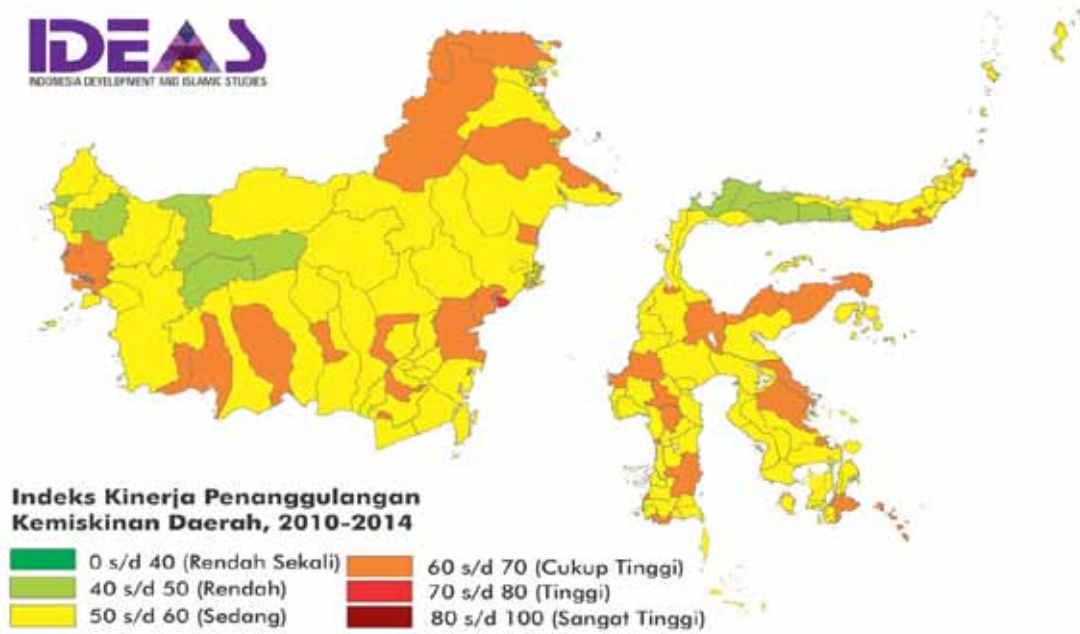
... DKI Jakarta adalah pusat ekonomi nasional ... DI Yogyakarta ... adalah daerah dengan tingkat pembangunan manusia paling baik di Indonesia ... ke-dua wilayah ternyata memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang paling rendah di Jawa, bahkan juga di nasional.

Gambar 5.3. Peta Kemiskinan Jawa: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014



Sumber: perhitungan staf IDEAS

Gambar 5.4. Peta Kemiskinan Kalimantan dan Sulawesi: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014



Sumber: perhitungan staf IDEAS

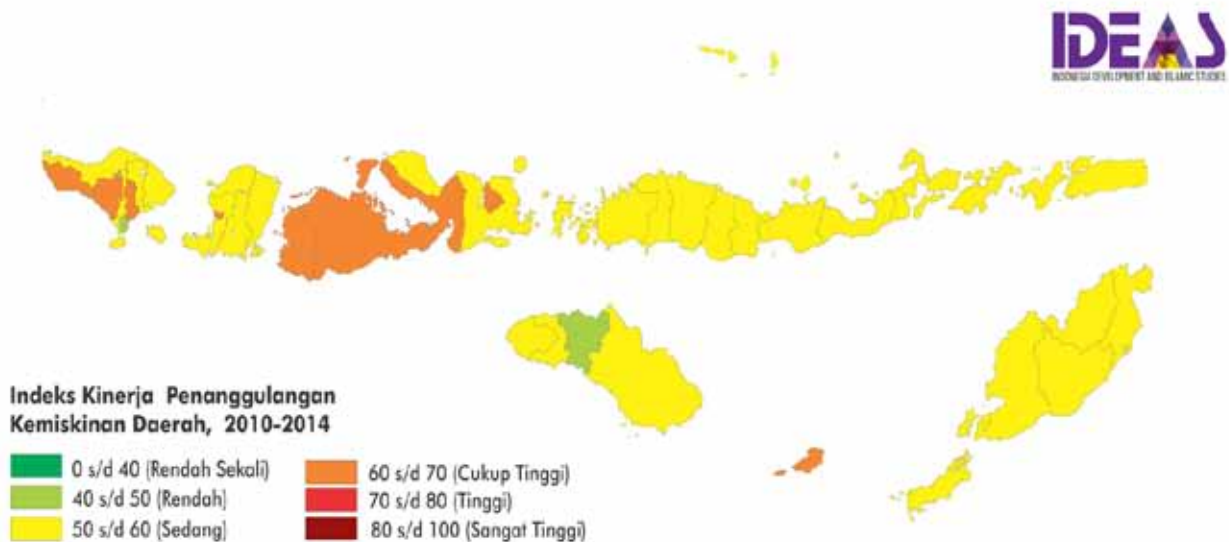
Sementara itu daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terendah periode 2010-2014 di Kalimantan-Sulawesi, didominasi daerah di Gorontalo dan Kalimantan Barat. Empat daerah di Gorontalo, yaitu Kab. Gorontalo, Kab. Boalemo, Kab. Pohawuto, Kota Gorontalo, dan empat daerah di Kalimantan Barat, yaitu Kota Singkawang, Kab. Landak, Kab. Melawi, Kab. Sintang, memiliki nilai indeks di bawah 50, di mana enam daerah diantaranya merupakan daerah dengan indeks terendah di kawasan.

Secara umum, terdapat tidak terdapat tendensi bahwa daerah kaya sumber daya alam memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan lebih tinggi. Sebagai misal, dengan APBD lebih dari Rp 7 triliun, Kab. Kutai hanya memiliki nilai indeks di bawah 60, sedangkan Kab. Malinau dengan APBD kurang dari Rp 1,5 triliun mampu mencapai nilai indeks 68,33, salah satu daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik di kawasan.

Secara umum, tidak terdapat tendensi bahwa daerah kaya sumber daya alam memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan lebih tinggi.

Sementara itu, dari 40 daerah di wilayah Bali dan Nusa Tenggara, pada umumnya daerah memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan kategori sedang, di mana hampir dua pertiga daerah memiliki nilai indeks antara 50-60. Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik periode 2010-2014 di Bali-Nusa Tenggara, dengan nilai indeks di atas 60, paling banyak ditemui di Bali (3 kabupaten) dan Nusa Tenggara Barat (2 kota, 3 kabupaten). Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik di wilayah ini diraih Kab. Jembrana dengan nilai indeks 65,41.

Gambar 5.5. Peta Kemiskinan Bali dan Nusa Tenggara: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014



Sumber: perhitungan staf IDEAS

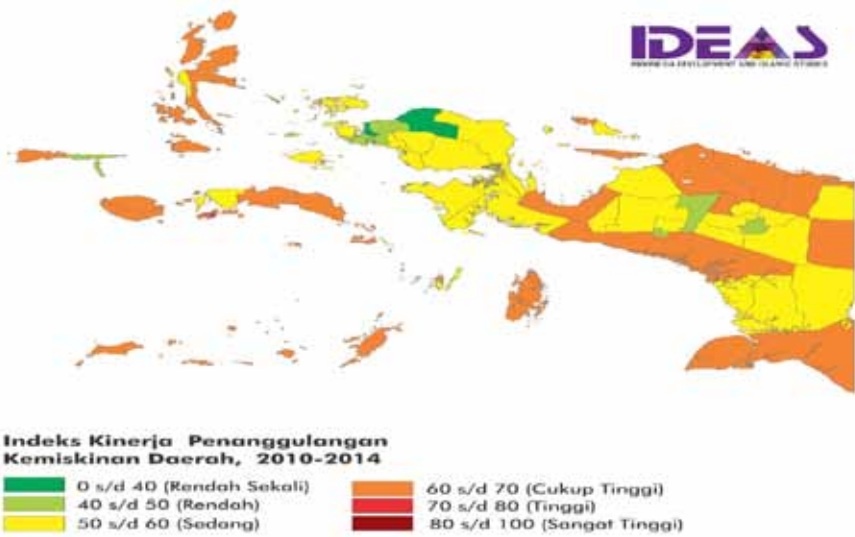
Sementara itu daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terendah periode 2010-2014 di Bali-Nusa Tenggara, didominasi daerah di Nusa Tenggara Timur dan, secara menarik, Bali. Satu daerah di Nusa Tenggara Timur, yaitu Kab. Sumba Tengah, dan satu daerah di Bali, yaitu Kota Denpasar, memiliki nilai indeks di bawah 50, di mana Kota Denpasar menjadi daerah dengan indeks terendah di kawasan.

Secara umum, terdapat terdapat tendensi bahwa daerah yang maju dari pariwisata internasional, khususnya daerah di pulau Bali dan Lombok, justru memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang lebih rendah. Sebagai misal, Kota Denpasar menjadi daerah dengan kinerja terendah di kawasan, dengan hanya memiliki nilai indeks 46,47. Kinerja penanggulangan kemiskinan yang rendah juga ditunjukkan oleh Kab. Badung, Kab. Lombok Barat, Kab. Lombok Utara, Kab. Lombok Timur, dan Kab. Lombok Tengah yang seluruhnya memiliki indeks di bawah 60.

... terdapat terdapat tendensi bahwa daerah yang maju dari pariwisata internasional, khususnya daerah di pulau Bali dan Lombok, justru memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang lebih rendah.

Terakhir, dari 60 daerah di wilayah Maluku dan Papua, pada umumnya daerah memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan kategori sedang dan cukup tinggi, di mana hampir 90% daerah memiliki nilai indeks antara 50-70. Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik periode 2010-2014 di Bali-Nusa Tenggara, dengan nilai indeks di atas 60, mencapai 27% daerah, paling banyak ditemui di Maluku (2 kota, 6 kabupaten), Maluku Utara (1 kota, 6 kabupaten), dan Papua (1 kota, 11 kabupaten). Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik di wilayah ini diraih Kota Ambon dengan nilai indeks 71,88, sekaligus satu-satunya daerah dengan kategori kinerja tinggi di kawasan.

Gambar 5.6. Peta Kemiskinan Maluku dan Papua: Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014



Sumber: perhitungan staf IDEAS

Sementara itu daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terendah periode 2010-2014 di Maluku-Papua, didominasi daerah di Papua Barat, di mana seluruh daerahnya, 1 kota dan 10 kabupaten, semuanya memiliki nilai indeks di bawah 60, di mana 2 daerah diantaranya memiliki nilai indeks di bawah 40. Kota Sorong menjadi daerah dengan indeks terendah di kawasan, sekaligus terendah kedua di tingkat nasional.

Secara umum, tidak terdapat tendensi bahwa daerah yang kaya memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang lebih tinggi. Sebagai misal, Kota Ambon dan Kota Sorong yang memiliki ukuran APBD hampir sama namun dengan jumlah penduduk Kota Ambon dua kali lipat dari Kota Sorong, memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang bertolak belakang.

Hasil analisis secara keseluruhan dari Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini menunjukkan bahwa sebagian besar daerah belum memiliki kinerja yang memuaskan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Jika kita mengambil ambang batas 70, maka hanya ada 6 daerah saja dari 497 daerah, atau sekitar 1% saja, yang memiliki kinerja memuaskan dalam penanggulangan kemiskinan pada periode 2010-2014. Hal ini tentu sangat mengkhawatirkan dan secara implisit menunjukkan lemahnya upaya menanggulangi kemiskinan di tingkat kabupaten-kota.

Untuk menilai kinerja penanggulangan kemiskinan daerah ini secara lebih obyektif, laporan ini mengembangkan analisis tentang determinan penanggulangan kemiskinan daerah. Determinan pertama adalah faktor-faktor yang sepenuhnya berada di bawah kendali pemerintah daerah, dan karena itu mencerminkan upaya penanggulangan kemiskinan oleh daerah, yang dibahas di bab 6. Determinan kedua adalah faktor-faktor yang sebagian berada diluar kendali pemerintah daerah namun sebagian lainnya masih dapat dipengaruhi oleh pemerintah daerah, yang akan dibahas di bab 7.

... sebagian besar daerah belum memiliki kinerja yang memuaskan dalam upaya penanggulangan kemiskinan ... hanya ada 6 daerah saja dari 497 daerah, atau sekitar 1% saja, yang memiliki kinerja memuaskan dalam penanggulangan kemiskinan pada periode 2010-2014.

BAB VI. UPAYA MENANGGULANGI KEMISKINAN DAERAH



Sumber Foto : Dompet Dhuafa

Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 menunjukkan sebagian besar daerah belum memiliki kinerja yang memuaskan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Untuk menilai kinerja penanggulangan kemiskinan daerah ini secara lebih obyektif, laporan ini mengembangkan analisis tentang determinan penanggulangan kemiskinan daerah ini. Determinan pertama yang dibahas pada bagian ini adalah faktor-faktor yang sepenuhnya berada di bawah kendali pemerintah daerah, dan karena itu secara langsung mencerminkan upaya penanggulangan kemiskinan oleh daerah.

Variabel yang diperhitungkan disini adalah kualitas modal manusia, yang diukur oleh Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan kualitas belanja pemerintah daerah, yang didekati dengan proporsi belanja langsung terhadap total APBD. Upaya menanggulangi kemiskinan oleh pemerintah daerah dalam pembangunan manusia diukur bukan oleh kondisi (*level*) IPM, namun oleh perubahan (*change*) IPM. Sedangkan upaya menanggulangi kemiskinan melalui anggaran publik diukur dengan rata-rata proporsi belanja langsung.

Beberapa variabel lain yang pada awalnya diperhitungkan, seperti persentase rumah tangga miskin dengan luas lantai per kapita $< 8 \text{ m}^2$, persentase penduduk miskin usia 15 tahun ke atas yang tidak bekerja, persentase rumah tangga miskin yang menggunakan air bersih, dan persentase rumah tangga miskin yang menggunakan jamban, urung digunakan karena lemahnya reliabilitas data yang tersedia. Variabel-variabel ini dianggap telah terwakili oleh variabel kualitas modal manusia yang didekati dengan IPM.

Secara umum terdapat dua dimensi spasial dari kesenjangan IPM. Pertama, kesenjangan antara Jawa-Bali dan Luar Jawa-Bali. Kedua, kesenjangan antara daerah perkotaan-daerah pedesaan.

6.1 Kualitas Pembangunan Manusia

Pembangunan yang berfokus pada kualitas manusia merupakan bentuk dari upaya menanggulangi kemiskinan yang dipandang efektif. Dengan kualitas modal manusia yang meningkat, kapabilitas individu akan meningkat yang membuatnya dapat melepaskan diri secara permanen dari kemiskinan.

Status pembangunan manusia antar daerah, yang diukur dengan IPM, sangat beragam. Secara umum terdapat dua dimensi spasial dari kesenjangan IPM. Pertama, kesenjangan antara Jawa-Bali dan Luar Jawa-Bali. Kedua, kesenjangan antara daerah perkotaan-daerah pedesaan.

Tabel 6.1. Daerah Terbaik dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah, 2014

No.	Kabupaten	IPM	No.	Kota	IPM
1	Kab. Toba Samosir	72,8	1	Kota Makassar	79,4
2	Kab. Gresik	72,8	2	Kota Jakarta Barat	79,4
3	Kab. Klaten	73,2	3	Kota Padang	79,8
4	Kab. Sukoharjo	73,8	4	Kota Salatiga	80,0
5	Kab. Karanganyar	73,9	5	Kota Jakarta Timur	80,4
6	Kab. Gianyar	74,3	6	Kota Kendari	81,3
7	Kab. Sidoarjo	76,8	7	Kota Denpasar	81,7
8	Kab. Bantul	77,1	8	Kota Banda Aceh	82,2
9	Kab. Badung	78,0	9	Kota Jakarta Selatan	82,9
10	Kab. Sleman	80,7	10	Kota Yogyakarta	83,8

Sumber: diolah dari BPS

Pada 2014, daerah dengan status pembangunan manusia tertinggi didominasi oleh daerah di Jawa dan Bali yaitu Yogyakarta (Kota Yogyakarta, Kab. Sleman, Kab. Bantul), Jakarta (Kota Jakarta Selatan, Kota Jakarta Timur, Kota Jakarta Barat), Bali (Kota Denpasar, Kab. Badung, Kab. Gianyar), dan Jawa Tengah (Kota Salatiga, Kab. Karanganyar, Kab. Sukoharjo, Kab. Klaten). Sedangkan daerah dengan status pembangunan manusia terendah didominasi oleh daerah di kawasan Timur Indonesia, khususnya Papua.

Di waktu yang sama, daerah dengan status pembangunan yang tinggi sangat didominasi oleh daerah perkotaan (kota), baik di Jawa maupun luar Jawa. Dari 100 daerah terbaik dalam status IPM, hanya 18 daerah pedesaan (kabupaten) yang masuk didalamnya, dan sebagian besar kabupaten inipun berstatus sebagai daerah aglomerasi dari kota intinya sehingga secara *de facto* adalah daerah perkotaan seperti Kab. Badung, Kab. Gianyar dan Kab. Tabanan (Sarbagita), Kab. Sidoarjo dan Kab. Gresik (Gerbangkertasusila), serta Kab. Sleman dan Kab. Bantul (Kartamantul). Jika kabupaten yang termasuk wilayah aglomerasi tidak diperhitungkan, maka hanya 6 kabupaten saja yang masuk dalam 100 daerah dengan IPM terbaik.

Tabel 6.2. Daerah Terendah dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah, 2014

No.	Kabupaten	IPM	No.	Kota	IPM
1	Kab. Nduga	25,4	1	Kota Subulussalam	60,4
2	Kab. Puncak	38,1	2	Kota Pagar Alam	64,8
3	Kab. Pegunungan Bintang	39,7	3	Kota Tual	65,0
4	Kab. Mamberamo Tengah	43,2	4	Kota Gunungsitoli	65,9
5	Kab. Lanny Jaya	43,3	5	Kota Tanjung Balai	66,1
6	Kab. Intan Jaya	43,5	6	Kota Tidore Kepulauan	66,8
7	Kab. Yalimo	44,2	7	Kota Banjar	68,3
8	Kab. Puncak Jaya	44,3	8	Kota Tasikmalaya	69,0
9	Kab. Asmat	45,9	9	Kota Sawahlunto	69,6
10	Kab. Tolikara	46,2	10	Kota Singkawang	69,8

Sumber: diolah dari BPS

Terdapat kesenjangan yang lebar antara status (*level*) IPM daerah perkotaan (kota) dan IPM daerah pedesaan (kabupaten). IPM kota terendah hampir mencapai 2,5 kali lipat dari IPM kabupaten terendah. Kesenjangan tingkat IPM juga terjadi diantara sesama daerah pedesaan (kabupaten). Tingkat IPM kota terendah dan tertinggi adalah 60,4 dan 83,8, atau dengan kata lain hanya memiliki rentang perbedaan 23,4. Di waktu yang sama, tingkat IPM kabupaten terendah dan tertinggi adalah 25,4 dan 80,7, atau dengan rentang selisih mencapai 55,3.

Untuk menilai upaya menanggulangi kemiskinan melalui pembangunan manusia, laporan ini melangkah melebihi kondisi status (*level*) IPM, yaitu melalui perubahan (*change*) IPM sepanjang periode 2010-2014. Semakin progresif perubahan IPM yang diraih suatu daerah, semakin tinggi upaya daerah tersebut dalam menanggulangi kemiskinan.

Dengan indikator perubahan (*change*) IPM 2010-2014, kita mendapatkan gambaran yang jauh berbeda dari analisis sebelumnya. Daerah dengan peningkatan IPM yang paling progresif didominasi oleh daerah pedesaan dengan tingkat IPM yang sangat rendah, khususnya daerah di Papua seperti Kab. Nduga, Kab. Yalimo, Kab. Puncak Jaya, Kab. Yahukimo, Kab. Puncak, Kab. Pegunungan Bintang, Kab. Intan Jaya, Kab. Dogiyai, dan Kab. Mamberamo Tengah. Sedangkan kota dengan peningkatan IPM tertinggi didominasi kota menengah dan kecil di luar Jawa seperti Kota Banjarmasin, Kota Sorong, Kota Tual, Kota Tarakan, Kota Metro, Kota Tanjung Pinang dan Kota Mataram.

Pada saat yang sama, daerah dengan perubahan IPM terendah sebaliknya didominasi oleh daerah dengan tingkat IPM yang tinggi, khususnya daerah perkotaan, seperti Kota Yogyakarta, Kota Padang dan Kota Salatiga. Daerah dengan perubahan IPM terendah banyak ditemui di Yogyakarta (Kota Yogyakarta, Kab. Sleman), Aceh (Kab. Pidie, Kab. Aceh Selatan, Kab. Aceh Besar, Kab. Aceh Barat), dan Sumatera Barat (Kota Pariaman, Kota Padang, Kab. Kepulauan Mentawai, Kota Payakumbuh). Kota Pariaman bahkan tercatat menjadi satu-satunya daerah yang mengalami penurunan tingkat IPM pada periode 2010-2014.

Daerah dengan peningkatan IPM yang paling progresif didominasi oleh daerah pedesaan dengan tingkat IPM yang sangat rendah, khususnya daerah di Papua ...

Tabel 6.3. Daerah Terbaik dalam Peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Nduga	6,65%	1	Kota Banjarmasin	1,36%
2	Kab. Yalimo	3,54%	2	Kota Sorong	1,30%
3	Kab. Puncak Jaya	3,36%	3	Kota Tual	1,29%
4	Kab. Yahukimo	3,35%	4	Kota Tarakan	1,26%
5	Kab. Puncak	3,28%	5	Kota Pasuruan	1,25%
6	Kab. Pegunungan Bintang	2,86%	6	Kota Metro	1,24%
7	Kab. Intan Jaya	2,78%	7	Kota Tanjung Pinang	1,18%
8	Kab. Tambrau	2,43%	8	Kota Sukabumi	1,18%
9	Kab. Dogiyai	2,42%	9	Kota Mataram	1,17%
10	Kab. Mamberamo Tengah	2,34%	10	Kota Probolinggo	1,16%

Sumber: perhitungan staf IDEAS, diolah dari BPS

Tabel 6.4. Daerah Terendah dalam Perubahan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Pulang Pisau	0,48%	1	Kota Payakumbuh	0,53%
2	Kab. Banjar	0,48%	2	Kota Bontang	0,52%
3	Kab. Soppeng	0,48%	3	Kota Salatiga	0,52%
4	Kab. Kep. Mentawai	0,48%	4	Kota Bandung	0,48%
5	Kab. Aceh Barat	0,47%	5	Kota Padang	0,44%
6	Kab. Luwu Timur	0,46%	6	Kota Medan	0,40%
7	Kab. Aceh Besar	0,46%	7	Kota Jayapura	0,38%
8	Kab. Aceh Selatan	0,46%	8	Kota Pekanbaru	0,35%
9	Kab. Pidie	0,42%	9	Kota Yogyakarta	0,32%
10	Kab. Sleman	0,32%	10	Kota Pariaman	-0,20%

Sumber: perhitungan staf IDEAS, diolah dari BPS

... terlihat pola yang konsisten yaitu daerah dengan tingkat IPM rendah memiliki kinerja perubahan IPM yang tinggi, dan sebaliknya, daerah dengan tingkat IPM tinggi memiliki kinerja perubahan IPM yang rendah.

Dari analisis di atas, terlihat pola yang konsisten yaitu daerah dengan tingkat IPM rendah memiliki kinerja perubahan IPM yang tinggi, dan sebaliknya, daerah dengan tingkat IPM tinggi memiliki kinerja perubahan IPM yang rendah. Kab. Nduga yang merupakan daerah dengan tingkat IPM paling rendah pada 2014, memiliki pertumbuhan IPM 2010-2014 paling tinggi, yaitu mencapai 6,65% per tahun (CAGR). Sedangkan kota Yogyakarta yang merupakan daerah dengan tingkat IPM paling tinggi pada 2014, memiliki pertumbuhan IPM 2010-2014 paling rendah kedua, hanya tumbuh 0,32% per tahun (CAGR).

Jika pola ini terus berlanjut, maka dalam jangka panjang akan terjadi konvergensi dalam tingkat IPM antar daerah, di mana daerah dengan tingkat IPM rendah akan mengejar daerah dengan tingkat IPM tinggi. Dengan asumsi pembangunan manusia berkorelasi negatif dengan kemiskinan, hipotesis

konvergensi tingkat IPM antar daerah ini menjadi kabar baik untuk upaya pemerataan dan penanggulangan kemiskinan antar daerah.

6.2 Kualitas Belanja Publik

Pemerintah memiliki peran penting dalam mempengaruhi hasil pembangunan, khususnya untuk pemerataan pendapatan dan penanggulangan kemiskinan, melalui intervensi kebijakan berbasis keberpihakan terhadap kelompok lemah dan marjinal. Postur dan alokasi anggaran publik daerah yang sepenuhnya berada di bawah kontrol pemerintah daerah, merupakan bentuk riil dari intervensi kebijakan ini dan karenanya merepresentasikan upaya menanggulangi kemiskinan di daerah oleh para pemangku kebijakan lokal.

Kualitas belanja publik yang mencerminkan upaya menanggulangi kemiskinan daerah didekati dengan indikator proporsi belanja langsung terhadap total belanja daerah sepanjang 2010-2014 (rata-rata). Semakin tinggi proporsi belanja langsung, yang merupakan anggaran publik daerah yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, diasumsikan semakin progresif upaya menanggulangi kemiskinan di daerah. Untuk indikator ini, terdapat kekosongan data untuk daerah di DKI Jakarta yang tidak memiliki daerah otonom sehingga data kota-kabupaten didekati dengan data provinsi.

Secara umum, daerah dengan proporsi belanja langsung yang tinggi banyak ditemui di Papua Barat (Kab. Tambrauw, Kab. Teluk Bintuni), Papua (Kab. Sarmi, Kab. Intan Jaya, Kab. Mamberamo Raya, Kab. Boven Digoel), Kalimantan Utara (Kab. Tana Tidung, Kota Tarakan), Kalimantan Timur (Kab. Kutai Barat, Kota Balikpapan), dan DKI Jakarta.

Semakin tinggi proporsi belanja langsung, yang merupakan anggaran publik daerah yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, diasumsikan semakin progresif upaya menanggulangi kemiskinan di daerah.

Tabel 6.5. Daerah Tertinggi dalam Proporsi Belanja Langsung terhadap Total Belanja Daerah, 2010-2014 (% Rata-Rata)

No.	Kabupaten	% Rata-Rata	No.	Kota	% Rata-Rata
1	Kab. Tambrauw	83,4%	1	Kota Tangerang Selatan	69,9%
2	Kab. Teluk Bintuni	81,3%	2	Kota Tarakan	66,0%
3	Kab. Sarmi	78,7%	3	Kota Jakarta Selatan	64,4%
4	Kab. Intan Jaya	78,5%	4	Kota Jakarta Timur	64,4%
5	Kab. Tana Tidung	76,3%	5	Kota Jakarta Pusat	64,4%
6	Kab. Mamberamo Raya	75,8%	6	Kota Jakarta Barat	64,4%
7	Kab. Kutai Barat	72,2%	7	Kota Jakarta Utara	64,4%
8	Kab. Boven Digoel	72,1%	8	Kota Balikpapan	62,1%
9	Kab. Konawe Utara	72,0%	9	Kota Tual	61,8%
10	Kab. Sukamara	71,4%	10	Kota Pagar Alam	61,5%

Sumber: perhitungan staf IDEAS, diolah dari BPS

Terlihat korelasi yang kuat antara ukuran (size) APBD dengan proporsi belanja langsung. Semakin besar ukuran APBD, baik secara absolut maupun secara relatif dibandingkan dengan jumlah penduduk, proporsi belanja langsung cenderung semakin tinggi.

Terlihat korelasi yang kuat antara ukuran (*size*) APBD dengan proporsi belanja langsung. Semakin besar ukuran APBD, baik secara absolut maupun secara relatif dibandingkan dengan jumlah penduduk, proporsi belanja langsung cenderung semakin tinggi. Kota Tangerang Selatan dan kota-kota di Jakarta tercatat sebagai daerah dengan ukuran APBD terbesar secara absolut pada 2014. Sedangkan Kab. Tambora, Kab. Tana Tidung, Kab. Mamberamo Raya, Kab. Sarmi, dan Kab. Teluk Bintuni tercatat sebagai daerah dengan ukuran APBD terbesar secara relatif pada 2014, yaitu daerah dengan rasio APBD per jumlah penduduk tertinggi.

Sementara itu, daerah dengan proporsi belanja langsung yang rendah banyak ditemui di Jawa Tengah (Kab. Klaten, Kab. Karanganyar, Kab. Wonogiri, Kab. Magelang, Kab. Sragen, Kota Surakarta), Jawa Timur (Kab. Lamongan, Kab. Ngawi), Sumatera Barat (Kab. Tanah Datar, Kota Padang, Kota Bukit Tinggi), dan Sumatera Utara (Kota Pematang Siantar, Kota Padang Sidempuan).

Tabel 6.6. Daerah Terendah dalam Proporsi Belanja Langsung terhadap Total Belanja Daerah, 2010-2014 (% Rata-Rata)

No.	Kabupaten	% Rata-Rata	No.	Kota	% Rata-Rata
1	Kab. Ngawi	27,7%	1	Kota Padang Sidempuan	38,4%
2	Kab. Sragen	27,4%	2	Kota Bukit Tinggi	37,8%
3	Kab. Gunung Kidul	27,3%	3	Kota Bengkulu	37,4%
4	Kab. Magelang	27,2%	4	Kota Palangka Raya	37,1%
5	Kab. Ciamis	26,8%	5	Kota Manado	36,3%
6	Kab. Wonogiri	26,6%	6	Kota Pematang Siantar	36,3%
7	Kab. Lamongan	26,5%	7	Kota Surakarta	34,9%
8	Kab. Tanah Datar	26,3%	8	Kota Ambon	33,4%
9	Kab. Karanganyar	25,8%	9	Kota Kupang	33,3%
10	Kab. Klaten	22,7%	10	Kota Padang	32,8%

Sumber: perhitungan staf IDEAS, diolah dari BPS

... besarnya proporsi belanja langsung lebih merupakan sebuah hal yang terjadi secara alamiah ... Dengan kata lain, politik anggaran daerah pada dasarnya sebenarnya adalah serupa, yaitu prioritas anggaran adalah pada belanja tidak langsung.

Secara menarik, korelasi antara ukuran (*size*) APBD yang kecil dengan proporsi belanja langsung yang cenderung rendah, terlihat tidak kuat. Daerah dengan proporsi belanja langsung terendah, bukanlah daerah dengan ukuran APBD terkecil, baik secara absolut maupun secara relatif.

Terlihat bahwa besarnya proporsi belanja langsung lebih merupakan sebuah hal yang terjadi secara alamiah, seiring membesarnya ukuran APBD, maka belanja langsung meningkat lebih cepat dari belanja tidak langsung. Dengan kata lain, politik anggaran daerah pada dasarnya sebenarnya adalah serupa, yaitu prioritas anggaran adalah pada belanja tidak langsung.

6.3 Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014

Dari kinerja kualitas pembangunan manusia dan kualitas belanja publik, kembali terlihat bahwa kinerja antar daerah adalah sangat beragam. Laporan ini berupaya mengkuantifisir kinerja daerah dalam upaya menanggulangi kemiskinan daerah dengan membangun sebuah indeks. Indeks yang digagas ini akan disebut sebagai “indeks upaya menanggulangi kemiskinan daerah”.

Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah ini terdiri dari dua sub-indeks, yaitu sub-indeks kualitas pembangunan manusia dan sub-indeks kualitas belanja publik daerah. Setiap sub-indeks dibangun dari persentase perubahan tahunan dari IPM sepanjang periode 2010-2014 (*compound annual growth rate / CAGR*) dan rata-rata proporsi belanja langsung terhadap total belanja daerah periode 2010-2014.

Kemudian setiap sub-indeks dihitung dengan menetapkan nilai minimal dan maksimal di setiap sub-indeks, berturut-turut yaitu -1% dan 7% untuk perubahan tahunan IPM, serta 15% dan 90% untuk rata-rata proporsi belanja langsung. Terakhir, setiap sub-indeks kemudian diberikan bobot yang berbeda-beda, berturut-turut yaitu 40% (perubahan IPM) dan 60% (rata-rata proporsi belanja langsung).

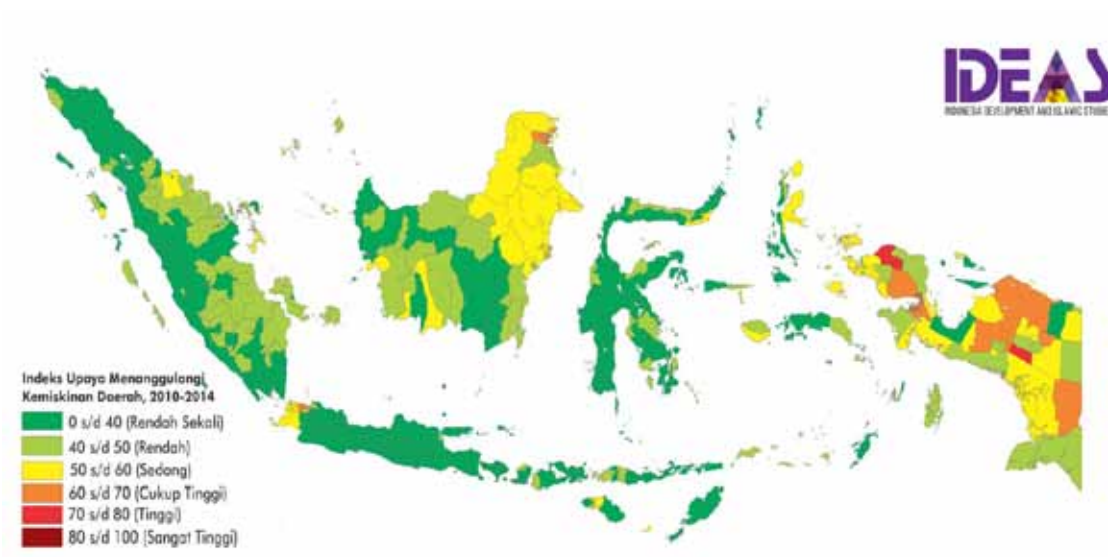
Dengan metodologi di atas, dihasilkan Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah untuk 497 kabupaten-kota pada periode 2010-2014. Dengan indeks ini, laporan ini mengkuantifisir upaya untuk menanggulangi kemiskinan oleh pemerintah daerah sepanjang 2010-2014.

Dengan Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat bahwa sebagian besar daerah termasuk dalam kategori upaya rendah, yaitu dengan nilai indeks di bawah 50. Tercatat sekitar 89%, yaitu 443 dari 497 daerah, yang memiliki upaya rendah dan sangat rendah dalam penanggulangan kemiskinan. Lebih jauh lagi, sekitar 68% atau 336 daerah memiliki nilai indeks kurang dari 40 atau masuk kategori upaya sangat rendah. Temuan ini menjadi kabar buruk bagi penanggulangan kemiskinan daerah di era otonomi.

Daerah dengan Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014 yang rendah sekali, banyak ditemui di Jawa Tengah, Jawa Timur, Jawa Barat, Bali, Sumatera Barat, Aceh, Sumatera Utara, Bengkulu, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Timur.

Dengan Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat bahwa sebagian besar daerah termasuk dalam kategori upaya rendah, yaitu dengan nilai indeks di bawah 50.

Gambar 6.1. Peta Kemiskinan: Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah, 2010-2014



Sumber: perhitungan staf IDEAS

Di saat yang sama, hanya sebagian kecil daerah, yaitu 2% atau 10 dari 497 daerah, yang memiliki upaya menanggulangi kemiskinan 2010-2014 yang termasuk tinggi, yaitu dengan nilai indeks di atas 60. Hanya 2 daerah yang memiliki upaya tinggi, nilai indeks 70-80, yaitu Kab. Nduga dan Kab. Tambrau, 8 daerah terkategori upaya cukup tinggi, nilai indeks antara 60-70, dan tidak ada satupun daerah dengan kategori upaya sangat tinggi, dengan nilai indeks di atas 80.

Secara menarik, dari 10 daerah dengan nilai indeks upaya menanggulangi kemiskinan daerah di atas 60, 9 daerah berlokasi di Papua dan Papua Barat. Supremasi daerah di Papua dan Papua Barat ini berasal dari kemajuan pembangunan manusia yang sangat progresif dan ukuran rasio APBD per jumlah penduduk yang juga tinggi. Desentralisasi fiskal dan dana otonomi khusus papua telah mengizinkan kenaikan ukuran APBD secara signifikan, yang memungkinkan mereka melakukan banyak kemajuan dalam pembangunan manusia.

Tabel 6.7. Daerah Terbaik dalam Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah, 2010-2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Nduga	75,09	1	Kota Tangerang Selatan	53,60
2	Kab. Tambrauw	71,89	2	Kota Tarakan	52,10
3	Kab. Intan Jaya	69,72	3	Kota Bontang	50,04
4	Kab. Yalimo	66,54	4	Kota Tual	48,93
5	Kab. Teluk Bintuni	65,38	5	Kota Jakarta Barat	48,91
6	Kab. Sarmi	63,48	6	Kota Jakarta Selatan	48,64
7	Kab. Puncak	62,65	7	Kota Jakarta Timur	48,23
8	Kab. Pegunungan Bintang	62,06	8	Kota Jakarta Utara	48,04
9	Kab. Mamberamo Raya	61,77	9	Kota Pagar Alam	47,75
10	Kab. Tana Tidung	61,09	10	Kota Jakarta Pusat	47,29

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Hasil analisis dari Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini menunjukkan bahwa sebagian besar daerah belum menunjukkan upaya yang serius dan signifikan dalam menanggulangi kemiskinan. Jika kita mengambil ambang batas 70, maka hanya ada 2 daerah saja dari 497 daerah, atau sekitar 0,4% saja, yang menunjukkan upaya signifikan dalam menanggulangi kemiskinan pada periode 2010-2014. Hal ini tentu sangat mengkhawatirkan, terlebih di era otonomi daerah di mana upaya menanggulangi kemiskinan banyak diharapkan berasal dari inisiatif di tingkat kabupaten-kota.

Tabel 6.8. Daerah Terendah dalam Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah, 2010-2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Gunung Kidul	20,24	1	Kota Pematang Siantar	27,62
2	Kab. Ciamis	20,13	2	Kota Manado	26,70
3	Kab. Sragen	20,12	3	Kota Padang Sidempuan	26,64
4	Kab. Karanganyar	19,88	4	Kota Bukit Tinggi	26,34
5	Kab. Wonogiri	19,82	5	Kota Bengkulu	26,28
6	Kab. Pidie	19,42	6	Kota Palangka Raya	25,84
7	Kab. Boyolali	19,02	7	Kota Ambon	24,57
8	Kab. Purworejo	18,74	8	Kota Kupang	24,22
9	Kab. Tanah Datar	17,81	9	Kota Surakarta	23,92
10	Kab. Klaten	15,43	10	Kota Padang	21,46

Sumber: perhitungan staf IDEAS

BAB VII. PENGELOLAAN LINGKUNGAN MAKROEKONOMI DAERAH



Sumber Foto : Dompet Dhuafa

Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 menunjukkan sebagian besar daerah belum memiliki kinerja yang memuaskan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Setelah membangun Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014 sebagai determinan penanggulangan kemiskinan daerah, laporan ini bergerak lebih jauh dengan menganalisis faktor-faktor makroekonomi yang secara umum tidak berada di bawah kendali pemerintah daerah (*exogenous*). Namun demikian, pemerintah daerah masih dapat ikut mempengaruhi pengelolaan lingkungan makroekonomi di tingkat lokal dengan secara aktif membantu pemerintah pusat dalam berbagai program pengendalian ekonomi makro.

Variabel yang diperhitungkan disini adalah pengendalian inflasi daerah, yang diukur oleh pertumbuhan Garis Kemiskinan (GK), pertumbuhan ekonomi daerah, yang diukur dengan pertumbuhan riil PDRB, dan pertumbuhan indeks kemahalan konstruksi (IKK). Pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah oleh pemangku kepentingan lokal dalam laporan ini diukur oleh perubahan (*change*) variabel sepanjang 2010-2014 (*compound annual growth rate/CAGR*). Semakin progresif perubahan yang dilakukan, semakin baik pengelolaan lingkungan makroekonomi suatu daerah.

7.1 Pengendalian Inflasi Daerah

Kelompok miskin amat dipengaruhi oleh perubahan tingkat harga komoditas utama yang penting bagi mereka. Tingkat kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah rentan tergerus oleh kenaikan harga komoditas utama,

baik komoditas pangan maupun non pangan. Sejumlah komoditas utama yang penting bagi orang miskin karena sangat dominan dalam pengeluaran rumah tangga miskin antara lain adalah beras, rokok kretek filter, perumahan, gula pasir, telur ayam ras, mie instan, bensin, listrik, pendidikan, daging ayam ras, dan tempe.

Laporan ini memilih mengukur laju kenaikan tingkat harga komoditas per daerah (kabupaten-kota) melalui indikator spesifik yang mengukur kenaikan harga komoditas utama bagi kelompok miskin, yaitu persentase perubahan garis kemiskinan per daerah, bukan kenaikan harga komoditas secara umum, yaitu persentase perubahan deflator PDRB per daerah. Karena garis kemiskinan berisi keranjang komoditas utama yang dikonsumsi orang miskin, maka dengan menggunakan indikator perubahan garis kemiskinan, akan diperoleh dinamika inflasi yang secara spesifik mempengaruhi orang miskin.

Dengan tingkat harga komoditas utama yang penting bagi kelompok miskin terangkum dalam garis kemiskinan, maka perubahan garis kemiskinan secara langsung menggambarkan kemampuan pemerintah dalam mengendalikan tingkat harga komoditas utama yang penting bagi kelompok miskin. Semakin kecil persentase perubahan tahunan garis kemiskinan (CAGR), semakin kondusif lingkungan makroekonomi daerah untuk penanggulangan kemiskinan.

Secara umum, daerah pedesaan memiliki stabilitas tingkat harga yang lebih baik dari daerah perkotaan. Secara menarik, Sulawesi Utara sangat mendominasi dan mencatatkan diri sebagai satu-satunya wilayah di mana nyaris seluruh daerahnya memiliki tingkat harga komoditas yang paling stabil bagi kelompok miskin, sebanyak 12 daerah dari 15 daerah di wilayahnya, yaitu Kab. Kepulauan Sangihe Talaud, Kab. Kepulauan Talaud, Kab. Kepulauan Sitaro, Kab. Bolaang Mongondow Selatan, Kab. Bolaang Mongondow Utara, Kab. Minahasa Selatan, Kab. Bolaang Mongondow Timur, Kab. Minahasa Tenggara, Kab. Minahasa, Kota Kotamobagu, Kota Tomohon dan Kota Bitung.

Dengan stabilitas harga komoditas utama bagi kelompok miskin ini, daerah di Sulawesi Utara secara umum memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang cukup tinggi. Begitupun dengan kota-kota kecil di Aceh seperti Kota Subulussalam, Kota Lhokseumawe, Kota Langsa dan Kota Sabang. Sedangkan daerah terbaik dalam pengendalian tingkat harga komoditas utama bagi kelompok miskin pada 2010-2014 adalah Kota Probolinggo, yang juga merupakan daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terbaik, yang mencatatkan deflasi -0,2% (CAGR).

Secara umum, daerah pedesaan memiliki stabilitas tingkat harga yang lebih baik dari daerah perkotaan. Secara menarik, Sulawesi Utara sangat mendominasi dan mencatatkan diri sebagai satu-satunya wilayah di mana nyaris seluruh daerahnya memiliki tingkat harga komoditas yang paling stabil bagi kelompok miskin ...

Tabel 7.1. Daerah Terbaik dalam Perubahan Tingkat Harga Komoditas Utama Bagi Kelompok Miskin (Garis Kemiskinan) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Kep. Sangihe Talaud	1,5%	1	Kota Probolinggo	-0,2%
2	Kab. Konawe	1,5%	2	Kota Kotamobagu	1,7%
3	Kab. Kep. Talaud	1,6%	3	Kota Tomohon	2,0%
4	Kab. Kep. Sitaro	1,6%	4	Kota Bitung	2,1%
5	Kab. Bolaang Mongondow Selatan	1,6%	5	Kota Subulussalam	2,5%
6	Kab. Bolaang Mongondow Utara	1,6%	6	Kota Lhokseumawe	2,6%
7	Kab. Minahasa Selatan	1,7%	7	Kota Bau-Bau	2,7%
8	Kab. Bolaang Mongondow Timur	1,7%	8	Kota Langsa	2,7%
9	Kab. Minahasa Tenggara	1,7%	9	Kota Kendari	3,2%
10	Kab. Minahasa	1,7%	10	Kota Sabang	3,3%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Tabel 7.2. Daerah Terendah dalam Perubahan Tingkat Harga Komoditas Utama Bagi Kelompok Miskin (Garis Kemiskinan) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Nagekeo	10,3%	1	Kota Bontang	9,7%
2	Kab. Bangka Tengah	10,6%	2	Kota Magelang	9,8%
3	Kab. Melawi	10,6%	3	Kota Tangerang Selatan	9,9%
4	Kab. Deiyai	10,8%	4	Kota Samarinda	10,0%
5	Kab. Sabu Raijua	10,9%	5	Kota Balikpapan	10,1%
6	Kab. Mamberamo Raya	11,2%	6	Kota Depok	10,5%
7	Kab. Belitung	11,2%	7	Kota Singkawang	10,6%
8	Kab. Sintang	11,3%	8	Kota Pontianak	11,0%
9	Kab. Intan Jaya	11,4%	9	Kota Pangkal Pinang	11,1%
10	Kab. Sambas	11,5%	10	Kota Gorontalo	12,1%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Sementara itu, daerah dengan tingkat harga komoditas utama bagi kelompok miskin yang paling bergejolak banyak ditemui di wilayah Kalimantan Barat (Kab. Sambas, Kab. Sintang, Kota Pontianak, Kab. Melawi, Kota Singkawang), Kalimantan Timur (Kota Balikpapan, Kota Samarinda, Kota Bontang), Papua (Kab. Intan Jaya, Kab. Mamberamo Raya, Kab. Deiyai), dan Kepulauan Bangka Belitung (Kota Pangkal Pinang, Kab. Belitung, Kab. Bangka Tengah). Daerah-daerah dengan kenaikan tingkat harga komoditas utama paling tinggi ini secara umum memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang rendah seperti Kab. Deiyai, Kota Gorontalo, dan Kota Singkawang.

7.2 Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi merupakan indikator paling jelas yang menunjukkan dinamika ekonomi suatu perekonomian. Semakin dinamis suatu perekonomian, semakin banyak aktivitas ekonomi yang dihasilkan, yang pada gilirannya akan menghasilkan tambahan pendapatan yang semakin besar bagi masyarakat. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi tinggi akan membawa kenaikan pendapatan yang dibutuhkan untuk penurunan penduduk miskin.

Laporan ini mengukur pertumbuhan ekonomi daerah dari pertumbuhan tahunan PDRB harga konstan masing-masing daerah sepanjang 2010-2014 (CAGR). Semakin tinggi pertumbuhan ekonomi daerah, semakin kondusif lingkungan makroekonomi daerah untuk penanggulangan kemiskinan.

Daerah dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi secara menarik banyak ditemui di luar Jawa, terutama di kawasan Timur Indonesia, yaitu Papua (Kab. Intan Jaya, Kab. Lanny Jaya, Kab. Nduga, Kab. Mamberamo Tengah, Kab. Jayapura, Kab. Mamberamo Raya, Kota Jayapura), Sulawesi Tengah (Kab. Morowali, Kota Palu) dan Sulawesi Tenggara (Kota Kendari, Kota Bau-Bau). Secara umum terlihat bahwa daerah dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi adalah daerah kaya sumberdaya alam (seperti Kab. Sumbawa Barat) dan daerah metropolitan yang menjadi pusat pertumbuhan baru (seperti Kota Makassar dan Kota Bandung).

Menarik untuk dicatat bahwa korelasi antara pertumbuhan ekonomi daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan tidak selalu terlihat jelas, khususnya untuk daerah kaya sumber daya alam. Kab. Intan Jaya dan Kab. Lanny Jaya yang merupakan daerah dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi, disaat yang sama tercatat sebagai daerah dengan tingkat kemiskinan yang sangat tinggi. Kota Sorong yang merupakan kota dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi, ternyata tercatat sebagai kota dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terburuk. Hal ini menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak selalu inklusif dan memberi manfaat ke kelompok miskin, *trickle-down effect* tidak selalu terjadi.

... korelasi antara pertumbuhan ekonomi daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan tidak selalu terlihat jelas, khususnya untuk daerah kaya sumber daya alam.

Tabel 7.3. Daerah Tertinggi dalam Perubahan Produk Domestik Regional Bruto (Pertumbuhan Ekonomi) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Morowali	15,96	1	Kota Jayapura	10,25
2	Kab. Intan Jaya	15,17	2	Kota Sorong	10,03
3	Kab. Lanny Jaya	14,94	3	Kota Kendari	9,54
4	Kab. Sumbawa Barat	14,71	4	Kota Tarakan	9,47
5	Kab. Berau	13,83	5	Kota Bau-Bau	8,99
6	Kab. Mamuju Utara	12,89	6	Kota Makassar	8,99
7	Kab. Nduga	12,39	7	Kota Palu	8,91
8	Kab. Mamberamo Tengah	11,74	8	Kota Tangerang Selatan	8,83
9	Kab. Jayapura	11,21	9	Kota Ternate	8,80
10	Kab. Mamberamo Raya	10,74	10	Kota Bandung	7,99

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Daerah dengan pertumbuhan ekonomi terendah juga paling banyak ditemui di luar Jawa, terutama di Aceh (Kota Lhokseumawe, Kab. Aceh Utara, Kab. Aceh Timur, Kab. Aceh Barat Daya). Terlihat bahwa daerah dengan pertumbuhan ekonomi terendah secara umum adalah daerah kaya sumber daya alam yang masa eksploitasinya mulai atau telah berakhir, seperti Kota Bontang, Kota Lhokseumawe, Kab. Siak dan Kab. Bengkalis. Pada saat yang sama, Kab. Kepulauan Seribu tercatat sebagai satu-satunya daerah di Jawa, bahkan berlokasi di DKI Jakarta, yang memiliki pertumbuhan ekonomi terendah, sekaligus tercatat sebagai salah satu daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terburuk.

... Kab. Kepulauan Seribu tercatat sebagai satu-satunya daerah di Jawa, bahkan berlokasi di DKI Jakarta, yang memiliki pertumbuhan ekonomi terendah, sekaligus tercatat sebagai salah satu daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan terburuk.

Tabel 7.4. Daerah Terendah dalam Perubahan Produk Domestik Regional Bruto (Pertumbuhan Ekonomi) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Rokan Hilir	2,54	1	Kota Banda Aceh	5,03
2	Kab. Bangkalan	2,32	2	Kota Mataram	5,01
3	Kab. Aceh Barat Daya	2,00	3	Kota Subulussalam	4,89
4	Kab. Sorong	1,68	4	Kota Kediri	4,73
5	Kab. Aceh Timur	1,48	5	Kota Balikpapan	4,61
6	Kab. Kutai	1,43	6	Kota Langsa	4,52
7	Kab. Kepulauan Seribu	1,43	7	Kota Sabang	4,06
8	Kab. Aceh Utara	0,13	8	Kota Dumai	3,80
9	Kab. Bengkalis	0,05	9	Kota Lhokseumawe	-2,63
10	Kab. Siak	-0,43	10	Kota Bontang	-6,43

Sumber: perhitungan staf IDEAS

7.3 Tingkat Kesulitan Geografis

Dimensi spasial kemiskinan yang bersifat eksogen dan signifikan mempengaruhi kemiskinan adalah bentang alam yang sulit sehingga menciptakan keterisolasian geografis. Keterisolasian geografis ini menyulitkan mobilitas penduduk dalam memenuhi kebutuhan dasar dan mendapatkan akses fasilitas pelayanan publik. Dengan demikian, semakin tinggi tingkat kesulitan geografis, semakin tinggi masalah kemiskinan yang dihadapi.

Untuk mengukur tingkat kesulitan geografis suatu daerah, laporan ini menggunakan indeks kemahalan konstruksi (IKK) per kabupaten-kota. Semakin sulit letak geografis suatu daerah, maka cenderung semakin mahal tingkat harga di daerah tersebut, terutama harga bahan bangunan, harga sewa alat-alat berat dan tingkat upah tenaga kerja. Tingkat kemahalan konstruksi suatu daerah yang diukur oleh IKK karena itu menggambarkan tingkat kesulitan geografis suatu daerah.

Laporan ini tidak berfokus pada tingkat (level) kemahalan konstruksi suatu daerah, namun berfokus pada upaya untuk mengurangi tingkat kesulitan geografis daerahnya, termasuk yang dilakukan pemerintah daerah, yaitu dengan menggunakan indikator perubahan (change) indeks kemahalan

konstruksi. Semakin besar upaya menurunkan tingkat kesulitan geografis daerah yang ditunjukkan perubahan IKK daerah yang lebih rendah, semakin kondusif lingkungan makroekonomi daerah untuk penanggulangan kemiskinan.

Secara umum, daerah terbaik dalam penurunan IKK pada 2010-2014 banyak ditemui di luar Jawa, terutama kawasan Timur Indonesia, seperti Papua Barat (Kab. Teluk Wondama, Kab. Manokwari, Kab. Sorong, Kab. Sorong Selatan), Maluku (Kab. Buru, Kota Ambon), Nusa Tenggara Timur (Kab. Manggarai Timur, Kab. Ende), Nusa Tenggara Barat (Kab. Lombok Utara, Kota Bima), dan Aceh (Kota Subulussalam, Kota Langsa).

Tabel 7.5. Daerah Terbaik dalam Penurunan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. B u r u	-5,81%	1	Kota Subulussalam	-5,05%
2	Kab. Halmahera Selatan	-5,28%	2	Kota Ambon	-4,80%
3	Kab. Manggarai Timur	-4,80%	3	Kota Tegal	-1,93%
4	Kab. Teluk Wondama	-4,74%	4	Kota Sukabumi	-1,05%
5	Kab. Lombok Utara	-4,72%	5	Kota Dumai	-0,95%
6	Kab. Manokwari	-4,17%	6	Kota Tanjung Pinang	-0,94%
7	Kab. E n d e	-4,12%	7	Kota Palopo	-0,72%
8	Kab. Sorong	-3,88%	8	Kota Bima	-0,72%
9	Kab. Pacitan	-3,66%	9	Kota Langsa	-0,62%
10	Kab. Sorong Selatan	-3,53%	10	Kota Sungai Penuh	-0,55%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Sementara itu, daerah terendah dalam perubahan IKK 2010-2014, di mana tingkat kesulitan geografis daerah cenderung semakin memburuk, didominasi daerah pedesaan (kabupaten) di luar Jawa, terutama di wilayah Kalimantan Barat (Kab. Ketapang, Kab. Melawi, Kota Pontianak), Papua (Kab. Mamberamo Tengah, Kab. Yalimo, Kab. Lanny Jaya, Kab. Sarmi, Kab. Tolikara, Kab. Merauke, Kota Jayapura), Kalimantan Utara (Kab. Tana Tidung) dan Sumatera Barat (Kab. Kepulauan Mentawai).

Tabel 7.6. Daerah Terendah dalam Perubahan Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK) Daerah, 2010-2014 (% CAGR)

No.	Kabupaten	% Perubahan	No.	Kota	% Perubahan
1	Kab. Merauke	8,95%	1	Kota Palembang	4,79%
2	Kab. Tolikara	9,00%	2	Kota Tidore Kepulauan	4,84%
3	Kab. Sarmi	9,16%	3	Kota Ternate	4,87%
4	Kab. Lanny Jaya	9,53%	4	Kota Padang	5,00%
5	Kab. Yalimo	11,48%	5	Kota Binjai	5,31%
6	Kab. Mamberamo Tengah	11,95%	6	Kota Padang Sidempuan	5,39%
7	Kab. Melawi	12,19%	7	Kota Pontianak	5,56%
8	Kab. Kep. Mentawai	12,97%	8	Kota Banjarmasin	5,75%
9	Kab. Ketapang	15,04%	9	Kota Jayapura	6,44%
10	Kab. Tana Tidung	15,81%	10	Kota Tual	6,81%

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Dari analisis di atas, terlihat pola yang berbeda diantara sesama daerah dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi. Sebagian daerah dengan tingkat kesulitan geografis tinggi mampu mencatat kinerja perubahan IKK yang paling baik, seperti daerah-daerah di Papua Barat. Namun sebagian lain daerah dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi justru memiliki kinerja perubahan IKK yang paling buruk, seperti daerah-daerah di Papua. Menjadi penting bagi pemerintah pusat dan daerah untuk mendalami faktor keberhasilan dan kegagalan daerah di atas, dalam rangka akselerasi upaya membuka isolasi dan ketertinggalan daerah-daerah dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi.

7.4 Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah

Dari kinerja pengendalian inflasi, pertumbuhan ekonomi dan tingkat kesulitan geografis daerah, kembali terlihat bahwa kinerja antar daerah adalah sangat beragam. Laporan ini berupaya mengkuantifisir kinerja daerah dalam pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah dengan membangun sebuah indeks. Indeks yang digagas ini akan disebut sebagai "indeks pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah".

Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah ini terdiri dari tiga sub-indeks, yaitu sub-indeks pengendalian inflasi daerah, sub-indeks pertumbuhan ekonomi daerah, dan sub-indeks tingkat kesulitan geografis daerah. Setiap sub-indeks dibangun dari persentase perubahan tahunan dari garis kemiskinan, PDRB harga konstan dan IKK sepanjang periode 2010-2014 (*compound annual growth rate / CAGR*).

Kemudian setiap sub-indeks dihitung dengan menetapkan nilai minimal dan maksimal di setiap sub-indeks, berturut-turut yaitu 15% dan -1% untuk perubahan tahunan garis kemiskinan, -10% dan 20% untuk perubahan tahunan PDRB, serta 20% dan -10% untuk perubahan tahunan IKK. Terakhir, setiap sub-indeks kemudian diberikan bobot yang berbeda-beda, berturut-turut yaitu 60% (perubahan tahunan garis kemiskinan), 20% (perubahan tahunan PDRB) dan 20% (perubahan tahunan IKK).

Dengan metodologi di atas, dihasilkan Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah untuk 497 kabupaten-kota pada periode 2010-2014. Dengan indeks ini, laporan ini mengkuantifisir upaya pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah untuk menanggulangi kemiskinan oleh pemerintah daerah sepanjang 2010-2014.

Gambar 7.1. Peta Kemiskinan: Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah, 2010-2014



Sumber: perhitungan staf IDEAS

Dengan Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah 2010-2014 ini, terlihat bahwa sebagian besar daerah termasuk dalam kategori cukup baik dalam pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah ...

Dengan Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah 2010-2014 ini, terlihat bahwa sebagian besar daerah termasuk dalam kategori cukup baik dalam pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah, yaitu dengan nilai indeks di atas 50. Tercatat sekitar 74% daerah, yaitu 370 dari 497 daerah, telah memiliki kinerja pengelolaan lingkungan makroekonomi yang cukup baik untuk penanggulangan kemiskinan.

Namun demikian, hanya 29 daerah, atau hanya 6% daerah, yang memiliki nilai indeks 70-80, yaitu kategori tinggi dalam pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah. Dan tidak ada satupun daerah yang memiliki nilai indeks di atas 80. Di saat yang sama, hanya sebagian kecil daerah, yaitu sekitar 3% atau 17 dari 497 daerah, yang memiliki pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah 2010-2014 yang termasuk kategori sangat rendah, yaitu dengan nilai indeks di bawah 40.

Tabel 7.7. Daerah Tertinggi dalam Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah, 2010-2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Kep. Sitaro	77,01	1	Kota Probolinggo	79,90
2	Kab. Konawe	74,68	2	Kota Tomohon	73,50
3	Kab. Minahasa Utara	74,39	3	Kota Subulussalam	73,33
4	Kab. Kep. Sangihe Talaud	73,62	4	Kota Bitung	72,67
5	Kab. Kep. Talaud	73,52	5	Kota Kotamobagu	72,29
6	Kab. Konawe Selatan	73,14	6	Kota Bau-Bau	70,61
7	Kab. Bolaang Mongondow Selatan	73,11	7	Kota Langsa	69,40
8	Kab. Bolaang Mongondow Utara	73,09	8	Kota Palopo	68,72
9	Kab. Minahasa	72,82	9	Kota Kendari	67,72
10	Kab. Wakatobi	72,64	10	Kota Sabang	66,81

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Secara menarik, daerah dengan indeks pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah tertinggi hampir seluruhnya berlokasi di Sulawesi, terutama Sulawesi Utara (Kab. Kepulauan Sitaro, Kab. Minahasa Utara, Kab. Kepulauan Sangihe Talaud, Kab. Kepulauan Talaud, Kota Tomohon, Kab. Bolaang Mongondow Selatan, Kab. Bolaang Mongondow Utara, Kab. Minahasa, Kota Bitung, Kota Kotamobagu) dan Sulawesi Tenggara (Kab. Konawe, Kab. Konawe Selatan, Kab. Wakatobi, Kota Bau-Bau, Kota Kendari).

Tabel 7.8. Daerah Terendah dalam Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah, 2010-2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Kapuas Hulu	39,87	1	Kota Samarinda	42,99
2	Kab. Landak	39,74	2	Kota Tangerang Selatan	42,76
3	Kab. Kubu Raya	37,91	3	Kota Magelang	42,73
4	Kab. Bangka Tengah	37,62	4	Kota Depok	39,33
5	Kab. Sambas	37,50	5	Kota Balikpapan	38,81
6	Kab. Belitung	36,41	6	Kota Singkawang	37,83
7	Kab. Sabu Raijua	35,98	7	Kota Pangkal Pinang	36,68
8	Kab. Sintang	33,79	8	Kota Pontianak	35,58
9	Kab. Ketapang	31,83	9	Kota Gorontalo	35,41
10	Kab. Melawi	31,71	10	Kota Bontang	33,63

Sumber: perhitungan staf IDEAS

... sebagian besar daerah telah memiliki lingkungan makroekonomi yang cukup kondusif untuk menanggulangi kemiskinan ... Namun kinerja penanggulangan kemiskinan daerah yang secara umum adalah rendah, menunjukkan bahwa penanggulangan kemiskinan semata berbasis kebijakan makro adalah tidak efektif.

Sementara itu, daerah dengan kinerja pengelolaan lingkungan makroekonomi yang paling rendah banyak ditemui di wilayah Kalimantan Barat (Kab. Melawi, Kab. Ketapang, Kab. Sintang, Kota Pontianak, Kab. Sambas, Kota Singkawang, Kab. Kubu Raya, Kab. Landak, Kab. Kapuas Hulu), Kalimantan Timur (Kota Bontang, Kota Samarinda, Kota Balikpapan), dan Kepulauan Bangka Belitung (Kota Pangkal Pinang, Kab. Belitung, Kab. Bangka Tengah).

Terlihat bahwa korelasi antara kinerja pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan tidak selalu kuat. Kota Probolinggo yang merupakan daerah terbaik dalam pengelolaan lingkungan makroekonomi, juga merupakan daerah terbaik dalam kinerja penanggulangan kemiskinan. Namun Kota Balikpapan dan Kab. Bangka Tengah yang merupakan salah satu daerah terburuk dalam pengelolaan lingkungan makroekonomi, ternyata juga merupakan salah satu daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan yang paling tinggi.

Hasil analisis dari Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah 2010-2014 ini menunjukkan bahwa sebagian besar daerah telah memiliki lingkungan makroekonomi yang cukup kondusif untuk menanggulangi kemiskinan. Hal ini menunjukkan bahwa upaya menanggulangi kemiskinan secara makro telah dilakukan cukup baik oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Namun kinerja penanggulangan kemiskinan daerah yang secara umum adalah rendah, menunjukkan bahwa penanggulangan kemiskinan semata berbasis kebijakan makro adalah tidak efektif. Dibutuhkan upaya yang lebih kuat untuk menanggulangi kemiskinan secara mikro, melalui kebijakan afirmatif yang secara langsung menasar pada orang miskin. Rendahnya indeks upaya menanggulangi kemiskinan sebagian besar daerah mengkonfirmasi urgensi kebijakan mikro untuk penanggulangan kemiskinan.

BAB VIII. INDEKS KEBERPIHAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN DAERAH 2010-2014



Sumber Foto : Dompot Dhuafa

Mengetahui kondisi dan kinerja spasial dari kemiskinan adalah penting dan signifikan untuk perencanaan dan desain program penanggulangan kemiskinan. Laporan ini telah membangun dan menganalisis kemiskinan spasial melalui tiga instrumen, yaitu:

- (i) Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014, yang menunjukkan bahwa sebagian besar daerah belum memiliki kinerja penanggulangan kemiskinan yang memuaskan;
- (ii) Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014, yang menunjukkan bahwa sebagian besar daerah belum menunjukkan upaya yang serius dan signifikan dalam menanggulangi kemiskinan; dan
- (iii) Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah 2010-2014, yang menunjukkan bahwa sebagian besar daerah telah memiliki lingkungan makroekonomi yang cukup kondusif untuk menanggulangi kemiskinan.

Dari tiga indeks yang telah dibangun di atas, Laporan ini bergerak lebih jauh dengan menggunakan ketiga instrument untuk melihat sejauhmana keberpihakan daerah dalam penanggulangan kemiskinan. Indeks pertama merepresentasikan hasil yang diraih (*output*) dari penanggulangan kemiskinan, sedangkan indeks kedua dan ketiga merepresentasikan upaya-upaya yang telah dilakukan (*process*) untuk penanggulangan kemiskinan. Karena itu ketiga indeks di atas dapat dianggap merepresentasikan keberpihakan daerah dalam penanggulangan kemiskinan.

8.1 Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan

Dari Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah, dan Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah selama periode 2010-2014, terlihat bahwa kinerja antar daerah adalah sangat beragam. Dari tiga indeks yang telah dibangun, terlihat tidak ada daerah yang mampu menunjukkan kinerja tinggi di semua indeks, dan sebaliknya tidak ada daerah yang selalu menunjukkan kinerja rendah di semua indeks penanggulangan kemiskinan.

Tercatat hanya tiga daerah yang mampu mengukir kinerja tinggi di 2 indeks kemiskinan, yaitu Kota Probolinggo, Kota Tual dan Kota Bitung. Sebaliknya, hanya tiga daerah yang berkinerja rendah di 2 indeks kemiskinan, yaitu Kota Gorontalo, Kota Singkawang dan Kota Bengkulu.

Laporan ini berupaya mengkuantifisir keberpihakan daerah dalam penanggulangan kemiskinan dengan membangun sebuah indeks komposit. Indeks yang digagas ini akan disebut sebagai "indeks keberpihakan penanggulangan kemiskinan daerah".

Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah ini merupakan indeks komposit dari tiga indeks yang telah dibangun sebelumnya, yaitu indeks kinerja penanggulangan kemiskinan daerah, indeks upaya menanggulangi kemiskinan daerah, dan indeks pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah. Laporan ini memberikan perhatian yang sama antara hasil yang diraih (*output*) dari penanggulangan kemiskinan dengan upaya yang telah dilakukan (*process*) untuk penanggulangan kemiskinan. Output dan proses diberikan bobot yang sama. Karena itu setiap indeks kemudian diberi bobot berturut-turut yaitu 50% (indeks kinerja penanggulangan kemiskinan daerah), 25% (indeks upaya menanggulangi kemiskinan daerah) dan 25% (indeks pengelolaan lingkungan makroekonomi daerah).

Dengan metodologi di atas, dihasilkan Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah untuk 497 kabupaten-kota pada periode 2010-2014. Dengan indeks ini, laporan ini mengkuantifisir keberpihakan pemerintah daerah untuk menanggulangi kemiskinan sepanjang 2010-2014.

Gambar 8.1. Peta Kemiskinan: Indeks Keberpiahkan Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014



IDEAS
INDONESIAN DEVELOPMENT AND ISAR STUDIES

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Dengan Indeks Keberpiahkan Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat hanya sedikit daerah yang termasuk dalam kategori tinggi, yaitu dengan nilai indeks di atas 60. Tercatat hanya ada 11 daerah yang memiliki keberpiahkan terhadap penanggulangan kemiskinan dengan kategori cukup tinggi dan tinggi, atau hanya 2% dari 497 daerah. Hanya 1 daerah yang memiliki keberpiahkan dengan kategori tinggi, dengan nilai indeks antara 70-80, yaitu Kota Probolinggo, dan tidak ada satupun daerah yang memiliki keberpiahkan dengan kategori sangat tinggi, dengan nilai indeks di atas 80.

Sebagian besar daerah pada 2010-2014, yaitu sekitar 98% atau 486 daerah, memiliki keberpiahkan penanggulangan kemiskinan yang cenderung rendah, yaitu dengan nilai indeks di bawah 60. Namun demikian hanya 1 daerah yang memiliki kinerja sangat rendah, dengan nilai indeks di bawah 40, yaitu Kota Gorontalo.

Dengan 485 daerah hanya memiliki nilai indeks keberpiahkan antara 40-60, maka dapat dikatakan nyaris semua daerah sepanjang 2010-2014 belum menunjukkan keberpiahkan yang signifikan pada penanggulangan kemiskinan. Namun secara umum daerah di luar Jawa menunjukkan keberpiahkan yang lebih tinggi pada penanggulangan kemiskinan dibandingkan daerah di Jawa.

Daerah dengan keberpiahkan pada penanggulangan kemiskinan yang rendah banyak ditemukan di Gorontalo, Kalimantan Barat, Jawa Tengah, Jawa Barat, Nusa Tenggara Timur, Lampung, Jawa Timur, Bali, dan Bengkulu. Sedangkan daerah dengan keberpiahkan yang tinggi pada penanggulangan kemiskinan didominasi daerah di kawasan Timur Indonesia, terutama daerah di Papua, Maluku Utara, Sulawesi Utara dan Sulawesi Tenggara.

Dengan Indeks Keberpiahkan Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014 ini, secara menarik terlihat hanya sedikit daerah yang termasuk dalam kategori tinggi ...

Tabel 8.1. Daerah Tertinggi dalam Indeks Keberpikahan Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Nduga	63,95	1	Kota Probolinggo	71,99
2	Kab. Konawe Utara	63,67	2	Kota Bitung	60,03
3	Kab. Bolaang Mongondow Selatan	62,43	3	Kota Dumai	59,38
4	Kab. Pegunungan Bintang	61,44	4	Kota Kotamobagu	58,90
5	Kab. Pulau Morotai	60,82	5	Kota Tual	58,77
6	Kab. Wakatobi	60,68	6	Kota Subulussalam	58,64
7	Kab. Dogiyai	60,46	7	Kota Balikpapan	58,53
8	Kab. Nias	60,22	8	Kota Solok	58,33
9	Kab. Bangka Barat	60,21	9	Kota Tanjung Pinang	58,31
10	Kab. Bolaang Mongondow Timur	59,60	10	Kota Tarakan	58,24

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Daerah dengan keberpikahan tertinggi pada penanggulangan kemiskinan paling banyak ditemui di Sulawesi Utara ... Papua ... dan Sulawesi Tenggara ...

Daerah dengan keberpikahan tertinggi pada penanggulangan kemiskinan paling banyak ditemui di Sulawesi Utara (Kab. Bolaang Mongondow Selatan, Kota Bitung, Kab. Bolaang Mongondow Timur, Kota Kotamobagu), Papua (Kab. Nduga, Kab. Pegunungan Bintang, Kab. Dogiyai), dan Sulawesi Tenggara (Kab. Konawe Utara, Kab. Wakatobi). Kabupaten Probolinggo menjadi daerah terbaik dalam keberpikahan pada penanggulangan kemiskinan periode 2010-2014 ini, sekaligus satu-satunya daerah di Jawa dengan keberpikahan yang tinggi pada penanggulangan kemiskinan.

Tabel 8.2. Daerah Terendah dalam Indeks Keberpikahan Penanggulangan Kemiskinan Daerah, 2010-2014

No.	Kabupaten	Indeks	No.	Kota	Indeks
1	Kab. Magelang	44,31	1	Kota Pare Pare	47,40
2	Kab. Kuningan	44,25	2	Kota Semarang	47,13
3	Kab. Landak	43,74	3	Kota Banjarmasin	46,18
4	Kab. Rejang Lebong	43,50	4	Kota Sawahlunto	45,44
5	Kab. Melawi	43,19	5	Kota Batu	44,28
6	Kab. Boalemo	43,18	6	Kota Sorong	43,77
7	Kab. Sintang	42,94	7	Kota Denpasar	42,92
8	Kab. Merangin	42,93	8	Kota Bengkulu	41,89
9	Kab. Bengkulu Tengah	41,92	9	Kota Singkawang	41,06
10	Kab. Gorontalo	40,11	10	Kota Gorontalo	39,20

Sumber: perhitungan staf IDEAS

Sedangkan daerah dengan keberpihakan terendah pada penanggulangan kemiskinan paling banyak ditemui di Kalimantan Barat (Kota Singkawang, Kab. Sintang, Kab. Melawi, Kab. Landak), Gorontalo (Kota Gorontalo, Kab. Gorontalo, Kab. Boalemo), Bengkulu (Kota Bengkulu, Kab. Bengkulu Tengah, Kab. Rejang Lebong, dan Jawa Tengah (Kota Semarang, Kab. Magelang).

Hasil analisis indeks keberpihakan penanggulangan kemiskinan 2010-2014 ini menegaskan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan di era otonomi daerah belum berjalan optimal. Sebagian besar daerah belum menunjukkan keberpihakan yang signifikan pada penanggulangan kemiskinan. Tidak terdapat indikasi yang cukup kuat untuk mengatakan bahwa tinggi-rendahnya keberpihakan pada penanggulangan kemiskinan ini terkait dengan lokasi daerah (Jawa dan Luar Jawa), kekayaan sumber daya alam yang dimiliki daerah, status daerah (daerah perkotaan dan daerah pedesaan), ataupun ukuran anggaran publik daerah.

Temuan ini menjadi penting untuk beberapa hal. Pertama, menjadi penting untuk mengetahui faktor-faktor yang menentukan tingginya komitmen dan keberpihakan daerah pada penanggulangan kemiskinan. Di era otonomi daerah, di mana kewenangan dan pendanaan telah banyak diserahkan ke daerah, keberpihakan daerah menjadi faktor krusial untuk percepatan penanggulangan kemiskinan. Kedua, menjadi penting untuk mendesain ulang otonomi dan desentralisasi fiskal yang lebih mendorong penanggulangan kemiskinan. Untuk penanggulangan kemiskinan yang lebih progresif, laporan ini memandang penting diperkenalkannya sistem *reward and punishment* yang secara langsung dikaitkan dengan kinerja penanggulangan kemiskinan daerah.

... daerah dengan keberpihakan terendah pada penanggulangan kemiskinan paling banyak ditemui di Kalimantan Barat ... Gorontalo ... Bengkulu ... dan Jawa Tengah ...

Untuk penanggulangan kemiskinan yang lebih progresif, laporan ini memandang penting diperkenalkannya sistem *reward and punishment* yang secara langsung dikaitkan dengan kinerja penanggulangan kemiskinan daerah.

Tabel 8.3. Rekapitulasi Hasil Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah dan Komponen Pembentuknya, 2010-2014

	Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah
Rendah Sekali 0 – 40	4 (0,8%)	336 (67,6%)	17 (3,4%)	1 (0,2%)
Rendah 40 – 50	38 (7,6%)	107 (21,5%)	110 (22,1%)	175 (35,2%)
Sedang 50 – 60	319 (64,2%)	44 (8,9%)	233 (46,9%)	310 (62,4%)
Cukup Tinggi 60 – 70	130 (26,2%)	8 (1,6%)	108 (21,7%)	10 (2,0%)
Tinggi 70 – 80	5 (1,0%)	2 (0,4%)	29 (5,8%)	1 (0,2%)
Tinggi Sekali 80 – 100	1 (0,2%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Total Kab.-Kota	497 (100,0%)	497 (100,0%)	497 (100,0%)	497 (100,0%)

Sumber: perhitungan staf IDEAS

8.2 Arah Kebijakan Desentralisasi Fiskal

Upaya membangun daerah dalam rangka menanggulangi kemiskinan dan menurunkan kesenjangan antar wilayah, telah dimulai sejak awal era Orde Baru dengan pola subsidi pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pola ini memungkinkan pusat mengontrol daerah secara penuh, namun cenderung menurunkan efektifitas program penanggulangan kemiskinan karena sifatnya yang seragam dan terpusat (*top-down*).

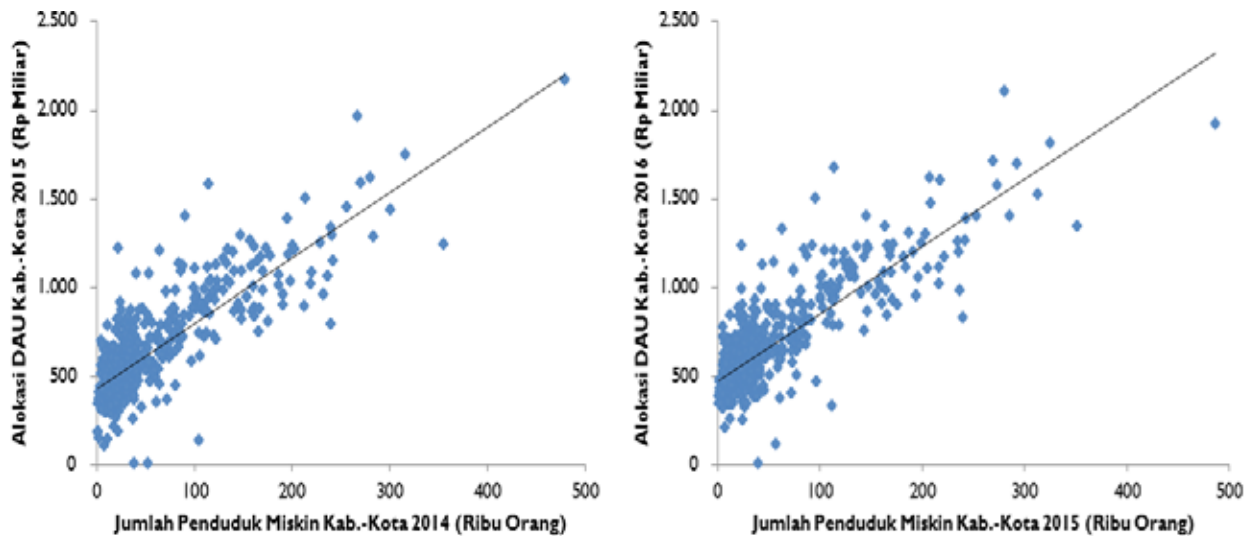
Di era reformasi, relasi keuangan pusat-daerah mengalami transformasi yang signifikan, seiring adopsi otonomi daerah secara luas. Desentralisasi fiskal dilakukan seiring penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Komponen dana perimbangan terbesar adalah dana alokasi umum (DAU), diikuti dana bagi hasil (DBH) dan dana alokasi khusus (DAK).

DAU sebagai *equalization grants* sejak awal didasarkan pada konsep celah fiskal (*fiscal gap*) sebagai formula alokasi-nya. Dengan konsep celah fiskal, faktor jumlah penduduk, luas wilayah, tingkat pembangunan manusia, tingkat kesulitan geografis dan pendapatan per kapita, masuk dalam formula DAU sebagai komponen kebutuhan fiskal (*fiscal needs*). Dengan demikian, daerah dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) yang rendah, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan DBH, namun memiliki kebutuhan fiskal yang tinggi, akan mendapat DAU lebih besar.

Namun, selain konsep celah fiskal, alokasi DAU juga berbasis pada alokasi dasar untuk memenuhi kebutuhan gaji PNS daerah. Komponen alokasi dasar DAU ini telah mengizinkan setiap daerah menerima dana *lump-sum* untuk belanja pegawai. Jaminan implisit dari DAU ini menjadi insentif untuk pemekaran wilayah dan penambahan jumlah PNS daerah secara signifikan, sehingga alokasi anggaran daerah sangat didominasi oleh belanja tidak langsung. Dalam 15 tahun terakhir, antara 1999-2015, tercatat setidaknya telah berdiri 8 provinsi, 34 kota dan 181 kabupaten baru. Namun, pelaksanaan alokasi DAU secara murni sejak 2008 telah membuat daerah dengan kapasitas fiskal yang sangat besar tidak menerima DAU sama sekali, seperti DKI Jakarta, dan terkini, Kab. Bengkalis.

Dari alokasi DAU terkini, mekanisme alokasi DAU terlihat jelas sangat berkaitan dengan jumlah penduduk, karenanya berkorelasi kuat dengan jumlah penduduk miskin. Alokasi DAU 2015 untuk 491 kabupaten-kota memperlihatkan pola progresif, yaitu sumber daya keuangan dari pusat dialokasikan lebih banyak ke daerah dengan jumlah penduduk miskin yang lebih tinggi. Alokasi DAU 2016 untuk 504 kabupaten-kota menunjukkan pola serupa: korelasi positif yang kuat antara alokasi DAU 2016 dan jumlah penduduk miskin daerah 2015.

Gambar 8.2. Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten-Kota dan Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten-Kota, 2014-2016



Sumber: perhitungan staf IDEAS

Meski alokasi DAU telah menunjukkan pola progresif di mana daerah dengan penduduk miskin yang tinggi menerima DAU lebih banyak, namun pola ini akan selalu membuat alokasi DAU bias ke daerah padat penduduk di Jawa dan daerah perkotaan. Sebagai misal, daerah penerima alokasi DAU terbesar dalam enam tahun terakhir (2010-2016) selalu menghasilkan daftar yang tidak banyak berubah di mana daerah di Jawa yang padat penduduk mendominasi seperti Kab. Bogor, Kab. Bandung, Kab. Garut, Kab. Jember, Kab. Malang, Kota Bandung, Kab. Sukabumi, Kab. Cianjur dan Kab. Cirebon.

Selain akan membuat pembangunan semakin terkonsentrasi di Jawa, pola alokasi DAU seperti ini juga tidak mendorong disiplin daerah untuk kesejahteraan rakyat. Mekanisme alokasi DAU tidak mendorong percepatan penanggulangan kemiskinan. Meski alokasi DAU secara jelas dikaitkan dengan berbagai faktor yang merepresentasikan kebutuhan fiskal daerah untuk melayani dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, namun penggunaan DAU oleh daerah cenderung hanya untuk membiayai belanja operasional rutin pemerintah daerah.

Dengan sifat DAU sebagai *block-grant* dan disisi lain prioritas kebijakan fiskal sebagian besar daerah diletakkan pada belanja birokrasi yang signifikan dan terus meningkat, maka sumber daya keuangan daerah yang terbatas sebagian besar terserap untuk operasional pemerintah daerah. Di sebagian besar daerah, DAU yang diterima hampir seluruhnya habis untuk membiayai belanja pegawai. Sedangkan PAD yang diperoleh dari pajak dan retribusi daerah sering tidak mencukupi untuk membiayai belanja barang dan jasa. Dengan demikian, untuk belanja modal dan belanja sosial, daerah praktis hanya mengandalkan pada DBH, DAK dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Meski alokasi DAU telah menunjukkan pola progresif di mana daerah dengan penduduk miskin yang tinggi menerima DAU lebih banyak, namun pola ini akan selalu membuat alokasi DAU bias ke daerah padat penduduk di Jawa dan daerah perkotaan.

Sementara itu, DBH sendiri secara historis lebih didorong oleh motif sehingga kinerja DBH tidak pernah memuaskan secara ekonomi-sosial, khususnya untuk penanggulangan kemiskinan. Dengan DBH yang sangat terkonsentrasi di sebagian kecil daerah penghasil SDA dan pusat ekonomi nasional, maka alokasi DBH memperlihatkan pola regresif. DBH pajak sangat bias ke Jawa, khususnya DKI Jakarta, Jawa Timur dan Jawa Barat. Sedangkan DBH sumber daya alam, terutama migas, sangat bias ke Kalimantan Timur, Riau dan Sumatera Selatan.

Dengan rendahnya kinerja DAU dan DBH yang merupakan dana transfer yang bersifat *block grants*, khususnya untuk akselerasi penanggulangan kemiskinan, maka dibutuhkan instrumen penyeimbang yang dapat mendorong agenda penanggulangan kemiskinan ini ke daerah, yaitu dana transfer yang bersifat *specific grants*, yaitu DAK. Sayangnya, ukuran DAK adalah jauh lebih kecil dari DAU dan DBH. Sejak 2016, DAK meningkat drastis namun kenaikan ini hanya dikarenakan pemindahan pos dana transfer lainnya, ke pos DAK (kini Dana Transfer Khusus), tepatnya pos DAK non fisik. DAK reguler yang selama ini berjalan kini masuk di bawah pos DAK fisik. Jika DAK non fisik dikeluarkan, maka tidak ada peningkatan DAK secara drastis.

Lebih jauh lagi, alokasi DAK pada awalnya terlihat masih dikaitkan dengan jumlah penduduk. Hingga 2013, daerah-daerah padat penduduk di Jawa mendominasi daftar penerima DAK terbesar seperti Kab. Bogor, Kab. Garut, Kab. Bandung, Kab. Cianjur, Kab. Sukabumi, dan Kab. Malang. Namun sejak 2014, mulai terlihat perubahan mekanisme alokasi DAK yang signifikan.

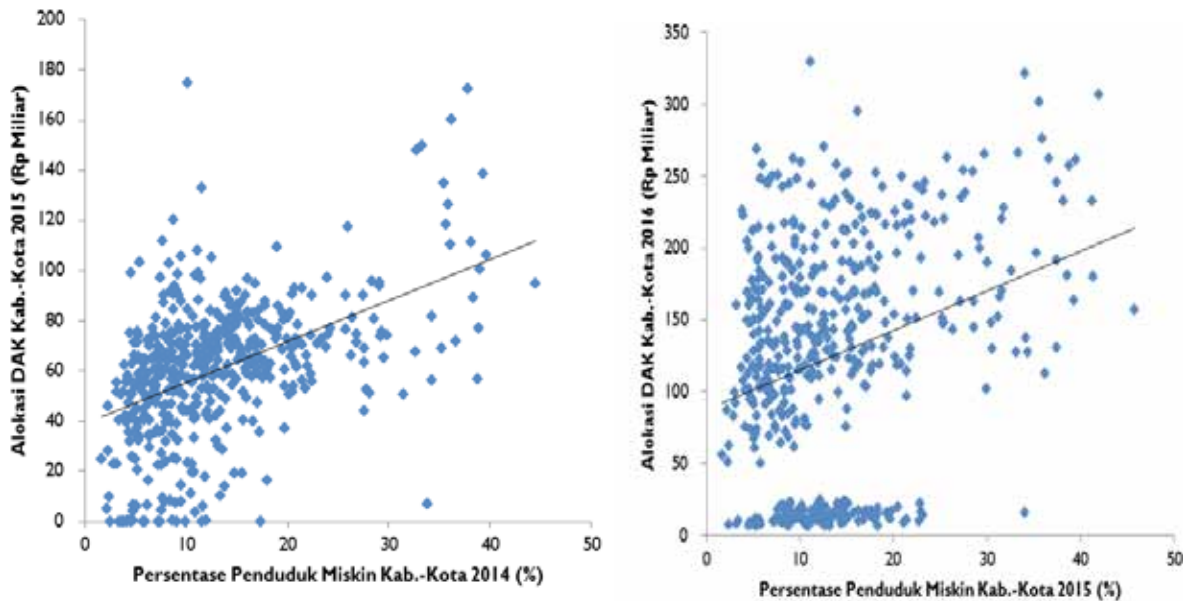
Tidak lagi sebagaimana DAU yang sangat berkorelasi dengan jumlah penduduk dan karenanya dengan jumlah penduduk miskin, alokasi DAK terkini tidak menunjukkan pola serupa. Alokasi DAK terkini tidak menunjukkan keterkaitan yang kuat dengan jumlah penduduk. Alokasi DAK 2015 untuk 497 kabupaten-kota memperlihatkan korelasi yang lemah dengan jumlah penduduk miskin 2014. Sedangkan alokasi DAK 2016 untuk 504 kabupaten-kota, yang telah memasukkan dana yang di tahun sebelumnya masuk nomenklatur dana transfer lainnya, bahkan memperlihatkan pola yang regresif: daerah dengan jumlah penduduk miskin lebih sedikit menerima DAK dalam jumlah lebih banyak.

Dari daftar penerima DAK, terlihat bahwa DAK lebih banyak disalurkan ke daerah tertinggal di luar Jawa, yang pada umumnya memiliki insiden kemiskinan tinggi. Dalam 3 tahun terakhir (2014-2016), daftar penerima DAK terbesar didominasi daerah tertinggal di luar Jawa, khususnya di kawasan Timur Indonesia seperti Kab. Merauke, Kab. Tolikara, Kab. Lanny Jaya, Kab. Mamberamo Tengah, Kab. Yalimo, Kab. Melawi dan Kab. Ketapang.

Maka, bila kita mem-plot alokasi DAK dengan tingkat penduduk miskin (head-count index), akan terlihat korelasi yang kuat antara ke-dua variabel. Alokasi DAK 2015 untuk 497 kabupaten-kota memperlihatkan korelasi positif yang jelas dengan persentase penduduk miskin 2014. Sedangkan alokasi DAK 2016 untuk 504 kabupaten-kota, juga menunjukkan pola yang serupa. Dengan kata lain, DAK memiliki potensi awal sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan sekaligus pemerataan dan bertindak sebagai penyeimbang dana transfer block-grants, terutama DAK fisik. Namun demikian, alokasi DAK ini tetap belum berorientasi pada upaya percepatan penanggulangan kemiskinan karena masih hanya memperhitungkan kondisi (tingkat) kemiskinan, belum memperhitungkan kinerja (perubahan) kemiskinan.

Dari daftar penerima DAK, terlihat bahwa DAK lebih banyak disalurkan ke daerah tertinggal di luar Jawa, yang pada umumnya memiliki insiden kemiskinan tinggi.

Gambar 8.3. Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten-Kota dan Persentase Penduduk Miskin Kabupaten-Kota, 2014-2016



Sumber: perhitungan staf IDEAS

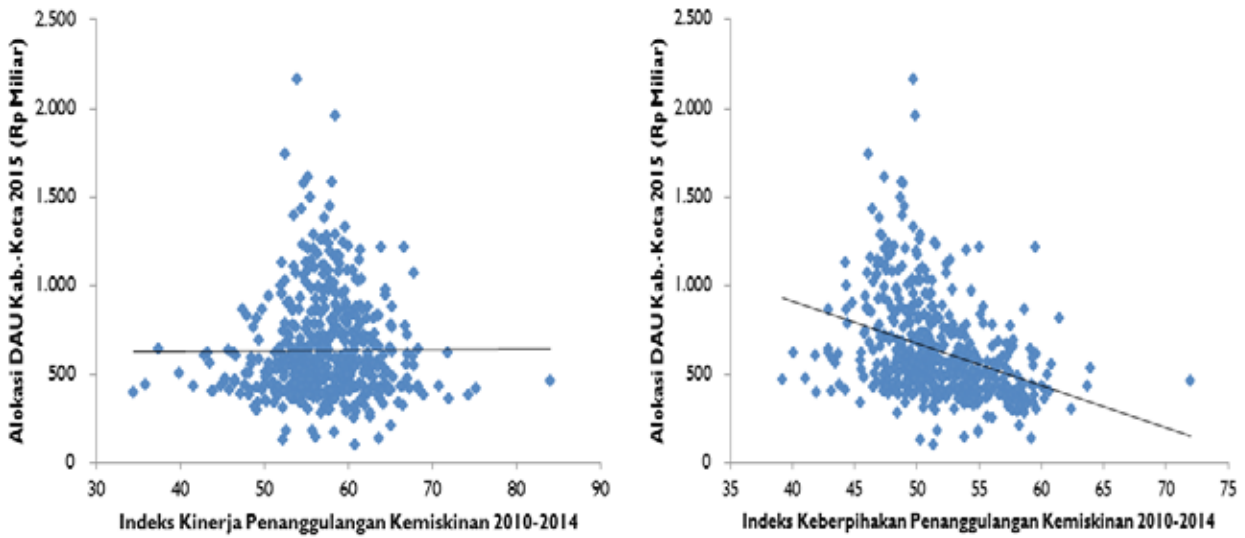
Dalam rangka akselerasi penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan rakyat, laporan ini mendorong agar formula dana transfer ke daerah seharusnya bergerak lebih jauh dengan tidak hanya memperhitungkan kondisi kemiskinan yang dihadapi oleh daerah, namun juga memperhitungkan kinerja daerah dalam menanggulangi kemiskinan. Hal ini didasarkan pada temuan riset laporan ini tentang rendahnya kapasitas dan keberpihakan pada rakyat dari pemerintah daerah, sehingga sumber daya yang dikelola pemerintah daerah cenderung tidak efektif untuk akselerasi penanggulangan kemiskinan. Dengan demikian, pemerintah pusat dapat mendorong agenda prioritas ini di daerah melalui reformasi skema dana transfer pusat-daerah.

Laporan ini menggagas agar mekanisme alokasi DAU dan DAK memperhitungkan variabel kemiskinan sebagai tujuan utama dari pelayanan birokrasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Secara khusus, laporan ini menggagas agar skema transfer pusat - daerah tidak hanya memperhitungkan tingkat kemiskinan yang dihadapi daerah namun juga memperhitungkan kinerja daerah dalam penanggulangan kemiskinan.

Sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, kinerja penanggulangan kemiskinan dalam laporan ini memotret perubahan pada semua ukuran kemiskinan, yaitu perubahan jumlah penduduk miskin, tingkat (persentase) penduduk miskin, indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan. Hal ini dirangkum dalam laporan ini dalam Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan. Bahkan laporan ini menggagas lebih jauh agar reformasi tidak hanya memperhitungkan output penanggulangan kemiskinan namun juga proses-nya, yang dalam laporan ini dirangkum sebagai keberpihakan daerah pada penanggulangan kemiskinan.

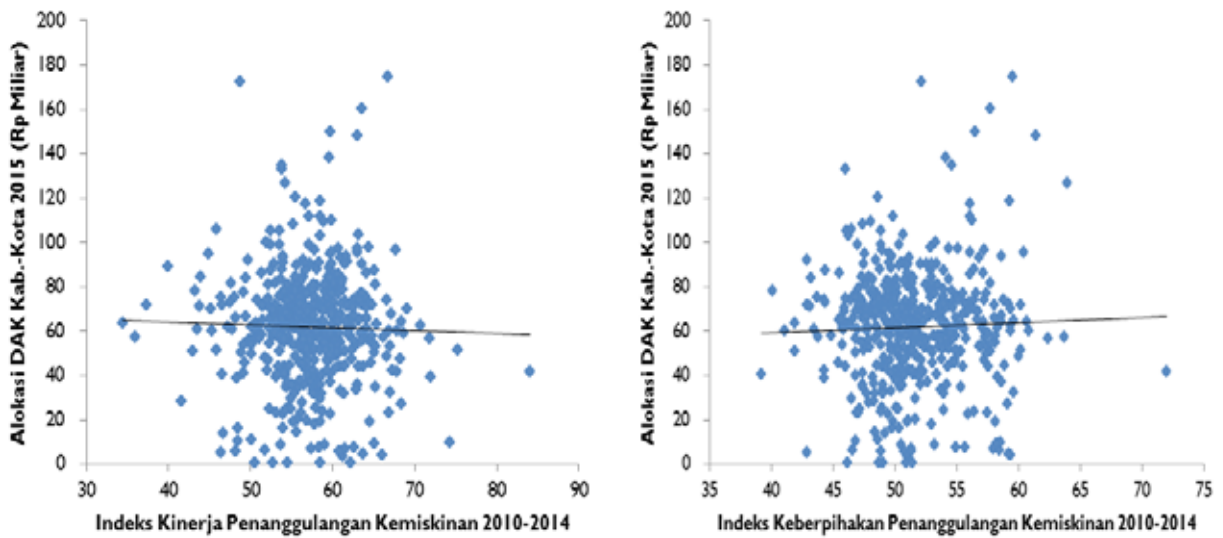
... laporan ini menggagas agar skema transfer pusat - daerah tidak hanya memperhitungkan tingkat kemiskinan yang dihadapi daerah namun juga memperhitungkan kinerja daerah dalam penanggulangan kemiskinan.

Gambar 8.4. Alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) Kabupaten-Kota dan Indeks Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten-Kota, 2010-2015



Sumber: perhitungan staf IDEAS

Gambar 8.5. Alokasi Dana Alokasi Khusus (DAK) Kabupaten-Kota dan Indeks Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten-Kota, 2010-2015



Sumber: perhitungan staf IDEAS

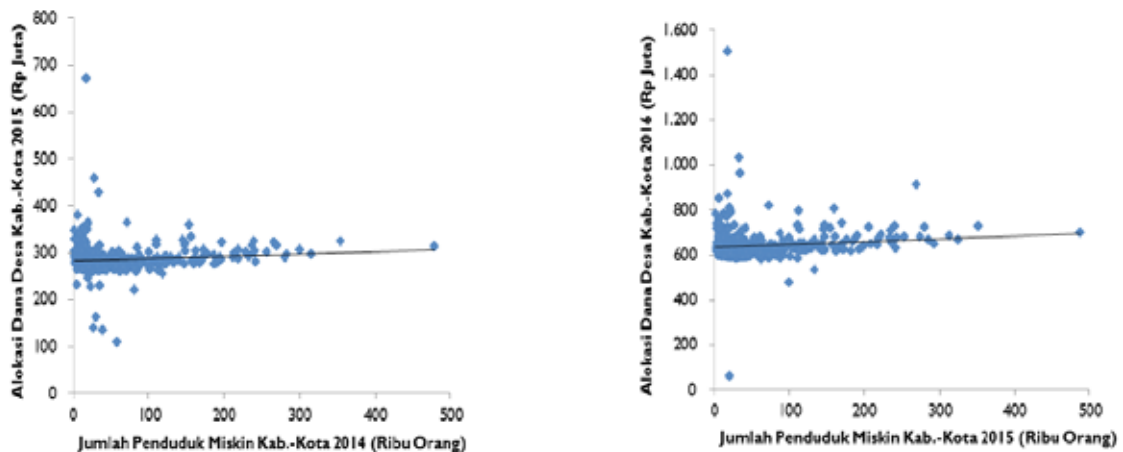
Dengan mekanisme alokasi DAU yang kini berlaku, terlihat bahwa nyaris tidak ada korelasi antara kinerja penanggulangan kemiskinan dengan DAU yang diterima daerah. Daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan yang sangat tinggi dapat menerima DAU dalam jumlah yang tidak jauh berbeda dari daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan yang sangat rendah. Bila dihubungkan dengan keberpihakan daerah untuk penanggulangan kemiskinan, alokasi DAU semakin tidak berpihak pada kelompok miskin karena cenderung menunjukkan pola regresif: daerah dengan keberpihakan yang tinggi untuk penanggulangan kemiskinan, justru “dihukum” dengan menerima DAU lebih sedikit. Ketiadaan penghargaan dan hukuman atas kinerja dan keberpihakan untuk penanggulangan kemiskinan dalam alokasi DAU ini menjadi disinsentif untuk penggunaan DAU dan penyusunan APBD yang berpihak pada rakyat miskin.

Sementara itu, dengan mekanisme alokasi DAK yang kini berlaku, juga terlihat tidak ada korelasi antara kinerja penanggulangan kemiskinan dengan DAK yang diterima daerah. Tidak terlihat pula korelasi antara keberpihakan daerah untuk penanggulangan kemiskinan dengan alokasi DAK. Ketiadaan penghargaan dan hukuman atas kinerja dan keberpihakan untuk penanggulangan kemiskinan dalam alokasi DAK ini semakin menjadi disinsentif untuk penyusunan APBD yang berpihak pada rakyat miskin.

8.3 Arah Kebijakan Dana Desa

Kini, dalam dua tahun terakhir, telah lahir skema baru dalam desentralisasi fiskal, yaitu Dana Desa, seiring implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dana desa bertujuan mempercepat penanggulangan kemiskinan langsung di tingkat terbawah, yaitu 74.721 desa yang tersebar di seluruh penjuru Indonesia, sekaligus meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi (*inclusive growth*). Alokasi Dana Desa kepada kabupaten/kota diberikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis, mirip dengan konsep kebutuhan fiskal dalam formula DAU.

Gambar 8.6. Alokasi Dana Desa Menurut Kabupaten-Kota (Dana yang Diterima Per Desa) dan Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten-Kota, 2014-2016



Sumber: perhitungan staf IDEAS

Namun demikian, dari alokasi Dana Desa secara empiris terlihat bahwa tidak ada korelasi yang cukup kuat antara alokasi Dana Desa dengan jumlah penduduk miskin. Dengan membagi alokasi Dana Desa menurut kabupaten-kota sesuai dengan jumlah desa yang dimiliki setiap kabupaten-kota, maka laporan ini mendapatkan rata-rata dana yang diterima setiap desa. Alokasi Dana Desa 2015 untuk 417 kabupaten-kota, menunjukkan bahwa setiap desa rata-rata menerima dana dalam jumlah yang cenderung sama, terlepas dari jumlah penduduk miskin 2014. Alokasi Dana Desa 2016 untuk 429 kabupaten-kota juga menunjukkan pola yang serupa: tidak ada korelasi antara alokasi Dana Desa 2016 dengan jumlah penduduk miskin 2015.

Kesimpulan ini, bahwa setiap desa cenderung menerima dana dalam jumlah yang sama, tidak berubah ketika kita mencoba mengkaitkan alokasi Dana Desa insiden kemiskinan. Alokasi Dana Desa 2015 untuk 417 kabupaten-kota, tidak menunjukkan hubungan dengan tingkat kemiskinan, desa di daerah dengan persentase penduduk miskin yang tinggi menerima dana dalam jumlah yang cenderung sama dengan desa di daerah dengan persentase penduduk miskin yang rendah. Alokasi Dana Desa 2016 untuk 430 kabupaten-kota juga menunjukkan pola yang serupa: tidak ada korelasi antara alokasi Dana Desa 2016 dengan tingkat kemiskinan 2015.

... alokasi Dana Desa lebih ditentukan oleh faktor jumlah desa yang dimiliki daerah, di mana setiap desa cenderung mendapat alokasi lump-sum.

Fakta ini menegaskan bahwa alokasi Dana Desa lebih ditentukan oleh faktor jumlah desa yang dimiliki daerah, di mana setiap desa cenderung mendapat alokasi *lump-sum*. Daftar penerima alokasi Dana Desa terbesar didominasi oleh daerah dengan jumlah desa terbanyak, seperti Kab. Aceh Utara, Kab. Pidie, Kab. Bireun, Kab. Aceh Besar, Kab. Aceh Timur, Kab. Tolikara, Kab. Yahukimo, Kab. Lamongan, Kab. Kebumen, Kab. Bogor, Kab. Cirebon dan Kab. Garut. Dengan demikian, faktor jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis desa dalam prakteknya tidak banyak berpengaruh pada alokasi Dana Desa.

Hal ini sebagian besar bersumber dari fakta bahwa hanya 10% Dana Desa yang dialokasikan menurut formula Dana Desa yaitu jumlah penduduk (25%), jumlah penduduk miskin (35%), luas wilayah (10%) dan indeks kemahalan konstruksi (30%). Sedangkan 90% Dana Desa dialokasikan menurut alokasi dasar yang bersifat sama untuk semua desa. Pemilihan proporsi 90:10 antara alokasi dasar dan formula ini secara sadar ditujukan untuk menghindari kesenjangan yang besar dalam alokasi Dana Desa. Namun jika kebijakan ini terus dilanjutkan, kinerja Dana Desa berpotensi besar akan mengulang kinerja rendah DAU yang tidak berpihak pada akselerasi kesejahteraan masyarakat.

Ke depan, Dana Desa berpotensi besar menjadi salah satu instrument penting pemerintah pusat untuk percepatan penanggulangan kemiskinan di daerah, karena besaran dananya diproyeksikan semakin signifikan menjadi 10% dari total dana Transfer ke Daerah mulai 2017. Bila pada 2015 setiap desa dianggarkan menerima rata-rata Rp 280 juta per desa, maka pada 2019 setiap desa ditargetkan menerima rata-rata Rp 1,5 miliar per desa. Dengan sifatnya sebagai *block grant*, efektifitas Dana Desa akan sangat bergantung pada kualitas perencanaan dan implementasi program di tingkat desa. Maka tantangan terbesar Dana Desa adalah kualitas aparatur desa dan sistem monitoring dan evaluasi kinerja penggunaan Dana Desa. Dengan 74.721 desa yang tersebar di seluruh Indonesia dan rendahnya kapasitas SDM birokrasi desa, menjadi sesuatu yang sangat riskan dan sulit untuk diharapkan dalam

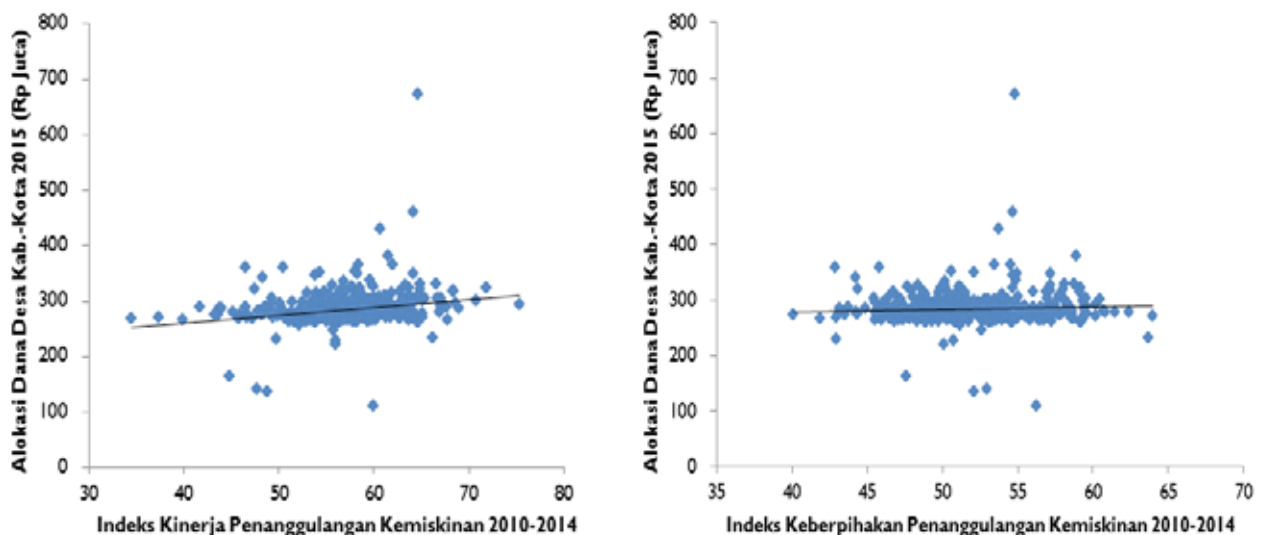
jangka pendek untuk memperbaiki kinerja Dana Desa dengan pendekatan yang bersifat ekstrinsik dan terpusat dari pemerintah pusat.

Laporan ini mengaggas reformasi Dana Desa dengan pendekatan yang bersifat inheren, di mana pemangku kebijakan Desa didorong secara mandiri untuk meningkatkan efektivitas dana yang diterima untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat, khususnya penanggulangan kemiskinan. Hal ini dapat didorong melalui perubahan mekanisme alokasi Dana Desa, yang saat ini *de facto* lebih bersifat *lump sum*, agar ke depan berbasis pada kinerja penanggulangan kemiskinan, bukan sekedar kebutuhan fiskal desa. Desa dengan kinerja tinggi dalam penanggulangan kemiskinan, selayaknya mendapat alokasi dana yang lebih besar. Dengan secara langsung mengkaitkan alokasi Dana Desa dengan kinerja penanggulangan kemiskinan daerah, maka kebutuhan besar dan masif untuk intervensi kapasitas dan monitoring birokrasi desa akan jauh berkurang.

Dengan mekanisme alokasi Dana Desa yang kini berlaku, terlihat bahwa nyaris tidak ada korelasi antara kinerja penanggulangan kemiskinan dengan rata-rata Dana Desa yang diterima setiap. Desa yang berlokasi di daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan yang sangat tinggi menerima Dana Desa dalam jumlah yang tidak jauh berbeda dari desa yang berlokasi di daerah dengan kinerja penanggulangan kemiskinan yang sangat rendah. Kesimpulan yang sama kita dapatkan bila alokasi Dana Desa dihubungkan dengan keberpihakan daerah untuk penanggulangan kemiskinan. Tanpa penghargaan dan hukuman atas kinerja dan keberpihakan untuk penanggulangan kemiskinan, sulit mengharapkan kenaikan kinerja Dana Desa dalam waktu dekat, khususnya untuk peningkatan kesejahteraan rakyat miskin.

Dengan secara langsung mengkaitkan alokasi Dana Desa dengan kinerja penanggulangan kemiskinan daerah, maka kebutuhan besar dan masif untuk intervensi kapasitas dan monitoring birokrasi desa akan jauh berkurang.

Gambar 8.7. Alokasi Dana Desa Menurut Kabupaten-Kota (Dana yang Diterima Per Desa) dan Indeks Penanggulangan Kemiskinan, 2010-2015



Sumber: perhitungan staf IDEAS

BAB IX. ARAH KE DEPAN KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN KABUPATEN - KOTA



Sumber Foto : Dompot Dhuafa

Laporan ini telah menyajikan banyak temuan spasial penting yang berimplikasi signifikan pada upaya penanggulangan kemiskinan. Sebagian daerah memiliki karakteristik kemiskinan yang membuatnya menjadi lebih prioritas untuk mendapat upaya penanggulangan kemiskinan lebih serius dibandingkan daerah lain. Sebagaimana telah disinggung di bagian sebelumnya, laporan ini mengidentifikasi daerah-daerah prioritas untuk penanggulangan kemiskinan.

Pentargetan secara geografis (*geographical targeting*) menjadi penting dalam perencanaan penanggulangan kemiskinan, terutama ketika sumber daya keuangan publik adalah terbatas. Alokasi sumber daya publik lebih banyak ke daerah prioritas melalui *targeting* yang tepat, akan secara signifikan meningkatkan efisiensi dan menurunkan kebocoran dana program penanggulangan kemiskinan.

Dalam laporan ini, daerah prioritas penanggulangan kemiskinan diidentifikasi berdasarkan dua tipologi. *Pertama*, daerah prioritas penanggulangan kemiskinan dengan masalah kemiskinan utama yang bersifat absolut, yaitu daerah dengan ciri utama jumlah penduduk miskin yang sangat besar, umumnya berlokasi di Jawa. *Kedua*, daerah prioritas penanggulangan kemiskinan dengan masalah kemiskinan utama bersifat relatif, yaitu daerah dengan ciri utama tingkat (insiden) kemiskinan yang sangat tinggi, umumnya berlokasi di luar Jawa. Daerah-daerah ini dipandang merupakan daerah yang harus mendapat perhatian lebih besar dalam desain kebijakan penanggulangan kemiskinan nasional.

Pentargetan secara geografis (*geographical targeting*) menjadi penting dalam perencanaan penanggulangan kemiskinan, terutama ketika sumber daya keuangan publik adalah terbatas.

Pembedaan daerah prioritas penanggulangan kemiskinan dalam beberapa kategori yang dilakukan oleh laporan ini, memiliki implikasi yang penting dan signifikan. Setiap daerah prioritas penanggulangan kemiskinan dalam dua tipologi ini memiliki karakteristik yang berbeda, sehingga membutuhkan desain dan jenis intervensi kebijakan yang berbeda pula. Setiap daerah prioritas menghadapi masalah dan tantangan kemiskinan yang berbeda. Karena itu, kebijakan penanggulangan kemiskinan tidak seharusnya didesain secara seragam untuk semua daerah.

9.1 Kesenjangan Kesejahteraan dan Kemiskinan Antar Daerah

Kesenjangan dalam tingkat kesejahteraan antar daerah adalah sangat lebar. Penduduk miskin secara umum sangat terkonsentrasi di Jawa. Pada 2015, kantong kemiskinan nasional terbesar, Kab. Bogor, memiliki penduduk miskin 375 kali lebih banyak dari Kota Sawahlunto, daerah dengan jumlah penduduk miskin terkecil. Dilihat dari intensitas lokasi, penduduk miskin sangat terkonsentrasi di daerah perkotaan. Kota Kupang memiliki kepadatan penduduk miskin 15.164 kali lebih tinggi dari Kab. Malinau. Dari 510 kabupaten-kota, sekitar 77% daerah memiliki kepadatan penduduk miskin di bawah 100 jiwa per km², dengan 38% daerah hanya di bawah 10 jiwa per km².

Sementara itu, derajat kemiskinan antar daerah juga amat timpang. Insiden kemiskinan yang tinggi secara umum dijumpai di luar Jawa yang umumnya adalah daerah tertinggal dan terisolir. Pada 2015, tingkat kemiskinan di Kab. Deiyai 27 kali lebih tinggi dari insiden kemiskinan di Kota Tangerang Selatan. Dari 510 daerah, sekitar 9% daerah memiliki insiden kemiskinan yang rendah, di bawah 5%, namun sekitar 17% daerah memiliki insiden kemiskinan tinggi, di atas 20%, di mana 17 daerah diantaranya memiliki insiden kemiskinan sangat tinggi, di atas 35%. Lebih jauh lagi, indeks kedalaman kemiskinan Kab. Intan Jaya 94 kali lebih tinggi dari Kab. Badung. Sedangkan indeks keparahan kemiskinan Kab. Paniai 363 kali lebih tinggi dari Kota Tarakan.

Tabel. 9.1. Kesenjangan Tingkat Kemiskinan Antar Daerah, 2015

Ukuran Kemiskinan	Kabupaten		Kota	
	Terendah	Tertinggi	Terendah	Tertinggi
Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)	Kab. Tana Tidung (1,4)	Kab. Bogor (487,1)	Kota Sawahlunto (1,3)	Kota Medan (207,5)
Persentase Penduduk Miskin (%)	Kab. Badung (2,33)	Kab. Deiyai (45,74)	Kota Tangerang Selatan (1,69)	Kota Gunungsitoli (25,42)
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	Kab. Badung (0,17)	Kab. Intan Jaya (15,92)	Kota Sawahlunto (0,18)	Kota Sorong (10,68)
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	Kab. Badung (0,02)	Kab. Paniai (7,25)	Kota Jakarta Pusat, Kota Tarakan, Kota Ternate (0,02)	Kota Konawe Kepulauan (1,91)
Kepadatan Penduduk Miskin (Jiwa per Km ²)	Kab. Malinau (0,1)	Kab. Cirebon (318,1)	Kota Tidore Kepulauan (3,2)	Kota Kupang (1.516,4)
Tingkat Biaya Hidup Minimal (Rp / Kapita / Bulan)	Kab. Konawe Selatan (181.796)	Kab. Mimika (597.620)	Kota Kepulauan (240.679)	Konawe Kota Jayapura (763.326)

Sumber: diolah dari BPS

Tantangan terbesar penduduk miskin adalah tingginya biaya hidup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum. Daerah dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi secara umum memiliki tingkat harga komoditas utama yang lebih tinggi. Tingkat biaya hidup minimum di Kota Jayapura 4,2 kali lipat dari tingkat biaya hidup minimum di Kab. Konawe Selatan. Sekitar 11% daerah hanya menghadapi biaya hidup minimum di bawah Rp 250 ribu/kapita/bulan, namun 16% daerah menghadapi biaya hidup minimum di atas Rp 400 ribu/kapita/bulan.

Teori kemiskinan pada umumnya menjelaskan penyebab kemiskinan dengan pendekatan individual dan rumah tangga, seperti model kapabilitas dan modal manusia. Namun kesenjangan kesejahteraan antar daerah seringkali terlalu sulit untuk dijelaskan hanya dengan perbedaan karakteristik individu atau rumah tangga saja. Perbedaan tingkat kesejahteraan antar daerah yang sangat timpang dapat disebabkan oleh perbedaan dalam berbagai faktor yang terentang luas mulai dari faktor sejarah, kultur, kondisi iklim, karunia sumber daya alam, tingkat kesulitan geografis, hingga bias dalam kebijakan pemerintah. Apapun jawabannya, implikasi dari fakta kesenjangan kesejahteraan antar daerah yang sangat lebar ini adalah jelas: strategi penanggulangan kemiskinan yang efektif dan efisien, harus melakukan *targeting* geografis dalam desain kebijakannya.

... strategi penanggulangan kemiskinan yang efektif dan efisien, harus melakukan *targeting* geografis dalam desain kebijakannya.

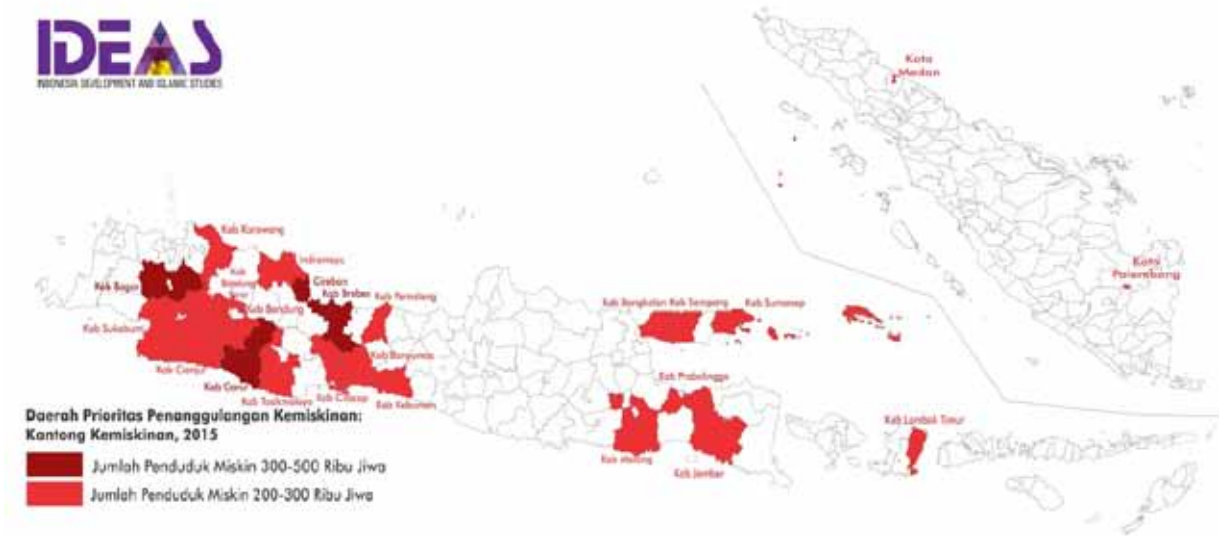
9.2 Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan Absolut

Masalah utama kemiskinan Indonesia hingga kini adalah besarnya jumlah populasi yang berada di bawah garis kemiskinan. Prioritas kebijakan nasional masih diletakkan pada dimensi kemiskinan ini. Daerah prioritas penanggulangan kemiskinan yang pertama karena itu adalah daerah dengan ciri utama besarnya jumlah penduduk miskin. Kantong kemiskinan nasional secara umum sangat terkonsentrasi di Jawa dan daerah perkotaan.

Untuk mengidentifikasi kantong kemiskinan nasional, laporan ini mengajukan beberapa indikator utama. Indikator pertama yang umum digunakan adalah daerah dengan jumlah penduduk miskin terbanyak (Gambar 9.1). Sebagian kecil penduduk miskin tersebar di wilayah yang sangat luas di luar Jawa. Dari 510 daerah pada 2015, tercatat 345 daerah, atau sekitar 68% daerah, memiliki penduduk miskin di bawah 50 ribu orang, dan menjadi rumah bagi 7,6 juta orang miskin atau 26,7% dari total penduduk miskin. Dari 345 daerah ini, 65 daerah diantaranya hanya memiliki penduduk miskin di bawah 10 ribu orang, dan menjadi rumah bagi 427 ribu penduduk miskin atau hanya setara 1,5% total penduduk miskin.

Sebagian besar penduduk miskin terkonsentrasi di wilayah yang relatif sempit di Jawa, yang hanya 7% dari total wilayah Indonesia. Laporan ini mencatat 24 daerah sebagai kantong kemiskinan nasional pada 2015, yaitu daerah dengan penduduk miskin di atas 200 ribu orang (Tabel 9.2). Jumlah penduduk miskin 24 daerah kantong kemiskinan nasional ini 6,3 juta orang, setara 21,9% dari total penduduk miskin. Jika kita mengambil batas 100 ribu orang, maka terdapat 91 daerah kantong kemiskinan yang menjadi rumah bagi 15,6 juta orang miskin, setara 54,6% dari total penduduk miskin.

Gambar 9.1. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan Nasional, 2015



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Dari 24 daerah kantong kemiskinan nasional ini seluruhnya berlokasi di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur ...

Dari 24 daerah kantong kemiskinan nasional ini seluruhnya berlokasi di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur, kecuali Kab. Lombok Timur, Kota Medan dan Kota Palembang. Diantara 24 daerah ini, tercatat 4 daerah memiliki jumlah penduduk miskin tertinggi, 300-500 ribu jiwa, yaitu Kab. Bogor, Kab. Brebes, Kab. Garut dan Kab. Cirebon. Program penanggulangan kemiskinan yang berfokus pada 24 daerah ini, berpotensi menurunkan jumlah penduduk miskin nasional hingga 21,9%. Sedangkan jika berfokus pada 91 daerah dengan penduduk miskin di atas 100 ribu orang, yang seluruhnya berlokasi di Jawa, Sumatera dan Nusa Tenggara Barat, maka berpotensi menurunkan jumlah penduduk miskin nasional hingga 54,6%.

Indikator lain yang laporan ini tawarkan untuk mengidentifikasi kantong kemiskinan adalah daerah dengan jumlah penduduk miskin yang besar dengan penimbang tingkat kemiskinan yang tinggi (Gambar 9.2). Dengan indikator ini dapat ditangkap dua dimensi kemiskinan sekaligus yaitu jumlah dan insiden kemiskinan yang signifikan. Daerah dengan dua karakteristik ini dipandang sebagai daerah dengan prioritas lebih tinggi dibandingkan daerah yang merupakan kantong kemiskinan saja.

Tabel 9.2. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan Nasional, 2015 (Ribu Jiwa)

No.	Jumlah Penduduk Miskin 300-500 Ribu Jiwa	Ribu Jiwa	No.	Jumlah Penduduk Miskin 200-300 Ribu Jiwa	Ribu Jiwa
1	Kab. Bogor	487,1	1	Kab. Malang	292,9
2	Kab. Brebes	352,0	2	Kab. Banyumas	285,9
3	Kab. Garut	325,7	3	Kab. Bandung	281,0
4	Kab. Cirebon	313,2	4	Kab. Cianjur	273,9
			5	Kab. Jember	269,5
			6	Kab. Indramayu	253,1
			7	Kab. Cilacap	243,5
			8	Kab. Kebumen	241,9
			9	Kab. Sampang	240,4
			10	Kab. Probolinggo	237,0
			11	Kab. Pemasang	235,5
			12	Kab. Karawang	235,0
			13	Kab. Lombok Timur	222,2
			14	Kab. Sukabumi	217,9
			15	Kab. Sumenep	216,8
			16	Kab. Bangkalan	216,2
			17	Kab. Tasikmalaya	208,1
			18	Kota Medan	207,5
			19	Kab. Bandung Barat	205,7
			20	Kota Palembang	203,1

Sumber: diolah dari BPS

Pada 2015 tercatat 19 daerah memiliki penduduk miskin di atas 150 ribu jiwa dan di saat yang sama juga menghadapi tingkat kemiskinan yang tinggi (Tabel 9.3). Diantara 19 daerah ini, tercatat 9 daerah merupakan kantong kemiskinan yang telah diidentifikasi sebelumnya, yaitu memiliki penduduk miskin di atas 200 ribu jiwa, namun ternyata juga memiliki insiden kemiskinan yang tinggi, di atas 15%, yaitu Kab. Brebes, Kab. Banyumas, Kab. Kebumen, Kab. Sampang, Kab. Probolinggo, Kab. Pemasang, Kab. Lombok Timur, Kab. Sumenep dan Kab. Bangkalan.

Dari 19 daerah kantong kemiskinan dengan insiden kemiskinan tinggi ini, seluruhnya berlokasi di Jawa Tengah, Jawa Timur, Yogyakarta dan Lampung kecuali Kab. Lombok Timur. Dari fakta ini terlihat bahwa daerah kantong kemiskinan di Jawa Barat, yang telah diidentifikasi sebelumnya, menghadapi masalah yang lebih ringan karena tidak menghadapi masalah tingginya angka kemiskinan. Dengan angka kemiskinan yang relatif rendah, meski jumlah penduduk miskin adalah besar, namun kemiskinan bukanlah fenomena umum

Dari 19 daerah kantong kemiskinan dengan insiden kemiskinan tinggi ini, seluruhnya berlokasi di Jawa Tengah, Jawa Timur, Yogyakarta dan Lampung ...

Tabel 9.3. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan dengan Tingkat Kemiskinan Tinggi, 2015

No.	Daerah	Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)	Persentase Miskin / P0 (%)	Penduduk
Daerah dengan Jumlah Penduduk Miskin 200-350 ribu Jiwa dan P0 > 15%				
1	Kab. Brebes	352,0	19,79	
2	Kab. Banyumas	285,9	17,52	
3	Kab. Kebumen	241,9	20,44	
4	Kab. Sampang	240,4	25,69	
5	Kab. Probolinggo	237,0	20,82	
6	Kab. Pemasang	235,5	18,30	
7	Kab. Lombok Timur	222,2	19,14	
8	Kab. Sumenep	216,8	20,20	
9	Kab. Bangkalan	216,2	22,57	
Daerah dengan Jumlah Penduduk Miskin 150-200 ribu Jiwa dan P0 > 15%				
1	Kab. Tuban	196,6	17,08	
2	Kab. Bojonegoro	194,0	15,71	
3	Kab. Lamongan	182,6	15,38	
4	Kab. Purbalingga	176,5	19,70	
5	Kab. Lampung Timur	170,1	16,91	
6	Kab. Wonosobo	166,4	21,45	
7	Kab. Banjarnegara	165,4	18,37	
8	Kab. Bantul	160,2	16,33	
9	Kab. Lampung Selatan	157,7	16,27	
10	Kab. Gunung Kidul	155,0	21,73	

Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

9.3 Aglomerasi, Kawasan Metropolitan dan Kemiskinan

Di Indonesia, kesenjangan yang lebar antara Jawa dan Luar Jawa, kota dan desa, sektor industri-modern dan sektor pertanian-tradisional, telah terjadi sejak awal pembangunan. Jakarta sebagai pusat ekonomi dan politik nasional, pada 2014, dengan populasi hanya 4% dari total penduduk menguasai hingga 16,5% ekonomi nasional. Supremasi Jawa dan pertumbuhan kota yang sangat pesat telah menjadi faktor penarik (*pull factor*) terkuat bagi migrasi, dan ketertinggalan luar Jawa dan kemiskinan desa menjadi faktor pendorongnya (*push factor*). Keuntungan ekonomi dari mengumpulkannya aktivitas komersial membuat kota inti berkembang ke wilayah sekitarnya, menciptakan kawasan aglomerasi. Masuknya migran secara masif telah mendorong pertumbuhan

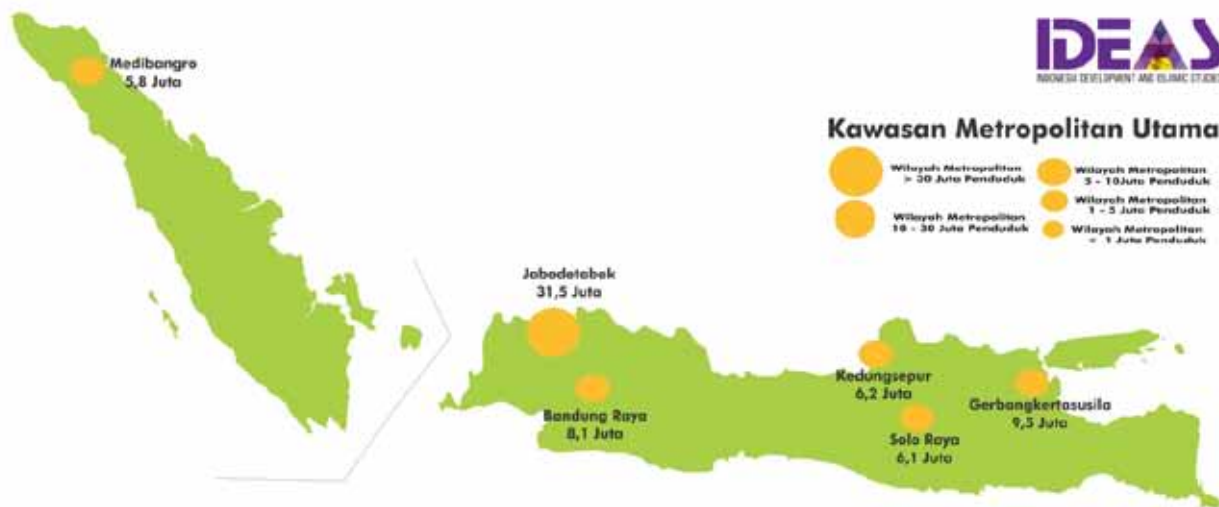
Analisis lebih jauh terhadap kantong kemiskinan nasional menunjukkan bahwa terdapat keterkaitan antara aglomerasi, pertumbuhan kawasan metropolitan dan kemiskinan.

kota inti menjadi metropolitan dan menciptakan wilayah aglomerasi di sekitarnya, namun dengan kecenderungan tanpa perencanaan (*urban sprawl*).

Dari 20 kota metropolitan-aglomerasi yang diidentifikasi dalam laporan ini, tercatat mengalami pertumbuhan populasi 2,15% per tahun sepanjang 2005-2014, jauh di atas pertumbuhan populasi daerah pedesaan (kabupaten non aglomerasi) yang hanya 1,31% per tahun.

Analisis lebih jauh terhadap kantong kemiskinan nasional menunjukkan bahwa terdapat keterkaitan antara aglomerasi, pertumbuhan kawasan metropolitan dan kemiskinan. Pada 2015, rata-rata tingkat kemiskinan 20 wilayah aglomerasi yang diidentifikasi dalam laporan ini, adalah moderat, yaitu 8,07%, namun menyimpan 8 juta penduduk miskin, setara 28,2% dari total penduduk miskin. Wilayah aglomerasi terbesar, yaitu Jabodetabek dengan 31,5 juta penduduk, memiliki 1,7 juta penduduk miskin dengan kantong-kantong kemiskinan yang ekstensif. Kantong kemiskinan di Jabodetabek, dengan penduduk miskin di atas 100 ribu jiwa, berturut-turut adalah Kab Bogor, Kab. Tangerang, Kab. Bekasi, Kota Bekasi, Kota Jakarta Utara dan Kota Tangerang.

Gambar 9.3. Aglomerasi dan Kemiskinan: Kawasan Metropolitan Utama, 2015



Sumber: Analisis staf IDEAS

Pola serupa, di mana kawasan metropolitan gagal menyebarkan kesejahteraan ke wilayah sekitarnya, juga terjadi di wilayah aglomerasi utama lainnya di Jawa seperti Gerbangkertasusila (9,6 juta), Bandung Raya (8,2 juta), Kedungsepur (6,3 juta), Solo Raya (6,2 juta) dan Kartamantul (2,6 juta). Wilayah-wilayah aglomerasi ini juga memiliki kantong-kantong kemiskinan yang ekstensif, daerah dengan penduduk miskin di atas 100 ribu jiwa, seperti Kab. Bandung, Kab. Bandung Barat, Kota Bandung (Bandung Raya), Kab. Grobogan, Kab. Demak, Kab. Kendal (Kedungsepur), Kab. Klaten, Kab. Sragen, Kab. Wonogiri, Kab. Boyolali, Kab. Karanganyar (Solo Raya), Kab. Bangkalan, Kab. Lamongan, Kab. Gresik, Kota Surabaya, Kab. Sidoarjo, Kab. Mojokerto (Gerbangkertasusila), serta Kab. Bantul, Kab. Sleman (Kartamantul).

Pola pembangunan kawasan metropolitan terlihat bersifat padat modal dan bias ke kelas atas dan menengah. Pertumbuhan inklusif dan *trickle down effect* tidak terjadi, kesejahteraan tidak menetes ke bawah. Kemajuan pesat fisik kota dan dinamisnya aktivitas ekonomi komersial telah menarik masuk jutaan migran, namun hanya tenaga kerja terdidik dan terlatih yang mampu bertahan di kota inti. Intensitas lahan dan kerasnya persaingan akan sumber daya, membuat kelompok miskin hanya dapat bertahan di daerah kumuh di pinggiran kota inti dan bahkan tersingkir ke daerah sekitar.

Tabel 9.4. Daerah Aglomerasi dan Kemiskinan: Kantong Kemiskinan di Kawasan Metropolitan, 2015

No.	Daerah	Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa)	Tingkat Kemiskinan / PO (%)
Daerah Aglomerasi dengan Jumlah Penduduk Miskin di atas 500 Ribu Jiwa			
1	Jabodetabek – Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi	1.651,0	5,24
2	Gerbangkertasusila – Gresik, Bangkalan, Mojokerto, Surabaya, Sidoarjo, Lamongan	993,0	10,39
3	Solo Raya – Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Klaten, Sragen	787,7	12,76
4	Bandung Raya – Bandung, Bandung Barat, Cimahi	634,9	7,75
5	Kedungsepur – Kendal, Demak, Ungaran, Semarang, Salatiga, Purwodadi	630,9	10,05
6	Mataram Raya – Mataram, Lombok	602,5	17,81
Daerah Aglomerasi dengan Jumlah Penduduk Miskin di bawah 500 Ribu Jiwa			
1	Patungraya Agung – Palembang, Betung, Indralaya, Kayu Agung	496,8	13,87
2	Mebidangro – Medan, Binjai, Deliserdang, Karo	473,5	8,04
3	Bandar Lampung Raya – Bandar Lampung, Pesawaran, Lampung Selatan, Pringsewu, Metro	395,7	13,56
4	Kartamantul – Yogyakarta, Sleman, Bantul	307,2	11,97
5	Mamminasata – Makassar, Maros, Sungguminasa, Takalar	189,9	6,81
6	Pekansikawan – Pekanbaru, Siak, Kampar, Pelalawan	178,3	6,73
7	Serang Raya – Serang, Cilegon	132,1	5,23
8	Samarinda Raya – Samarinda, Bontang, Balikpapan, Kutai	122,2	5,31
9	Batam Raya – Batam, Tanjung Pinang, Karimun	94,0	5,86
10	Banjarbakula – Banjarmasin, Banjar, Banjar Baru, Barito Kuala, Tanah Laut	90,4	4,33
11	Palapa – Padang, Pariaman, Padang Pariaman	84,9	6,10
12	Sarbagita – Denpasar, Badung, Gianyar, Tabanan	82,3	3,39
13	Bimindo – Bitung, Minahasa Utara, Manado	54,1	6,53
14	Malang Raya – Malang, Batu	48,5	4,62

Sumber: Analisis staf IDEAS

... pola relokasi kemiskinan dari kota inti ke daerah satelit di sekitarnya ini, telah terlihat pula di daerah perkotaan dan pusat pertumbuhan baru di luar Jawa ... Kawasan metropolitan baru ini mengulang kegagalan kawasan metropolitan utama di Jawa yang gagal menyebarkan kesejahteraan ke wilayah sekitarnya.

Yang mengkhawatirkan, pola relokasi kemiskinan dari kota inti ke daerah satelit di sekitarnya ini, telah terlihat pula di daerah perkotaan dan pusat pertumbuhan baru di luar Jawa. Wilayah aglomerasi baru yang tumbuh dengan cepat di luar Jawa juga menghasilkan kantong-kantong kemiskinan yang ekstensif. Daerah dengan jumlah penduduk miskin di atas 100 ribu jiwa di kawasan aglomerasi luar Jawa ini pada 2015 adalah Kota Medan, Kab. Langkat (Mebidangro), Kota Palembang, Kab. Ogan Komering Ilir, Kab. Banyuasin (Patungraya Agung), Kab. Lampung Selatan, Kota Bandar Lampung (Bandar Lampung Raya), serta Kab. Lombok Timur, Kab. Lombok Tengah, Kab. Lombok Barat (Mataram Raya). Kawasan metropolitan baru ini mengulang kegagalan kawasan metropolitan utama di Jawa yang gagal menyebarkan kesejahteraan ke wilayah sekitarnya.

Gambar 9.4. Aglomerasi dan Kemiskinan: Kawasan Metropolitan Baru, 2015



Sumber: Analisis staf IDEAS

Dari fakta masifnya kemiskinan metropolitan dan kawasan aglomerasi, laporan ini mengembangkan indikator baru kemiskinan, yaitu kepadatan penduduk miskin. Dari indikator baru ini, per 2015, terlihat bahwa daerah dengan intensitas penduduk miskin yang sangat tinggi (di atas 250 jiwa per km²) hampir seluruhnya berlokasi di Jawa. Laporan ini mengidentifikasi 23 daerah dengan kepadatan penduduk miskin tertinggi, di atas 500 jiwa per km², yang seluruhnya adalah daerah perkotaan dan didominasi kota-kota di Jawa. Diantara 23 kota ini, tercatat 3 kota memiliki kepadatan penduduk miskin di atas 1.000 jiwa per km², berturut-turut yaitu Kota Kupang, Kota Surakarta, dan Kota Yogyakarta.

Secara menarik terlihat bahwa daerah dengan intensitas penduduk miskin tertinggi di Indonesia ditemukan di luar Jawa, yaitu Kota Kupang. Namun intensitas penduduk miskin paling banyak ditemukan di kawasan Jabodetabek, berturut-turut yaitu Kota Jakarta Utara, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bekasi, Kota Bogor, Kota Tangerang dan Kota Jakarta Timur. Kota-kota inti di wilayah aglomerasi lain juga menunjukkan kecenderungan serupa, menghasilkan intensitas kemiskinan yang sangat tinggi, seperti Kota Surakarta, Kota Yogyakarta, Kota Medan, Kota Mataram, Kota Bandung dan Kota Palembang. Temuan ini secara umum menegaskan bahwa pembangunan perkotaan di Indonesia gagal menghasilkan pertumbuhan inklusif, dengan Jakarta sebagai kota inti termaju justru memproduksi dan merelokasi penduduk miskin paling masif.

... pembangunan perkotaan di Indonesia gagal menghasilkan pertumbuhan inklusif, dengan Jakarta sebagai kota inti termaju justru memproduksi dan merelokasi penduduk miskin paling masif.

Gambar 9.5. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Padat Kemiskinan dan Rawan Sosial, 2015



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Tabel 9.5. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Padat Kemiskinan dan Rawan Sosial, 2015 (Jiwa per Km²)

No.	Kepadatan Penduduk Miskin 1.000-1.500 Jiwa per Km ²	Jiwa per Km ²	No.	Kepadatan Penduduk Miskin 500-1.000 Jiwa per Km ²	Jiwa per Km ²
1	Kota Kupang	1.516,4	1	Kota Cimahi	868,3
2	Kota Surakarta	1.210,6	2	Kota Cirebon	848,5
3	Kota Yogyakarta	1.107,7	3	Kota Medan	783,0
			4	Kota Mataram	763,5
			5	Kota Jakarta Utara	735,8
			6	Kota Jakarta Pusat	725,5
			7	Kota Jakarta Barat	718,4
			8	Kota Bekasi	711,0
			9	Kota Bandung	680,5
			10	Kota Magelang	678,7
			11	Kota Bogor	668,4
			12	Kota Tangerang	666,5
			13	Kota Tasikmalaya	622,3
			14	Kota Tebing Tinggi	606,5
			15	Kota Sukabumi	576,2
			16	Kota Palembang	550,1
			17	Kota Jambi	536,0
			18	Kota Pekalongan	532,6
			19	Kota Tegal	511,6
			20	Kota Jakarta Timur	500,3

Sumber: Analisis staf IDEAS

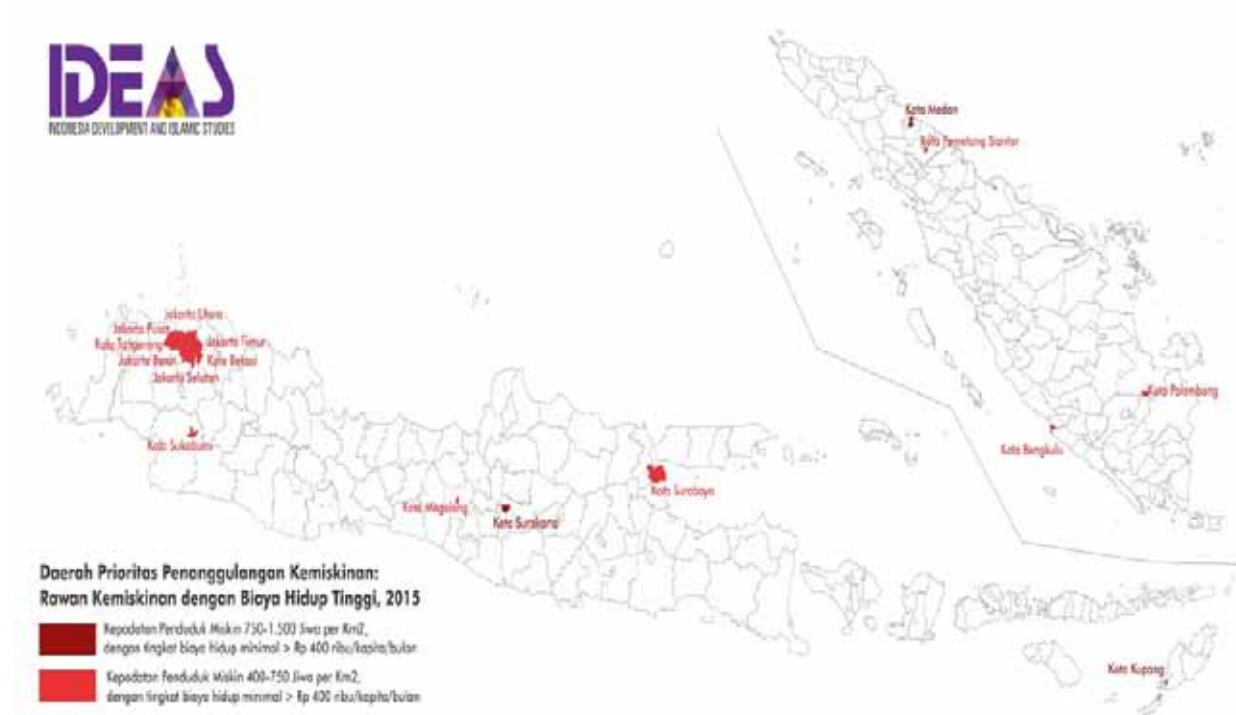
Lebih jauh, laporan ini menawarkan indikator lain untuk mengidentifikasi daerah prioritas terkait intensitas penduduk miskin ini yaitu kepadatan penduduk miskin yang tinggi dengan penimbang tingkat biaya hidup minimum yang juga tinggi. Dengan indikator ini dapat ditangkap dua dimensi kemiskinan sekaligus yaitu intensitas penduduk miskin dan biaya hidup yang signifikan. Daerah metropolitan yang memiliki intensitas penduduk miskin yang tinggi, umumnya juga ditandai dengan biaya hidup yang mahal. Sektor informal kota kemudian menjadi fenomena yang menjelaskan mengapa kelompok miskin ini mampu bertahan di kawasan metropolitan. Daerah dengan dua karakteristik di atas dipandang memiliki prioritas lebih tinggi dibandingkan daerah dengan kepadatan penduduk miskin yang tinggi saja.

Dari indikator baru ini, per 2015, terlihat bahwa daerah dengan intensitas penduduk miskin yang sangat tinggi (di atas 450 jiwa per km²) dan di saat yang sama juga memiliki tingkat biaya hidup minimum yang juga tinggi (di atas Rp 400.000,-/kapita/bulan), didominasi kota-kota di Jawa. Laporan ini mengidentifikasi 16 kota dengan intensitas penduduk miskin dan biaya hidup yang tertinggi, di mana 12 kota diantaranya telah diidentifikasi sebelumnya. Dengan kata lain, 12 kota ini, seperti Kota Kupang, menghadapi masalah lebih berat dibandingkan 11 kota lain, seperti Kota Yogyakarta, yang tidak menghadapi biaya hidup mahal.

Secara menarik, daerah dengan intensitas penduduk miskin tertinggi dan biaya hidup minimum termahal kembali paling banyak ditemukan di kawasan Jabodetabek, berturut-turut yaitu Kota Jakarta Utara, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bekasi, Kota Tangerang, Kota Jakarta Timur dan Kota Jakarta Selatan. Temuan ini menguatkan temuan sebelumnya dan menjadi catatan penting bagi penanggulangan kemiskinan kota ke depan, khususnya di kawasan metropolitan.

... daerah dengan intensitas penduduk miskin tertinggi dan biaya hidup minimum termahal kembali paling banyak ditemukan di kawasan Jabodetabek ...

Gambar 9.6. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Padat Kemiskinan dengan Biaya Hidup Tinggi, 2015



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Tabel 9.6. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Padat Kemiskinan dengan Biaya Hidup Tinggi, 2015

No.	Daerah	Kepadatan Penduduk Miskin (Orang per Km ²)	Garis Kemiskinan (Rp/ Kapita/Bulan)
Daerah dengan Kepadatan Penduduk Miskin 750 – 1.500 Jiwa per Km ² , dengan Tingkat Biaya Hidup Minimal Rp 400 Ribu / Kapita / Bulan			
1	Kota Kupang	1.516,4	455.924
2	Kota Surakarta	1.210,6	406.840
3	Kota Medan	783,0	420.208
Daerah dengan Kepadatan Penduduk Miskin 450 - 750 Jiwa per Km ² , dengan Tingkat Biaya Hidup Minimal Rp 400 Ribu / Kapita / Bulan			
1	Kota Jakarta Utara	735,8	423.828
2	Kota Jakarta Pusat	725,5	484.526
3	Kota Jakarta Barat	718,4	408.818
4	Kota Bekasi	711,0	497.343
5	Kota Magelang	678,7	405.228
6	Kota Tangerang	666,5	455.228
7	Kota Sukabumi	576,2	421.908
8	Kota Palembang	550,1	431.242
9	Kota Jakarta Timur	500,3	412.515
10	Kota Bengkulu	489,8	494.825
11	Kota Jakarta Selatan	482,8	567.685
12	Kota Surabaya	472,7	418.930
13	Kota Pematang Siantar	463,5	403.918

Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Kemiskinan metropolitan adalah wajah dualisme pembangunan: sektor formal yang modern, terorganisir, berskala besar, padat modal dan memberi pendapatan tinggi bagi pemilik dan pekerjanya, berjalan beriringan namun tanpa keterkaitan dengan sektor informal yang tradisional, tidak terorganisir, berskala kecil, padat karya dan memberi pendapatan rendah bagi pemilik dan pekerjanya. Perencanaan dan kebijakan pembangunan, gagal mengakomodasi dan mengintegrasikan penduduk miskin dan sektor informal kota dalam sebuah strategi yang komprehensif. Dinamika pembangunan kota yang sangat didorong kekuatan modal, cenderung hanya berpihak pada kelompok kaya dan sektor formal. Penduduk miskin dan sektor informal kota cenderung termarginalkan, mendapat diskriminasi terhadap hak-hak warga negara, akses yang terbatas terhadap fasilitas dan layanan publik, dan bahkan sering mendapat kekerasan dari negara atas nama pembangunan seperti pengusiran dan penggusuran paksa.

9.4 Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan Relatif

Selain besarnya jumlah penduduk miskin, masalah utama kemiskinan spasial di Indonesia adalah insiden kemiskinan yang sangat tinggi, yang umumnya berlokasi di luar Jawa. Daerah-daerah di luar Jawa secara umum memiliki jumlah penduduk miskin yang sedikit dan kepadatan penduduk miskin yang rendah, namun mereka umumnya ditandai dengan tingkat kemiskinan yang sangat tinggi. Dengan kata lain, kemiskinan adalah fenomena umum di daerah-daerah tersebut. Dengan sebagian besar penduduk berada di bawah garis kemiskinan, secara umum daerah-daerah ini adalah daerah rawan kemiskinan.

Prioritas kebijakan nasional telah diarahkan pada dimensi kemiskinan ini sejak lama, namun hingga kini permasalahan ini masih jauh dari selesai. Daerah prioritas penanggulangan kemiskinan yang berikutnya karena itu adalah daerah dengan ciri utama tingginya insiden kemiskinan yang dialami suatu daerah. Daerah dengan karakteristik kemiskinan seperti ini secara umum berlokasi di luar Jawa dan daerah pedesaan, khususnya di kawasan Timur Indonesia.

Indikator yang umum digunakan untuk mengidentifikasi daerah prioritas penanggulangan kemiskinan relatif ini adalah daerah dengan tingkat kemiskinan (*head count index – P0*) tertinggi. Secara menarik, terdapat korelasi yang sangat kuat antara tingginya insiden kemiskinan dengan tingginya indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan. Karena itu, dengan mengidentifikasi seluruh daerah dengan insiden kemiskinan yang tinggi sebagai daerah prioritas, laporan ini seolah telah menggunakan indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan sebagai penimbang.

Pada 2015 tercatat 43 daerah yang memiliki insiden kemiskinan yang sangat tinggi, antara 27-45%, dan di saat yang sama juga memiliki indeks kedalaman kemiskinan yang tinggi, rata-rata di atas 4,00, dan indeks keparahan kemiskinan yang juga tinggi, rata-rata di atas 1,50. Secara umum 43 daerah ini adalah daerah pedesaan (kabupaten) dan berlokasi di kawasan Timur Indonesia yaitu Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku.

... terdapat korelasi yang sangat kuat antara tingginya insiden kemiskinan dengan tingginya indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan.

Diantara 43 daerah ini, tercatat 12 kabupaten memiliki persentase penduduk miskin tertinggi, 37-45%, dan di saat yang sama juga memiliki indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan yang juga sangat tinggi, seluruhnya berlokasi di Papua dan Papua Barat, yaitu Kab. Deiyai, Kab. Lanny Jaya, Kab. Intan Jaya, Kab. Yahukimo, Kab. Jayawijaya, Kab. Supiori, Kab. Puncak, Kab. Puncak Jaya, Kab. Paniai (Papua), serta Kab. Tambrau, Kab. Manokwari Selatan, dan Kab. Teluk Wondama (Papua Barat).

Gambar 9.7. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Insiden, Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan Tertinggi, 2015



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Tabel 9.7. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Insiden, Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan Tertinggi, 2015

No.	Daerah	Persentase Penduduk Miskin (P0)	Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)
Daerah dengan P0 37-45%, dan dengan P1 dan P2 yang juga Sangat Tinggi				
1	Kab. Deiyai	45,74	14,53	6,17
2	Kab. Lanny Jaya	41,97	11,86	4,66
3	Kab. Intan Jaya	41,34	15,92	6,96
4	Kab. Yahukimo	41,26	8,55	2,46
5	Kab. Jayawijaya	39,48	10,36	4,39
6	Kab. Supiori	39,25	11,44	4,21
7	Kab. Puncak	38,74	7,07	1,72
8	Kab. Manokwari Selatan	38,53	6,12	4,40
9	Kab. Tambrauw	38,11	7,65	2,10
10	Kab. Puncak Jaya	37,45	6,59	1,70
11	Kab. Teluk Wondama	37,44	12,47	5,36
12	Kab. Paniai	37,43	14,72	7,25
Daerah dengan P0 27-37%, dan dengan P1 dan P2 yang juga Tinggi				
1	Kab. Teluk Bintuni	36,66	13,19	6,38
2	Kab. Sumba Tengah	36,22	6,10	1,34
3	Kab. Yalimo	35,88	4,75	1,06
4	Kab. Mamberamo Tengah	35,54	2,85	0,41
5	Kab. Maybrat	35,31	7,18	2,14
6	Kota Sorong	34,33	10,68	0,76
7	Kab. Lombok Utara	34,13	7,50	2,61
8	Kab. Kepulauan Meranti	34,08	6,63	2,03
9	Kab. Tolikara	34,00	11,30	4,52
10	Kab. Sorong	33,35	7,28	2,38
11	Kab. Sabu Raijua	33,17	6,13	1,81
12	Kab. Nias Utara	32,62	5,84	1,60
13	Kab. Sumba Timur	31,74	5,35	1,40
14	Kab. Maluku Barat Daya	31,58	5,77	1,50
15	Kab. Pegunungan Bintang	31,55	6,61	2,35
16	Kab. Waropen	31,41	7,68	2,60
17	Kab. Timor Tengah Selatan	31,12	6,19	1,74
18	Kab. Sumba Barat	30,56	4,88	1,19
19	Kab. Rote Ndao	30,49	6,93	2,13
20	Kab. Sumba Barat Daya	30,01	4,75	1,12
21	Kab. Nias Barat	29,96	5,79	1,72

22	Kab. Mamberamo Raya	29,71	8,34	2,99
23	Kab. Maluku Tenggara Barat	29,17	4,27	0,90
24	Kab. Dogiyai	29,10	7,72	3,00
25	Kab. Manggarai Timur	28,64	4,72	1,09
26	Kab. Kepulauan Aru	28,64	5,42	1,48
27	Kab. Asmat	28,48	4,84	1,18
28	Kab. Yapen Waropen	27,70	8,81	3,77
29	Kab. Fakfak	27,51	5,63	1,99
30	Kab. Biak Numfor	27,23	5,78	1,85
31	Kab. Lembata	27,13	5,55	1,59

Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

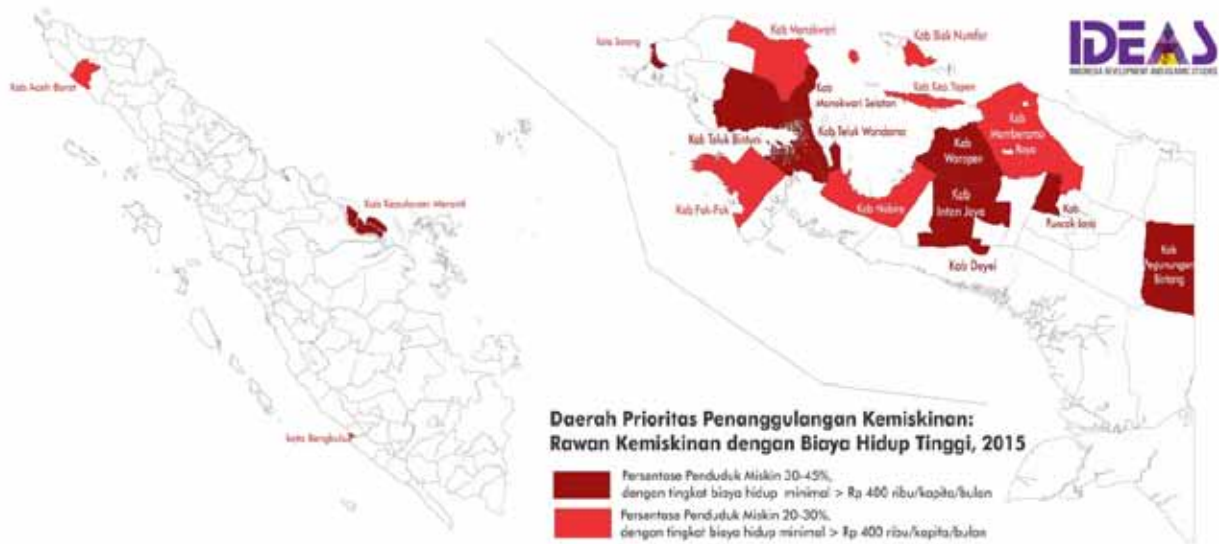
Indikator berikutnya yang digagas laporan ini untuk mengidentifikasi daerah prioritas penanggulangan kemiskinan relatif adalah daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi, dengan penimbang adalah tingkat biaya hidup minimum. Daerah dengan insiden kemiskinan dan biaya hidup tinggi, seperti Kab. Deiyai, dipandang memiliki masalah lebih berat, dan membutuhkan sumber daya lebih besar, dibandingkan daerah dengan insiden kemiskinan tinggi saja, seperti Kab. Lanny Jaya.

Pada 2015, terdapat 18 daerah dengan insiden kemiskinan tinggi, antara 20-45%, sekaligus menghadapi tingkat biaya hidup minimum yang juga tinggi, di atas Rp 400 ribu/kapita/bulan. Secara menarik, 18 daerah ini seluruhnya berlokasi di Papua dan Sumatera. Dengan kata lain, daerah dengan insiden kemiskinan tertinggi di Nusa Tenggara Timur dan Maluku yang telah diidentifikasi sebelumnya, tidak menghadapi masalah tingkat biaya hidup minimum yang mahal.

Dari 18 daerah ini, 14 daerah diantaranya telah diidentifikasi sebelumnya. Dengan kata lain, 14 daerah ini menghadapi masalah kemiskinan yang tinggi dalam 4 dimensi sekaligus, yaitu insiden kemiskinan, kedalaman kemiskinan, keparahan kemiskinan dan standar biaya hidup minimum.

... 14 daerah ini menghadapi masalah kemiskinan yang tinggi dalam 4 dimensi sekaligus, yaitu insiden kemiskinan, kedalaman kemiskinan, keparahan kemiskinan dan standar biaya hidup minimum.

Gambar 9.8. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Rawan Kemiskinan dengan Biaya Hidup Tinggi, 2015



Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

Diantara 18 daerah ini, tercatat 10 daerah memiliki persentase penduduk miskin tertinggi, 30-45%, dan di saat yang sama juga memiliki tingkat biaya hidup minimum yang juga tinggi, seluruhnya berlokasi di Papua dan Papua Barat, kecuali Kab. Kepulauan Meranti (Riau), yaitu Kab. Deiyai, Kab. Intan Jaya, Kab. Puncak Jaya, Kab. Pegunungan Bintang, Kab. Waropen (Papua), Kab. Manokwari Selatan, Kab. Teluk Wondama, Kab. Teluk Bintuni, Kota Sorong (Papua Barat).

Tabel 9.8. Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan: Rawan Kemiskinan dengan Biaya Hidup Tinggi, 2015

No.	Daerah	Persentase Penduduk Miskin / P0 (%)	Garis Kemiskinan (Rp/ Kapita/Bulan)
Daerah dengan Persentase Penduduk Miskin 30 – 45 %, dengan Tingkat Biaya Hidup Minimal Rp 400 Ribu / Kapita / Bulan			
1	Kab. Deiyai	45,74	483.206
2	Kab. Intan Jaya	41,34	501.749
3	Kab. Manokwari Selatan	38,53	530.286
4	Kab. Puncak Jaya	37,45	497.583
5	Kab. Teluk Wondama	37,44	446.542
6	Kab. Teluk Bintuni	36,66	541.295
7	Kota Sorong	34,33	506.558
8	Kab. Kepulauan Meranti	34,08	403.535
9	Kab. Pegunungan Bintang	31,55	405.665
10	Kab. Waropen	31,41	536.760
Daerah dengan Persentase Penduduk Miskin 20 – 30 %, dengan Tingkat Biaya Hidup Minimal Rp 400 Ribu / Kapita / Bulan			
1	Kab. Mamberamo Raya	29,71	569.859
2	Kab. Yapen Waropen	27,70	512.934
3	Kab. Fakfak	27,51	433.491
4	Kab. Biak Numfor	27,23	466.074
5	Kab. Manokwari	25,28	502.049
6	Kab. Nabire	24,37	486.456
7	Kab. Aceh Barat	21,46	424.227
8	Kota Bengkulu	21,14	494.825

Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari BPS

9.5 Kebijakan Prioritas untuk Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan

Laporan ini telah mengidentifikasi dua tipologi daerah prioritas untuk penanggulangan kemiskinan yaitu daerah dengan ciri utama jumlah penduduk miskin yang sangat besar dan umumnya berlokasi di Jawa, serta daerah dengan ciri utama tingkat (insiden) kemiskinan yang sangat tinggi dan umumnya berlokasi di luar Jawa. Laporan ini berargumen bahwa karakteristik kemiskinan daerah prioritas ini sangat berbeda, dan karena itu membutuhkan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berbeda.

Kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di kantong kemiskinan nasional berfokus pada penciptaan pertumbuhan inklusif. Penduduk miskin di daerah ini secara umum sudah terpenuhi hak-hak dasarnya, tercakup dalam jaring pengaman sosial dan memiliki akses ke infrastruktur ekonomi dan sosial. Karena itu, fokus pada pertumbuhan inklusif akan memberi kesempatan ekonomi kepada si miskin untuk dapat mengeksplorasi daya tahan dan daya saing yang telah dimiliki. Kantong kemiskinan nasional secara umum adalah daerah pedesaan yang berlokasi di Jawa, namun cenderung tidak terintegrasi dengan pembangunan di pusat-pusat pertumbuhan nasional di sekitarnya. Strategi umum penanggulangan kemiskinan disini adalah menciptakan pertumbuhan berbasis keunggulan sumber daya, yaitu bahan baku lokal dan tenaga kerja tidak terampil (*blue collar*) yang berlimpah. Mendorong industrialisasi berbasis komoditas unggulan lokal terutama di sektor pertanian dan perikanan, akan menyerap banyak tenaga kerja dan memberi manfaat kesejahteraan yang optimal bagi penduduk miskin. Strategi utama ini harus ditopang dengan kebijakan pendukung seperti penyediaan jasa keuangan mikro pertanian yang fleksibel dan bersedia berbagi resiko usaha (*risk-sharing*), perlindungan yang adil dari persaingan bebas dan produk impor ilegal yang sangat murah (*dumping*), hingga reforma tanah (*land reform*) untuk petani gurem.

Sementara itu, kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di daerah padat kemiskinan nasional berfokus pada penghormatan atas hak-hak ekonomi warga negara, terutama hak atas tempat tinggal dan hak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan. Penduduk miskin di daerah ini seringkali diciptakan oleh kekerasan negara dalam berbagai bentuk seperti korupsi dan pungutan liar, penggusuran paksa, kebijakan tata ruang dan infrastruktur yang sangat bias ke kelompok kaya, hingga tidak dilibatkan dalam pengambilan keputusan kebijakan publik. Daerah padat kemiskinan nasional secara umum adalah daerah perkotaan yang berlokasi di Jawa dan Sumatera. Strategi umum penanggulangan kemiskinan disini adalah keberpihakan pada kelompok miskin untuk menurunkan biaya transaksi yang mereka tanggung, seperti kebijakan tata ruang yang memperluas ruang terbuka hijau dan ruang publik, pembangunan infrastruktur transportasi massal yang murah dan nyaman, bukan jalan tol, hingga perbaikan (*upgrading*) dan penataan ulang

Kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di kantong kemiskinan nasional berfokus pada penciptaan pertumbuhan inklusif.

... kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di daerah padat kemiskinan nasional berfokus pada penghormatan atas hak-hak ekonomi warga negara, terutama hak atas tempat tinggal dan hak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan.

... kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di daerah rawan kemiskinan berfokus pada pemenuhan hak-hak dasar warga negara dan peningkatan kapabilitas penduduk miskin.

(*reblocking*) kampung dan pemukiman kumuh, bukan penggusuran dan relokasi paksa. Menurunkan biaya transaksi yang dihadapi sehari-hari oleh si miskin merupakan penanggulangan kemiskinan paling nyata bagi penduduk miskin kota. Strategi utama ini harus ditopang dengan kebijakan pendukung seperti perlindungan dan modernisasi pasar tradisional, penyediaan jasa keuangan yang murah dan fleksibel, hingga mendorong UKM berbasis teknologi informasi (*technopreneur*).

Sedangkan kebijakan prioritas untuk penanggulangan kemiskinan di daerah rawan kemiskinan berfokus pada pemenuhan hak-hak dasar warga negara dan peningkatan kapabilitas penduduk miskin. Daerah rawan kemiskinan nasional secara umum adalah daerah pedesaan yang berlokasi di luar Jawa, dengan bentang alam yang luas dan tingkat kesulitan geografis yang tinggi. Permasalahan umum penduduk miskin di daerah ini adalah terbatasnya akses terhadap pelayanan sosial dan fasilitas ekonomi dasar, dan marginalisasi atas kekayaan alam lokal. Strategi umum penanggulangan kemiskinan disini adalah pembangunan yang membuka akses kesehatan dan pendidikan dasar, memutus keterisolasian wilayah, menciptakan infrastruktur ekonomi lokal seperti jalan raya, jaringan listrik dan air bersih, hingga membuka pasar lokal dan hak berpartisipasi dalam mengelola kekayaan alam lokal. Mendorong pembangunan infrastruktur sosial serta peningkatan produktivitas desa dan wilayah tertinggal terutama dengan menciptakan agropolitan berbasis peternakan dan minapolitan berbasis kelautan, akan mendorong kemajuan daerah-daerah ini dan menyebarkan kesejahteraan bagi penduduk miskin. Strategi utama ini harus ditopang dengan kebijakan pendukung seperti penyediaan jasa keuangan mikro pertanian yang fleksibel dan bersedia berbagi resiko usaha (*risk-sharing*), perlindungan yang adil dari persaingan bebas dan produk impor, hingga reforma tanah (*land reform*) dan reforma aset (*asset reform*) untuk peternak dan nelayan gurem.

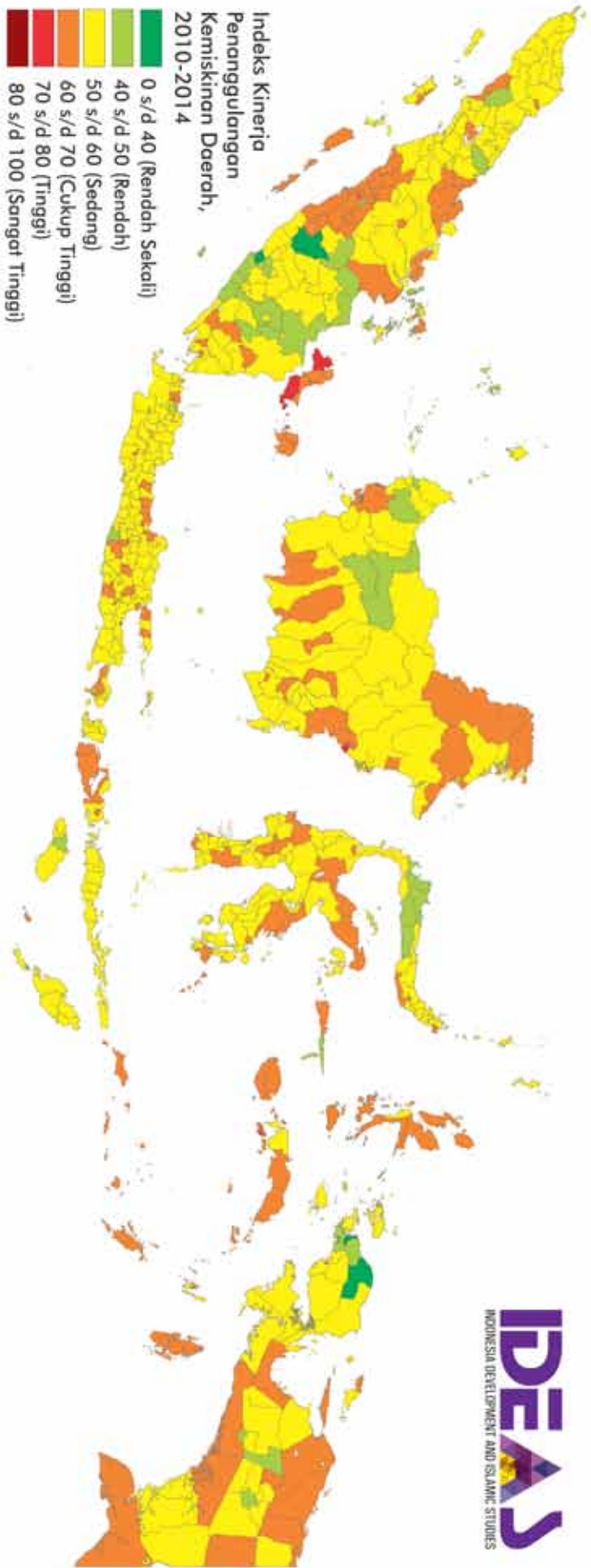
Tabel 9.9 Kebijakan Prioritas Untuk Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan

Daerah Prioritas	Strategi Penanggulangan Kemiskinan	Kebijakan Prioritas
Kantong Kemiskinan Dominan Jawa Pedesaan	Kapabilitas individu	Pemenuhan hak atas pendidikan khususnya keahlian pertanian dan perikanan, hak atas tanah, hak atas sumber daya alam dan lingkungan hidup
	Jaring pengaman sosial	Penguatan jaminan kesehatan, pemberdayaan berbasis keluarga, pelayanan sosial berbasis rumah ibadah
	Biaya transaksi	Infrastruktur energi dan irigasi, pelestarian sungai dan hutan, menghapus <i>high-cost economy</i> , adopsi teknologi tepat guna untuk pertanian dan perikanan
	Pertumbuhan Inklusif	Pengembangan industri padat karya berbasis pertanian dan perikanan yang terintegrasi, pembiayaan keuangan berbasis <i>risk-sharing</i> , pemasaran dan integrasi pasar
	Permintaan Agregat	Stabilitas nilai tukar dan rezim suku bunga rendah, stimulus fiskal untuk sektor pertanian dan perikanan, pertumbuhan angkutan rel, kebijakan impor yang ramah terhadap petani
Padat Kemiskinan Dominan Jawa Perkotaan	Kapabilitas individu	Pemenuhan hak atas pekerjaan, hak atas perumahan, hak atas rasa aman dari tindak kekerasan, hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan
	Jaring pengaman sosial	Penguatan jaminan ketenagakerjaan, penguatan institusi keluarga, pelayanan sosial berbasis komunitas
	Biaya transaksi	Menghapus <i>high-cost economy</i> , penanggulangan banjir, kebakaran dan polusi udara, transportasi massal, adopsi teknologi informasi, rehabilitasi kampung
	Pertumbuhan Inklusif	Menghapus pengusuran paksa atas rumah dan tempat usaha, modernisasi pasar tradisional, akses modal keuangan yang fleksibel dan murah, pengembangan UKM berbasis teknologi informasi
	Permintaan Agregat	Stabilitas nilai tukar dan rezim suku bunga rendah, stimulus fiskal untuk produk domestik UKM, bantuan pemasaran dan akses pasar global
Rawan Kemiskinan Luar Jawa Pedesaan	Kapabilitas individu	Pemenuhan hak atas pangan, hak atas pendidikan khususnya keahlian peternakan dan kelautan, hak atas kesehatan, hak atas air bersih, hak atas tanah
	Jaring pengaman sosial	Penguatan jaminan kesehatan, pemberdayaan berbasis keluarga, pelayanan sosial berbasis desa/institusi adat
	Biaya transaksi	Infrastruktur energi dan air bersih, pelestarian hutan dan pesisir, menghapus <i>high-cost economy</i> , adopsi teknologi tepat guna untuk peternakan dan kelautan
	Pertumbuhan Inklusif	Pengembangan agropolitan berbasis peternakan dan minapolitan berbasis kelautan, pembiayaan keuangan berbasis <i>risk-sharing</i> , pemasaran dan integrasi pasar
	Permintaan Agregat	Stabilitas nilai tukar dan rezim suku bunga rendah, stimulus fiskal untuk sektor peternakan dan kelautan, pertumbuhan angkutan laut, kebijakan impor yang ramah terhadap peternak dan nelayan

Sumber: Analisis staf IDEAS, diolah dari *Indonesia Pro Poor Budget Review 2016*

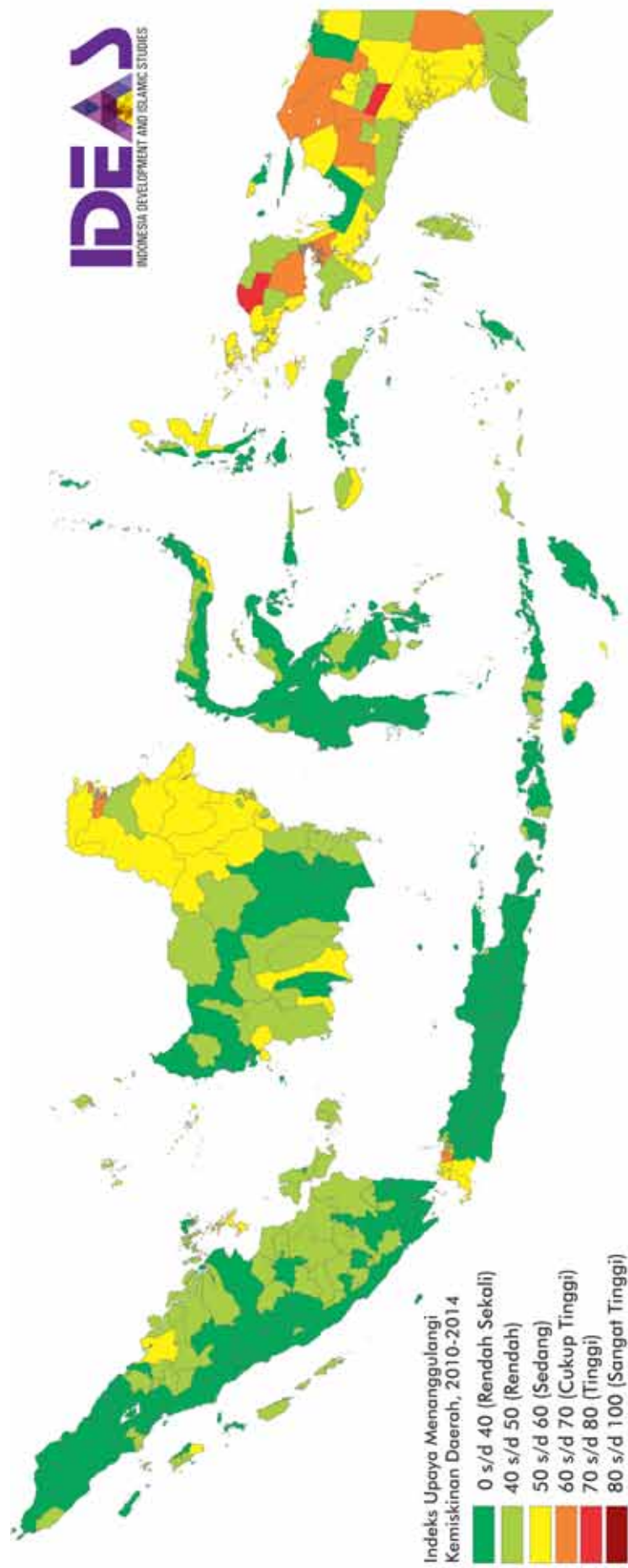
DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, Berbagai Tahun.
- Badan Pusat Statistik. *Indeks Pembangunan Manusia*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, Berbagai Tahun.
- Badan Pusat Statistik. *Penghitungan dan Analisis Kemiskinan Makro Indonesia*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, Berbagai Tahun.
- Badan Pusat Statistik. *Indeks Kemahalan Konstruksi Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, Berbagai Tahun.
- Badan Pusat Statistik. *Tinjauan Regional Berdasarkan PDRB Kabupaten/Kota 2010-2014*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, Berbagai Edisi.
- Badan Pusat Statistik. *Statistik Keuangan Pemerintah Kabupaten/Kota*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, Berbagai Tahun.
- Bigman, David and Hippolyte Fofack, "Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue", *The World Bank Economic Review*, Vol. 14, No. 1 (Jan., 2000), pp. 129-145.
- IDEAS. *Indonesia Pro Poor Budget Review 2016: (Mimpi) Anggaran untuk Rakyat Miskin*, Tangerang Selatan: Dompot Dhuafa Publishing, 2016.
- Kasri, Rahmatina and Habib Ahmed, "Assessing Socio-Economic Development based on Maqasid al-Shari'ah Principles: Normative Frameworks, Methods and Implementation in Indonesia", *Islamic Economic Studies*, Vol. 23, No. 1, May, 2015, pp. 73-100.
- Perkumpulan Prakarsa, *Indeks Kemiskinan Multidimensi di Indonesia*. Jakarta: Perkumpulan Prakarsa, 2015.
- Purwakananta, Arifin, et., al. *Peta Kemiskinan: Data Mustahik, Muzakki dan Potensi Pemberdayaan Indonesia*. Tangerang Selatan: Dompot Dhuafa, 2010.
- Republik Indonesia. *Nota Keuangan dan RAPBN*. Berbagai Tahun
- Republik Indonesia. *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP)*. Berbagai Tahun
- Sa'ad, M., *Kemiskinan dalam Perspektif al-Qur'an*. Jakarta: Disertasi yang tidak dipublikasikan di IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 1997.
- Timmer, C. Peter. "The Road to Pro-Poor Growth: The Indonesian Experience in Regional Perspective", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 40, No. 2 (2004), pp. 177-207.
- Wagle, Udaya. *Multidimensional Poverty Measurement: Concepts and Applications*. New York: Springer, 2008.
- Wibisono, Yusuf. *Mengelola Zakat Indonesia: Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim UU No. 38/1999 ke Rezim UU No. 23/2011*. Jakarta: Prenada Media, 2015.

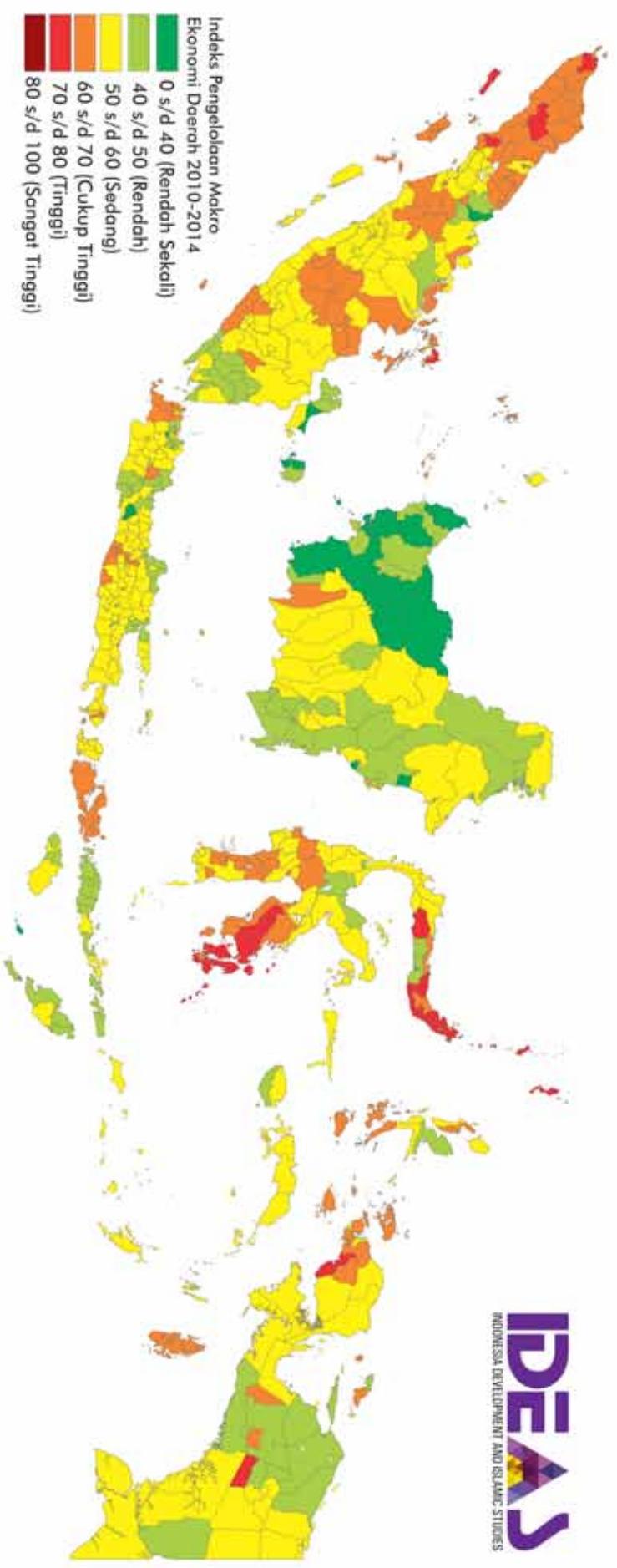


Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014

Indeks Upaya Menangulangi Kemiskinan Daerah 2010-2014



Indeks Pengelolaan Makro Ekonomi Daerah 2010-2014



Indeks Keberpiahakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah 2010-2014



No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
1	Aceh	Kab. Simeulue	58,36	36,88	70,34	55,99
2		Kab. Aceh Singkil	51,36	40,25	64,88	51,96
3		Kab. Aceh Selatan	60,13	23,30	69,97	53,38
4		Kab. Aceh Tenggara	56,37	31,82	67,90	53,11
5		Kab. Aceh Timur	52,85	31,81	65,63	50,79
6		Kab. Aceh Tengah	56,24	28,75	65,86	51,77
7		Kab. Aceh Barat	51,53	25,21	64,96	48,31
8		Kab. Aceh Besar	55,96	21,26	70,35	50,88
9		Kab. Pidie	53,82	19,42	68,56	48,90
10		Kab. Bireuen	58,31	21,55	66,61	51,20
11		Kab. Aceh Utara	58,07	31,02	65,20	53,09
12		Kab. Aceh Barat Daya	53,97	35,07	64,48	51,87
13		Kab. Gayo Lues	49,81	39,26	71,34	52,56
14		Kab. Aceh Tamiang	58,96	33,16	66,59	54,42
15		Kab. Nagan Raya	53,52	36,43	63,35	51,70
16		Kab. Aceh Jaya	57,72	40,33	64,15	54,98
17		Kab. Bener Meriah	53,67	36,92	69,99	53,56
18		Kab. Pidie Jaya	56,46	33,71	67,69	53,58
19		Kota Banda Aceh	56,67	27,76	63,39	51,12
20		Kota Sabang	59,54	33,63	66,81	54,88
21		Kota Langsa	60,86	30,79	69,40	55,47
22		Kota Lhokseumawe	57,15	30,30	63,58	52,05
23		Kota Subulussalam	59,79	41,64	73,33	58,64
24	Sumatera Utara	Kab. Nias	63,82	48,42	64,80	60,22
25		Kab. Mandailing Natal	59,59	28,99	62,92	52,77
26		Kab. Tapanuli Selatan	53,02	32,60	59,68	49,58
27		Kab. Tapanuli Tengah	56,31	28,25	58,36	49,81
28		Kab. Tapanuli Utara	57,18	30,92	58,83	51,03
29		Kab. Toba Samosir	55,03	29,26	58,06	49,35
30		Kab. Labuhan Batu	60,54	33,03	63,31	54,36
31		Kab. Asahan	49,19	28,81	65,02	48,05
32		Kab. Simalungun	55,18	20,94	62,82	48,53
33		Kab. Dairi	56,02	25,34	65,64	50,75
34		Kab. Karo	57,74	23,04	60,47	49,75
35		Kab. Deli Serdang	53,58	30,60	57,73	48,87
36		Kab. Langkat	55,96	26,62	63,24	50,44
37		Kab. Nias Selatan	53,83	52,53	65,38	56,39
38		Kab. Humbang Hasundutan	57,33	32,28	56,65	50,90

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
39		Kab. Pakpak Bharat	57,24	45,00	58,63	54,53
40		Kab. Samosir	60,08	36,93	59,78	54,22
41		Kab. Serdang Bedagai	59,29	35,32	61,60	53,87
42		Kab. Batu Bara	53,42	36,40	57,36	50,15
43		Kab. Padang Lawas Utara	56,04	40,43	65,79	54,57
44		Kab. Padang Lawas	59,29	42,05	68,37	57,25
45		Kab. Labuhan Batu Selatan	62,73	43,30	58,67	56,86
46		Kab. Labuhan Batu Utara	56,39	40,19	59,12	53,02
47		Kab. Nias Utara	53,54	49,02	59,63	53,93
48		Kab. Nias Barat	57,72	49,99	65,40	57,71
49		Kota Sibolga	54,09	37,19	60,55	51,48
50		Kota Tanjung Balai	57,30	36,03	59,88	52,63
51		Kota Pematang Siantar	54,09	27,62	60,17	48,99
52		Kota Tebing Tinggi	57,76	34,18	58,88	52,14
53		Kota Medan	54,65	35,22	61,79	51,58
54		Kota Binjai	57,53	29,38	58,13	50,64
55		Kota Padang Sidempuan	57,03	26,64	57,83	49,63
56		Kota Gunungsitoli	63,76	38,25	64,45	57,56
57	Sumatera Barat	Kab. Kep. Mentawai	64,16	46,55	53,70	57,14
58		Kab. Pesisir Selatan	65,15	26,14	55,21	52,91
59		Kab. Solok	60,63	22,82	56,64	50,18
60		Kab. Sawahlunto/ Sijunjung	64,69	32,35	57,69	54,85
61		Kab. Tanah Datar	63,15	17,81	57,43	50,39
62		Kab. Padang Pariaman	61,86	22,63	57,41	50,94
63		Kab. Agam	65,21	21,59	59,14	52,79
64		Kab. Lima Puluh Koto	67,08	22,97	56,79	53,48
65		Kab. Pasaman	62,04	27,59	62,07	53,44
66		Kab. Solok Selatan	68,33	36,53	55,44	57,16
67		Kab. Dharmasraya	67,01	36,30	57,57	56,97
68		Kab. Pasaman Barat	64,21	33,32	57,01	54,69
69		Kota Padang	67,83	21,46	52,30	52,36
70		Kota Solok	72,00	34,66	54,66	58,33
71		Kota Sawahlunto	49,28	34,45	48,74	45,44
72		Kota Padang Panjang	57,62	34,10	46,97	49,08
73		Kota Bukit Tinggi	54,76	26,34	53,76	47,41

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
74		Kota Payakumbuh	68,26	28,53	50,27	53,83
75		Kota Pariaman	54,83	30,26	54,23	48,54
76	Riau	Kab. Kuantan Senggigi	56,90	36,48	54,18	51,12
77		Kab. Indragiri Hulu	53,94	38,06	51,94	49,47
78		Kab. Indragiri Hilir	60,63	37,19	61,88	55,08
79		Kab. Pelalawan	55,93	44,12	58,96	53,73
80		Kab. Siak	55,74	47,36	47,85	51,67
81		Kab. Kampar	54,38	35,37	57,51	50,41
82		Kab. Rokan Hulu	58,77	42,87	65,40	56,45
83		Kab. Bengkalis	57,55	40,26	51,71	51,77
84		Kab. Rokan Hilir	60,65	52,64	55,51	57,36
85		Kab. Kepulauan Meranti	61,45	46,44	62,63	57,99
86		Kota Pekanbaru	66,82	37,61	58,73	57,50
87		Kota Dumai	65,98	42,47	63,08	59,38
88	Jambi	Kab. Kerinci	52,24	32,91	67,26	51,17
89		Kab. Merangin	37,39	36,91	60,02	42,93
90		Kab. Sarolangun	50,67	44,40	61,87	51,90
91		Kab. Batang Hari	50,13	32,54	61,64	48,61
92		Kab. Muaro Jambi	56,70	36,81	69,95	55,04
93		Kab. Tjg Jabung Timur	41,66	48,10	61,68	48,27
94		Kab. Tjg Jabung Barat	48,21	47,31	59,18	50,73
95		Kab. Tebo	47,79	42,07	60,91	49,64
96		Kab. Bungo	54,14	33,14	64,70	51,53
97		Kota Jambi	57,40	31,34	59,15	51,32
98		Kota Sungai Penuh	54,20	41,36	57,94	51,93
99	Sumatera Selatan	Kab. Ogan Komering Ulu	50,53	38,73	56,31	49,03
100		Kab. Ogan Komering Ilir	52,16	41,54	58,83	51,17
101		Kab. Muara Enim	46,62	45,85	57,64	49,18
102		Kab. Lahat	54,01	35,00	58,31	50,33
103		Kab. Musi Rawas	56,59	48,62	54,90	54,18
104		Kab. Musi Banyuasin	52,21	45,43	51,25	50,28
105		Kab. Banyuasin	47,99	42,08	59,67	49,43
106		Kab. OKU Selatan	50,72	43,95	59,92	51,33
107		Kab. OKU Timur	49,44	31,61	60,83	47,83
108		Kab. Ogan Ilir	48,44	36,02	54,41	46,83
109		Kab. Empat Lawang	55,91	49,64	60,87	55,59
110		Kota Palembang	55,28	32,60	53,16	49,08
111		Kota Prabumulih	54,30	45,85	54,01	52,12

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
112		Kota Pagar Alam	50,26	47,75	57,77	51,51
113		Kota Lubuk Linggau	55,52	43,03	52,90	51,74
114	Bengkulu	Kab. Bengkulu Selatan	48,20	28,78	61,37	46,63
115		Kab. Rejang Lebong	43,57	27,72	59,17	43,50
116		Kab. Bengkulu Utara	52,20	32,46	57,91	48,69
117		Kab. Kaur	47,22	38,37	61,17	48,49
118		Kab. Seluma	46,58	35,57	60,47	47,30
119		Kab. Muko Muko	55,57	39,14	50,09	50,09
120		Kab. Lebong	51,79	42,13	50,75	49,11
121		Kab. Kepahiang	45,89	40,52	57,56	47,47
122		Bengkulu Tengah	34,52	38,88	59,75	41,92
123		Kota Bengkulu	42,97	26,28	55,34	41,89
124	Lampung	Kab. Lampung Barat	60,29	34,73	48,72	51,01
125		Kab. Tanggamus	56,41	30,74	50,19	48,44
126		Kab. Lampung Selatan	59,79	29,22	49,34	49,54
127		Kab. Lampung Timur	57,21	27,86	51,30	48,39
128		Kab. Lampung Tengah	59,99	24,22	48,67	48,22
129		Kab. Lampung Utara	58,90	29,10	46,74	48,41
130		Kab. Way Kanan	60,82	35,21	47,41	51,06
131		Kab. Tulang Bawang	55,00	39,55	47,42	49,24
132		Kab. Pesawaran	57,72	37,23	53,67	51,59
133		Kab. Pringsewu	63,35	24,62	48,52	49,96
134		Kab. Mesuji	60,13	49,51	46,78	54,14
135		Kab. Tulangbawang Barat	56,34	43,62	48,59	51,23
136		Kota Bandar Lampung	64,49	30,69	44,37	51,01
137		Kota Metro	59,74	35,39	47,33	50,55
138	Kep. Bangka Belitung	Kab. Bangka	62,56	40,13	49,92	53,79
139		Kab. Belitung	60,55	44,03	36,41	50,38
140		Kab. Bangka Barat	75,26	47,26	43,05	60,21
141		Kab. Bangka Tengah	68,63	42,73	37,62	54,40
142		Kab. Bangka Selatan	70,78	45,43	50,42	59,35
143		Kab. Belitung Timur	64,74	44,50	41,82	53,95
144		Kota Pangkal Pinang	67,27	34,47	36,68	51,42
145	Kep. Riau	Kab. Karimun	49,15	40,94	66,83	51,52
146		Kab. Bintan	60,97	38,64	71,81	58,10
147		Kab. Natuna	56,11	46,09	56,89	53,80
148		Kab. Lingga	55,20	52,21	69,94	58,14

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
149		Kab. Kepulauan Anambas	52,64	50,33	64,11	54,93
150		Kota Batam	62,68	40,97	59,38	56,42
151		Kota Tanjung Pinang	61,94	43,97	65,42	58,31
152	DKI Jakarta	Kab. Kepulauan Seribu	44,12	51,16	51,49	47,72
153		Kota Jakarta Selatan	52,60	48,64	50,67	51,13
154		Kota Jakarta Timur	50,14	48,23	61,55	52,51
155		Kota Jakarta Pusat	55,08	47,29	51,29	52,18
156		Kota Jakarta Barat	50,77	48,91	61,07	52,88
157		Kota Jakarta Utara	49,26	48,04	55,79	50,59
158	Jawa Barat	Kab. Bogor	53,98	39,83	51,27	49,77
159		Kab. Sukabumi	55,53	33,36	50,25	48,67
160		Kab. Cianjur	57,79	28,40	51,95	48,98
161		Kab. Bandung	58,49	26,12	56,40	49,87
162		Kab. Garut	52,51	26,01	53,47	46,12
163		Kab. Tasikmalaya	57,13	23,94	49,88	47,02
164		Kab. Ciamis	58,45	20,13	48,05	46,27
165		Kab. Kuningan	52,06	22,35	50,55	44,25
166		Kab. Cirebon	54,39	27,46	49,47	46,43
167		Kab. Majalengka	56,93	26,71	46,65	46,81
168		Kab. Sumedang	59,02	25,95	65,55	52,39
169		Kab. Indramayu	55,92	29,69	46,77	47,07
170		Kab. Subang	58,72	22,93	59,71	50,02
171		Kab. Purwakarta	57,96	25,83	58,60	50,09
172		Kab. Karawang	59,44	34,03	52,64	51,39
173		Kab. Bekasi	56,78	40,95	46,18	50,17
174		Kab. Bandung Barat	57,77	29,88	59,64	51,26
175		Kota Bogor	59,09	33,54	50,46	50,54
176		Kota Sukabumi	63,04	33,51	48,60	52,05
177		Kota Bandung	54,68	28,87	57,49	48,93
178		Kota Cirebon	61,34	32,33	46,87	50,47
179		Kota Bekasi	57,89	39,30	44,94	50,01
180		Kota Depok	56,27	39,86	39,33	47,93
181		Kota Cimahi	62,91	33,84	55,19	53,71
182		Kota Tasikmalaya	60,38	29,15	51,24	50,29
183		Kota Banjar	58,05	36,29	49,99	50,60
184	Jawa Tengah	Kab. Cilacap	59,64	26,85	52,70	49,71
185		Kab. Banyumas	57,47	24,01	49,86	47,20
186		Kab. Purbalingga	58,39	25,65	55,29	49,43
187		Kab. Banjarnegara	53,39	25,02	52,55	46,09

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
188		Kab. Kebumen	55,62	22,58	53,65	46,87
189		Kab. Purworejo	57,36	18,74	50,37	45,96
190		Kab. Wonosobo	52,25	26,80	52,28	45,90
191		Kab. Magelang	51,98	20,74	52,55	44,31
192		Kab. Boyolali	57,05	19,02	60,50	48,41
193		Kab. Klaten	58,96	15,43	57,63	47,75
194		Kab. Sukoharjo	60,62	22,21	54,89	49,58
195		Kab. Wonogiri	61,23	19,82	58,09	50,09
196		Kab. Karanganyar	52,76	19,88	54,07	44,87
197		Kab. Sragen	57,70	20,12	57,96	48,37
198		Kab. Grobogan	57,83	28,58	52,76	49,25
199		Kab. Blora	56,75	26,04	53,46	48,25
200		Kab. Rembang	57,08	28,68	46,59	47,36
201		Kab. Pati	59,86	22,15	48,42	47,57
202		Kab. Kudus	53,38	29,50	51,63	46,97
203		Kab. Jepara	54,35	31,06	49,37	47,28
204		Kab. Demak	63,45	32,49	46,81	51,55
205		Kab. Semarang	58,78	26,79	51,05	48,85
206		Kab. Temanggung	55,38	21,91	50,44	45,78
207		Kab. Kendal	62,34	28,41	52,19	51,32
208		Kab. Batang	62,35	25,85	57,49	52,01
209		Kab. Pekalongan	60,01	26,02	50,46	49,12
210		Kab. Pemasang	54,75	25,81	51,56	46,72
211		Kab. Tegal	60,59	26,41	53,17	50,19
212		Kab. Brebes	57,70	27,06	48,30	47,69
213		Kota Magelang	58,61	31,13	42,73	47,77
214		Kota Surakarta	61,27	23,92	57,60	51,02
215		Kota Salatiga	59,33	29,53	51,51	49,92
216		Kota Semarang	54,94	34,51	44,12	47,13
217		Kota Pekalongan	53,16	35,34	51,15	48,20
218		Kota Tegal	58,56	35,47	55,28	51,97
219	DI Yogyakarta	Kab. Kulon Progo	55,22	20,81	64,17	48,86
220		Kab. Bantul	50,51	22,32	60,00	45,84
221		Kab. Gunung Kidul	47,44	20,24	62,35	44,37
222		Kab. Sleman	55,58	22,02	60,38	48,39
223		Kota Yogyakarta	54,55	28,28	57,35	48,69
224	Jawa Timur	Kab. Pacitan	58,08	22,60	61,48	50,06
225		Kab. Ponorogo	56,58	22,71	53,80	47,42
226		Kab. Trenggalek	58,46	31,14	54,48	50,63

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
227		Kab.Tulungagung	57,21	22,29	53,16	47,47
228		Kab.Blitar	61,54	23,25	56,93	50,81
229		Kab.Kediri	56,41	22,94	56,17	47,99
230		Kab.Malang	55,17	26,29	53,04	47,42
231		Kab.Lumajang	57,06	23,17	57,17	48,62
232		Kab.Jember	58,12	25,26	53,54	48,76
233		Kab.Banyuwangi	58,47	26,62	57,63	50,30
234		Kab.Bondowoso	56,14	30,58	53,96	49,21
235		Kab.Situbondo	56,07	31,31	54,34	49,45
236		Kab.Probolinggo	59,21	28,87	51,50	49,70
237		Kab.Pasuruan	57,68	31,07	56,31	50,68
238		Kab.Sidoarjo	55,92	30,43	47,26	47,38
239		Kab.Mojokerto	56,19	24,31	50,95	46,91
240		Kab.Jombang	60,91	26,01	50,83	49,66
241		Kab.Nganjuk	54,92	26,09	50,12	46,52
242		Kab.Madiun	60,96	25,68	53,01	50,15
243		Kab.Magetan	55,60	21,37	52,78	46,34
244		Kab.Ngawi	56,42	21,34	55,34	47,38
245		Kab.Bojonegoro	58,46	31,81	50,87	49,90
246		Kab.Tuban	58,58	29,99	55,75	50,72
247		Kab.Lamongan	57,05	21,41	51,70	46,81
248		Kab.Gresik	53,36	29,29	48,06	46,02
249		Kab.Bangkalan	61,46	36,38	48,85	52,04
250		Kab.Sampang	59,93	31,86	52,74	51,11
251		Kab.Pamekasan	60,07	30,53	53,42	51,02
252		Kab.Sumenep	58,30	26,52	55,07	49,55
253		Kota Kediri	57,72	32,32	45,65	48,35
254		Kota Blitar	54,50	36,91	47,40	48,33
255		Kota Malang	62,19	32,59	46,69	50,91
256		Kota Probolinggo	83,99	40,09	79,90	71,99
257		Kota Pasuruan	58,47	34,28	51,13	50,59
258		Kota Mojokerto	58,50	40,57	49,05	51,65
259		Kota Madiun	60,36	31,36	45,00	49,27
260		Kota Surabaya	61,33	42,08	46,10	52,71
261		Kota Batu	48,35	34,58	45,83	44,28
262	Banten	Kab.Pandeglang	53,59	23,61	64,66	48,86
263		Kab.Lebak	52,46	31,98	64,42	50,33
264		Kab.Tangerang	63,92	43,11	49,05	55,00
265		Kab.Serang	59,66	33,11	65,09	54,38
266		Kota Tangerang	65,22	44,84	46,11	55,35

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
267		Kota Cilegon	52,44	38,24	57,16	50,07
268		Kota Serang	58,45	34,57	59,99	52,87
269		Kota Tangerang Selatan	52,28	53,60	42,76	50,23
270	Bali	Kab. Jembrana	65,41	27,22	58,25	54,07
271		Kab. Tabanan	60,80	20,61	56,09	49,57
272		Kab. Badung	56,85	29,34	50,74	48,44
273		Kab. Gianyar	65,07	24,00	59,79	53,49
274		Kab. Klungkung	50,17	21,17	61,60	45,78
275		Kab. Bangli	54,06	21,07	60,05	47,31
276		Kab. Karang Asem	55,11	26,08	59,50	48,95
277		Kab. Buleleng	54,20	20,70	54,98	46,02
278		Kota Denpasar	46,47	30,96	47,78	42,92
279	Nusa Tenggara Barat	Kab. Lombok Barat	56,42	26,05	52,83	47,93
280		Kab. Lombok Tengah	59,83	23,23	57,93	50,21
281		Kab. Lombok Timur	58,93	22,82	51,56	48,06
282		Kab. Sumbawa	61,10	27,67	64,78	53,66
283		Kab. Dompu	60,83	26,33	63,73	52,93
284		Kab. Bima	59,67	24,55	61,98	51,47
285		Kab. Sumbawa Barat	61,88	41,47	62,88	57,03
286		Kab. Lombok Utara	58,43	46,21	55,03	54,53
287		Kota Mataram	60,34	32,95	47,82	50,37
288		Kota Bima	63,19	28,05	62,81	54,31
289	Nusa Tenggara Timur	Kab. Sumba Barat	56,43	46,34	50,32	52,38
290		Kab. Sumba Timur	54,42	32,57	52,47	48,47
291		Kab. Kupang	51,29	31,11	48,55	45,56
292		Kab. Timor Tengah Selatan	54,31	30,16	50,04	47,21
293		Kab. Timor Tengah Utara	54,85	33,02	48,23	47,73
294		Kab. Belu	54,56	33,75	47,88	47,69
295		Kab. Alor	56,17	32,67	47,76	48,19
296		Kab. Lembata	58,09	33,71	47,49	49,35
297		Kab. Flores Timur	55,23	28,08	50,97	47,38
298		Kab. Sikka	56,52	28,58	48,38	47,50
299		Kab. Ende	53,06	25,02	50,88	45,51
300		Kab. Ngada	55,09	33,42	47,61	47,80
301		Kab. Manggarai	55,62	37,27	49,01	49,38

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
302		Kab. Rote Ndao	55,35	38,65	49,33	49,67
303		Kab. Manggarai Barat	55,44	40,79	45,16	49,21
304		Kab. Sumba Tengah	48,84	58,20	49,26	51,29
305		Kab. Sumba Barat Daya	56,02	38,68	49,76	50,12
306		Kab. Nagekeo	56,89	35,20	42,05	47,76
307		Kab. Manggarai Timur	55,40	40,46	48,93	50,05
308		Kab. Sabu Raijua	64,17	51,12	35,98	53,86
309		Kota Kupang	59,77	24,22	51,14	48,72
310	Kalimantan Barat	Kab. Sambas	52,45	35,19	37,50	44,40
311		Kab. Bengkayang	53,65	38,25	45,29	47,71
312		Kab. Landak	46,44	42,35	39,74	43,74
313		Kab. Pontianak	51,47	33,55	45,56	45,51
314		Kab. Sanggau	55,03	32,90	44,29	46,81
315		Kab. Ketapang	53,80	44,63	31,83	46,02
316		Kab. Sintang	49,72	38,51	33,79	42,94
317		Kab. Kapuas Hulu	53,05	44,80	39,87	47,70
318		Kab. Sekadau	53,11	43,94	47,45	49,40
319		Kab. Melawi	49,37	42,30	31,71	43,19
320		Kab. Kayong Utara	53,04	52,77	47,16	51,50
321		Kab. Kubu Raya	63,14	38,56	37,91	50,69
322		Kota Pontianak	60,81	38,15	35,58	48,84
323		Kota Singkawang	45,34	35,73	37,83	41,06
324	Kalimantan Tengah	Kab. Kotawaringin Barat	67,00	38,38	65,91	59,57
325		Kab. Kotawaringin Timur	61,51	42,01	56,48	55,38
326		Kab. Kapuas	59,53	30,53	57,56	51,79
327		Kab. Barito Selatan	63,43	36,47	59,27	55,65
328		Kab. Barito Utara	56,47	35,07	43,61	47,91
329		Kab. Sukamara	64,87	54,17	48,61	58,13
330		Kab. Lamandau	53,56	45,30	53,26	51,42
331		Kab. Seruyan	53,65	51,79	53,67	53,19
332		Kab. Katingan	55,58	43,66	54,18	52,25
333		Kab. Pulang Pisau	53,84	37,16	56,33	50,29
334		Kab. Gunung Mas	58,81	38,24	48,99	51,21
335		Kab. Barito Timur	54,56	38,20	46,28	48,40
336		Kab. Murung Raya	48,49	48,00	54,12	49,77
337		Kota Palangka Raya	62,37	25,84	50,57	50,29
338	Kalimantan Selatan	Kab. Tanah Laut	55,04	37,21	48,97	49,06

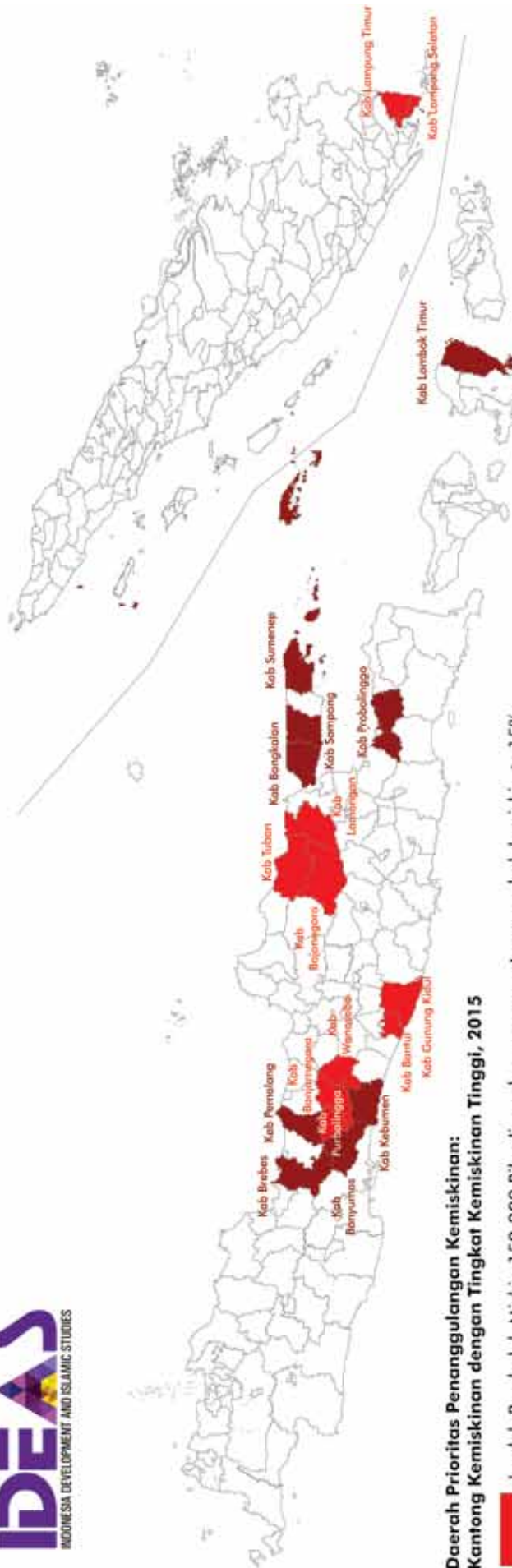
No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
339		Kab. Kota Baru	54,07	41,04	49,68	49,71
340		Kab. Banjar	53,17	32,78	49,31	47,10
341		Kab. Barito Kuala	54,77	37,83	55,02	50,60
342		Kab. Tapin	65,06	38,88	43,32	53,08
343		Kab. Hulu Sungai Selatan	52,35	30,22	47,80	45,68
344		Kab. Hulu Sungai Tengah	58,11	31,81	54,33	50,59
345		Kab. Hulu Sungai Utara	51,04	35,99	49,23	46,82
346		Kab. Tabalong	51,75	39,16	43,53	46,55
347		Kab. Tanah Bumbu	56,02	44,61	43,82	50,12
348		Kab. Balangan	52,21	46,22	51,61	50,56
349		Kota Banjarmasin	52,66	33,52	45,87	46,18
350		Kota Banjar Baru	62,40	35,31	43,41	50,88
351	Kalimantan Timur	Kab. Pasir	62,58	49,70	47,85	55,68
352		Kab. Kutai Barat	59,75	56,35	47,91	55,94
353		Kab. Kutai	56,33	50,97	41,98	51,40
354		Kab. Kutai Timur	54,30	55,82	51,51	53,98
355		Kab. Berau	61,34	54,13	56,96	58,44
356		Kab. Penajam Paser Utara	63,70	54,10	55,14	59,16
357		Kota Balikpapan	74,36	46,61	38,81	58,53
358		Kota Samarinda	58,48	45,77	42,99	51,43
359		Kota Bontang	60,81	50,04	33,63	51,32
360	Kalimantan Utara	Kab. Malinau	68,33	54,88	44,79	59,08
361		Kab. Bulongan	57,77	47,05	49,43	53,00
362		Kab. Tana Tidung	58,33	61,09	42,04	54,95
363		Kab. Nunukan	62,66	55,46	53,81	58,65
364		Kota Tarakan	65,04	52,10	50,77	58,24
365	Sulawesi Utara	Kab. Bolaang Mongondow	56,07	29,96	69,59	52,92
366		Kab. Minahasa	53,34	23,31	72,82	50,70
367		Kab. Kep. Sangihe Talaud	55,16	28,54	73,62	53,12
368		Kab. Kep. Talaud	59,99	32,16	73,52	56,42
369		Kab. Minahasa Selatan	55,76	26,82	72,00	52,59
370		Kab. Minahasa Utara	50,87	29,39	74,39	51,38
371		Kab. Bolaang Mongondow Utara	54,62	47,00	73,09	57,33

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
372		Kab. Kep. Sitaro	50,15	43,22	77,01	55,13
373		Kab. Minahasa Tenggara	57,46	39,63	72,05	56,65
374		Kab. Bolaang Mongondow Selatan	60,02	56,56	73,11	62,43
375		Kab. Bolaang Mongondow Timur	57,66	51,95	71,12	59,60
376		Kota Manado	59,00	26,70	65,09	52,44
377		Kota Bitung	66,55	34,37	72,67	60,03
378		Kota Tomohon	53,25	33,39	73,50	53,35
379		Kota Kotamobagu	61,45	40,39	72,29	58,90
380	Sulawesi Tengah	Kab. Banggai Kepulauan	57,64	39,77	58,29	53,33
381		Kab. Banggai	63,62	29,40	53,69	52,58
382		Kab. Morowali	61,22	35,50	57,88	53,95
383		Kab. Poso	61,85	31,17	48,88	50,94
384		Kab. Donggala	59,07	38,67	55,72	53,13
385		Kab. Toli Toli	56,79	35,98	59,87	52,36
386		Kab. Buol	58,62	42,43	57,17	54,21
387		Kab. Parigi Moutong	56,18	37,93	52,70	50,75
388		Kab. Tojo Una-Una	62,56	47,24	48,00	55,09
389		Kab. Sigi	59,79	38,82	56,37	53,69
390		Kota Palu	64,98	28,92	49,47	52,09
391	Sulawesi Selatan	Kab. Selayar	55,78	33,86	53,67	49,77
392		Kab. Bulukumba	52,97	28,39	53,90	47,06
393		Kab. Bantaeng	50,09	37,80	56,35	48,58
394		Kab. Jenepono	60,01	32,40	55,89	52,08
395		Kab. Takalar	56,68	31,93	55,26	50,14
396		Kab. Gowa	55,15	30,02	52,59	48,23
397		Kab. Sinjai	52,70	30,69	65,81	50,48
398		Kab. Maros	56,98	30,48	61,52	51,49
399		Kab. Pangkajene Kepulauan	54,39	33,18	64,77	51,68
400		Kab. Barru	53,89	31,12	63,34	50,56
401		Kab. Bone	64,42	28,24	54,52	52,90
402		Kab. Soppeng	59,22	22,02	66,39	51,71
403		Kab. Wajo	56,72	35,05	65,04	53,38
404		Kab. Sidenreng Rappang	53,69	29,66	61,55	49,65
405		Kab. Pinrang	54,67	31,55	62,14	50,76

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
406		Kab. Enrekang	61,97	31,57	62,48	54,49
407		Kab. Luwu	53,94	33,37	60,85	50,52
408		Kab. Tana Toraja	61,81	31,41	59,63	53,66
409		Kab. Luwu Utara	56,88	36,09	62,30	53,04
410		Kab. Luwu Timur	54,41	35,42	59,37	50,90
411		Kab. Toraja Utara	58,57	35,01	50,24	50,59
412		Kota Makassar	61,44	36,16	56,82	53,97
413		Kota Pare Pare	49,10	35,69	55,73	47,40
414		Kota Palopo	59,25	32,61	68,72	54,96
415	Sulawesi Tenggara	Kab. Buton	60,75	31,14	71,56	56,05
416		Kab. Muna	55,55	26,95	71,88	52,48
417		Kab. Konawe/Kab Kendari	56,71	27,86	74,68	53,99
418		Kab. Kolaka	55,42	33,91	67,16	52,97
419		Kab. Konawe Selatan	55,49	34,46	73,14	54,64
420		Kab. Bombana	56,00	41,68	69,66	55,83
421		Kab. Wakatobi	62,11	45,87	72,64	60,68
422		Kab. Kolaka Utara	53,68	46,19	63,90	54,36
423		Kab. Buton Utara	53,17	56,53	71,67	58,63
424		Kab. Konawe Utara	66,24	55,04	67,14	63,67
425		Kota Kendari	65,24	31,52	67,72	57,43
426		Kota Bau-Bau	56,83	31,30	70,61	53,89
427	Gorontalo	Kab. Boalemo	43,77	36,49	48,67	43,18
428		Kab. Gorontalo	43,28	27,75	46,13	40,11
429		Kab. Pohuwato	45,23	35,51	70,95	49,23
430		Kab. Bone Bolango	54,42	31,59	45,72	46,54
431		Kab. Gorontalo Utara	51,19	46,27	68,15	54,20
432		Kota Gorontalo	46,50	28,40	35,41	39,20
433	Sulawesi Barat	Kab. Majene	58,97	30,41	56,15	51,13
434		Kab. Polewali Mandar	54,11	29,82	59,80	49,46
435		Kab. Mamasa	55,56	31,37	58,92	50,35
436		Kab. Mamuju	63,54	38,36	60,73	56,54
437		Kab. Mamuju Utara	57,93	46,56	57,57	54,99
438	Maluku	Kab. Maluku Tenggara Barat	59,09	38,28	57,33	53,45
439		Kab. Maluku Tenggara	59,94	38,56	54,55	53,25
440		Kab. Maluku Tengah	60,95	25,56	57,08	51,13
441		Kab. Buru	63,80	42,41	59,32	57,33
442		Kab. Kepulauan Aru	64,18	42,91	60,97	58,06

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
443		Kab. Seram Bagian Barat	58,92	34,41	58,75	52,75
444		Kab. Seram Bagian Timur	64,63	48,61	58,78	59,16
445		Kab. Maluku Barat Daya	63,03	44,68	53,74	56,12
446		Kab. Buru Selatan	69,01	53,71	45,88	59,40
447		Kota Ambon	71,88	24,57	50,33	54,66
448		Kota Tual	66,57	48,93	52,99	58,77
449	Maluku Utara	Kab. Halmahera Barat	64,20	32,25	58,26	54,73
450		Kab. Halmahera Tengah	64,12	51,14	53,89	58,32
451		Kab. Kepulauan Sula	43,93	49,40	52,03	47,32
452		Kab. Halmahera Selatan	67,79	38,70	63,13	59,35
453		Kab. Halmahera Utara	61,72	46,24	64,59	58,57
454		Kab. Halmahera Timur	63,51	53,85	49,41	57,57
455		Kab. Pulau Morotai	66,92	50,21	59,25	60,82
456		Kota Ternate	63,57	33,62	54,07	53,71
457		Kota Tidore Kepulauan	59,79	39,51	58,98	54,52
458	Papua Barat	Kab. Fakfak	54,49	45,14	52,01	51,53
459		Kab. Kaimana	54,11	56,73	54,42	54,84
460		Kab. Teluk Wondama	54,06	57,57	57,21	55,73
461		Kab. Teluk Bintuni	56,87	65,38	50,60	57,43
462		Kab. Manokwari	59,97	43,69	58,21	55,46
463		Kab. Sorong Selatan	52,32	56,14	70,43	57,80
464		Kab. Sorong	47,71	52,21	64,27	52,97
465		Kab. Raja Ampat	53,96	55,10	64,43	56,86
466		Kab. Tambrau	39,89	71,89	59,91	52,90
467		Kab. Maybrat	56,93	47,06	66,00	56,73
468		Kota Sorong	35,95	45,77	57,42	43,77
469	Papua	Kab. Merauke	66,72	46,28	58,41	59,53
470		Kab. Jayawijaya	45,80	41,86	52,66	46,53
471		Kab. Jayapura	62,43	36,18	55,32	54,09
472		Kab. Nabire	63,08	39,44	51,71	54,33
473		Kab. Yapen Waropen	60,12	37,67	47,63	51,38
474		Kab. Biak Numfor	59,85	31,43	60,72	52,96
475		Kab. Paniai	59,91	42,06	63,06	56,24
476		Kab. Puncak Jaya	63,64	58,24	45,49	57,75

No	Provinsi	Kabupaten / Kota	Indeks Kinerja Penanggulangan kemiskinan	Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan	Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi	Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan
477		Kab. Mimika	67,65	46,34	47,45	57,27
478		Kab. Boven Digoel	55,97	55,18	48,74	53,97
479		Kab. Mappi	56,73	52,20	58,63	56,07
480		Kab. Asmat	61,69	54,58	56,56	58,63
481		Kab. Yahukimo	51,91	53,56	55,97	53,34
482		Kab. Pegunungan Bintang	62,99	62,06	57,71	61,44
483		Kab. Tolikara	59,71	50,79	55,90	56,53
484		Kab. Sarmi	61,17	63,48	45,09	57,72
485		Kab. Keerom	59,91	48,62	53,55	55,49
486		Kab. Waropen	59,91	53,05	49,34	55,55
487		Kab. Supiori	64,88	53,87	48,55	58,05
488		Kab. Mamberamo Raya	63,33	61,77	40,34	57,19
489		Kab. Nduga	54,21	75,09	72,30	63,95
490		Kab. Lanny Jaya	59,62	49,07	48,27	54,15
491		Kab. Mamberamo Tengah	53,86	56,05	54,84	54,65
492		Kab. Yalimo	58,48	66,54	53,76	59,31
493		Kab. Puncak	48,81	62,65	48,23	52,12
494		Kab. Dogiyai	59,85	58,82	63,31	60,46
495		Kab. Intan Jaya	57,10	69,72	40,37	56,07
496		Kab. Deiyai	44,83	56,63	44,06	47,59
497		Kota Jayapura	60,63	40,79	53,03	53,77



**Daerah Prioritas Penanggulangan Kemiskinan:
Kantong Kemiskinan dengan Tingkat Kemiskinan Tinggi, 2015**

Jumlah Penduduk Miskin 150-200 Ribu Jiwa, dengan persentase penduduk miskin > 15%

Jumlah Penduduk Miskin 200-350 Ribu Jiwa, dengan persentase penduduk miskin > 15%



Indonesia Development and Islamic Studies (IDEAS) adalah lembaga *think tank* tentang pembangunan nasional dan kebijakan publik berbasis ke-Indonesia-an dan ke-Islam-an yang didirikan dan bernaung di bawah Yayasan Dompot Dhuafa.

Kegiatan inti lembaga adalah penelitian dan advokasi kebijakan dengan isu prioritas adalah penanggulangan kemiskinan dan jaminan sosial, ketahanan pangan, air, dan energi, pembangunan kesehatan dan pendidikan, makroekonomi dan keuangan negara, pembangunan pertanian dan pedesaan, perencanaan kota, lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan, serta peran Islam dalam pembangunan nasional.

IDEAS berkonsentrasi pada lima wilayah kajian yaitu kajian kebijakan publik (*policy brief*), analisis keuangan negara (APBN dan APBD), kontra draft Undang-Undang, cetak biru kebijakan sektoral (industri), dan strategi pembangunan nasional.

Produk utama IDEAS dipublikasikan dalam 6 seri kajian utama yaitu (i) *Indonesia Poverty and Inequality Report*, (ii) *Agriculture and Rural Development Report*, (iii) *Urban and Sustainable Development Report*, (iv) *Indonesia Pro Poor Budget Review*, (v) *Indonesia Economic and Social Development Review*, dan (vi) *Islam, Society and Social Change Review*.



www.ideas.or.id



info@ideas.or.id
ideas.riset@gmail.com



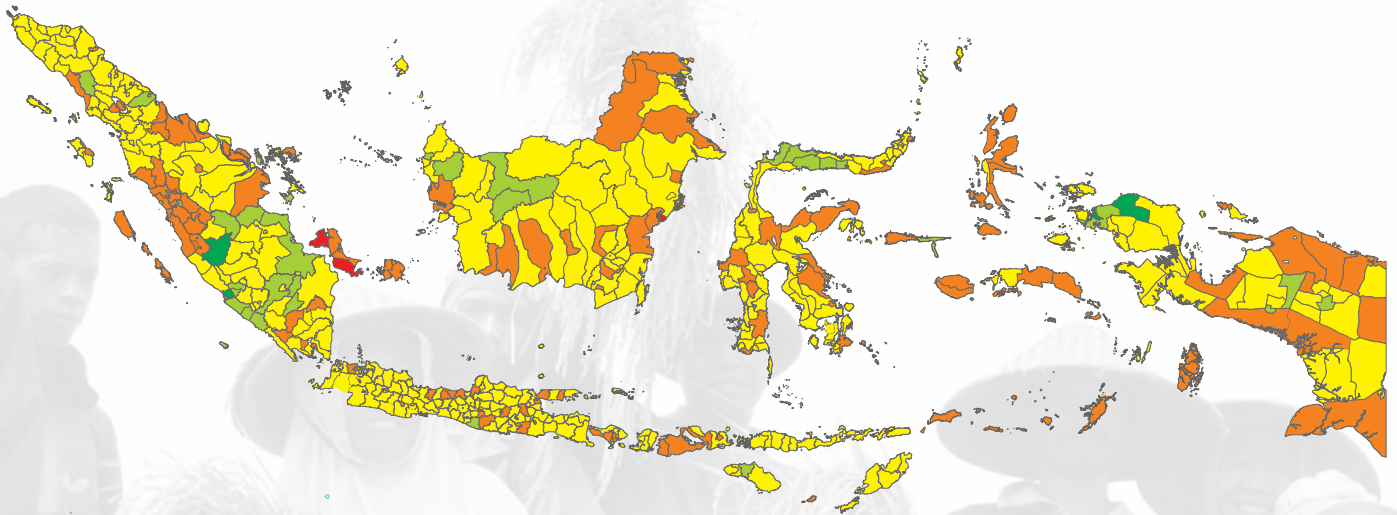
Indonesia Development and
Islamic Studies (IDEAS)



@ideas_riset



@ideas.riset



Peta Kemiskinan Indonesia: Kondisi, Kinerja dan Prospek Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten-Kota adalah bagian dari kajian IDEAS di bawah seri Indonesia Poverty and Inequality Report. Di Indonesia, berdasarkan konstitusi, negara adalah “development agents” yang tidak hanya mendorong equality of opportunity, namun juga secara aktif berupaya menegakkan keadilan sosial (equality of outcome). Dalam kerangka strategi yang komprehensif, laporan ini berargumen bahwa upaya untuk penanggulangan kemiskinan, pemerataan dan pertumbuhan ekonomi merupakan proses yang simultan.

Laporan ini memunculkan berbagai temuan penting, antara lain kantong-kantong kemiskinan yang sangat terkonsentrasi di Jawa, insiden kemiskinan yang sangat tinggi di luar Jawa, daerah paling progresif dalam penurunan jumlah penduduk miskin didominasi daerah di Luar Jawa, dan pola relokasi kemiskinan dari kota metropolitan ke wilayah sekitarnya.

Laporan ini mengukur kinerja dan keberpihakan kabupaten-kota dalam penanggulangan kemiskinan untuk periode 2010-2014 dengan membangun Indeks Keberpihakan Penanggulangan Kemiskinan Daerah, yang merupakan indeks komposit yang terdiri dari tiga sub-indeks yaitu Indeks Kinerja Penanggulangan Kemiskinan Daerah, Indeks Upaya Menanggulangi Kemiskinan Daerah dan Indeks Pengelolaan Lingkungan Makroekonomi Daerah.

Laporan ini menggagas agar skema transfer pusat - daerah tidak hanya memperhitungkan tingkat kemiskinan yang dihadapi daerah namun juga memperhitungkan kinerja daerah dalam penanggulangan kemiskinan. Laporan ini mengidentifikasi daerah prioritas penanggulangan kemiskinan dan berargumen bahwa karakteristik mereka sangat berbeda, dan karena itu membutuhkan kebijakan penanggulangan kemiskinan yang berbeda. Kebijakan prioritas di kantong kemiskinan nasional adalah penciptaan pertumbuhan inklusif, sedangkan di daerah padat kemiskinan nasional adalah penghormatan atas hak-hak ekonomi warga negara, terutama hak atas tempat tinggal dan hak atas pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan, dan di daerah rawan kemiskinan adalah pemenuhan hak-hak dasar warga negara dan peningkatan kapabilitas penduduk miskin.

