

# Menuju Perlindungan Sosial Inklusif untuk Penghapusan Kemiskinan Ekstrem di Indonesia

Tantangan dan Jalan Kebijakan ke Depan

## *Towards Inclusive Social Protection for Extreme Poverty Elimination in Indonesia Challenge and Future Policy*

Keukeu Komarawati<sup>1,3</sup> , Muhammad Belanawane Sulubere<sup>2</sup> , Ismi Nabila<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Universitas Padjadjaran, Indonesia

<sup>2</sup> Badan Riset dan Inovasi Nasional, Indonesia

<sup>3</sup> Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Indonesia

**Penulis Korespondensi**

Keukeu Komarawati

keukeu.komarawati@kemenkopmk.go.id

**Histori Artikel**

Diajukan: 5 April 2024

Revisi Akhir: 18 Juni 2024

Disetujui: 25 Juni 2024

Terbit: 30 Juni 2024

**Abstrak**

Penelitian ini membahas mengenai tantangan perlindungan sosial eksisting dan menjadikan Covid-19 sebagai momen evaluasi perlindungan sosial ke depan untuk target kemiskinan ekstrem. Tantangan meliputi fragmentasi program perlindungan sosial pemerintah pusat, perubahan demografi kelompok rentan, fragmentasi pergeseran risiko akibat Covid-19 dan krisis akibat intensitas kejadian bencana dampak dari perubahan iklim, dan keterbatasan skema penargetan program. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran bagi pemangku kebijakan serta menambah pengetahuan tentang studi perlindungan sosial. Penelitian ini menggunakan konsep pembangunan inklusif yang terdiri dari inklusif sosial, ekologi, dan relasional untuk menggambarkan tantangan dan arah kebijakan perlindungan sosial ke depan.

**Kata Kunci**

Perlindungan Sosial; Kemiskinan Ekstrem; Pembangunan Inklusif; Kebijakan

**Abstract**

*This research discusses existing social protection challenges and uses Covid-19 as a moment to evaluate future social protection for extreme poverty targets. Challenges include the fragmentation of central government social protection programs, changes in the demographics of vulnerable groups, fragmentation of shifts in risk due to Covid-19 and the crisis due to the intensity of disaster events resulting from climate change, and limitations in program targeting schemes. This research aims to provide an overview for policy makers and increase knowledge about social protection studies. This research uses the concept of inclusive development consisting of social, ecological and relational inclusiveness to describe the challenges and directions of future social protection policies.*

**Keywords**

*Social Protection; Extreme Poverty; Inclusive Development; Policy*

## 1. Pendahuluan

Mengakhiri kemiskinan ekstrem pada tahun 2030 merupakan tujuan pertama dan terpenting dari *Sustainable Development Goals* (SDGs). Dalam laporan *Millennium Development Goals* (MDGs), masih terdapat 836 juta penduduk miskin ekstrem di dunia pada tahun 2015 ketika MDGs berakhir dan SDGs secara resmi dideklarasikan (United Nations, 2015). Sebelum Covid-19, kemiskinan ekstrem cenderung menurun dari tahun ke tahun, tren penurunan terjadi sejak tahun 1990 dengan angka Rp1,9 miliar orang ke 648 juta orang di tahun 2019, dan diproyeksi menyentuh angka 537 juta orang di tahun 2030 (Kharas & Dooley, 2021: 1).

Namun karena adanya kebijakan pembatasan sosial, banyak orang kehilangan pekerjaan dan mata pencaharian (Suryahadi *et al.*, 2020: 176). Dengan kondisi tersebut, Covid-19 sudah pasti menyebabkan perlambatan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan angka kemiskinan. Dalam skenario terbaik, pertumbuhan ekonomi Indonesia diproyeksi jatuh ke angka 4,2% dengan peningkatan angka kemiskinan hingga di angka 9,7%. Sementara itu, dalam skenario terburuk, pertumbuhan ekonomi diproyeksi jatuh ke angka -3,5% dengan peningkatan kemiskinan hingga ke angka 16,6% (Suryahadi *et al.*, 2020: 188).

Proyeksi tersebut terbukti ketika Badan Pusat Statistik menerbitkan angka kemiskinan dan kemiskinan ekstrem di tahun 2020 dan 2021, yang menunjukkan dampak Covid-19 terhadap angka kemiskinan di Indonesia. Tren penurunan kemiskinan berhenti di Maret 2020, ketika kemiskinan naik dari 9,22% ke 9,78%. Peningkatan angka kemiskinan terus berlanjut di September 2020 menjadi 10,19% dan mulai berangsur turun ke angka 10,14% di mulai pada Maret 2021 (Badan Pusat Statistik, 2023: 3). Sementara, angka kemiskinan ekstrem mengalami perlambatan penurunan jika dibanding dengan tahun-tahun sebelumnya. Dari 2019 di angka 2,7%, turun ke angka 2,25% di tahun 2020 dan hanya turun ke angka 2,16% di tahun 2021 (Taufiq & Suyasa, 2023: 104).

Skenario terburuk tidak terjadi dan diyakini merupakan dampak dari perlindungan sosial berlapis yang merupakan bagian dari Pemulihan Ekonomi Nasional. Jika pemerintah tidak menetapkan kebijakan perlindungan sosial untuk menjaga kelangsungan hidup

masyarakat, kajian BKF menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan diproyeksi mencapai 17,15% pada September 2020 (Susanto, 2021). Kondisi Covid-19 memberikan pembelajaran bahwa perlindungan sosial yang adaptif terhadap bencana dan kedaruratan mutlak diperlukan untuk mencegah masyarakat miskin dan rentan miskin kehilangan sumber penghidupannya saat terjadi guncangan.

Momen Covid-19 juga harus menjadi bahan evaluasi bagi pengambil kebijakan untuk membangun kebijakan perlindungan sosial yang bukan hanya adaptif, namun juga inklusif agar mencapai tujuan mengakhiri kemiskinan ekstrem di tahun 2024 ataupun sesuai dengan target SDGs di 2030, serta menurunkan angka kemiskinan secara umum, dan menciptakan kesejahteraan. Menurut Razavi *et al.* (2020: 56), Covid-19 harus menjadi alarm bagi komunitas global untuk menciptakan akselerasi bagi sistem perlindungan sosial.

Perlindungan sosial ke depan harus mengatasi peningkatan angka kemiskinan, ketimpangan, memperbaiki kepercayaan publik, dan mempersiapkan masyarakat yang paling rentan untuk mempersiapkan gejolak di masa depan terutama perubahan iklim, terbatasnya akses sumber daya alam, dan degradasi lingkungan (Razavi *et al.*, 2020: 56).

Selama setengah abad terakhir, ekonomi Indonesia mengalami perkembangan pesat dan berkelanjutan, pertumbuhan ekonomi rata-rata 5,3 persen, meskipun sempat dihadapkan pada Krisis Ekonomi Asia (Asia Financial Crisis/AFC) pada 1997. Indonesia mampu mulai bertransisi dari negara berpenghasilan rendah ke negara berpenghasilan menengah (*a low-income to a middle-income country*).

Namun demikian, sebagai calon negara berpenghasilan menengah ke atas, Indonesia harus bersiap untuk beralih dari garis kemiskinan US\$ 1,90 2011 PPP (paritas daya beli) ke garis yang lebih tinggi untuk negara berpenghasilan menengah. Fokusnya juga harus mencakup rumah tangga yang secara ekonomi tidak aman, yang rentan jatuh kembali ke dalam kemiskinan dengan perbaikan penargetan dan mengedepankan asas *no one left behind*.

World Bank (2023) berargumen bahwa ekonomi Indonesia bertumbuh secara sangat inklusif, namun

sepertiga rumah tangga tetap rentan jatuh ke dalam kemiskinan karena guncangan. Tingkat ketimpangan juga menurun, meskipun daerah pedesaan di Nusa Tenggara, Maluku, serta Papua tetap tertinggal terutama dalam hasil sumber daya manusia. Seperti yang dihadapi banyak negara dunia, Indonesia juga dihadapkan pada berbagai tantangan menuju ketangguhan ekonomi nasional. Sebagai salah satu negara dengan indeks risiko bencana baik geologis maupun hidrometeorologis tertinggi dunia, Indonesia juga rentan terhadap guncangan akibat realitas global diantaranya guncangan pandemi Covid-19, ketidakpastian global seperti invasi Rusia ke Ukraina, dan risiko perubahan iklim.

Menteri Keuangan (2021) menyebutkan bahwa perekonomian Indonesia mengalami kerugian lebih dari Rp1.356 Triliun selama pandemi Covid-19 tahun 2020-2021. Pendapatan Negara menurun minus 16 persen dan defisit APBN 2020 mencapai 6,1 persen. Ini merupakan kondisi terburuk dalam kurun waktu 20 tahun terakhir ([www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id), 2021). Terkait bencana dan perubahan iklim, antara tahun 1990-2021, Indonesia mengalami lebih dari 300 bencana alam, termasuk 200 banjir, yang berdampak pada lebih dari 11 juta jiwa. Bencana terkait iklim telah mencapai sekitar 70 persen dari total jumlah bencana dari tahun 1990 hingga 2021 (BNPB, 2022). Selanjutnya perang di Eropa telah memicu volatilitas harga yang tinggi, terutama untuk makanan dan bahan bakar. Kondisi ini memperburuk daya beli rumah tangga di Indonesia. Berbagai risiko bencana dan perubahan iklim dikombinasikan dengan ketidakpastian global meningkatkan keparahan rumah tangga miskin ke dalam kemiskinan dan mendorong rumah tangga yang tidak aman secara ekonomi kembali ke dalam kemiskinan.

Pada skala nasional, Presiden Jokowi pada Rapat Terbatas tentang Strategi Penanggulangan Kemiskinan Ekstrem pada tahun 2021 menyampaikan arahannya yakni ingin menuntaskan kemiskinan ekstrem di Indonesia enam tahun lebih cepat dari target global yaitu ada tahun 2024 (10 Juta Penduduk Miskin Ekstrem dalam kurun waktu 5 tahun). Penghapusan kemiskinan ekstrem telah termuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) periode 2020-2024. Untuk mencapai target tersebut, pemerintah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang

Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem yang dituangkan dalam peta jalan menuju kemiskinan ekstrem.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan sebagai *leading sector* percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem menggulirkan Kepmenko PMK Nomor 7 Tahun 2023 tentang Satuan Tugas Konvergensi Program Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem. Percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem (PKE) memerlukan upaya multidimensi dan kolaboratif lintas sektor di tingkat pusat dan daerah. Tiga strategi utama PKE yang tertuang dalam Inpres di antaranya 1) Pengurangan beban pengeluaran masyarakat, 2) Peningkatan pendapatan masyarakat, dan 3) Penurunan jumlah kantong-kantong kemiskinan. Penanganan kemiskinan ekstrem pada tahun 2022 dimulai dari 25 provinsi dan 212 kabupaten/kota (75% penduduk miskin ekstrem nasional) dengan target tingkat kemiskinan ekstrem sebesar 3-3,5 persen. Kemudian di tahun 2023-2024 diperluas di 514 kabupaten dengan target tingkat kemiskinan ekstrem sebesar 2,3-3 persen, dan nol persen di tahun 2024.

Pembangunan inklusif dalam studi sebelumnya diartikan sebagai pembangunan yang mengikutsertakan masyarakat, negara, dan sektor marginal dalam proses sosial, politik, dan ekonomi untuk mencapai akses penghidupan yang layak, keberlanjutan, dan pemberdayaan ([Gupta et al., 2015: 546](#)). Pembangunan dapat diartikan untuk meningkatkan produk domestik bruto sebuah negara, sementara yang lain mendefinisikan pembangunan sebagai pemenuhan kebutuhan dasar, menurunkan tingkat kemiskinan, meningkatkan kesejahteraan, mewujudkan inklusi finansial, meminimalisir dampak kerusakan lingkungan, serta menyeimbangkan pembangunan perdesaan dan perkotaan ([Pouw & Gupta, 2017: 104](#)). Sebagaimana disebutkan oleh [Suryahadi et al. \(2006: 27\)](#) korelasi positif yang signifikan antara pertumbuhan dan pengentasan kemiskinan terjadi di pedesaan sedangkan untuk masyarakat miskin perkotaan tidak signifikan, oleh karena itu ia menekankan bahwa untuk mengurangi kemiskinan di Indonesia, dimana sebagian besar penduduknya masyarakat miskin yang berada di pedesaan dan bekerja di sektor pertanian memerlukan

percepatan pertumbuhan. Tulisan ini akan berfokus pada definisi pembangunan yang kedua, melihat pembangunan sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dan rentan.

Sementara itu, inklusif diartikan sebagai penekanan pada kebutuhan masyarakat yang terpinggirkan (Suryahadi *et al.*, 2006: 27). Gupta *et al.* (2021: 1) mengelaborasikan pembangunan yang inklusif ke dalam tiga konsep inklusivitas yang mencakup sosial, ekologi, dan relasional. Inklusivitas sosial memungkinkan semua orang untuk mengakses barang dan jasa publik untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka yang mencakup makanan, air, energi, kesehatan, pendidikan, pendapatan, dan pekerjaan (Gupta *et al.*, 2021: 2). Sementara itu, inklusivitas ekologis adalah kemampuan untuk mengandalkan *nature contribution to people*/ kontribusi alam terhadap manusia yang mencakup air bersih, air tanah, keanekaragaman hayati yang sehat, serta iklim yang stabil. Lebih lanjut, inklusivitas relasional berbicara mengenai akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi kehidupannya dari tingkat lokal hingga ke tingkat global (Gupta *et al.*, 2021: 2).

Konsep yang dikemukakan oleh Gupta *et al.* (2021) mencakup pembangunan inklusif yang didasari pada Inklusivitas sosial, Inklusivitas ekologi, dan Inklusivitas relasional membantu penulis untuk menganalisis kerangka perlindungan sosial dalam pemenuhan pembangunan inklusif tersebut. Dalam penelitiannya, Gupta *et al.* (2021) tidak memberikan praktik yang konkret dalam pemenuhan pembangunan inklusif yang didasarkan pada inklusivitas sosial, ekologi, dan relasional. Sehingga, menganalisis menggunakan praktik perlindungan sosial di Indonesia pasca Covid-19 dapat memberikan pengetahuan baru mengenai pembangunan inklusif dalam kerangka sistem perlindungan sosial.

Tulisan ini bertujuan untuk membedah praktik perlindungan sosial di Indonesia dengan pendekatan pembangunan inklusif dan berfokus pada penghapusan kemiskinan ekstrem sesuai dengan amanat Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2022 tentang Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem dan tujuan SDGs 2030. Peristiwa Covid-19 menjadi *milestone* penting dalam sistem perlindungan sosial di Indonesia yang dapat menjadi awal untuk menciptakan perlindungan

sosial yang lebih inklusif. Tulisan ini juga diharapkan dapat menjadi rekomendasi bagi pengambil kebijakan untuk menyempurnakan sistem perlindungan sosial ke depan.

## 2. Metode

Penulis menggunakan metode studi kepustakaan, yang menekankan pada pengambilan data penelitian dari sumber kepustakaan seperti buku, jurnal, dokumen, dan lain sebagainya. Ada dua kriteria yang digunakan untuk memilih sumber data dari kepustakaan yaitu prinsip kemutakhiran dan prinsip relevansi (Suryabrata, 1994).

Penulis menggunakan metode penelitian ini dikarenakan tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran mengenai kondisi perlindungan sosial eksisting dan saran kebijakan ke depan untuk pengentasan kemiskinan ekstrem. Analisis ini akan berfokus pada praktik-praktik perlindungan sosial eksisting yang dapat dikaji melalui metode studi kepustakaan dan tersedia di sumber data sekunder seperti buku, jurnal, artikel, serta penelitian terdahulu.

## 3. Hasil dan Pembahasan

Kemiskinan dan ketimpangan ekonomi masih menjadi tantangan utama pembangunan kesejahteraan sosial Indonesia saat ini. Dari populasi sekitar 264 juta, sekitar 24,7 juta orang Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan dan sekitar 20,2 persen populasi atau sekitar 64 juta jiwa rentan jatuh ke dalam kemiskinan karena pendapatan mereka melayang tepat di atas garis kemiskinan nasional. Sementara Indonesia mengalami ekspansi pesat kelas menengahnya, 126 juta orang Indonesia, atau 48 persen dari populasi, yang merupakan calon kelas menengah/*aspiring middle class* (AMC) belum mencapai keamanan ekonomi.

Hampir seperlima dari AMC pada tahun 1993 telah menjadi rentan terhadap kemiskinan pada tahun 2014. Dua pertiga juga menderita kekurangan setidaknya satu dimensi kesejahteraan non-moneter. Angka Gini Ratio nasional terus menurun sejak Maret 2017. Kondisi ini menunjukkan bahwa selama periode tersebut, pemerataan pengeluaran penduduk Indonesia telah meningkat. Namun demikian, selama pandemi Covid-19, Maret 2020 dan September 2020 menunjukkan kenaikan gini ratio. Setelah 2020, angka

tersebut berubah hingga mencapai 0,388 pada Maret 2023 (Badan Pusat Statistik, 2023: 3). Kerentanan dan ketidaksetaraan ini dapat memiliki konsekuensi negatif yang signifikan bagi pertumbuhan, serta stabilitas sosial dan politik. Tanpa reformasi perlindungan sosial yang memadai, guncangan kecil dapat dengan mudah membuat penduduk rentan kembali ke dalam kemiskinan dan memperlebar jurang ketimpangan.

### 3.1. Tantangan Perlindungan Sosial Inklusif Menuju Nol Persen Miskin Ekstrem

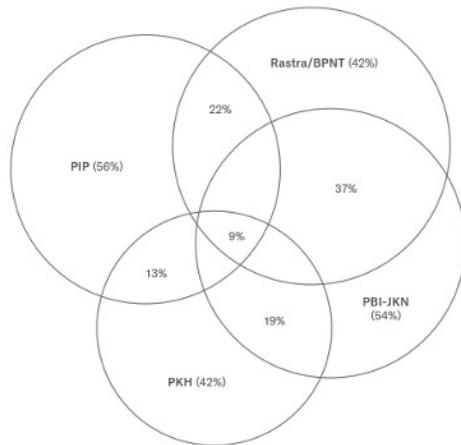
Penulis menggaris-bawahi tantangan agenda reformasi perlindungan sosial Indonesia saat ini, yaitu: (1) fragmentasi program bantuan sosial Pemerintah Pusat; (2) perubahan demografi kelompok rentan (lansia, disabilitas dan anak); (3) pergeseran risiko akibat Covid-19 dan krisis akibat intensitas kejadian bencana dampak dari perubahan iklim, dan (5) keterbatasan skema penargetan program perlindungan sosial bagi kelompok miskin ekstrem. Tantangan tersebut akan dijelaskan dalam bagian berikut ini.

#### 3.1.1. Fragmentasi Program Bantuan Sosial Pemerintah Pusat

Sistem perlindungan sosial yang ada di negara-negara berkembang termasuk Indonesia sebagian besar masih terfragmentasi, eksklusif, dan kurang mampu merespon risiko di masa depan. Sebagaimana informasi APBN tahun 2023 yang dipublikasikan oleh Kementerian Keuangan, bahwa porsi anggaran untuk Perlindungan Sosial adalah 10,73% dari total APBN 2023 yakni sejumlah Rp241 triliun. Khusus pada pelaksanaan anggaran pendukung strategi percepatan penanggulangan kemiskinan ekstrem, pemerintah mengalokasikan pagu tahun 2023 senilai Rp419,57 triliun. Walaupun tersedia anggaran yang cukup besar dan dikembangkan dalam berbagai jenis program, namun fragmentasi pengelolaan program perlindungan sosial oleh beberapa lembaga berdampak pada kurang efisiennya kinerja sistem, diantaranya terbatasnya koordinasi antar program, pelaksana, dan pemangku kepentingan, terutama untuk tujuan responsif terhadap krisis.

Tantangan fragmentasi program ini bisa dilihat dari masih rendahnya konvergensi program yang diberikan kepada rumah tangga miskin dan rentan. Meskipun

terdapat peningkatan cakupan penerima dari tahun ke tahun, jika konvergensi atau irisan kepesertaan antar program masih rendah artinya manfaat yang diterima masyarakat masih belum optimal, terutama untuk pengentasan kemiskinan ekstrem.



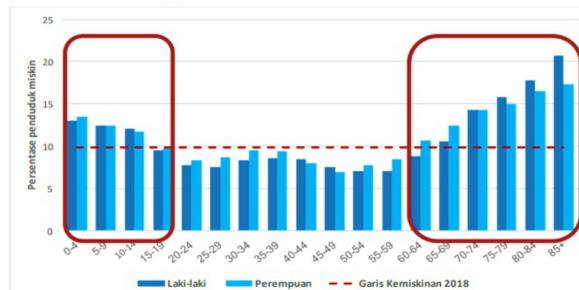
**Gambar 1.** Konvergensi Program Bantuan Sosial untuk 10% Terbawah tahun 2018 (sumber: Susenas, 2018).

Nilai PIP dan PKH secara bersama-sama akan menyumbang sekitar 27 persen dari pengeluaran konsumsi untuk keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan. Akan tetapi saat ini baru kurang dari setengah dari 10 persen rumah tangga termiskin dengan setidaknya satu anak yang sudah menerima kedua program, sementara hanya sepersepuluh menerima PIP dan PKH. Sementara, Susenas tahun 2022 menunjukkan bahwa baru sekitar 35% masyarakat miskin menerima Program Sembako/BPNT, dan 30% menerima PKH. Masyarakat miskin penerima bantuan sosial berasal dari pemerintah daerah belum mencapai 14%.

#### 3.1.2. Perubahan Demografi Kelompok Rentan (Lansia, Disabilitas dan Anak)

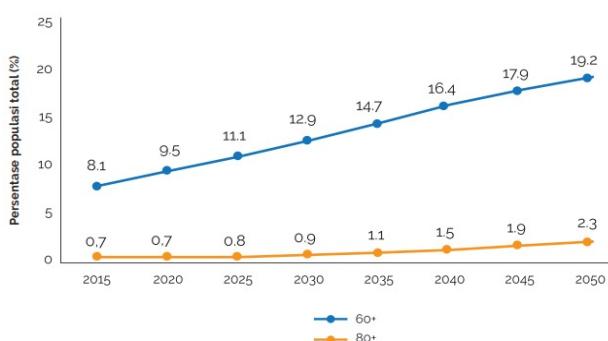
Data Susenas tahun 2018 menyajikan data tentang penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional berdasarkan kelompok usia menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan tertinggi ditemukan pada kelompok lansia dan usia anak. Kelompok demografis anak-anak dan orang muda (antara usia 0-14 tahun, tetapi terutama 0-4 tahun) dan orang tua (di antara orang berusia 60 dan lebih, khususnya 70-79 dan bahkan lebih tinggi) terjebak pada sisi yang salah dari distribusi pendapatan, yaitu di bawah garis kemiskinan. Ini berarti

bahwa tidak hanya prevalensi kemiskinan Indonesia secara mengkhawatirkan berada pada demografi yang paling rapuh dari masyarakatnya (anak-anak dan orang tua), tetapi juga bahwa secara konsisten semakin muda dan terlebih tua usia Anda, semakin besar kemungkinan Anda hidup dalam kemiskinan ekstrem di Indonesia hari ini.



Grafik 1. Persentase Penduduk di Bawah Garis Kemiskinan Nasional Berdasarkan Kelompok Usia (sumber: Susenas, 2018).

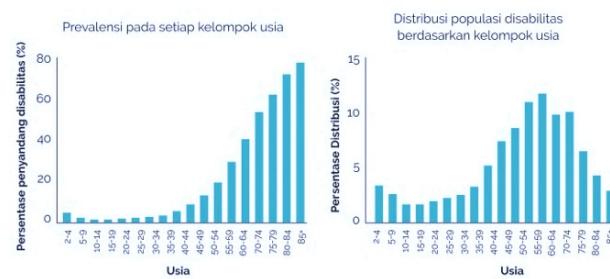
Kedua, ada beberapa demografi Indonesia (lansia, disabilitas dan ‘*the missing middle*’) yang membutuhkan perhatian khusus karena sebagian besar mereka tereksklusi dari skema perlindungan sosial yang ada saat ini. Pada lansia, dengan pertumbuhan ekonominya pada beberapa dekade terakhir yang berakibat pada peningkatan angka harapan hidup, Indonesia semakin memiliki populasi yang menua. Dengan menggunakan proyeksi PBB, pada tahun 2020 penduduk Indonesia yang berusia 60 tahun ke atas akan mencapai 9,5% dari populasi dan 19,2% atau lebih dari dua kali lipat pada tahun 2050.



Grafik 2. Proyeksi Pertumbuhan Populasi Penduduk Lansia (sumber: TNP2K, 2018).

Di tahun 2022, Indonesia mengalami bonus demografi dimana jumlah penduduk usia produktif lebih besar dibandingkan usia nonproduktif. Diprediksi di tahun 2030 komposisi penduduk lansia akan meningkat tajam yakni 9,62% dan komposisi penduduk

anak yang menurun namun relatif masih tinggi 22,37% (Badan Pusat Statistik, 2021). Kemiskinan di Indonesia memiliki dimensi usia yang kuat, upaya pengurangan kemiskinan dengan berfokus ke anak dan lansia dinilai berdampak signifikan. Hal yang sama dapat dikatakan tentang perubahan demografi disabilitas Indonesia. Bahkan tidak menghitung jumlah populasi resmi, proporsi penyandang disabilitas meningkat secara signifikan ketika mereka memasuki usia lanjut karena kemampuan orang untuk bekerja menurun seiring bertambahnya usia. Pada tahun 2015 saja, ada 15% prevalensi keterbatasan fungsional moderat bagi orang Indonesia berusia 50-an, yang meningkat tajam hingga hampir 30% ketika mereka memasuki usia 60-an. Demikian pula, ada peningkatan prevalensi keterbatasan fungsional yang parah ketika populasi Indonesia memasuki usia 60-an ke atas (SUPAS, 2015), sebagaimana ditunjukkan [Grafik 3](#).



Grafik 3. Prevalensi Disabilitas dan Jumlah Individu dengan Disabilitas Kategori Sedang atau Berat di Indonesia Berdasarkan Kelompok Usia (SUPAS (2015), melalui TNP2K (2018).

### 3.1.3. Fragmentasi Pergeseran Risiko Akibat Covid-19 dan Krisis Akibat Intensitas Kejadian Bencana Dampak dari Perubahan Iklim

Tren penurunan ekonomi global memunculkan scarring effect baru pasca pandemi dan menjadikan tantangan yang berat dari segi keseimbangan keuangan bagi negara miskin dan berkembang termasuk Indonesia. Sehingga dengan demikian, akan menjadi lebih sulit bagi setiap pemerintah untuk membiayai program perlindungan sosial, termasuk bagi Pemerintah Indonesia.

Sebagai salah satu negara dengan indeks risiko bencana alam tertinggi di dunia, Indonesia dihadapkan pada risiko bencana geologis maupun hidrometeorologis. Peta Indeks Risiko Bencana tingkat

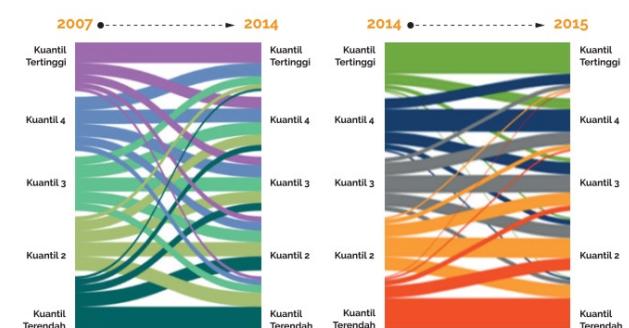
provinsi tahun 2021 menunjukkan bahwa seluruh provinsi di wilayah Indonesia memiliki indeks risiko multi bahan tingkat tinggi dan sedang. Selanjutnya, Asia-Pacific Disaster Report (2010) menyebutkan bahwa Indonesia menduduki peringkat 4 negara paling rentan terkena dampak bencana alam di Asia Pasifik. Intensitas kejadian bencana alam berhubungan erat dengan tren perubahan iklim global (Vinod, 2017: 14).

Dalam perspektif sosial-ekonomi, bencana erat kaitannya dengan kemiskinan. Kejadian bencana yang berulang, menyebabkan dampak cukup serius terhadap penduduk miskin dan rentan. Penelitian menyebutkan bahwa penduduk terdampak di Indonesia mengalami 14% penurunan konsumsi. Hal ini berdampak langsung pada penurunan konsumsi non-pangan seperti pendidikan dan kesehatan yang merupakan investasi jangka panjang dalam penurunan kemiskinan (Hallegatte *et al.*, 2020).

### 3.1.4. Keterbatasan Skema Penargetan Program Perlindungan Sosial bagi Kelompok Miskin Ekstrem

Pendapatan rumah tangga, konsumsi, dan kesejahteraan selalu berubah, sama sekali tidak tetap/stabil setiap hari dan tahun. Terkadang sebuah rumah tangga dapat mengalami volatilitas pendapatan yang drastis sampai pada titik di mana mereka pada dasarnya turun dan naik melintasi garis kemiskinan regional dan bahkan nasional sepanjang beberapa tahun bahkan bulan, sebagaimana ditunjukkan [Grafik 4](#).

Grafik sebalah kiri menunjukkan volatilitas pendapatan dari mulai kuartil tertinggi hingga kuartil terendah dalam rentang waktu menengah (7-8 tahun). Grafik sebelah kanan menunjukkan bahwa volatilitas pendapatan rumah tangga juga terjadi dalam hitungan kurang dari 12 bulan. Ini adalah permasalahan yang akan ditemui bahkan dalam administrasi data kemiskinan yang sangat kompleks seperti di Indonesia di mana ada pembaruan kegiatan pada periode yang cukup cepat (setiap semester). Artinya, verifikasi dan validasi data yang bertujuan sekadar menangkap lokalitas pendapatan rumah tangga miskin akan menjadi kecil manfaatnya karena mayoritas obyek yang disasar adalah target yang bergerak (Kidd, 2015; Knox-Vydmann, 2014).



**Grafik 4.** Transisi Kuartil Rumah Tangga Indonesia antara Tahun 2007-2014 dan 2014-2015 (Sumber: SAKERTI (2007-2014) dan Susenas (2014-2015), melalui [TNP2K \(2018\)](#).

Oleh karena itu, ada alasan mengapa baik metode PMT maupun pendekatan bantuan sosial bersarasan nyaris tidak bisa diketemukan di negara-negara berpenghasilan tinggi (Kidd *et al.*, 2017). Hal yang demikian bukan karena negara-negara kaya tidak memiliki orang miskin, namun karena mereka menyadari bahwa “menangkap” orang miskin secara konsisten merupakan tujuan yang mustahil.

Menurut Wheeler *et al.* (2014: 2), *inclusion error* adalah pemilihan penerima manfaat yang tidak memenuhi syarat dan kesalahan pengecualian adalah kelalaian individu atau rumah tangga yang memenuhi syarat. Implikasi besar dari tingginya kesalahan inklusi dan eksklusi, termasuk tidak tepat sasarnya penerima manfaat program bantuan sosial.

Survei Sosial Ekonomi Nasional mengungkapkan bahwa hanya sekitar 30% masyarakat miskin yang mendapat manfaat dari program perlindungan sosial utama seperti bantuan pangan, subsidi asuransi kesehatan, dan program bantuan tunai yang disebut juga dengan *exclusion error* (TNP2K, 2015: 3). Berdasarkan survei yang sama, terdapat kesalahan inklusi pada penerima ketiga perlindungan sosial dimana penerima yang seharusnya hanya terdiri dari desil 1-5 juga termasuk desil 6 (60% masyarakat dengan kondisi ekonomi terendah) (TNP2K, 2015: 4).

## 3.2. Menjawab Tantangan Perlindungan Sosial

### 3.2.1. Perbaikan Skema Penargetan menuju Perlindungan Sosial untuk Semua

Untuk menjawab tantangan perlindungan sosial terkait keterbatasan penargetan, Indonesia perlu memperbaiki sistem pendataan nasional untuk pensasaran program perlindungan sosial. Studi Kidd *et al.* (2021: 20)

menghimpun capaian registrasi sosial di sejumlah negara, termasuk Indonesia. Salah satu temuan Kidd adalah bagaimana rendahnya keakuratan registrasi sosial dalam memilih rumah tangga untuk dimasukkan ke dalam ‘daftar miskin’.

Registrasi sosial menghasilkan kesalahan yang tinggi mulai dari 50 persen eksklusi di Vietnam hingga 71 persen di Indonesia. Mengingat bahwa kartu dan daftar ini digunakan untuk memilih rumah tangga untuk beberapa skema, ini mengisyaratkan bahwa mayoritas rumah tangga yang hidup dalam kemiskinan berpotensi justru tereksklusi dari program perlindungan sosial yang disiapkan pemerintah, sesuatu yang akan berdampak negatif besar pada kesejahteraan mereka.

Keefektifan registrasi sosial juga dapat dinilai dengan memeriksa ketepatan penargetan skema bantuan individu miskin yang telah menggunakannya untuk memilih penerima manfaat. Studi [Kidd dan Athias \(2019\)](#) telah menunjukkan bahwa exclusion error berkisar dari 44 persen di Brasil hingga di atas 90 persen di Ghana. Jika kesalahan serupa direproduksi di seluruh program penargetan kemiskinan lainnya yang menggunakan registrasi sosial yang sama di negara-negara tersebut, sebagian besar rumah tangga termiskin akan kehilangan, tidak hanya satu, tetapi beberapa program sosial. Ketidakefektifan registrasi sosial menjadi sangat kontras dengan keakuratan skema universal, yang biasanya menghasilkan kesalahan eksklusi minimal. Akibatnya, skema universal secara signifikan mengungguli registrasi sosial dalam memastikan bahwa ‘*leaving no one behind*’, sebuah prinsip yang diamanatkan oleh SDG 2030 maupun UUD 1945.

Program perlindungan sosial pemerintah pusat saat ini harus dikonvergensi untuk dapat fokus menyasar kelompok demografi rentan (khususnya kelompok lanjut usia, disabilitas, anak). Hal ini diperlukan karena fokus pada demografi rentan akan membuat pemerintah pusat keluar dari perdebatan tak kunjung usai tentang ketepatan sasaran penerima program perlindungan sosial. Kategori demografis seperti lanjut usia atau disabilitas misalnya, bisa dilihat dengan kasat mata tanpa memerlukan indikator yang multi-tafsir.

### 3.2.2. Konvergensi Program dan Penguatan Kelembagaan Perlindungan Sosial

Selain itu, pemerintah perlu membuat kerangka kebijakan konvergensi yang tegas membatasi antara program berbasis transfer dan program berbasis layanan/residensial. Terdapat sejumlah kementerian teknis yang masih mencampur-adukkan transfer yang berbasis bantuan dengan layanan yang berbasis pengasuhan (residensial/komunitas). Hal ini membuat banyak penerima manfaat program residensial justru diberikan intervensi berbasis bantuan atau bahkan modal usaha yang tidak sesuai dengan karakteristiknya yang membutuhkan intervensi layanan pengasuhan/rehabilitasi.

Lebih lanjut, pemerintah juga perlu memperkuat fungsi koordinasi, pengawasan dan evaluasi pada kementerian koordinator dengan pilihan strategi kebijakan sebagai berikut:

- Memberikan pengawasan dan evaluasi yang lebih ketat dan kritis terhadap program-program pendukung perlindungan sosial di level kementerian/lembaga yang dianggap tidak relevan atau kurang mendukung target percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem. Contoh adanya kementerian teknis yang membuat program pengaduan keluhan masyarakat yang menyentralisasi keluhan dan rujukan masyarakat terkait bantuan dan perlindungan sosial. Pada saat yang sama, program ini menggantikan program Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskesos)/Sistem Layanan dan Rujukan Terpadu, yang menggunakan prinsip desentralisasi layanan dan rujukan, dan justru merupakan program prioritas nasional yang telah diamanatkan kepada kementerian teknis tersebut melalui target spesifik per tahun di RPJMN 2020-2024.
- Memperkuat TKPKD kabupaten/kota untuk menjadi kepanjangan tangan mekanisme koordinasi program perlindungan sosial di daerah, jika diperlukan dengan transfer anggaran pusat untuk operasionalisasi kegiatan. Termasuk dalam hal ini adalah mendorong penggunaan data P3KE sebagai acuan intervensi pemerintah daerah dalam membantu capaian percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem. Jika TKPKD tidak

**Tabel 1.** Menuju Perlindungan Sosial Inklusif

Pembangunan Inklusif: Tantangan dan Arah Kebijakan Perlindungan Sosial			
	Sumber Daya Minimum	Kondisi Eksisting	Arah Kebijakan ke Depan
Inklusivitas Sosial	Kebutuhan dasar (air, makanan, tempat tinggal, energi, kesehatan, edukasi), kesetaraan gender, hak pekerja, perlindungan dari kekerasan, seksual dan hak reproduksi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perlindungan sosial eksisting melindungi kelompok masyarakat miskin dan rentan melalui kebijakan penurunan beban untuk memastikan masyarakat terpenuhi kebutuhan dasarnya.</li> <li>- Program: bantuan sosial (Program Keluarga Harapan dan Sembako), jaminan sosial (jaminan kesehatan nasional)</li> <li>- Tantangan: keterbatasan skema penargetan, perubahan demografi kelompok rentan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konvergensi data target penerima perlindungan sosial pemerintah pusat untuk meminimalisir fragmentasi program perlindungan sosial dalam rangka percepatan penghapusan keluarga miskin ekstrem di Indonesia pada akhir tahun 2024</li> <li>- Fokus menasarkan kelompok demografi rentan (khususnya kelompok lanjut usia, disabilitas, anak).</li> </ul>
Inklusivitas Ekologi	Akses ke NCP: air bersih, air tanah, keanekaragaman hayati yang sehat, serta iklim yang stabil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skema perlindungan sosial belum didesain untuk mengatasi tekanan di balik meningkatnya kerentanan ekologi</li> <li>- Tantangan: fragmentasi pergeseran risiko, fragmentasi program bantuan sosial</li> </ul>	Mengintegrasikan aspek perlindungan lingkungan ke dalam skema perlindungan sosial. Contoh: membangun ketahanan pangan melalui praktik pertanian berkelanjutan
Inklusivitas Relasional	Akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi kehidupannya dari tingkat lokal hingga ke tingkat global	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Program Keluarga Harapan (PKH) memiliki program Family Development Session (FDS) yang dapat membuat partisipasi masyarakat meningkat.</li> <li>- Tantangan: fragmentasi program bantuan sosial</li> </ul>	Memperkuat kelembagaan perlindungan sosial, mengedepankan kualitas dari perlindungan sosial dan memperkuat program capacity building yang melekat ke program (contoh: PKH dengan FDS)

Sumber: [Gupta et al. \(2021\)](#) (diolah)

memungkinkan untuk dimanfaatkan, fungsi koordinasi yang sama harus dilembagakan dalam hubungan antara pemerintah pusat melalui kementerian koordinator bidang pembangunan manusia dan kebudayaan dan pemerintah daerah.

### 3.2.3. Menuju Perlindungan Sosial Inklusif

Pada akhirnya, perlindungan sosial inklusif adalah tujuan bagi semua perlindungan sosial yang inklusif memastikan semua orang memiliki akses pada sumber daya dan layanan yang sama. Perlindungan sosial yang inklusif juga perlindungan sosial yang mampu menjadi buffer bagi komunitas dan individu apabila mengalami risiko seperti bencana, resesi ekonomi, dan kedaruratan kesehatan seperti apa yang terjadi pada Covid-19. perlindungan sosial yang inklusif dapat berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi dengan mendorong akumulasi sumber daya manusia, meningkatkan produktivitas, dan meningkatkan permintaan domestik.

Berdasarkan hasil analisis menggunakan konsep pembangunan inklusif yang diteliti oleh [Gupta et al. \(2021\)](#), terlihat bahwa tantangan perlindungan sosial eksisting berbanding lurus dengan pencapaian inklusivitas yang dilihat dari pendekatan pembangunan inklusif. Perlindungan sosial yang inklusif merupakan tulang punggung dari pembangunan ekonomi yang inklusif. Ketika masyarakat memiliki akses terhadap pendidikan, layanan kesehatan, dan layanan penting lainnya, mereka lebih siap untuk berpartisipasi dalam perekonomian dan berkontribusi terhadap pertumbuhannya. Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat banyak tantangan untuk mencapai perlindungan sosial yang inklusif yang sangat diperlukan untuk mencapai target SDGs “*no one left behind*” dan 0% kemiskinan ekstrem yang ditargetkan selesai di tahun 2024 (target Indonesia enam tahun lebih cepat dibanding target SDGs).

Inklusivitas sosial, Inklusivitas ekologi, dan Inklusivitas relasional harus menjadi acuan dalam desain

perlindungan sosial ke depan karena adanya tantangan yang semakin beragam. Lebih Indonesia harus fokus menyeimbangkan perlindungan ekologi dan perlindungan sosial dengan meninggalkan hal-hal yang tidak diperlukan untuk diproduksi lebih banyak seperti yang disebutkan oleh **Hickel (2022)**, “kita harus mempertimbangkan bentuk produksi apa yang sebenarnya perlu kita tingkatkan (seperti energi terbarukan, transportasi umum, akses layanan kesehatan, dan sebagainya) dan bentuk produksi apa yang jelas-jelas merusak dan harus dikurangi, seperti SUV, jet pribadi, perjalanan udara, fast fashion, industri daging sapi, kompleks industri militer.”

#### 4. Kesimpulan

Dunia perlindungan sosial pasca-pandemi adalah dunia yang berubah atau sama ditentukan oleh isu-isu krusial dalam kebijakan perlindungan sosial dan isu ekonomi lebih luas seperti kemiskinan dan ketimpangan. Apakah perlindungan sosial hanya berubah dalam merespons puncak pandemi pada 2020-2021, ataukah menjadikannya sebagai momentum perubahan?

Pertanyaan penelitian yang berbunyi: “bagaimana kebijakan perlindungan sosial yang inklusif dapat menjawab tantangan penghapusan kemiskinan ekstrem ke depan?” dapat di jawab melalui pendekatan Inklusivitas sosial, ekologi, dan relasional. Dengan menggunakan pendekatan tersebut, tergambar bahwa perlindungan sosial di Indonesia belum cukup mampu untuk menahan laju kerentanan ekologi. Sehingga, reformasi dalam bentuk pengintegrasian perlindungan lingkungan dan perlindungan sosial mutlak untuk dilaksanakan.

Sementara, di sisi lain pendekatan tersebut menunjukkan bahwa sistem perlindungan sosial sudah cukup baik karena telah memenuhi sebagian Inklusivitas sosial dan relasional. Namun, perbaikan data secara universal mutlak untuk dilakukan untuk meningkatkan akurasi dan mengutamakan kelompok rentan yang secara demografi jumlahnya meningkat mencakup lansia dan disabilitas. Selain itu, perluasan pendekatan relasional dalam perlindungan sosial juga dapat menjadi pilihan untuk meningkatkan partisipasi dan kapasitas masyarakat sebagai user perlindungan sosial.

#### Referensi

- Badan Pusat Statistik. (2015). Profil Penduduk Indonesia Hasil Supas 2015. *Badan Pusat Statistik*. Retrieved from <https://www.bps.go.id/id/publication/2016/11/30/63daa471092bb2cb7c1fada6/profil-penduduk-indonesia-hasil-supas-2015.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2018). Statistik Kesejahteraan Rakyat 2018. *Badan Pusat Statistik*. Retrieved from <https://www.bps.go.id/id/publication/2018/11/26/81ede2d56698c07d510f6983/statistik-kesejahteraan-rakyat-2018.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2023). Profil Kemiskinan di Indonesia Maret 2023. *Badan Pusat Statistik*. Retrieved from <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/07/17/2016/profil-kemiskinan-di-indonesia-maret-2023.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2023). Tingkat Ketimpangan Pengeluaran Penduduk Indonesia Maret 2023. *Badan Pusat Statistik*. Retrieved from <https://www.bps.go.id/pressrelease/2023/07/17/2035/gini-ratio-maret-2023-tercatat-sebesar-0-388.html>.
- Gupta, J., Pouw, N. R., & Ros-Tonen, M. A. (2015). Towards an elaborated theory of inclusive development. *The European Journal of Development Research*, 27, 541-559. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)
- Gupta, J., & Pouw, N. (2017). Inclusive development: a multi-disciplinary approach. *Current opinion in environmental sustainability*, 24, 104-108. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)
- Gupta, J., Bavinck, M., Ros-Tonen, M., Asubonteng, K., Bosch, H., van Ewijk, E., ... & Verrest, H. (2021). COVID-19, poverty and inclusive development. *World Development*, 145, 105527. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)
- Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Rozenberg, J., Bangalore, M., & Beaudet, C. (2020). From poverty to disaster and back: A review of the literature. *Economics of Disasters and Climate Change*, 4, 223-247. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)
- Harahap, N. (2014). Penelitian kepustakaan. *Iqra: Jurnal Perpustakaan dan Informasi*, 8(1), 68-74. [Google Scholar](#)
- Hickel, J. (2022). *A New Political Economy for a Healthy Planet*. International Development Research Centre. [Google Scholar](#)
- Kharas, H., & Dooley, M. (2021). *Extreme poverty in the time of COVID-19*. Washington DC: Center for Sustainable Development. [Google Scholar](#)
- Kidd, S., Gelders, B., & Bailey-Athias, D. (2017). Exclusion by design: An assessment of the effectiveness of the proxy means test poverty targeting mechanism (No. 994950593502676). *International Labour Organization*. [Google Scholar](#)
- Kidd, S., & Athias, D. (2019). Hit and miss: An assessment of targeting effectiveness in social protection. *Development Pathways Working Paper*. Orpington: Development Pathways. [Google Scholar](#)
- Kidd, S., Athias, D., & Mohamud, I. (2021). Social registries: A short history of abject failure. *Development Pathways*. [Google Scholar](#)
- Knox-Vydmann, C. (2014). Why ‘the poor’ don’t exist (and what this means for social protection policy). *Pathways’ Perspectives*, 16. [Google Scholar](#)
- Razavi, S., Behrendt, C., Bierbaum, M., Orton, I., & Tessier, L. (2020). Reinvigorating the social contract and strengthening social cohesion: Social protection responses to COVID-19. *International Social Security Review*, 73(3), 55-80. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)
- Suryabrata, S. (1994). Metodologi Penelitian. Jakarta: Raja Grafindo Perkasa. [Google Scholar](#)
- Suryahadi, A., Suryadarma, D., & Sumarto, S. (2006). Economic growth and poverty reduction in Indonesia: The effects of location and sectoral components. *SMERU Working Paper*. [Google Scholar](#)
- Suryahadi, A., Al Izzati, R., & Suryadarma, D. (2020). Estimating the impact of covid-19 on poverty in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 56(2), 175-192. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)

- Susanto, V. Y. (2021). Angka Kemiskinan Bisa Meningkat Jadi 17,15% kalau Tak Ada Program Perlindungan Sosial. Retrieved from <https://newssetup.kontan.co.id/news/angka-kemiskinan-bisa-meningkat-jadi-1715-kalau-tak-ada-program-perlindungan-sosial?page=all>.
- Tasri, E. S., Karimi, K., & Muslim, I. (2022). The effect of economic variables on natural disasters and the impact of disasters on economic variables. *Helijon*, 8(1). [Crossref](#) | [Google Scholar](#)
- Taufiq, N. (2023). Apakah Peningkatan Inklusi Keuangan Relevan dengan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem di Indonesia? *Salus Cultura: Jurnal Pembangunan Manusia dan Kebudayaan*, 3(2), 102-11. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)
- The Asia-Pacific Disaster Report. (2010). Protecting Development Gains: Reducing Disaster Vulnerability and Building Resilience in Asia and the Pacific. ESCAP: Bangkok. [Google Scholar](#)
- TNP2K. (2015). Basis Data Terpadu Program Perlindungan Sosial di Indonesia. *Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan*. Retrieved from <https://tnp2k.go.id/data-and-indicator/unified-database>.
- TNP2K. (2018). Program Bantuan Pemerintah Untuk Individu, Keluarga, dan Kelompok Tidak Mampu: Menuju Bantuan Sosial Terintegrasi. *Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan*. Retrieved from <https://www.tnp2k.go.id/downloads/program-bantuan-pemerintah-untuk-individu-keluarga-dan-kelompok-tidak-mampu-menuju-bantuan-sosial-terintegrasi>.
- United Nations. (2015). The Millennium Development Goals Report. *United Nations*. Retrieved from [https://www.un.org/millennium-goals/2015\\_MDG\\_Report/pdf/MDG%202015%20PR%20Key%20Facts%20Global.pdf](https://www.un.org/millennium-goals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20PR%20Key%20Facts%20Global.pdf).
- Wheeler, R., Hurrell, A., & Devereux, S. (2015). Targeting social transfer programmes: Comparing design and implementation errors across alternative mechanisms. *Journal of International Development*, 27(8), 1521-1545. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)
- Vinod, T. (2017). Climate change and natural disasters: Transforming economies and policies for a sustainable future (p. 158). Taylor & Francis. [Crossref](#) | [Google Scholar](#)