

**Efektivitas Program Penanggulangan
Kemiskinan Terhadap Penurunan Kemiskinan
Di Kota Palembang Tahun 2020**

Intan Wahyuni

Badan Pusat Statistik Kota Palembang
Prodi Kependudukan Program Pasca Sarjana Universitas Sriwijaya
intanwhyn02@gmail.com

ABSTRAK

Kesejahteraan yang merata dan tidak adanya penduduk miskin merupakan salah satu tujuan pembangunan dunia sebagaimana tertuang dalam Goal 1 Sustainable Development Goals (SDGs) 2030, yaitu Tanpa Kemiskinan. Angka kemiskinan di Kota Palembang cenderung menurun dari tahun ke tahun, meskipun penurunannya tidak signifikan. Menurut Badan Pusat Statistik, tercatat dari tahun 2019 hingga 2020 kemiskinan di Kota Palembang hanya mengalami penurunan sebesar 0,01%. Penurunan tersebut tidak cukup signifikan jika dibandingkan dengan peningkatan dana program penanggulangan kemiskinan di Kota Palembang pada tahun 2018 ke 2019 sebesar 651,18 persen (Bappeda Litbang). Penelitian ini akan menghitung seberapa besar suntikan dana program penanggulangan kemiskinan dapat meningkatkan pengeluaran masyarakat miskin dan mengeluarkan mereka dari kemiskinan. Sumber data yang digunakan berasal dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) yang merupakan sumber data utama penghitungan kemiskinan di tingkat nasional. Simulasi ketiadaan program akan dijalankan kepada sampel rumah tangga miskin untuk melihat seberapa besar perbedaan persentase kemiskinan ketika suntikan dana bantuan pada rumah tangga tersebut ditarik dari mereka. Terdapat 10 program yang akan dianalisis dalam penelitian ini, yaitu program pemerintah pusat berupa: PKH, PIP, JKN-PBI, BPNT, dan program pemerintah daerah berupa: bantuan pangan, anak, disabilitas, lansia, bantuan rutin lainnya, dan non rutin lainnya dari pemerintah daerah. Efektivitas program penanggulangan kemiskinan dilihat dari tiga aspek, yaitu efisiensi, progresivitas, dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan yang dihitung dengan simulasi ketiadaan program. Berdasarkan ketiga aspek tersebut, diketahui bahwa program JKN-PBI merupakan program yang paling efisien menurunkan angka kemiskinan di Kota Palembang, diikuti dengan program PKH dan PIP. Dari seluruh program yang dilaksanakan, semuanya dinilai sudah cukup progresif atau berkelanjutan untuk dilaksanakan. Sementara itu, masih ditemukan indikasi kebocoran dan ketidaktepatan distribusi bantuan dalam program-program tersebut.

Kata Kunci : Bantuan Sosial, Efektivitas Program Penanggulangan Kemiskinan, Kemiskinan

ABSTRACT

Equitable welfare and the absence of poor people are one of the world's development goals as stated in Goal 1 Sustainable Development Goals (SDGs) 2030, namely No Poverty. The poverty rate in Palembang City tends to decrease from year to year, although the decline is not significant. According to Statistics Indonesia, it was recorded that from 2019 to 2020 poverty in Palembang City only decreased by 0.01%. It is not significant enough compared to the increase in funds for poverty reduction programs in Palembang City in 2018 to 2019 by 651.18 percent (Bappeda Litbang). This study will calculate how much the injection of funds for the poverty alleviation program can increase the expenditure of the poor and get them out of poverty. Source of the data is National Socio-Economic Survey (SUSENAS) which is the main data source for calculating poverty at the national level. Simulation of the program's absence would be run on a sample of poor households to see how big the difference in the percentage of poverty is when the injection of aid funds to these households is withdrawn from them. There are 10 programs that will be analyzed in this study, namely the central government program in the form of: PKH, PIP, JKN-PBI, BPNT, and local government programs in the form of: food assistance, children, disability, elderly, other routine assistance, and other non-routine assistance from local government. The effectiveness of the poverty reduction program is seen from three aspects, namely efficiency, progressivity, and targeted distribution of aid which is calculated by simulating the absence of a program. Based on the results, it is known that the JKN-PBI program is the most efficient program to reduce poverty in the city of Palembang, followed by the PKH and PIP programs. Of all the programs implemented, all of them are considered progressive or sustainable enough to be implemented. Meanwhile, indications of leakage and inaccuracy in the distribution of aid were found in these programs.

Keywords : *Effectiveness of Poverty Reduction Programs, Poverty, Social Assistance*

A. PENDAHULUAN

Penghapusan kemiskinan merupakan salah satu tujuan penting yang ingin dicapai dalam pembangunan. Kesejahteraan yang merata dan tidak adanya masyarakat miskin merupakan salah satu tujuan pembangunan yang telah disepakati oleh negara-negara di dunia dan tertuang di dalam Tujuan ke-1 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) tahun 2030, yaitu *No*

Poverty atau Tanpa Kemiskinan. Indonesia turut menyepakati tujuan pembangunan tersebut. Salah satu bentuk komitmen pemerintah dalam mencapai TPB adalah dengan menyusun rencana pembangunan untuk mencapai tujuan tersebut, mulai dari tingkat daerah sampai dengan nasional.

Kota Palembang sebagai salah satu wilayah perkotaan yang cukup besar di Indonesia, juga menyusun rencana pembangunan untuk mencapai tujuan tersebut yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Palembang Tahun 2019 – 2024 yang menargetkan pada tahun 2024 persentase kemiskinan di Kota Palembang harus mencapai angka satu digit (di bawah 10 persen). Untuk mencapai target tersebut, pemerintah telah mengalokasikan cukup banyak dana pembangunan dalam beberapa program perlindungan sosial, mulai dari bidang kesehatan, pendidikan, perumahan, dan bantuan sosial lainnya. Bahkan pada tahun 2018 ke 2019, anggaran program pengentasan kemiskinan di Kota Palembang sudah ditingkatkan sebesar 651,18 persen, yaitu dari sekitar 36 miliar pada tahun 2018, meningkat menjadi sekitar 270 miliar pada tahun 2019. Hal tersebut menunjukkan komitmen tinggi pemerintah Kota Palembang dalam mengentaskan kemiskinan.

Peningkatan anggaran perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan tersebut belum berbanding lurus dengan besaran penurunan kemiskinan di Kota Palembang. Pada Tahun 2020 kemiskinan di Kota Palembang tercatat sebesar 10,89 persen, turun sebesar 0,01 persen dibandingkan dengan tahun 2019 sebesar 10,90 persen. Penurunan tersebut sangat kecil jika dibandingkan dengan peningkatan anggaran program pengentasan kemiskinan. Hal ini lah yang kemudian menimbulkan pertanyaan, apakah program perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan yang diterapkan sudah berjalan dengan efektif dalam menanggulangi kemiskinan di Kota Palembang.

Penelitian yang dilakukan oleh Yemtsov, Posarac, Nagernyak, dan Albegova di Rusia pada tahun 2019, mengungkapkan bahwa perlindungan sosial merupakan faktor penting yang dapat membantu mengurangi

kemiskinan. Ravallion, Jolliffe, dan Margitic mengungkapkan bahwa pemberian bantuan dalam program perlindungan sosial perlu ditinjau efektivitasnya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hasil penelitian yang mereka lakukan di US pada tahun 2018 menunjukkan bahwa program perlindungan sosial yang diberikan oleh pemerintah berpengaruh dalam peningkatan ekonomi. Meskipun demikian, efektivitas program perlindungan sosial tersebut mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Jika ditinjau lebih jauh, ternyata pemberian bantuan tersebut tidak tepat sasaran dan program yang dijalankan tidak benar-benar memberi solusi pada penurunan kemiskinan di US.

Program perlindungan sosial bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dengan cara mengurangi kemiskinan. Bantuan yang diberikan dalam program perlindungan sosial tidak melihat besaran kontribusi yang diberikan oleh penerima manfaatnya. Penyaluran bantuan sosial dapat dilakukan dalam dua cara, yaitu secara langsung dalam bentuk uang (*in-cash transfers*), atau dapat juga dalam bentuk barang dan pelayanan (*in-kind transfers*). Bantuan tersebut dapat bersifat sementara atau non-rutin ataupun bersifat tetap atau rutin, khususnya bagi penduduk rentan seperti penyandang disabilitas, lanjut usia, dan anak telantar. Menurut ILO, skema bantuan sosial bertujuan untuk menyediakan sumber daya minimum bagi individu dan rumah tangga yang hidup dibawah standar penghasilan tertentu tanpa mempertimbangkan timbal balik atau kontribusi dari individu dan rumah tangga penerimanya. Penentuan penerima bantuan ditetapkan berdasarkan tingkat pendapatan penduduk serta kriteria sosial ekonomi lainnya. Kriteria penerima manfaat dapat disesuaikan dengan target atau tujuan yang ingin dicapai dari pemberi bantuan tersebut, seperti dikhususkan kepada keluarga miskin dengan anak, hingga penduduk lanjut usia dengan penghasilan yang terbatas, rumah tangga miskin yang mempunyai balita ataupun ibu hamil, ataupun kriteria umum penduduk dengan pendapatan tertentu.

Beberapa program perlindungan sosial yang dijalankan di Indonesia diantaranya adalah Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT); Bantuan Sosial Beras Sejahtera (BANSOS RASTRA); Program Keluarga Harapan (PKH); bantuan rutin lainnya seperti subsidi listrik untuk keluarga tidak mampu, Kartu Indonesia Pintar (KIP), Kartu Keluarga Sejahtera (KKS), dll; bantuan non rutin seperti bantuan UMKM terdampak Covid-19, bantuan keluarga terdampak bencana, dll. Penerima bantuan-bantuan tersebut tercatat dalam database penerima bantuan yang dikelola oleh Dinas Sosial di masing-masing Kabupaten/Kota. Sementara itu, beberapa contoh program jaminan sosial di Indonesia diantaranya adalah Jaminan Kesehatan Nasional Penerima Bantuan Iuran (JKN-PBI); Jaminan Kesehatan Daerah (JAMKESDA); dan sistem asuransi sosial lainnya yang diperuntukkan kepada seluruh masyarakat Indonesia, seperti asuransi kesehatan swasta, asuransi pendidikan swasta, JKN Non-PBI, dan asuransi lainnya.

Program perlindungan sosial di Indonesia terdiri dari asuransi sosial dan bantuan sosial, baik yang bersumber dari APBN ataupun APBD. Penelitian yang dilakukan oleh Rachman, Agustian, dan Wahyudi pada tahun 2018 menunjukkan bahwa pemberian bantuan pangan non tunai (BPNT) di lima kota besar di Indonesia yaitu: Bandung, Bekasi, Jakarta Barat, Makassar, dan Surabaya, berpengaruh terhadap penurunan kemiskinan. Hanya saja, dampak dari program BPNT tersebut tidak cukup signifikan. Hal tersebut dikarenakan penerima bantuan dari BPNT tidak semuanya tepat sasaran. Beberapa penerima bantuan masih tergolong ke dalam keluarga yang mampu dan sudah pernah menerima bantuan dari program lain, sehingga penerima bantuan menjadi tidak merata dan hanya terfokus ke orang-orang tertentu saja.

Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Putra, Purnamadewi, dan Sahara pada tahun 2015 di Indonesia tentang dampak program perlindungan sosial terhadap pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan, menunjukkan bahwa terdapat tiga variabel yang signifikan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal, yaitu bantuan kelembagaan sosial dan budaya, bantuan

infrastruktur, dan bantuan ekonomi dan dunia usaha, sedangkan bantuan sumberdaya manusia dan bantuan daerah khusus tidak signifikan didalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah tertinggal.

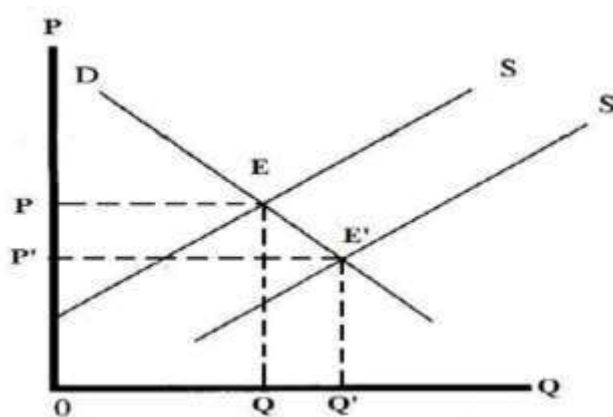
Penelitian yang dilakukan oleh Lindiasari dan Ramadhani pada tahun 2019, tentang Efektivitas Bantuan Sosial dalam Penanggulangan Kemiskinan di Tengah Perlambatan Ekonomi Indonesia dengan Pendekatan Non-parametrik, menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang sangat kuat antara variabel bantuan sosial Jaminan Kesehatan Nasional Penerima Bantuan Iuran (JKN-PBI) dan Beras Sejahtera (Rastra), dan Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap jumlah penduduk miskin. Selain itu, dari hasil penelitian diketahui bahwa bantuan sosial dapat menurunkan jumlah kemiskinan secara signifikan. Adapun variabel yang paling berdampak adalah program PBI.

Permasalahan kemiskinan nyatanya belum dapat dituntaskan sampai dengan saat ini. Pemerintah Kota Palembang perlu mengevaluasi efektivitas dari program pengentasan kemiskinan yang telah dijalankan. Efektivitas program penanggulangan kemiskinan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu efisiensi, progresivitas, dan ketepatan distribusi bantuan program, menurut Yemtschov dkk pada penelitiannya tahun 2019.

Dalam mengevaluasi efektivitas program penanggulangan kemiskinan terhadap penurunan kemiskinan di Kota Palembang Tahun 2020, penulis akan mencari tahu mengenai efisiensi, progresivitas, dan ketepatan distribusi bantuan program penanggulangan kemiskinan di Kota Palembang dengan berfokus kepada 10 (sepuluh) program, yaitu program PKH, PIP, BPNT, JKN-PBI, Program pemda pangan, pemda anak, pemda lansia, pemda disabilitas, pemda rutin lainnya (seperti: program padat karya UMKM, dsb), dan pemda non-rutin lainnya (seperti: bedah rumah, dsb).

B. METODE PENELITIAN

Program penanggulangan kemiskinan harus dilakukan secara terintegrasi atau akan sulit untuk mencapai tujuan pelaksanaan program tersebut. Menurut Allo (2016) bahwa Program *in-kind transfer* (BPNT, JKN-PBI, dsb) dan *program cash-transfer* (Program PKH, bantuan tunai, dsb) memiliki dampak yang berbeda terhadap penurunan kemiskinan. Akan tetapi, jika kedua jenis bantuan tersebut diintegrasikan, maka akan dapat mempercepat penurunan kemiskinan. Pada Gambar 1, disajikan pengaruh bantuan sosial pada keseimbangan pasar (*market equilibrium*). Harga (P) akan bergeser menjadi P' ketika adanya bantuan pemerintah yang akan menyebabkan *supply* bertambah dan jumlah barang (Q) akan meningkat sehingga jumlah masyarakat yang menikmati juga akan bertambah. Dengan demikian ketika pemerintah memutuskan untuk memberikan bantuan sebesar P-P' maka total biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk bantuan adalah sebesar area P-E-E'-P', sedangkan manfaat yang didapatkan adalah sebesar area F-E'-Q-Q', sehingga untuk dapat mengetahui apakah bantuan tersebut merupakan sebuah solusi yang tepat adalah dengan meninjau manfaat yang didapat harus lebih besar dari biaya yang dikeluarkan untuk bantuan.



Sumber: Rachman, B., Agustian, A., dan Wahyudi. (2018).

Gambar 1. Keseimbangan pasar setelah adanya bantuan sosial

Metode analisis deskriptif digunakan untuk menjelaskan mengenai dampak program perlindungan sosial terhadap tingkat kemiskinan, serta efisiensi, progresivitas, dan ketepatan sasaran program perlindungan sosial yang diberikan kepada masyarakat miskin di Kota Palembang. Dalam pengolahan data, digunakan aplikasi AdePT 6.0 untuk menghitung nilai efisiensi berdasarkan simulasi ketiadaan program penanggulangan kemiskinan.

Selain itu, *software* tersebut juga digunakan untuk menghitung Indikator *Distributional Characteristic Index* (DCI) untuk mengukur porgresivitas program penanggulangan kemiskinan, serta menghitung indikator insiden relatif, ketidaktercakupannya, dan kebocoran untuk menganalisis ketepatan distribusi bantuan program penanggulangan kemiskinan. Adapun cara penghitungan indikator tersebut adalah sebagai berikut.

1. *Distributional Characteristic Index* (DCI)

$$\lambda = \sum_h \beta^h \theta^h \quad (1)$$

$$\lambda = \sum (\text{penimbang kesejahteraan}, \beta^h)$$

(bagian dari transfer ke rumah tangga, θ^h), dimana

$$\beta^h = \left(\frac{y^k}{y^h}\right)^\varepsilon \quad (2)$$

Keterangan:

β^h : penimbang kesejahteraan, atau nilai sosial dari pendapatan tambahan ke rumah tangga h

θ^h : bagian dari transfer ke rumah tangga h

Sumber: Yemtsov, Honorati, Evans, Sajaia, Lokhsin (2018)

2. Insiden relatif, ketidaktercakupannya, dan kebocoran

Indikator insiden relatif menggambarkan jumlah transfer bantuan yang diterima oleh masyarakat miskin terhadap jumlah total transfer yang dikeluarkan pemerintah. Ketidaktercakupannya menggambarkan banyaknya rumah tangga miskin yang tidak

menerima bantuan dari total seluruh penduduk miskin. Sementara itu, kebocoran menggambarkan banyaknya rumah tangga tidak miskin yang menerima bantuan dari total rumah tangga penerima manfaat.

$$\text{insiden relatif} = \frac{\text{nilai transfer bantuan yang diterima oleh grup}}{\text{total kekayaan populasi (atau grup)}}$$

$$\text{kebocoran} = \frac{\text{jumlah rumah tangga tidak miskin penerima bantuan}}{\text{jumlah rumah tangga penerima manfaat}}$$

$$\text{ketidaktercakupan} = \frac{\text{jumlah rupa miskin tidak menerima bantuan}}{\text{total jumlah rupa miskin}}$$

Program penanggulangan kemiskinan yang akan dianalisis adalah program yang berasal dari pemerintah pusat maupun daerah. Di dalam Undang-Undang No.11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Undang-Undang No.13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin disebutkan bahwa program perlindungan sosial secara konseptual dimaksudkan untuk meringankan anggota masyarakat yang tidak mampu dan telantar agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya (*basic living needs*), sehingga dapat mengembangkan dirinya sebagai manusia sesuai dengan kemanusiaan yang bermartabat sebagai pelaksanaan amanat konstitusional bagi pemerintah pusat dan daerah. Program yang berasal dari pemerintah pusat yang akan dianalisis adalah Program Keluarga Harapan (PKH), Program Indonseia Pintar (PIP), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) / Program Sembako, dan Jaminan Kesehatan Nasional (JKN-PBI). Sementara itu, program yang berasal dari pemerintah daerah yang akan dianalisis adalah program pemda untuk pangan, anak, lansia, disabilitas, program pemda rutin (seperti: bantuan untuk usaha rumah tangga), dan program non-rutin lainnya (seperti: bedah rumah). Kesepuluh program tersebut masing-masing akan diukur efisiensi, progresivitas, dan ketepatsasaran distribusi bantuan terhadap penurunan kemiskinan di Kota Palembang. adapun unit observasi dalam penelitian ini adalah 860 rumah tangga sampel SUSENAS yang digunakan untuk pengukuran kemiskinan di Kota Palembang pada Tahun 2020.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Efisiensi Program Penanggulangan Kemiskinan

Untuk melihat apakah program perlindungan sosial tersebut dapat berperan dalam penurunan kemiskinan dan kesenjangan di suatu kelompok masyarakat, dapat dilakukan simulasi penghitungan ukuran kemiskinan dan kesenjangan jika program perlindungan sosial tersebut ditiadakan. Simulasi dilakukan dengan mengeluarkan nilai dari transfer bantuan yang diberikan terhadap suatu rumah tangga. Jika kemiskinan dan kesenjangan meningkat ketika bantuan tersebut dikeluarkan, artinya program perlindungan sosial tersebut cukup berperan dalam menurunkan kemiskinan atau kesenjangan di suatu wilayah.

Asumsi: Pengeluaran Beras Sebulan Tidak Termasuk BPNT		Keterangan
Rata-rata Pengeluaran Beras sebulan berdasarkan temuan kajian	274,239	A
*)Bantuan Beras pada BPNT (10 kg x 9.500)	95,000	B
Total Kebutuhan Beras Satu Bulan	369,239	=A+B
% Kontribusi BPNT pada Pemenuhan Beras	25.73	$=\frac{B}{(A+B)} \times 100$
Asumsi: Pengeluaran Beras Sebulan Termasuk BPNT		
Rata-rata Pengeluaran Beras sebulan berdasarkan temuan kajian	274,239	X
*)Bantuan Beras pada BPNT (10 kg x 9.500)	95,000	Y
% Kontribusi BPNT pada Pemenuhan Beras	34.64	$=\frac{Y}{X} \times 100$
Jadi % Kontribusi BPNT pada Pemenuhan Beras kurang lebih	25 - 34 %	
*) asumsi harga beras medium di pasaran Rp. 9.500/ kg		

Sumber : Hasil Olah Data Mikro

Gambar 2. Simulasi Besaran *Share* Program BPNT terhadap Pemenuhan Kebutuhan Beras di Rumah Tangga.

Simulasi ketiadaan input *share* bantuan dalam pendapatan masyarakat dilakukan untuk melihat seberapa besar suatu program dapat memengaruhi tingkat kemiskinan. Kemudian, hasil simulasi tersebut akan dibandingkan dengan tingkat kemiskinan ketika semua input *share* bantuan dalam pendapatan masyarakat dimasukkan. Maksudnya, dari semua rumah tangga sampel di Kota Palembang dihitung berapa besaran *share* bantuan dari masing-masing program di masing-masing rumah tangga sampel, kemudian besaran tersebut

dikeluarkan dari sumber pendapatan mereka. setelah *share* bantuan dikeluarkan, kemudian dihitung kembali apakah persentase kemiskinan di Kota Palembang mengalami peningkatan atau penurunan dengan adanya pengurangan sumber pendapatan yang berasal dari bantuan tersebut. Misal, pada kondisi awal dimana input bantuan dimasukkan, persentase penduduk miskin sebesar 10,89 persen, kemudian setelah *share* bantuan dikeluarkan ternyata persentase penduduk miskin mengalami peningkatan sebesar 11,04 persen. Artinya, dengan adanya bantuan program tersebut efisien menurunkan kemiskinan sebesar 0,15 persen. Adapun hasil dari simulasi penghitungan kemiskinan dari masing-masing program adalah sebagai berikut.

Tabel 1. Dampak Program Penanggulangan Kemiskinan terhadap Persentase Kemiskinan (Simulasi Ketiadaan Program) di Kota Palembang Tahun 2020

Program Penanggulangan Kemiskinan	Persentase Kemiskinan (P0)	Nilai Efisiensi
(1)	(2)	(3)
Persentase Penduduk Miskin (Nilai awal ketika semua <i>share</i> bantuan dimasukkan ke dalam pendapatan rumah tangga)	10,89	
Simulasi Ketiadaan Program		
PKH	11,44	0,55
PIP	11,08	0,19
BPNT / Bantuan Sembako	10,89	0,00
JKN PBI	13,99	3,10
Pemda Pangan	10,94	0,05
Pemda Anak	10,89	0,00
Pemda Lansia	11,07	0,18
Pemda Disabilitas	10,89	0,00
Pemda Rutin Lainnya	10,89	0,00
Pemda Non-Rutin Lainnya	10,94	0,05

Sumber : Hasil Olah Data SUSENAS 2020

menggunakan ADePt SP 6.0.

Berdasarkan hasil simulasi ketiadaan program, diketahui bahwa terdapat enam program yang dapat meningkatkan persentase kemiskinan jika *share* bantuan dari program tersebut ditarik dari

masyarakat. Dengan kata lain, terdapat enam program yang efisien menurunkan persentase kemiskinan, yaitu program PKH, PIP, JKN-PBI, Program bantuan pangan rutin dari pemerintah daerah, program bantuan rutin dari pemerintah daerah untuk lansia, dan program pemda non-rutin lainnya. Sementara itu, empat program bantuan lainnya, yaitu program BPNT/bantuan sembako dari pemerintah pusat, program rutin dari pemerintah daerah untuk anak-anak, disabilitas, dan program rutin lainnya dari pemerintah daerah tidak berpengaruh terhadap persentase kemiskinan di Kota Palembang.

Program JKN-PBI merupakan program yang paling besar pengaruhnya terhadap penurunan persentase kemiskinan. Program JKN-PBI mampu menurunkan 3,10 persen kemiskinan di Kota Palembang dengan asumsi bantuan lain bernilai konstan. Hal tersebut menunjukkan bahwa program kesehatan merupakan program yang sangat penting di dalam penanggulangan kemiskinan.

Selain JKN-PBI, program yang berpengaruh cukup besar dalam program penanggulangan kemiskinan adalah program PKH. Program PKH ditujukan kepada keluarga miskin dengan kriteria mempunyai ibu hamil atau menyusui, balita, dan anak sekolah. Program PKH mencakup penanggulangan masalah kesehatan, gizi, dan pendidikan anak. Program PKH mampu menurunkan 0,55 persen kemiskinan di Kota Palembang dengan asumsi bantuan lain bernilai konstan.

Hal ini sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Lindiasari dan Ramadhani (2019); Putra,dkk (2015), Carroll (2009), dan Hardjono (2010). Dalam penelitian-penelitian tersebut disebutkan bahwa program bantuan kesehatan dan pendidikan efektif dalam menurunkan kemiskinan di Indonesia. Kesehatan sangat penting karena akan memengaruhi kualitas hidup masyarakat. Tubuh yang sehat dan kuat akan mampu digunakan untuk bekerja dan mencari nafkah. Tentunya hal tersebut akan berpengaruh terhadap produktivitas masyarakat. Selain itu, biaya pengobatan yang cukup

tinggi di Indonesia juga sangat menyulitkan masyarakat miskin dalam mengakses fasilitas kesehatan.

Berdasarkan data SUSENAS 2020, diketahui bahwa sebanyak 27,9 persen masyarakat miskin yang mempunyai keluhan kesehatan tidak dapat berobat. Peristiwa ini dikenal juga dengan *unmeet need* kebutuhan kesehatan, yaitu keadaan dimana penduduk yang sakit dan membutuhkan pengobatan tetapi tidak berobat karena ketidakmampuannya dalam mengakses fasilitas kesehatan. Dengan bantuan asuransi kesehatan dari pemerintah, diharapkan dapat mengurangi beban masyarakat miskin dalam mengakses fasilitas kesehatan, sehingga dapat meningkatkan harapan hidup bagi masyarakat miskin.

2. **Progresivitas Program Penanggulangan Kemiskinan**

Selain mengukur besaran efisiensi program terhadap penurunan kemiskinan, perlu juga untuk menganalisis lebih lanjut bagaimana progresivitas program-program tersebut. Untuk mengukur progresivitas dapat dilakukan dengan menghitung nilai indikator DCI atau yang juga dikenal dengan indikator Coady Gross Hoddinott (CGH). Nilai indikator CGH dapat diukur menggunakan ADePT Software. Indikator CGH membandingkan porsi dari transfer budget yang diterima oleh suatu kuantil populasi dibagi dengan porsi populasi dalam kuantil tersebut. Nilai indikator CGH yang lebih dari “1” menunjukkan bahwa kelompok tersebut menerima share keuntungan yang relatif lebih besar daripada ukuran populasinya. Jika nilai indikator CGH kurang dari “1” menunjukkan bahwa kelompok tersebut menerima share keuntungan yang relatif lebih kecil daripada ukuran populasinya. Berarti, share keuntungan dari program perlindungan sosial tersebut diberikan kepada kuantil yang lebih “kaya” dan program tersebut regresif, menurut Yemtsov, dkk (2018).

Tabel 2. Indikator CGH dari Program Perlindungan Sosial
di Kota Palembang 2020

Program Penanggulangan Kemiskinan (1)	Kuintil Kelompok Pengeluaran			
	10% (2)	20% (3)	30% (4)	40% (5)
PKH	1,23	1,43	1,51	1,64
PIP	1,23	1,83	1,46	1,67
BPNT / Bantuan Sembako	1,24	1,37	1,59	1,62
JKN PBI	1,22	1,35	1,40	1,41
Pemda Pangan	3,94	2,56	2,28	1,71
Pemda Anak	3,02	1,51	1,92	2,50
Pemda Lansia	4,36	3,18	2,97	2,22
Pemda Disabilitas	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Pemda Rutin Lainnya	10,00	5,00	3,33	2,50
Pemda Non-Rutin Lainnya	3,99	2,39	1,59	1,20

Sumber : Hasil Olah Data SUSENAS 2020

menggunakan ADePt SP 6.0.

Berdasarkan Tabel 2, diketahui bahwa nilai indikator CGH di semua program penanggulangan kemiskinan sudah bernilai lebih dari 1, kecuali program rutin pemerintah daerah untuk disabilitas. Artinya, semua program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan sudah progresiv, yang menunjukkan bahwa *share* bantuan dari program tersebut sudah lebih besar dari *share* populasi di semua kuintil masyarakat.

Meskipun demikian, kelompok masyarakat di kuintil 10% mempunyai nilai indikator CGH yang lebih kecil jika dibandingkan kelompok pengeluaran yang lebih besar di beberapa program. Program-program tersebut, yaitu PKH, PIP, BPNT/Sembako dan JKN-PBI. Artinya, *share* bantuan program-program tersebut lebih banyak tersebar di kelompok masyarakat dengan pengeluaran yang lebih besar. Pemerintah sebaiknya meninjau ulang daftar penerima manfaat dari program-program tersebut dengan melakukan *update* basis data penerima bantuan melalui dinas sosial ataupun pihak kelurahan. Perbaikan basis data dapat dilakukan dengan menghapuskan pemberian bantuan kepada keluarga yang sudah

berhasil keluar dari kemiskinan dan penambahan daftar keluarga baru yang lebih membutuhkan bantuan.

Menurut Hardjono, dkk (2010), penerima bantuan pemerintah di Indonesia lebih banyak berada di kelompok miskin, sedangkan kelompok masyarakat sangat miskin sangat jarang menerima bantuan dari pemerintah. Kelompok sangat miskin sulit untuk dijangkau oleh pemerintah dikarenakan banyak yang belum tercatat secara administratif sebagai penduduk suatu wilayah dan tidak mempunyai tempat tinggal tetap. Hal tersebut menyulitkan pemerintah untuk mendaftarkan kelompok masyarakat tersebut sebagai penerima bantuan karena tidak dapat dipertanggungjawabkan data dirinya secara administratif.

3. Ketepatan Distribusi Program Penanggulangan Kemiskinan

Distribusi bantuan harus dilakukan secara tepat sasaran agar program yang dijalankan dapat efektif menurunkan kemiskinan, menurut Yemtschov, dkk (2018). Ukuran yang digunakan untuk meninjau ketepatan distribusi bantuan tersebut diantaranya adalah nilai insiden relatif distribusi manfaat, ketidaktercakupan, dan kebocoran distribusi bantuan, menurut World Bank (2018). Ukuran-ukuran tersebut akan disajikan dalam tabel sebagai berikut.

Tabel 3. Insiden Relatif, Ketidaktercakupan, dan Kebocoran Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Palembang Tahun 2020

Program Penanggulangan Kemiskinan	Status Kemiskinan		Ketidaktercakupan	Kebocoran
	Miskin	Non Miskin		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
PKH	2,2	0,5	79,5	85,4
PIP	0,4	0,1	91,6	82,6
BPNT / Bantuan Sembako	1,0	0,3	77,1	89,5
JKN PBI	9,0	2,5	41,5	88,6
Pemda Pangan	0,5	0,1	92,8	78,1
Pemda Anak	0,1	0,0	98,9	83,6
Pemda Lansia	0,5	0,0	96,3	63,2
Pemda Disabilitas	0,0	0,0	n.a.	n.a.

Program Penanggulangan Kemiskinan	Status Kemiskinan		Ketidak- tercakup	Kebocoran
	Miskin	Non Miskin		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Pemda Rutin Lainnya	0,2	0,0	97,6	0,0
Pemda Non-Rutin Lainnya	2,2	0,5	97,6	65,8

Sumber : Hasil Olah Data SUSENAS 2020

menggunakan ADePt SP 6.0.

Nilai insiden relatif menggambarkan besaran *share* bantuan sosial di dalam suatu kelompok masyarakat terhadap total kekayaan dari kelompok tersebut. Berdasarkan Tabel 3, diketahui bahwa insiden relatif terbesar kepada kelompok miskin diberikan oleh program JKN-PBI sebesar 9,0 dan disusul oleh program PKH dan bantuan non rutin lainnya dari pemda. Artinya, program JKN-PBI berperan dalam 9 persen pendapatan masyarakat miskin. Oleh karena itu, jika bantuan JKN-PBI ditarik dari masyarakat akan cukup berdampak terhadap peningkatan kemiskinan.

Ketidaktercakup menggambarkan persentase penduduk miskin yang tidak menerima bantuan program penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan Tabel 3, diketahui bahwa hampir semua program yang dijalankan oleh pemerintah mempunyai nilai ketidaktercakup yang sangat tinggi. Semua bantuan pemerintah daerah hanya mencakup kurang dari tiga persen penduduk miskin. Artinya, dari 182,60 (000 jiwa) penduduk miskin di Kota Palembang pada Tahun 2020, hanya kurang dari 5,4 (000 jiwa) saja yang mendapatkan bantuan dari pemerintah daerah.

Sementara itu, ketidaktercakup program pemerintah pusat jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan program pemerintah daerah, dengan ketidaktercakup paling rendah adalah program JKN-PBI. Program JKN-PBI sudah menjangkau 58,5 persen penduduk miskin atau sekitar 106,8 (000 jiwa).

Hal tersebut menunjukkan bahwa program penanggulangan kemiskinan yang dijalankan oleh pemerintah pusat mencakup lebih banyak penduduk miskin jika dibandingkan dengan pemerintah daerah. Salah satu penyebab perbedaan tersebut yaitu anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat jauh lebih besar jika dibandingkan anggaran pemerintah daerah, sehingga cakupan penerima pun dapat berbeda signifikan.

Kebocoran menggambarkan persentase penduduk non miskin yang menerima bantuan terhadap total penerima manfaat. Berdasarkan Tabel 3, diketahui bahwa kebocoran di setiap program masih sangat besar, yaitu sebesar lebih dari 70 persen. Angka tersebut menunjukkan bahwa dari semua penerima manfaat, 70 persen diantaranya bukan merupakan penduduk miskin atau masih dapat dikategorikan sebagai rumah tangga yang mampu dari segi ekonomi, terlihat dari nilai rata-rata konsumsi rumah tangga tersebut berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS)

Keluarga Penerima Manfaat (KPM) merupakan istilah yang digunakan bagi rumah tangga yang menjadi penerima manfaat program bantuan. Rumah tangga yang terpilih sebagai KPM berasal dari Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang dikelola oleh Dinas Sosial. Adapun jumlah rumah tangga dan penduduk yang tercatat di dalam DTKS menurut Kepmensos No 146/HUK/2020 adalah sebagai berikut.

Tabel 4. Rekapitulasi Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS)
Kota Palembang 2020

Kecamatan	Rumah Tangga	Jiwa
(1)	(2)	(3)
Iilir Barat I	2.266	9.803
Iilir Barat II	3.768	16.063
Iilir Timur I	1.498	6.687
Iilir Timur II	1.938	8.372
Iilir Timur III	1.959	8.894

Kecamatan	Rumah Tangga	Jiwa
(1)	(2)	(3)
Bukit Kecil	1.042	4.570
Sukarami	2.765	11.820
Kemuning	1.861	7.799
Kalidoni	3.199	14.924
Sako	2.380	10.222
Sematang Borang	2.253	9.542
Alang-Alang Lebar	1.064	4.852
Gandus	3.142	13.501
Kertapati	8.172	35.924
Plaju	4.310	16.847
Seberang Ulu I	6.066	28.112
Seberang Ulu II	4.375	18.808
Jakabaring	3.883	17.301
Kota Palembang	55.941	244.041

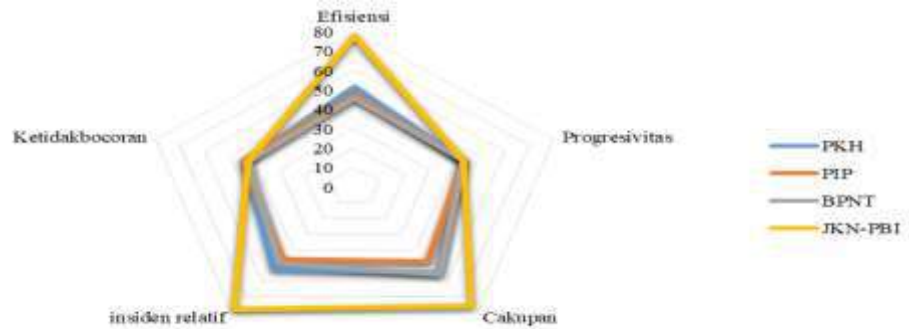
Sumber : Dinas Sosial Kota Palembang (Kepmensos No 146/HUK/2020)

Berdasarkan data dari Dinas Sosial, diketahui bahwa jumlah penduduk miskin yang menerima bantuan adalah sebanyak 244.041 jiwa, jauh lebih besar dibandingkan jumlah penduduk miskin yang tercatat oleh BPS pada Tahun 2020 sebesar 182,6 (000 jiwa). Wajar saja jika dalam implementasinya masih terdapat rumah tangga non-miskin yang menerima program bantuan. Hal tersebut dikarenakan jumlah alokasi penerima manfaat jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin yang tercatat oleh BPS.

4. Efektivitas Program Penanggulangan Kemiskinan di Kota Palembang

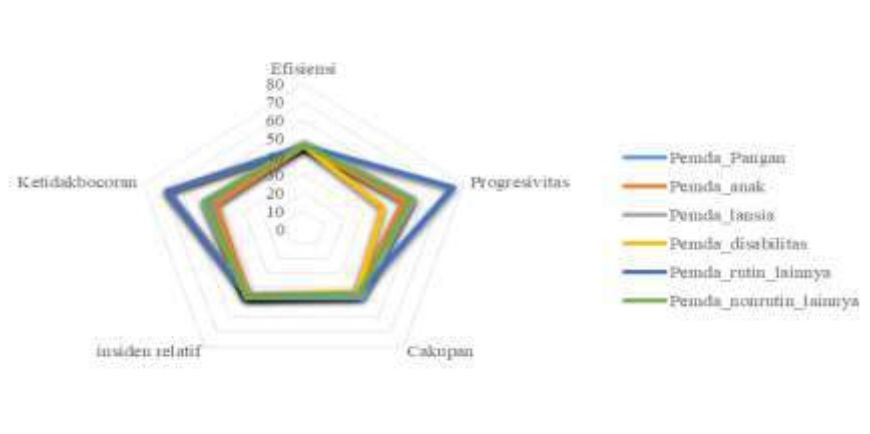
Setelah mengetahui bagaimana efisiensi, progresivitas, dan ketepatan distribusi bantuan dari masing-masing program perlindungan sosial, selanjutnya kita akan mencari tahu bagaimana gambaran efektivitas dari masing-masing program penanggulan kemiskinan tersebut. Efektivitas program penanggulangan kemiskinan akan digambarkan menggunakan grafik laba-laba. Efektivitas program

bantuan dengan penampang yang lebih besar menandakan program tersebut lebih baik dibandingkan program lainnya.



Gambar 3. Efektivitas Program Penanggulangan Kemiskinan oleh Pemerintah Pusat di Kota Palembang Tahun 2020.

Berdasarkan gambar 3, diketahui bahwa di antara program-program yang dicanangkan oleh pemerintah pusat, program JKN-PBI mempunyai efektivitas yang paling besar dibandingkan program lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa program kesehatan merupakan komponen penting untuk menurunkan kemiskinan. Efektivitas program JKN-PBI turut dipengaruhi oleh kerjasama antara pemerintah pusat dan daerah. Selain anggaran dari pemerintah pusat, program JKN-PBI juga berasal dari pemerintah daerah baik provinsi maupun kota yang menyebabkan cakupan program tersebut menjadi lebih besar dibandingkan dengan program-program lainnya.



Gambar 4. Efektivitas Program Penanggulangan Kemiskinan oleh Pemerintah Daerah di Kota Palembang Tahun 2020

Berdasarkan gambar 4, diketahui bahwa di antara program-program yang dicanangkan oleh pemerintah daerah, program rutin lainnya mempunyai efektivitas yang paling besar dibandingkan program pemerintah daerah lainnya. program pemerintah rutin lainnya meliputi program bantuan UMKM, subsidi listrik, dsb. Program ini paling efektif karena tidak mempunyai nilai kebocoran. Artinya, semua bantuan yang disalurkan kepada masyarakat sudah tepat menysasar penduduk miskin. Meskipun hanya mencakup sebagian kecil penduduk miskin, tetapi bantuan yang tepat sasaran dapat efektif menurunkan kemiskinan.

Ada beberapa kemungkinan suatu program perlindungan sosial yang diterapkan tidak berjalan optimal, diantaranya adalah kurangnya kemauan politik, lemahnya kapasitas administratif untuk penerapan kebijakan, ketidaktahuan tentang hak mereka di antara orang miskin, dan stigma sosial terhadap program yang dijalankan, menurut Ravallion, dkk (2018). Perlindungan sosial merupakan kebijakan publik yang sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan tertentu dalam pembangunan. Fungsi paling dasar dari perlindungan sosial adalah untuk melindungi masyarakat dari konsekuensi negatif resiko dan guncangan negatif terhadap kesejahteraan, menurut Yemtsov, dkk (2018).

D. KESIMPULAN & SARAN

1. Kesimpulan

Program penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah pusat yang paling efektif yaitu program JKN-PBI. Program kesehatan ternyata paling efisien menurunkan kemiskinan dibandingkan program lainnya. Program ini dikategorikan progresiv. Program ini juga mempunyai cakupan penduduk miskin paling besar dibandingkan program-program lainnya.

Program bantuan rutin lainnya dari pemerintah daerah mempunyai efektivitas paling besar di antara program pemda lainnya. Program ini meliputi program bantuan UMKM, subsidi, dsb. Program tersebut juga menjadi satu-satunya program yang tidak mengalami kebocoran atau 100 persen mencakup penduduk miskin. Meskipun memiliki anggaran yang paling kecil di antara program lainnya, ternyata program ini merupakan program yang pelaksanaannya paling efektif menurunkan kemiskinan.

Semua program bantuan sosial yang dijalankan oleh pemerintah mengalami kebocoran dalam distribusinya. Selain itu, cakupan penduduk miskin dari program-program tersebut juga masih sangat kecil. Artinya, masih terdapat penduduk non-miskin yang menerima bantuan-bantuan tersebut dan masih banyak penduduk miskin yang belum terdampak bantuan sosial.

Kelompok sasaran antara program yang satu dan program lainnya seringkali tumpang tindih. Hal tersebut yang menyebabkan rendahnya ketercakupan dan insiden relatif distribusi bantuan program penanggulangan kemiskinan.

2. Saran

Bagi pemerintah Kota Palembang terdapat beberapa saran terkait pelaksanaan program perlindungan sosial dan pengentasan kemiskinan, yaitu sebagai berikut.

- a) Penyusunan program pengentasan kemiskinan berbasis gender. Misalnya, program khusus yang menargetkan kepala rumah tangga laki-laki, beasiswa pendidikan bagi anak-anak laki-laki, dsb.
- b) Pemberian subsidi asuransi ketenagakerjaan bagi penduduk miskin, terutama penduduk dengan pekerjaan kasar, agar mereka dapat terhindar dari rentannya kehilangan pekerjaan dan sumber

pendapatan. Misalnya, pemberian asuransi kecelakaan kerja bagi buruh bangunan, petugas kebersihan, dsb.

- c) Penyediaan lapangan pekerjaan bagi kepala rumah tangga dengan status pendidikan rendah. Misalnya, pemberian porsi pegawai dengan kriteria penduduk miskin di dalam Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).
- d) Penyusunan program perlindungan sosial bagi kepala rumah tangga wanita dengan status perkawinan cerai. Misalnya dengan pembekalan keterampilan menjelang perceraian, dan bantuan sosial bagi janda dan anak-anaknya selama enam bulan pasca perceraian.
- e) Pengawasan terhadap pemberi kerja lebih diperketat agar tidak ada lagi pemberian upah di bawah UMR.
- f) Revitalisasi area permukiman kumuh. Misalnya, pembangunan ulang permukiman kumuh di sepanjang aliran sungai musi dan stasiun batu bara di Kota Palembang, atau dengan menyediakan lahan pindah bagi masyarakat dari area kumuh ke lokasi permukiman yang lebih baik.
- g) Mempermudah persyaratan KPR perumahan rakyat terutama bagi masyarakat yang tidak mempunyai pekerjaan tetap.
- h) Pembaharuan data penerima manfaat secara rutin minimal satu tahun sekali oleh Dinas Sosial dengan memanfaatkan informasi dari pihak kelurahan atau ketua SLS. Mengeluarkan rumah tangga yang sudah lulus dari kemiskinan dan menambahkan rumah tangga yang lebih membutuhkan bantuan.
- i) Memperluas cakupan penerima manfaat. Membuat database penerima manfaat yang terpusat agar tidak terjadi tumpang tindih penerima bantuan antar program yang dijalankan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.
- j) Pengawasan terhadap program bantuan pendidikan bagi keluarga miskin harus lebih diperketat. Pekerja anak, terutama

pekerja di jalanan, harus dilindungi dan diberikan akses gratis terhadap pendidikan. Pemberian akses pendidikan tersebut juga harus terus diawasi agar anak-anak dari keluarga miskin tersebut tidak putus sekolah dan lebih memilih untuk bekerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Allo A.G. 2016. Efektivitas Pemberian In-Kind dan Cash Transfer Terhadap Pengentasan Kemiskinan. Prosiding Seminar Nasional Economic Outlook 2016: “Strategi Kebijakan Ekonomi dalam Perspektif Ekonomi Global” dalam Sutikno, M. Rasyid, K. Indahsari, D. Wahyuningsih, E.S. Rahayuningsih (Eds). Fakultas Ekonomi, Universitas Trunodjoyo Madura. Sumenep.
- BPS. (2020). Kota Palembang Dalam Angka Tahun 2020. Palembang: BPS Kota Palembang.
- Financing Social Protection in Developing Asia: Now and In the Future, Prepared for Asia Policy Forum on Poverty, Inequality and Social Protection, Jakarta, Indonesia, May 28 – 30, 2013.
- Hardjono, J., Akhmadi, N., & Sumarto, S. (2010). Poverty and Social Protection in Indonesia. Singapore: ISEAS Publishing.
- International Labour Organization. (2012). *Penilaian Landasan Perlindungan Sosial Berdasarkan Dialog Nasional di Indonesia: Menuju Landasan Perlindungan Sosial Indonesia*. Laporan: Jakarta.
- Lindiasari, P.S., dan Ramadhani, A.W. (2019). Efektivitas Bantuan Sosial dalam Penanggulangan Kemiskinan di Tengah Perlambatan Ekonomi Indonesia dengan Pendekatan Nonparametrik. *Jurnal Perspektif Ekonomi Darussalam*, Vol.5, No.1, Hal. 10-34, ISSN: 2502-6976.
- Putra, E.P., Purnamadewi, Y.L., dan Sahara. (2015). Dampak Program perlindungan sosial terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan Kabupaten Tertinggal di Indonesia. *Jurnal Tata Loka*, Volume 17 Nomor 3, Agustus 2015, 161-171.

- Rachman, B., Agustian, A., dan Wahyudi. (2018). Efektivitas dan Perspektif Pelaksanaan Program Beras Sejahtera (Rastra) dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT). *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 16 No. 1, Juni 2018: 1-18 DOI: <http://dx.doi.org/10.21082/akp.v16n1.2018.1-18>.
- Ravallion, Jolliffe, Margitic. (2018). *Social Protection and Economic Development: Are The Poorest Being Lifted-Up or Left-Behind?*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Diakses melalui <http://www.nber.org/papers/w24655>, pada tanggal 10 Maret 2020.
- The World Bank. *The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy: Resilience, Equity, and Opportunity*.
- UN System Task Team on The Post-2015 UN Development Agenda. (2012). *Social Protection: A Development Priority in the Post-2015 UN Development Agenda*.
- Yemtsov, Honorati, Evans, Sajaia, dan Lokhsin. (2018). *Measuring the Effectiveness of Social Protection : Concepts and Applications*. World Bank Group.
- Yemtsov, Posarac, Nagernyak, dan Albegova. (2019). *Russian Federation Strengthening Social Protection, towards More Effective Social Assistance in Rusia: An Update of The System Performance Considering New National Target of Halving Poverty by 2024*. Rusia: Report No AUS0000898.