



Analisis Wilayah dengan Kemiskinan Tinggi



**Kedeputian Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan
Kementerian PPN/Bappenas**



Analisis Wilayah dengan Kemiskinan Tinggi

Pengarah:

Pungky Sumadi

Editor:

Vivi Yulaswati

Tim Penulis:

Muana Nanga

Ester Fitrinika HW

Dwi Rahayuningsih

Ely Dinayanti

Fisca Miswari Aulia

Maudytia Rismalasari

Muhammad Hafid

Raditia Wahyu

Riski Raisa Putra

Vidya Kartika

Widaryatmo



Kedeputan Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan

Kementerian PPN/Bappenas

Tahun Anggaran 2018

Analisis Wilayah dengan Kemiskinan Tinggi

Pengarah:

Pungky Sumadi

Editor:

Vivi Yulaswati

Tim Penulis:

Muana Nanga

Ester Fitrinika HW

Dwi Rahayuningsih

Ely Dinayanti

Fisca Miswari Aulia

Maudytia Rismalasari

Muhammad Hafid

Raditia Wahyu

Riski Raisa Putra

Vidya Kartika

Widaryatmo

ISBN: 978-602-52841-1-3

Diterbitkan oleh:

Kedeputan Bidang Kependudukan dan
Ketenagakerjaan

Kementerian PPN/Bappenas

Jl. Taman Suropati No. 2, Menteng

Jakarta Pusat 10310

www.bappenas.go.id

Cetakan Pertama, Desember 2018

Kata Pengantar

Tingkat kemiskinan di Indonesia pada tahun 2018 akhirnya dapat menembus di bawah satu digit, yaitu 9,82 persen pada bulan Maret dan terus menurun menjadi 9,66 persen pada bulan September yang lalu. Penurunan angka kemiskinan tersebut terjadi di hampir seluruh provinsi. Namun sebaliknya di beberapa provinsi mengalami kenaikan kemiskinan dari tahun sebelumnya, yaitu di Provinsi Kepulauan Riau, Kepulauan Bangka Belitung, NTT, Maluku Utara, dan Papua. Bahkan, di beberapa provinsi seperti NTT dan Papua, kemiskinan tidak mengalami penurunan dari beberapa tahun sebelumnya. Kejadian luar biasa yang terjadi seperti kelaparan di Kabupaten Asmat Papua dan bencana alam di NTT memperburuk kondisi kemiskinan di wilayah ini. Kemiskinan juga menjadi tantangan karena tingkat kemiskinan di 275 kabupaten/kota (Susenas, Maret 2018) masih di atas nilai rata-rata nasional.

Dengan latar belakang tersebut, Kedeputan Kependudukan dan Ketenagakerjaan melaksanakan kaji cepat pada wilayah-wilayah dengan kemiskinan tinggi dan menganalisis lebih dalam faktor-faktor penyebab terjadinya kenaikan kemiskinan serta sulit turunnya kemiskinan di wilayah tersebut. Hasil analisis dapat memberikan rekomendasi terkait upaya-upaya yang diperlukan untuk mengatasi permasalahan yang ada sehingga penurunan kemiskinan di wilayah tersebut dapat dipercepat. Kegiatan lapangan dilakukan di Provinsi Maluku, NTT dan Papua untuk memperoleh justifikasi rasional dan empiris sehingga analisis yang dilakukan objektif serta rekomendasi strategi dan kebijakan yang diperlukan dapat disusun.

Pada kesempatan ini kami mengucapkan terimakasih atas dukungan berbagai pihak, khususnya jajaran Pemerintah Daerah Provinsi Maluku, NTT dan Papua atas kerjasamanya dalam memberikan masukan-masukan selama diskusi terfokus dan kunjungan lapangan.

Akhir kata, semoga laporan ini bermanfaat bagi para pengambil kebijakan terkait, baik di pusat maupun daerah untuk melakukan berbagai upaya percepatan pengurangan kemiskinan di wilayah-wilayah dengan kemiskinan tinggi. Kami sangat terbuka apabila ada masukan dan saran untuk perbaikan laporan ini.

Jakarta, Desember 2018

Deputi Kependudukan dan Ketenagakerjaan



Pungky Sumadi



Daftar Isi

Kata Pengantar

Daftar Isi

Daftar Gambar, Tabel, dan Kotak

Daftar Istilah

Ringkasan Eksekutif	i
Bab I: Pendahuluan : Dimensi Kemiskinan Tinggi	1
Bab II: Landasan Teori	7
2.1 Konsep dan Definisi Kemiskinan	7
2.2 Ukuran dan Indikator Kemiskinan	10
2.3 Karakteristik Kemiskinan	12
2.4 Penyebab Kemiskinan	13
2.5 Strategi dan Kebijakan Pengurangan Kemiskinan	15
Bab III: Metodologi	19
Bab IV: Analisis Kemiskinan Tinggi	23
4.1 Dinamika Kemiskinan Tinggi	24
4.2 Penyebab Kemiskinan Tinggi	25
4.2.1 Keterisolasian: Dampak dari Kondisi Topografi dan Aksesibilitas	25
4.2.2 Kerentanan: Sulitnya Akses Layanan Dasar	30
4.2.3 Ketidakberdayaan: Kondisi Perekonomian dan Ketenagakerjaan	33
4.2.4 Kelemahan Fisik: Kualitas SDM Rendah	41
4.2.5 Kemiskinan Materi: Rendahnya Investasi Masuk	42
4.2.6 Dampak Bencana dan Perubahan Iklim terhadap Kemiskinan	46
Bab V: Arah dan Strategi Kebijakan	49
Bab VI: Kesimpulan	59
Daftar Pustaka	63

Daftar Gambar, Tabel, dan Kotak

Gambar 1.1	Dinamika Tingkat Kemiskinan Provinsi dari Maret 2014 dan Maret 2018	2
Gambar 1.2	Laju Pengurangan Kemiskinan di Indonesia dari Maret 2014 – Maret 2018	3
Gambar 1.3	Dinamika Kemiskinan di Tingkat Kabupaten/Kota dari Maret 2014 – Maret 2017	4
Gambar 1.4	<i>Growth Incidence Curve (GIC)</i> Provinsi NTT, 2016-2017	5
Gambar 2.1	Skema Perangkap Kemiskinan	8
Gambar 2.2	Indeks Kemiskinan Multidimensional dengan Berbagai Dimensi	11
Gambar 2.3	Perbandingan Kondisi Kemiskinan Kelompok Negara Berpendapatan Menengah Ke Atas (<i>Upper Middle Income Countries</i>)	12
Gambar 3.1	Profil Kemiskinan di Wilayah Studi	20
Gambar 3.2	Wawancara dengan KPM di Kabupaten Nabire	21
Gambar 3.3	Seminar Kajian Evaluasi Wilayah dengan Kemiskinan Tinggi	21
Gambar 4.1	Dinamika Kemiskinan berdasarkan Wilayah di KBI dan KTI, 2017	23
Gambar 4.2	Keterisolasian dan Aksesibilitas Indonesia, 2018	28
Gambar 4.3	Kondisi Air Bersih dan Sanitasi di Wilayah Studi Provinsi NTT, Papua, dan Maluku	31
Gambar 4.4	Akses Layanan Dasar (Pendidikan, Air Minum, Sanitasi) di Indonesia, 2018	32
Gambar 4.5	Akses Layanan Dasar (Kesehatan) di Indonesia, 2018	33
Gambar 4.6	Penduduk Bekerja menurut Lapangan Pekerjaan Utama di KTI, 2017	36
Gambar 4.7	TPT menurut Tingkat Pendidikan di KTI, 2017	37
Gambar 4.8	Persentase Desa menurut Lapangan Pekerjaan Mayoritas Penduduknya, 2018	38
Gambar 4.9	Akses Jalan Aspal ke Sentra Produksi Pertanian, 2018	39
Gambar 4.10	Persentase Kepemilikan Produk Unggulan, 2018	39
Gambar 4.11	Kondisi Pendidikan dan Pekerjaan di Wilayah Studi Provinsi NTT, Papua, dan Maluku	40
Gambar 4.12	Indeks Kapasitas Fiskal Daerah vs Tingkat Kemiskinan Kabupaten/Kota, 2018	42
Gambar 4.13	Sumber Pertumbuhan Beberapa Lapangan Usaha Provinsi Papua Tahun 2016-2018	46
Gambar 4.14	Proporsi Penduduk Bekerja Menurut Sektor di Provinsi Papua	46
Gambar 4.15	Laju Pengurangan Kemiskinan di 5 Provinsi dengan Kemiskinan Tinggi, 2012 - 2017	47
Gambar 5.1	Usulan Skema Strategi dan Kebijakan Penanggulangan Kawasan di KTI	57
Gambar 6.1	Arah Kebijakan dan Strategi di Masing-masing Wilayah Studi	60
Tabel 4.1	Kuadran Kapasitas Fiskal Daerah & Tingkat Kemiskinan menurut Pulau, 2018	44
Kotak 1	Menyejahterakan yang sulit disejahterakan, Provinsi NTT	52

Daftar Istilah

APS	: Angka Partisipasi Sekolah
ANGGUR MERAH	: Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera
BLK	: Balai Latihan Kerja
BPNT	: Bantuan Pangan Non Tunai
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
HPI	: <i>Human Poverty Index</i>
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i> / Diskusi Terfokus
GNI	: <i>Gross National Income</i>
KBI	: Kawasan Barat Indonesia
KTB UKM	: Kelompok Tumbuh Bersama Usaha Kecil Menengah
KTI	: Kawasan Timur Indonesia
KPM	: Keluarga Penerima Manfaat
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MPI	: <i>Multidimensional Poverty Index</i>
NTP	: Nilai Tukar Petani
OPD	: Organisasi Perangkat Daerah
Otsus	: Otonomi Khusus
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
PKH	: Program Keluarga Harapan
PMA	: Penanaman Modal Asing
PMDN	: Penanaman Modal Dalam Negeri
PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
RAPBD	: Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Rastra	: Beras Sejahtera
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SDA	: Sumber Daya Alam
SDGs	: <i>Sustainable Development Goals</i>
SDM	: Sumber Daya Manusia
Sekda	: Sekretaris Daerah
TKPKD	: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah
TPT	: Tingkat Pengangguran Terbuka
UMIC	: <i>Upper Middle Income Country</i>
UMKM	: Usaha Mikro Kecil dan Menengah
UNDP	: United Nations Development Programs



Ringkasan Eksekutif: Analisis Wilayah dengan Kemiskinan Tinggi



Banyak negara di dunia dihadapkan pada permasalahan kemiskinan, tak terkecuali Indonesia. Keseriusan dan komitmen negara-negara tersebut ditunjukkan dengan masuknya pengurangan kemiskinan sebagai salah satu Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) atau *Sustainable Development Goals* (SDGs), khususnya tujuan 1 yaitu tanpa kemiskinan. Di Indonesia, upaya penanggulangan kemiskinan juga menjadi prioritas nasional pada setiap rencana kerja pemerintah setidaknya dalam 4 periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah.

Dengan berbagai kebijakan dan program pengentasan kemiskinan yang telah dilaksanakan, angka kemiskinan Indonesia berhasil diturunkan menjadi 9,82 persen pada bulan Maret dan 9,66 persen pada September 2018. Namun di beberapa provinsi angka kemiskinan masih cukup tinggi yaitu di atas 15 persen pada Maret 2018, seperti di Provinsi Papua (27,74 persen), Papua Barat (23,01 persen), Nusa Tenggara Timur/ NTT (21,35 persen), Maluku (18,12 persen), Gorontalo (16,81 persen), Aceh (15,97 persen) dan Bengkulu (15,43 persen). Untuk itu, analisis mengenai penyebab kemiskinan tinggi perlu dilakukan. Provinsi NTT, Papua, dan Maluku menjadi tiga lokasi

tujuan kunjungan lapangan dalam kegiatan evaluasi ini. Beberapa aspek yang mengemuka meliputi keterisolasian (kondisi topografi), kerentanan (sulitnya akses layanan dasar), ketidakberdayaan (kondisi perekonomian dan ketenagakerjaan), kelemahan fisik (kualitas sumber daya manusia/SDM rendah), kemiskinan materi (rendahnya investasi yang masuk) serta, kebencanaan.

Pada provinsi yang memiliki tingkat kemiskinan tinggi seperti Papua, Papua Barat, NTT, Maluku, dan Gorontalo, aksesibilitas di wilayah ini cenderung sulit akibat dari kondisi topografi wilayah yang dipisahkan oleh pegunungan, lembah, ataupun tersebar di pulau-pulau kecil. Kondisi keterisolasian ini pun menyebabkan terhambatnya mobilitas penduduk, distribusi barang dan jasa, hingga penyelenggaraan layanan dasar kepada masyarakat. Selain itu, bencana alam seperti tanah longsor, kekeringan, dan banjir memperparah kondisi kemiskinan karena hilangnya aset masyarakat ataupun rusaknya fasilitas publik pada wilayah yang terkena bencana.

Terkait akses terhadap layanan dasar, kurangnya tenaga dan fasilitas kesehatan serta pendidikan masih menjadi tantangan yang kerap dihadapi di Kawasan Timur Indonesia (KTI). Pola pikir masyarakat yang masih mementingkan upacara dan pesta adat berbiaya besar dengan mengorbankan kebutuhan pendidikan ataupun gizi turut mempengaruhi rendahnya kualitas sumber daya manusia di wilayah ini. Lebih lanjut, karakter masyarakat yang cenderung cepat puas dan kurang bijak dalam memanfaatkan bantuan dan dana desa menyebabkan produktivitas masyarakat tidak berkembang optimal. Jika dikaitkan dengan rendahnya investasi masuk ke wilayah ini, keterbatasan kualitas sumber daya manusia menjadi salah satu faktor penyebabnya.

Berdasarkan kondisi tersebut, beberapa kebijakan yang direkomendasikan adalah sebagai berikut; Pertama, terkait penurunan kemiskinan ekstrim, berdasarkan kondisi geografis, budaya dan akses, diperlukan afirmasi/perlakuan khusus dalam pelaksanaan program-program pelayanan dasar. Terobosan kebijakan yang dapat dilakukan misalnya pengembangan pelayanan bergerak untuk wilayah kepulauan seperti puskesmas perahu, rumah sakit apung, pemanfaatan *drone* untuk distribusi alat kesehatan dan obat-obatan, serta kebijakan penempatan dokter-dokter muda ke wilayah pedalaman (dokter nusantara). Pengembangan infrastruktur dan konektivitas antar wilayah yang tengah berlangsung juga perlu memprioritaskan pembukaan aksesibilitas untuk mendukung pengembangan potensi ekonomi.

Kedua, peningkatan kualitas modal manusia dilakukan melalui intervensi dalam bidang pendidikan, kesehatan, agama, dan budaya. Peran pendampingan yang intensif sangat diperlukan baik dari pemerintah daerah, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, ataupun pekerja sosial. Untuk mendorong pengembangan SDM di wilayah KTI, perlu penguatan pendidikan vokasi seperti sekolah kejuruan (SMK pertanian, kehutanan, dan kelautan) dan politeknik yang mendukung perubahan/transformasi pola penghidupan. Revitalisasi sektor pertanian dari yang bersifat subsisten menjadi bentuk kegiatan yang memberikan nilai tambah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi lokal ditingkat kabupaten/kota atau provinsi. Pelibatan tokoh masyarakat (tokoh agama ataupun adat) perlu diperkuat khususnya dalam proses pembangunan, mulai dari perencanaan hingga mendampingi masyarakat dalam pelaksanaan program dan kegiatan. Beberapa kegiatan pemberdayaan yang dilakukan di kawasan KTI dengan melibatkan tokoh agama dapat mengubah pola pikir masyarakat, terjadinya kerjasama, dan terbangunnya kepercayaan antar unsur masyarakat menjadi lebih terbuka. Hal ini akan menjadikan proses pembangunan lebih produktif dan hasil-hasilnya dirasakan secara lebih merata di masyarakat. Salah satu praktik baik adalah yang dilakukan di beberapa desa di Kecamatan Kota Soe, Provinsi NTT melalui program Kelompok Tumbuh Bersama Usaha Kecil (KTB UKM). Melalui program ini, masyarakat diberdayakan dengan memaksimalkan potensi lokal. Dalam hal ini, pemberian pelatihan dan pendampingan menjadi faktor penting untuk mempersiapkan masyarakat yang mampu menciptakan efek multiplikasi ke wilayah lain yang masih perlu diberdayakan.

Ketiga, pengembangan ekonomi daerah juga perlu dilakukan agar lebih inklusif. Dalam pengembangannya, peningkatan daya ungkit dari sektor produktif di daerah dilakukan dengan memprioritaskan pengembangan sektor usaha yang berkaitan erat dengan usaha masyarakat miskin dan rentan yang masih memiliki potensi tumbuh serta punya peluang berkolaborasi dengan mitra-mitra strategis dalam peningkatan skala usahanya. Untuk wilayah KTI seperti Provinsi NTT, Maluku, Papua, dan Papua Barat, pengembangan ekonomi lokal harus diprioritaskan pada pengembangan potensi perikanan, kelautan, serta pariwisata alam dan budaya yang melibatkan masyarakat dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) sebesar-besarnya. Sebagai contoh,

pendekatan keperantaraan atau kemitraan yang dibangun oleh *Indonesia Cooperative Business Development Alliance* (ICBDA). ICBDA adalah proyek kerjasama pemerintah Indonesia dan AS senilai US\$ 4 juta dalam bidang pemberdayaan petani berpenghasilan rendah dan koperasi di bagian timur Indonesia. ICBDA bertujuan untuk membantu petani meningkatkan penghasilannya melalui peningkatan hasil produksi panen dan diversifikasi tanaman, manajemen pasca-panen, dan pemasaran dengan memperkuat koperasi pertanian lokal melalui teknologi dan kerja sama jaringan pemasaran dengan para mitra. Selain itu ada juga *Sustainable Cooperative Agribusiness Alliance* (SCAA) sebagai kelanjutan dari ICBDA yang fokus pada pengembangan pola kemitraan di komoditas rempah-rempah dan mendorong pelestarian lingkungan. Selain pengembangan konsep pemberdayaan ekonomi produktif, tata kelola kepemilikan lahan perlu menjadi perhatian agar mendorong kemandirian dari petani berskala kecil. Perbaikan perizinan juga menjadi salah satu faktor kunci khususnya dalam menarik investor masuk pada suatu wilayah yang diharapkan dapat menjadi motor penggerak perekonomian serta membuka lapangan kerja baru di daerah.

Untuk menciptakan pelaksanaan strategi dan kebijakan yang baik dan peningkatan kualitas aparat pemerintah sehingga pelaksanaan strategi dapat berjalan efektif, koordinasi pada berbagai program pembangunan dapat ditingkatkan. Terkait pembangunan di wilayah Papua dan Papua Barat, telah tersedia skema pendanaan khusus yang disebut dengan dana Otonomi Khusus (Otsus) untuk mendorong percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Agar dana tersebut dapat efektif digunakan, program-programnya harus dirancang secara inklusif. Pemanfaatan Data Terpadu oleh program-program yang menargetkan kelompok miskin dan rentan dapat membantu pengurangan kemiskinan secara berkelanjutan.

I. Pendahuluan: Dimensi Kemiskinan Tinggi



Kemiskinan merupakan isu global yang dihadapi oleh banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Penurunan kemiskinan menjadi isu yang mendapatkan perhatian serius karena kemiskinan merupakan masalah multidimensi

Kemiskinan merupakan isu global yang dihadapi oleh banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Dalam Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TPB) atau *Sustainable Development Goals* (SDGs), penurunan kemiskinan menjadi isu yang mendapatkan perhatian serius. Hal ini terbukti dengan masuknya penurunan kemiskinan dan kelaparan sebagai tujuan pertama dan kedua, serta dibangunnya komitmen global untuk mengakhiri kemiskinan dalam bentuk apapun. Todaro, et al (2015) menyebutkan bahwa kemiskinan yang semakin meluas serta angka yang tinggi merupakan inti dari semua masalah pembangunan. Kemiskinan merupakan masalah multidimensi yang berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan dan penghidupan manusia, baik aspek ekonomi, politik, sosial budaya, psikologi, teknologi, dan lainnya, yang saling terkait secara erat satu dengan lainnya (Yunus, 2007). Oleh karenanya, upaya pengentasan kemiskinan membutuhkan waktu, strategi, dan sumber daya yang perlu disinergikan untuk menyelesaikannya.

Kemiskinan merupakan permasalahan multidimensi yang perlu mendapatkan intervensi pada tataran nasional dan juga tataran daerah, baik di tingkat provinsi ataupun kabupaten/kota yang lebih spesifik. Artinya, kebijakan pengentasan

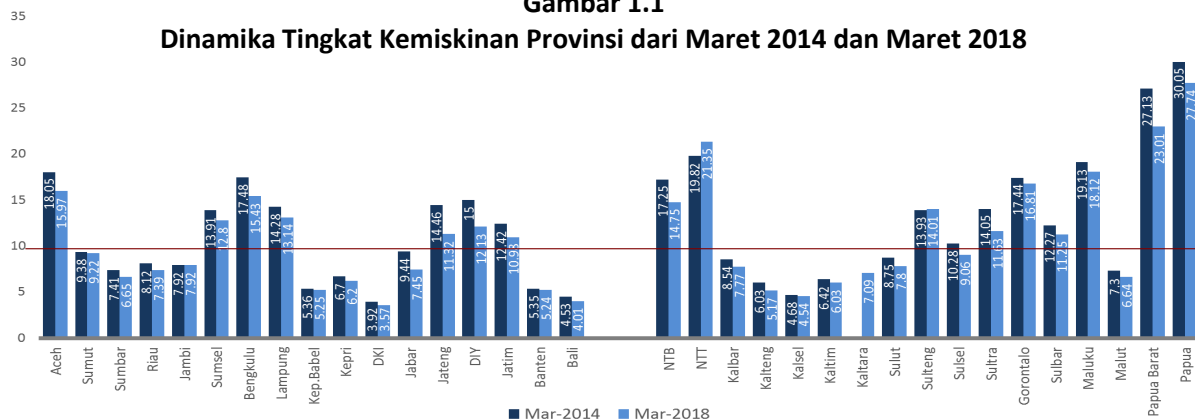
kemiskinan yang disusun saat ini tidak lagi bersifat seragam namun perlu memperhatikan kondisi setiap dimensi penyebab kemiskinan suatu wilayah. Dengan sumber daya yang terbatas, penyelesaian dimensi kemiskinan perlu berfokus dan menyesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat.

Dengan berbagai kebijakan dan program pengentasan kemiskinan yang dilakukan, angka kemiskinan di Indonesia berhasil turun dari 60 persen pada tahun 1970, hingga akhirnya menembus angka satu digit yaitu 9,82 persen pada Maret 2018 dan turun kembali menjadi 9,66 persen pada September 2018. Selama kurun waktu Maret 2017 dan Maret 2018, terjadi penurunan jumlah penduduk miskin cukup besar yaitu 1,82 juta penduduk, yang terdiri dari 1,3 juta penduduk di daerah perdesaan dan 529 ribu penduduk di wilayah perkotaan. Selama 5 tahun terakhir, penurunan jumlah penduduk miskin tergolong cukup besar.

Kemiskinan Indonesia berhasil menyentuh angka 1 digit, namun angka kemiskinan di beberapa provinsi masih cukup tinggi yaitu di atas 15 persen

Secara absolut, jumlah penduduk miskin di Indonesia masih cukup tinggi, yaitu 25,95 juta penduduk. Dari jumlah tersebut, sebanyak 61,32 persen diantaranya bertempat tinggal di wilayah perdesaan dan umumnya bekerja pada sektor pertanian. Hal ini menunjukkan bahwa masalah kemiskinan di Indonesia merupakan permasalahan yang dominan di daerah perdesaan. Sebagian besar penduduk miskin, yakni 74,45 persen, terkonsentrasi di Kawasan Barat Indonesia (KBI), terutama di pulau Sumatera dan Jawa. Tingginya jumlah penduduk miskin di kedua pulau ini merupakan hal yang wajar mengingat lebih dari separuh penduduk Indonesia tinggal di kedua pulau ini. Namun, apabila dilihat dari tingginya tingkat kemiskinan, provinsi di Kawasan Timur Indonesia (KTI) lebih mendominasi dengan angka kemiskinan yang relatif lebih tinggi.

Gambar 1.1
Dinamika Tingkat Kemiskinan Provinsi dari Maret 2014 dan Maret 2018



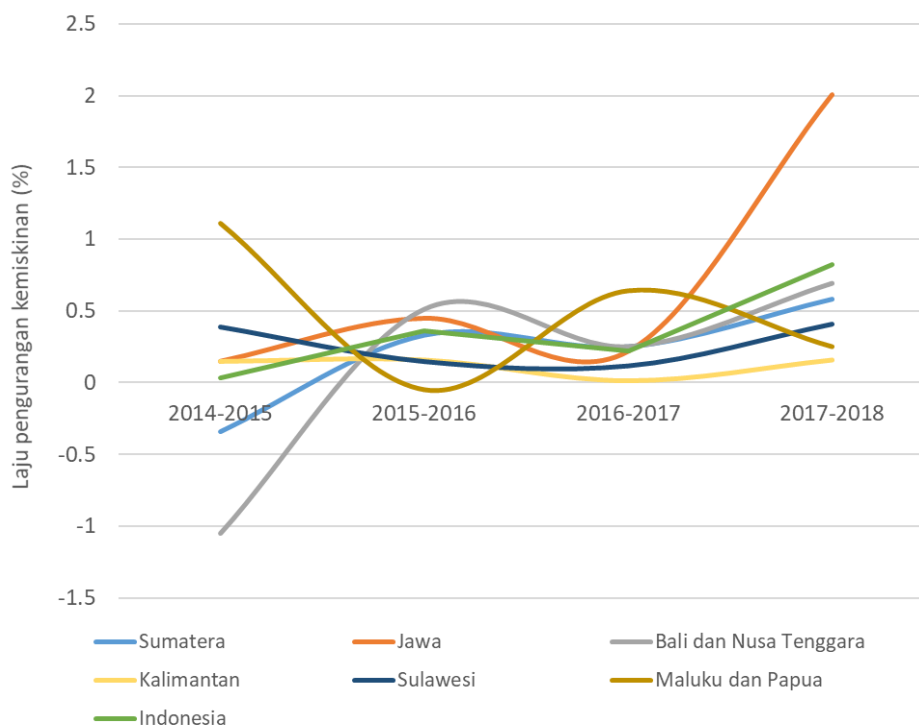
Sumber: BPS, 2014-2018

Wilayah dengan kemiskinan tinggi dapat dicirikan sebagai berikut: 1) mengalami tingkat kemiskinan lebih dari 15 persen selama 3 tahun berturut-turut; 2) mengalami perlambatan laju penurunan kemiskinan; dan 3) memiliki permasalahan kemiskinan multidimensi. Beberapa provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi terdiri atas Provinsi Papua (27,74 persen), Papua Barat (23,01 persen), NTT (21,35 persen), Maluku (18,12 persen), Gorontalo (16,81 persen), Aceh (15,97 persen), dan Bengkulu (15,43 persen).

**Provinsi di KBI
dapat
menurunkan
jumlah penduduk
miskin rata-rata
2,62 persen per
tahun,
sedangkan
provinsi di KTI
hanya 0,19
persen per tahun**

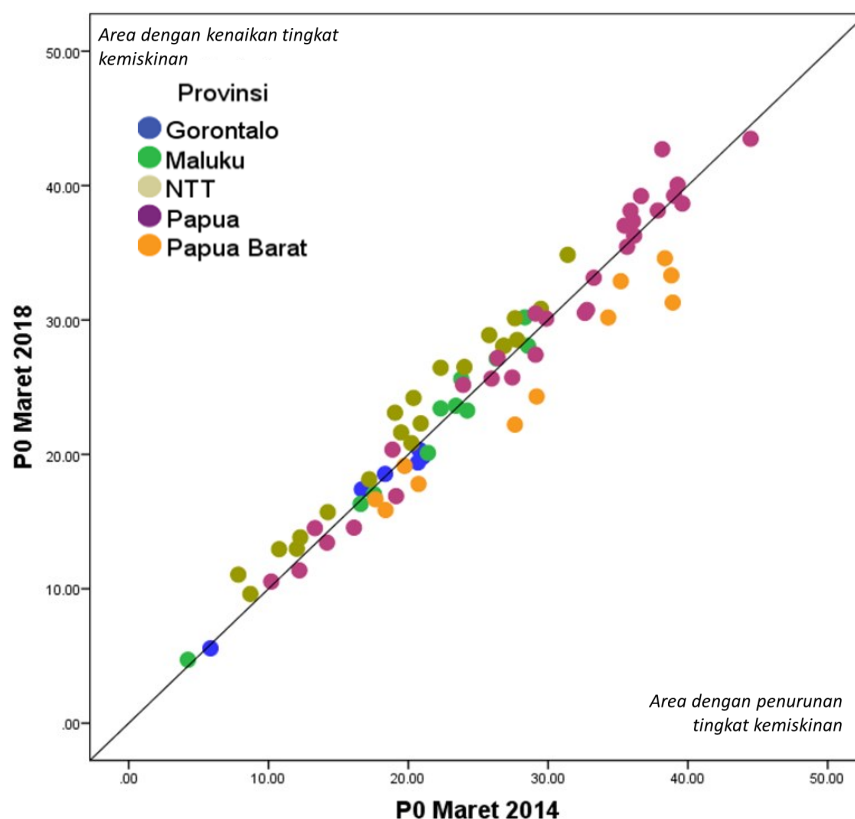
Setiap provinsi memiliki kapasitas yang berbeda dalam upaya penurunan kemiskinan. Selama kurun waktu 2014-2018, provinsi-provinsi di Kawasan Barat Indonesia (KBI) mampu menurunkan kemiskinan rata-rata sebesar 2,62 persen per tahun. Sementara provinsi-provinsi KTI pada kurun waktu yang sama, hanya mampu menurunkan kemiskinan rata-rata sebesar 0,19 persen per tahun. Laju penurunan jumlah penduduk miskin di wilayah KTI yang lamban menyebabkan kemiskinan sulit turun. Pada 2017-2018, laju penurunan kemiskinan di KBI jauh lebih cepat dibandingkan wilayah lainnya, terutama di Pulau Jawa (lihat Gambar 1.2). Sedangkan untuk Provinsi Maluku dan Papua, pada periode yang sama mengalami perlambatan penurunan kemiskinan.

Gambar 1.2
Laju Penurunan Kemiskinan per Pulau di Indonesia dari Maret 2014 – Maret 2018



Sumber: BPS, 2014-2018 (diolah)

Gambar 1.3
Dinamika Kemiskinan di Tingkat Kabupaten/Kota (Maret 2014-Maret 2018)



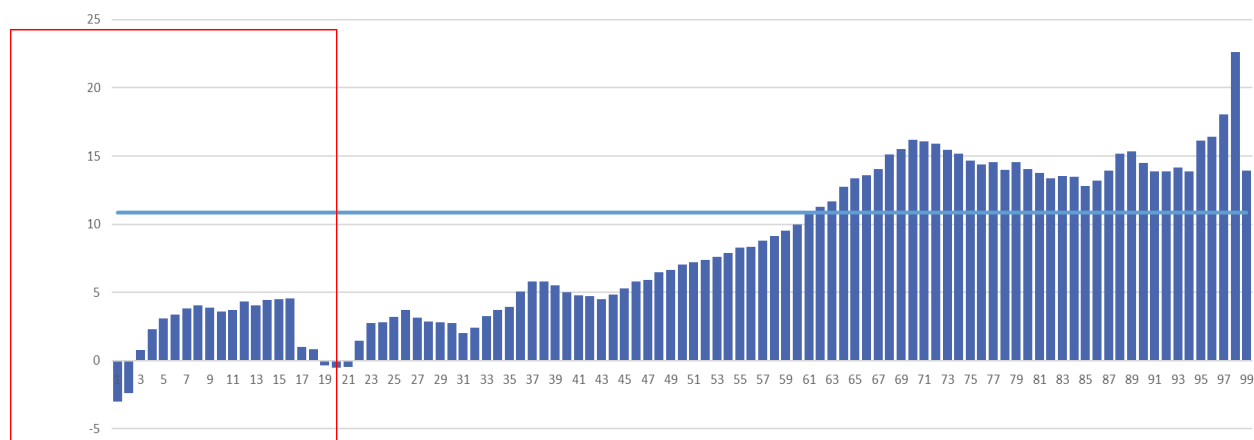
Sumber: BPS, 2014-2018 (diolah)

Kemiskinan juga meningkat di sebagian besar kabupaten/kota di Gorontalo, NTT, Maluku dan Papua pada periode 2014—2018

Gambar 1.3 menunjukkan dinamika tingkat kemiskinan kabupaten/kota di beberapa provinsi pada periode 2014-2018. Pada periode tersebut, kemiskinan meningkat pada sebagian besar kabupaten/kota di provinsi dengan kemiskinan tinggi seperti Gorontalo, NTT, Maluku, dan Papua. Tercatat, 4 dari 6 kabupaten/kota di Gorontalo mengalami peningkatan kemiskinan. Di Maluku, 7 dari 11 mengalami hal serupa. Di Papua, 14 dari 29 kabupaten/kota juga mengalami peningkatan. Bahkan di NTT, seluruh kabupaten/kotanya mengalami peningkatan kemiskinan.

Kemiskinan yang diukur selama ini adalah kemiskinan moneter, dengan melihat ambang batas penentuan miskin atau tidak miskinnya penduduk berdasarkan garis kemiskinan. Garis kemiskinan merupakan kebutuhan minimum yang diwakili oleh kemampuan konsumsi penduduk per kapita per bulan, baik konsumsi makanan maupun konsumsi non makanan. Apabila terjadi peningkatan kemiskinan, maka terdapat penambahan penduduk yang tidak bisa memenuhi kebutuhan minimum.

Gambar 1.4
Growth Incidence Curve (GIC) Provinsi NTT, 2016-2017



Sumber: BPS, 2016-2017 (diolah)

Terkait pola pertumbuhan konsumsi di wilayah dengan kemiskinan tinggi dapat dilihat melalui pertumbuhan konsumsi penduduk tiap persentil atau dikenal juga dengan *Growth Incidence Curve (GIC)*.

...pertumbuhan
konsumsi atau
pengeluaran
kelompok 20
persen
terbawah jauh
lebih rendah
dibandingkan
kelompok
menengah ke
atas...

Gambar 1.4 memberikan contoh GIC di salah satu provinsi dengan kemiskinan tinggi, yaitu NTT. GIC di Provinsi NTT selama periode tahun 2016-2017 menunjukkan pertumbuhan konsumsi atau pengeluaran kelompok 20 persen terbawah jauh lebih rendah dibandingkan dengan kelompok menengah ke atas, serta berada jauh di bawah rata-rata provinsi. Bahkan, pada kelompok terbawah, GIC bernilai negative, hal ini menunjukkan adanya peningkatan jumlah penduduk yang jatuh miskin pada periode tersebut. Data tersebut juga menunjukkan bahwa peningkatan jumlah penduduk miskin terjadi hampir merata di semua kabupaten/kota di Provinsi NTT. Pertumbuhan ekonomi tampaknya hanya dinikmati oleh kelas menengah ke atas. Selain itu, rasio gini di Provinsi NTT mengalami peningkatan dari 0,336 pada Maret 2016 menjadi 0,351 pada Maret 2017. Hal ini mengindikasikan pembangunan NTT semakin timpang.

Berdasarkan berbagai gambaran awal kondisi wilayah dengan kemiskinan tinggi diatas, maka pembahasan laporan evaluasi akan menjelaskan hal-hal sebagai berikut: 1) bab 2 mengenai landasan teori; 2) bab 3 terkait metodologi; 3) bab 4 tentang analisis penyebab tingginya kemiskinan di wilayah studi; 4) bab 5 terkait arah dan strategi kebijakan; serta 5) bab 6 adalah kesimpulan.



II. Landasan Teori



2.1 Konsep dan Definisi Kemiskinan

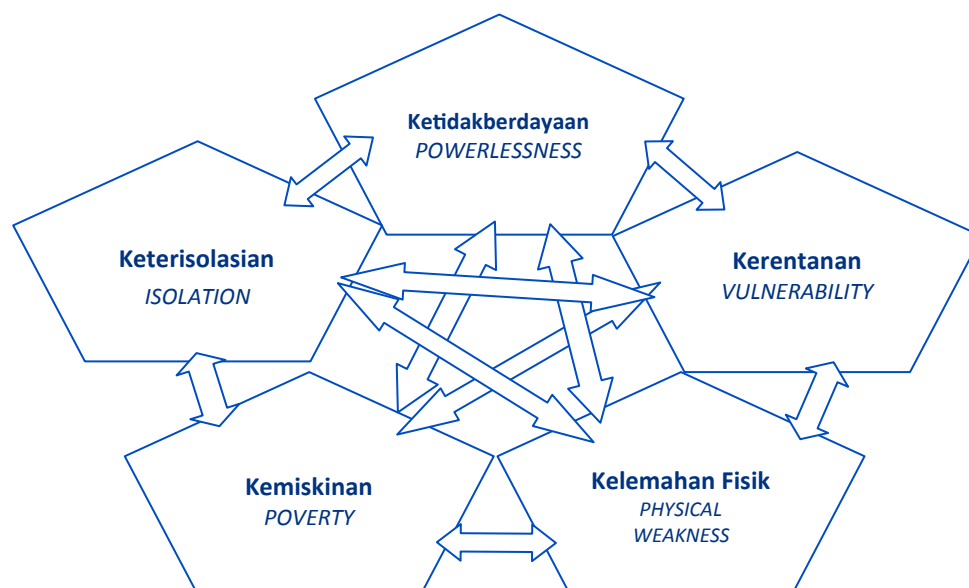
Kemiskinan absolut adalah kondisi seseorang tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan.

Secara umum, konsep kemiskinan dapat dibedakan ke dalam dua jenis yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut adalah kondisi ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum seperti pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan. Kebutuhan pokok minimum diterjemahkan sebagai ukuran finansial dalam bentuk uang. Nilai kebutuhan minimum kebutuhan dasar tersebut dikenal dengan istilah garis kemiskinan. Penduduk yang pendapatannya di bawah garis kemiskinan digolongkan sebagai penduduk miskin.

Sedangkan kemiskinan relatif adalah kondisi yang disebabkan oleh pengaruh kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat sehingga menyebabkan seseorang lebih miskin dibandingkan dengan lainnya. Kondisi ini terjadi apabila antarkelompok pendapatan menunjukkan fenomena ketimpangan.

Dalam menentukan kelompok penduduk miskin, standar minimum pengukuran kemiskinan disusun berdasarkan kondisi hidup suatu negara pada waktu tertentu yang berfokus pada kelompok penduduk “termiskin”, misalnya 20 persen atau 40 persen

Gambar 2.1
Skema Perangkat Kemiskinan



Sumber: Robert Chambers (1984) *Rural Development: putting the last first*, p. 112.

lapisan terendah dari total penduduk yang telah diurutkan menurut besaran pendapatan/pengeluaran. Kelompok inilah yang didefinisikan sebagai kelompok relatif miskin. Dengan demikian, ukuran kemiskinan relatif sangat tergantung pada kondisi distribusi pendapatan/pengeluaran penduduk.

.... kemiskinan, khususnya di wilayah perdesaan, yang menurutnya merupakan klaster dari berbagai kondisi kurang menguntungkan yang saling berkaitan satu sama lain, dan menyebabkan seseorang terperangkap serta sulit keluar dari kondisi kemiskinan

Pemahaman tentang kemiskinan, termasuk didalamnya terkait bagaimana mengukur kemiskinan, terus mengalami perkembangan. Robert Chambers (1984) misalnya, mengemukakan pandangannya tentang kemiskinan khususnya di wilayah perdesaan. Menurutnya, kemiskinan merupakan klaster dari berbagai kondisi kurang menguntungkan yang saling berkaitan satu sama lain, dan menyebabkan seseorang terperangkap serta sulit keluar dari kondisi kemiskinan. Kondisi kurang menguntungkan tersebut meliputi kelemahan fisik, kerentanan terhadap guncangan, keterisolasian, ketidakberdayaan, dan kemiskinan itu sendiri.

Kemiskinan tidak lagi terbatas hanya pada aspek ekonomi semata, melainkan lebih luas lagi atau yang dikenal sebagai kemiskinan pendapatan. Kemiskinan selama ini sering dikonsepsikan dalam konteks ekonomi yaitu ketidakcukupan pendapatan dan aset untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar seperti pangan, pakaian, perumahan, pendidikan, dan kesehatan. Tetapi sebenarnya pengertian kemiskinan jauh lebih luas dari sekedar penurunan pendapatan dan aset sebagaimana Bank Dunia mendefinisikan sebagai berikut:

“Poverty is hunger. Poverty is lack of shelter. Poverty is being sick and not being able to go to school and not knowing to know how to read. Poverty is not having job, is fear for the future, living one day at a time. Poverty is losing a child to illness bring about by unclean water. Poverty is powerlessness, lack of representation and freedom”

.....Kapabilitas seseorang untuk menjalankan fungsinya tersebut dapat menentukan status seseorang apakah termasuk dalam kategori miskin atau tidak.

“Kemiskinan berkaitan dengan ketiadaan tempat tinggal, rendahnya tingkat kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan berkaitan dengan ketiadaan lapangan pekerjaan. Kemiskinan berkaitan dengan kehilangan anak karena penyakit yang disebabkan oleh ketiadaan akses terhadap air bersih. Kemiskinan adalah ketidakberdayaan, dan kurangnya keterwakilan atau representasi, dan kebebasan”

Lebih lanjut, menurut Amartya Sen (1999), kemiskinan tidak cukup hanya diukur dengan ukuran pendapatan saja, tetapi juga terkait hilangnya kapabilitas (deprivasi kapabilitas). Kapabilitas merupakan kebebasan seseorang untuk menjalankan fungsinya (keberfungsian) sebagai manusia. Hal ini menentukan apa yang akan dilakukannya terhadap sumber daya yang dimilikinya. Kapabilitas seseorang untuk menjalankan fungsinya tersebut dapat menentukan status seseorang apakah termasuk dalam kategori miskin atau tidak. Untuk mengatasi deprivasi kapabilitas, diperlukan investasi sumber daya manusia dan peningkatan peranan pemerintah.

Selain pengukuran kemiskinan yang telah disebutkan, kemiskinan juga dapat dibedakan berdasarkan faktor penyebabnya yaitu: (1) kemiskinan alamiah; (2) kemiskinan struktural; dan 3) kemiskinan kultural. Kemiskinan alamiah adalah kemiskinan yang terjadi karena faktor alam dan geografis yang tidak mendukung, misalnya karena kondisi alam yang gersang (kering dan tidak teratur), sumber daya alam yang terbatas, dan wilayah yang terisolasi. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang terjadi akibat kesalahan dalam kebijakan pemerintah. Sebagai contoh, kebijakan ‘urban bias’ yang didefinisikan oleh Michael Lipton (1977) sebagai penyebab dari tetap tingginya kemiskinan di daerah perdesaan. Sedangkan kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang terjadi akibat faktor sosial kultural di suatu masyarakat. Dengan adanya faktor-faktor sosial kultural tersebut, masyarakat semakin terperangkap di dalam kondisi kemiskinan dan seolah-olah telah menjadi budaya masyarakat. Oscar Lewis menyebutnya sebagai budaya kemiskinan.

2.2 Ukuran dan Indikator Kemiskinan

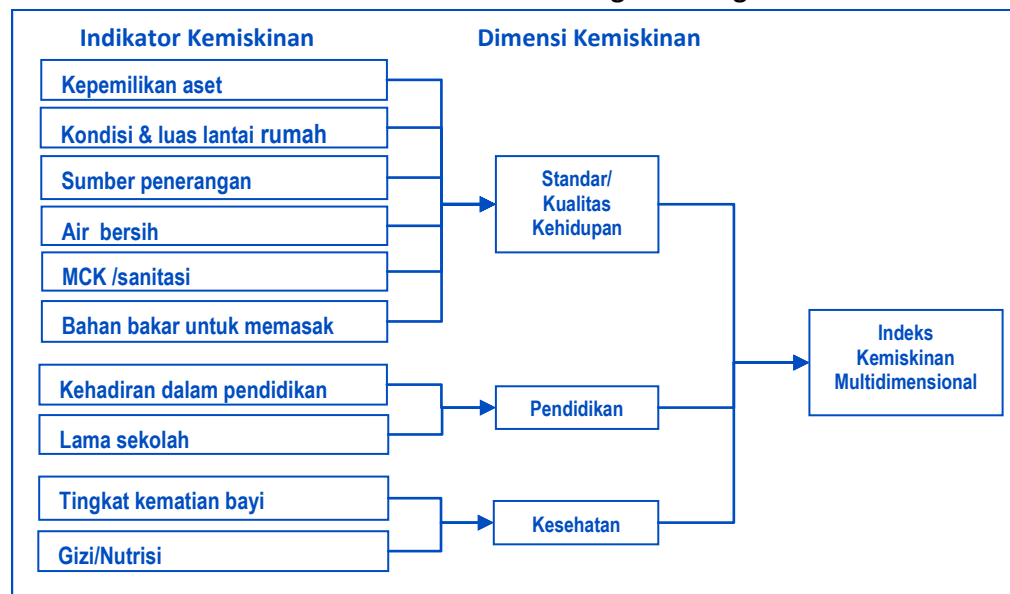
Kemiskinan adalah kondisi ketidakmampuan individu dalam memenuhi standar kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan, dan kesehatan. Seiring berkembangnya kebutuhan manusia, kemiskinan kemudian tidak hanya dilihat dari rendahnya pendapatan saja, tetapi juga dilihat dari kemampuan lain seperti bersosialisasi dan berpolitik. Di tahap awal pembangunan, suatu negara akan berkonsentrasi untuk menyelesaikan permasalahan kemiskinan yang terkait dengan ketidakmampuan penduduknya dalam memenuhi kebutuhan dasar. Namun seiring dengan peningkatan pendapatan rata-rata per kapita, negara akan mulai memperhatikan permasalahan yang lebih kompleks dan beragam. Dalam hal ini pengukuran kemiskinan sangat diperlukan sebagai suatu instrumen bagi para pengambil kebijakan untuk mengevaluasi keberhasilan program-program pemerintah dalam upaya mengurangi kemiskinan.

....kemiskinan sangat diperlukan sebagai suatu instrumen bagi para pengambil kebijakan untuk mengevaluasi keberhasilan program-program pemerintah dalam upaya mengurangi kemiskinan.

Indonesia melalui Badan Pusat Statistik (BPS) telah melakukan pengukuran kemiskinan sejak tahun 1984 menggunakan data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas). Pada tahun tersebut, perhitungan jumlah dan persentase penduduk miskin mencakup periode 1976-1981. Sejak tahun 2003, BPS secara rutin mengeluarkan data jumlah dan persentase penduduk miskin per tahun. Dimulai tahun 2011, tingkat kemiskinan dikeluarkan dua kali setahun pada bulan Maret dan September.

Secara global, United Nations Development Programs (UNDP) sejak tahun 1990, secara rutin mengeluarkan laporan tahunan tentang pembangunan manusia di berbagai negara yaitu *Human Development Report*. Salah satu indeks yang diperkenalkan adalah indeks kemiskinan manusia (*Human Poverty Index/HPI*) yang mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan untuk memperluas pilihan-pilihan dalam hidup. HPI menggunakan data kekurangan atau deprivasi agregat suatu negara terhadap tiga dimensi. Namun HPI tidak dapat mengidentifikasi individu ataupun rumah tangga miskin. Untuk menyempurnakan hal tersebut, berkembang pendekatan kemiskinan multidimensi (*Multidimensional Poverty Index/MPI*) yang menganalisa kemiskinan pada level rumah tangga maupun individu melalui tiga dimensi, yaitu pendidikan, kesehatan, dan standar hidup. Setiap dimensi terdiri dari beberapa indikator yang masing-masing terdiri atas dua indikator untuk dimensi kesehatan dan pendidikan, serta enam indikator untuk dimensi standar hidup.

Gambar 2.2
Indeks Kemiskinan Multidimensi dengan Berbagai Dimensi



Sumber: UNDP, 'Human Development Report 2010'

....sekitar 1,7
miliar penduduk di
dunia hidup dalam
kemiskinan
multidimensi dan
umumnya tinggal
di negara-negara
berpenghasilan
menengah ke
bawah

Dalam pendekatan multidimensi, pengukuran terdiri dari beberapa dimensi yang setiap dimensinya memiliki garis kemiskinannya masing-masing sehingga menggunakan ambang batas ganda. Alkire dan Foster (2007) mengusulkan metode pendekatan baru dalam mengidentifikasi penduduk miskin, yakni dengan sistem pembobotan dengan nilai berkisar antara 0 - 1. Jika satu dimensi terdiri dari beberapa indikator, bobot setiap indikator dalam dimensi yang sama memiliki nilai yang setara. Ambang batas kedua adalah jumlah maksimal total bobot, dengan kondisi seseorang dinyatakan miskin berdasarkan seluruh dimensi yang ada (Alkire and Foster, 2011). Dengan menggunakan MPI, Alkire dan Santos (2010) menemukan bahwa 1,7 miliar penduduk di dunia hidup dalam kemiskinan multidimensi dan umumnya tinggal di negara-negara berpenghasilan menengah ke bawah.

Beberapa hasil penelitian membuktikan bahwa metode pengukuran kemiskinan multidimensi dapat melengkapi pengukuran kemiskinan yang telah ada di Indonesia. Pengukuran kemiskinan moneter dapat dilengkapi dengan pengukuran kemiskinan multidimensi untuk menangkap gambaran kemiskinan yang komprehensif di Indonesia (Artha dan Dartanto, 2014). Lebih dari 60 persen penduduk yang dinyatakan tidak miskin oleh kemiskinan moneter diidentifikasi sebagai miskin dalam kemiskinan multidimensi. Penggunaan MPI untuk menilai inklusivitas pertumbuhan

ekonomi menunjukkan keberhasilan pemerintah dalam menyediakan barang publik meskipun di sisi lain masih ada tantangan besar dalam menyediakan lapangan pekerjaan (Hanandita dan Tampubolon, 2016).

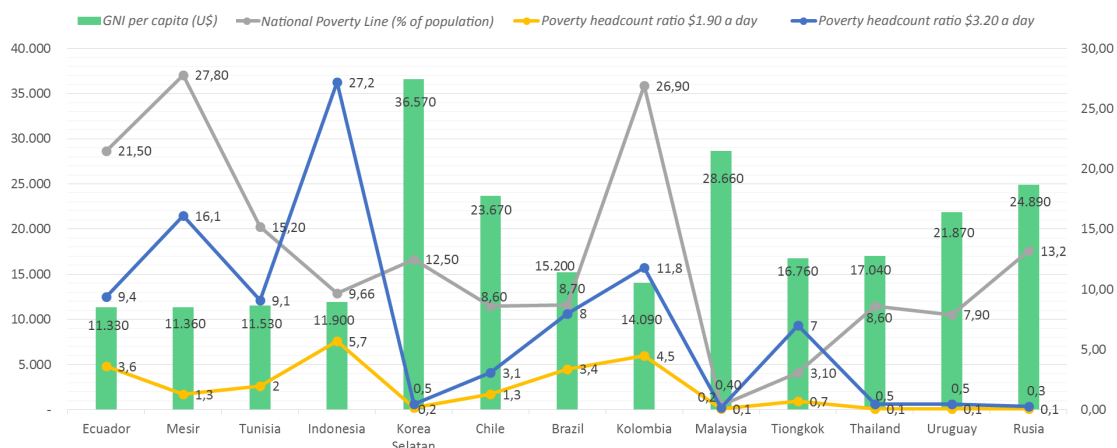
2.3 Karakteristik Kemiskinan

Kemiskinan umumnya memiliki karakteristik spesifik di masing-masing negara. Pada tahun 2017, Indonesia memiliki *Gross National Income* (GNI) per kapita sebesar 11.900 US\$ (PPP) yang masuk ke dalam kelompok negara berpendapatan menengah ke atas (*upper middle income countries/UMIC*). Suatu negara masuk ke dalam kelompok UMIC jika GNI per kapita berkisar antara 4.036 – 12.475 US\$. Namun demikian, jika dibandingkan dengan beberapa negara lain yang juga masuk ke dalam UMIC, masing-masing negara termasuk Indonesia, memiliki karakteristik yang berbeda terkait kondisi kemiskinan seperti terlihat dalam Gambar 2.3.

Kemiskinan umumnya memiliki karakteristik spesifik di masing-masing negara....salah satunya adalah kondisi geografis

Berdasarkan Gambar 2.3 dapat disimpulkan bahwa tingkat perekonomian di suatu negara tidak selalu sejalan dengan kondisi kemiskinannya. Menurut Quibria (1998), penduduk miskin memiliki beberapa karakteristik. Karakteristik pertama adalah kondisi geografis, yang tingkat kemiskinan tertinggi umumnya berada di wilayah perdesaan. Penduduk miskin di daerah perdesaan cenderung memiliki pendapatan dan daya konsumsi yang rendah, menderita kekurangan gizi, buta huruf, tinggi resiko terhadap kematian bayi, dan standar perumahan yang lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan. Hal ini sejalan dengan kondisi Indonesia yaitu tingkat

Gambar 2.3
Perbandingan Kondisi Kemiskinan Kelompok Negara Berpendapatan Menengah Ke Atas (*Upper Middle Income Countries*)



Sumber: World Bank dan OECD, 2019

kemiskinan di daerah perdesaan jauh lebih tinggi dibandingkan daerah perkotaan. Hal ini disebabkan kurangnya fasilitas umum seperti kesehatan, pendidikan, dan layanan keuangan yang menjangkau daerah-daerah sulit wilayah perdesaan.

Rumah tangga miskin cenderung memiliki ukuran keluarga yang besar dengan jumlah anak yang lebih banyak. Namun dengan pendapatan anggota keluarga yang terbatas

Kedua adalah karakteristik demografis. Rumah tangga miskin cenderung memiliki ukuran keluarga yang besar dengan jumlah anak yang lebih banyak. Namun, dengan pendapatan anggota keluarga yang terbatas dan jumlah tanggungan yang tinggi menyebabkan mereka tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasar bagi seluruh anggota keluarga. Selain itu, pada rumah tangga dengan kepala keluarga perempuan, kecenderungan untuk berada pada kondisi kemiskinan menjadi lebih besar bila dibandingkan dengan rumah tangga pada umumnya (Killick, 1981). Jumlah rumah tangga sangat miskin di Indonesia yang memiliki kepala rumah tangga seorang lanjut usia mencapai 29,7 persen (Susenas 2018).

Karakteristik ketiga adalah karakteristik aset. Pendapatan seseorang memiliki keterkaitan dengan aset yang dimiliki, seperti lahan dan juga kualitas sumber daya manusianya. Dalam perekonomian yang mayoritas penduduknya bekerja di sektor pertanian seperti Indonesia, lahan merupakan salah satu aset penting yang dapat digunakan untuk meningkatkan kemampuan ekonomi. Namun, rumah tangga miskin umumnya tidak memiliki lahan dan/atau tidak memiliki sumber daya manusia yang mampu mengelola lahan tersebut (Adelman, 1986).

2.4 Penyebab Kemiskinan

Dalam tataran konsep, terdapat beberapa kelompok pandangan yang mengidentifikasi penyebab kemiskinan terutama di wilayah perdesaan. Konsep ini akan memperkaya pembahasan evaluasi penyebab kemiskinan khususnya pada wilayah dengan kemiskinan tinggi. Beberapa pandangan penyebab kemiskinan antara lain adalah sebagai berikut.

Pertama, adalah kelompok pandangan ekonomi politik. Kelompok ini berpendapat bahwa munculnya kemiskinan perdesaan merupakan hasil dari proses pengkonsentrasian kekayaan dan kekuasaan. Proses tersebut terjadi melalui tiga tingkatan, yaitu: a) tingkat global, munculnya kemiskinan merupakan akibat hubungan pertukaran yang eksploitatif dan tidak seimbang antara negara kaya dan negara miskin sehingga negara miskin akan tetap menjadi miskin, meskipun tetap memperoleh manfaat dari investasi modal; b) tingkat nasional, kemiskinan perdesaan muncul

.....karakteristik fisik dari kelompok miskin seperti kurang gizi, kondisi lingkungan yang tidak sehat, perumahan yang kurang layak, lingkungan yang kurang nyaman, dan kondisi iklim yang tidak menentu menjadi penyebab kemiskinan di perdesaan

sebagai akibat dari ulah beberapa kelompok kepentingan terutama kelompok kepentingan perkotaan, seperti kelompok berpendapatan menengah di perkotaan yang berusaha memperoleh keuntungan dengan mengorbankan kepentingan penduduk desa; dan c) tingkat lokal, kemiskinan perdesaan muncul sebagai akibat dari ulah para elit lokal - yang terdiri dari tuan tanah, pedagang, pelepas uang (*money lenders*), dan birokrat - yang terus mengkonsolidasikan kekuasaan dan kekayaan mereka.

Kedua, adalah kelompok pandangan ekologi. Kelompok ini melihat kemiskinan di perdesaan sebagai akibat dari pertumbuhan dan tekanan penduduk yang tidak terkendali atas sumber daya dan lingkungan. Adanya tekanan penduduk menyebabkan usaha pertanian menjadi semakin sempit. Hal ini mengakibatkan upah riil turun dan jumlah pengangguran meningkat. Sebagian tenaga kerja terpaksa harus bermigrasi ke daerah perkotaan dan lingkungan marginal. Selain itu, para ahli ekologi fisik juga melihat karakteristik fisik dari kelompok miskin seperti kurang gizi, kondisi lingkungan yang tidak sehat, perumahan yang kurang layak, lingkungan yang kurang nyaman, dan kondisi iklim yang tidak menentu menjadi penyebab kemiskinan di perdesaan (Chambers, 1983).

Kemiskinan juga disebabkan oleh kekurangan modal dalam arti luas. Sachs (2005) dalam bukunya *The End of Poverty*, menyatakan bahwa mereka yang termiskin dari yang miskin (miskin ekstrem) umumnya tidak memiliki salah satu dari enam jenis modal (SDM, bisnis, infrastruktur, sumber daya alam, kelembagaan publik, dan pengetahuan) yang menyebabkan kelompok miskin tersebut terperangkap ke dalam perangkap kemiskinan.

Dari berbagai pendapat para ahli, berbagai faktor penyebab kemiskinan, dapat dikelompokkan ke dalam beberapa faktor yaitu:

- ⇒ Faktor kondisi alam dan lingkungan, seperti meningkatnya kerusakan lingkungan, distribusi sumber daya yang tidak merata, dan bencana alam yang sering terjadi.
- ⇒ Faktor penduduk, yaitu tingginya pertumbuhan penduduk sehingga menekan sumber daya alam dan adanya migrasi penduduk dari perdesaan ke perkotaan.
- ⇒ Faktor eksploitasi yang terjadi antarkelas, antarkelompok, antarwilayah, dan antarnegara, termasuk adanya hubungan ekonomi internasional yang tidak seimbang antara negara maju dan negara berkembang.

- ⇒ Faktor kelembagaan dan struktural seperti adanya berbagai kebijakan pemerintah yang tidak tepat dan cenderung mengabaikan daerah perdesaan.
- ⇒ Faktor teknologi yang merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam mendorong dan meningkatkan produktivitas usaha tani atau pertanian, yang juga merupakan mata pencaharian utama dari mayoritas penduduk perdesaan termasuk di dalamnya penduduk miskin di negara berkembang.

2.5 Strategi dan Kebijakan Penurunan Kemiskinan

Terdapat berbagai kebijakan penanggulangan kemiskinan yang telah terbukti dapat menjinakkan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di berbagai negara, terutama negara berkembang. Salah satu pendapat dikemukakan oleh Irma Adelman (1986) dalam tulisannya berjudul *“Poverty-Focused Approaches to Development Policy”* dan juga Adelman dan Robinson (2000) yang menyebutkan empat pendekatan, yaitu:

.....melalui reformasi
agraria
memungkinkan
kelompok miskin
memiliki akses untuk
melakukan
akumulasi aset

- **Pendekatan yang berorientasi kepada aset**, yaitu kebijakan untuk meningkatkan kuantitas aset kelompok miskin. Pendekatan ini dilakukan melalui reformasi agraria atau dengan menciptakan institusi yang memungkinkan kelompok miskin memiliki akses melakukan akumulasi aset misalnya melalui pemberian kredit yang disubsidi atau dengan memperluas akses kelompok miskin terhadap pendidikan dasar.
- **Strategi penciptaan permintaan untuk meningkatkan kapasitas tenaga kerja** kelompok miskin, yang umumnya terdiri dari tenaga kerja tidak terampil. Strategi ini bertujuan untuk meningkatkan permintaan, baik absolut maupun relatif terhadap tenaga kerja tidak terampil. Adelman (1986) dan Mellor (1985) melihat bahwa strategi pembangunan atau industrialisasi yang digerakkan oleh pembangunan pertanian (*agricultural-development-led industrialization*) atau ADLI *strategy* merupakan pilihan yang tepat bagi negara berkembang. Ada beberapa alasan terhadap strategi ini, yaitu: 1) sektor pertanian lebih padat karya dari sektor lainnya; 2) kenaikan pendapatan pertanian menghasilkan kebocoran dalam permintaan manufaktur padat karya pada sisi konsumsi dan permintaan input sektor manufaktur pada sisi produksi; 3) ekspansi produksi pertanian bersifat *less import-intensive* daripada kenaikan produksi manufaktur; dan 4) infrastruktur pertanian yang diperlukan untuk meningkatkan produktivitas pertanian (jalan, irigasi, dan fasilitas drainase) memiliki rasio keluaran tenaga kerja yang tinggi.

Strategi ADLI memiliki implikasi yang penting bagi kebijakan harga, yaitu strategi pembangunan pertanian memerlukan kebijakan harga yang memungkinkan petani mendapat manfaat dari peningkatan produktivitas pertanian.

.....efek dari kebijakan peningkatan harga terhadap upah kelompok miskin sangat tergantung pada bagaimana pasar tenaga kerja bekerja, dan organisasi kelembagaan dari pasar tenaga kerja

- **Strategi atau kebijakan yang dapat meningkatkan harga dari aset utama** yang dimiliki kelompok miskin. Aset utama yang dimiliki kelompok miskin adalah tenaga kerja, yang umumnya merupakan tenaga kerja tidak terampil. Kebijakan peningkatan harga yang bekerja melalui pasar faktor produksi harus dapat meningkatkan upah dari kelompok miskin. Hal ini hanya bisa terjadi jika ada kenaikan permintaan tenaga kerja dari kelompok miskin. Sementara itu, efek dari kebijakan peningkatan harga terhadap upah kelompok miskin sangat tergantung pada bagaimana pasar tenaga kerja bekerja dan organisasi kelembagaan dari pasar tenaga kerja tersebut. Strategi atau kebijakan ini menekankan pentingnya peningkatan harga dari barang yang dihasilkan dengan tenaga kerja dari kelompok miskin. Peningkatan harga relatif dari keluaran pertanian diharapkan dapat memberi manfaat kepada kelompok miskin termasuk pekerja yang tidak memiliki lahan. Peningkatan produktivitas kelompok miskin dapat dilakukan melalui: (1) investasi dalam sumber daya manusia seperti investasi dalam nutrisi, pendidikan, dan kesehatan, untuk meningkatkan kesejahteraan dan kapasitas dari tenaga kerja kelompok miskin; (2) peningkatan aset pelengkap atau sumber daya seperti lahan dan kapital; dan (3) pengenalan perubahan teknologi yang dapat meningkatkan produktivitas.
- **Strategi atau kebijakan yang dapat mendorong peningkatan produktivitas**, yaitu suatu kebijakan yang beroperasi melalui pasar faktor produksi atau pasar komoditi, dan/atau kebijakan yang dapat meningkatkan produktivitas dari aset yang dimiliki kelompok miskin.

Nafziger (2005) dalam bukunya yang berjudul *Economic Development*, menambahkan:

- **Perlunya reformasi agraria dan redistribusi lahan.** Di banyak negara berkembang, ketersediaan lahan pertanian yang subur sudah semakin berkurang. Sementara kepemilikan lahan terkonsentrasi pada sekelompok kecil petani pemilik lahan.

Adanya reformasi agraria dan redistribusi lahan menjadi hal utama dalam upaya mengurangi kemiskinan.

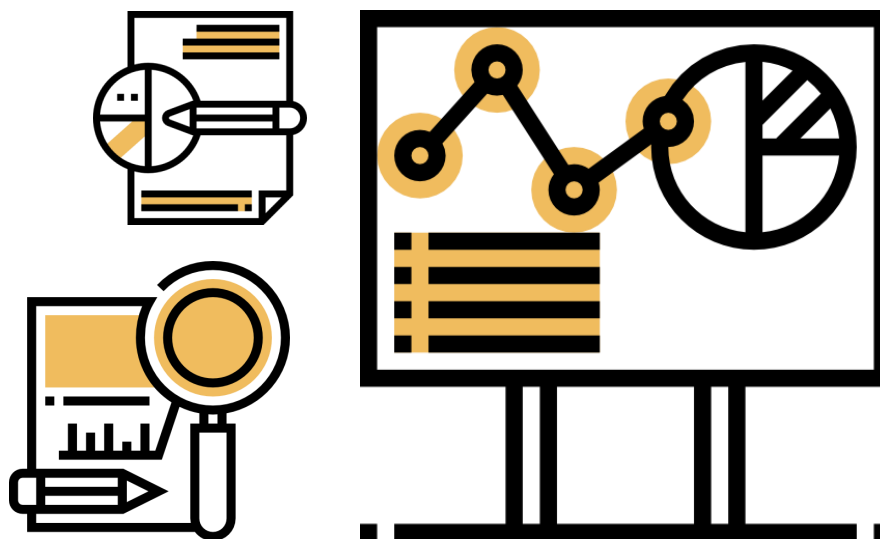
Angka Partisipasi Sekolah (APS) dasar yang tinggi memiliki korelasi kuat dengan pendapatan dari kelompok 40 persen penduduk terbawah

- **Permodalan dan perkreditan.** Kelompok miskin mengalami kesulitan dalam mengakses sumber kredit dan permodalan misalnya perbankan. Hal ini disebabkan karena prosedur yang rumit dan tidak tersedia jaminan. Program perkreditan dan permodalan khusus bagi kelompok miskin dengan persyaratan dan prosedur yang lebih mudah dan terjangkau seperti model “Grameen Bank” di Bangladesh perlu terus dikembangkan.
- **Kebijakan peningkatan pendidikan dan latihan** yang merupakan investasi modal manusia sangat penting untuk menghasilkan aliran pendapatan sepanjang waktu. Pendidikan dasar universal dan gratis merupakan cara penting untuk meredistribusi modal manusia kepada kelompok miskin. Angka Partisipasi Sekolah (APS) dasar yang tinggi memiliki korelasi kuat dengan pendapatan dari kelompok 40 persen penduduk terbawah. Kualitas pendidikan perlu dibarengi oleh peningkatan derajat kesehatan dan nutrisi penduduk, khususnya anak-anak di keluarga miskin agar mereka tidak terjerat kemiskinan lagi.

Todaro dan Smith (2015) menyampaikan bahwa transfer langsung dan subsidi sangat efektif dengan beberapa prasyarat. Pertama, karena sumber daya terbatas sehingga harus dipastikan bahwa transfer dan subsidi diterima oleh mereka yang benar-benar membutuhkan. Kedua, penerima tidak tergantung pada bantuan, tetapi termotivasi membangun aset seperti pendidikan anak yang nantinya dapat mencegah anaknya tetap dalam kondisi miskin.



III. Metodologi



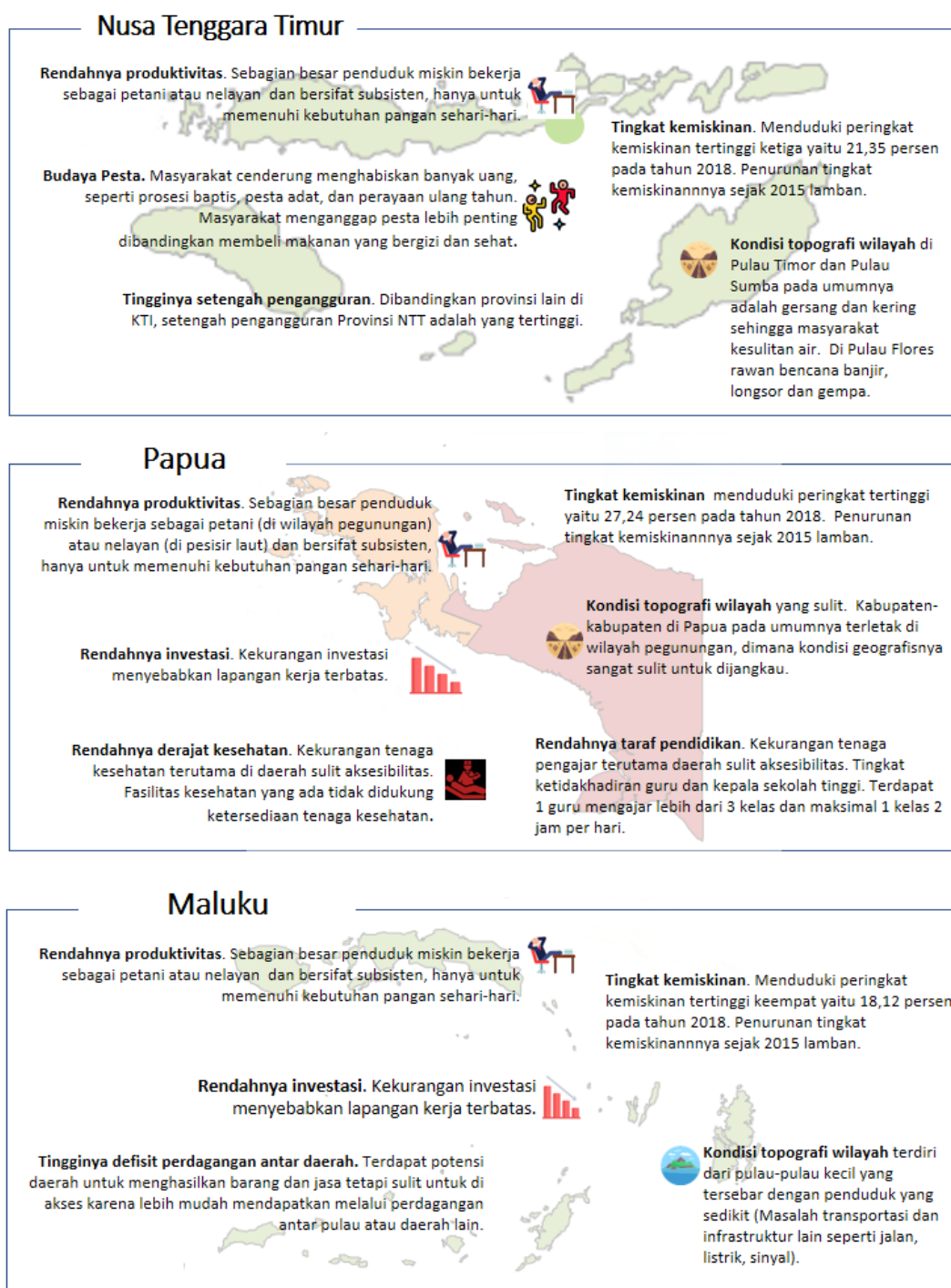
Lokasi penelitian ini adalah Provinsi NTT, Papua, dan Maluku. Ketiga provinsi ini merupakan wilayah dengan tingkat kemiskinan tertinggi di KTI

Pengumpulan data dalam kajian ini dilakukan melalui diskusi terfokus atau *Focus Group Discussion* (FGD), wawancara, pengamatan, dan studi pustaka. FGD dilakukan dengan Organisasi Pemerintahan Daerah (OPD), LSM, perguruan tinggi, tokoh masyarakat, dan pendamping PKH. Sedangkan wawancara dilakukan dengan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dari berbagai program bantuan seperti Beras Sejahtera (Rastra)/Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Program Keluarga Harapan (PKH), dan lain-lain. Di samping itu, dilakukan juga pengamatan langsung atau kunjungan lapangan ke keluarga penerima bantuan. Data yang diperlukan dikumpulkan dari berbagai publikasi atau dokumen yang relevan seperti Provinsi dan Kabupaten Dalam Angka, serta Data dan Informasi Kemiskinan yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS), baik di tingkat kabupaten, provinsi, maupun pusat.

Lokasi penelitian ini adalah Provinsi NTT, Papua, dan Maluku. Ketiga provinsi ini merupakan wilayah dengan tingkat kemiskinan tertinggi di KTI. Provinsi Papua merupakan provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Indonesia yaitu 27,74 persen (Maret 2018), NTT berada pada urutan ketiga dengan tingkat kemiskinan sebesar 21,35 persen, dan Maluku pada urutan keempat dengan tingkat kemiskinan

sebesar 18,12 persen. Kabupaten yang dipilih di Provinsi NTT adalah Kabupaten Sumba Timur dan Kabupaten Manggarai. Di Provinsi Papua, kabupaten yang dipilih adalah Kabupaten Biak Numfor dan Kabupaten Nabire. Untuk Provinsi Maluku, dilakukan diskusi dengan Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi dan Pemda Kota Tual.

Gambar 3.1
Profil Kemiskinan di Wilayah Studi



Gambar 3.2
Wawancara KPM di Kabupaten Nabire



Gambar 3.1 menjelaskan tentang profil kemiskinan dari lokasi penelitian ini. Selain tingkat kemiskinan yang tinggi, terdapat juga berbagai faktor lainnya yang mengakibatkan lokasi ini dipilih, diantaranya tingkat produktivitas, budaya pesta, tingkat investasi, tingkat pengangguran, dan kondisi topografi wilayah.

Hasil kunjungan lapangan di lokasi penelitian didiskusikan dalam forum seminar yang diadakan oleh Bappenas dan dihadiri oleh sejumlah perwakilan dari kementerian, lembaga, representasi tokoh agama, LSM dan perguruan tinggi, Bank Dunia, serta Bappeda dari beberapa provinsi dan kabupaten di lokasi penelitian.

Gambar 3.3
Seminar Kajian Evaluasi Wilayah dengan Kemiskinan Tinggi



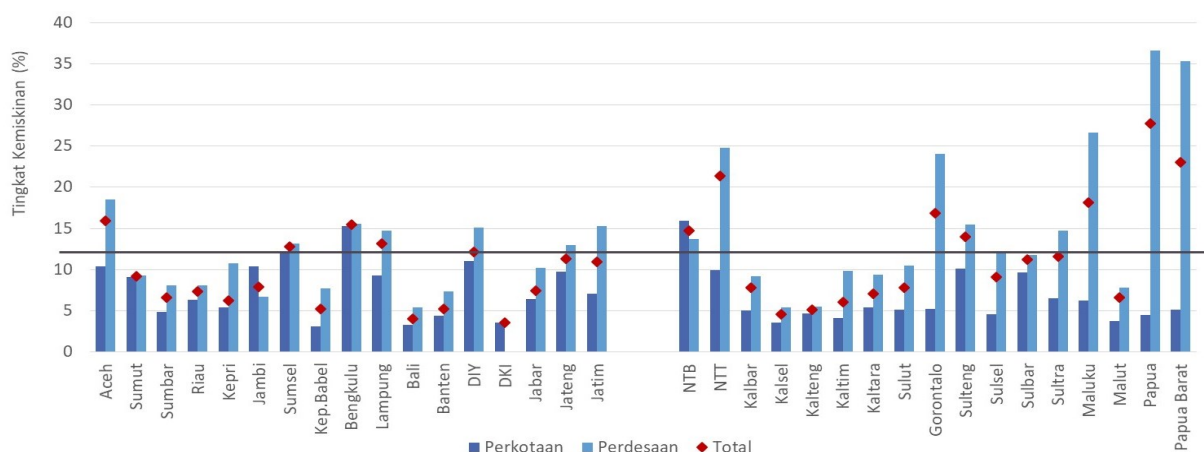


IV. Analisis Kemiskinan Tinggi



Tingkat kemiskinan tinggi di Indonesia didominasi oleh provinsi-provinsi di wilayah timur seperti ditunjukkan oleh Gambar 4.1 Kemiskinan mendominasi wilayah perdesaan di hampir seluruh wilayah timur. Tingginya kemiskinan di perdesaan yang melebihi angka nasional ditemukan di 5 provinsi yaitu Papua, Papua Barat, Maluku, NTT, dan Gorontalo. Pada bab ini akan dijelaskan lebih lanjut mengenai dinamika kemiskinan dan penyebab tingginya kemiskinan di wilayah KTI.

Gambar 4.1
Dinamika Kemiskinan berdasarkan Wilayah di KBI dan KTI, 2017



Sumber: Susenas, 2017

4.1 Dinamika Kemiskinan Tinggi

Selama kurun waktu 2014 – 2018, angka kemiskinan nasional mengalami penurunan sebesar 1,43 persen menjadi 9,82 persen pada Maret 2018 dan menurun kembali menjadi 9,66 persen pada September 2018. Penurunan kemiskinan hingga mencapai satu digit ini belum pernah terjadi sebelumnya dan merupakan suatu prestasi tersendiri dari pemerintah yang patut diapresiasi secara positif.

Jika dianalisis lebih lanjut berdasarkan wilayah, kemiskinan di provinsi-provinsi KBI mampu menurunkan jumlah penduduk miskin rata-rata lebih cepat dibandingkan di KTI. Di KBI, penurunan kemiskinan sebesar 2,62 persen per tahun, sedangkan di KTI penurunannya sebesar 0,19 persen per tahun. Laju penurunan jumlah penduduk miskin di KTI lebih lambat sehingga angka kemiskinannya terbilang masih tinggi.

Laju penurunan jumlah penduduk miskin di KTI lebih lambat sehingga angka kemiskinannya terbilang masih tinggi.

Beberapa provinsi di KTI pada 2014 — 2018 mengalami penurunan tingkat kemiskinan. Di Provinsi Papua Barat kemiskinan turun sebesar 4,12 persen, Provinsi Papua turun sebesar 2,31 persen, Provinsi Maluku turun sebesar 1,01 persen, dan Provinsi Maluku Utara turun sebesar 0,66 persen. Sebaliknya, kemiskinan di Provinsi NTT mengalami kenaikan sebesar 1,53 persen. Selain itu, pada tingkat kabupaten/kota, 21 kabupaten/kota di NTT mengalami peningkatan kemiskinan. Di Provinsi Papua, 14 dari 29 kabupaten/kota mengalami peningkatan kemiskinan. Sedangkan di Provinsi Maluku terdapat 7 dari 11 kabupaten/kota mengalami hal yang serupa. Salah satu penyebabnya adalah bencana alam yang terjadi di antara pertengahan tahun 2013 – 2014 seperti bencana gempa, banjir, dan longsor di seluruh kabupaten/kota di Provinsi NTT. Sejak itu kemiskinan di Provinsi NTT sulit diturunkan.

Berdasarkan temuan lapangan di lokasi penelitian, kemiskinan di KTI memiliki beberapa karakteristik terkait kemiskinan, yaitu: (1) kemampuan membaca dan menulis dari kepala keluarga rumah tangga miskin lebih rendah dibandingkan dengan rumah tangga tidak miskin; (2) tingkat pendidikan kepala keluarga yang diukur dengan rata-rata lama sekolah lebih sedikit dibandingkan dengan rata-rata lama sekolah kepala keluarga rumah tangga tidak miskin; (3) rumah tangga miskin pada umumnya menggantungkan hidupnya pada kegiatan di sektor pertanian, dan kepala keluarga rumah tangga miskin pada umumnya berstatus sebagai pekerja informal; (4) akses rumah tangga miskin ke sumber air bersih lebih rendah bila dibandingkan dengan rumah tangga yang tidak miskin.

4.2 Penyebab Kemiskinan Tinggi

Berdasarkan kajian literatur yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya, kemiskinan di wilayah penelitian ditinjau dari beberapa faktor, diantaranya: 1) keterisolasian sebagai dampak dari kondisi topografi dan aksesibilitas; 2) kerentanan dari akses layanan dasar; 3) ketidakberdayaan dari kondisi perekonomian dan ketenagakerjaan; 4) kelemahan fisik dari rendahnya kualitas SDM; 5) kemiskinan materi dikarenakan oleh rendahnya investasi yang masuk; dan 6) faktor bencana alam seperti perubahan iklim yang akan memberikan dampak pada kehidupan manusia.

Pertumbuhan ekonomi, ketimpangan pendapatan yang diukur dengan rasio atau indeks gini, faktor inflasi, dan pengangguran, termasuk di dalamnya setengah pengangguran juga berpengaruh terhadap kemiskinan di Indonesia. Namun faktor-faktor ini dipengaruhi banyak faktor lain. Faktanya, provinsi di KTI yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi tinggi, ternyata tidak serta merta memiliki tingkat kemiskinan yang rendah. Begitu juga provinsi yang tingkat ketimpangan pendapatannya (diukur dengan rasio gini) relatif rendah, ternyata juga tidak serta merta memiliki tingkat kemiskinan yang rendah. Oleh karena itu, perlu kehati-hatian dalam menganalisis masalah kemiskinan serta membuat kesimpulan tentang faktor-faktor penyebab kemiskinan di wilayah KTI.

4.2.1 Keterisolasian: Dampak dari Kondisi Topografi dan Aksesibilitas

Provinsi yang kemiskinannya tinggi berada di KTI dan memiliki tingkat aksesibilitas yang masih sangat terbatas.

Keterisolasian sebagai dampak dari kondisi topografi yang sulit merupakan penyebab utama kemiskinan tinggi. Provinsi yang kemiskinannya tinggi berada di KTI dan memiliki tingkat aksesibilitas yang masih sangat terbatas. Kondisi antar kabupaten di KTI dipisahkan oleh pegunungan dan lembah serta lautan yang sulit dijangkau. Sebagian besar desa di kabupaten wilayah KTI terletak di lembah dan lereng gunung. Misalnya, di Provinsi Papua, sebesar 63 persen dari seluruh desa terletak di lembah dan lereng gunung, Provinsi Sulawesi Barat sebesar 51,67 persen, Provinsi NTT sebesar 51,16 persen, Provinsi Papua Barat sebesar 38 persen, dan Provinsi Sulawesi Tengah sebesar 31,65 persen. Sedangkan Provinsi Maluku merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari pulau-pulau kecil dengan luas wilayah laut mencapai 92,4 persen, dengan 7,6 persen daratan.

Kabupaten yang memiliki tingkat kemiskinan tinggi (Provinsi Papua dan Papua Barat), merupakan kabupaten yang terletak di wilayah pegunungan dengan kondisi geografis sangat sulit dijangkau

Kesulitan geografis di Pulau Papua dikelompokkan menjadi 3 wilayah yaitu wilayah dataran tinggi/pegunungan, wilayah pesisir sulit dan wilayah pesisir mudah. Kesulitan di Pulau Papua hampir merata kecuali di sebagian wilayah pesisir. Pulau Papua sangat luas dengan jumlah penduduk yang tersebar tidak merata dan berkelompok menurut sukunya masing-masing. Kabupaten dengan tingkat kemiskinan tinggi baik di Provinsi Papua maupun Papua Barat, terletak di wilayah pegunungan, dengan kondisi geografis yang cukup sulit. Hampir 54 persen penduduk miskin di Provinsi Papua terkonsentrasi di beberapa kabupaten seperti Kabupaten Jaya Wijaya, Yahukimo, Lanny Jaya, Paniai, Tolikara, Puncak Jaya, Puncak, Nabire, Biak Numfor, dan Nduga (BPS, 2017).

Hal yang sama juga ditemukan di Provinsi Papua Barat dengan tingkat kemiskinan tinggi yang kondisi wilayahnya terdiri dari pegunungan dan lembah



Lokasi pemukiman penduduk di wilayah pegunungan Papua

sehingga sulit dijangkau. Masyarakat tinggal di wilayah terisolasi ini dikarenakan adanya hak ulayat akan tanah sehingga mereka bertahan hidup dengan kecenderungan bermukim berdekatan dengan kerabat/kesukuan di lokasi yang berpencaran dan lembah bukit/gunung. Keterisolasian tidak hanya terbatas pada wilayah pegunungan. Di Provinsi Papua Barat, terdapat masyarakat yang menempati pulau terluar yang berdekatan dengan Filipina. Untuk menjangkaunya dibutuhkan waktu hampir

12 jam dari daratan Papua menyeberangi Samudra Pasifik. Namun keadaan ekonomi masyarakat ini lebih baik dibandingkan masyarakat yang tinggal di pegunungan, karena terdapat kemudahan akses ke Filipina.

Kondisi Provinsi NTT sedikit berbeda dengan Provinsi Papua dan Papua Barat. Topografi wilayah NTT yang terdiri dari 3 gugusan pulau besar yaitu Pulau Timor, Pulau Sumba, dan Pulau Flores, tidak sesulit Provinsi Papua dan Papua Barat. Pada umumnya, kondisi alam dan geografi wilayah NTT, terutama di sebagian besar wilayah Pulau Timor dan Pulau Sumba cenderung kering dan tidak subur sehingga sulit mendapatkan air.

Kesulitan akses air tersebut merupakan kendala utama bagi masyarakat untuk mengembangkan potensi ekonomi wilayah seperti pertanian, peternakan dan perkebunan. Kondisi alam dan geografis untuk kabupaten yang berada di daratan Flores relatif lebih subur dengan curah hujan lebih tinggi bila dibandingkan dengan daratan Pulau Timor dan Sumba. Namun, penduduk di wilayah Flores, terutama di Kabupaten Manggarai dan sekitarnya, dihadapkan pada seringnya terjadi bencana alam berupa banjir dan tanah longsor yang terjadi saat musim penghujan. Akses antar wilayah kabupaten yang terletak dalam satu daratan di wilayah NTT relatif lebih baik bila dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Akses jalur laut di Provinsi dalam bentuk kepulauan seringkali terbatas khususnya pada masim-musim tertentu

Hal yang sama juga dijumpai di Provinsi Maluku yang akses antar kabupaten melalui jalur darat relatif baik. Namun, persoalan terbesar ditemukan pada akses melalui jalur laut. Sebagian wilayah kabupaten ada yang terpisah dan tersebar dalam gugusan pulau-pulau, baik pulau besar maupun kecil. Sarana dan prasarana angkutan laut seperti kapal penyeberangan dan pelabuhan tersedia namun dari sisi jadwal dan kualitas belum memadai. Selain itu, akses melalui jalur laut semakin sulit terutama



Distrik Didohu di wilayah pegunungan Papua Barat

ketika memasuki musim tertentu dengan kondisi angin dan gelombang laut yang cukup tinggi sehingga menyulitkan kapal untuk beroperasi setiap saat. Hal ini menjadi tantangan yang dihadapi pemerintah daerah setempat dalam mendistribusikan kebutuhan pokok hingga bantuan dan layanan kepada penduduk yang ada di wilayah tersebut.

Kondisi dan topografi yang sulit dijangkau menyebabkan pengembangan potensi ekonomi memiliki banyak tantangan. Pola permukiman penduduk yang cenderung berpencar di kawasan pegunungan dan lembah juga menjadi tantangan. Hal

Gam
Keterisolasian dan Aks



7 Provinsi paling banyak kawasan lereng/puncak

- Papua (47.5%)
- Sulawesi Barat (43.38 %)
- NTT (42.92%)
- Sumatera utara (28.2%)
- Sulawesi Selatan (22.2%)
- Papua Barat (21.1%)
- Sulawesi Utara (20.9%)



Topografi wilayah desa di Indonesia:

- Lereng/puncak 17.51%
- Lembah 3.8%
- Dataran 78.69%

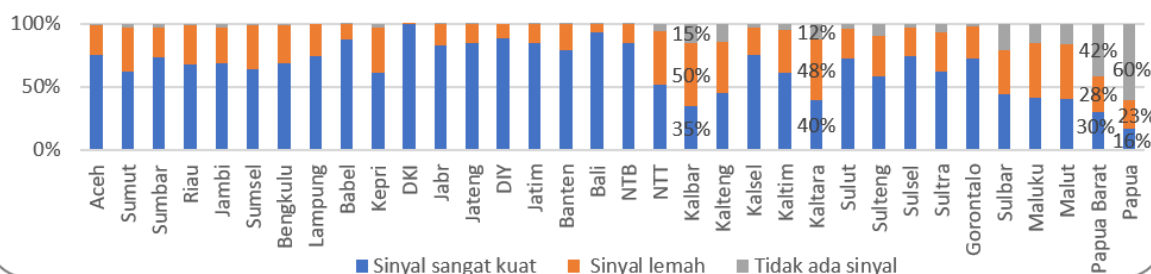
85% desa di Indonesia mayoritas warga desanya menggunakan HP.



Paling minim penggunaan hp adalah Provinsi Papua (19%), Papua Barat (46%), Maluku (68%), selain itu sudah di atas 70%.



66% desa di Indonesia dengan sinyal kuat, 26% lemah, 8% tidak ada sinyal

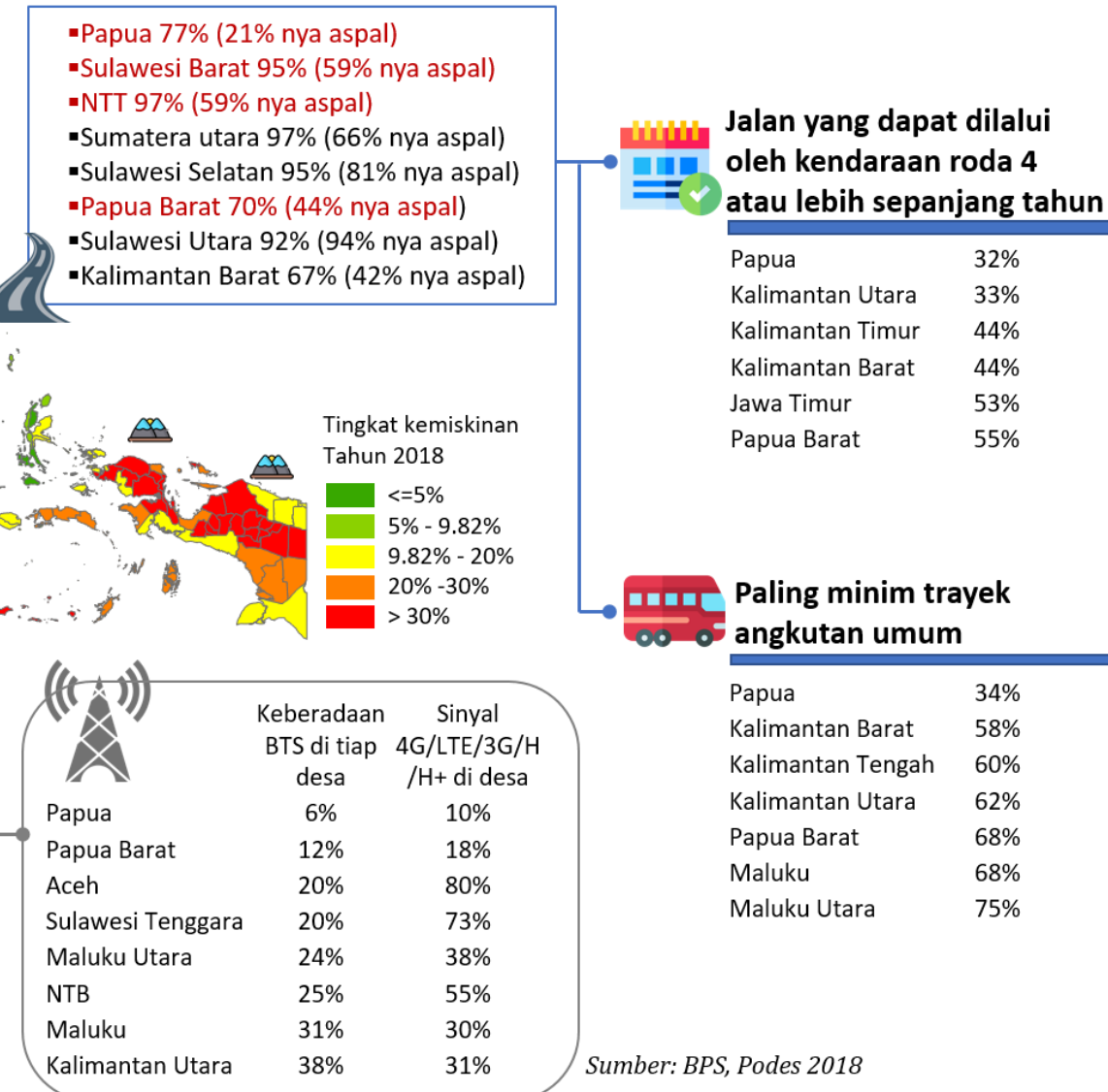


ini mengakibatkan keterbatasan akses terhadap pelayanan dasar dan bantuan. Kehidupan masyarakat tetap terbelakang sehingga sulit keluar dari kemiskinan. Selain itu, pola permukiman penduduk yang cenderung berpencar di kawasan pegunungan dan lembah menyebabkan sulitnya akses terhadap pelayanan dasar dan bantuan kepada masyarakat miskin sehingga biayanya menjadi sangat besar dan tidak efisien.

Gambar 4.2 menunjukkan daerah dengan keadaan keterisolasian dan keterbatasan akses yang didominasi oleh Provinsi Papua, Papua Barat, Maluku dan NTT (hasil Podes 2018). Dari sisi akses lalu lintas, dari dan menuju ke desa melalui jalan

bar 4.2
esibilitas Indonesia, 2018

Lalu lintas dari dan ke desa/kelurahan melalui darat



darat, provinsi-provinsi ini menduduki peringkat tertinggi. Sebanyak 77 persen desa di Provinsi Papua dapat terhubung melalui jalur darat, tetapi hanya 29 persen di antaranya yang sudah menggunakan aspal, sedangkan sisanya tidak beraspal. Di Provinsi NTT, kondisi akses lalu lintasnya lebih baik dengan sekitar 97 persen desa telah dapat diakses melalui jalur darat yang 59 persen di antaranya beraspal. Jika dilihat dari moda transportasi, sebanyak 34 persen jalan di Provinsi Papua dapat dilalui kendaraan roda 4 atau lebih sepanjang tahun, dan sebesar 32 persen desa dilalui trayek angkutan umum.

Dari sisi telekomunikasi, Provinsi Papua dan Papua Barat juga mengalami keterbatasan jika dibandingkan dengan wilayah lain. Sebesar 85 persen desa didominasi oleh penduduk yang sudah menggunakan telepon genggam (HP). Namun di Provinsi Papua, baru sekitar 19 persen desa yang penduduknya sudah menggunakan telepon genggam. Kondisi di Provinsi Papua Barat sudah cukup baik, tetapi pencapaiannya baru sebesar 46 persen. Sementara, di Provinsi Maluku sebanyak 68 persen warganya sudah menggunakan telepon genggam. Dengan memanfaatkan kecanggihan teknologi tersebut, kemudahan akses produksi pertanian dapat tercipta sehingga terjadi peningkatan pendapatan. Namun, diperlukan juga modal investasi yang cukup besar karena hanya 10 persen desa di Provinsi Papua sudah ada sinyal 4G/LTE/3G/H/H+.

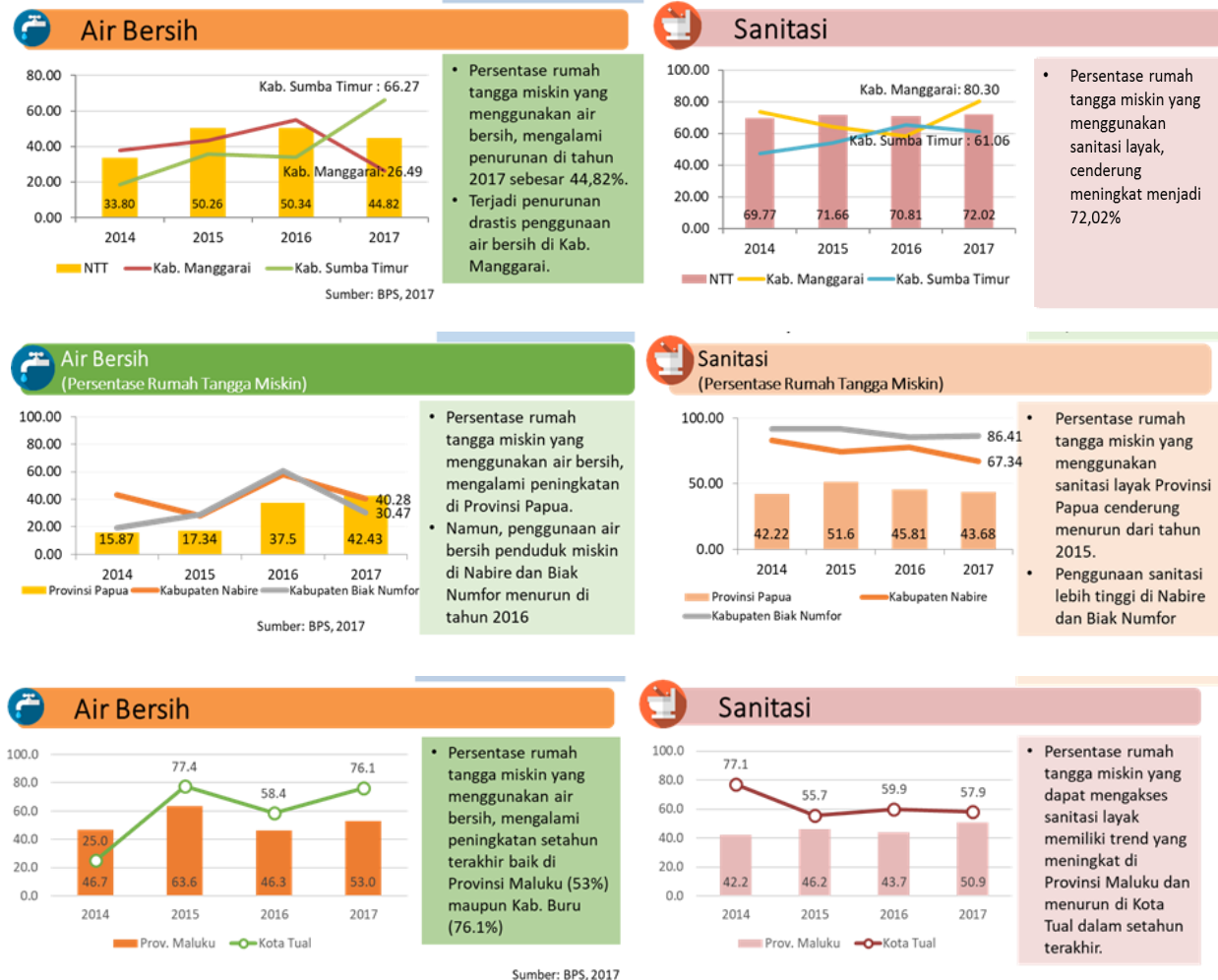
4.2.2 Kerentanan: Sulitnya Akses Layanan Dasar

Keterisolasian wilayah selain menghambat pergerakan penduduk, barang, jasa serta upaya pelayanan dasar, juga menghambat upaya pemerataan hasil-hasil pembangunan

Keterisolasian yang disebabkan oleh kondisi dan topografi wilayah yang bergunung dan berlembah, selain menghambat pergerakan penduduk, barang dan jasa serta upaya pelayanan dasar kepada masyarakat juga menghambat upaya pemerataan hasil pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Artinya, pertumbuhan ekonomi yang terjadi hanya dinikmati oleh segelintir orang di pusat kota atau dekat dengan kota, yang memiliki akses lebih besar dibandingkan dengan daerah pedalaman.

Berdasarkan hasil FGD dengan Pemerintah Daerah Provinsi Papua, daerah terisolasi identik dengan rendahnya taraf pendidikan. Penyebab rendahnya taraf pendidikan diantaranya sebagai berikut: 1) kurangnya tenaga pengajar yang kompeten; 2) perubahan kurikulum sulit diterapkan di daerah pedalaman karena tidak diikuti bimbingan teknis; 3) ketidakhadiran guru dan kepala sekolah sangat tinggi sehingga banyak guru rangkap kelas terutama di daerah pegunungan dan pulau terpencil;

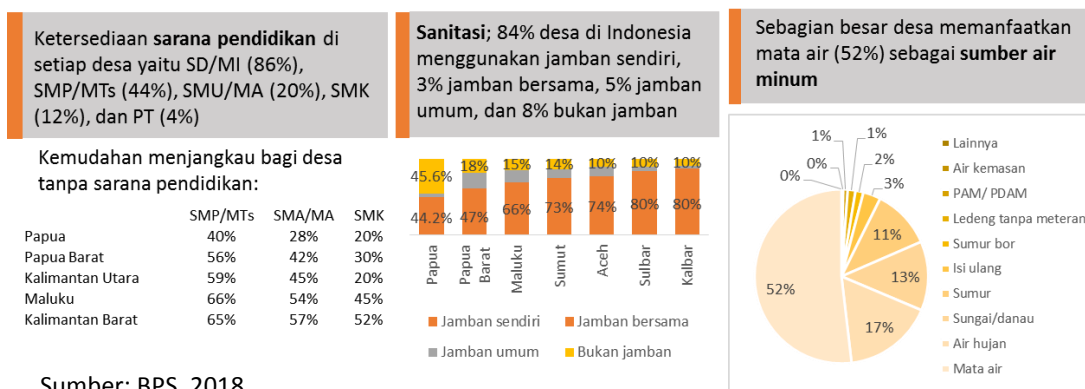
Gambar 4.3
Kondisi Air Bersih dan Sanitasi di Wilayah Studi Provinsi NTT, Papua, dan Maluku



4) penerapan sekolah model asrama di beberapa wilayah KTI untuk mencegah anak putus sekolah; dan 5) rendahnya pendapatan guru menyebabkan guru sekolah (honorer) mencari uang tambahan lain. Contoh kasus kurangnya jumlah guru terlihat dari cukup tingginya jumlah kebutuhan guru di Kabupaten Biak Numfor yakni sebanyak 1.557 orang. Kurangnya jumlah tenaga pendidik ini menyebabkan di daerah pegunungan dan pulau terpencil, satu orang guru dapat merangkap untuk mengajar 3 kelas sekaligus dengan maksimum 2-3 jam per kelas per hari.

Gambar 4.4 menunjukkan akses desa terhadap fasilitas pendidikan menengah dan tinggi (SMP, SMA atau SMK) yang sangat terbatas. Aksesibilitas yang buruk ditemui di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Maluku. Mayoritas desa di Provinsi Papua yang tidak memiliki fasilitas pendidikan, mengalami kesulitan untuk menjangkau SMP/MTs,

Gambar 4.4
Akses Layanan Dasar (Pendidikan, Air Minum, Sanitasi) di Indonesia, 2018



Sumber: BPS, 2018

SMA, atau SMK yang berada di luar desa.

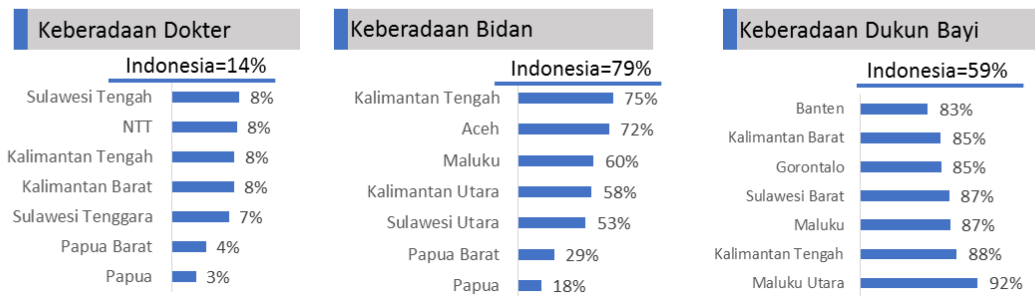
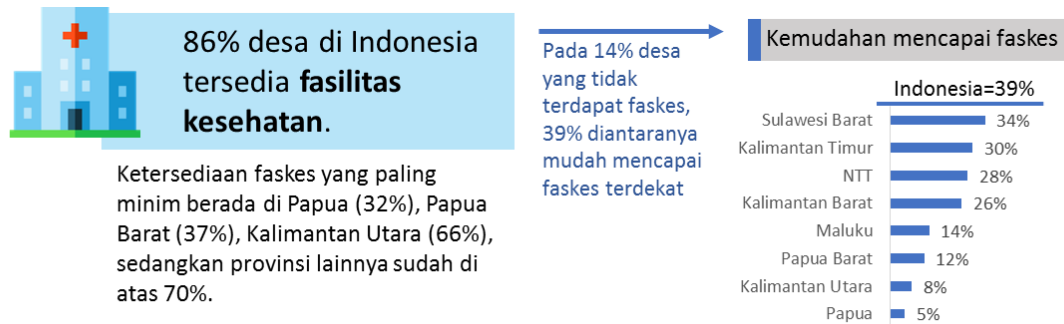
Faktor kerentanan lain yang menyebabkan penduduk wilayah KTI mudah terjerumus ke kemiskinan adalah rendahnya kualitas lingkungan. Banyak masyarakat yang tinggal di rumah tidak layak huni, seperti lantai rumah berupa tanah, dinding terbuat dari kayu papan biasa, sulit menjangkau air bersih bahkan harus membeli, dan sanitasi dasar jauh dari memadai. Berdasarkan Podes 2018, sebesar 8 persen desa di Indonesia tidak memiliki jamban. Provinsi yang mayoritas warganya tidak memiliki jamban adalah Papua (45 persen) dan Papua Barat (18 persen).

Rendahnya taraf pendidikan, kualitas lingkungan, dan kesehatan menyebabkan penduduk di wilayah KTI sulit keluar dari kemiskinan.

Tidak hanya taraf pendidikan dan kualitas lingkungan yang rendah, kualitas kesehatan penduduk di wilayah KTI juga rendah (Gambar 4.5). Pembangunan fasilitas kesehatan tidak diikuti oleh penyediaan tenaga kesehatan (dokter dan paramedis), alat-alat kesehatan penunjang, dan akses transportasi menuju fasilitas kesehatan (faskes). Berdasarkan Podes 2018, sebesar 86 persen desa di Indonesia memiliki fasilitas kesehatan, namun ketersediaan paling minim khususnya di Provinsi Papua. Mayoritas desa di Provinsi Papua tidak memiliki faskes dan harus mengakses faskes di tempat lain. Desa yang mudah mengakses faskes di Provinsi Papua hanya 5 persen, Provinsi Papua Barat hanya 12 persen, Provinsi Maluku sebesar 14 persen, dan Provinsi NTT hanya 28 persen.

Pada umumnya, pelayanan kesehatan di Indonesia masih bersifat kuratif. Artinya, penduduk sangat tergantung keberadaan tenaga kesehatan yang memberi solusi atas gangguan kesehatan yang diderita penduduk. Di wilayah KTI, permasalahan yang dijumpai tidak hanya terkait keberadaan faskes, namun juga ketersediaan tenaga kesehatan. Berdasarkan data Podes 2018, sebesar 86 persen desa di Indonesia sudah

Gambar 4.5
Akses Layanan Dasar (Kesehatan) di Indonesia, 2018



Sumber: BPS, 2018

memiliki akses ke fasilitas kesehatan. Pada 14 persen desa yang tidak memiliki akses terhadap fasilitas kesehatan, sebanyak 39 persen desa memiliki kemudahan mencapai faskes ke wilayah lain. Sementara itu, secara nasional, sekitar 14 persen desa terdapat dokter yang menetap dan sekitar 79 persen desa terdapat bidan yang menetap.

4.2.3 Ketidakberdayaan: Kondisi Perekonomian dan Ketenagakerjaan

Kondisi Perekonomian

Struktur perekonomian daerah KTI masih didominasi oleh kegiatan sektor primer, terutama sektor pertanian. Dalam struktur PDRB di provinsi KTI tahun 2017, sektor pertanian menyumbang rata-rata sebesar 20,25 persen terhadap total PDRB, sedangkan rata-rata nasional dan KBI pada tahun yang sama masing-masing adalah sebesar 17,05 persen dan 15,74 persen. Hal ini mengindikasikan, transformasi struktural yang terjadi di wilayah KTI berjalan lebih lambat dibandingkan dengan wilayah KBI. Kegiatan sektor pertanian masih menjadi kegiatan ekonomi utama penduduk, sebagian besar masih bersifat tradisional atau subsisten. Artinya, kegiatan

.... kegiatan sektor pertanian menjadi kegiatan ekonomi utama penduduk, sebagian besar masih bersifat tradisional atau subsisten.

pertanian yang dilakukan oleh masyarakat hanya untuk mempertahankan hidup. Usaha tani yang dilakukan belum mampu menghasilkan surplus yang dapat dijual ke pasar. Hal tersebut juga ditunjukkan oleh Nilai Tukar Petani (NTP) di wilayah KTI cenderung kurang menguntungkan petani. Sebagai contoh, selama kurun waktu Maret – September 2018, rata-rata indeks NTP Provinsi di wilayah KTI hanya sekitar 99,22. Indeks harga yang diterima petani cenderung lebih kecil daripada indeks harga yang dibayar petani tersebut (defisit). Pada September 2018, di KTI hanya 6 Provinsi yang memiliki angka NTP di atas 100. Provinsi di pulau Kalimantan seluruhnya memiliki angka indeks NTP di bawah 100. Di wilayah Sulawesi, tiga dari enam provinsi memiliki indeks NTP di bawah 100. Kondisi tersebut, semakin diperburuk dengan kualitas SDM sektor pertanian yang masih belum memadai. Sebagian besar tenaga kerja di sektor pertanian hanya tamat sekolah dasar (SD) atau bahkan tidak pernah sekolah.

Dari sisi pertumbuhan ekonomi, provinsi di KTI memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata laju pertumbuhan ekonomi wilayah KBI maupun nasional. Selama kurun waktu 2013 – 2017, laju pertumbuhan ekonomi provinsi di KTI rata-rata mencapai 5,98 persen, sementara untuk KBI dan nasional rata-rata sebesar 4,80 persen dan 5,13 persen. Begitu juga dalam hal PDRB per kapita riil, provinsi di KTI memiliki laju pertumbuhan yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan wilayah KBI, namun sedikit di bawah angka rata-rata laju nasional. Selama kurun waktu 2013-2017, rata-rata laju pertumbuhan PDRB per kapita di KTI adalah sebesar 3,94 persen, sementara rata-rata laju pertumbuhan PDRB per kapita Provinsi di KBI pada kurun waktu yang sama hanya sebesar 0,81 persen sedangkan rata-rata nasional sebesar 4,03 persen. Kondisi perekonomian daerah yang relatif lebih baik ini seharusnya menjadi modal bagi Provinsi di KTI dalam upaya mengurangi jumlah dan tingkat kemiskinan.

....pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan kenaikan pendapatan per kapita yang terjadi di wilayah KTI belum sepenuhnya dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan penduduk, khususnya kelompok miskin

Tetapi, pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan kenaikan pendapatan per kapita yang terjadi di wilayah KTI tersebut belum sepenuhnya dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan penduduk khususnya kelompok miskin. Pembangunan ekonomi di wilayah KTI masih belum inklusif karena hanya melihat laju pertumbuhan tanpa memperhatikan penurunan tingkat kemiskinan. Belum semua penduduk miskin memperoleh manfaat dari pertumbuhan ekonomi. Pembangunan yang sudah berlangsung selama ini belum menyentuh sektor-sektor yang berkaitan dengan kelompok miskin. Menurut Balisacan (2003), strategi pertumbuhan yang berpihak pada

Net ekspor yang negatif menunjukkan adanya kebocoran pendapatan keluar wilayah provinsi dan sekaligus mencerminkan adanya tingkat ketergantungan daerah terhadap barang-barang dan jasa dari daerah lain.

orang miskin (*pro poor growth*) dapat dilakukan dengan menerapkan kebijakan-kebijakan di bidang infrastruktur, pertanian, pengembangan modal manusia, dan akses teknologi. Artinya, distribusi pendapatan masih kurang merata, kualitas SDM masih rendah, dan ketersediaan infrastruktur masih terbatas.

Faktor lain penyebab rendahnya produktivitas ekonomi kelompok miskin dan rentan di wilayah KTI adalah belum optimalnya skala usaha dan keterhubungan dengan pasar yang lebih luas. Di satu sisi, masyarakat miskin dan rentan terlibat dalam sektor ekonomi yang produktivitasnya rendah serta komoditas yang belum terhubung dengan pasar yang lebih luas. Hal ini disebabkan oleh belum optimalnya pengembangan skema kerjasama antara swasta dan kelompok masyarakat serta adopsi teknologi dan inovasi yang masih rendah. Akumulasi dari kondisi tersebut membuat sektor ekonomi produktif di wilayah KTI terjebak pada skema *business as usual* dan berkuat pada sektor-sektor usaha yang sudah jenuh.

Jika dianalisis lebih lanjut berdasarkan struktur PDRB menurut penggunaan, provinsi di KTI memiliki struktur ekonomi yang unik karena peranan ekspor neto antar daerah cenderung negatif dan semakin besar dari tahun ke tahun. Hal ini luput dari perhatian pemerintah daerah. Beberapa provinsi yang struktur ekonominya masih didominasi oleh kegiatan di sektor pertanian, seperti Provinsi NTT, Maluku, Papua Barat, Gorontalo, dan Sulawesi Tengah, memiliki ekspor neto antar daerah yang negatif dan persentasenya terhadap total PDRB cukup tinggi, yaitu berkisar antara 25 – 50 persen. Provinsi yang memiliki ekspor neto negatif dan persentase terhadap PDRB tinggi, cenderung memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi. Dengan kata lain, terdapat korelasi yang kuat antara tingginya angka kemiskinan dengan tingginya defisit perdagangan antar daerah di wilayah KTI, terutama pada provinsi-provinsi yang tingkat kemiskinannya tinggi. Ekspor neto yang negatif menunjukkan adanya kebocoran pendapatan keluar wilayah provinsi dan sekaligus mencerminkan adanya tingkat ketergantungan daerah terhadap barang dan jasa dari daerah lain. Kondisi ini dikarenakan oleh *multiplier effect* dari pengeluaran yang lebih banyak dinikmati oleh daerah lainnya.

Terdapat beberapa kemungkinan penyebab tingginya ketergantungan provinsi di KTI terhadap barang dan jasa dari daerah lain. Kemungkinan pertama, daerah atau provinsi yang bersangkutan memang tidak memiliki potensi atau potensi yang tersedia

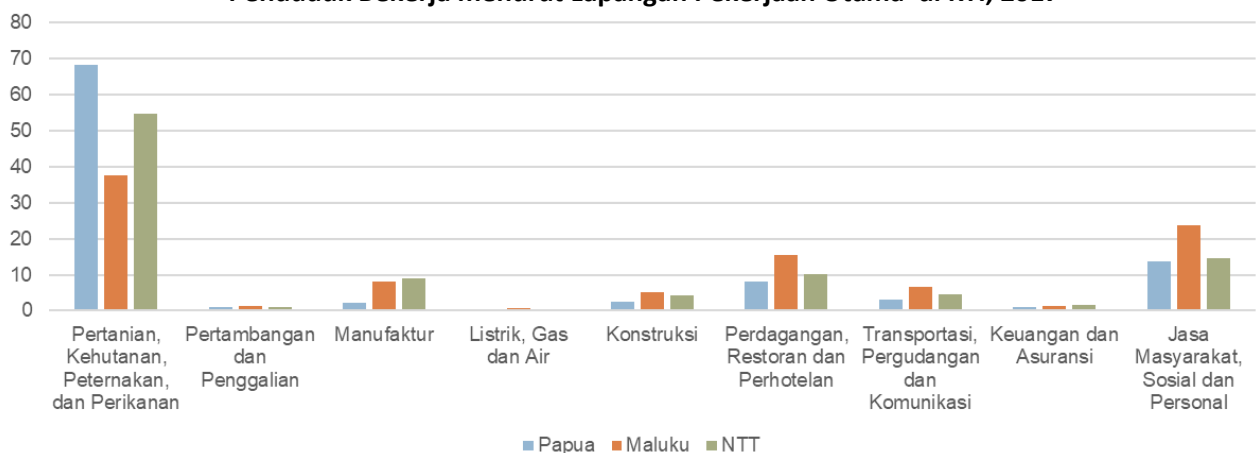
tidak mendukung untuk menghasilkan barang dan jasa yang menjadi kebutuhan mayoritas masyarakat di wilayah tersebut. Sehingga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat didatangkan dari luar daerah. Kemungkinan kedua, daerah atau provinsi tersebut memiliki potensi yang cukup untuk menghasilkan barang dan jasa yang dibutuhkan penduduknya, tetapi barang dan jasa tersebut sangat sulit untuk diakses oleh masyarakat karena keterisolasian wilayah dan lebih mudah untuk mendapatkan barang melalui perdagangan antar pulau atau daerah lain.

Kondisi Ketenagakerjaan

Dari sisi ketenagakerjaan, SDM merupakan faktor yang sangat penting bagi kemajuan ekonomi suatu wilayah. Dari sisi kependudukan dan ketenagakerjaan, terdapat beberapa hal yang memiliki dampak terhadap masalah kemiskinan di wilayah KTI. Pertama, tingkat pertumbuhan penduduk dan jumlah anggota rumah tangga. Berdasarkan data BPS, tingkat pertumbuhan penduduk di sejumlah Provinsi di wilayah KTI masih cukup tinggi. Pertumbuhan penduduk yang tinggi akan berdampak terhadap besarnya jumlah anggota rumah tangga dan angka rasio beban ketergantungan (*dependency ratio*) di wilayah KTI tersebut. Selama kurun waktu 2010 – 2017, tingkat pertumbuhan penduduk di Indonesia hanya sebesar 1,34 persen per tahun. Sementara untuk wilayah KTI pada kurun waktu yang sama sebesar 1,80 persen per tahun. Bahkan di beberapa provinsi, tingkat pertumbuhan penduduknya di atas 2 persen seperti Provinsi Kalimantan Utara (3,90 persen), Provinsi Papua Barat (2,59 persen), Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Kalimantan Timur (2,31 persen), Provinsi Sulawesi

Pertumbuhan penduduk yang tinggi akan berdampak terhadap besarnya jumlah anggota rumah tangga dan angka rasio beban ketergantungan (*dependency ratio*) di wilayah

Gambar 4.6
Penduduk Bekerja menurut Lapangan Pekerjaan Utama di KTI, 2017



Sumber: BPS, Agustus 2017 (diolah dari SEPAKAT)

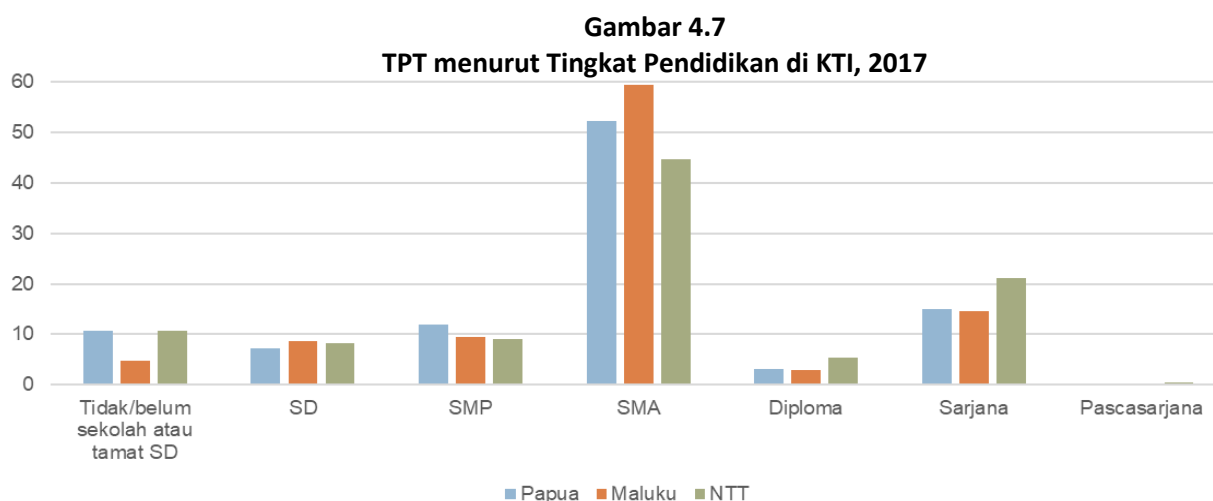
....tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi juga berdampak pada struktur umur penduduk, yang selanjutnya berimplikasi pada tingginya angka atau rasio beban ketergantungan

Tenggara (2,14 persen), dan Provinsi Maluku Utara (2,13 persen). Provinsi yang memiliki tingkat pertumbuhan penduduk terendah adalah Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara dengan tingkat pertumbuhan penduduk rata-rata masing-masing sebesar 1,08 persen dan 1,11 persen. Rata-rata anggota rumah tangga di KTI adalah sekitar 4-5 orang, lebih tinggi dari rata-rata nasional yang hanya sebanyak 3-4 orang.

Selain itu, tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi juga berdampak pada struktur umur penduduk, yang selanjutnya berimplikasi pada tingginya angka atau rasio beban ketergantungan. Di beberapa provinsi di KTI, rata-rata angka beban ketergantungan di atas angka nasional yang hanya 48,6 persen. Bahkan Provinsi Sulawesi Tengah dan NTT sudah di atas angka 60. Hal ini berarti, setiap 10 orang yang bekerja harus menanggung beban 6 orang lainnya yang tidak bekerja.

Kedua, terkait isu ketenagakerjaan, terdapat beberapa hal penting untuk disoroti seperti jenis pekerjaan menurut lapangan pekerjaan utama, status bekerja dari pekerja (pekerja formal atau informal), tingkat pengangguran terbuka, dan setengah pengangguran, adalah sebagai berikut:

⇒ **Lapangan pekerjaan utama dan status bekerja.** Berdasarkan data BPS, pada Agustus 2018, sebanyak 35,70 persen penduduk Indonesia usia 15 tahun ke atas bekerja di sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan, baik berusaha sendiri maupun sebagai buruh atau karyawan. Sisanya bekerja pada kegiatan di sektor lainnya seperti perdagangan, transportasi, konstruksi, dan lain-lainnya.



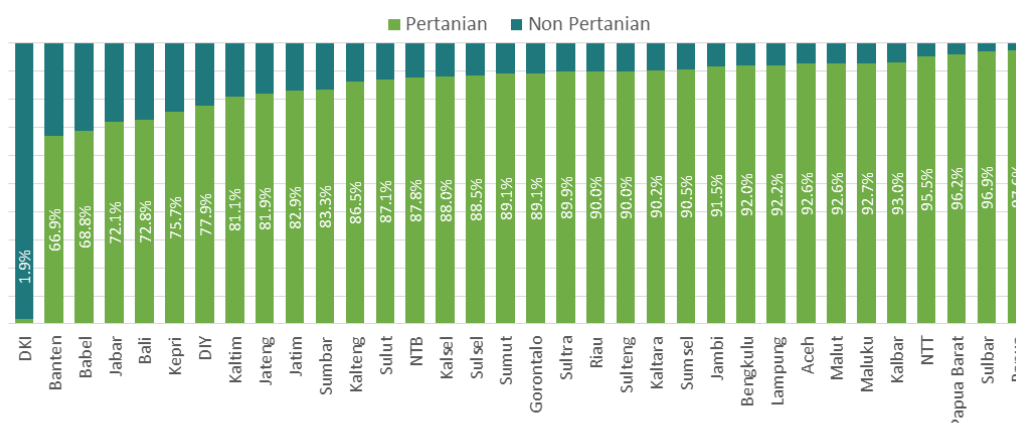
Sumber: BPS, Agustus 2017 (diolah dari SEPAKAT)

Pada provinsi-provinsi yang berada di KTI, kegiatan di sektor pertanian merupakan lapangan kerja utama bagi sebagian besar angkatan kerja

Pada provinsi-provinsi yang berada di KTI, kegiatan di sektor pertanian merupakan lapangan kerja utama bagi sebagian besar angkatan kerja. Persentase angkatan kerja yang bekerja di sektor pertanian masih cukup tinggi. Di Provinsi NTT misalnya, pada tahun 2017 persentase angkatan kerja yang bekerja di sektor pertanian mencapai 54,81 persen jauh di atas rata-rata nasional. Di Provinsi Papua, persentase angkatan kerja yang bekerja di sektor pertanian bahkan mencapai 65,83 persen. Sedangkan persentase angkatan kerja secara nasional yang bekerja di sektor pertanian pada Agustus 2017 hanya 39,92 persen.

Jika dianalisis lebih lanjut berdasarkan status bekerja penduduk usia 15 tahun ke atas, lebih dari 60 persen tenaga kerja di KTI bekerja di sektor informal dan mayoritas dari penduduk miskin berada di sektor ini. Papua merupakan salah satu Provinsi di KTI yang paling banyak bekerja di sektor informal. Pada bulan Agustus 2018, persentase pekerja sektor informal di Provinsi Papua mencapai 77,63 persen, disusul NTT (76,04 persen), Sulawesi Barat (74,47 persen), NTB (71,78 persen), Maluku Utara (66,76 persen), dan Maluku (64,13 persen). Khusus untuk penduduk miskin, persentase penduduk miskin yang bekerja di sektor informal di KTI pada tahun 2017 berkisar antara 40 – 75 persen, dan yang bekerja di sektor pertanian berkisar antara 35 – 70 persen. Tingkat upah tenaga kerja di sektor pertanian dan

Gambar 4.8
Persentase Desa menurut Lapangan Pekerjaan Mayoritas Penduduknya, 2018



Komoditi utama sektor pertanian yang diproduksi sebagian besar penduduk desa di provinsi:

Papua: palawija, perikanan, hortikultura

Sulbar: padi, kakao, kelapa sawit

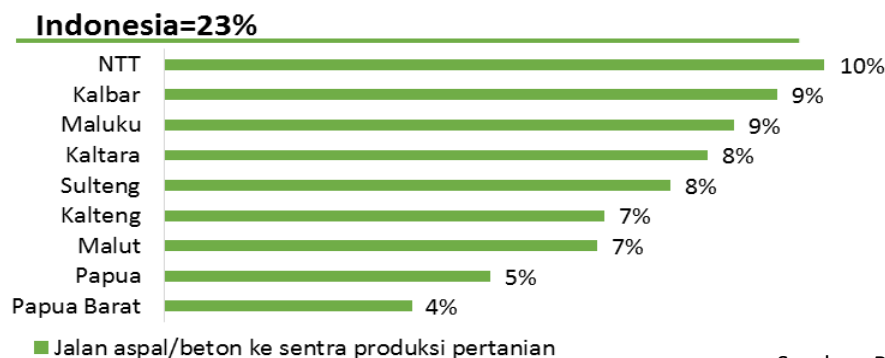
Papua Barat: palawija, hortikultura, perikanan

NTT: palawija, padi, kelapa

Kalbar: karet, padi, kelapa sawit

Sumber: BPS, 2018

Gambar 4.9
Akses Jalan Aspal ke Sentra Produksi Pertanian, 2018



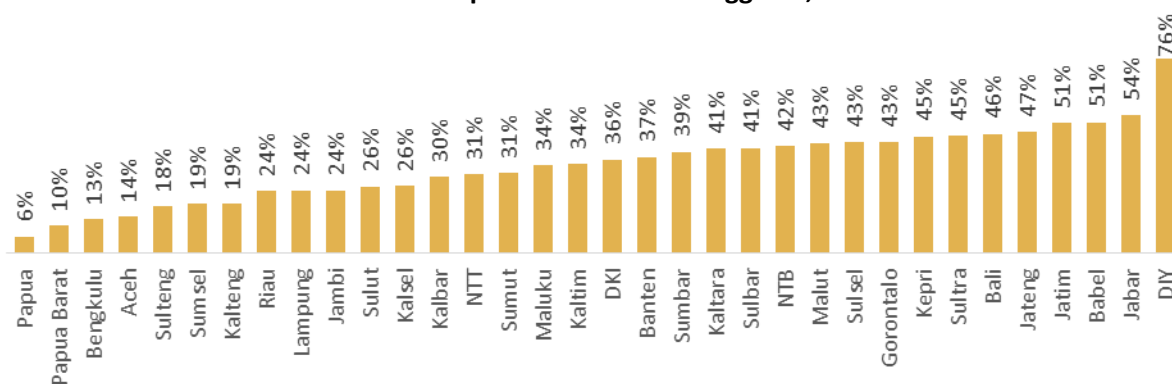
Sumber: BPS, 2018

Hanya sebagian kecil saja desa-desa di wilayah KTI yang terhubung dengan jalan aspal/beton dari/ke lokasi sentra produksi pertanian

sektor informal juga lebih rendah apabila dibandingkan dengan sektor lainnya, maka dapat dipastikan pendapatan dari pekerja di sektor pertanian dan sektor informal belum memadai untuk mendukung kehidupan ekonomi rumah tangga.

Kebijakan pembangunan di wilayah KTI belum menyentuh sektor-sektor pekerjaan yang melibatkan kelompok miskin. Berdasarkan data Podes 2018, mayoritas desa-desa di wilayah ini mengandalkan lapangan pekerjaan pertanian. Sektor ini akan sulit tumbuh jika tidak didukung dengan sarana dan prasarana yang dapat menghubungkannya dengan pasar. Hanya sebagian kecil saja desa-desa di wilayah KTI yang terhubung dengan jalan aspal/beton dari/ke lokasi sentra produksi pertanian. Penyebab perekenomian desa-desa di wilayah ini tidak berkembang karena berbeda dengan provinsi-provinsi lainnya yang desa-desanya memiliki produk unggulan sehingga dapat meningkatkan pendapatan penduduknya.

Gambar 4.10
Persentase Kepemilikan Produk Unggulan, 2018



Sumber: BPS, 2018

■ Desa/kelurahan yang memiliki produk unggulan

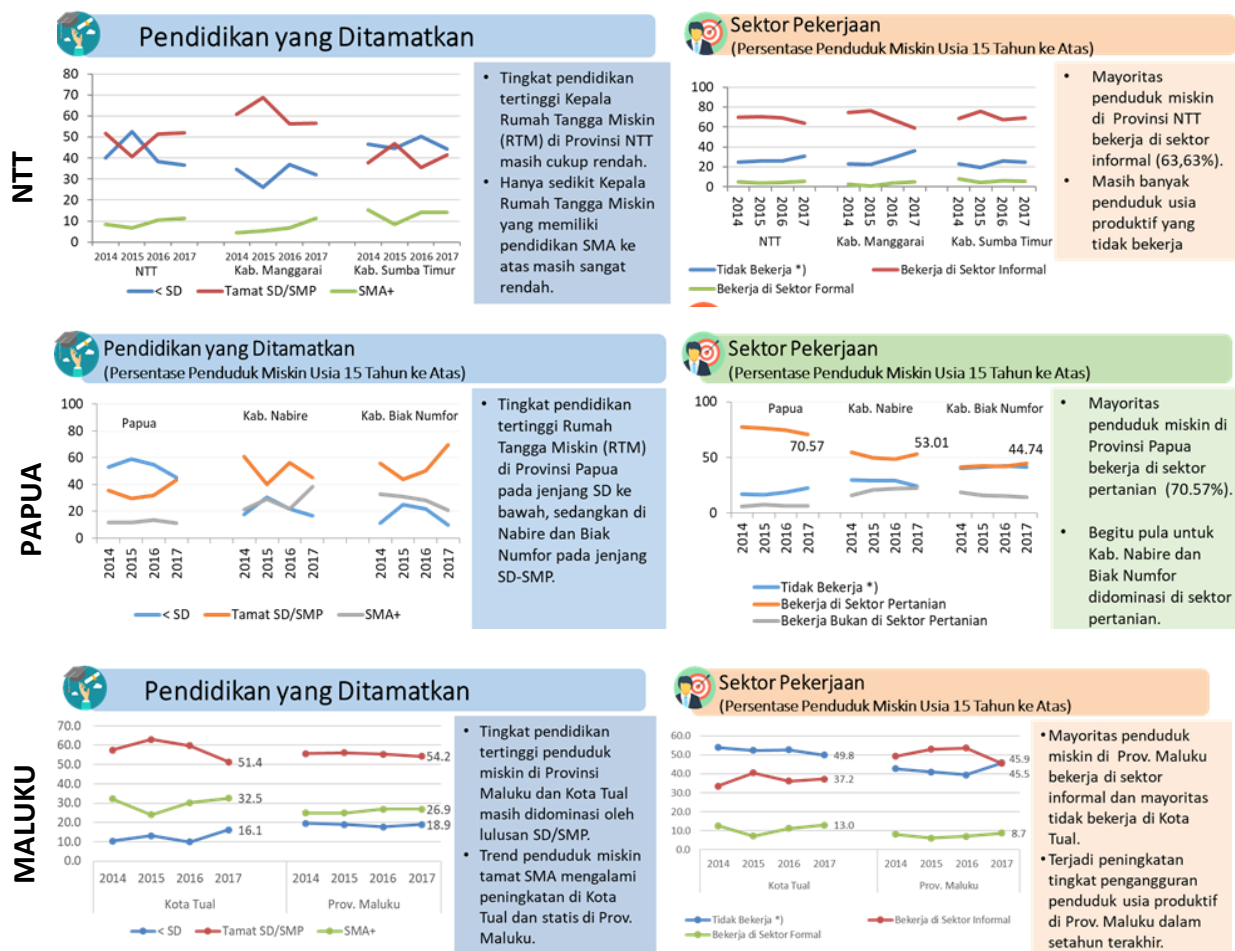
Tingkat pendidikannya, proporsi tingkat pengangguran tertinggi khususnya di Provinsi Papua, Maluku dan NTT adalah pengangguran terdidik pada tamatan SMA/ sederajat.

Sebaliknya, di wilayah KTI khususnya Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat hanya sedikit desa yang memiliki produk unggulan. Dengan perkataan lain, terdapat korelasi yang kuat antara struktur ekonomi dan lapangan kerja yang dominan pada sektor pertanian dan sektor informal dengan tingkat kemiskinan di wilayah KTI.

⇒ **Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) dan Setengah Pengangguran.** Secara umum, tingkat pengangguran terbuka pada provinsi-provinsi di KTI lebih rendah dari rata-rata nasional, yaitu sebesar 4,31 persen, sementara di tingkat nasional sebesar 5,34 persen pada Agustus 2018. Jika dilihat berdasarkan tingkat pendidikannya, proporsi tingkat pengangguran tertinggi khususnya di Provinsi Papua, Maluku, dan NTT adalah pengangguran terdidik pada tamatan SMA/ sederajat. Artinya, lapangan

Gambar 4.11

Kondisi Pendidikan dan Pekerjaan di Wilayah Studi Provinsi NTT, Papua, dan Maluku



Sumber: BPS, 2018

pekerjaan banyak menyerap tenaga kerja berpendidikan rendah yang bekerja di sektor pertanian dengan pendapatan paling rendah dibandingkan sektor industri dan perdagangan. Mayoritas desa di Provinsi Papua sulit menjangkau SMA atau SMK, namun porsi pengangguran tertinggi terjadi pada tingkat pendidikan ini.

Provinsi di KTI juga memiliki setengah pengangguran yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional. Selama kurun waktu 2015 – 2017, rata-rata tingkat setengah pengangguran di KTI sebesar 9,96 persen, lebih tinggi dari angka nasional sebesar 7,87 persen. Bahkan beberapa provinsi di wilayah KTI dengan tingkat kemiskinan tinggi, cenderung memiliki tingkat setengah pengangguran yang tinggi. Sebagai contoh, Provinsi NTB pada tahun 2017 tingkat setengah penganggurannya adalah 17,27 persen, disusul NTT (12,90 persen), Maluku (12,30 persen), Papua Barat (12,27 persen), Sulawesi Barat (11,71 persen), Sulawesi Tengah (11,64 persen), dan Sulawesi Tenggara (10,76 persen). Artinya, terdapat **korelasi yang kuat antara tingkat pengangguran terutama tingkat setengah pengangguran yang tinggi dengan tingkat kemiskinan yang tinggi** di provinsi-provinsi tersebut.

4.2.4 Kelemahan Fisik: Kualitas SDM Rendah

Secara nasional, 42,13 persen dari penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja memiliki jenjang pendidikan SD ke bawah. Di KTI, dapat dipastikan angkanya jauh lebih tinggi daripada rata-rata nasional.

⇒ **Produktivitas Tenaga Kerja.** Secara nasional, 42,13 persen dari penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja memiliki jenjang pendidikan SD ke bawah. Di KTI, dapat dipastikan angkanya jauh lebih tinggi daripada rata-rata nasional. Misalnya, di Provinsi NTT, tenaga kerja yang bekerja dengan tingkat pendidikan SD ke bawah mencapai 57,92 persen (2017), Sulawesi Barat sebesar 51,99 persen (2016), dan Sulawesi Tengah sebesar 44,85 persen (2016).

Jika dianalisis lebih jauh dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), rata-rata IPM KTI pada tahun 2017 mencapai 0,6763, masih jauh di bawah rata-rata nasional sebesar 0,7081. Provinsi yang tingkat kemiskinannya tinggi seperti Papua, Papua Barat, NTT, dan Maluku adalah provinsi dengan IPM terendah di Indonesia. Dengan kata lain, provinsi dengan IPM rendah cenderung memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi. Artinya, **ada korelasi yang kuat antara rendahnya kualitas SDM dengan tingginya tingkat kemiskinan** di wilayah-wilayah tersebut.

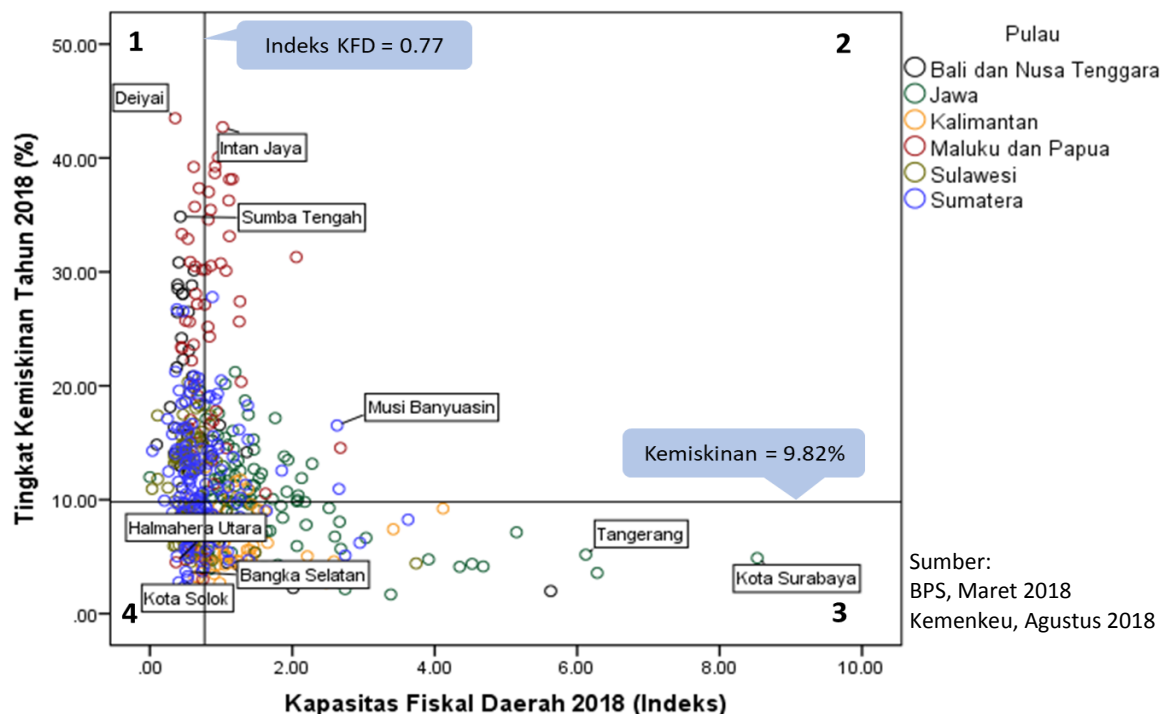
Kualitas SDM yang rendah, akan berdampak terhadap produktivitas tenaga kerja.

Kualitas SDM yang rendah, akan berdampak terhadap produktivitas tenaga kerja. Data menunjukkan bahwa produktivitas tenaga kerja di Indonesia selama kurun waktu 2014-2017 mengalami kenaikan rata-rata sebesar 7,66 persen per tahun, sementara untuk KTI khususnya provinsi dengan angka IPM rendah, cenderung memiliki tingkat produktivitas tenaga kerja yang rendah. Namun hal ini tidak berlaku untuk Provinsi Papua dan Papua Barat yang peranan hasil tambang dan migas dominan di dalam struktur PDRB serta jumlah penduduknya sedikit. Hal ini dapat disimpulkan bahwa **ada korelasi yang kuat antara rendahnya kualitas SDM yang ditunjukkan oleh angka IPM dengan rendahnya produktivitas tenaga kerja di wilayah KTI tersebut.**

4.2.5 Kemiskinan Materi: Rendahnya Investasi Masuk

⇒ **Kapasitas Fiskal Daerah.** Kapasitas fiskal daerah dapat berdampak pada pengurangan kemiskinan melalui pengeluaran pemerintah yang efektif dan efisien untuk meningkatkan konsumsi penduduk miskin. Keberhasilan pembangunan nasional sangat ditentukan oleh keberhasilan pembangunan daerah. Oleh karena

Gambar 4.12
Indeks Kapasitas Fiskal Daerah vs Tingkat Kemiskinan Kabupaten/Kota, 2018



**Pelimpahan
kewenangan
penganggaran
belanja daerah ke
pemerintah daerah
dilakukan dengan
pertimbangan bahwa
pemerintah daerah
merupakan institusi
yang lebih dekat
dengan masyarakat**

itu, strategi pembangunan nasional harus dilaksanakan di tingkat daerah, salah satunya melalui kebijakan desentralisasi fiskal. Pelimpahan kewenangan penganggaran belanja daerah dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dilakukan dengan pertimbangan bahwa pemerintah daerah merupakan institusi yang lebih dekat dengan masyarakat sehingga lebih mengetahui prioritas kebutuhan pembangunan daerahnya.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No 107 tahun 2018, Kapasitas Fiskal Daerah adalah kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan dan belanja tertentu. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah (PAD), bagi hasil pajak, dan bagi hasil sumber daya alam (SDA) yang digunakan sebagai dasar perhitungan celah fiskal dalam formula dana alokasi umum (DAU). Sedangkan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan meliputi Pendapatan Bagi Hasil Pajak Rokok, Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi, Dana Alokasi Khusus Fisik, Dana Alokasi Khusus Nonfisik, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Desa. Belanja tertentu sebagaimana dimaksud di atas meliputi Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Hibah untuk Daerah Otonom Baru, Belanja Bagi Hasil, dan Alokasi Dana Desa.

Harapannya, semakin tinggi kemampuan keuangan daerah yang ditunjukkan oleh kapasitas fiskal, semakin besar kemampuan daerah membangun seluruh masyarakat secara merata. Apabila kapasitas fiskal masing-masing kabupaten/kota dibandingkan dengan tingkat kemiskinan masing-masing, diperoleh 4 kelompok kabupaten/kota dengan karakteristik yang berbeda-beda. Urutan kemampuan keuangan daerah di 514 kabupaten/kota dapat dilihat melalui indeks dengan formula masing-masing kapasitas fiskal di bagi nilai rata-rata kapasitas fiskal daerah seluruh kabupaten/kota di Indonesia. Nilai indeks yang berada di bawah 0,77 termasuk kategori kapasitas fiskal daerah rendah. Untuk mengukur apakah pembangunan ekonomi suatu daerah *pro poor growth* (inklusif) atau tidak, dapat dilihat dari pola indeks kapasitas fiskal daerah dengan tingkat kemiskinan (Gambar 4.12).

Tabel 4.1
Kuadran Kapasitas Fiskal Daerah & Tingkat Kemiskinan menurut Pulau, 2018

Jumlah Kab/Kota Per Pulau	Kuadran				Total
	1	2	3	4	
Bali dan Nusa Tenggara	25	4	8	4	41
Jawa	5	52	54	8	119
Kalimantan	1	5	34	16	56
Maluku dan Papua	25	29	1	8	63
Sulawesi	44	4	9	24	81
Sumatera	53	28	27	46	154
Total	153	122	133	106	514

Kuadran:

- 1. Tingkat kemiskinan tinggi dan kapasitas fiskal rendah
- 2. Tingkat kemiskinan tinggi dan kapasitas fiskal tinggi
- 3. Tingkat kemiskinan rendah dan kapasitas fiskal tinggi
- 4. Tingkat kemiskinan rendah dan kapasitas fiskal rendah

Sumber: Kemenkeu, Agustus 2018

Berdasarkan Tabel 4.1, apabila kapasitas fiskal daerah tersebut dikaitkan dengan tingkat kemiskinan berdasarkan pulau, perlu memperhatikan *pro poor growth* dalam penganggaran program penanggulangan kemiskinan. Pada kuadran 1, tingkat kemiskinan tinggi dan kemampuan fiskal rendah terdapat di sebagian kabupaten/kota di Provinsi Papua, Papua Barat, Maluku, dan sebagian besar di NTT. Hal ini karena pemerintah daerah tidak mempunyai kemampuan membelanjakan pendapatan daerah untuk membangun sektor publik yang berhubungan dengan orang miskin dan sangat tergantung dari transfer pemerintah pusat.

....Papua dan Papua Barat justru memiliki kapasitas fiskal yang tinggi. Namun, belanja yang dikeluarkan pemerintah daerah salah sasaran dan lebih terserap di sektor yang tidak berhubungan dengan kelompok miskin.

Kabupaten/kota yang berada di kuadran 2 juga membutuhkan perhatian khusus. Secara kemampuan, keuangan daerahnya tinggi, namun paradoks dengan tingkat kemiskinannya yang tinggi juga. Hal menarik lainnya adalah, kabupaten dengan tingkat kemiskinan paling tinggi di Papua dan Papua Barat justru memiliki kapasitas fiskal yang tinggi. Namun, belanja yang dikeluarkan pemerintah daerah salah sasaran dan lebih terserap di sektor yang tidak berhubungan dengan kelompok miskin. Pemerintah daerah merespon peningkatan transfer fiskal secara berlebihan untuk belanja daerah dalam membiayai kegiatan-kegiatan yang tidak strategis.

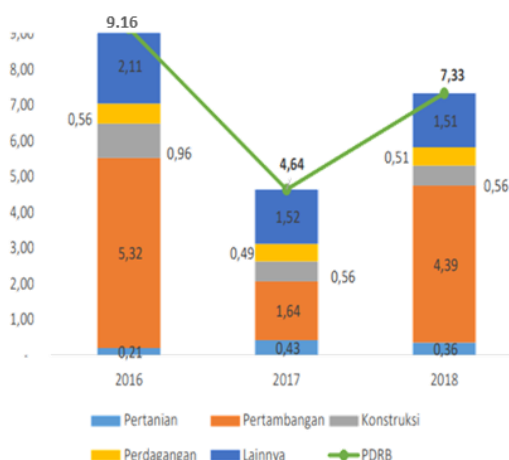
Untuk itu perlu dilakukan analisis Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk mengetahui kemandirian fiskal daerah. Kemandirian ini menggambarkan seberapa besar ketergantungan daerah terhadap dana transfer pemerintah pusat. Secara umum, kemandirian fiskal daerah untuk wilayah KTI masih sangat rendah bila dibandingkan dengan provinsi atau daerah lainnya di KBI. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah di dalam APBD. Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan pada tahun 2017, kontribusi PAD kabupaten/kota terhadap total penerimaan daerah rata-rata hanya sebesar 10,58 persen. Lebih dari 60 persen penerimaan daerah tersebut berasal dari dana transfer pemerintah pusat berupa DAU, Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil. Untuk daerah atau wilayah yang secara ekonomi masih miskin seperti kabupaten/kota di wilayah KTI, kontribusi PAD terhadap total penerimaan APBD kurang dari 10 persen termasuk provinsi dengan tingkat kemiskinan yang tinggi seperti Papua, Papua Barat, NTT, Maluku, dan Gorontalo.

Pengembangan ekonomi daerah merupakan suatu cara untuk meningkatkan daya beli masyarakat termasuk kemampuan masyarakat dalam membayar kewajiban kepada negara dalam bentuk pajak dan retribusi daerah.

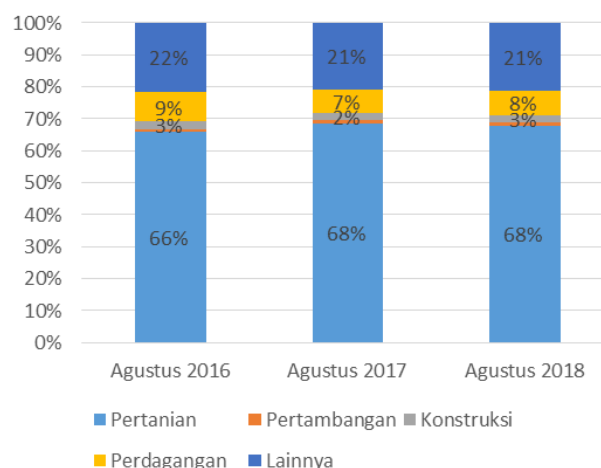
Untuk kabupaten yang berada di pegunungan sulit dengan tingkat kemiskinan tinggi, seperti di Provinsi Papua dan Papua Barat, kontribusi PAD berada di bawah 2 persen. Hal ini cukup memprihatinkan karena dengan kontribusi PAD sebesar itu, artinya ketergantungan daerah terhadap dana transfer dari pemerintah pusat sangat tinggi. Hal ini yang perlu disadari dan mendapatkan perhatian para pembuat kebijakan. Pengembangan ekonomi daerah merupakan suatu cara untuk meningkatkan daya beli masyarakat termasuk kemampuan masyarakat dalam membayar kewajiban kepada negara dalam bentuk pajak dan retribusi daerah.

- ⇒ **Investasi Masuk di Daerah.** Pada tahun 2017, total Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) sudah mencapai Rp294,59 triliun yang 80,98 persen diantaranya berada di Pulau Sumatera dan Jawa. Sedangkan wilayah KTI hanya mendapatkan kurang dari 20 persen. Maluku dan Papua hanya memiliki kurang dari 1 persen. Hal ini merupakan kondisi ketimpangan investasi luar biasa yang menunjukkan bahwa wilayah KTI terutama Maluku dan Papua sangat tidak menarik bagi kegiatan investasi, baik dari dalam maupun dari luar negeri. Diharapkan, para pembuat kebijakan dapat

Gambar 4.13
Sumber Pertumbuhan Beberapa Lapangan
Usaha Provinsi Papua
Tahun 2016-2018



Gambar 4.14
Proporsi Penduduk Bekerja Menurut
Sektor di Provinsi Papua



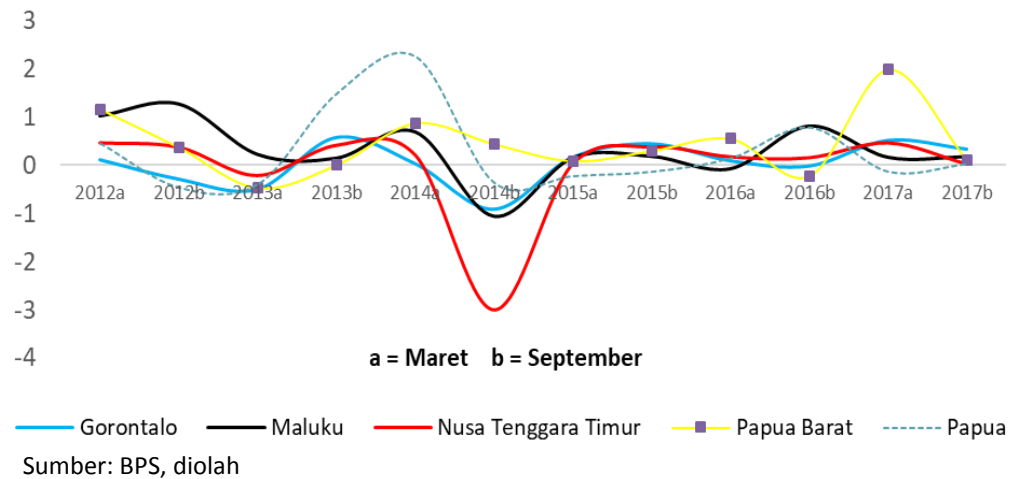
Sumber: BPS, 2016-2018

....4,39 persen
pertumbuhan
ekonomi di sektor
pertambangan hanya
dinikmati oleh 3
persen tenaga kerja
di sektor tersebut.

mempromosikan wilayah KTI, khususnya Provinsi Maluku dan Papua agar banyak investor datang dan menanamkan modal di wilayah tersebut karena wilayah tersebut sangat membutuhkan investasi untuk menciptakan lapangan kerja. Sebagai contoh, pertumbuhan ekonomi di Provinsi Papua mengalami peningkatan dari 4,64 persen pada tahun 2017 menjadi 7,33 persen pada tahun 2018 dengan proporsi penyumbang ekonomi terbesar adalah sektor pertambangan (4,39 persen). Meskipun demikian, pertumbuhan ekonomi di sektor pertambangan ini hanya dinikmati oleh 3 persen tenaga kerja di sektor tersebut. Sementara itu, sektor pertanian yang menyumbang pertumbuhan ekonomi paling kecil (0,36 persen) menyerap tenaga kerja paling banyak, yaitu sekitar 68 persen. Oleh karena itu, untuk menurunkan ketimpangan ekonomi diperlukan investasi di sektor pertanian dan juga penyerapan tenaga kerja di sektor pertambangan bagi penduduk lokal.

Rendahnya kemandirian kapasitas fiskal dan investasi diduga menjadi salah satu faktor penyebab lambannya penurunan angka kemiskinan. Dana otonomi khusus (Otsus) yang masuk ke wilayah Papua dalam beberapa tahun ini yang nilainya jauh lebih tinggi dari PAD belum memberikan hasil yang signifikan bagi kemajuan daerah Provinsi Papua. Pengelolaan dana Otsus dan dana transfer lainnya perlu lebih ditingkatkan agar dapat memberikan dampak yang nyata bagi kemajuan daerah Provinsi Papua dan mengurangi jumlah penduduk miskin.

Gambar 4.15
Laju Pengurangan Kemiskinan di 5 Provinsi dengan Kemiskinan Tinggi, 2012-2017



4.2.6 Dampak Bencana Alam dan Perubahan Iklim terhadap Kemiskinan

Perubahan iklim dan bencana memberikan berbagai macam dampak bagi kehidupan manusia. Perubahan iklim membawa dampak pada hasil sektor pertanian dan perikanan. Penduduk miskin akan menanggung beban lebih besar akibat bencana karena termasuk dalam kelompok yang paling rentan terhadap dampak kekeringan, banjir, gempa, dan tanah longsor. Mata pencaharian utama mereka umumnya sensitif terhadap perubahan iklim dan bencana seperti sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan. Gambar 4.15 menunjukkan fluktuasi laju penurunan tingkat kemiskinan selama periode 2012-2017 di 5 provinsi dengan tingkat kemiskinan tinggi.

Untuk menghadapi dampak perubahan iklim dan risiko bencana dapat dikembangkan berbagai program perlindungan sosial adaptif kebencanaan.

Pada grafik tersebut, di antara pertengahan tahun 2014 – 2015, terjadi penurunan laju kemiskinan cukup besar dan peningkatan kemiskinan cukup tajam di Provinsi NTT. Pada periode tersebut terjadi bencana gempa, banjir, dan longsor hampir di seluruh kabupaten/kota di Provinsi NTT yang mengakibatkan angka kemiskinan Provinsi NTT meningkat dan penurunan angka kemiskinannya terus melambat hingga tahun 2017.

Berdasarkan diskusi dengan pemerintah daerah di wilayah studi, baik di Provinsi NTT, Maluku, dan Papua serta wawancara dengan keluarga penerima bantuan sosial, dikonfirmasi bahwa di daerah tersebut sering terjadi bencana, baik berupa angin puyuh,

tanah longsor, banjir, gempa bumi, maupun cuaca ekstrem (kekeringan). Data kejadian bencana yang terjadi di tiga provinsi tersebut adalah sebagai berikut.

- ⇒ Di Provinsi NTT, sejak tahun 2012-2014, terdapat 2.388 kejadian bencana alam meliputi tanah longsor, banjir, angin puyuh, dan kekeringan (Podes, 2014). Pada 2014, bencana kekeringan dan gelombang pasang adalah dua jenis bencana yang berdampak paling besar terhadap jumlah pengungsi, sedangkan bencana banjir berdampak paling besar terhadap kerusakan rumah serta fasilitas umum seperti peribadatan, kesehatan, dan pendidikan (BNPB, 2014).
- ⇒ Di Provinsi Maluku, pada 2013 terdapat 596 kejadian bencana alam meliputi tanah longsor (135 kejadian), banjir (326 kejadian), kekeringan (31 kejadian), dan angin puyuh (104 kejadian). Pada 2017, BNPB menyebutkan jumlah kejadian bencana alam yang terjadi di Provinsi Maluku sebanyak 21 kejadian, dengan jumlah terbanyak terjadi di Kabupaten Maluku Tengah (10 kejadian) dan Kota Ambon (6 kejadian). Banjir merupakan bencana alam yang banyak terjadi di sebagian besar Kab/Kota di Provinsi Maluku.
- ⇒ Di Provinsi Papua, dari tahun 2014-2017 terjadi 41 kejadian bencana, meliputi banjir (24 kejadian), tanah longsor (10 kejadian), puting beliung (3 kejadian), dan gempa bumi (4 kejadian).

Ketahanan masyarakat miskin di Provinsi NTT dan beberapa daerah lainnya di Indonesia yang rawan bencana perlu ditingkatkan. Hal ini dibutuhkan untuk menghadapi dampak perubahan iklim dan peningkatan risiko bencana. Dalam hal ini berbagai program perlindungan sosial adaptif dapat dikembangkan untuk melengkapi program-program yang selama ini lebih fokus pada penanganan kebencanaan.

Bab berikutnya akan lebih dalam menguraikan arah dan strategi kebijakan untuk mengurangi tingkat kemiskinan di wilayah dengan kemiskinan tinggi.

V. Arah dan Strategi Kebijakan



Berdasarkan temuan lapangan dan analisis pada lokasi studi, program-program penanggulangan kemiskinan sudah terlaksana baik dari pemerintah pusat, daerah, dan juga lembaga non pemerintah. Namun dalam pelaksanaannya, banyak program yang belum berjalan efektif sehingga tidak berkelanjutan. Untuk itu, strategi dan arah kebijakan yang direkomendasikan khususnya untuk wilayah-wilayah dengan kemiskinan tinggi adalah sebagai berikut:

⇒ Strategi kebijakan *pro poor growth* yang inklusif dapat dilakukan dengan menerapkan kebijakan di bidang infrastruktur, pertanian, pengembangan modal manusia, dan akses teknologi. Beberapa syarat penyusunan strategi kebijakan *pro poor growth* diantaranya: 1) bersifat padat karya; 2) menysasar wilayah dan sektor pekerjaan dengan konsentrasi penduduk miskin paling banyak (di wilayah perdesaan dan sektor pertanian); 3) mampu menciptakan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan untuk penduduk miskin secara berkelanjutan; dan 4) mengurangi ketimpangan pendapatan. Kebijakan ini akan berpengaruh terhadap pendapatan penduduk miskin melalui pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan.

- ⇒ Pendekatan dalam penanggulangan kemiskinan harus terpadu, lintas sektor, dan berkelanjutan. Terpadu artinya harus memperhatikan keterkaitan antara aspek dan dimensi kemiskinan. Lintas sektor artinya harus melibatkan dan berkoordinasi dengan berbagai sektor/instansi/lembaga. Dalam hal ini peran Bappenas dan Bappeda sangat penting dalam menentukan kebijakan-kebijakan penanggulangan kemiskinan, baik dalam aspek perencanaan ataupun koordinasi. Sedangkan peran TKPKD diperlukan untuk mengkoordinasikan kegiatan dari berbagai sektor, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, serta masukan-masukan program yang inovatif.
- ⇒ Pengembangan infrastruktur dan konektivitas seperti: (a) pembangunan jalan, jembatan, pelabuhan, bandara; (b) pembangunan listrik (elektrifikasi); (c) pembangunan telekomunikasi, terutama di daerah pelosok yang masih terisolasi dan terpencil namun memiliki potensi ekonomi yang besar dapat meningkatkan aksesibilitas dan konektivitas guna mendukung pengembangan ekonomi lokal. Perlu dilakukan pemetaan potensi ekonomi di wilayah yang terisolasi dan terpencil untuk menentukan prioritas dalam pembangunan infrastruktur. Hal ini dilakukan karena keterbatasan dana sehingga tidak memungkinkan apabila pembangunan dilaksanakan secara serentak. Oleh karena itu, pembukaan akses perlu diprioritaskan ke wilayah-wilayah terisolasi dan terpencil yang memiliki potensi ekonomi besar agar penghidupan ekonomi lokal dapat meningkat dan bergerak cepat sehingga ketergantungan daerah dapat berkurang.
- ⇒ Pengembangan kerjasama antar pemerintah daerah dan pemangku kepentingan lainnya melalui: (a) kerjasama inovasi dan pembangunan; (b) kerjasama riset dan pengembangan; serta (c) kerjasama dalam pembiayaan. Selain itu, perlunya pemanfaatan DAK untuk memberi insentif bagi pemerintah daerah, misalnya penyediaan data penduduk miskin yang berkualitas.
- ⇒ Dalam menghadapi kurangnya tenaga kesehatan (dokter, bidan, perawat) dan tenaga pendidikan (guru), skema pengangkatan tenaga tersebut perlu lebih diprioritaskan kepada penduduk lokal agar keberlanjutan pelaksanaan tugas dapat terjamin.
- ⇒ Peningkatan kualitas modal manusia dilakukan melalui intervensi bidang pendidikan, kesehatan, agama serta budaya. Dalam hal ini peran pendampingan

yang intensif diperlukan baik dari pemerintah daerah, LSM, tokoh agama, ataupun pekerja sosial.

- ⇒ Pengembangan SDM perlu ditingkatkan melalui pengembangan sektor pendidikan yang lebih menekankan pada keterampilan, misalnya pendidikan vokasi di wilayah KTI. Pembukaan sekolah kejuruan dan Politeknik perlu menjadi prioritas utama di KTI. Peningkatan kualitas pendidikan ini penting untuk memperluas wawasan dan merubah pola pikir penduduk di KTI yang umumnya masih tertutup dan berpegang teguh pada adat-istiadat dan budaya setempat. Hal ini seringkali membelenggu masyarakat sehingga menyebabkan sulit berpikir maju dan produktif. Program pemberdayaan masyarakat perlu melibatkan lebih banyak tokoh masyarakat seperti tokoh agama dan adat yang lebih disegani dibandingkan dengan aparat pemerintah karena terdapat kecenderungan pemimpin informal lebih didengar daripada pemimpin formal.
- ⇒ Strategi dan kebijakan pembangunan yang tepat untuk menanggulangi kemiskinan adalah pembangunan ekonomi daerah yang berbasis komunitas (kekuatan masyarakat) dan sumberdaya lokal. Untuk itu, daerah diharapkan menjadi lebih mandiri dan dapat berkembang secara berkelanjutan dengan strategi dan kebijakan spesifik lokal. Salah satu contoh program pemberdayaan komunitas lokal terdapat di Provinsi NTT yang bertujuan untuk mengembangkan potensi di Desa Noinomi, Kecamatan Kota Soe. Program ini dilakukan atas inisiatif LSM yang bekerjasama dengan Pemerintah Kabupaten yang secara lebih detail dapat dilihat pada Kotak 1.

Kotak 1

MENYEJAHTERAKAN YANG SULIT DISEJAHTERAKAN

NUSA TENGGARA TIMUR

dr. Eddy Kristianto



Keluar masuk kampung-kampung di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) memiliki kesan tersendiri. Provinsi NTT memiliki potensi yang luar biasa, mulai dari keindahan alam sampai potensi kebun-

kebun dan hutannya. Kacang mete, kemiri, kelor, alpukat, sampai madu hutan melimpah di pulau-pulau yang indah dan kaya ini. Bahkan salah satu resort terbaik di dunia juga berada di Provinsi NTT.

Namun yang membuat saya terkejut adalah betapa banyaknya teman di kampung-kampung ini yang hidup sangat miskin, kekurangan gizi, dan berpendidikan rendah. Karena itu, tidak mengherankan bahwa survei BPS menempatkan NTT sebagai provinsi termiskin ketiga di Indonesia.

Dari tahun 2012 sampai sekarang, kami keluar masuk kampung-kampung di Provinsi NTT untuk mempelajari dan menemukan upaya yang tepat dalam menyejahterakan mereka. Dari yang kami amati, ada semacam lingkaran setan yang membuat mereka sulit terlepas dari kemiskinan. Kemiskinan membuat mereka terdesak akan kebutuhan hidup maupun kebutuhan untuk memenuhi tuntutan adatnya. Karena itu mereka

mencoba mencari jalan keluar dan kadangkala melakukan tindakan-tindakan yang buruk sehingga terbentuk karakter yang buruk pula. Karakter yang buruk ini membuat produktivitas mereka menjadi rendah dan sulit mendapatkan peluang kerja yang layak maupun untuk membangun usaha. Anehnya, dengan meningkatkan penghasilan saja, tidak serta-merta memperbaiki karakternya. Sehingga mereka tetap terjat dalam lingkaran setan kemiskinan.

Karena itu, saya berpendapat, untuk menyejahterakan Provinsi NTT, perlu dilakukan pemberdayaan masyarakat dalam bentuk pendidikan karakter dan perubahan pola pikir disamping memberikan peluang-peluang usaha untuk mereka. Untuk itulah, kami memulai program Kelompok Tumbuh Bersama Usaha Kecil Menengah (KTB UKM). Kami mendampingi masyarakat untuk merubah pola pikir dan karakternya. Pendampingan dilakukan dalam bentuk kelompok-kelompok kecil.

Berikut prinsip-prinsip penting yang kami lakukan dalam KTB UKM ini:

- ◇ Berfokus pada bimbingan pengembangan, bukan pada pemberian bantuan;
- ◇ Memaksimalkan potensi lokal;
- ◇ Pendidikan berfokus pada pengembangan karakter, pola pikir, dan keterampilan berwirausaha;
- ◇ Produk & jasa yang dihasilkan berkualitas tinggi & mampu bersaing di pasar;
- ◇ KTB-UKM dimiliki oleh masyarakat setempat;
- ◇ Periode pembinaan adalah 2 tahun.;
- ◇ Masyarakat yang telah dibina akan dilatih



menjadi Pembina. Dengan demikian akan terjadi multiplikasi dan berkelanjutan (*sustainable*).

Salah satu KTB UKM ini dilakukan di Desa Noinoni, Kecamatan Kota Soe, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Provinsi NTT. KTB UKM dimulai atas inisiatif Bp. John, Ibu Fenny, dan Bp. Ronny yang merupakan Kepala Desa di sana. Program ini dimulai dari survei potensi daerah, dilanjutkan dengan sarasehan yang mengajak masyarakat untuk berkumpul dan menyampaikan hasil survei, serta usaha-usaha yang akan dilakukan bersama di desa ini. Kegiatan ini disambut baik oleh masyarakat untuk melaksanakan KTB UKM di desanya. Selanjutnya, masyarakat membentuk Tim Pengembangan Desa agar program ini dapat diorganisir dengan baik. Dengan bantuan Tim Pengembangan Desa ini, dibentuklah kelompok-kelompok KTB UKM yang terdiri dari 3 sampai 5 orang per kelompok. Bp.

John, Ibu Fenny, dan Bp. Ronny melakukan pembinaan melalui pertemuan-pertemuan mingguan. Setiap pertemuan membahas modul KTB UKM dan dilanjutkan dengan pelatihan-pelatihan usaha. Salah satunya adalah usaha mengolah daun kelor yang banyak terdapat di wilayah tersebut. Produk-produk daun kelor kering, teh daun kelor, dan sebagainya telah dihasilkan dan dipasarkan di kota-kota besar.

Dalam program KTB UKM ini, Bp. John, Ibu Fenny, dan Bp. Ronny bukan hanya menyejahterakan masyarakat desanya, namun juga mempersiapkan penduduk desa binaannya menjadi pembina-pembina baru yang nantinya akan diterjunkan untuk membina desa-desa lainnya (multiplikasi).

Harapannya, program KTB UKM dapat berjalan dengan baik di Provinsi NTT dan memberikan masa depan yang jauh lebih baik untuk masyarakatnya.



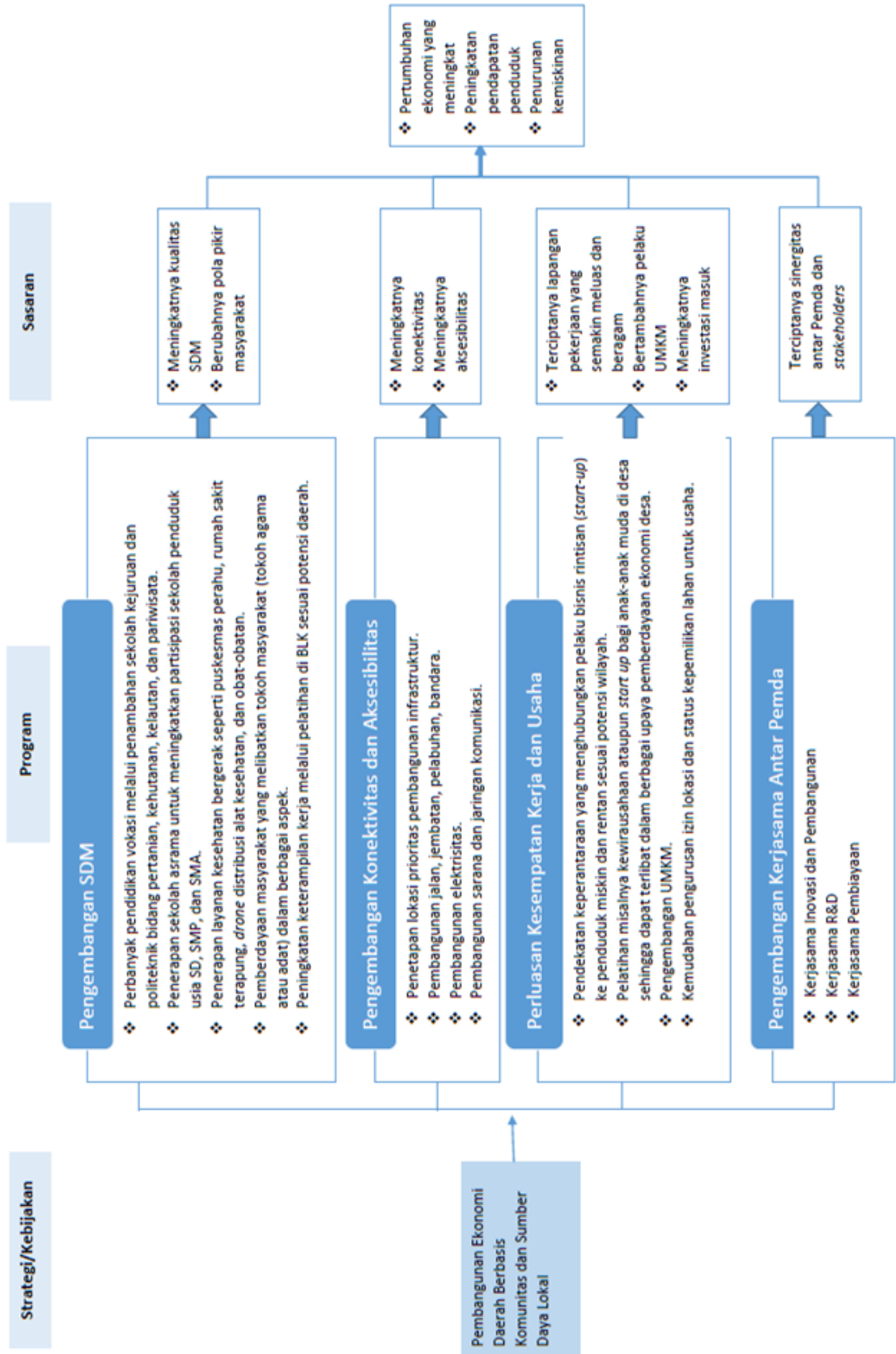
- ⇒ Pengembangan ekonomi daerah yang berbasis komunitas dan sumber daya lokal dapat dilakukan melalui pemberdayaan ekonomi perdesaan khususnya sektor pertanian. Di wilayah KTI, sektor ini merupakan lapangan kerja utama yang didominasi oleh penduduk miskin. Untuk mendukung pembangunan ekonomi daerah yang berbasis komunitas dan sumber daya lokal, perlu dilakukan hal-hal sebagai berikut: (a) memanfaatkan dana secara efektif; (b) penguatan kelembagaan ekonomi desa (BUMDes); (c) peningkatan kualitas SDM (aparatur desa) sehingga mampu mengelola dana desa; dan (d) pendampingan untuk pengelolaan dana desa dengan baik. Selain itu, pengembangan ekonomi daerah yang berbasis komunitas dan sumberdaya lokal dapat juga dilakukan dengan membangun kerjasama antar berbagai tingkat pemerintahan, baik antar desa, antar kecamatan, antar kabupaten, dan antar provinsi. Hal ini diperlukan agar tercipta sinergitas dan saling dukung antar daerah.
- ⇒ Pengembangan ekonomi daerah perlu berbasis pada potensi dan sumber daya yang dimiliki. Untuk wilayah KTI seperti Provinsi NTT, Maluku, Papua, dan Papua Barat, pengembangan ekonomi lokal harus diprioritaskan pada pengembangan potensi perikanan, kelautan, dan pariwisata bahari karena setiap wilayah memiliki potensi di sektor tersebut. Pengembangan potensi perikanan dan kelautan dapat dilakukan melalui industri pengolahan ikan, rumput laut, industri garam, pembangunan sekolah-sekolah kejuruan di bidang pertanian, perikanan, dan kelautan. Dalam rangka mendukung kegiatan pariwisata di KTI seperti: wisata bahari, alam, dan budaya, perlu dilakukan pengembangan industri kreatif (tenun ikat dan berbagai hasil kerajinan lainnya), juga peningkatan pembangunan infrastruktur jalan dan infrastruktur pendukung lainnya ke daerah-daerah tujuan wisata, perhotelan, serta Balai Latihan Kerja (BLK) untuk melatih dan mendidik tenaga kerja yang ada. Selain itu, untuk meningkatkan pengembangan ekonomi lokal dibutuhkan dukungan investasi swasta untuk masuk ke wilayah KTI. Berbagai kemudahan dan insentif harus disediakan oleh pemerintah daerah termasuk kemudahan pengurusan izin lokasi dan status kepemilikan lahan untuk usaha. Sedikitnya investasi, baik PMDN maupun PMA, yang masuk ke wilayah KTI menandakan kawasan ini kurang menarik bagi para investor dari luar. Untuk peningkatan perluasan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha strategi yang dapat dilakukan antara lain:

- (a) pengembangan kegiatan/proyek padat karya; (b) pengembangan UMKM; dan (c) pengembangan investasi di daerah.
- ⇒ Penciptaan lapangan kerja produktif perlu dilakukan karena di wilayah KTI tingkat pengangguran terdidik dan setengah pengangguran masih sangat tinggi. Pengembangan ekonomi perdesaan, termasuk sektor pertanian dan sektor informal perlu dikembangkan dengan disertai peningkatan kualitas SDM melalui pendidikan keterampilan dan pelatihan. Hal ini diharapkan dapat berdampak pada peningkatan daya beli masyarakat di perdesaan karena meningkatnya pendapatan dan produktivitas masyarakat. Dengan meningkatnya kualitas SDM, juga akan memperluas akses masyarakat terhadap berbagai peluang kerja di luar sektor pertanian yang berpeluang untuk menghasilkan pendapatan lebih besar. Untuk itu, perlu dilakukan pelatihan misalnya kewirausahaan ataupun *start up* bagi pemuda desa sehingga dapat terlibat dalam berbagai upaya pemberdayaan ekonomi desa.
 - ⇒ Peningkatan daya ungkit dari sektor produktif di daerah perlu memprioritaskan pada sektor usaha yang berpeluang untuk berkolaborasi dengan mitra-mitra strategis melalui pendekatan keperantaraan dalam rangka peningkatan skala usaha. Untuk wilayah dengan kemiskinan tinggi, pengembangan ekonomi lokal harus diprioritaskan pada pengembangan potensi pertanian, kehutanan, perikanan, kelautan, serta pariwisata alam dan budaya, yang melibatkan masyarakat dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). Pendekatan keperantaraan ini bertujuan untuk membantu petani meningkatkan penghasilannya melalui peningkatan hasil produksi panen dan diversifikasi tanaman, manajemen pasca-panen, dan pemasaran dengan memperkuat koperasi pertanian lokal melalui teknologi serta kerja sama jaringan pemasaran dengan para mitra.
 - ⇒ Untuk pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat yang merata dan inklusif, dana Otonomi Khusus (Otsus) perlu dimanfaatkan untuk mendorong percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan. Agar dana tersebut dapat efektif, program-programnya harus dirancang inklusif dengan memanfaatkan Data Terpadu.
 - ⇒ Bappenas telah mengembangkan suatu Sistem Perencanaan, Penganggaran, Pemantauan, Evaluasi, dan Analisis Kemiskinan Terpadu (SEPAKAT). Sistem ini

mengintegrasikan berbagai data makro (SUSENAS, SAKERNAS, PODES) dalam proses pemetaan prioritas program dengan data mikro (BDT) dalam proses penargetan intervensi. SEPAKAT mengautomasi proses analisis perencanaan terkait kemiskinan di daerah serta mendorong daerah dalam merancang program berbasis data yang akurat. Lebih lanjut, SEPAKAT membantu daerah dalam melakukan prioritisasi faktor penyebab kemiskinan untuk setiap daerah serta memberikan indikasi proporsi ideal pengalokasian APBD dalam mempercepat penanggulangan kemiskinan. SEPAKAT dapat dimanfaatkan mulai dari proses penyusunan RKPD dan RPJMD yang *pro poor* sampai dengan proses teknis harian terkait dengan pembahasan dan koordinasi forum Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD). Dalam konteks KTI, sistem ini diharapkan dapat membantu mengidentifikasi kasus kasus spesifik per daerah, mendorong penargetan program yang tepat sasaran serta meningkatkan efisiensi pemanfaatan APBD.

Sebagai rangkuman dari usulan arah dan strategi kebijakan penanggulangan kemiskinan di wilayah kemiskinan tinggi dapat dilihat melalui skema pada Gambar 5.1.

Gambar 5.1
Usulan Skema Strategi dan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan di Wilayah Kemiskinan Tinggi





VI. Kesimpulan



Penurunan tingkat kemiskinan di Indonesia secara umum telah menunjukkan tren yang positif. Meskipun demikian, di beberapa wilayah khususnya Kawasan Timur Indonesia masih menghadapi tantangan dalam menurunkan angka kemiskinan. Berdasarkan hasil evaluasi dan analisis yang dilakukan, penting sekali melakukan identifikasi faktor-faktor penyebab kemiskinan secara spesifik di setiap daerah kemudian didukung dengan penyusunan serta pelaksanaan strategi dan kebijakan yang tepat dan efisien.

⇒ Pada wilayah dengan kemiskinan tinggi terdapat kondisi dan faktor khusus yang menyebabkannya terperangkap dan sulit keluar dari kondisi kemiskinan. Wilayah-wilayah tersebut dihadapkan dengan kondisi keterisolasian wilayah akibat kondisi topografi yang menyulitkan aksesibilitas, kondisi kerentanan yang memicu terhambatnya ruang gerak penduduk dan juga pembangunan layanan yang menyebabkan lambatnya pembangunan dan pertumbuhan ekonomi, ketidakberdayaan wilayah dalam memaksimalkan potensi sehingga muncul ketergantungan terhadap wilayah lain, kondisi kelemahan fisik yang ditunjukkan dengan rendahnya kualitas SDM, serta kemiskinan materi berupa rendahnya

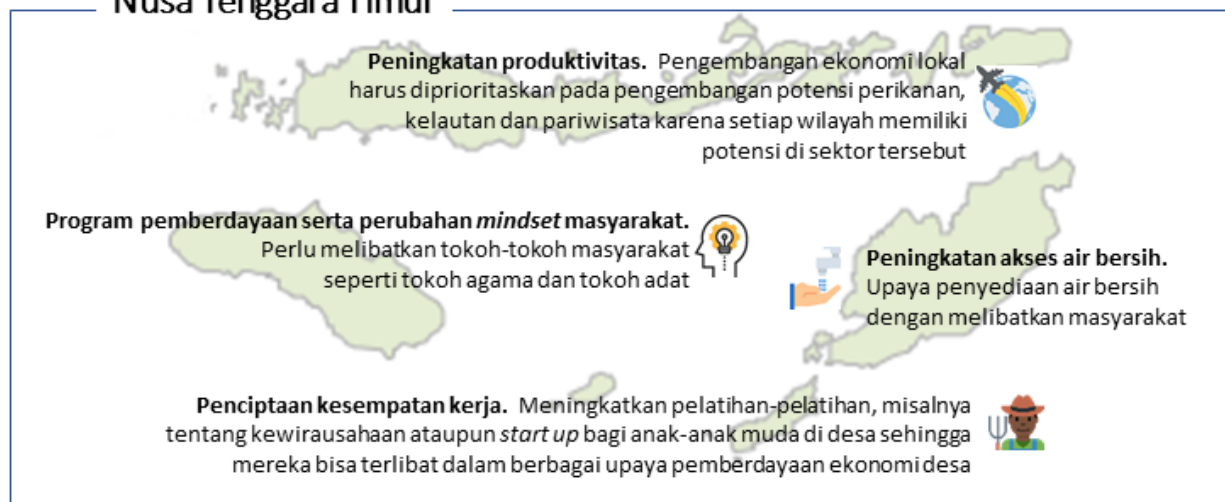
efektivitas dan efisiensi pengeluaran pemerintah daerah yang dialokasikan untuk penanggulangan kemiskinan sehingga dampak yang dihasilkan kurang maksimal.

- ⇒ Strategi dan program penanggulangan kemiskinan di daerah, khususnya pada wilayah dengan kemiskinan tinggi telah dilaksanakan baik oleh pemerintah pusat ataupun daerah. Namun dengan kondisi kemiskinan yang ekstrem, diperburuk dengan faktor penyebab khusus yang membuatnya sulit keluar dari kemiskinan, dibutuhkan strategi dan kebijakan pembangunan afirmatif dengan dukungan inovasi program penanggulangan kemiskinan di daerah. Contoh program inovasi daerah seperti “ANGGUR MERAH” (Anggaran Untuk Rakyat menuju Sejahtera) di Provinsi NTT, “Desa SMART” di Kabupaten Sumba Timur, serta program Kelompok Tumbuh Bersama Usaha Kecil Menengah (KTB UKM) yang dipelopori oleh LSM bekerja sama dengan kepala desa di Kecamatan Kota Soe, Provinsi NTT dilaksanakan dalam rangka pemberdayaan masyarakat agar lebih mandiri. Program-program inovasi tersebut menjadi praktik baik untuk direplikasi dan diadaptasi oleh daerah lain sebagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.
- ⇒ Strategi kebijakan yang *pro poor growth* dapat dilaksanakan secara berkelanjutan dengan memberikan perlakuan khusus kepada wilayah dengan kemiskinan tinggi, khususnya di KTI. Meningkatkan keterlibatan dari pemerintah daerah dalam perumusan strategi dan kebijakan khusus yang sesuai kebutuhan dan potensi daerah menjadi mutlak dilakukan untuk akselerasi penurunan kemiskinan.

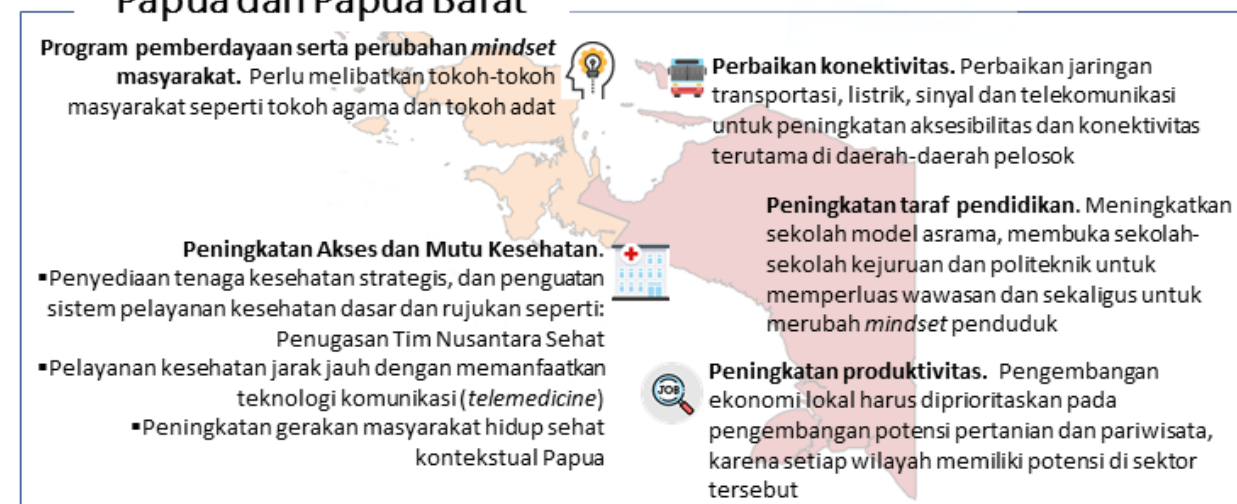
Gambar 6.1

Arah Kebijakan dan Strategi di Masing-Masing Wilayah Studi

Nusa Tenggara Timur



Papua dan Papua Barat



Maluku





Daftar Pustaka

- Adelman, Irma (1986) "A Poverty-Focused Approach to Development Policy", in John P. Lewis & Valeriana Kallab (Editors), *Development Strategies Reconsidered*. Overseas Development Council, Washington, D. C
- _____ and Sherman Robinson (1989) "Income Distribution and Development", dalam Hollis Chenery And T. N. Srinivasan (Eds), *Handbook of Development Economics*, Vol. II. Amsterdam : Elsevier Science Publishers, B. V.
- Alkire, S. and Foster, J. (2007), Counting and Multidimensional Poverty Measurement, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper No. 7.
- Alkire, S. and Santos, M. E. (2010), Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) Working Paper No. 38.
- Artha, D. R. P. and Dartanto, T. (2014). Multidimensional Approach to Poverty Measurement in Indonesia. LPEM-FEUI Working Paper No. 002.
- Chambers, Robert (1983), *Rural Development : Putting the Last First*. London : Longman Group Ltd.
- Hanandita, W. and Tampubolon, G (2016). *Multidimensional Poverty in Indonesia: Trend Over the Last Decade (2003—2013)*. Social Indicator Research September 2016, Volume 128 Issue 2, pp 559-587.
- Lipton, Michael (1977) "Why Poor People Stay Poor : Urban Bias in World Development", dalam John Harris (Eds) *Rural Development : theories of peasant economy and agrarian change*. London : Hutchinson Group Ltd.
- Killick, Tony. (1981). *Policy economics : a textbook of applied economics on developing countries*. London ; Exeter , N.H. : Heinemann Educational.
- Mellor, John W. and Gunvant M. Desai (Eds) (1985), *Agricultural Change and Rural Poverty : Variation on a Theme by Dharm Narain*. Baltimore and London : The John Hopkins University Press.
- Nafziger, E. Wayne (2005), *Economic Development*. Fourth Edition. Cambridge University Press. Cambridge.
- Quibria, M. G. (Eds), *Rural Poverty in Asia : Priority Issues and Policy Options*. Oxford : Oxford University Press.
- Sachs, Jeffrey D. (2005), *The Ends of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*. Penguin Books Ltd, England.
- Sen, Amartya (1999), *Development As Freedom*. Oxford University Press.
- Todaro, Michael P. and Stephen C. Smith (2015), *Economic Development*. 12th Edition. Pearson Ltd. New York.
- UNDP (2010). *Human Development Report*.
- Yunus, Muhammad (2007), *Creating a World Without Poverty: How Social Business Change Our World*.





Kedeputan Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan
Kementerian PPN/ Bappenas
Jalan Taman Suropati No. 2, Jakarta

