

■ April 2019

## Indeks Kemiskinan Multidimensi: Memotret Wajah–Wajah Kemiskinan di Indonesia

### Pesan Kunci:

- Jumlah penduduk miskin multidimensi menunjukkan tren menurun pada periode 2015 hingga 2018 jika dibandingkan dengan periode 2012–2014. Penduduk miskin multidimensi turun drastis selama 4 tahun terakhir: 34 juta orang (2015), 30 juta orang (2016), 24,9 juta orang (2017) dan 21,5 juta orang atau hanya sekitar 8,17 persen (2018).
- Turunnya angka kemiskinan multidimensi sejalan dengan turunnya angka kemiskinan moneter. Pada September 2018, angka kemiskinan moneter sebanyak 25,67 juta orang (9,66 persen dari total penduduk Indonesia). Angka kemiskinan satu digit dan terendah sejak krisis moneter pada tahun 1998.
- Pencapaian ini patut diapresiasi sebagai hasil kerja pemerintahan Jokowi–JK dan seluruh pihak dalam penurunan kemiskinan. Agar pengukuran kemiskinan semakin mendekati kondisi riil di lapangan, pemerintah perlu mengadopsi Indeks Kemiskinan Multidimensi (IKM) sebagai pelengkap dari pengukuran kemiskinan moneter.

### Pendahuluan

Hingga saat ini, kemiskinan di Indonesia masih diukur melalui satu dimensi saja, yakni dimensi rata-rata pengeluaran per kapita per bulan. Pengukuran ini lebih dikenal dengan pengukuran dimensi moneter. Badan Pusat Statistik (BPS) mengukur kemiskinan dengan menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. BPS memandang kemiskinan sebagai ketidakmampuan seseorang dari sisi ekonomi dalam memenuhi kebutuhan dasar sehingga penduduk miskin didefinisikan sebagai penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan (GK). Padahal, kemiskinan bukan semata terkait konsumsi atau pengeluaran namun lebih dari sekadar kekurangan uang. Mengukur kemiskinan melalui dimensi pendapatan saja tidak cukup mewakili keadaan kaum miskin.

Sementara itu, kelompok miskin seringkali mendeskripsikan kemiskinan tidak sebatas pada uang yang mereka miliki, tetapi juga masalah kurangnya akses pendidikan, akses kesehatan, tempat tinggal, akses air bersih dan lain sebagainya. Pandangan inilah yang melatari perlunya pengukuran kemiskinan dengan pendekatan multidimensi yang memandang bahwa kemiskinan bukan semata terkait kemampuan konsumsi. Pendekatan multidimensi juga diyakini lebih mencerminkan keadaan riil kelompok miskin. Melalui Indeks Kemiskinan Multidimensi (IKM), masalah kemiskinan akan terlihat lebih holistik dan detail sehingga dapat diketahui berbagai dimensi yang berkontribusi terhadap terjadinya kemiskinan.

Data resmi yang dirilis oleh BPS menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2018 sebanyak 25,67 juta orang (9,66 persen dari total penduduk Indonesia). Artinya, persentase penduduk miskin menurun jika dibandingkan dengan kondisi September 2017 yang berada pada angka 10,12 persen (26,58 juta orang). Dari September 2017 – September 2018, sebanyak 0,91 juta orang berhasil dientaskan dari garis kemiskinan. Angka kemiskinan satu digit ini merupakan angka terendah sepanjang sejarah. Tentu saja, pencapaian ini patut diapresiasi sebagai hasil kerja pemerintah dan seluruh pihak dalam pengurangan angka kemiskinan.

Angka kemiskinan satu digit tersebut disambut antusias publik meskipun ada kelompok-kelompok yang menganggap bahwa data tersebut tidak

mencerminkan realitas yang ada di lapangan. Oleh sebab itu, Perkumpulan PRAKARSA melakukan penghitungan kemiskinan multidimensi/IKM untuk menguji angka kemiskinan moneter versi pemerintah. Pendekatan IKM dapat menjadi komplemen dari pengukuran kemiskinan moneter yang dilakukan oleh BPS. Dalam Policy Brief ini, Perkumpulan PRAKARSA akan menyajikan hasil pengukuran kemiskinan melalui pendekatan multidimensi dari tahun 2015–2018 yang mencakup tiga dimensi yaitu standar hidup, pendidikan dan kesehatan secara simultan. Policy Brief ini juga menawarkan berbagai rekomendasi kebijakan yang akan menjadi menu kebijakan dalam upaya penanggulangan masalah kemiskinan di tanah air.

### Menangkap Akar Permasalahan Kemiskinan

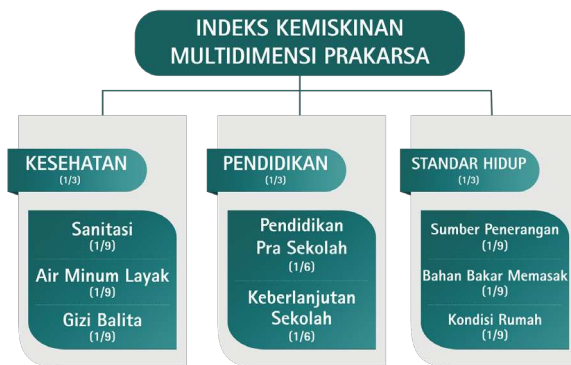
Setiap penyakit memiliki obat berbeda, tergantung pada diagnosis dokter yang melakukan observasi. Seperti halnya kemiskinan, tidak dapat diberikan intervensi kebijakan atau program yang sama untuk mengatasi semua masalah yang menjadi akar dari kemiskinan. Program pengentasan kemiskinan diberikan tergantung pada diagnosa kemiskinan yang didapatkan dalam konteks sosial, ekonomi dan konteks kewilayahan. Wilayah Papua dengan keterbatasan infrastruktur, mengakibatkan masyarakat terhambat mengakses kebutuhan dasarnya seperti Pendidikan dan kesehatan. Berbeda halnya dengan wilayah Nusa Tenggara Timur, di mana sumber air minum layak menjadi sumber dari masalah kemiskinan. Akibat kesulitan akses air minum bersih ini membuat mereka harus berusaha keras mencari sumber air minum layak untuk kebutuhan mereka sehari-hari. Dengan pendekatan pengukuran ini, peta riil kemiskinan dapat terlihat, manakah penduduk miskin yang seharusnya mendapat bantuan agar ia terentaskan dari kondisi kemiskinan. Dengan demikian, kebijakan pengentasan kemiskinan dapat lebih fokus dan tepat sasaran.

### PRAKARSA dan Indeks Kemiskinan Multidimensi

IKM dikembangkan oleh Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) University of Oxford. Dalam perkembangannya, pendekatan ini menjadi indikator dalam Human Development Report dan juga salah satu indikator dalam Sustainable Development Goals (SDGs). Perkumpulan PRAKARSA melakukan penghitungan Indeks Kemiskinan

Multidimensi (IKM) Indonesia yang pertama kali untuk periode 2012-2014. Hasil IKM 2012-2014 yaitu: (i) pada 2014, angka kemiskinan multidimensi sebesar 29,7% (79,5 juta penduduk), sementara kemiskinan moneter sebesar 11,3%; (ii) pada tahun 2013, angka kemiskinan multidimensi sebesar 30,8% (81,4 juta penduduk), sementara kemiskinan moneter sebesar 11,5%; (iii) pada tahun 2012, angka kemiskinan multidimensi sebesar 35,0% (89,4 juta penduduk), sementara kemiskinan moneter sebesar 11,7%.

Pada 2019, Perkumpulan PRAKARSA kembali melakukan penghitungan IKM. Penelitian ini berbasis data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) periode 2015-2018. Perhitungan IKM menggunakan metode Alkire-Foster dengan cara menghitung deprivation dalam dimensi kesehatan, pendidikan dan standar hidup, namun memodifikasi beberapa indikator agar sesuai dengan konteks Indonesia. Setiap dimensi bernilai bobot yang sama, karena masing-masing dimensi dianggap memiliki kontribusi yang sama pada kemiskinan seseorang. Indikator yang digunakan pada dimensi kesehatan adalah sanitasi, air minum yang layak dan gizi seimbang balita. Pada dimensi pendidikan, indikator yang digunakan adalah keikutsertaan pendidikan pra-sekolah dan keberlanjutan sekolah (tidak pernah sekolah). Lebih lanjut, pada dimensi standar hidup, indikator yang dipakai adalah sumber penerangan, bahan bakar memasak dan kondisi atap, lantai, dinding tempat tinggal.



Profil Kemiskinan Multidimensi Indonesia, 2015 - 2018

Jumlah penduduk miskin multidimensi menunjukkan tren penurunan pada periode 2015-2018 jika dibandingkan dengan periode 2012-2014. Pada periode 2015-2018, hasil penghitungan menunjukkan bahwa 2015, penduduk miskin multidimensi mencapai lebih dari 34 juta orang (13,53 persen). Pada 2016, penduduk miskin multidimensi turun menjadi 30 juta orang (12 persen). Pada 2017 terjadi penurunan yang sangat signifikan, penduduk miskin multidimensi tahun 2017 mencapai 24,9 juta orang (9,56 persen). Pada 2018, jumlah penduduk miskin multidimensi turun menjadi 21,5 juta orang atau sekitar 8,17 persen dari total penduduk Indonesia.

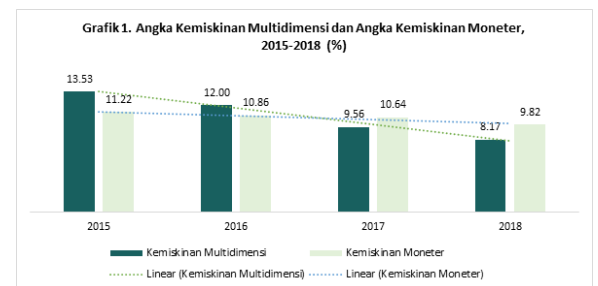
Jumlah penduduk miskin multidimensi berdasar wilayah cukup beragam. Provinsi Papua (60,6 persen), Papua Barat (32,6 persen) dan Maluku Utara (28,7 persen) adalah wilayah dengan jumlah penduduk miskin multidimensi ketiga terbesar pada 2018. Meskipun demikian, dari tahun ke tahun jumlah penduduk di wilayah ini berangsur turun. Di sisi lain, Provinsi DKI

Jakarta (2,17 persen), DI Yogyakarta (2,22 persen) dan Jawa Tengah (3,74 persen) adalah wilayah dengan jumlah penduduk miskin multidimensi ketiga terkecil. Pada wilayah tersebut juga menunjukkan tren penurunan penduduk miskin multidimensi selama periode 2015 hingga 2018.

Sama halnya dengan jumlah penduduk multidimensi yang berangsur menurun, tingkat keparahan kemiskinan menunjukkan hal yang sama. Meskipun pada 2016 justru terjadi peningkatan keparahan kemiskinan menjadi 44,2 persen setelah pada tahun sebelumnya tingkat keparahan kemiskinan sebesar 40 persen. Tingkat keparahan kemiskinan antara desa dan kota tidaklah berbeda jauh.

Perbandingan Kemiskinan Multidimensi dan Kemiskinan Moneter

Berdasarkan data penghitungan angka kemiskinan dengan pendekatan IKM dan data angka kemiskinan berbasis pendekatan satu dimensi (moneter) yang dikeluarkan oleh Badan Pusat BPS, ditemukan bahwa angka kemiskinan pendekatan IKM periode 2015-2018 mengalami tren yang menurun sama halnya seperti angka kemiskinan moneter BPS.



Sumber: Hasil penelitian diolah (PRAKARSA, 2019)

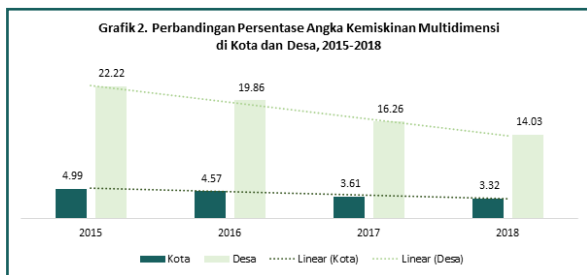
Tren penurunan persentase kemiskinan multidimensi selama periode 2015-2018 lebih signifikan dibandingkan tren penurunan persentase kemiskinan pendekatan moneter. Grafik 1 menunjukkan selama pada periode 2015-2018 persentase angka kemiskinan multidimensi mengalami penurunan sekitar 1,40-2,45 persen setiap tahunnya, sedangkan persentase kemiskinan moneter mengalami penurunan yang cukup rigid setiap tahunnya sekitar 0,22-0,82 persen. Pada tahun 2018, angka kemiskinan multidimensi nasional mencapai 8,17 persen, lebih kecil dibandingkan dengan kemiskinan moneter yang mencapai 9,82 persen. Estimasi besaran angka kemiskinan multidimensi Indonesia tahun 2018 versi Perkumpulan PRAKARSA lebih tinggi dibandingkan dengan penghitungana yang dilakukan oleh OPHI-Universitas Oxford sebesar 7,20 persen.

Perbandingan Kemiskinan Multidimensi Kota dan Desa

Grafik 2 menunjukkan persentase kesenjangan yang sangat lebar antara kemiskinan multidimensi di kota dan desa. Pada periode 2015-2018 kesenjangan kemiskinan multidimensi antara kota dan desa berkisar antara 10,71-17,23 persen, namun kemiskinan di desa sebenarnya telah mengalami penurunan yang sangat

signifikan dari 22,22 persen di tahun 2015 menjadi 14,03 persen di tahun 2018, sedangkan kemiskinan di kota penurunannya dapat dikatakan rendah yaitu dari 4,99 persen di tahun 2015 menjadi 3,32 persen pada 2018.

Jika ditelusuri lebih jauh persentase kemiskinan multidimensi di desa dan kota berdasarkan provinsi secara umum mengalami penurunan, namun terdapat beberapa provinsi yang selama periode 2015-2018 tidak mengalami perbaikan yang signifikan namun masih memiliki rasio headcount multidimensinya sangat tinggi dibandingkan dengan provinsi lainnya, yaitu Papua sebesar 60,56 persen (67,10 persen di tahun 2015), Nusa Tenggara Timur sebesar 35,64 persen (49,35 persen di tahun 2015) dan Papua Barat sebesar 32,66 persen (41,96 persen di tahun 2015).



Sumber: Hasil penelitian diolah (PRAKARSA, 2019)

Beberapa provinsi yang mengalami perbaikan signifikan dengan rasio headcount multidimensinya antara lain adalah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebesar 13,70 persen pada 2015 menjadi 7,30 persen pada 2018, Provinsi Sumatera Selatan sebesar 13,11 persen pada 2015 menjadi 7,57 persen pada 2018 dan Nusa Tenggara Barat yang sebelumnya tergolong memiliki rasio headcount multidimensi yang tinggi yaitu sebesar 14,79 persen pada 2015 menjadi 8,03 persen pada 2018. Terdapat juga provinsi yang angka kemiskinannya lebih tinggi dari rata-rata IKM nasional yaitu Provinsi Sumatera Utara sebesar 15,13 persen pada 2015 menjadi 9,48 persen pada 2018 serta Provinsi Riau sebesar 18,03 persen pada 2015 menjadi 8,62 persen pada 2018. Sebagian besar provinsi di Sumatera terjadi penurunan rasio headcount.

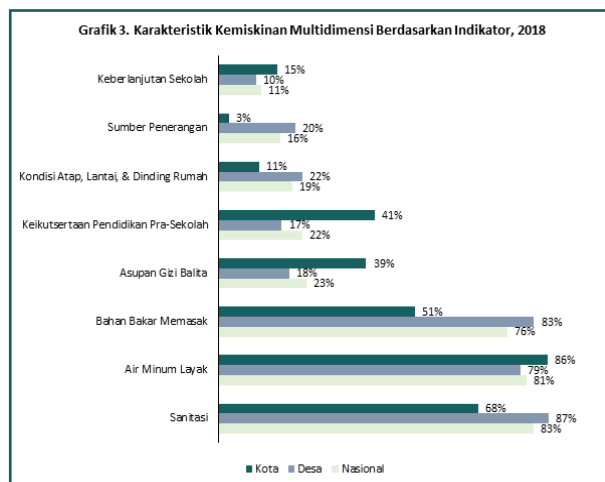
Provinsi di pulau Jawa, hampir semuanya memiliki rasio headcount multidimensi yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan angka kemiskinan nasional dan lebih rendah dari angka IKM rata-rata nasional yaitu berkisar antara 3-12 persen pada tahun 2015 menjadi 2-7 persen pada tahun 2018. Provinsi di kawasan timur Indonesia, kecuali Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan, mengalami kondisi kemiskinan yang berbeda. Beberapa provinsi masih belum menikmati perubahan dari adanya perbaikan bidang kesehatan, pendidikan dan standar kualitas hidup. Ke depan, kawasan timur tetap harus menjadi prioritas program penanggulangan kemiskinan.

Penurunan rasio headcount multidimensi ini menunjukkan terjadinya perbaikan-perbaikan yang signifikan dan menunjukkan peta perbaikan di beberapa daerah serta dapat diasumsikan adanya keberhasilan program-program penanggulangan kemiskinan saat ini.

### Karakteristik Kemiskinan Multidimensi

Setiap penduduk yang miskin multidimensi dapat mengalami deprivation satu indikator atau lebih. Artinya, terdapat beberapa indikator yang menjadi akar permasalahan mengapa individu tersebut miskin. Karakteristik kemiskinan multidimensi di Indonesia selama kurun waktu 2015-2018 didominasi permasalahan sanitasi, air minum tidak layak dan bahan bakar memasak.

Pada 2018, sanitasi masih menjadi masalah utama penyumbang kemiskinan multidimensi. Sebanyak 83 persen penduduk miskin tidak memiliki sanitasi layak, sebagian besar berada di wilayah pedesaan (87 persen). Ditemukan bahwa penduduk miskin di perkotaan yang mengalami deprivation pada akses air minum layak mencapai 86 persen, lebih tinggi dibandingkan di desa. Sementara itu, pada indikator bahan bakar memasak, penduduk miskin yang terdeprivasi mencapai 76 persen, dengan proporsi penduduk desa yang lebih besar.



Sumber: Hasil penelitian diolah (PRAKARSA, 2019)

Kurun 2015-2018, indikator air minum layak, asupan gizi balita, keikutsertaan pendidikan pra-sekolah dan keberlanjutan sekolah (tidak pernah sekolah) meningkat setiap tahun. Tingginya persentase penduduk miskin yang terdeprivasi pada indikator tersebut ternyata berada di wilayah perkotaan. Dilihat dari dimensi kesehatan, pada tahun 2018, sebanyak 92 persen penduduk miskin di Provinsi Gorontalo mengalami permasalahan sanitasi yang buruk. Pada indikator air minum layak, sebanyak 98 persen penduduk miskin provinsi Kalimantan Utara kesulitan mendapatkan air minum layak konsumsi. Di Provinsi DKI Jakarta sebagai kota yang maju justru penduduk miskinnya banyak yang mengalami deprivation pada kecukupan asupan gizi balita.

Tabel 1. Provinsi dengan Deprivasi Terburuk Berdasarkan Indikator Kemiskinan Multidimensi, 2018

Indikator Kemiskinan	Provinsi	Persentase
Sanitasi	Gorontalo	92%
Air Minum Layak	Kalimantan Utara	98%
Asupan Gizi Balita	DKI Jakarta	53%
Keikutsertaan Pendidikan Pra-sekolah	DKI Jakarta	61%
Keberlanjutan Sekolah	DKI Jakarta	25%
Sumber Penerangan	Sulawesi Barat	49%
Bahan Bakar Memasak	Maluku	100%
Kondisi Atap, Lantai dan Dinding Rumah	Nusa Tenggara Timur	50%

Sumber: Hasil penelitian diolah (PRAKARSA, 2019)

**Penanggungjawab Pelaksana:**

**Ah Maftuchan**

Perkumpulan Prakarsa Executive Director

**Ditulis oleh :**

- Dwi Rahayu Ningrum
- Rahmanda M. Thaariq
- Muto Sagala
- Cut Nurul Aidha

**PRAKARSA Policy Brief** adalah analisis dan rekomendasi kebijakan independent tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.



**P R A K A R S A**  
Welfare Initiative for Better Societies

Jl. Rawa Bambu I Blok A No.8-E  
Pasar Minggu, Jakarta Selatan  
Indonesia 12520

Phone +6221 781 1798  
Fax +6221 781 1897  
perkumpulan@theprakarsa.org

**Perkumpulan Prakarsa** adalah institusi independent yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan

Pembaca dipersilakan mengutip atau mereproduksi **Prakarsa Policy Brief** dengan menyebut sumber aslinya asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

[www.theprakarsa.org](http://www.theprakarsa.org)

Dari sisi dimensi pendidikan, penduduk miskin di wilayah Provinsi DKI Jakarta sebanyak 61 persen terdeprivasi dari keikutsertaan pendidikan pra-sekolah dan sebanyak 25 persen terdeprivasi dari keberlanjutan sekolah. Lebih lanjut, pada dimensi standar hidup, indikator bahan bakar memasak menjadi permasalahan utama bagi seluruh penduduk miskin di wilayah Provinsi Maluku.

*Akselerasi Pembangunan dan Menukiknya Angka Kemiskinan Multidimensi*

Beberapa capaian pembangunan yang berkontribusi besar bagi penurunan kemiskinan multidimensi dapat dilihat dari beberapa indikator. Pertama, alokasi anggaran kesehatan, pendidikan dan perlindungan sosial yang terus meningkat secara nominal selama kurun waktu 2015 hingga 2018. Alokasi anggaran kesehatan terus meningkat dari Rp51,4 triliun pada 2015 menjadi Rp65 triliun rupiah pada 2018. Alokasi anggaran pendidikan pun meningkat dari Rp146,1 triliun pada 2015 menjadi Rp147,5 triliun 2018. Lebih lanjut, alokasi anggaran untuk perlindungan sosial juga meningkat dari Rp140,0 triliun pada 2015 menjadi Rp162,5 triliun pada 2018.

Kedua, terjadinya akselerasi program sosial yang lebih merata. Misalnya peningkatan rumah tangga sasaran Program Keluarga Harapan (PKH) menjadi 9,87 juta rumah tangga pada tahun 2018, setelah sebelumnya pada 2015 sebanyak 3,51 juta rumah tangga. Peserta Jaminan Kesehatan Nasional/JKN penerima bantuan iuran juga mengalami peningkatan yang pada Oktober 2018 berjumlah 92,2 juta orang dari total peserta sebanyak 203,2 juta jiwa. Di bidang pendidikan juga mengalami kemajuan signifikan. Angka Buta Aksara pada tahun 2015 sebanyak 3,56 juta menurun menjadi 2,29 juta pada 2016 dan 2,07 juta pada tahun 2017. Angka harapan Lama Sekolah juga meningkat senilai 12,55 tahun pada 2015 menjadi 12,85 tahun pada 2017.

Ketiga, kebijakan makro ekonomi dapat dikendalikan oleh pemerintah, antara lain: (i) tingkat inflasi yang rendah dan terkendali. Pada 2014 inflasi (y-o-y) sebesar 8,36% dan berhasil diturunkan hingga 2,88% (2018). Hal ini mengakibatkan stabilitas harga relatif terkendali dan daya beli masyarakat miskin terjaga; (ii) makin meningkatnya kontribusi sektor ekonomi kreatif dalam PDB Rp852,5 triliun rupiah (2015) menjadi Rp1.105 triliun rupiah (2018). Pelaku bisnis sektor kreatif sangat beragam, dari skala besar sampai skala medium-mikro sehingga berperan penting dalam pertumbuhan ekonomi riil.

Keempat, terjadinya perbaikan infrastruktur dasar yang progresif. Hingga tahun 2018, ada 10 bandara baru terbangun, 408 bandara terevitalisasi, 19 pelabuhan baru terbangun, jembatan gantung

terbangun 134 unit, jembatan total sepanjang 39,8 km, jalan tol sepanjang 947 km dan jalan sepanjang 3.432 km. Hal ini berdampak bagi kemudahan warga dalam mengakses layanan dasar dan kegiatan produktif. Buktinya, indeks logistik meningkat drastis, yakni peringkat 63 (2016) menjadi 46 (2018). Sanitasi dan persampahan mampu menysasar 9,6 juta rumah tangga pada 2017. Penanganan Kawasan pemukiman kumuh seluas 11,56 Ha pada 2017. Pembangunan perumahan warga juga mengalami kemajuan signifikan, misalnya pada tahun 2017 rumah susun terbangun sebanyak 31.488 unit.

Program prioritas pembangunan infrastruktur fisik yang merata menjadi faktor penting dalam pencapaian IKM. Pembangunan sumber daya manusia yang telah ditetapkan sebagai prioritas program tahun fiskal 2019 sudah tepat. Hasil IKM 2015-2018 menunjukkan bahwa intervensi pemerintah dalam bentuk program dan kebijakan dalam mengurangi angka kemiskinan cukup berhasil. Meskipun demikian, beberapa wilayah dengan nilai indeks kemiskinan multidimensi cukup tinggi harus menjadi prioritas program. Wilayah tersebut diantaranya adalah Provinsi Papua, Nusa Tenggara Timur, Papua Barat, Maluku Utara, dan Maluku. Jika program pengentasan kemiskinan diprioritaskan pada wilayah tersebut, optimistis bahwa kemiskinan multidimensi nasional akan semakin turun.

**Rekomendasi Kebijakan**

1. Pemerintah perlu mengadopsi IKM agar dapat melihat titik-titik rawan kemiskinan. IKM akan melengkapi kemiskinan moneter. Hal ini akan berguna sebagai bahan perumusan kebijakan-program penurunan kemiskinan yang sesuai kebutuhan, lebih tepat sasaran dan makin efektif.
2. Pemerintah perlu meningkatkan program sosial dan program ekonomi yang dipadukan dengan pemenuhan infrastruktur dasar (perumahan, energi, air bersih, sanitasi, kesehatan, pendidikan dan pelatihan vokasi, transportasi, jalan, jembatan dan lainnya) agar kualitas hidup warga makin baik dan makin produktif
3. Mengotimalkan kebijakan fiskal (reformasi perpajakan) sebagai instrumen pembiayaan pembangunan penurunan kemiskinan-ketimpangan, memperkuat pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan dan redistribusi sumber daya nasional.