



KEMISKINAN DAN KELOMPOK RENTAN: STRATEGI “GRADUATION” DARI BANTUAN MENUJU KEMANDIRIAN EKONOMI



Oleh:
Rudy C Tarumingkeng

*Rudy C Tarumingkeng: Kemiskinan dan kelompok rentan - strategi
"graduation" dari bantuan menuju kemandirian ekonomi*

Oleh:

[Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD](#)

Professor of Management NUP: 9903252922

Professor Emeritus, IPB-University

Rektor, Universitas Cenderawasih, Papua (1978-1988, dan

Rektor, Kampus AGRO Manokwari sekarang Universitas Papua Manokwari

Coordinator, CIDA/DIKTI SFU Burnaby BC Canada 1988-1991

Rektor, Universitas Kristen Krida Wacana, Jakarta (1991-2000)

Chairman. Board of Professors, IPB-University, Bogor (2005-2006)

AI - Data Analyst, dan Chairman, Academic Senate, IBM-ASMI, Jakarta 2024-

© RudyCT Academic Series

rudyc75@gmail.com

28 March 2026

KEMISKINAN DAN KELOMPOK RENTAN: STRATEGI "GRADUATION" DARI BANTUAN MENUJU KEMANDIRIAN EKONOMI

Abstrak

Kemiskinan bukan sekadar kekurangan pendapatan, melainkan keadaan keterbatasan yang saling bertaut antara rendahnya akses terhadap pekerjaan layak, pendidikan, kesehatan, aset produktif, perlindungan sosial, dan ruang partisipasi ekonomi. Karena itu, kebijakan pengentasan kemiskinan tidak cukup berhenti pada bantuan konsumtif jangka pendek, meskipun bantuan semacam itu tetap penting untuk melindungi rumah tangga dari kelaparan, putus sekolah, atau jatuh lebih dalam ke jurang kerentanan. Tantangan utama kebijakan publik adalah bagaimana mengubah bantuan menjadi jembatan menuju kemandirian. Di sinilah pendekatan *graduation* memperoleh relevansi. Pendekatan ini merupakan intervensi bertahap, terintegrasi, dan berbatas waktu yang menggabungkan perlindungan konsumsi, transfer aset atau modal produktif, pelatihan keterampilan, pendampingan intensif, inklusi keuangan, serta koneksi ke layanan dasar dan pasar kerja. Bukti internasional menunjukkan bahwa paket intervensi semacam ini dapat meningkatkan konsumsi, pendapatan, ketahanan pangan, kesehatan, dan kepercayaan diri rumah tangga miskin, bahkan dengan dampak yang bertahan beberapa tahun setelah program berakhir. Di Indonesia, urgensi pendekatan ini sangat nyata. Pada September 2025, tingkat kemiskinan nasional tercatat 8,25 persen atau 23,36 juta orang, dengan tingkat kemiskinan perdesaan tetap lebih tinggi daripada perkotaan. Selain itu,

terdapat kelompok rentan miskin yang jumlahnya jauh lebih besar daripada kelompok miskin resmi, serta kelompok anak, perempuan pekerja informal, penyandang disabilitas, lansia, pekerja migran, dan masyarakat wilayah tertinggal yang menghadapi kerentanan berlapis. Makalah ini membahas konsep kemiskinan dan kelompok rentan, menjelaskan logika kebijakan *graduation*, menelaah bukti empiris internasional, mengaitkannya dengan konteks Indonesia, serta merumuskan strategi implementasi yang menekankan data terpadu, perlindungan sosial adaptif, pemberdayaan ekonomi lokal, pelatihan, pendampingan, akses pasar, dan pengukuran hasil berbasis keberlanjutan. Argumen utama makalah ini adalah bahwa *graduation* tidak boleh dipahami sebagai "pemutusan bantuan", melainkan sebagai transformasi perlindungan sosial dari fungsi penyangga menjadi mesin mobilitas sosial-ekonomi. Dengan desain yang tepat, sensitif gender, inklusif terhadap disabilitas, dan terhubung dengan strategi pembangunan daerah, pendekatan *graduation* berpotensi menjadi salah satu instrumen paling penting untuk memutus transmisi kemiskinan antargenerasi di Indonesia. ([J-PAL](#))

Kata Kunci

kemiskinan; kelompok rentan; graduation approach; perlindungan sosial adaptif; pemberdayaan ekonomi; kemandirian ekonomi; Indonesia

Kemiskinan dan Kelompok Rentan: Strategi "Graduation" dari Bantuan Menuju Kemandirian Ekonomi

Pendahuluan

Perdebatan tentang kemiskinan pada abad ke-21 tidak lagi berkisar hanya pada pertanyaan berapa banyak orang hidup di bawah garis kemiskinan, tetapi juga pada pertanyaan yang lebih mendasar: mengapa begitu banyak

rumah tangga tetap rapuh, sekalipun mereka sesekali berhasil melampaui garis kemiskinan moneter. J-PAL mencatat bahwa pada 2024 sekitar 8,5 persen penduduk dunia, hampir 700 juta orang, masih hidup dalam kemiskinan ekstrem, dan keluarga-keluarga ini umumnya menghadapi pekerjaan yang tidak stabil, keterbatasan sumber daya, serta akses yang tidak memadai pada pendidikan dan layanan kesehatan. Dalam konteks seperti ini, bantuan yang bersifat parsial atau terpecah-pecah sering kali tidak cukup untuk mengubah arah hidup rumah tangga miskin secara berkelanjutan. ([J-PAL](#))

Indonesia menunjukkan kemajuan nyata, tetapi kemajuan itu tetap menyisakan persoalan struktural. Badan Pusat Statistik melaporkan bahwa pada September 2025 persentase penduduk miskin turun menjadi 8,25 persen atau sekitar 23,36 juta orang. Namun, angka nasional tersebut menyembunyikan perbedaan yang tajam: kemiskinan perdesaan pada September 2025 masih 10,72 persen, lebih tinggi daripada kemiskinan perkotaan yang sebesar 6,60 persen. Sebelumnya, pada Maret 2025, BPS juga mencatat bahwa kemiskinan ekstrem masih berada pada 0,85 persen atau sekitar 2,38 juta orang, dan terdapat kesenjangan wilayah yang lebar, dengan Papua Pegunungan memiliki tingkat kemiskinan tertinggi 30,03 persen, sedangkan Bali terendah 3,72 persen. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Di atas kelompok miskin resmi, terdapat kelompok rentan miskin yang jauh lebih besar. BPS menjelaskan bahwa penduduk yang berada sedikit di atas garis kemiskinan belum otomatis aman dari guncangan. Dalam klasifikasi BPS, kelompok rentan miskin berada pada kisaran 1,0–1,5 kali garis kemiskinan. Per September 2024, kelompok ini mencapai 24,42 persen atau sekitar 68,51 juta jiwa. Artinya, bagi jutaan orang Indonesia, kehilangan pekerjaan, gagal panen, sakit berat, atau kenaikan harga pangan dapat dengan cepat mendorong mereka kembali ke kategori miskin. Karena itu, kebijakan anti-kemiskinan yang hanya berfokus pada "siapa yang saat ini

miskin" tanpa memperhatikan "siapa yang mudah jatuh miskin" akan selalu tertinggal dari dinamika lapangan. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Kompleksitas itu makin jelas bila kita membedakan ukuran nasional dan ukuran global. Bank Dunia pada 2025 memperbarui garis kemiskinan internasional, dan untuk Indonesia estimasinya menunjukkan bahwa 5,4 persen penduduk tergolong miskin menurut garis kemiskinan ekstrem internasional yang baru pada 2024, 19,9 persen menurut standar negara berpendapatan menengah bawah, dan 68,3 persen menurut standar negara berpendapatan menengah atas. Namun Bank Dunia sendiri menegaskan bahwa garis kemiskinan nasional Indonesia tetap yang paling relevan untuk kebijakan spesifik Indonesia. BPS pun menegaskan bahwa perbedaan angka itu muncul karena perbedaan tujuan pengukuran: garis internasional dipakai untuk perbandingan lintas negara, sedangkan garis nasional memakai pendekatan kebutuhan dasar sesuai kondisi Indonesia. ([World Bank](#))

Dalam kerangka inilah, pertanyaan tentang strategi *graduation* menjadi penting. Jika bantuan sosial hanya diposisikan sebagai penyangga konsumsi, maka ia mencegah kejatuhan, tetapi belum tentu menciptakan lompatan. Sebaliknya, bila bantuan dihubungkan dengan pembangunan kapasitas, aset, jaringan, dan peluang pasar, maka bantuan dapat berfungsi sebagai landasan untuk mobilitas sosial-ekonomi. Makalah ini berargumen bahwa strategi *graduation* perlu ditempatkan sebagai evolusi kebijakan perlindungan sosial: bukan meninggalkan bantuan, melainkan mengubah bantuan menjadi pijakan menuju kemandirian ekonomi yang lebih tangguh, inklusif, dan berkelanjutan. ([J-PAL](#))

Kemiskinan dan Kelompok Rentan: Kerangka Konseptual

Kemiskinan moneter tetap penting sebagai indikator dasar, tetapi ia hanya menangkap sebagian realitas. Seseorang dapat berada sedikit di atas garis kemiskinan, namun tinggal di rumah tanpa sanitasi memadai, bekerja di sektor informal tanpa perlindungan, dan tidak memiliki tabungan untuk

menghadapi keadaan darurat. Karena itu, pendekatan multidimensi diperlukan. UNDP menjelaskan bahwa kemiskinan multidimensi mengukur tumpang tindih deprivasi dalam dimensi kesehatan, pendidikan, dan standar hidup, sementara individu dengan skor deprivasi tertentu dapat diklasifikasikan sebagai rentan terhadap kemiskinan multidimensi meskipun belum tercatat miskin secara pendapatan. Dalam briefing MPI 2025 untuk Indonesia, UNDP mencatat bahwa berdasarkan data survei terbaru yang tersedia untuk estimasi global MPI Indonesia, 3,6 persen penduduk tergolong miskin multidimensi dan 4,7 persen lainnya rentan terhadap kemiskinan multidimensi.

Dalam konteks anak, perspektif multidimensi bahkan lebih penting. Analisis UNICEF, Bappenas, dan BPS menunjukkan bahwa meskipun tingkat kemiskinan anak secara moneter pada 2023 berada pada 11,78 persen atau sekitar 9,5 juta anak, hampir empat dari sepuluh anak Indonesia mengalami deprivasi multidimensi, yakni 37,38 persen atau sekitar 29,7 juta anak. Di perdesaan, deprivasi multidimensi anak mencapai 46,1 persen, jauh di atas perkotaan 30,8 persen. Ini menunjukkan bahwa keluarga yang tidak lagi dianggap miskin secara statistik belum tentu mampu menjamin hak-hak tumbuh kembang anak secara utuh. Kemiskinan karena itu harus dilihat sebagai keterbatasan kesempatan hidup, bukan sekadar keterbatasan uang tunai.

Kelompok rentan adalah kelompok yang lebih mudah mengalami atau kembali mengalami kemiskinan karena posisi sosial-ekonomi mereka rapuh. Dalam dokumen kerja ILO untuk Indonesia, kelompok yang disebut rentan mencakup pekerja informal, pekerja perdesaan, pekerja migran, dan pekerja anak. Di sisi lain, profil ketenagakerjaan Indonesia menurut ILOSTAT menunjukkan bahwa informal employment rate Indonesia masih 58,4 persen pada 2025. Besarnya porsi pekerjaan informal ini penting karena pekerjaan informal umumnya ditandai pendapatan yang fluktuatif, perlindungan sosial yang terbatas, produktivitas rendah, dan akses yang sempit terhadap pembiayaan formal. Rumah tangga yang bergantung

pada pendapatan informal biasanya tampak "bertahan", tetapi sebenarnya berada dalam keadaan rapuh yang kronis. ([International Labour Organization](#))

Kerentanan juga bersifat gendered. UN Women menunjukkan bahwa perempuan di Indonesia lebih mungkin terlibat dalam pekerjaan informal, lebih kecil kemungkinannya memiliki sumber pendapatan pribadi, dan ketika terjadi guncangan ekonomi mereka cenderung lebih rentan kehilangan penghasilan. Dalam survei yang mereka laporkan, 47 persen perempuan dan 67 persen laki-laki memiliki sumber pendapatan pribadi pada saat survei, sementara 92 persen perempuan dan 88 persen laki-laki yang mengalami perubahan pendapatan melaporkan penurunan penghasilan. Walaupun konteks data ini terkait efek lanjutan pandemi, pesannya tetap relevan: perempuan miskin atau rentan miskin sering memikul beban ganda antara kerja berpendapatan rendah dan kerja perawatan tak berbayar.

Bagi penyandang disabilitas dan lansia, kerentanan juga berlapis. WHO menegaskan bahwa penyandang disabilitas secara umum memiliki hasil kesehatan yang lebih buruk, capaian pendidikan lebih rendah, peluang ekonomi lebih sedikit, dan tingkat kemiskinan lebih tinggi dibandingkan non-disabilitas. Dalam kerangka perlindungan sosial adaptif yang dipresentasikan pada seminar teknis Indonesia Social Protection, risiko siklus hidup yang perlu dilindungi mencakup kesehatan, kemiskinan, disabilitas, usia lanjut, kecelakaan kerja, dan kematian. Dengan kata lain, kelompok rentan bukan kategori pinggiran; ia justru adalah inti dari siapa yang seharusnya menjadi perhatian utama kebijakan publik. ([World Health Organization](#))

Dari perspektif manajemen kebijakan, implikasinya jelas: satu desain intervensi tidak akan cocok untuk semua. Kelompok miskin ekstrem, rumah tangga rentan miskin, keluarga dengan anak kecil, perempuan kepala keluarga, penyandang disabilitas, lansia, korban bencana, dan pekerja

informal membutuhkan kombinasi dukungan yang berbeda. Karena itu, strategi *graduation* tidak dapat dipahami sebagai formula tunggal, melainkan sebagai arsitektur intervensi yang bisa disesuaikan menurut profil risiko, kapasitas kerja, dan konteks wilayah. (J-PAL)

Dari Bantuan Sosial ke Strategi Graduation

Bantuan sosial sering dikritik karena dianggap menciptakan ketergantungan. Kritik itu kadang benar pada kasus tertentu, tetapi sering pula terlalu menyederhanakan kenyataan. Bagi rumah tangga yang pendapatannya sangat rendah, bantuan sosial pertama-tama berfungsi menyelamatkan konsumsi minimum: makanan, pendidikan anak, kesehatan dasar, dan perlindungan dari penjualan aset produktif. Karena itu, pertanyaan yang lebih tepat bukanlah "apakah bantuan harus dihentikan?", melainkan "bagaimana bantuan dirancang agar menjadi landasan transisi menuju kapasitas ekonomi yang lebih kuat?" Pertanyaan inilah yang dijawab oleh pendekatan *graduation*. (J-PAL)

J-PAL mendeskripsikan *graduation approach* sebagai program anti-kemiskinan komprehensif yang disusun secara berurutan, berbatas waktu, dan bertujuan membantu rumah tangga termiskin membangun kestabilan dan kesejahteraan yang bertahan lama. Paketnya biasanya dimulai dengan aset usaha atau hibah produktif, lalu digabungkan dengan pelatihan keterampilan, dukungan konsumsi dasar berupa bantuan tunai atau pangan, akses ke tabungan, serta layanan kesehatan. Umumnya keluarga menerima paket ini selama satu sampai dua tahun, setelah itu diharapkan "lulus" menuju penghidupan yang lebih stabil dan mandiri. Konsep "lulus" di sini penting: bukan berarti negara berhenti peduli, melainkan rumah tangga tidak lagi bergantung sepenuhnya pada bantuan nonkontributif untuk bertahan hidup. (J-PAL)

Secara teoritis, pendekatan ini bekerja karena kemiskinan sering kali merupakan hasil dari jebakan yang saling memperkuat. Orang miskin tidak punya modal, sehingga tidak bisa masuk ke usaha yang lebih produktif.

Mereka juga tidak punya cadangan konsumsi, sehingga ketika modal kecil yang dimiliki dipakai untuk kebutuhan makan atau berobat, proses akumulasi selalu terhenti. Tanpa keterampilan, jaringan, tabungan, dan rasa percaya diri, rumah tangga sulit mengubah struktur nafkahnya. Program *graduation* mencoba memutus jebakan itu dengan "big push" yang menyelesaikan beberapa kendala sekaligus: konsumsi diamankan, aset produktif diberikan, keterampilan dibangun, dan pendampingan memastikan adaptasi berjalan. ([Innovations for Poverty Action](#))

Di titik ini, perlu ditegaskan bahwa *graduation* berbeda dari sekadar program bantuan modal usaha. Bantuan modal tanpa pendampingan bisa gagal karena penerima belum siap mengelola usaha. Pelatihan tanpa dukungan konsumsi bisa gagal karena penerima tetap harus mengorbankan waktu belajar demi bertahan hidup hari itu juga. Tabungan tanpa pendapatan yang stabil juga sulit berkembang. Oleh sebab itu, kekuatan utama *graduation* justru ada pada integrasi antarkomponen, bukan pada salah satu komponen secara terpisah. ([J-PAL](#))

Secara kebijakan, pendekatan ini juga mengubah orientasi program sosial dari sekadar *safety net* menjadi *springboard*. Rumah tangga tetap dilindungi dari kejatuhan, tetapi sekaligus didorong naik ke tingkat produktivitas yang lebih tinggi. Dalam bahasa pembangunan, perlindungan sosial tidak berhenti pada fungsi protektif, melainkan diperluas ke fungsi promotif dan transformatif. Ini sejalan dengan gagasan perlindungan sosial adaptif yang kini ditekankan dalam agenda Indonesia, yaitu perlindungan yang mampu bekerja dalam kondisi normal sekaligus beradaptasi terhadap risiko siklus hidup dan guncangan besar seperti bencana, krisis ekonomi, atau perubahan iklim.

Bukti Empiris tentang Pendekatan Graduation

Bukti paling terkenal mengenai efektivitas pendekatan *graduation* berasal dari penelitian lintas enam negara yang dipublikasikan di *Science*. Studi itu menemukan bahwa program multifaset yang menggabungkan transfer

aset produktif, dukungan konsumsi, pelatihan, pendampingan, dorongan menabung, dan layanan kesehatan menghasilkan dampak signifikan dan hemat biaya terhadap konsumsi rumah tangga miskin, terutama melalui peningkatan pendapatan dari usaha mandiri, serta memperbaiki kondisi psikososial. Yang lebih penting, dampaknya tetap terlihat setidaknya satu tahun setelah seluruh implementasi program berakhir. Penelitian ini penting karena menunjukkan bahwa rumah tangga sangat miskin bukan tidak punya kemampuan, melainkan sering terjebak dalam serangkaian hambatan simultan yang memerlukan intervensi simultan pula.

[\(Innovations for Poverty Action\)](#)

Temuan itu diperkuat oleh studi jangka panjang di India yang dipublikasikan di *American Economic Review: Insights*. Banerjee, Duflo, dan Sharma menemukan bahwa dalam uji acak terkendali selama sepuluh tahun, program *Targeting the Ultra Poor* menghasilkan dampak positif yang bertahan pada konsumsi, ketahanan pangan, pendapatan, dan kesehatan. Efek terhadap konsumsi tercatat 0,6 standar deviasi, pendapatan 0,3, ketahanan pangan 0,1, dan kesehatan 0,2, dengan dampak yang tumbuh selama tujuh tahun pertama dan tetap bertahan hingga tahun kesepuluh. Salah satu kanal penting keberlanjutan itu adalah kemampuan rumah tangga yang ditangani untuk memanfaatkan peluang kerja upahan yang lebih menguntungkan, termasuk melalui migrasi. Ini menunjukkan bahwa *graduation* bukan sekadar mendorong usaha mikro tradisional, tetapi dapat membuka jalan diversifikasi strategi nafkah.

[\(American Economic Association\)](#)

J-PAL merangkum bahwa evaluasi acak di banyak negara, dari Afghanistan sampai Bangladesh dan Ethiopia, menunjukkan bahwa ketika program dijalankan dengan fidelitas terhadap desain intinya, peserta cenderung bertransisi ke pekerjaan yang lebih stabil dan standar hidup yang lebih tinggi. Artinya, bukti empiris tidak mendukung pandangan bahwa rumah tangga sangat miskin mustahil naik kelas. Sebaliknya, yang dibutuhkan

ialah desain intervensi yang cukup intensif, cukup lama, dan cukup terintegrasi. ([J-PAL](#))

Namun, bukti empiris juga mengandung peringatan. Pertama, tidak semua program yang memakai label *graduation* otomatis berhasil. Efek positif bergantung pada kualitas pelaksanaan, ketepatan penargetan, kecocokan aset dengan konteks lokal, mutu pendampingan, serta keberadaan pasar bagi produk atau jasa yang dihasilkan. Kedua, *graduation* tidak boleh dijadikan alasan untuk menarik perlindungan dasar terlalu dini. Rumah tangga yang berhasil memulai usaha tetap rentan terhadap sakit, bencana, atau anjloknya harga komoditas. Karena itu, *graduation* perlu berdiri di atas fondasi sistem perlindungan sosial yang tetap aktif. ([J-PAL](#))

Ketiga, bukti menunjukkan bahwa pendekatan ini lebih kuat bila dipahami sebagai investasi, bukan pengeluaran semata. J-PAL menyebut bahwa dalam jangka panjang, perbaikan pendapatan peserta sering kali melampaui biaya awal program. Dari sudut pandang kebijakan fiskal, ini penting: anggaran yang tampak besar di awal dapat menghasilkan penghematan sosial jangka panjang berupa turunnya ketergantungan, berkurangnya kemiskinan antargenerasi, dan meningkatnya produktivitas tenaga kerja. Bagi negara seperti Indonesia yang menghadapi tantangan demografi, informalitas, dan kesenjangan wilayah, argumen investasi sosial ini sangat relevan. ([J-PAL](#))

Konteks Indonesia: Mengapa Graduation Relevan?

Indonesia sesungguhnya sudah memiliki fondasi penting bagi strategi *graduation*: bantuan sosial rutin, sistem data sosial, program pemberdayaan, serta pengalaman pendampingan keluarga melalui berbagai skema. Tetapi fondasi itu belum selalu terhubung secara konsisten menjadi jalur transisi yang jelas dari perlindungan menuju produktivitas. Dalam konteks RPJMN 2025–2029, Bappenas menegaskan pentingnya perlindungan sosial adaptif yang mengintegrasikan program bantuan, jaminan, layanan, dan kesejahteraan sosial, sekaligus

pemberdayaan ekonomi. Arah ini menunjukkan bahwa pemerintah tidak lagi memandang penanggulangan kemiskinan hanya sebagai urusan transfer bantuan, melainkan sebagai transformasi sistem sosial-ekonomi. ([Perpustakaan Bappenas](#))

Relevansi strategi *graduation* di Indonesia muncul setidaknya dari lima alasan. Pertama, jumlah penduduk miskin memang menurun, tetapi jumlah penduduk rentan miskin tetap besar. Ketika kelompok rentan mencapai puluhan juta orang, kebijakan yang hanya "memadamkan api" pada populasi miskin saat ini tidak cukup. Dibutuhkan kebijakan yang memperkuat daya tahan ekonomi rumah tangga sebelum mereka kembali jatuh. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Kedua, struktur pasar kerja Indonesia masih didominasi informalitas. Dengan informal employment rate 58,4 persen pada 2025, banyak rumah tangga menggantungkan hidup pada pekerjaan dengan upah harian, usaha skala sangat kecil, atau pekerjaan keluarga tanpa perlindungan yang memadai. Bagi kelompok ini, bantuan sosial memang membantu menjaga konsumsi, tetapi tidak otomatis menciptakan produktivitas. Strategi *graduation* menjadi penting karena ia menjembatani perlindungan konsumsi dengan penguatan usaha, keterampilan, dan akses ke pasar atau kerja yang lebih baik. ([ILOSTAT](#))

Ketiga, kerentanan Indonesia makin dipengaruhi oleh guncangan non-rutin: bencana, perubahan iklim, dan krisis ekonomi. Dalam dokumen Kementerian Sosial tentang perlindungan sosial adaptif, disebutkan bahwa sistem reguler harus diperkuat agar mampu melindungi masyarakat dari kerentanan siklus hidup sekaligus guncangan besar seperti bencana alam, konflik sosial, krisis ekonomi, dan perubahan iklim. Dokumen yang sama juga mencatat tantangan seperti fragmentasi program dan belum adanya mekanisme registrasi sosial untuk korban bencana yang terhubung baik ke basis data sosial. Ini berarti strategi *graduation* di Indonesia harus didesain

bukan hanya untuk kemiskinan "normal", tetapi juga untuk kemiskinan yang dipicu atau diperparah oleh guncangan.

Keempat, kemiskinan anak dan deprivasi multidimensi menunjukkan bahwa persoalan rumah tangga miskin tidak dapat dipecahkan hanya lewat kenaikan pendapatan kecil. Ketika hampir 37,38 persen anak mengalami deprivasi multidimensi, strategi keluar dari kemiskinan harus memastikan bahwa kenaikan pendapatan rumah tangga diterjemahkan menjadi perbaikan nyata pada gizi, pendidikan, sanitasi, imunisasi, dan pengasuhan. Dalam hal ini, *graduation* harus dirancang sebagai strategi keluarga, bukan semata strategi ekonomi individual.

Kelima, Indonesia sudah memiliki embrio kebijakan yang dapat dibaca sebagai langkah ke arah *graduation*. Kemenko PMK menyebut Program Pahlawan Ekonomi Nusantara (PENA) sebagai salah satu program penanganan kemiskinan ekstrem melalui strategi peningkatan pendapatan. Program ini diarahkan pada pemberdayaan keluarga penerima bantuan sosial untuk mencapai kemandirian ekonomi. Pada periode April 2024, PENA dilaporkan telah menggraduasi 4.027 keluarga penerima manfaat di 31 provinsi dan 355 kabupaten/kota, dengan ragam usaha mulai dari peternakan, pertanian, perkebunan, jasa perdagangan, makanan-minuman, kerajinan, hingga menjahit. Jumlah ini belum besar dibanding total populasi miskin, tetapi penting sebagai sinyal bahwa orientasi kebijakan sudah bergeser ke arah transisi, bukan sekadar distribusi bantuan.

[\(Kementerian Koperasi dan UKM\)](#)

Strategi Graduation Menuju Kemandirian Ekonomi

Strategi pertama adalah membangun penargetan yang lebih cerdas dan berlapis. Program *graduation* tidak boleh hanya menyasar "semua penerima bantuan", sebab kemampuan, risiko, dan kesiapan setiap rumah tangga berbeda. Rumah tangga miskin ekstrem memerlukan perlindungan konsumsi lebih kuat sebelum menerima intervensi produktif. Rumah tangga rentan miskin yang sudah memiliki aktivitas ekonomi mungkin

lebih siap menerima dukungan akses pasar, tabungan, atau pembiayaan. Keluarga dengan anggota disabilitas mungkin memerlukan desain usaha dan pelatihan yang berbeda. Karena itu, data terpadu harus dipakai bukan hanya untuk menentukan siapa menerima bantuan, tetapi juga untuk memetakan jalur transisi yang paling realistis bagi setiap kelompok. ([Badan Pusat Statistik Indonesia](#))

Strategi kedua adalah menjadikan bantuan sosial reguler sebagai fondasi, bukan pesaing, bagi *graduation*. Banyak kegagalan program pemberdayaan terjadi karena rumah tangga didorong berusaha sebelum konsumsi dasarnya stabil. Pelajaran dari studi internasional menunjukkan bahwa dukungan konsumsi sementara merupakan salah satu komponen penting agar aset produktif tidak segera dijual atau dipakai untuk kebutuhan jangka pendek. Di Indonesia, ini berarti bantuan seperti PKH atau sembako pada fase tertentu justru harus dipandang sebagai bantalan agar proses penguatan ekonomi bisa berlangsung. *Graduation* yang baik adalah transisi bertahap, bukan "cut-off" administratif yang tiba-tiba. ([J-PAL](#))

Strategi ketiga adalah transfer aset atau modal produktif yang kontekstual. Aset tidak boleh dibagikan secara seragam. Di wilayah agraris, aset mungkin berupa ternak kecil, alat pengolahan pangan, benih unggul, irigasi mikro, atau peralatan pascapanen. Di wilayah perkotaan, aset bisa berupa alat jahit, freezer, gerobak usaha, perangkat digital, atau peralatan jasa. Yang menentukan bukan besar kecilnya bantuan semata, melainkan kesesuaian aset dengan pasar lokal, keterampilan penerima, dan siklus ekonomi wilayah. Dalam kasus PENA, ragam jenis usaha yang dipilih—pertanian, peternakan, perdagangan, kerajinan, dan jasa—menunjukkan perlunya fleksibilitas desain ini. ([Kementerian Koperasi dan UKM](#))

Strategi keempat adalah pelatihan yang terhubung dengan pendampingan intensif. Pelatihan satu kali jarang cukup. Rumah tangga miskin tidak hanya memerlukan pengetahuan teknis, tetapi juga dukungan untuk membangun

kebiasaan usaha: pencatatan sederhana, pengelolaan arus kas, pemisahan keuangan rumah tangga dan usaha, pengendalian kualitas, pelayanan pelanggan, hingga adaptasi terhadap kegagalan awal. Bukti dari pendekatan *graduation* menekankan bahwa coaching dan mentoring adalah komponen inti, bukan pelengkap. Dalam konteks Indonesia, pendamping lokal—baik pendamping sosial, penyuluh, fasilitator desa, maupun mitra komunitas—perlu ditingkatkan kapasitasnya dari sekadar administrator program menjadi *change agent* ekonomi keluarga. ([J-PAL](#))

Strategi kelima adalah inklusi keuangan yang realistis. Banyak rumah tangga miskin tidak bisa langsung "naik kelas" ke kredit formal. Yang lebih penting pada tahap awal adalah akses pada tabungan yang aman, transaksi digital sederhana, literasi keuangan, dan mekanisme dana darurat. J-PAL memasukkan akses tabungan sebagai salah satu elemen penting *graduation*. Di Indonesia, langkah ini dapat diperkuat melalui integrasi program dengan rekening sederhana, kelompok simpan pinjam yang sehat, koperasi yang diawasi baik, atau dompet digital yang aman dan murah. Tujuannya bukan memaksa rumah tangga berutang, tetapi membangun disiplin finansial dan ketahanan likuiditas. ([J-PAL](#))

Strategi keenam adalah menghubungkan program dengan pasar, bukan berhenti pada produksi. Banyak program pemberdayaan gagal karena terlalu fokus pada "membuat orang bisa produksi" tetapi lupa memastikan "siapa yang membeli". Maka, strategi *graduation* harus mencakup pemetaan rantai nilai lokal, kemitraan dengan BUMDes, koperasi, pengusaha lokal, platform digital, pengadaan pemerintah daerah, dan jaringan distribusi yang relevan. Untuk keluarga di daerah dengan akses pasar lemah, dukungan logistik, transportasi, dan agregasi produk bisa sama pentingnya dengan modal usaha itu sendiri. Perspektif ini sejalan dengan gagasan bahwa infrastruktur dasar dan pengembangan wilayah adalah bagian penting dari strategi penurunan kemiskinan. ([BPK Regulations](#))

Strategi ketujuh adalah sensitif gender dan inklusif terhadap disabilitas. Pendekatan netral sering justru bias terhadap mereka yang lebih kuat sejak awal. Perempuan miskin menghadapi keterbatasan waktu karena kerja pengasuhan; karena itu jadwal pelatihan, lokasi layanan, dan jenis usaha harus mempertimbangkan beban perawatan. Begitu pula penyandang disabilitas memerlukan aksesibilitas fisik, metode pendampingan yang sesuai, dan peluang usaha yang tidak diskriminatif. Bila hal-hal ini diabaikan, maka program *graduation* dapat tanpa sadar hanya mengangkat mereka yang memang lebih siap, sementara kelompok paling rapuh tetap tertinggal.

Strategi kedelapan adalah menjadikan perlindungan sosial adaptif sebagai kerangka operasional. Dokumen Kementerian Sosial menegaskan bahwa perlindungan sosial adaptif harus melindungi individu, keluarga, dan komunitas dari risiko siklus hidup sekaligus guncangan besar, dan tantangan utamanya adalah harmonisasi kebijakan, penguatan kapasitas, pengembangan mekanisme data darurat, serta integrasi lintas kementerian dan lembaga. Ini sangat penting bagi strategi *graduation*, karena rumah tangga yang baru mulai mandiri dapat kembali jatuh ketika terkena banjir, gagal panen, atau krisis harga. Karena itu, indikator keberhasilan *graduation* tidak cukup diukur dari "keluar dari daftar bansos", tetapi harus mencakup kemampuan bertahan terhadap guncangan tanpa jatuh lagi ke kemiskinan ekstrem.

Strategi kesembilan adalah mengukur hasil secara berjenjang. Program *graduation* memerlukan indikator yang lebih kaya daripada sekadar jumlah peserta lulus. Ukuran yang lebih bermakna mencakup stabilitas pendapatan selama beberapa musim, peningkatan konsumsi pangan bergizi, keberlanjutan tabungan, kehadiran sekolah anak, kepemilikan jaminan sosial, kualitas tempat tinggal, dan kemampuan bertahan dari guncangan. Pengukuran juga harus dilakukan setelah program berakhir, misalnya enam bulan, satu tahun, dan dua tahun kemudian. Bukti jangka panjang dari India menunjukkan bahwa dampak dapat bertahan hingga

sepuluh tahun; Indonesia perlu membangun budaya evaluasi yang mampu melihat keberlanjutan, bukan sekadar realisasi anggaran tahunan.

([American Economic Association](#))

Strategi kesepuluh adalah mengintegrasikan *graduation* dengan pembangunan ekonomi lokal. Kemandirian ekonomi tidak lahir di ruang hampa. Rumah tangga miskin akan lebih mudah bangkit jika desa atau kota tempat mereka tinggal juga tumbuh. Karena itu, strategi *graduation* harus dihubungkan dengan agenda pengembangan UMKM, ekonomi desa, hilirisasi komoditas lokal, pengadaan barang dan jasa pemerintah, pelatihan vokasi, dan penciptaan kerja layak. Di sinilah aspek manajerial dan kebijakan bertemu: *graduation* yang berhasil bukan hanya urusan Kementerian Sosial, melainkan urusan koordinasi lintas sektor.

([Perpustakaan Bappenas](#))

Narasi Kasus Ilustratif

Bayangkan sebuah keluarga di wilayah perdesaan Nusa Tenggara Timur. Sang ibu adalah penerima bantuan rutin, ayah bekerja serabutan secara musiman, dua anak masih sekolah, dan keluarga memiliki sebidang lahan kecil serta satu kandang kosong. Secara statistik mereka mungkin bukan lagi miskin ekstrem, tetapi sangat rentan: sekali musim kering lebih panjang, pendapatan hilang. Bila program hanya memberi bantuan pangan, keluarga bertahan bulan ini tetapi tetap rapuh musim depan. Namun bila bantuan itu dipadukan dengan transfer aset berupa ternak kecil yang cocok dengan lingkungan setempat, pelatihan pakan dan kesehatan ternak, tabungan kelompok, pendampingan bulanan, serta koneksi dengan pembeli lokal, maka bantuan berubah fungsi. Ia tidak lagi sekadar menutup kekurangan, tetapi mulai mengubah arsitektur nafkah keluarga. Anak-anak tetap sekolah karena konsumsi dasar aman, ibu memperoleh sumber pendapatan yang lebih teratur, dan keluarga perlahan membangun cadangan. Narasi seperti ini adalah logika praktis *graduation*: mengubah bantuan dari penopang pasif menjadi pengungkit aktif. Pola

semacam ini juga selaras dengan bukti bahwa paket multifaset lebih efektif daripada intervensi tunggal, serta dengan pengalaman PENA yang mengembangkan ragam usaha sesuai konteks lokal. ([Innovations for Poverty Action](#))

Tantangan Implementasi dan Catatan Kritis

Walaupun menjanjikan, strategi *graduation* bukan obat mujarab. Tantangan pertama adalah kapasitas pelaksanaan. Program ini relatif mahal dan padat pendampingan. Tanpa pendamping yang cukup, intervensi mudah berubah menjadi pembagian modal biasa. Tantangan kedua ialah masalah data dan koordinasi. Kementerian Sosial sendiri mencatat fragmentasi program dan kebutuhan integrasi data lintas lembaga dalam sistem perlindungan sosial adaptif. Jika data penerima, data risiko, dan data hasil tidak saling terhubung, jalur transisi dari bantuan ke kemandirian akan tersendat.

Tantangan ketiga ialah godaan administratif untuk mengukur keberhasilan secara terlalu cepat. Sering kali "graduasi" dipahami sebagai pengurangan jumlah penerima bantuan, padahal pengurangan angka belum tentu identik dengan peningkatan kesejahteraan yang tahan lama. Bila rumah tangga dikeluarkan dari bantuan sebelum sumber penghidupannya benar-benar stabil, program hanya memindahkan kerentanan dari daftar resmi ke kenyataan sehari-hari. Karena itu, keberhasilan harus diukur melalui daya tahan ekonomi, bukan semata status administratif. Pelajaran dari bukti internasional menunjukkan bahwa dampak berkelanjutan memerlukan waktu, urutan intervensi yang benar, dan dukungan yang tidak tergesa-gesa. ([American Economic Association](#))

Tantangan keempat adalah struktur ekonomi lokal yang kadang belum mendukung. Di daerah yang pasarnya sangat tipis, akses jalan buruk, atau harga komoditas sangat volatil, keberhasilan usaha mikro menjadi lebih sulit. Program *graduation* di daerah seperti itu tidak dapat hanya berfokus pada rumah tangga; ia harus dibarengi intervensi wilayah, infrastruktur, dan pengembangan pasar. Itulah sebabnya strategi penurunan kemiskinan

dalam perencanaan nasional perlu mengaitkan bantuan, pendapatan, dan infrastruktur dasar secara serempak. ([BPK Regulations](#))

Tantangan kelima berkaitan dengan keadilan sosial. Tidak semua rumah tangga miskin mampu atau harus diarahkan ke wirausaha. Sebagian lebih cocok masuk ke pekerjaan upahan, sebagian memerlukan perlindungan jangka panjang karena faktor usia, disabilitas berat, atau kebutuhan perawatan anggota keluarga. Karena itu, *graduation* harus dipahami sebagai salah satu jalur, bukan satu-satunya jalur. Negara tetap memerlukan bantuan sosial permanen atau jangka panjang bagi mereka yang secara objektif tidak mungkin dibebani target kemandirian ekonomi penuh. Dalam perspektif etis, kebijakan yang baik bukan memaksa semua orang "lulus", melainkan membantu setiap orang mencapai tingkat kesejahteraan paling layak sesuai kapasitas dan konteks hidupnya.

Penutup

Kemiskinan di Indonesia telah menurun, tetapi kerentanan sosial-ekonomi tetap luas. Besarnya kelompok rentan miskin, tingginya informalitas, deprivasi anak yang multidimensi, serta paparan terhadap guncangan ekonomi dan iklim menuntut kebijakan yang melampaui bantuan konsumtif semata. Pendekatan *graduation* menawarkan jalan tengah yang penting: bantuan sosial tetap dipertahankan sebagai fondasi perlindungan, namun diarahkan secara bertahap menjadi proses penguatan aset, kapasitas, tabungan, koneksi pasar, dan ketahanan rumah tangga. Bukti internasional menunjukkan bahwa pendekatan ini dapat berhasil, tetapi keberhasilannya mensyaratkan desain yang terintegrasi, pendampingan yang kuat, penargetan yang cermat, dan evaluasi yang sabar. ([J-PAL](#))

Bagi Indonesia, strategi *graduation* yang ideal adalah strategi yang menghubungkan perlindungan sosial adaptif, pemberdayaan ekonomi lokal, inklusi keuangan, dan pembangunan wilayah. Dengan demikian, "graduation" tidak dimaknai sebagai berhentinya bantuan, melainkan sebagai tumbuhnya kapasitas rumah tangga untuk hidup lebih mandiri,

lebih tahan terhadap guncangan, dan lebih mampu menjamin masa depan generasi berikutnya. Dalam arti inilah, *graduation* adalah jembatan dari belas kasih menuju kemampuan, dari perlindungan menuju produktivitas, dan dari bertahan hidup menuju martabat ekonomi yang lebih utuh.
([Perpustakaan Bappenas](#))

Glosarium

Adaptive social protection: sistem perlindungan sosial yang mampu bekerja dalam kondisi normal sekaligus menyesuaikan diri terhadap guncangan seperti bencana, krisis ekonomi, atau perubahan iklim.

Aset produktif: barang atau sumber daya yang dapat dipakai untuk menghasilkan pendapatan, seperti ternak, alat jahit, freezer, gerobak, atau peralatan produksi.

Bantuan sosial nonkontributif: bantuan yang diberikan negara tanpa kewajiban iuran dari penerima, biasanya untuk melindungi rumah tangga miskin dan rentan.

Deprivasi multidimensi: kekurangan yang dialami seseorang atau rumah tangga dalam beberapa aspek kehidupan sekaligus, misalnya pendidikan, kesehatan, sanitasi, dan standar hidup.

Garis kemiskinan: batas minimum pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan nonmakanan, yang dipakai untuk menentukan status miskin.

Graduation approach: pendekatan pengentasan kemiskinan yang terintegrasi dan bertahap, menggabungkan perlindungan konsumsi, aset produktif, pelatihan, pendampingan, inklusi keuangan, dan akses layanan dasar untuk mendorong kemandirian ekonomi.

Household resilience: kemampuan rumah tangga untuk bertahan, menyesuaikan diri, dan pulih dari guncangan ekonomi maupun non-ekonomi.

Inklusi keuangan: akses rumah tangga pada layanan keuangan yang aman, terjangkau, dan sesuai kebutuhan, seperti tabungan, pembayaran digital, atau kredit yang layak.

Kemiskinan ekstrem: kondisi ketika individu atau rumah tangga hidup jauh di bawah standar minimum kebutuhan dasar, baik menurut ukuran nasional maupun internasional.

Kelompok rentan: kelompok yang memiliki risiko lebih tinggi jatuh miskin atau tetap miskin karena posisi sosial-ekonominya rapuh, seperti pekerja informal, anak, lansia, perempuan miskin, penyandang disabilitas, dan pekerja migran.

Ketahanan pangan: keadaan ketika rumah tangga memiliki akses yang cukup, aman, dan stabil terhadap pangan bergizi.

Pendampingan: proses bimbingan intensif dan berkelanjutan kepada peserta program agar mampu menerapkan keterampilan, mengelola usaha, dan memecahkan masalah.

Pekerjaan informal: pekerjaan yang umumnya tidak dilindungi kontrak formal, jaminan sosial, atau standar kerja layak yang memadai.

Rentan miskin: kelompok penduduk yang berada sedikit di atas garis kemiskinan dan mudah kembali miskin bila terkena guncangan.

Transmisi kemiskinan antargenerasi: proses ketika kemiskinan orang tua menurunkan peluang hidup anak sehingga kemiskinan berulang dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Daftar Pustaka (APA 7)

Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Parienté, W., Shapiro, J., Thuysbaert, B., & Udry, C. (2015). *A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries*. *Science*, 348(6236), 1260799. <https://doi.org/10.1126/science.1260799>

Banerjee, A., Duflo, E., & Sharma, G. (2021). Long-term effects of the Targeting the Ultra Poor program. *American Economic Review: Insights*, 3(4), 471–486. <https://doi.org/10.1257/aeri.20200667>

Badan Pusat Statistik. (2025, May 2). *Memahami perbedaan angka kemiskinan versi Bank Dunia dan BPS*. BPS.

Badan Pusat Statistik. (2025, July 25). *Persentase penduduk miskin Maret 2025 turun menjadi 8,47 persen*. BPS.

Badan Pusat Statistik. (2025, July 25). *Tingkat kemiskinan kembali menurun*. BPS.

Badan Pusat Statistik. (2026, February 5). *Persentase penduduk miskin September 2025 turun menjadi 8,25 persen*. BPS.

Bappenas. (2025). *RPJMN Tahun 2025–2029 (ringkasan)*. Kementerian PPN/Bappenas.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. (2024, May 9). *Kemenko PMK dukung graduasi penerima bantuan sosial melalui Program PENA*. Kemenko PMK.

Jameel Poverty Action Lab. (2026). *A path to prosperity for the most vulnerable families*. J-PAL.

Innovations for Poverty Action. (2015). *A multifaceted program causes lasting progress for the very poor*. IPA.

International Labour Organization. (2025). *Decent Work Country Programme for Indonesia 2020–2025*. ILO.

Rudy C Tarumingkeng: Kemiskinan dan kelompok rentan - strategi "graduation" dari bantuan menuju kemandirian ekonomi

ILOSTAT. (2025). *Indonesia country profile*. International Labour Organization.

UNDP Human Development Report Office. (2025). *Multidimensional Poverty Index 2025: Indonesia briefing note*. UNDP.

UNICEF Indonesia, Bappenas, & BPS. (2025). *Multidimensional child rights deprivation analysis in Indonesia*. UNICEF Indonesia.

World Bank. (2025, June 13). *The World Bank's updated global poverty lines: Indonesia*. World Bank.

World Bank. (2025). *Adaptive social protection, human capital and climate change: Identifying policy priorities for Indonesia*. World Bank.

World Health Organization. (2011). *World report on disability*. WHO.

World Health Organization. (2023, March 7). *Disability and health*. WHO.

Copilot for this article: ChatGPT 5.4. Thinking (2026). Access date: 28 March 2026. Author's account ([Rudy C Tarumingkeng](#))

<https://chatgpt.com/c/69c767f3-8c64-8399-9a8d-db752154b2cb>