



BADAN KEBIJAKAN FISKAL

KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA



untuk setiap anak

RINGKASAN KEBIJAKAN

DAMPAK COVID-19 TERHADAP KEMISKINAN DAN MOBILITAS ANAK DI INDONESIA



Ucapan terima kasih:

Analisis ini adalah hasil kerja sama antara Badan Kebijakan Fiskal (Hidayat Amir dan Ali Moechtar) dengan UNICEF Indonesia. Badan Kebijakan Fiskal mendukung dalam analisis data dan pengembangan metodologi. Pakar program di UNICEF memberikan panduan dan dukungan selama persiapan dan pengembangan laporan. Laporan ini disiapkan oleh tim dari Development Pathways yaitu Tareq Abuelhaj dan Bjorn Gelders.

Daftar isi

1. PENDAHULUAN	3
2. DAMPAK TERHADAP UKURAN KEMISKINAN STATIS	5
3. DAMPAK TERHADAP DINAMIKA DAN MOBILITAS KEMISKINAN	9
4. KESIMPULAN	12



Pesan utama



Guncangan ekonomi karena pandemi COVID-19 berdampak pada masyarakat Indonesia dari segala usia, tetapi **anak-anak dan remaja terkena dampak secara tidak proporsional** akibat dari **penurunan pendapatan rumah tangga dan ketidakmampuan untuk meningkatkan status ekonomi mereka.**



Perlindungan sosial tanggap darurat COVID-19 yang dikeluarkan oleh pemerintah berpotensi mengurangi dampak pandemi terhadap kemiskinan anak pada 2020, menurunkan tingkat kemiskinan dan kerentanan anak di bawah proyeksi sebelum pandemi.



Akan tetapi, angka kemiskinan anak akan meningkat tajam pada tahun 2021 - dengan estimasi sebanyak 2,1 juta anak - jika bantuan darurat tersebut ditarik kembali.



Investasi dalam perlindungan sosial - yang cakupan dan nilai transfernya diperluas - harus dipertahankan selama tahun 2021 untuk mengurangi dampak krisis akibat COVID-19 yang masih berlangsung terhadap kemiskinan anak.





1

Pendahuluan

Pandemi COVID-19 dan tindakan untuk mencegah penyebarannya menimbulkan kontraksi ekonomi dunia yang parah. *International Monetary Fund* memproyeksikan bahwa ekonomi global akan menyusut sekitar 4,4 persen pada tahun 2020 – resesi terparah sejak Perang Dunia Kedua¹. Krisis berdampak signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia dan upaya penanggulangan kemiskinan. Produk domestik bruto Indonesia dipastikan mengalami kontraksi sebesar 1,1 persen pada tahun 2020 – turun drastis dari proyeksi pertumbuhan sebelum pandemi sebesar 5,3 persen – menyebabkan hilangnya pekerjaan dan pendapatan masyarakat secara luas². Untuk menghindari skenario terburuk ini, Pemerintah Indonesia telah menerapkan paket stimulus fiskal darurat dan untuk sementara memperluas program bantuan sosial demi membantu keluarga berpenghasilan rendah selama krisis.

Pandemi ini telah memberikan berbagai dampak negatif langsung terhadap anak-anak: penyakit atau kematian anak atau keluarga, putus sekolah, berkurangnya akses terhadap layanan kesehatan dan layanan sosial lain dan sebagainya. Akan tetapi, anak-anak juga merasakan beratnya dampak kehilangan pekerjaan dan penurunan pendapatan secara drastis yang dialami rumah tangga mereka.

Ringkasan kebijakan ini membahas dampak guncangan ekonomi akibat COVID-19 terhadap kemiskinan anak dan keberhasilan program perlindungan sosial guna mengurangi dampak tersebut. Dampak guncangan akibat pandemi diukur dengan perbandingan “*with-without*” (dengan-tanpa); yaitu, perbedaan kesejahteraan anak dalam tiga skenario.

- ➔ **No COVID-19:** Skenario *baseline* berdasarkan proyeksi jalur pertumbuhan ekonomi dan lapangan pekerjaan sebelum pandemi.
- ➔ **COVID-19:** Skenario yang memperhitungkan penurunan produksi dalam negeri dan perubahan pada lapangan pekerjaan di bidang pertanian, industri dan jasa akibat COVID-19, menggunakan proyeksi terbaru yang tersedia.

- ➔ **COVID-19 & tindakan mitigasi perlindungan sosial (COVID-19 & SP):** Skenario yang memperhitungkan adanya pandemi dan peningkatan cakupan serta nilai bantuan transfer tunai dari lima skema perlindungan sosial yang mencakup sebagian besar dari rencana tanggap darurat pemerintah.

Analisis dilakukan dengan menggunakan model mikrosimulasi dinamis yang dirancang untuk memperkirakan indikator Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, dengan menggunakan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) dan proyeksi makro ekonomi dari Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan³. Pengukuran konsumsi per kapita digunakan untuk menghitung angka kemiskinan dan status ekonomi⁴.

Dari lima program yang tercantum di bawah ini, program pertama dijadwalkan berakhir pada Desember 2020 dan tiga program terakhir dilaksanakan sebagai bagian dari tanggap darurat sementara. Diperkirakan hanya bantuan pangan yang akan berlanjut setelah Desember – hingga April 2021.

Kotak 1: Respons perlindungan sosial Indonesia terhadap krisis ekonomi akibat COVID-19⁵



Program Keluarga Harapan (PKH, bantuan transfer tunai bersyarat): Cakupan program diperluas dari 9,2 juta menjadi 10 juta keluarga dalam registrasi sosial dan nilai bantuan naik sebesar 25 persen hingga Desember 2020.



Kartu Sembako (bantuan pangan): Cakupan program diperluas dari 15,6 juta menjadi 20 juta keluarga dalam registrasi sosial dan nilai bantuan meningkat sebesar 33 persen hingga April 2021.



Sembako Jabodetabek (bantuan pangan): Skema baru bantuan sementara di wilayah Jabodetabek yang mencakup 1,9 juta rumah tangga tidak terdaftar dalam program lain dari April hingga Desember 2020.



BLT Non-Jabodetabek (*unconditional cash transfer*): Skema baru bantuan sementara di luar wilayah Jabodetabek yang mencakup 9 juta rumah tangga dalam registrasi sosial yang tidak terdaftar dalam program lain dari bulan April hingga Desember 2020.



BLT Dana Desa (*unconditional cash transfer*): Skema baru bantuan sementara (didanai oleh realokasi sumber daya dari Dana Desa) untuk wilayah pedesaan, mencakup 11 juta rumah tangga dari bulan April hingga Desember 2020.

2

Dampak terhadap ukuran kemiskinan statis



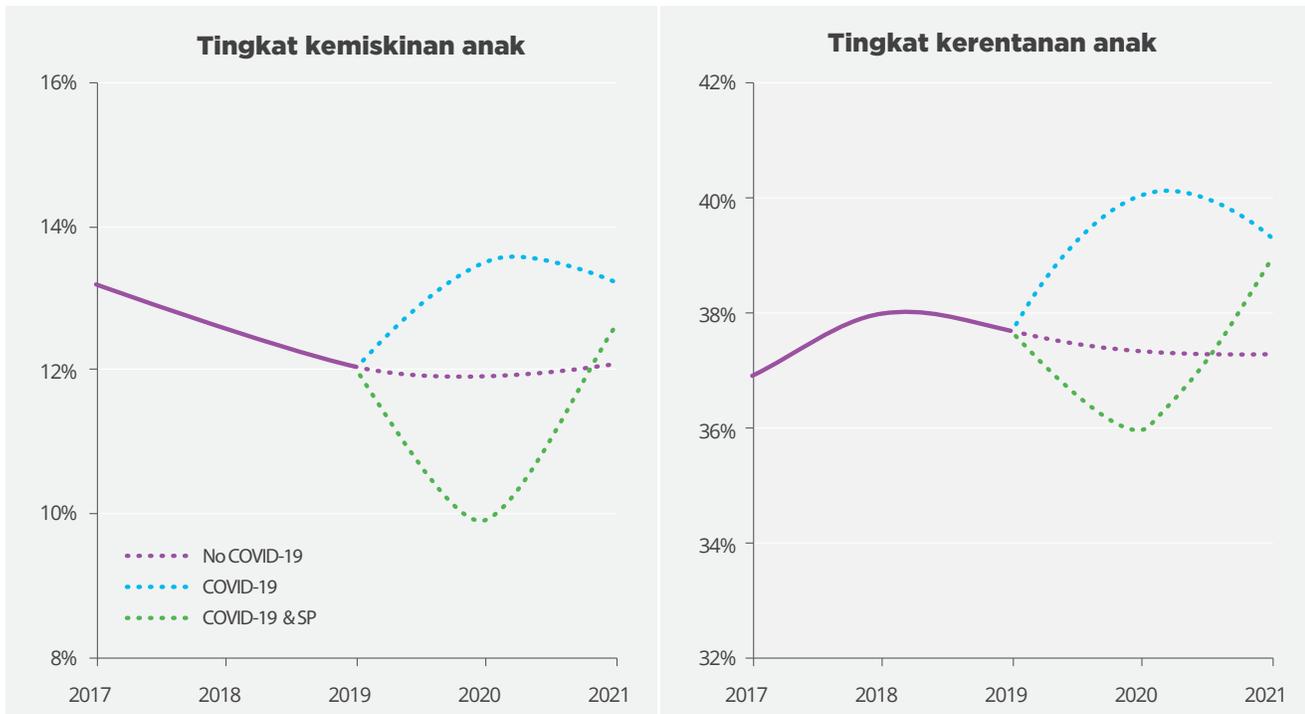
©UNICEF/UN0353561/ljazah

Tanpa paket Bantuan Darurat Pemerintah yang diimplementasikan secara penuh, guncangan ekonomi akibat COVID-19 akan meningkatkan kemiskinan anak secara signifikan pada tahun 2020. Dengan skenario COVID-19, 13,5 persen anak akan hidup di bawah garis kemiskinan, 1,3 juta lebih banyak dari estimasi sebesar 11,9 persen berdasarkan skenario *baseline* Tanpa COVID-19 (lihat Gambar 1). Tingkat kerentanan anak – didefinisikan sebagai anak yang hidup tepat di atas garis kemiskinan tetapi kurang dari 1,5 kali garis kemiskinan – juga telah meningkat. Guncangan ekonomi akibat COVID-19 dapat meningkatkan jumlah absolut anak rentan sebesar 2 juta melebihi skenario *baseline*.

Penurunan ekonomi memengaruhi masyarakat dari segala usia, namun dengan tingkatan keparahan yang berbeda. Tanpa perluasan sementara pada sistem perlindungan sosial, tingkat kemiskinan rata-rata akan meningkat hampir 14 persen untuk anak, 17 persen untuk penduduk usia kerja dan 8 persen untuk lansia (Gambar 2). Namun, secara absolut, anak-anak dan remaja akan terkena dampak yang tidak proporsional karena jumlah mereka yang besar. Anak berusia di bawah 18 tahun merepresentasikan sekitar 33 persen populasi Indonesia, tetapi juga merepresentasikan hampir 40 persen jumlah tambahan masyarakat yang masuk kategori miskin pada tahun 2020 akibat pandemi.

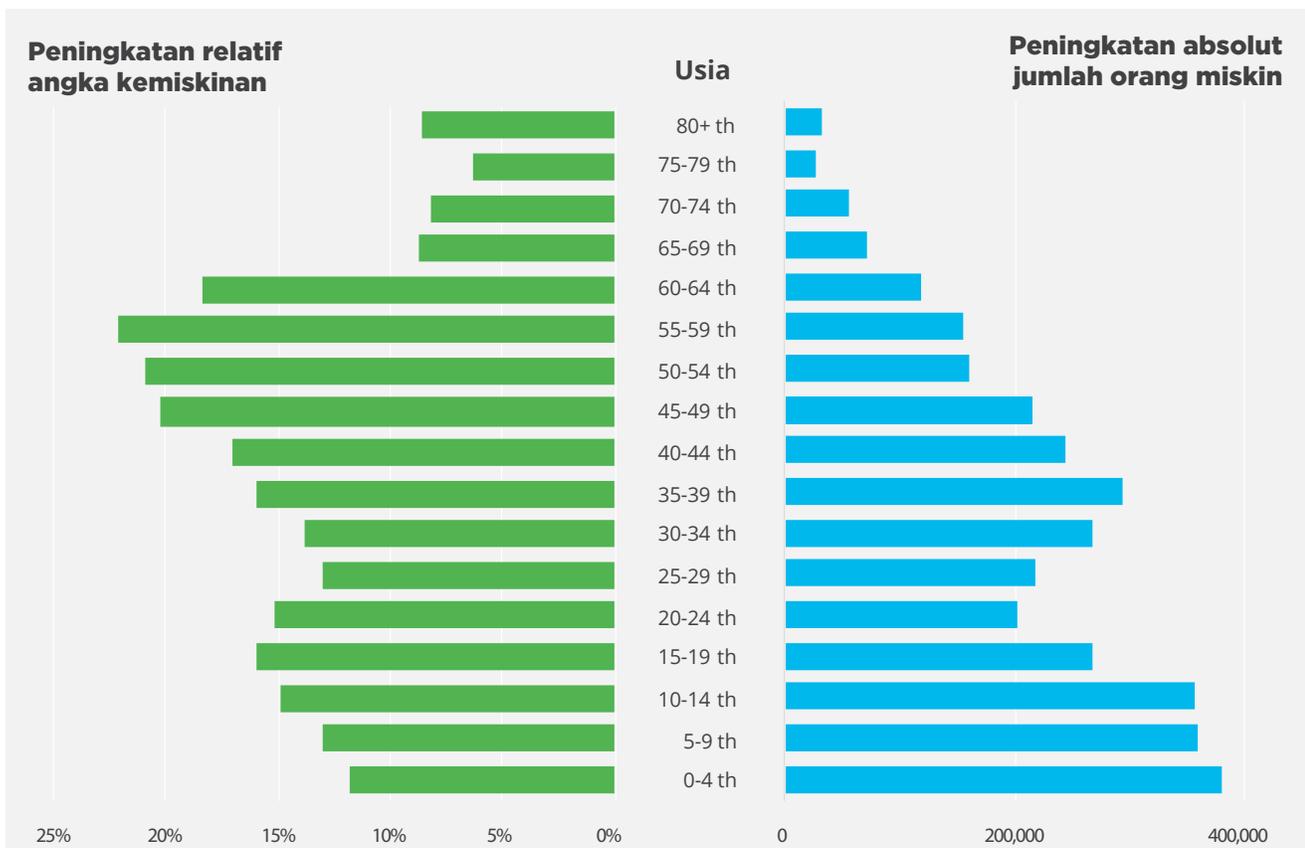
GAMBAR 1 Kemiskinan dan kerentanan anak meningkat akibat pandemi, tetapi paket Bantuan Darurat Pemerintah berpotensi untuk mengimbangi peningkatannya selama 2020.

Persentase anak yang hidup di bawah garis kemiskinan dan kerentanan nasional, berdasarkan skenario, 2017-2021



GAMBAR 2 Penurunan ekonomi memengaruhi masyarakat dari segala usia, tetapi anak dan remaja terdampak secara tidak proporsional karena jumlah mereka yang besar.

Peningkatan relatif dan absolut jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional akibat COVID-19 tanpa bantuan darurat, berdasarkan kelompok umur, 2020





©UNICEF/UNI374521/Ijazah

Respons sigap pemerintah menghadapi krisis COVID-19 meningkatkan pengeluaran tahunan untuk program perlindungan sosial lebih dari dua kali lipat. Sekitar 800.000 keluarga baru terdaftar dalam skema bantuan transfer tunai bersyarat PKH pada tahun 2020 – hingga mencakup 10 juta keluarga – dan nilai bantuan transfer tunai untuk sementara meningkat sebesar 25 persen, hingga Desember 2020. Cakupan program bantuan pangan nontunai Kartu Sembako diperluas dari 15,6 juta menjadi 20 juta rumah tangga dan jumlah transfer tunai ditingkatkan hingga sepertiganya. Selain itu, tiga program baru sementara diperkenalkan untuk memberikan bantuan kepada sekitar 22 juta rumah tangga yang tidak tercakup oleh skema yang ada, hingga Desember 2020 (lihat Kotak 1).

Jika dilaksanakan sepenuhnya, program tanggap darurat Indonesia untuk COVID-19 berpotensi untuk mengurangi dampak pandemi terhadap kemiskinan pada tahun 2020. Hasil simulasi menunjukkan bahwa rata-rata tingkat kemiskinan anak akan turun menjadi 10 persen, jauh di bawah perkiraan *baseline* sebesar 11,9 persen dan angka 13,5 persen yang diproyeksikan dalam skenario COVID-19 *tanpa* tindakan mitigasi (lihat Gambar 1). Hal ini berarti bahwa jumlah anak yang hidup di bawah garis kemiskinan nasional dapat berkurang 2,8

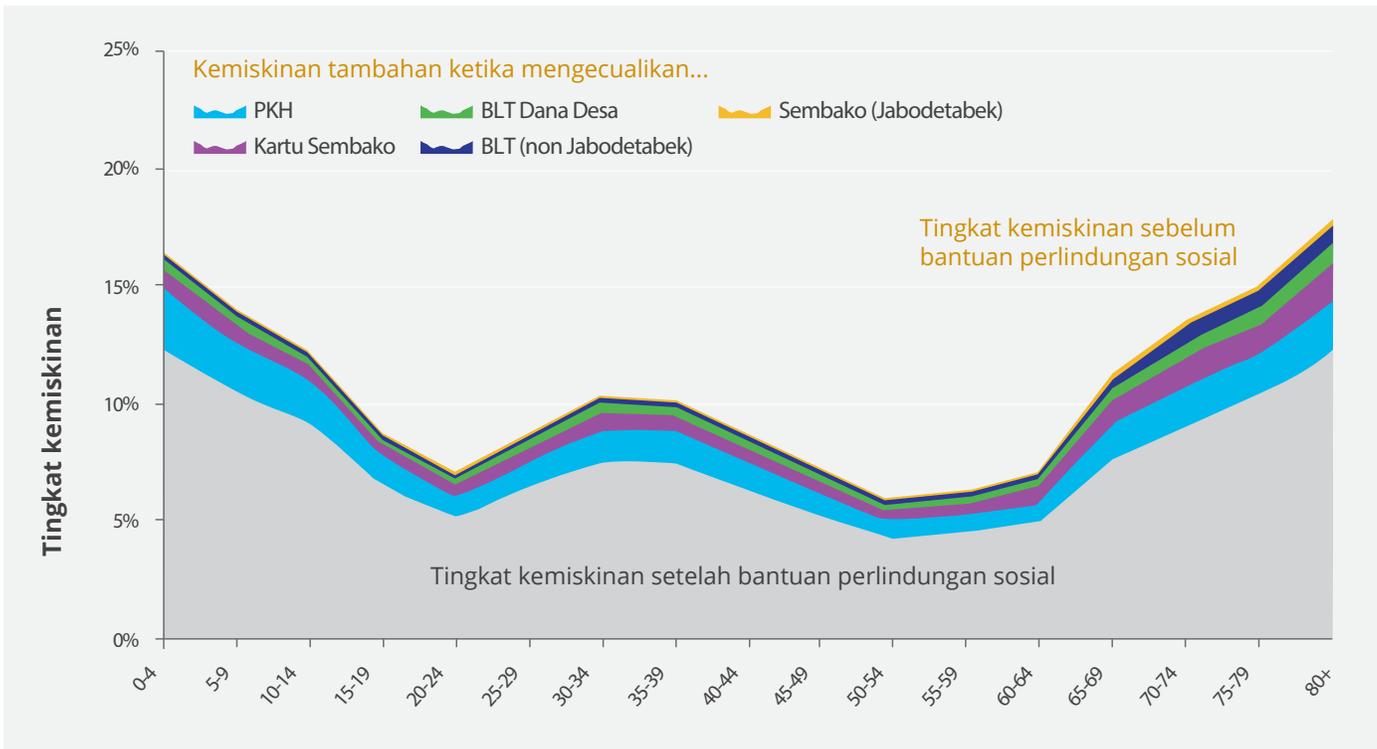
juta – berbeda dengan skenario COVID-19 *tanpa* tindakan darurat. Penurunan ini sebagian besar disebabkan oleh PKH (lihat Gambar 3). Selain itu, proporsi anak-anak yang berisiko tinggi mengalami kemiskinan dapat turun menjadi 36 persen, dibandingkan dengan 40 persen dalam skenario COVID-19 *tanpa* bantuan darurat.

Namun, jika tindakan darurat ditarik kembali pada tahun 2021, kemiskinan anak akan meningkat tajam – hingga melebihi proyeksi sebelum pandemi. Penarikan ini akan berdampak pada peningkatan angka kemiskinan anak hingga 12,6 persen, seperti pada tahun 2018, sementara kerentanan anak akan meningkat hingga 38,9 persen. Selain itu, pertumbuhan ekonomi akan lebih banyak menguntungkan mereka yang berada di desil kesejahteraan yang lebih tinggi. Badan Kebijakan Fiskal memproyeksikan pemulihan ekonomi pada tahun 2021 akan didorong oleh sektor jasa dan- pada tingkat yang lebih rendah-manufaktur sementara pertumbuhan di sektor pertanian kemungkinan besar akan tetap stabil. Namun, proyeksi ini tetap bergantung pada perkembangan pandemi COVID-19 selama 2021.

70 persen rumah tangga akan mengalami penurunan kesejahteraan bersih antara tahun 2020 hingga 2021 jika cakupan perlindungan sosial nasional turun ke tingkat sebelum pandemi (lihat Gambar 4).

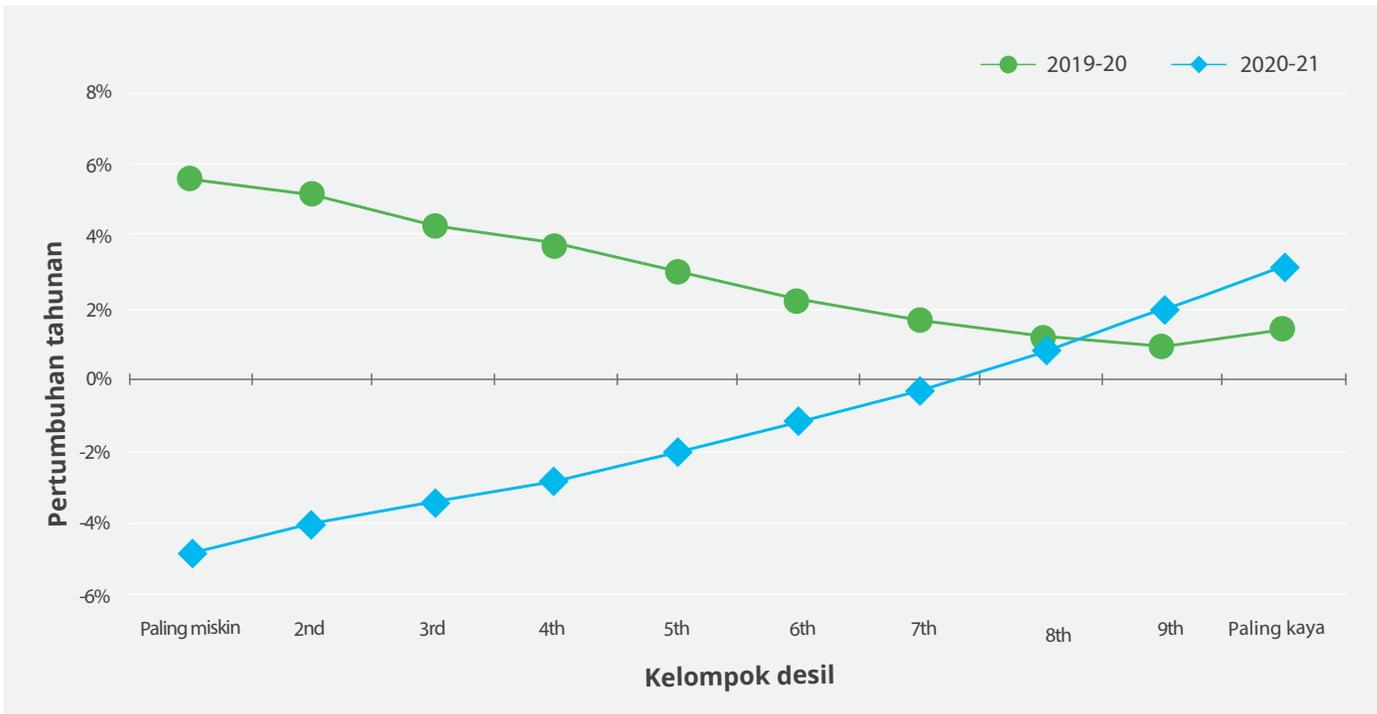
GAMBAR 3 PKH memberikan dampak terbesar terhadap penurunan kemiskinan anak, terlebih terkait kriteria spesifik yang menysar anak.

Persentase penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan nasional pada tahun 2020, sebelum dan sesudah menerima bantuan perlindungan sosial, berdasarkan kelompok umur



GAMBAR 4 Lebih dari tiga perempat rumah tangga akan bertambah miskin apabila paket Bantuan Darurat Pemerintah tidak dilanjutkan selama 2021.

Pertumbuhan tahunan konsumsi rata-rata per kapita, berdasarkan tingkat kesejahteraan (2019-20 dan 2020-2)



3

Dampak terhadap dinamika dan mobilitas kemiskinan

Kemiskinan tidak bersifat statis dan permanen, tetapi dinamis dan berkembang.

Statistik agregat yang disajikan di atas tidak memperlihatkan mobilitas ekonomi, baik ke dalam dan ke luar dari kemiskinan dan antar kelas ekonomi. Pendapatan dan konsumsi rumah tangga dari satu periode ke periode lainnya dapat berubah-ubah karena peristiwa demografis (seperti kelahiran, kematian, pernikahan, dan perceraian) atau peristiwa ekonomi, seperti kehilangan pekerjaan dan perubahan upah. Penelitian sebelumnya berdasarkan survei panel (longitudinal) menunjukkan bahwa keluarga Indonesia mengalami mobilitas yang signifikan⁶. Misalnya, meskipun angka kemiskinan resmi anak pada tahun 2016 adalah 13 persen, dua kali lipat dari jumlah anak tersebut (26 persen) pernah berada di bawah garis kemiskinan nasional setidaknya satu tahun selama periode lima tahun sebelumnya. Akibatnya, komposisi kelompok anak di setiap kelas ekonomi terus berubah karena sebagian keluarga beranjak naik ke atas garis kemiskinan, sementara sebagian lainnya turun kesejahteraannya hingga di bawah garis kemiskinann.

Dari perspektif multitalahun, guncangan ekonomi akibat COVID-19 akan meningkatkan prevalensi kemiskinan anak sementara, bahkan dengan adanya program perlindungan sosial darurat.

Berdasarkan proyeksi prapandemi, diperkirakan 15,3 persen anak-anak akan berada di bawah garis kemiskinan nasional satu tahun atau lebih selama periode tiga tahun 2019-2021. Lebih dari separuhnya (56 persen) akan tetap miskin dan tetap berada di bawah garis kemiskinan selama periode tiga tahun tersebut, sementara yang lainnya akan mengalami kemiskinan selama satu atau dua tahun di periode tersebut.



©UNICEF/UNI306658/ljazah



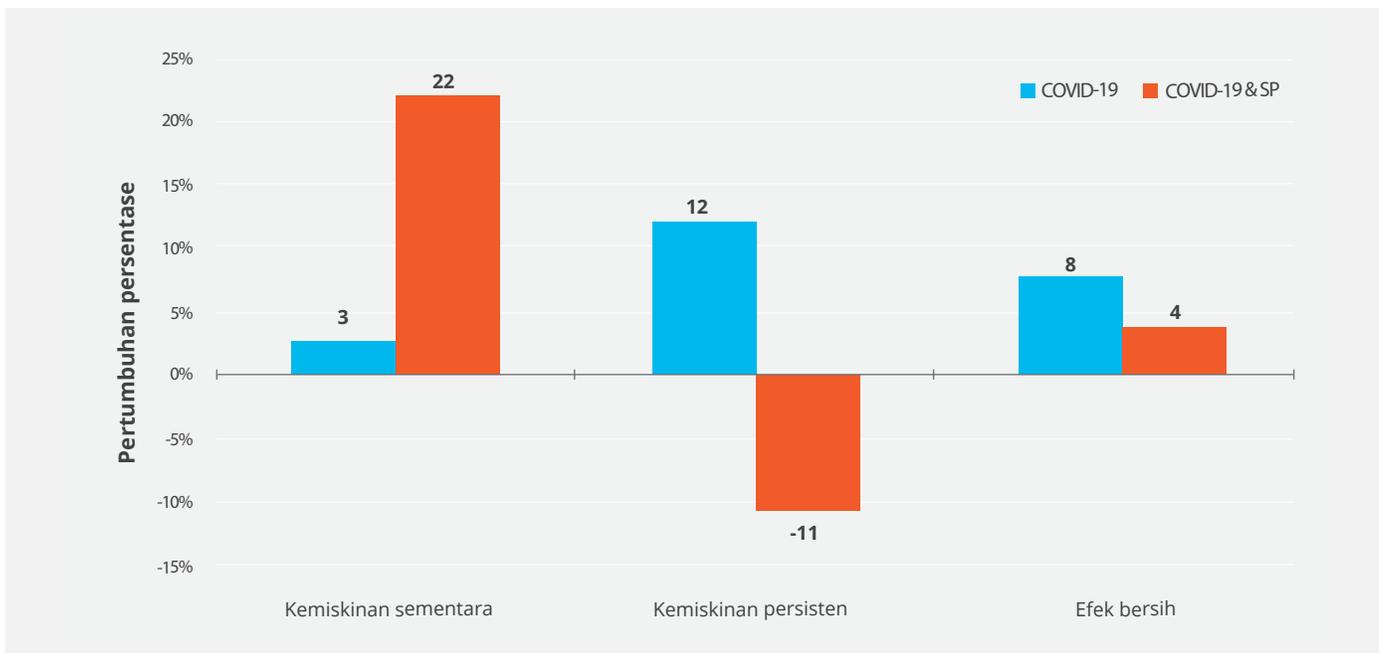
©UNICEF/UN0380399/Bea

Hasil simulasi menunjukkan bahwa guncangan ekonomi akibat COVID-19 akan meningkatkan proporsi anak yang mengalami setidaknya satu periode kemiskinan menjadi 16,6 persen, atau lebih sedikit (15,9 persen) setelah memperhitungkan paket tanggap darurat.

Akibatnya, tingkat kemiskinan anak antarwaktu secara keseluruhan akan meningkat setidaknya 4 persen (lihat Gambar 5), menyebabkan 500.000 anak lainnya berada di bawah garis kemiskinan selama beberapa periode dari 2019 hingga 2021.

GAMBAR 5 Bahkan ketika memperhitungkan paket Bantuan Darurat Pemerintah selama 2020, kemiskinan anak akut akan meningkat sementara kemiskinan anak kronis akan menurun.

Perubahan persentase prevalensi kemiskinan anak sementara dan persisten selama periode 2019-2021 karena krisis ekonomi akibat COVID-19, berdasarkan skenario



Program perlindungan sosial darurat mengurangi kemiskinan anak kronis tetapi tidak mencegah kemiskinan anak sementara yang meningkat tajam sebesar 22%. Salah satu alasannya adalah pendorong konsumsi sementara akan menghilang ketika skema bantuan sosial dihentikan. Salah satu alasannya adalah peningkatan konsumsi sementara akan mereda pada tahun 2021 ketika perluasan skema bantuan sosial dihentikan. Alasan lainnya karena mekanisme penargetan yang digunakan untuk program tanggap darurat pada masa COVID-19 tidak dapat menjangkau anak miskin atau anak rentan 'baru'. **Program-program bantuan sosial tersebut menargetkan rumah tangga yang berada pada kelompok 40 persen kesejahteraan terendah, menggunakan data dari DTKS yang dikembangkan beberapa tahun sebelum dimulainya pandemi.**

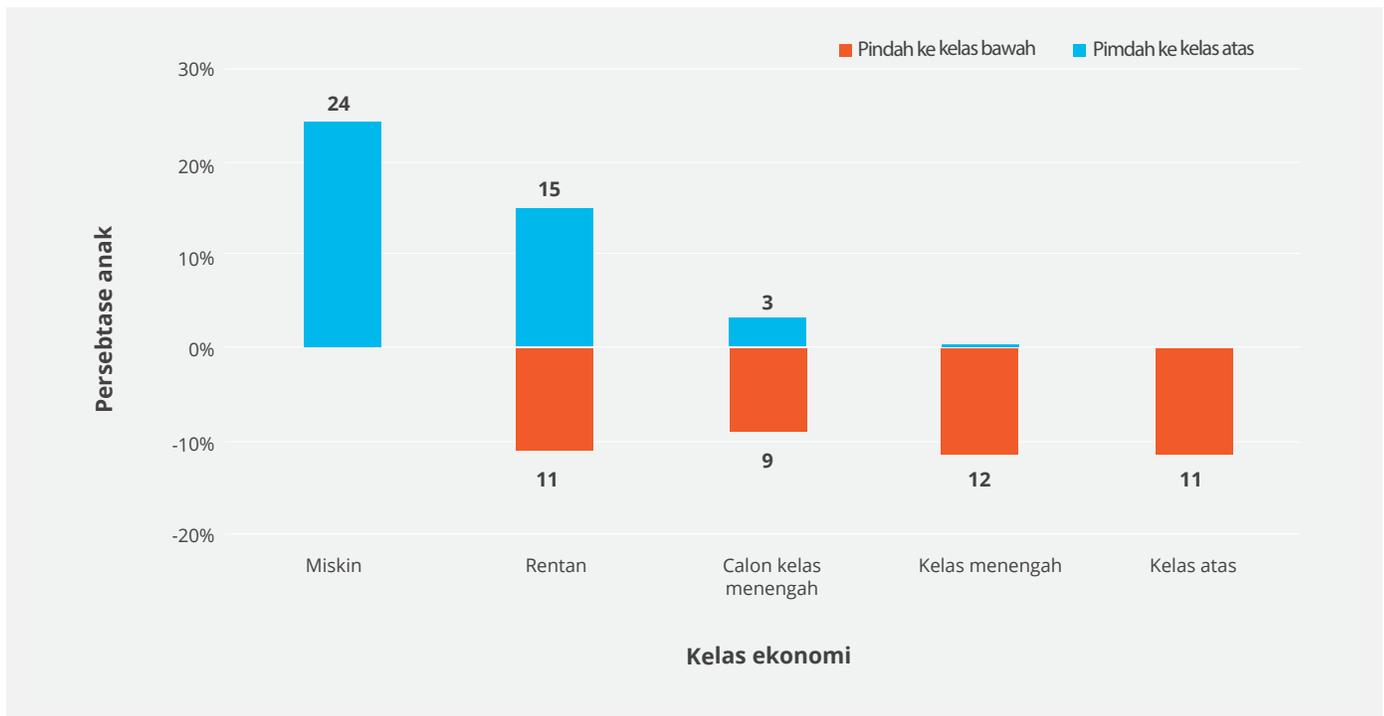
Penggunaan basis data 'statis' untuk penargetan setidaknya menghadirkan dua tantangan. Pertama, peringkat kesejahteraan sebagian besar rumah tangga akan berubah karena peristiwa demografis atau pasar tenaga kerja yang terjadi setelah data registrasi sosial dikumpulkan. Kedua, dampak krisis COVID-19 telah

dirasakan oleh seluruh masyarakat, dan mendorong rumah tangga yang lebih mampu menjadi kelompok miskin atau rentan. Dengan demikian, langkah-langkah perlindungan sosial saat ini tidak mewakili 'kelompok anak yang berada pada kategori miskin atau rentan pada tahun 2020 karena mereka tidak terdaftar dalam basis data DTKS.

Guncangan akibat pandemi COVID-19 mengurangi mobilitas ke atas anak dalam status ekonomi. Gambar 6 mengilustrasikan sejauh mana perpindahan antar kelas ekonomi anak selama periode 2019 hingga 2021 dalam skenario COVID-19 & SP. Hal ini menunjukkan bahwa 24 persen anak miskin dan 15 persen anak rentan akan mengalami mobilitas ke atas sedangkan status 9 persen hingga 12 persen anak yang masuk kategori rentan atau kelas menengah pada tahun 2019 akan menurun pada tahun 2021. Jika dibandingkan dengan skenario *baseline*, simulasi menunjukkan bahwa dampak ekonomi dari krisis COVID-19 akan mengakibatkan penurunan mobilitas keatas sebesar 18 persen dan peningkatan mobilitas ke bawah sebesar 16 persen untuk anak Indonesia.

GAMBAR 6 Anak miskin dan rentan merasakan manfaat dari paket Bantuan Darurat Pemerintah, namun anak dari kelompok yang lebih sejahtera yang terkecualikan dari program bantuan status ekonominya cenderung memburuk.

Simulasi persentase anak yang status ekonominya bergeser antara tahun 2019 dan 2021, dalam skenario COVID-19 & SP



4

Kesimpulan



Meskipun pandemi COVID-19 di Indonesia memengaruhi pendapatan dan kesejahteraan kelompok tua dan muda, anak-anak dan remaja terdampak secara tidak proporsional oleh kerugian material dan penurunan mobilitas sosial. Meskipun demikian, program tanggap darurat perlindungan sosial pemerintah cukup kuat dan tampak efektif mengurangi dampak pandemi terhadap kemiskinan pada tahun 2020, menurunkan tingkat kemiskinan dan kerentanan anak hingga di bawah kondisi prapandemi.

Akan tetapi, angka kemiskinan anak akan meningkat tajam pada tahun 2021 – dengan estimasi 2,1 juta – jika program bantuan darurat ditarik kembali seperti yang direncanakan. Dalam skenario ini, sebagian besar masyarakat Indonesia akan mengalami kehilangan kesejahteraan bersih antara tahun 2020 dan 2021, terutama rumah tangga berpenghasilan rendah dan mereka yang berada di wilayah pedesaan. Secara keseluruhan, prevalensi kemiskinan anak antarwaktu akan meningkat sebesar 4 persen. Tanpa keberlanjutan tindakan darurat, Indonesia berisiko kehilangan beberapa tahun kemajuan dalam upaya untuk mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan.

Berdasarkan analisis dan proyeksi yang dijelaskan di atas, **direkomendasikan agar pemerintah mempertimbangkan untuk tetap menjalankan program perluasan perlindungan sosial** – khususnya PKH dan Kartu Sembako – untuk membantu mengurangi kemiskinan dan kerentanan anak pada tahun 2021 dan seterusnya.

Mempertimbangkan Pendekatan alternatif untuk penargetan berdasarkan data registrasi sosial mungkin juga diperlukan, untuk menanggapi sifat dinamis pendapatan dan kesejahteraan rumah tangga dengan lebih baik dan memastikan bahwa mereka yang menjadi miskin dan rentan karena COVID-19 tidak menjadi orang miskin kronis di masa mendatang. Misalnya, negara dapat mempertimbangkan untuk memperkenalkan sistem *on-demand* yang memungkinkan keluarga yang membutuhkan dukungan untuk mengajukan bantuan sosial.

Terakhir, penting untuk **terus memantau risiko peningkatan ketimpangan** karena kurangnya pemulihan ekonomi secara luas, yang berpotensi memperlebar kesenjangan sosial dan ekonomi dalam jangka menengah dan panjang.

Rekomendasi utama

- ➔ **Mempertahankan peningkatan cakupan dan nilai transfer tunai program bantuan sosial setelah tahun 2020, terutama PKH dan Kartu Sembako, untuk terus mengurangi dampak COVID-19 pada anak.**
- ➔ **Pengurangan kembali cakupan bantuan sosial yang sudah diperluas secara terencana, bertahap, dan berbasis data lebih baik daripada dihentikan secara tiba-tiba.**

- ➔ **Memantau dengan cermat dan bersiap untuk menghadapi kemungkinan meningkatnya ketimpangan dan melebarnya kesenjangan dalam capaian sosial-ekonomi.**
- ➔ **Menginvestasikan upaya dan sumber daya untuk mencegah “orang miskin baru” akibat COVID-19 menjadi “orang miskin kronis” di masa mendatang.**
- ➔ **Mengeksplorasi mekanisme penargetan alternatif selama krisis**

Catatan akhir

¹ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: A Long and Difficult Ascent*, IMF, Washington, DC, Oktober 2020.

² Data dari Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan Republik Indonesia, September 2020.

³ Lihat: UNICEF Indonesia, *Achieving SDGs for Children by 2030: Drivers of Progress*, Jakarta, BAPPENAS dan UNICEF Indonesia, 2020; dan UNICEF Indonesia, *Impact of COVID-19 on children in Indonesia: Technical report*, UNICEF Indonesia, Jakarta, 2020.

⁴ Definisi status ekonomi di artikel ini adalah sebagai berikut: "Kerentanan" mengacu kepada mereka yang hidup di antara garis kemiskinan dan kurang dari 1,5 kali garis kemiskinan. Kelas "calon menengah" terdiri dari mereka yang berada di antara 1,5 kali garis kemiskinan dan di bawah 3,5 kali garis kemiskinan. Kelas "menengah" adalah mereka yang berada di antara 3,5 kali garis kemiskinan dan di bawah 17 kali garis kemiskinan dan kelas "atas" terdiri dari mereka yang pendapatannya setidaknya 17 kali lebih tinggi daripada garis kemiskinan.

⁵ Selain lima program tersebut, Pemerintah Indonesia juga mengeluarkan beberapa program perlindungan sosial seperti subsidi gaji, bantuan untuk UMKM, diskon tagihan listrik, dan bantuan akses internet. Akan tetapi, untuk penyederhanaan, program-program tersebut tidak ditambahkan dalam analisis.

⁶ UNICEF Indonesia, *Children in Indonesia: An analysis of poverty, mobility, and multidimensional deprivation*, Jakarta, UNICEF Indonesia, 2017.



UNICEF Indonesia

📍 World Trade Centre 2, 22nd Floor
Jl. Jend. Sudirman Kav. 31,
Jakarta 12920, Indonesia

☎ +62 21 5091 6100

🌐 www.unicef.org/indonesia

Badan Kebijakan Fiskal

📍 Kompleks Kementerian Keuangan
R.M. Notohamiprodjo Building
Jl. Dr. Wahidin Raya No.1
10710 Jakarta

☎ +62 21 34833486

🌐 www.fiskal.kemenkeu.go.id