KAJIAN KARAKTERISTIK KEMISKINAN KOTA SURAKARTA

Identifikasi Karakteristik, Faktor Determinan, dan Pemetaan Wilayah Kemiskinan sebagai Dasar penajaman Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan yang Tepat Sasaran



Disusun Oleh:
BRIDA KOTA SURAKARTA
TAHUN 2026

SUSUNAN TIM KELITBANGAN KOTA SURAKARTA TAHUN 2026

Penanggung Jawab : Kentis Ratnawati, S.H., M.M.
(Kepala BRIDA Kota Surakarta)

Koordinator : Rosy Edi Harsiwi, S.H.
(Kepala Bidang Riset – BRIDA Kota Surakarta)

Tim Penulis

Anggota :

1. Budi Winarno, S.H., M.H. (Peneliti Ahli Muda – BRIDA Kota Surakarta)
2. Herri Widianto, S.Sos, M.Si. (Peneliti Ahli Muda – BRIDA Kota Surakarta)
3. Nur Indriani Dewi S.E., M.E. (Peneliti Ahli Pertama – BRIDA Kota Surakarta)
4. Sarah Puruhitaningrum, S.Mat. (Analis Data Ilmiah Ahli Pertama – BRIDA Kota Surakarta)
5. Purwoko, S.T. (Penelaah Teknis Kebijakan– BRIDA Kota Surakarta)
6. Ghulam Fathul Amri, S.ST.,M.T. (Analis Teknis Kebijakakan – BRIDA Kota Surakarta)
7. Margono (Pengadministrasi Perkantoran – BRIDA Kota Surakarta)

Design/Layout : Ghulam Fathul Amri, S.ST.,M.T.

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA

NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

LINGKUP HAK CIPTA

Pasal 2 ayat (1)

Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

KETENTUAN PIDANA

Pasal 72

(1) Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
(2) Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Puji syukur dipanjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa atas rampungnya penyusunan kajian bertajuk “Kajian Karakteristik Kemiskinan Kota Surakarta” ini. Kajian disusun sebagai ikhtiar akademik untuk menjawab persoalan yang selama ini menjadi paradoks pembangunan Kota Surakarta, yakni angka kemiskinan yang terus menurun tetapi tetap menempati posisi tertinggi di antara seluruh kota di Provinsi Jawa Tengah (Badan Pusat Statistik, 2025). Pada tahun 2025 persentase penduduk miskin Kota Surakarta tercatat 7,69 persen atau 40,08 ribu jiwa, namun indeks kedalaman dan indeks keparahan kemiskinan justru bergerak naik dibandingkan tahun sebelumnya (Bappeda Kota Surakarta, 2026).

Kondisi tersebut menegaskan bahwa penanggulangan kemiskinan tidak cukup diukur dari berkurangnya jumlah orang miskin, melainkan juga dari membaiknya kondisi mereka yang masih berada di bawah garis kemiskinan. Karena itulah kajian ini memilih untuk masuk lebih dalam pada karakteristik dan faktor determinan kemiskinan, bukan sekadar pada besaran angkanya.

Penyusunan kajian ini sepenuhnya bersandar pada data sekunder yang bersifat terbuka, terbaru, dan dapat diverifikasi, sebagaimana dipublikasikan oleh Badan Pusat Statistik (2026), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta selaku Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (2026), serta Dinas Sosial Kota Surakarta melalui Sistem Informasi Kesejahteraan atau e-SIK. Pilihan tersebut diambil karena kajian ini disusun tanpa dukungan anggaran khusus sehingga metode yang digunakan harus sederhana, hemat biaya, dan tetap dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Seluruh angka yang ditampilkan disertai sumber sitasi agar validitasnya tidak diragukan oleh pembaca maupun pemangku kepentingan. Adapun angka yang merupakan hasil perhitungan penyusun telah diberi keterangan tegas sebagai hasil olahan kajian, lengkap dengan asumsi yang mendasarinya. Dengan cara demikian, pembaca dapat menelusuri kembali setiap simpulan yang diambil.

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Pemerintah Kota Surakarta yang telah menempatkan pengentasan kemiskinan sebagai salah satu agenda prioritas kepemimpinan daerah, sejalan dengan delapan prioritas daerah Asta Cita Surakarta yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029. Apresiasi juga disampaikan kepada seluruh Perangkat Daerah anggota Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta yang telah membuka dokumen perencanaan dan evaluasinya kepada publik sehingga proses telaah dapat dilakukan secara terbuka dan berbiaya rendah.

Penyusun menyadari kajian ini masih memiliki keterbatasan, terutama karena tidak menggunakan survei lapangan maupun wawancara sehingga dimensi pengalaman hidup rumah tangga miskin belum tergali sepenuhnya. Karena itu, saran perbaikan dari seluruh pihak sangat diharapkan. Semoga kajian ini memberi manfaat nyata bagi kemajuan dan kebaikan Kota Surakarta.

Surakarta, Oktober 2026

Kepala Badan Riset dan Inovasi Daerah
Kota Surakarta

Kentis Ratnawati, S.H., M.M.

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kajian Karakteristik Kemiskinan Kota Surakarta disusun untuk menjawab satu persoalan mendasar: mengapa penurunan angka kemiskinan yang secara statistik konsisten belum diikuti oleh perbaikan kualitas hidup kelompok termiskin di Kota Surakarta. Persentase penduduk miskin Kota Surakarta menurun dari 9,40 persen pada tahun 2021 menjadi 7,69 persen pada tahun 2025, atau berkurang dari 48,79 ribu jiwa menjadi 40,08 ribu jiwa. Meskipun demikian, angka tersebut masih merupakan yang tertinggi di antara enam kota di Provinsi Jawa Tengah dan belum mencapai target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah sebesar 7,61 persen pada tahun 2025. Pada saat yang sama, indeks kedalaman kemiskinan naik dari 1,14 menjadi 1,31 dan indeks keparahan kemiskinan naik dari 0,26 menjadi 0,39. Divergensi arah antara ketiga indikator inilah yang menjadi titik tolak seluruh pembahasan dalam kajian ini.

Temuan pertama berkenaan dengan karakteristik masyarakat miskin. Penduduk miskin Kota Surakarta bukan lagi kelompok dengan pendidikan sangat rendah: proporsi penduduk miskin yang tidak tamat sekolah dasar menurun tajam dari 15,74 persen pada tahun 2022 menjadi 4,27 persen pada tahun 2024, sementara yang menamatkan sekolah menengah atas atau lebih justru melonjak dari 38,93 persen menjadi 62,67 persen. Kemiskinan Kota Surakarta karena itu lebih tepat dibaca sebagai kemiskinan pekerja berpendidikan menengah yang terjebak pada pekerjaan informal berpenghasilan rendah dan tidak stabil, bukan kemiskinan akibat ketiadaan akses pendidikan. Karakter ini diperkuat oleh tingginya garis kemiskinan Kota Surakarta yang mencapai Rp678.315 per kapita per bulan pada tahun 2025, atau ketiga tertinggi di Jawa Tengah dan jauh di atas rata-rata provinsi sebesar Rp537.812.

Temuan kedua menyangkut faktor determinan. Kajian mengidentifikasi lima determinan utama yang bekerja secara berlapis, yaitu tingginya biaya hidup perkotaan yang mendorong garis kemiskinan, dominasi pekerjaan sektor informal tanpa jaminan sosial, beban kesehatan kronis pada rumah tangga miskin, keterbatasan kualitas hunian dan sanitasi pada kantong permukiman padat, serta belum optimalnya ketepatan sasaran akibat keterbatasan integrasi data. Struktur garis kemiskinan menunjukkan beras menyumbang 21,10 persen dan rokok kretek filter 10,41 persen terhadap garis kemiskinan perkotaan Jawa Tengah, sedangkan perumahan menyumbang 9,00 persen. Kombinasi ini memperlihatkan bahwa intervensi pengurangan beban pengeluaran perlu diarahkan bukan hanya pada pangan, melainkan juga pada biaya hunian dan perubahan perilaku konsumsi.

Temuan ketiga adalah pemetaan wilayah dan kelompok sasaran. Berdasarkan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional periode Oktober 2025, terdapat 259.204 jiwa penduduk Kota Surakarta yang berada pada desil 1 sampai 5, dengan konsentrasi terbesar di Kecamatan Banjarsari sebanyak 79.300 jiwa dan Kecamatan Jebres sebanyak 69.136 jiwa. Perhitungan indeks komposit tekanan kemiskinan yang disusun dalam kajian ini menempatkan Banjarsari pada nilai 100,0 dan Jebres pada nilai 63,3, jauh di atas Pasar Kliwon sebesar 22,2, Laweyan sebesar 16,5, dan Serengan sebesar 14,0. Analisis kuadran pada bidang pendidikan, ketenagakerjaan, sosial, dan

infrastruktur dasar secara konsisten menempatkan kedua kecamatan tersebut pada kuadran prioritas utama. Kelompok sasaran yang paling mendesak meliputi penduduk usia produktif yang bekerja informal, anak usia sekolah yang belum bersekolah, lansia dan penyandang disabilitas tanpa jaminan sosial, serta rumah tangga dengan sanitasi tidak layak.

Temuan keempat berkaitan dengan ketepatan sasaran kebijakan. Realisasi anggaran penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta tahun 2025 mencapai Rp196,35 miliar dari pagu Rp205,91 miliar atau 95,36 persen, namun 88,46 persen di antaranya terserap pada kelompok program bantuan sosial dan jaminan sosial individu. Kelompok program pemberdayaan masyarakat dan penguatan pelaku usaha mikro hanya memperoleh 11,26 persen, sedangkan kelompok dukungan kebijakan dan sinergi program hanya 0,98 persen dengan tingkat penyerapan 66,26 persen. Ketimpangan komposisi ini sejalan dengan permasalahan yang diakui sendiri oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, yakni tingginya ketergantungan penerima manfaat terhadap bantuan sosial dan rendahnya partisipasi pada program pemberdayaan.

Berdasarkan seluruh temuan tersebut, kajian ini merekomendasikan lima arah kebijakan utama. Pertama, penetapan kantong kemiskinan sampai tingkat rukun warga melalui integrasi penuh e-SIK dengan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional yang dipimpin Bappeda selaku Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. Kedua, penyeimbangan kembali komposisi belanja penanggulangan kemiskinan dengan menaikkan porsi klaster pemberdayaan secara bertahap. Ketiga, pembangunan mekanisme graduasi penerima manfaat yang terukur dan berbatas waktu di bawah koordinasi Dinas Sosial bersama Dinas Tenaga Kerja. Keempat, penajaman intervensi kewilayahan terpadu pada Kecamatan Banjarsari dan Jebres sebagai lokasi prioritas. Kelima, penetapan indikator keberhasilan yang tidak hanya mengukur penurunan persentase penduduk miskin, tetapi juga penurunan indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan. Seluruh rekomendasi dijabarkan dalam peta jalan bertahap 2027–2029 dengan penanggung jawab dan Perangkat Daerah pendukung yang disebutkan secara eksplisit.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR iii
RINGKASAN EKSEKUTIF v
DAFTAR ISI vii
BAB I PENDAHULUAN 1
1.1 Latar Belakang 1
1.2 Fakta dan Fenomena yang Terjadi 3
1.3 Penelitian Terdahulu 6
1.4 Kesenjangan Penelitian 9
1.5 Kebaruan Kajian 10
1.6 Rumusan Masalah 10
1.7 Tujuan Kajian 11
1.8 Manfaat Kajian 11
1.9 Ruang Lingkup Kajian 12
1.10 Batasan Kajian 13
1.11 Dasar Hukum dan Kebijakan 13
1.12 Sistematika Penulisan 16
BAB II TINJAUAN TEORI 18
2.1 Konsep dan Definisi Kemiskinan 18
2.2 Pendekatan Pengukuran Kemiskinan 20
2.3 Teori Faktor Determinan Kemiskinan 22
2.3.1 Teori Lingkaran Kemiskinan 22
2.3.2 Teori Modal Manusia 23
2.3.3 Teori Kapabilitas dan Deprivasi Ganda 23
2.3.4 Teori Penghidupan Berkelanjutan 24
2.3.5 Teori Ketepatan Sasaran dan Graduasi 24
2.4 Karakteristik Kemiskinan Perkotaan 25
2.5 Studi Terdahulu dan Praktik Baik Penanggulangan Kemiskinan 26
2.6 Definisi Operasional 28
2.7 Kerangka Pikir Kajian 28
BAB III METODOLOGI 31
3.1 Jenis Kajian 31
3.2 Pendekatan Kajian 31
3.3 Lokasi dan Waktu Kajian 32
3.4 Populasi dan Sasaran Kajian 32
3.5 Teknik Penetapan Cakupan Data 33
3.6 Teknik Pengumpulan Data 33
3.7 Instrumen Kajian 34
3.8 Teknik Analisis Data 34
3.8.1 Analisis Deskriptif 35
3.8.2 Analisis Determinan Berbasis Sintesis Bukti 35
3.8.3 Analisis Spasial Sederhana Berbasis Kuadran 35
3.8.4 Penyusunan Indeks Komposit Tekanan Kemiskinan 36
3.8.5 Analisis Kesenjangan Layanan dan Analisis Kebijakan 37
3.9 Keabsahan Data 38

3.10 Tahapan dan Alur Kerja Kajian 38
BAB IV GAMBARAN UMUM WILAYAH DAN KONDISI EKSISTING 40
4.1 Kondisi Geografis dan Administratif 40
4.2 Kondisi Demografis 41
4.3 Kondisi Sosial Ekonomi 43
4.3.1 Kondisi Pendidikan 43
4.3.2 Kondisi Ketenagakerjaan dan Pendapatan 44
4.4 Kondisi Infrastruktur dan Sarana Prasarana 45
4.5 Profil Spesifik Kemiskinan Kota Surakarta 47
4.5.1 Garis Kemiskinan 47
4.5.2 Indeks Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan 48
4.5.3 Sebaran Penduduk Sasaran Berdasarkan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional 49
4.6 Kondisi Kelembagaan dan Pembiayaan Penanggulangan Kemiskinan 50
4.6.1 Kelembagaan 50
4.6.2 Pembiayaan 52
4.6.3 Target dan Program Prioritas Daerah 54
BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN 57
5.1 Karakteristik Masyarakat Miskin Kota Surakarta 57
5.1.1 Karakteristik Menurut Tingkat Pendidikan 57
5.1.2 Karakteristik Menurut Status Pekerjaan 59
5.1.3 Karakteristik Menurut Siklus Hidup dan Kondisi Kesehatan 60
5.1.4 Karakteristik Menurut Kondisi Hunian dan Akses Layanan Dasar 61
5.1.5 Karakteristik Menurut Kedalaman Kemiskinan 62
5.1.6 Tipologi Masyarakat Miskin Kota Surakarta 64
5.2 Faktor Determinan Kemiskinan Kota Surakarta 65
5.2.1 Determinan Pertama: Tingginya Biaya Hidup Perkotaan 65
5.2.2 Determinan Kedua: Dominasi Pekerjaan Sektor Informal 67
5.2.3 Determinan Ketiga: Beban Kesehatan dan Struktur Demografis 68
5.2.4 Determinan Keempat: Keterbatasan Kualitas Hunian dan Sanitasi 69
5.2.5 Determinan Kelima: Keterbatasan Ketepatan Sasaran dan Tata Kelola Data 70
5.2.6 Determinan Pendukung dan Pemeringkatan Prioritas 70
5.3 Pemetaan Kondisi dan Permasalahan Kemiskinan Berdasarkan Wilayah dan Kelompok Sasaran 72
5.3.1 Pemetaan Wilayah Bidang Pendidikan 72
5.3.2 Pemetaan Wilayah Bidang Sosial 74
5.3.3 Pemetaan Wilayah Bidang Ketenagakerjaan 75
5.3.4 Pemetaan Wilayah Bidang Infrastruktur Dasar 76
5.3.5 Indeks Komposit Tekanan Kemiskinan Tingkat Kecamatan 77
5.3.6 Pemetaan Kelompok Sasaran Prioritas 79
5.4 Rekomendasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan yang Lebih Tepat Sasaran 80
5.4.1 Analisis Kesenjangan Capaian terhadap Standar Pelayanan Minimal 81
5.4.2 Analisis Kesesuaian Permasalahan, Strategi, dan Anggaran 82
5.4.3 Analisis Pemangku Kepentingan 83

5.4.4 Arah Rekomendasi Kebijakan 84
5.4.5 Peta Jalan Pelaksanaan Tahun 2027–2029 85
BAB VI PENUTUP 88
6.1 Kesimpulan 88
6.1.1 Kesimpulan mengenai Karakteristik Masyarakat Miskin 88
6.1.2 Kesimpulan mengenai Faktor Determinan Kemiskinan 89
6.1.3 Kesimpulan mengenai Pemetaan Wilayah dan Kelompok Sasaran 89
6.1.4 Kesimpulan mengenai Ketepatan Sasaran Kebijakan 90
6.2 Rekomendasi 91
6.2.1 Rekomendasi Penelitian 91
6.2.2 Rekomendasi Kebijakan 93
DAFTAR PUSTAKA 98

BAB I
PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan merupakan persoalan pembangunan yang bersifat multidimensional karena tidak hanya berkaitan dengan rendahnya pendapatan, tetapi juga menyangkut keterbatasan akses terhadap pendidikan, kesehatan, pekerjaan layak, hunian, dan pelayanan dasar lainnya.[1] Konstitusi menempatkan penanganan fakir miskin dan anak terlantar sebagai tanggung jawab negara, sehingga penanggulangan kemiskinan bukan sekadar pilihan kebijakan melainkan kewajiban konstitusional pemerintah pada setiap tingkatan.[2] Kewajiban tersebut diturunkan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin yang mendefinisikan fakir miskin sebagai orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupannya.[3] Pada tataran operasional, pemerintah daerah diwajibkan menyelenggarakan enam urusan pelayanan dasar sebagai standar minimum yang harus dijamin bagi seluruh warga, termasuk kelompok miskin dan rentan.[4] Kerangka normatif berlapis ini menegaskan bahwa kualitas kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah sangat ditentukan oleh sejauh mana pemerintah daerah memahami karakteristik warga miskinnya sendiri.

Pemahaman terhadap karakteristik tersebut menjadi semakin penting ketika arah kebijakan nasional bergeser dari pendekatan berbasis cakupan menuju pendekatan berbasis ketepatan sasaran. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029 menempatkan penghapusan kemiskinan ekstrem dan pengurangan kemiskinan sebagai bagian dari prioritas nasional peningkatan kualitas sumber daya manusia.[5] Pemerintah kemudian menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional yang mengakhiri penggunaan basis data terpisah dan menetapkan satu rujukan tunggal bagi seluruh program perlindungan sosial.[6] Pada tahun yang sama, Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2025 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem menugaskan kepala daerah untuk menyusun rencana aksi tahunan yang terukur.[7] Kelembagaan pendukungnya diperkuat melalui pembentukan Badan Percepatan Pengentasan Kemiskinan yang bertugas mengoordinasikan kebijakan lintas kementerian.[8] Rangkaian kebijakan ini menuntut

[1]Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 87–89.
[2]Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 34 ayat 1 sampai ayat 3.
[3]Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Pasal 1 angka 1.
[4]Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal, Pasal 3.
[5]Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029, Lampiran Prioritas Nasional 3.
[6]Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.
[7]Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2025 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem, Diktum Kedua.
[8]Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 163 Tahun 2024 tentang Badan Percepatan Pengentasan Kemiskinan, Pasal 2.

daerah menyediakan analisis karakteristik kemiskinan yang lebih tajam daripada sekadar laporan capaian agregat.

Kota Surakarta menghadapi tantangan yang khas dalam konteks tersebut karena karakter wilayahnya sebagai kota jasa dan perdagangan dengan kepadatan penduduk tinggi. Luas wilayah kota hanya 46,72 kilometer persegi yang terbagi ke dalam 5 kecamatan, 54 kelurahan, 626 rukun warga, dan 2.789 rukun tetangga, dengan jumlah penduduk 529.079 jiwa pada tahun 2025.[9] Kepadatan penduduk mencapai 11.324 jiwa per kilometer persegi, jauh di atas rata-rata kabupaten di sekitarnya, sehingga tekanan terhadap ruang hunian dan layanan dasar menjadi sangat tinggi.[10] Struktur ekonomi yang bertumpu pada perdagangan dan jasa mendorong biaya hidup perkotaan yang relatif mahal dan berdampak langsung pada tingginya garis kemiskinan.[11] Pemerintah Kota Surakarta telah menuangkan komitmen penanggulangan kemiskinan ke dalam Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Kemiskinan serta memutakhirkannya melalui dokumen perencanaan jangka menengah terbaru.[12] Meskipun demikian, karakteristik penduduk miskin kota yang berbeda dari kemiskinan perdesaan menuntut pendekatan analitis tersendiri.

Persoalan menjadi lebih menarik karena capaian penurunan kemiskinan Kota Surakarta selama lima tahun terakhir sebenarnya cukup konsisten. Persentase penduduk miskin turun dari 9,40 persen pada tahun 2021 menjadi 7,69 persen pada tahun 2025, atau berkurang dari 48,79 ribu jiwa menjadi 40,08 ribu jiwa.[13] Penurunan pada tahun 2025 saja mencapai 0,62 poin persen, angka yang lebih tinggi dibandingkan rata-rata penurunan tahunan satu dekade terakhir yang hanya berkisar 0,4 poin persen.[14] Namun demikian, capaian tersebut masih berada di bawah target Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang mematok angka 7,61 persen untuk tahun 2025.[15] Lebih penting lagi, angka kemiskinan Kota Surakarta tetap merupakan yang tertinggi di antara enam kota di Provinsi Jawa Tengah, sementara indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan justru menunjukkan arah yang berlawanan dengan penurunan jumlah penduduk miskin.[16] Kondisi inilah yang menjadi alasan utama disusunnya kajian karakteristik kemiskinan ini.

Kajian karakteristik kemiskinan diperlukan karena kebijakan yang seragam terbukti tidak lagi memadai untuk menangani kemiskinan yang bersifat heterogen. Perbedaan kondisi sosial ekonomi antarwilayah dan antarkelompok masyarakat menyebabkan

[9]Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.
[10]Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 45.
[11]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 37–39.
[12]Pemerintah Kota Surakarta, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 4.
[13]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.
[14]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 8–11.
[15]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 10–12.
[16]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

intervensi yang berhasil di satu kecamatan belum tentu efektif di kecamatan lain.[17] Kelompok miskin di Kota Surakarta juga tidak homogen: sebagian merupakan pekerja informal usia produktif, sebagian lansia tanpa jaminan sosial, dan sebagian lagi rumah tangga dengan anggota berkebutuhan khusus atau berpenyakit kronis.[18] Literatur pembangunan menegaskan bahwa program pengentasan kemiskinan yang tidak dirancang berdasarkan pemahaman perilaku dan kendala riil rumah tangga miskin cenderung menghasilkan dampak yang jauh lebih kecil daripada yang diperkirakan.[19] Karena itu, identifikasi karakteristik dan faktor determinan kemiskinan menjadi prasyarat bagi perumusan kebijakan yang benar-benar tepat sasaran. Kajian ini disusun untuk mengisi kebutuhan tersebut dengan memanfaatkan seluruh data sekunder resmi yang telah tersedia di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta.

1.2 Fakta dan Fenomena yang Terjadi

Fenomena pertama yang menonjol adalah menurunnya jumlah penduduk miskin yang berjalan seiring dengan memburuknya kondisi mereka yang masih miskin. Sepanjang tahun 2015 hingga 2025 persentase penduduk miskin Kota Surakarta turun dari 10,89 persen menjadi 7,69 persen, dengan jumlah penduduk miskin berkurang dari 55,71 ribu jiwa menjadi 40,08 ribu jiwa.[20] Penurunan tersebut sempat terhenti pada masa pandemi ketika angka kemiskinan naik menjadi 9,40 persen pada tahun 2021, lalu kembali menurun secara bertahap pada tahun-tahun berikutnya.[21] Akan tetapi, indeks kedalaman kemiskinan yang sempat mencapai titik terbaik sebesar 1,00 pada tahun 2023 justru naik menjadi 1,14 pada tahun 2024 dan 1,31 pada tahun 2025.[22] Pola serupa terjadi pada indeks keparahan kemiskinan yang naik dari 0,20 pada tahun 2023 menjadi 0,39 pada tahun 2025. Kenaikan kedua indeks ini menunjukkan bahwa rata-rata jarak pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan semakin lebar dan ketimpangan di antara penduduk miskin semakin dalam.

---

[17]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

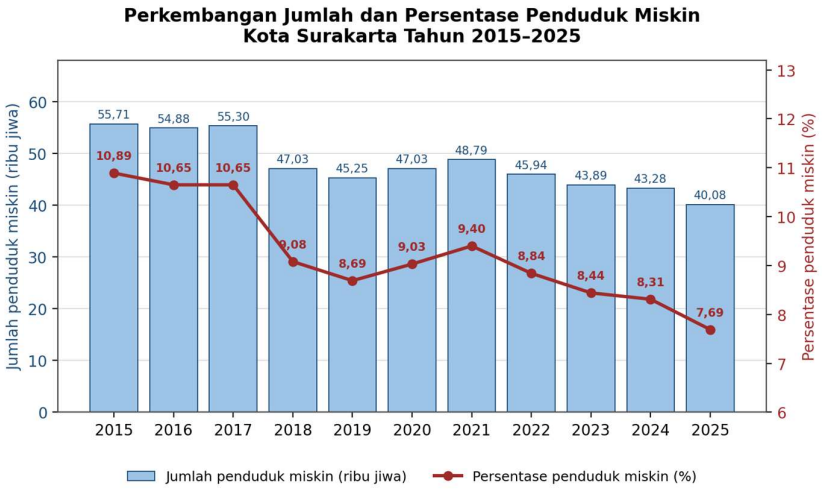
[18]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[19]Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 12–15.

[20]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 8–11.

[21]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[22]*Ibid.*



Gambar 1.1 Perkembangan Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Kota Surakarta Tahun 2015–2025

Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik Kota Surakarta 2025 dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta 2026

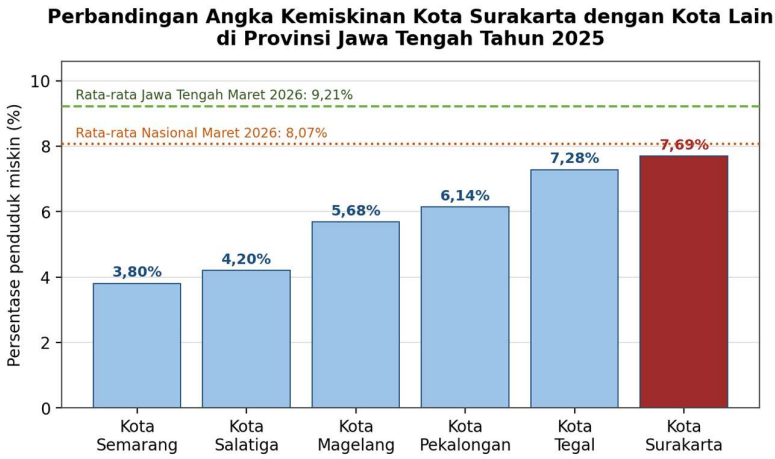
Fenomena kedua berkaitan dengan posisi relatif Kota Surakarta di antara kota-kota lain di Provinsi Jawa Tengah. Pada tahun 2025, angka kemiskinan Kota Surakarta sebesar 7,69 persen merupakan yang tertinggi dibandingkan Kota Semarang sebesar 3,80 persen, Kota Salatiga 4,20 persen, Kota Magelang 5,68 persen, Kota Pekalongan 6,14 persen, dan Kota Tegal 7,28 persen.[23] Posisi ini kontras dengan capaian indeks pembangunan manusia dan ketersediaan infrastruktur layanan dasar Kota Surakarta yang tergolong baik pada skala provinsi.[24] Pada tingkat provinsi, persentase penduduk miskin Jawa Tengah pada Maret 2026 tercatat 9,21 persen atau 3,29 juta orang, menurun 0,18 poin persen dibandingkan September 2025.[25] Secara nasional, persentase penduduk miskin Maret 2026 sebesar 8,07 persen dengan jumlah 22,93 juta orang.[26] Perbandingan tersebut memperlihatkan bahwa persoalan Kota Surakarta bukanlah ketiadaan layanan, melainkan tingginya ambang biaya hidup yang harus dipenuhi warga untuk keluar dari kategori miskin.

[23] *Ibid.*

[24] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 89.

[25] Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, *Profil Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah Maret 2026* (Semarang: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2026), 1.

[26] Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin Maret 2026 Turun Menjadi 8,07 Persen*, Berita Resmi Statistik No. 55/08/Th. XXIX (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2026), 1.



Gambar 1.2 Perbandingan Angka Kemiskinan Kota Surakarta dengan Kota Lain di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025

Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik 2025, Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah 2026, dan Badan Pusat Statistik 2026

Fenomena ketiga adalah tingginya garis kemiskinan Kota Surakarta yang menjadi penjelas utama posisi relatif tersebut. Garis kemiskinan Kota Surakarta meningkat dari Rp511.216 per kapita per bulan pada tahun 2021 menjadi Rp678.315 pada tahun 2025, atau naik 32,69 persen dalam lima tahun.[27] Angka tersebut menempatkan Kota Surakarta pada posisi ketiga tertinggi di Jawa Tengah setelah Kota Semarang sebesar Rp709.785 dan Kota Tegal sebesar Rp702.113, serta jauh di atas rata-rata provinsi sebesar Rp537.812.[28] Struktur garis kemiskinan menunjukkan dominasi komoditas makanan dengan beras menyumbang 21,10 persen dan rokok kretek filter 10,41 persen, sementara pada komoditas bukan makanan perumahan menyumbang 9,00 persen.[29] Komposisi ini bermakna bahwa gejolak harga pangan dan biaya hunian memiliki dampak langsung yang besar terhadap jumlah warga yang jatuh ke bawah garis kemiskinan. Dengan demikian, pengendalian inflasi pangan dan penyediaan hunian terjangkau merupakan instrumen penanggulangan kemiskinan yang sama pentingnya dengan bantuan sosial.

Tabel 1.1 Perkembangan Indikator Makro Kemiskinan Kota Surakarta Tahun 2021–2025

Indikator	2021	2022	2023	2024	2025
Persentase penduduk miskin (P0) dalam persen	9,40	8,84	8,44	8,31	7,69
Jumlah penduduk miskin dalam ribu jiwa	48,79	45,94	43,89	43,28	40,08
Garis kemiskinan dalam rupiah per kapita per bulan	511.216	538.441	600.953	638.102	678.315
Indeks kedalaman kemiskinan (P1)	1,83	1,07	1,00	1,14	1,31
Indeks keparahan kemiskinan (P2)	0,54	0,27	0,20	0,26	0,39

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025 (2026), 11–16.

Fenomena keempat menyangkut komposisi belanja penanggulangan kemiskinan yang masih sangat bertumpu pada bantuan sosial. Total anggaran penanggulangan

[27]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 13.
[28]*Ibid.*
[29]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 17–18.

kemiskinan Kota Surakarta tahun 2025 mencapai Rp205.907.895.672 dengan realisasi Rp196.350.165.611 atau 95,36 persen.[30] Dari jumlah tersebut, kelompok program bantuan sosial dan jaminan sosial individu menyerap Rp173.725.378.252 atau sekitar 88,46 persen dari total realisasi.[31] Kelompok program pemberdayaan masyarakat dan penguatan pelaku usaha mikro dan kecil hanya memperoleh realisasi Rp22.490.750.959, sedangkan kelompok dukungan kebijakan dan sinergi program hanya Rp1.334.036.400 dengan tingkat penyerapan 66,26 persen.[32] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan sendiri mencatat bahwa tingkat ketergantungan masyarakat terhadap bantuan sosial masih relatif tinggi dan sebagian penerima manfaat memposisikan bantuan sebagai sumber penghidupan utama.[33] Kondisi ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan antara instrumen perlindungan dan instrumen pemberdayaan yang perlu dikaji lebih lanjut.

Fenomena kelima adalah perubahan mendasar pada arsitektur data sasaran yang berlangsung sejak tahun 2025. Data Terpadu Kesejahteraan Sosial resmi tidak lagi digunakan dan digantikan oleh Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional yang dibangun dari integrasi tiga basis data sebelumnya.[34] Basis data baru tersebut memuat pemeringkatan kesejahteraan keluarga dalam bentuk desil yang dimutakhirkan secara berkala oleh Badan Pusat Statistik.[35] Bagi Kota Surakarta, data periode Oktober 2025 mencatat 259.204 jiwa berada pada desil 1 sampai 5, dengan konsentrasi terbesar di Kecamatan Banjarsari sebanyak 79.300 jiwa.[36] Angka ini jauh lebih besar daripada jumlah penduduk miskin versi survei sebesar 40,08 ribu jiwa karena keduanya mengukur hal yang berbeda: yang pertama adalah peringkat kesejahteraan relatif, yang kedua adalah posisi terhadap garis kemiskinan absolut.[37] Perbedaan konsep ini kerap menimbulkan kebingungan dalam praktik penetapan sasaran di lapangan sehingga perlu dijelaskan secara memadai dalam sebuah kajian daerah.

1.3 Penelitian Terdahulu

Telaah terhadap literatur mutakhir memperlihatkan bahwa studi kemiskinan di Indonesia bergerak dari pengukuran moneter menuju pengukuran multidimensi. Pendekatan penghitungan multidimensi yang dikembangkan Alkire dan Foster memungkinkan identifikasi tumpang tindih deprivasi pada dimensi pendidikan, kesehatan, dan standar hidup dalam satu ukuran tunggal.[38] Penerapan pendekatan tersebut pada konteks Indonesia menunjukkan bahwa sebagian besar rumah tangga

[30]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 30–32.
[31]*Ibid.*
[32]*Ibid.*
[33]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.
[34]Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.
[35]Badan Pusat Statistik, *DTSEN Jadi Rujukan Bersama, BPS Jelaskan Arti Desil* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 22 Agustus 2026), diakses 10 September 2026.
[36]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.
[37]Badan Pusat Statistik, *DTSEN Jadi Rujukan Bersama, BPS Jelaskan Arti Desil* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 22 Agustus 2026), diakses 10 September 2026.
[38]Sabina Alkire dan James Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement," *Journal of Public Economics* 95, no. 7–8 2011: 476–487, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006.

yang tergolong tidak miskin secara moneter ternyata masih mengalami deprivasi pada dimensi non-moneter.[39] Studi terbaru mengenai keterkaitan informalitas pekerjaan dengan kemiskinan multidimensi anak di Indonesia menemukan bahwa sekitar 74 persen anak yang mengalami kemiskinan multidimensi berasal dari rumah tangga yang kepala keluarganya bekerja di sektor informal.[40] Temuan tersebut memperkuat argumen bahwa status pekerjaan kepala rumah tangga merupakan determinan yang jauh lebih menentukan daripada sekadar tingkat pendidikannya. Bagi kota dengan sektor informal yang besar seperti Surakarta, temuan ini memiliki implikasi kebijakan yang langsung.

Kelompok literatur kedua berfokus pada pengukuran kedalaman dan keparahan kemiskinan sebagai pelengkap ukuran jumlah penduduk miskin. Kerangka pengukuran yang dikembangkan Foster, Greer, dan Thorbecke memperkenalkan keluarga indeks yang memungkinkan pemisahan antara insidensi, kedalaman, dan keparahan kemiskinan.[41] Kerangka ini menjadi dasar penghitungan indeks P1 dan P2 yang dipakai Badan Pusat Statistik hingga saat ini.[42] Ravallion menegaskan bahwa penurunan jumlah penduduk miskin yang tidak disertai penurunan kedalaman kemiskinan justru dapat menandakan bahwa program hanya mengangkat mereka yang berada tepat di ambang garis kemiskinan.[43] Fenomena ini dikenal sebagai pengangkatan kelompok termudah yang meninggalkan kelompok paling miskin dalam kondisi tidak berubah. Relevansi temuan tersebut bagi Kota Surakarta sangat tinggi mengingat pola divergensi antara P0 dan P1 yang justru muncul pada dua tahun terakhir.

Kelompok literatur ketiga membahas efektivitas program perlindungan sosial dan mekanisme graduasi penerima manfaat. Banerjee dan Duflo menunjukkan bahwa bantuan tunai memiliki dampak positif pada konsumsi jangka pendek, tetapi tidak otomatis mengubah lintasan ekonomi rumah tangga tanpa disertai pendampingan dan aset produktif.[44] Todaro dan Smith menekankan pentingnya kombinasi antara perlindungan sosial dan penciptaan kesempatan kerja produktif agar rumah tangga miskin dapat keluar dari ketergantungan.[45] Laporan Bank Dunia mengenai kemiskinan global juga mencatat bahwa negara yang berhasil menurunkan kemiskinan secara berkelanjutan umumnya memadukan bantuan sosial dengan investasi pada modal manusia dan penciptaan lapangan kerja.[46] Pada konteks Indonesia, Strategi Nasional Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem menekankan tiga pilar berupa

[39]Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.
[40]M. Afif Khoiruddin dkk., "Informality and Multidimensional Child Poverty: Evidence from Urban and Rural Indonesia," *Development Studies Research* 12, no. 1 2025: 2533852, https://doi.org/10.1080/21665095.2025.2533852.
[41]James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.
[42]Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.
[43]Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 161–166.
[44]Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 167–170.
[45]Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development*, edisi ke-13 (Harlow: Pearson Education, 2020), 260–264.
[46]World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course* (Washington DC: World Bank, 2022), 27–31.

pengurangan beban pengeluaran, peningkatan pendapatan, dan pengurangan kantong kemiskinan.[47] Ketiga pilar itulah yang kemudian diadopsi sebagai strategi penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta.

Kelompok literatur keempat berkaitan dengan kajian yang telah dilakukan di Kota Surakarta sendiri. Dokumen Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029 telah menyusun profil kemiskinan daerah beserta analisis determinan pada bidang pendidikan, kesehatan, sosial, pangan, tenaga kerja, dan infrastruktur.[48] Dokumen tersebut juga memuat analisis regresi sederhana yang menemukan bahwa setiap kenaikan produk domestik regional bruto sebesar satu persen diperkirakan menurunkan jumlah penduduk miskin sebesar 0,68 persen.[49] Laporan Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan Daerah tahun-tahun sebelumnya memberikan catatan kinerja program per perangkat daerah yang cukup rinci.[50] Sementara itu, laporan evaluasi tahunan memberikan gambaran mutakhir mengenai realisasi anggaran dan permasalahan pelaksanaan.[51] Keseluruhan dokumen tersebut merupakan fondasi yang kuat, namun masing-masing disusun untuk tujuan perencanaan dan pertanggungjawaban, bukan untuk analisis karakteristik secara khusus.

Tabel 1.2 Ringkasan Penelitian Terdahulu dan Relevansinya bagi Kajian

Sumber	Fokus Kajian	Temuan Pokok	Relevansi bagi Kajian Ini
Alkire dan Foster (2011); Alkire dkk. (2015)	Pengukuran kemiskinan multidimensi	Deprivasi non-moneter kerap tidak tertangkap ukuran pengeluaran	Dasar untuk membaca karakteristik miskin di luar dimensi pendapatan
Foster, Greer, dan Thorbecke (1984); Ravallion (2016)	Insidensi, kedalaman, dan keparahan kemiskinan	Penurunan P0 tanpa penurunan P1 menandakan kelompok terbawah tertinggal	Kerangka membaca divergensi P0, P1, dan P2 Kota Surakarta
Khoiruddin dkk. (2025)	Informalitas dan kemiskinan multidimensi anak di Indonesia	Mayoritas anak miskin multidimensi berasal dari rumah tangga kepala keluarga pekerja informal	Penegasan pentingnya status pekerjaan sebagai determinan
Banerjee dan Duflo (2011); Todaro dan Smith (2020)	Efektivitas program antikemiskinan	Bantuan tunai perlu dipadukan dengan aset produktif dan pendampingan	Dasar rekomendasi penyeimbangan bantuan dan pemberdayaan
TKPK Kota Surakarta (2026)	RPKD Kota Surakarta 2025–2029	Determinan kemiskinan dipetakan per bidang dan per kecamatan	Sumber data determinan dan lokasi prioritas
Bappeda Kota Surakarta (2026)	Evaluasi OPPKPKE Tahun 2025	Ketergantungan pada bantuan sosial tinggi dan partisipasi pemberdayaan rendah	Sumber data kinerja program dan permasalahan pelaksanaan

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

[47]Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, *Strategi Nasional Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem* (Jakarta: TNP2K, 2023), 12–15.
[48]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Determinan Kemiskinan Daerah.
[49]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.
[50]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Laporan Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2024* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2025), Bab II.
[51]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

1.4 Kesenjangan Penelitian

Kesenjangan pertama terletak pada orientasi dokumen yang tersedia. Dokumen perencanaan daerah disusun untuk menetapkan program dan pagu anggaran, sehingga analisis karakteristik penduduk miskin ditempatkan sebagai pengantar, bukan sebagai fokus utama pembahasan.[52] Laporan evaluasi tahunan disusun untuk memenuhi kewajiban pelaporan sehingga pembahasannya lebih menekankan realisasi anggaran dan capaian keluaran per perangkat daerah.[53] Akibatnya, belum tersedia dokumen daerah yang secara khusus membedah siapa penduduk miskin Kota Surakarta, bagaimana profil mereka berubah, dan mengapa perubahan itu terjadi. Padahal Permendagri Nomor 53 Tahun 2020 mengamanatkan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan untuk melakukan koordinasi perumusan kebijakan berbasis analisis yang memadai.[54] Kekosongan analitis inilah yang hendak diisi oleh kajian ini.

Kesenjangan kedua berkaitan dengan pembacaan atas divergensi indikator. Dokumen daerah umumnya menyajikan P0, P1, dan P2 secara berurutan tanpa membahas apa arti kebijakan dari pergerakan yang saling berlawanan di antara ketiganya.[55] Kenaikan P1 sebesar 0,17 poin dan P2 sebesar 0,13 poin pada tahun 2025 memang telah dicatat, namun implikasinya terhadap desain program belum ditelaah secara mendalam.[56] Literatur mengenai pengukuran kemiskinan justru menempatkan pergerakan semacam ini sebagai sinyal penting mengenai siapa yang sesungguhnya terjangkau program.[57] Tanpa penjelasan tersebut, pemerintah daerah berisiko menilai keberhasilan program semata-mata dari turunnya persentase penduduk miskin. Kajian ini menempatkan divergensi tersebut sebagai salah satu pokok pembahasan utama.

Kesenjangan ketiga menyangkut integrasi antara data survei, data administratif daerah, dan basis data nasional yang baru. Basis data e-SIK Kota Surakarta memuat informasi rumah tangga berdasarkan nama dan alamat, sementara Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional memuat pemeringkatan desil untuk seluruh penduduk.[58] Data Badan Pusat Statistik memberikan gambaran agregat yang dapat dibandingkan antarwilayah dan antarwaktu tetapi tidak dapat diturunkan sampai tingkat individu.[59] Sampai saat ini belum ada dokumen daerah yang secara sistematis membaca ketiga sumber tersebut secara berdampingan untuk menghasilkan gambaran karakteristik

---

[52] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Pasal 15.

[53] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[54] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota, Pasal 3.

[55] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

[56] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[57] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 161–166.

[58] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[59] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

yang utuh.[60] Padahal Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 justru mengharuskan pemerintah daerah berperan aktif dalam pemutakhiran dan pemanfaatan basis data tunggal tersebut.[61] Kajian ini berupaya melakukan pembacaan silang tersebut secara eksplisit.

1.5 Kebaruan Kajian

Kebaruan pertama kajian ini adalah penyusunan pembacaan karakteristik kemiskinan Kota Surakarta yang menggabungkan tiga sumber data secara berdampingan, yaitu data survei Badan Pusat Statistik, data administratif e-SIK, dan pemeringkatan desil Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional periode Oktober 2025.[62] Penggabungan tersebut memungkinkan pembacaan yang lebih utuh karena masing-masing sumber memiliki keunggulan dan keterbatasan yang saling melengkapi.[63] Pendekatan semacam ini belum ditemukan pada dokumen daerah Kota Surakarta yang tersedia hingga saat ini.[64] Kebaruan kedua adalah penyusunan indeks komposit tekanan kemiskinan tingkat kecamatan yang dibangun dari lima dimensi beban dengan metode normalisasi sederhana. Indeks tersebut dirancang agar dapat dihitung ulang oleh perangkat daerah tanpa memerlukan perangkat lunak statistik khusus maupun tambahan anggaran.

Kebaruan ketiga terletak pada penempatan divergensi P0, P1, dan P2 sebagai kerangka analitis utama, bukan sekadar sebagai penyajian data. Kajian ini membaca kenaikan indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan sebagai indikasi bahwa intervensi yang berjalan lebih menjangkau kelompok di sekitar garis kemiskinan daripada kelompok terbawah.[65] Pembacaan tersebut kemudian diterjemahkan menjadi usulan perubahan indikator kinerja penanggulangan kemiskinan daerah.[66] Kebaruan keempat adalah penyusunan rekomendasi yang secara eksplisit menyebut perangkat daerah penanggung jawab dan pendukung untuk setiap butir tindakan, disertai peta jalan bertahap tiga tahun.[67] Dengan cara demikian kajian tidak berhenti sebagai analisis melainkan langsung dapat ditindaklanjuti dalam siklus perencanaan tahunan. Seluruh kebaruan tersebut dirancang tetap dalam koridor metode sederhana dan berbiaya rendah.

1.6 Rumusan Masalah

---

[60]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

[61]Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.

[62]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

[63]Badan Pusat Statistik, *DTSEN Jadi Rujukan Bersama, BPS Jelaskan Arti Desil* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 22 Agustus 2026), diakses 10 September 2026.

[64]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

[65]Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 161–166.

[66]Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

[67]Pemerintah Kota Surakarta, Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Diktum Ketiga dan Keempat.

Berdasarkan uraian latar belakang, fenomena, dan kesenjangan kajian di atas, permasalahan yang hendak dijawab dalam kajian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana karakteristik masyarakat miskin di Kota Surakarta ditinjau dari dimensi demografis, pendidikan, ketenagakerjaan, kesehatan, dan permukiman?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi determinan kemiskinan di Kota Surakarta dan bagaimana bekerjanya faktor-faktor tersebut?
3. Bagaimana peta kondisi dan permasalahan kemiskinan Kota Surakarta apabila ditinjau berdasarkan wilayah kecamatan dan kelompok sasaran?
4. Rekomendasi kebijakan apa yang perlu ditempuh Pemerintah Kota Surakarta agar penanggulangan kemiskinan menjadi lebih tepat sasaran?

1.7 Tujuan Kajian

Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, kajian ini disusun dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi karakteristik masyarakat miskin di Kota Surakarta.
2. Mengidentifikasi faktor-faktor determinan kemiskinan di Kota Surakarta.
3. Memetakan kondisi dan permasalahan kemiskinan berdasarkan wilayah dan kelompok sasaran.
4. Menyusun rekomendasi kebijakan penanggulangan kemiskinan yang lebih tepat sasaran.

Keempat tujuan tersebut dijabarkan menjadi empat subbab pembahasan pada Bab V sehingga setiap tujuan memperoleh jawaban yang utuh. Keterkaitan antara rumusan masalah, tujuan, dan bagian pembahasan disajikan pada tabel berikut agar alur logika kajian dapat ditelusuri dengan mudah oleh pembaca maupun pemangku kepentingan.

Tabel 1.3 Keterkaitan Rumusan Masalah, Tujuan Kajian, dan Subbab Pembahasan

No.	Rumusan Masalah	Tujuan Kajian	Subbab Pembahasan
1	Karakteristik masyarakat miskin Kota Surakarta	Mengidentifikasi karakteristik masyarakat miskin	Subbab 5.1
2	Faktor determinan kemiskinan Kota Surakarta	Mengidentifikasi faktor determinan kemiskinan	Subbab 5.2
3	Peta kondisi dan permasalahan menurut wilayah dan kelompok sasaran	Memetakan kondisi dan permasalahan kemiskinan	Subbab 5.3
4	Rekomendasi kebijakan agar lebih tepat sasaran	Menyusun rekomendasi kebijakan yang tepat sasaran	Subbab 5.4

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

1.8 Manfaat Kajian

Kajian ini diharapkan memberikan manfaat teoretis berupa penambahan khazanah pembacaan kemiskinan perkotaan pada kota berskala menengah dengan kepadatan tinggi dan struktur ekonomi jasa. Kerangka kapabilitas yang menempatkan kemiskinan sebagai keterbatasan kebebasan riil memberikan lensa yang berbeda dari pendekatan

pendapatan semata.[68] Penerapan kerangka tersebut pada data daerah memperlihatkan bagaimana konsep teoretis dapat diterjemahkan menjadi indikator yang dapat dipantau perangkat daerah.[69] Kajian juga memperlihatkan bagaimana keluarga indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan dapat dimanfaatkan sebagai instrumen evaluasi kebijakan, bukan sekadar sebagai statistik pelengkap.[70] Dengan demikian, kajian ini turut memperkaya diskusi mengenai relevansi ukuran kemiskinan bagi perencanaan pembangunan daerah.

Pada tataran praktis, kajian ini memberikan manfaat langsung bagi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta dalam menyusun rencana aksi tahunan dan memutakhirkan dokumen perencanaan penanggulangan kemiskinan.[71] Perangkat daerah teknis memperoleh gambaran kelompok sasaran dan wilayah prioritas yang lebih tajam sehingga dapat menyusun kegiatan yang lebih terfokus.[72] Bagi Badan Riset dan Inovasi Daerah, kajian ini menjadi dasar bagi penetapan agenda riset lanjutan di bidang kesejahteraan sosial.[73] Bagi masyarakat dan mitra pembangunan, kajian menyediakan informasi terbuka mengenai kondisi kemiskinan kota yang dapat digunakan untuk mendorong partisipasi dan pengawasan. Manfaat terakhir ini penting mengingat kolaborasi multipihak merupakan salah satu strategi yang ditetapkan dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah.

1.9 Ruang Lingkup Kajian

Ruang lingkup wilayah kajian meliputi seluruh wilayah administratif Kota Surakarta yang mencakup 5 kecamatan dan 54 kelurahan.[74] Ruang lingkup substansi mencakup empat hal, yaitu profil dan karakteristik kemiskinan, faktor determinan kemiskinan, pemetaan wilayah kantong kemiskinan, serta telaah atas program penanggulangan kemiskinan yang sedang berjalan. Ruang lingkup waktu data yang dianalisis adalah periode 2021 sampai 2026 dengan penekanan pada data termutakhir yang tersedia pada saat penyusunan.[75] Ruang lingkup kelembagaan mencakup seluruh perangkat daerah yang tergabung dalam Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta beserta kecamatan dan kelurahan.[76] Adapun ruang lingkup keluaran meliputi dokumen kajian, analisis faktor determinan, serta rekomendasi kebijakan dan arah penanggulangan kemiskinan.

---

[68] Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 20.

[69] Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

[70] James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

[71] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

[72] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[73] Pemerintah Kota Surakarta, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029, Lampiran Bab VI.

[74] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

[75] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[76] Pemerintah Kota Surakarta, Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Diktum Ketiga dan Keempat.

1.10 Batasan Kajian

Kajian ini memiliki sejumlah batasan yang perlu disampaikan secara terbuka agar pembaca dapat menempatkan temuan pada proporsi yang tepat. Batasan-batasan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kajian disusun tanpa dukungan anggaran khusus sehingga sepenuhnya menggunakan data sekunder yang telah dipublikasikan atau tersedia di lingkungan Pemerintah Kota Surakarta, tanpa survei lapangan maupun wawancara.
2. Data kemiskinan resmi tingkat kabupaten dan kota yang termutakhir pada saat penyusunan adalah data tahun 2025, sedangkan data Maret 2026 baru tersedia pada tingkat nasional dan provinsi.
3. Data desil Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional yang digunakan adalah periode Oktober 2025 pada tingkat kecamatan, sehingga pemetaan sampai tingkat kelurahan dan rukun warga belum dapat dilakukan dalam kajian ini.
4. Analisis determinan dilakukan melalui sintesis bukti lintas dokumen dan bukan melalui pemodelan ekonometrika terhadap data mikro rumah tangga, karena akses terhadap data mikro memerlukan prosedur dan pembiayaan tersendiri.
5. Dimensi pengalaman hidup rumah tangga miskin, termasuk persepsi dan strategi bertahan hidup, tidak digali dalam kajian ini dan direkomendasikan menjadi agenda penelitian lanjutan.

1.11 Dasar Hukum dan Kebijakan

Kajian ini disusun dengan berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, disusun berurutan menurut hierarki dari yang tertinggi sampai terendah. Landasan tertinggi adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan pemeliharaan fakir miskin sebagai tanggung jawab negara.[77] Pada tingkat undang-undang, penyusunan kajian bersandar pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang mengharuskan perencanaan disusun berdasarkan data dan informasi yang akurat.[78] Kewenangan daerah dalam urusan pelayanan dasar diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023.[79] Arah pembangunan jangka panjang nasional yang menjadi rujukan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045.[80] Rincian landasan hukum berjenjang disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1.4 Landasan Hukum Kajian Menurut Hierarki Peraturan Perundang-undangan

Jenjang	Peraturan	Keterkaitan dengan Kajian
Undang-Undang Dasar	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 34	Menempatkan pemeliharaan fakir miskin sebagai tanggung jawab negara

[77] Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 34 ayat 1 sampai ayat 3.

[78] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Pasal 2 ayat 4.

[79] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Pasal 12 ayat 1.

[80] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045, Lampiran Bab IV.

Jenjang	Peraturan	Keterkaitan dengan Kajian
Undang-Undang	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	Perencanaan wajib berbasis data dan informasi yang akurat
Undang-Undang	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial	Dasar penyelenggaraan perlindungan dan jaminan sosial
Undang-Undang	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin	Definisi dan kewajiban penanganan fakir miskin
Undang-Undang	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023	Kewenangan daerah atas urusan wajib pelayanan dasar
Undang-Undang	Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045	Arah pembangunan jangka panjang nasional
Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal	Kewajiban pemenuhan enam urusan pelayanan dasar
Peraturan Presiden	Peraturan Presiden Nomor 163 Tahun 2024 tentang Badan Percepatan Pengentasan Kemiskinan	Penguatan kelembagaan pengentasan kemiskinan nasional
Peraturan Presiden	Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029	Prioritas nasional pengurangan kemiskinan
Instruksi Presiden	Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional	Basis data tunggal penetapan sasaran program
Instruksi Presiden	Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2025 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem	Kewajiban penyusunan rencana aksi tahunan daerah
Peraturan Menteri	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah	Tata cara penyusunan dan evaluasi dokumen perencanaan
Peraturan Menteri	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota	Tugas dan fungsi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
Peraturan Menteri	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal	Indikator dan target standar pelayanan minimal daerah
Peraturan Daerah Provinsi	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029	Arah kebijakan penanggulangan kemiskinan provinsi
Peraturan Daerah Kota	Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Kemiskinan	Landasan penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta
Peraturan Daerah Kota	Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta Tahun 2021–2041	Struktur dan pola ruang wilayah kajian
Peraturan Daerah Kota	Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2025–2045	Arah pembangunan jangka panjang daerah
Peraturan Daerah Kota	Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029	Visi, misi, dan prioritas Asta Cita Surakarta

Jenjang	Peraturan	Keterkaitan dengan Kajian
Keputusan Wali Kota	Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariatnya	Susunan dan tugas Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari peraturan perundang-undangan terkait, 2026.

Selain landasan hukum di atas, kajian ini disinkronkan dengan dokumen perencanaan daerah yang relevan. Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029 memuat delapan program prioritas daerah yang dikenal sebagai Asta Cita Surakarta.[81] Delapan program tersebut meliputi pengembangan kompetensi dan peluang kerja berbasis ekosistem ketenagakerjaan, penguatan daya saing usaha mikro kecil dan menengah berbasis ekosistem bisnis, Posyandu Plus berbasis standar pelayanan minimal, optimalisasi badan usaha milik daerah dan pendapatan asli daerah, penguatan daya saing kota berbasis budaya dan ekonomi kreatif, penguatan ruang publik yang inklusif, Surakarta Smart City, serta pengembangan pusat distribusi logistik untuk ketahanan pangan.[82] Sinkronisasi juga dilakukan terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta yang menetapkan struktur dan pola ruang termasuk kawasan permukiman padat.[83] Pada tingkat provinsi, kajian diselaraskan dengan arah kebijakan penanggulangan kemiskinan Provinsi Jawa Tengah.[84] Keterkaitan berjenjang antara seluruh dokumen tersebut digambarkan pada bagan berikut.

Kerangka Sinkronisasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dari Tingkat Nasional sampai Kota Surakarta



Gambar 1.3 Kerangka Sinkronisasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan dari Tingkat Nasional sampai Kota Surakarta

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari peraturan perundang-undangan dan dokumen perencanaan terkait, 2026

[81]Pemerintah Kota Surakarta, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029, Lampiran Bab VI.

[82]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 47–53.

[83]Pemerintah Kota Surakarta, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta Tahun 2021–2041, Lampiran Struktur Ruang.

[84]Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029, Lampiran Bab V.

Kajian ini juga diselaraskan dengan agenda Tujuan Pembangunan Berkelanjutan, khususnya tujuan pertama mengenai penghapusan kemiskinan dalam segala bentuk di mana pun.[85] Target tujuan tersebut menuntut penurunan proporsi penduduk yang hidup dalam kemiskinan menurut definisi nasional serta penerapan sistem perlindungan sosial yang layak bagi seluruh warga.[86] Pada konteks daerah, penyelarasan dilakukan melalui penetapan indikator kinerja utama angka kemiskinan yang dipantau setiap tahun.[87] Untuk tahun 2026, Pemerintah Kota Surakarta menetapkan target angka kemiskinan pada kisaran 7,58 sampai 7,37 persen.[88] Penyelarasan dengan agenda global ini penting agar capaian daerah dapat dibandingkan dan dipertanggungjawabkan dalam kerangka yang lebih luas.

1.12 Sistematika Penulisan

Naskah kajian ini disusun dalam enam bab yang saling berkaitan secara berurutan. Sistematika penulisan tersebut adalah sebagai berikut:

1. **Bab I Pendahuluan**, memuat latar belakang, fakta dan fenomena yang terjadi, telaah penelitian terdahulu, kesenjangan kajian, kebaruan kajian, rumusan masalah, tujuan, manfaat, ruang lingkup, batasan kajian, dasar hukum dan kebijakan, serta sistematika penulisan.
2. **Bab II Tinjauan Teori**, memuat konsep dan teori kemiskinan yang relevan, konsep pengukuran kemiskinan, teori determinan kemiskinan, telaah praktik baik penanggulangan kemiskinan di daerah lain, serta kerangka pikir kajian.
3. **Bab III Metodologi**, memuat jenis dan pendekatan kajian, lokasi dan waktu, populasi dan sasaran kajian, teknik pengumpulan data, instrumen, teknik analisis data, keabsahan data, serta tahapan dan alur kerja kajian.
4. **Bab IV Gambaran Umum Wilayah dan Kondisi Eksisting**, memuat kondisi geografis dan administratif, kondisi demografis, kondisi sosial ekonomi, kondisi infrastruktur dan sarana prasarana, profil spesifik kemiskinan Kota Surakarta, serta kondisi kelembagaan dan pembiayaan penanggulangan kemiskinan.
5. **Bab V Hasil dan Pembahasan**, memuat empat subbab yang secara berurutan menjawab keempat tujuan kajian, yaitu karakteristik masyarakat miskin, faktor determinan kemiskinan, pemetaan kondisi dan permasalahan menurut wilayah dan kelompok sasaran, serta rekomendasi kebijakan yang lebih tepat sasaran.
6. **Bab VI Penutup**, memuat kesimpulan yang menjawab seluruh tujuan kajian serta rekomendasi yang terdiri atas rekomendasi penelitian dan rekomendasi kebijakan.

Pada bagian akhir naskah dilampirkan daftar pustaka yang disusun mengikuti gaya American Psychological Association dan diurutkan menurut abjad. Seluruh sumber yang dikutip dalam catatan kaki dipastikan tercantum dalam daftar pustaka tersebut

---

[85] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 8–11.

[86] United Nations Development Programme dan Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Global Multidimensional Poverty Index 2024* (New York: UNDP, 2024), 8–11.

[87] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 42–43.

[88] *Ibid.*

agar dapat ditelusuri kembali oleh pembaca. Penomoran halaman menggunakan angka romawi kecil untuk bagian awal dan angka arab untuk bagian isi sampai akhir. Setiap gambar dan tabel diberi penomoran yang mengikuti nomor bab tempat gambar atau tabel tersebut berada. Dengan sistematika demikian, pembaca dapat menelusuri alur argumentasi kajian secara runtut dari perumusan masalah sampai rekomendasi.

BAB II
TINJAUAN TEORI

2.1 Konsep dan Definisi Kemiskinan

Kemiskinan pada mulanya dipahami secara sempit sebagai ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar akibat rendahnya pendapatan atau pengeluaran. Pemahaman tersebut kemudian berkembang seiring kesadaran bahwa dua rumah tangga dengan tingkat pengeluaran yang sama dapat memiliki kualitas hidup yang jauh berbeda apabila akses terhadap layanan dasar dan lingkungan hidupnya berbeda.[89] Sen memperkenalkan gagasan bahwa kemiskinan sebaiknya dipahami sebagai keterbatasan kapabilitas, yaitu terbatasnya kebebasan riil seseorang untuk menjalani kehidupan yang dinilainya bernilai.[90] Dalam kerangka tersebut, pendapatan hanyalah sarana, sedangkan tujuan sesungguhnya adalah kemampuan untuk hidup sehat, terdidik, bekerja secara layak, dan berpartisipasi dalam kehidupan sosial. Pergeseran konseptual ini memiliki konsekuensi kebijakan yang besar karena mengarahkan intervensi tidak hanya pada penambahan pendapatan tetapi juga pada perbaikan faktor konversi seperti kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur.



Gambar 2.1 Kerangka Pendekatan Kapabilitas dalam Memahami Kemiskinan
Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari Sen 1999 dan Alkire dkk. 2015

Perkembangan konseptual tersebut memperoleh landasan normatif dalam peraturan perundang-undangan Indonesia. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 mendefinisikan fakir miskin sebagai orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencaharian atau mempunyai sumber mata pencaharian tetapi tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan keluarganya.[91] Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menempatkan kesejahteraan sosial sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mengembangkan diri.[92] Kedua rumusan tersebut sejalan dengan pemahaman multidimensi karena tidak membatasi kemiskinan pada dimensi pendapatan semata. Pada tataran operasional, Peraturan

[89] Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 87–89.
[90] Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 20.
[91] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Pasal 1 angka 1.
[92] Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Pasal 1 angka 1.

Daerah Kota Surakarta Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Kemiskinan menegaskan bahwa penanggulangan kemiskinan diselenggarakan secara terpadu dan berkelanjutan melalui pemenuhan hak dasar warga miskin.[93] Keselarasan konseptual antara literatur dan hukum positif ini menjadi pijakan bagi kajian dalam mendefinisikan kemiskinan.

Kemiskinan juga dibedakan menurut sifat penyebabnya menjadi kemiskinan alamiah, kultural, dan struktural. Kemiskinan alamiah berkaitan dengan keterbatasan sumber daya alam atau kondisi geografis yang tidak mendukung kegiatan produktif.[94] Kemiskinan kultural dikaitkan dengan nilai, kebiasaan, dan pola perilaku yang menghambat perbaikan taraf hidup, meskipun gagasan ini kemudian banyak dikritik karena berisiko menyalahkan korban.[95] Kemiskinan struktural berkaitan dengan ketimpangan penguasaan sumber daya, keterbatasan akses terhadap peluang, dan kebijakan yang tidak berpihak pada kelompok bawah.[96] Pada konteks kota berskala menengah seperti Surakarta, kemiskinan alamiah nyaris tidak relevan karena seluruh wilayah kota memiliki topografi datar dan akses infrastruktur yang memadai.[97] Karena itu, pembacaan kajian ini lebih menekankan dimensi struktural dengan tetap mempertimbangkan aspek perilaku yang muncul dalam pelaksanaan program.

Konsep kemiskinan ekstrem perlu dibedakan secara tegas dari kemiskinan pada umumnya karena memiliki implikasi kebijakan yang berbeda. Kemiskinan ekstrem menunjuk pada kondisi ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar minimum untuk hidup layak, termasuk pangan bergizi, air bersih, sanitasi, hunian, serta layanan kesehatan dan pendidikan dasar.[98] Kelompok ini umumnya tidak memiliki pekerjaan tetap, tidak tercakup jaminan sosial, dan sangat bergantung pada bantuan pemerintah.[99] Strategi nasional menempatkan penghapusan kemiskinan ekstrem sebagai sasaran yang dipisahkan dari pengurangan kemiskinan umum agar intervensinya dapat lebih terfokus.[100] Pemerintah Kota Surakarta mengadopsi pemisahan tersebut melalui penyusunan rencana aksi tahunan optimalisasi pelaksanaan pengentasan kemiskinan dan penghapusan kemiskinan ekstrem.[101] Pembedaan ini akan digunakan secara konsisten dalam pembahasan kajian.

Terakhir, perlu dibedakan pula antara kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut diukur melalui perbandingan pengeluaran terhadap suatu ambang batas kebutuhan minimum yang disebut garis kemiskinan.[102] Kemiskinan relatif diukur

---

[93]Pemerintah Kota Surakarta, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 4.

[94]Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development*, edisi ke-13 (Harlow: Pearson Education, 2020), 235–238.

[95]Oscar Lewis, “The Culture of Poverty,” *Scientific American* 215, no. 4 1966: 19–25.

[96]Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (London: Longman, 1983), 103–108.

[97]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

[98]Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, *Strategi Nasional Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem* (Jakarta: TNP2K, 2023), 12–15.

[99]World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course* (Washington DC: World Bank, 2022), 27–31.

[100]Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029, Lampiran Prioritas Nasional 3.

[101]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 8–11.

[102]Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 161–166.

melalui posisi seseorang atau keluarga dibandingkan anggota masyarakat lain, sebagaimana tercermin dalam pemeringkatan desil kesejahteraan.[103] Badan Pusat Statistik menegaskan bahwa desil menunjukkan posisi relatif suatu keluarga dan bukan ukuran absolut kemiskinan maupun ukuran nominal pendapatan.[104] Pembedaan ini penting bagi Kota Surakarta karena jumlah penduduk pada desil 1 sampai 5 mencapai 259.204 jiwa, sementara jumlah penduduk miskin menurut garis kemiskinan hanya 40,08 ribu jiwa.[105] Kekeliruan menyamakan kedua angka tersebut dapat menimbulkan salah tafsir dalam penetapan sasaran maupun dalam komunikasi publik.

2.2 Pendekatan Pengukuran Kemiskinan

Pengukuran kemiskinan di Indonesia menggunakan pendekatan kemampuan memenuhi kebutuhan dasar dengan garis kemiskinan sebagai ambang batas. Garis kemiskinan merupakan nilai rupiah minimum yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan pokok makanan setara 2.100 kilokalori per kapita per hari ditambah kebutuhan pokok bukan makanan.[106] Garis kemiskinan tersusun dari garis kemiskinan makanan yang mencakup 52 jenis komoditas dan garis kemiskinan bukan makanan yang mencakup 51 jenis komoditas di perkotaan.[107] Penduduk yang rata-rata pengeluaran konsumsi per kapita per bulannya berada di bawah garis kemiskinan dikategorikan sebagai penduduk miskin.[108] Pendekatan ini memiliki keunggulan berupa konsistensi antarwaktu dan antarwilayah, tetapi tidak menangkap deprivasi non-moneter yang dialami rumah tangga. Karena itu, pembacaan atas angka kemiskinan resmi perlu dilengkapi indikator lain agar tidak menyesatkan.

Keluarga indeks yang dikembangkan Foster, Greer, dan Thorbecke memberikan cara sistematis untuk memisahkan tiga dimensi kemiskinan moneter. Indeks pertama atau P0 mengukur proporsi penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan, indeks kedua atau P1 mengukur rata-rata jarak pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan, dan indeks ketiga atau P2 mengukur ketimpangan pengeluaran di antara penduduk miskin.[109] Ketiga indeks tersebut bersifat saling melengkapi karena penurunan P0 tidak otomatis diikuti penurunan P1 dan P2.[110] Ravallion mengingatkan bahwa program yang hanya diukur dari P0 berpotensi mendorong pelaksana memilih penerima manfaat yang paling mudah diangkat, yaitu mereka yang berada tepat di

---

[103] Badan Pusat Statistik, *DTSEN Jadi Rujukan Bersama, BPS Jelaskan Arti Desil* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 22 Agustus 2026), diakses 10 September 2026.

[104] *Ibid.*

[105] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

[106] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 13.

[107] *Ibid.*

[108] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

[109] James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

[110] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 161–166.

bawah garis kemiskinan.[111] Akibatnya, kelompok yang paling dalam kemiskinannya justru tidak tersentuh dan indeks kedalaman kemiskinan tidak membaik. Fenomena inilah yang tampaknya terjadi di Kota Surakarta pada dua tahun terakhir.

Pendekatan multidimensi hadir sebagai pelengkap yang mengukur deprivasi pada beberapa dimensi sekaligus. Metode penghitungan yang dikembangkan Alkire dan Foster mengidentifikasi rumah tangga yang mengalami deprivasi pada sejumlah indikator melewati ambang tertentu, kemudian menggabungkan insidensi dan intensitas deprivasi ke dalam satu ukuran.[112] Dimensi yang lazim digunakan meliputi pendidikan, kesehatan, dan standar hidup dengan indikator seperti lama sekolah, kehadiran anak di sekolah, gizi, akses air bersih, sanitasi, listrik, bahan bakar memasak, dan kualitas lantai rumah.[113] Laporan indeks kemiskinan multidimensi global menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk miskin multidimensi mengalami deprivasi pada lebih dari satu dimensi secara bersamaan.[114] Meskipun Indonesia belum menetapkan indeks kemiskinan multidimensi resmi, sebagian besar indikator penyusunnya telah tersedia dalam basis data daerah.[115] Ketersediaan ini membuka peluang bagi Kota Surakarta untuk menyusun indikator multidimensi sederhana pada tahap kajian berikutnya.

Tabel 2.1 Perbandingan Pendekatan Pengukuran Kemiskinan dan Implikasinya

Pendekatan	Ukuran Utama	Keunggulan	Keterbatasan	Ketersediaan di Kota Surakarta
Moneter absolut	Persentase penduduk miskin (P0) terhadap garis kemiskinan	Konsisten antarwaktu dan antarwilayah; menjadi indikator kinerja resmi	Tidak menangkap deprivasi non-moneter; hanya tersedia sampai tingkat kota	Tersedia tahunan dari BPS sampai tahun 2025
Kedalaman dan keparahan	Indeks P1 dan indeks P2	Menunjukkan kondisi kelompok terbawah dan ketimpangan antarpenduduk miskin	Sulit dipahami awam; belum lazim dipakai sebagai indikator kinerja	Tersedia tahunan dari BPS sampai tahun 2025
Multidimensi	Indeks kemiskinan multidimensi berbasis metode Alkire–Foster	Menangkap deprivasi pendidikan, kesehatan, dan standar hidup sekaligus	Belum ada indeks resmi nasional; memerlukan data mikro rumah tangga	Indikator penyusun sebagian tersedia dalam e-SIK dan data sektoral
Relatif berbasis pemeringkatan	Desil kesejahteraan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional	Tersedia menurut nama dan alamat; dapat diturunkan sampai tingkat wilayah kecil	Bukan ukuran kemiskinan absolut; rawan disalahtafsirkan sebagai status miskin	Tersedia sampai tingkat kecamatan periode Oktober 2025
Administratif daerah	Basis data e-SIK Kota Surakarta	Memuat kondisi rumah tangga secara rinci menurut nama dan alamat	Kualitas bergantung pada disiplin pemutakhiran di tingkat kelurahan	Dikelola Dinas Sosial dan dikembangkan Diskominfo SP

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

Perbedaan antarpendekatan tersebut menegaskan bahwa tidak ada satu ukuran tunggal yang memadai untuk seluruh keperluan kebijakan. Ukuran moneter tetap

[111] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[112] Sabina Alkire dan James Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement," *Journal of Public Economics* 95, no. 7–8 2011: 476–487, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006.

[113] Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

[114] United Nations Development Programme dan Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Global Multidimensional Poverty Index 2024* (New York: UNDP, 2024), 8–11.

[115] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

diperlukan sebagai indikator kinerja karena bersifat resmi dan dapat dibandingkan.[116] Ukuran kedalaman dan keparahan diperlukan untuk memastikan bahwa perbaikan benar-benar menjangkau kelompok terbawah.[117] Pemeringkatan desil diperlukan untuk keperluan operasional penetapan penerima manfaat karena tersedia menurut nama dan alamat.[118] Basis data administratif daerah diperlukan untuk menangkap kondisi spesifik yang tidak tercakup instrumen nasional, seperti status kepemilikan lahan tempat tinggal.[119] Kajian ini karena itu menggunakan keempat sumber tersebut secara berdampingan dengan menjelaskan secara tegas apa yang diukur oleh masing-masing.

2.3 Teori Faktor Determinan Kemiskinan

2.3.1 Teori Lingkaran Kemiskinan

Teori lingkaran kemiskinan menjelaskan mengapa kemiskinan cenderung bertahan dan berulang antargenerasi. Nurkse merumuskan gagasan lingkaran setan kemiskinan yang menyatakan bahwa suatu masyarakat miskin karena miskin, dalam arti pendapatan rendah menyebabkan tabungan rendah, yang menyebabkan investasi rendah, yang pada gilirannya menyebabkan produktivitas dan pendapatan tetap rendah.[120] Pada tingkat rumah tangga, mekanisme serupa bekerja melalui keterbatasan investasi pada pendidikan dan kesehatan anak.[121] Todaro dan Smith menambahkan bahwa keterbatasan akses terhadap pasar kredit memperkuat lingkaran tersebut karena rumah tangga miskin tidak dapat membiayai investasi yang sebenarnya menguntungkan.[122] Dokumen perencanaan Kota Surakarta juga mencatat bahwa rendahnya pendidikan memperkuat kemiskinan antargenerasi karena anak dari keluarga miskin yang tidak menyelesaikan pendidikan menengah cenderung mengulang pola orang tuanya.[123] Pemutusan lingkaran ini memerlukan intervensi yang cukup besar dan berkelanjutan pada satu atau beberapa titik simpul sekaligus.

---

[116] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

[117] James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

[118] Badan Pusat Statistik, *Portal Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional*, https://dtsen.data.go.id, diakses 10 September 2026.

[119] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[120] Ragnar Nurkse, *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* (Oxford: Oxford University Press, 1953), 4–5.

[121] Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, edisi ke-3 (Chicago: University of Chicago Press, 1993), 17–20.

[122] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development*, edisi ke-13 (Harlow: Pearson Education, 2020), 235–238.

[123] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Determinan Kemiskinan Daerah.



Gambar 2.2 Skema Lingkaran Setan Kemiskinan

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari Nurkse 1953 dan Todaro dan Smith 2020

2.3.2 Teori Modal Manusia

Teori modal manusia menempatkan pendidikan dan kesehatan sebagai bentuk investasi yang meningkatkan produktivitas dan pendapatan seseorang. Becker menunjukkan bahwa tambahan tahun sekolah berkorelasi dengan tambahan penghasilan sepanjang masa kerja, meskipun besarnya imbal hasil bervariasi menurut kualitas pendidikan dan struktur pasar kerja.[124] Data Kota Surakarta memperlihatkan pola yang konsisten dengan teori ini: pekerja informal berpendidikan sekolah menengah atas ke atas memperoleh rata-rata pendapatan Rp3.052.849 per bulan pada tahun 2023, hampir dua kali lipat dibandingkan pekerja lulusan sekolah menengah pertama sebesar Rp1.884.751.[125] Meskipun demikian, teori modal manusia memiliki keterbatasan ketika pasar kerja tidak mampu menyerap tambahan tenaga kerja terdidik.[126] Kondisi tersebut tercermin pada data ketenagakerjaan Kota Surakarta yang menunjukkan tingkat partisipasi kerja lulusan perguruan tinggi justru paling rendah, yaitu 92,96 persen.[127] Temuan ini menegaskan bahwa peningkatan pendidikan perlu disertai perluasan kesempatan kerja yang sepadan.

2.3.3 Teori Kapabilitas dan Deprivasi Ganda

Pendekatan kapabilitas memberikan penjelasan mengapa dua rumah tangga dengan pendapatan sama dapat memiliki kualitas hidup berbeda. Sen menyebut faktor konversi sebagai unsur yang menentukan seberapa jauh sumber daya dapat diubah menjadi kehidupan yang bernilai, mencakup kondisi kesehatan, lingkungan, norma sosial, dan ketersediaan layanan publik.[128] Rumah tangga miskin yang memiliki anggota berpenyakit kronis, misalnya, harus mengalihkan sebagian besar

---

[124] Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, edisi ke-3 (Chicago: University of Chicago Press, 1993), 17–20.

[125] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surakarta 2024* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2024), 32.

[126] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development*, edisi ke-13 (Harlow: Pearson Education, 2020), 260–264.

[127] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 89.

[128] Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 87–89.

pendapatannya untuk pengobatan sehingga kemampuan memenuhi kebutuhan lain menurun.[129] Alkire dan rekan menunjukkan bahwa deprivasi cenderung menumpuk pada rumah tangga yang sama, sehingga intervensi pada satu dimensi saja jarang cukup untuk mengeluarkan mereka dari kemiskinan.[130] Pada data Kota Surakarta, penumpukan tersebut tampak dari keberadaan rumah tangga yang sekaligus menghadapi persoalan sanitasi, penyakit kronis, dan ketidakamanan penguasaan lahan tempat tinggal.[131] Karena itu, paket intervensi terpadu lebih menjanjikan dibandingkan bantuan sektoral yang berdiri sendiri.

2.3.4 Teori Penghidupan Berkelanjutan

Kerangka penghidupan berkelanjutan menempatkan rumah tangga miskin sebagai aktor yang mengelola berbagai jenis aset untuk bertahan hidup. Chambers menekankan bahwa rumah tangga miskin memiliki portofolio aset berupa modal manusia, modal sosial, modal fisik, modal finansial, dan modal alam yang dikombinasikan sesuai peluang dan tekanan yang dihadapi.[132] Kerangka ini menjelaskan mengapa rumah tangga miskin perkotaan sering memilih pekerjaan informal yang berpenghasilan rendah tetapi fleksibel, karena fleksibilitas memungkinkan mereka merespons kebutuhan mendadak.[133] Studi mutakhir mengenai informalitas di Indonesia menemukan bahwa rumah tangga yang kepala keluarganya bekerja informal memiliki risiko kemiskinan multidimensi yang jauh lebih tinggi.[134] Data Kota Surakarta mencatat sekitar 20 ribu penduduk bekerja sebagai buruh harian lepas yang rentan terhadap pemutusan hubungan kerja tanpa perlindungan.[135] Kerangka penghidupan ini menjadi dasar bagi rekomendasi yang menempatkan penguatan aset produktif sebagai pelengkap bantuan sosial.

2.3.5 Teori Ketepatan Sasaran dan Graduasi

Ketepatan sasaran merupakan persoalan sentral dalam kebijakan perlindungan sosial karena menentukan sejauh mana sumber daya yang terbatas sampai kepada yang paling membutuhkan. Kesalahan sasaran terjadi dalam dua bentuk, yaitu keterlewatan ketika rumah tangga miskin tidak menerima bantuan dan kebocoran ketika rumah tangga tidak miskin justru menerima bantuan.[136] Banerjee dan Duflo menunjukkan bahwa mekanisme penetapan sasaran yang terlalu rumit justru menaikkan biaya administratif dan menurunkan cakupan tanpa memperbaiki akurasi secara berarti.[137]

---

[129] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[130] Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

[131] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[132] Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (London: Longman, 1983), 103–108.

[133] Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 12–15.

[134] M. Afif Khoiruddin dkk., “Informality and Multidimensional Child Poverty: Evidence from Urban and Rural Indonesia,” *Development Studies Research* 12, no. 1 2025: 2533852, https://doi.org/10.1080/21665095.2025.2533852.

[135] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[136] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[137] Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 167–170.

Konsep graduasi berkembang sebagai jawaban atas persoalan ketergantungan, yaitu rangkaian intervensi bertahap yang memadukan bantuan konsumsi, pengalihan aset, pelatihan, dan pendampingan sampai rumah tangga mampu mandiri.[138] Pemerintah Kota Surakarta telah menempatkan optimalisasi skema graduasi bantuan sosial sebagai salah satu rencana tindak lanjut hasil evaluasi tahun 2025.[139] Kajian ini menempatkan konsep graduasi sebagai salah satu kerangka utama dalam merumuskan rekomendasi.

Tabel 2.2 Ringkasan Teori Determinan Kemiskinan dan Penerapannya dalam Kajian

Teori	Tokoh Utama	Inti Gagasan	Penerapan dalam Kajian
Lingkaran setan kemiskinan	Ragnar Nurkse	Pendapatan rendah menghasilkan tabungan dan investasi rendah sehingga kemiskinan berulang	Menjelaskan kemiskinan antargenerasi dan kebutuhan intervensi berkelanjutan
Modal manusia	Gary S. Becker	Pendidikan dan kesehatan merupakan investasi yang meningkatkan produktivitas	Menjelaskan hubungan pendidikan dan pendapatan pekerja informal Kota Surakarta
Kapabilitas	Amartya Sen	Kemiskinan adalah keterbatasan kebebasan riil, bukan hanya rendahnya pendapatan	Dasar pembacaan deprivasi ganda pada rumah tangga miskin
Kemiskinan multidimensi	Sabina Alkire dan James Foster	Deprivasi menumpuk pada rumah tangga yang sama di beberapa dimensi	Dasar penyusunan indeks komposit tekanan kemiskinan kecamatan
Penghidupan berkelanjutan	Robert Chambers	Rumah tangga miskin mengelola portofolio aset untuk bertahan hidup	Menjelaskan pilihan bekerja di sektor informal dan kebutuhan penguatan aset
Pengukuran kedalaman kemiskinan	Foster, Greer, dan Thorbecke	P0, P1, dan P2 mengukur aspek kemiskinan yang berbeda	Kerangka membaca divergensi indikator Kota Surakarta
Ketepatan sasaran dan graduasi	Martin Ravallion; Banerjee dan Duflo	Keterlewatan dan kebocoran sasaran perlu ditekan melalui rancangan yang sederhana	Dasar rekomendasi integrasi data dan skema graduasi

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

2.4 Karakteristik Kemiskinan Perkotaan

Kemiskinan perkotaan memiliki sejumlah ciri yang membedakannya dari kemiskinan perdesaan dan karena itu memerlukan pendekatan tersendiri. Ciri pertama adalah tingginya biaya hidup yang membuat garis kemiskinan perkotaan selalu lebih tinggi daripada perdesaan.[140] Data Provinsi Jawa Tengah pada Maret 2026 memperlihatkan garis kemiskinan sebesar Rp596.676 per kapita per bulan, sedangkan garis kemiskinan Kota Surakarta pada tahun 2025 telah mencapai Rp678.315.[141] Ciri kedua adalah dominasi pekerjaan di sektor jasa dan perdagangan informal yang berpenghasilan tidak tetap dan tidak terlindungi jaminan sosial.[142] Ciri ketiga adalah keterbatasan ruang hunian yang mendorong terbentuknya kantong permukiman padat

[138] World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course* (Washington DC: World Bank, 2022), 27–31.

[139] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

[140] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 161–166.

[141] Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, *Profil Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah Maret 2026* (Semarang: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2026), 1.

[142] M. Afif Khoiruddin dkk., "Informality and Multidimensional Child Poverty: Evidence from Urban and Rural Indonesia," *Development Studies Research* 12, no. 1 2025, https://doi.org/10.1080/21665095.2025.2533852.

dengan kualitas sanitasi rendah.[143] Ketiga ciri tersebut hadir secara bersamaan di Kota Surakarta sehingga membentuk pola kemiskinan yang khas perkotaan.

Ciri keempat kemiskinan perkotaan adalah tingginya kerentanan terhadap guncangan harga, khususnya harga pangan dan energi. Karena rumah tangga miskin perkotaan hampir seluruhnya membeli pangan dan tidak memproduksinya sendiri, kenaikan harga beras berdampak langsung pada daya beli mereka.[144] Struktur garis kemiskinan Jawa Tengah memperlihatkan beras menyumbang 21,10 persen terhadap garis kemiskinan perkotaan, diikuti rokok kretek filter sebesar 10,41 persen.[145] Kontribusi rokok yang sangat besar menunjukkan adanya persoalan alokasi pengeluaran rumah tangga yang tidak optimal dan memerlukan pendekatan perubahan perilaku.[146] Ciri kelima adalah kerentanan terhadap bencana perkotaan seperti banjir dan kebakaran yang dapat memusnahkan aset rumah tangga miskin dalam sekejap.[147] Kombinasi kerentanan tersebut membuat rumah tangga yang berada tepat di atas garis kemiskinan dapat dengan mudah jatuh kembali ke bawah garis.

Ciri keenam yang jarang mendapat perhatian adalah ketidakamanan penguasaan lahan tempat tinggal. Data Kota Surakarta mencatat sebanyak 2.173 kepala keluarga menempati tanah negara sehingga menghadapi risiko penggusuran atau konflik lahan.[148] Ketidakamanan tersebut menghambat rumah tangga untuk berinvestasi pada perbaikan rumah karena tidak ada jaminan mereka dapat menikmati hasil investasinya.[149] Selain itu, ketiadaan alamat resmi kerap menyulitkan akses terhadap layanan administrasi kependudukan dan program bantuan.[150] Pemerintah Kota Surakarta telah merespons melalui layanan jemput bola administrasi kependudukan bagi kelompok rentan.[151] Namun demikian, persoalan pokok berupa status penguasaan lahan memerlukan penyelesaian lintas sektor yang lebih mendasar.

2.5 Studi Terdahulu dan Praktik Baik Penanggulangan Kemiskinan

Sejumlah daerah telah mengembangkan praktik yang dapat dijadikan pembanding bagi Kota Surakarta. Pendekatan berbasis data terpadu dengan verifikasi berjenjang di tingkat kelurahan terbukti menurunkan kesalahan sasaran karena melibatkan pengetahuan lokal yang tidak tertangkap survei.[152] Pendekatan pelayanan terpadu satu titik di tingkat komunitas memungkinkan penggabungan layanan kesehatan,

---

[143] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 37–39.

[144] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 17–18.

[145] *Ibid.*

[146] Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 12–15.

[147] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 37–39.

[148] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[149] Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (London: Longman, 1983), 103–108.

[150] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[151] *Ibid.*

[152] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

pendidikan, dan perlindungan sosial sehingga menurunkan biaya akses bagi rumah tangga miskin.[153] Pendekatan pendampingan usaha berkelanjutan yang memadukan pelatihan, akses permodalan, dan pendampingan pemasaran terbukti lebih efektif daripada pelatihan yang berdiri sendiri.[154] Kota Surakarta sendiri telah mengembangkan lima program prioritas yang secara konseptual sejalan dengan praktik-praktik tersebut, yaitu Posyandu Plus, Rumah Siap Kerja, UMKM Center, Ruang Publik Inklusif, dan Smart City.[155] Tantangan utamanya terletak pada perluasan cakupan dan konsistensi pelaksanaan lintas tahun.

Tabel 2.3 Praktik Baik Penanggulangan Kemiskinan dan Relevansinya bagi Kota Surakarta

Praktik	Inti Pendekatan	Kondisi di Kota Surakarta	Peluang Penguatan
Verifikasi data berjenjang berbasis komunitas	Data survei diverifikasi kader dan aparat kelurahan melalui kunjungan rumah dan uji publik	Sudah dijalankan melalui Tim Penanggulangan Kemiskinan Kelurahan dengan home visit dan uji publik	Penetapan siklus pemutakhiran tetap dan penyediaan umpan balik hasil verifikasi kepada kelurahan
Layanan terpadu satu titik di tingkat komunitas	Penggabungan layanan dasar pada satu simpul pelayanan terdekat dengan warga	Program Posyandu Plus baru diterapkan pada 5 lokasi percontohan dari 629 posyandu	Perluasan bertahap dengan prioritas pada kantong kemiskinan Banjarsari dan Jebres
Pendampingan usaha berkelanjutan	Pelatihan dipadukan dengan akses permodalan, pendampingan produksi, dan fasilitasi pemasaran	Pelatihan keterampilan telah berjalan namun tindak lanjut penempatan dan pendampingan masih terbatas	Penetapan kewajiban pendampingan pascapelatihan minimal enam bulan dengan pemantauan hasil
Skema graduasi penerima bantuan sosial	Penerima manfaat didampingi secara intensif dengan target waktu keluar dari program	Baru ditetapkan sebagai rencana tindak lanjut, belum menjadi mekanisme baku	Penetapan kriteria, indikator, dan batas waktu graduasi dalam peraturan wali kota
Pembiayaan campuran pemerintah dan nonpemerintah	Sumber daya zakat, filantropi, dan tanggung jawab sosial perusahaan diarahkan pada sasaran yang sama	Forum kesejahteraan rakyat telah melibatkan Baznas, Lazis, PMI, dan PMS	Penyusunan rencana bersama tahunan dengan sasaran yang dipadankan dengan basis data daerah

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari dokumen evaluasi dan rencana aksi tahunan Kota Surakarta, 2026.

Telaah atas praktik baik tersebut menghasilkan tiga pelajaran yang relevan bagi Kota Surakarta. Pelajaran pertama, keberhasilan penanggulangan kemiskinan lebih ditentukan oleh mutu pelaksanaan daripada oleh keberadaan program itu sendiri.[156] Kota Surakarta telah memiliki hampir seluruh jenis program yang diperlukan, namun sebagian di antaranya masih berskala percontohan dengan cakupan terbatas.[157] Pelajaran kedua, keterlibatan aparat kelurahan dan kader komunitas merupakan penentu utama akurasi data sasaran.[158] Pelajaran ketiga, keberlanjutan pembiayaan memerlukan perpaduan antara anggaran daerah dan sumber daya nonpemerintah

[153]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

[154]Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 167–170.

[155]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

[156]Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 167–170.

[157]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

[158]Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

yang dikelola dalam satu rencana bersama.[159] Ketiga pelajaran ini menjadi rujukan dalam penyusunan rekomendasi pada bab akhir kajian.

2.6 Definisi Operasional

Agar pembahasan pada bab-bab berikutnya dapat dibaca secara konsisten, sejumlah istilah kunci dirumuskan secara operasional dalam tabel berikut. Definisi operasional disusun dengan merujuk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan publikasi resmi Badan Pusat Statistik agar tidak menimbulkan penafsiran ganda.[160] Istilah yang bersifat teknis dijelaskan bersama satuan pengukuran dan sumber datanya sehingga pembaca dapat menelusuri kembali setiap angka yang ditampilkan.[161] Rumusan ini juga dimaksudkan untuk mencegah kekeliruan yang lazim terjadi, misalnya menyamakan penduduk desil rendah dengan penduduk miskin.[162] Konsistensi peristilahan menjadi prasyarat bagi komunikasi kebijakan yang efektif antarperangkat daerah.

Tabel 2.4 Definisi Operasional Istilah Kunci dalam Kajian

Istilah	Definisi Operasional	Satuan / Sumber
Penduduk miskin	Penduduk dengan rata-rata pengeluaran konsumsi per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan	Jiwa dan persen; Badan Pusat Statistik
Garis kemiskinan	Nilai rupiah minimum untuk memenuhi kebutuhan pokok makanan setara 2.100 kilokalori per kapita per hari ditambah kebutuhan pokok bukan makanan	Rupiah per kapita per bulan; Badan Pusat Statistik
Indeks kedalaman kemiskinan (P1)	Rata-rata kesenjangan pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan	Indeks; Badan Pusat Statistik
Indeks keparahan kemiskinan (P2)	Ukuran penyebaran pengeluaran di antara penduduk miskin	Indeks; Badan Pusat Statistik
Kemiskinan ekstrem	Kondisi ketidakmampuan memenuhi kebutuhan dasar minimum untuk hidup layak, termasuk pangan, air bersih, sanitasi, dan hunian	Jiwa dan persen; Strategi Nasional Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem
Desil DTSEN	Pemeringkatan posisi kesejahteraan relatif keluarga dalam sepuluh kelompok berdasarkan karakteristik sosial ekonomi	Peringkat 1 sampai 10; Badan Pusat Statistik
Kantong kemiskinan	Wilayah dengan konsentrasi penduduk miskin dan rentan yang disertai keterbatasan layanan dasar	Wilayah kecamatan atau kelurahan; olahan kajian
Graduasi penerima manfaat	Proses terencana keluarnya keluarga penerima manfaat dari program bantuan sosial karena telah mencapai kemandirian ekonomi	Keluarga dan persen; Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE
Indeks komposit tekanan kemiskinan	Rata-rata dari lima dimensi beban kemiskinan tingkat kecamatan yang telah dinormalisasi pada rentang 0 sampai 100	Indeks 0 sampai 100; olahan kajian

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari peraturan perundang-undangan dan publikasi Badan Pusat Statistik, 2026.

2.7 Kerangka Pikir Kajian

Kerangka pikir kajian disusun sebagai alur logis yang menghubungkan isu, landasan, data, analisis, temuan, dan rekomendasi. Titik tolaknya adalah isu kemiskinan

[159] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 44–46.

[160] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

[161] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 13.

[162] Badan Pusat Statistik, *DTSEN Jadi Rujukan Bersama, BPS Jelaskan Arti Desil* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 22 Agustus 2026), diakses 10 September 2026.

perkotaan Kota Surakarta yang ditandai oleh penurunan persentase penduduk miskin yang tidak diikuti perbaikan kedalaman dan keparahan kemiskinan.[163] Isu tersebut dibaca melalui dua landasan yang berjalan bersamaan, yaitu landasan teori mengenai kapabilitas, lingkaran kemiskinan, modal manusia, dan kemiskinan multidimensi, serta landasan kebijakan berupa peraturan perundang-undangan dan dokumen perencanaan daerah.[164] Kedua landasan tersebut menentukan data sekunder apa yang perlu dikumpulkan dan bagaimana data itu dibaca.[165] Data yang terkumpul kemudian diolah melalui empat lintasan analisis yang masing-masing menjawab satu tujuan kajian. Keempat lintasan analisis tersebut bermuara pada temuan yang kemudian diterjemahkan menjadi rekomendasi kebijakan dan rekomendasi penelitian lanjutan.



Gambar 2.3 Kerangka Pikir Kajian Karakteristik Kemiskinan Kota Surakarta

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026

Kerangka pikir tersebut memiliki tiga konsekuensi metodologis yang perlu ditegaskan sejak awal. Konsekuensi pertama, analisis karakteristik ditempatkan sebagai pijakan bagi analisis determinan sehingga urutan pembahasan tidak dapat dibalik.[166] Konsekuensi kedua, pemetaan wilayah dan kelompok sasaran disusun setelah

---

[163] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[164] Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 87–89.

[165] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota, Pasal 3.

[166] Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

determinan teridentifikasi agar penetapan prioritas memiliki dasar substantif, bukan semata-mata berdasarkan besaran populasi.[167] Konsekuensi ketiga, rekomendasi kebijakan dirumuskan sebagai turunan langsung dari temuan sehingga setiap butir rekomendasi dapat ditelusuri kembali ke bukti yang mendasarinya.[168] Ketiga konsekuensi ini menjadi pedoman dalam penyusunan metodologi yang diuraikan pada bab berikutnya. Dengan demikian, keterhubungan antara masalah, bukti, dan rekomendasi dapat dipertanggungjawabkan secara akademik maupun administratif.

[167] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[168] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

BAB III
METODOLOGI

3.1 Jenis Kajian

Kajian ini merupakan kajian deskriptif analitis yang bertujuan menggambarkan karakteristik suatu keadaan secara sistematis dan kemudian menafsirkan keterkaitan antarunsur di dalamnya. Jenis kajian ini dipilih karena pertanyaan yang hendak dijawab bersifat deskriptif dan eksplanatif sederhana, yaitu siapa penduduk miskin Kota Surakarta, apa faktor yang memengaruhinya, di mana persoalan itu terkonsentrasi, dan apa yang perlu dilakukan.[169] Kajian tidak dimaksudkan untuk menguji hipotesis kausal karena pengujian semacam itu memerlukan data mikro rumah tangga dan pemodelan statistik yang berada di luar cakupan sumber daya kajian.[170] Pilihan ini sekaligus memenuhi ketentuan bahwa metode yang digunakan harus paling sederhana, hemat biaya, dan tetap dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengingat kajian disusun tanpa anggaran khusus. Meskipun sederhana, rancangan ini memadai untuk menghasilkan simpulan yang bermanfaat bagi perumusan kebijakan daerah. Seluruh simpulan yang dihasilkan disajikan sebagai keterkaitan pola, bukan sebagai hubungan sebab akibat yang telah teruji secara statistik.

3.2 Pendekatan Kajian

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan campuran sederhana yang memadukan penelaahan kuantitatif atas data sekunder dengan penelaahan kualitatif atas dokumen kebijakan. Penelaahan kuantitatif digunakan untuk mengolah data statistik kemiskinan, indikator sosial ekonomi, sebaran desil kesejahteraan, dan realisasi anggaran program.[171] Penelaahan kualitatif digunakan untuk membaca dokumen perencanaan, laporan evaluasi, dan peraturan perundang-undangan guna menggali akar permasalahan serta menilai kesesuaian kebijakan dengan kondisi riil.[172] Kedua jalur penelaahan tersebut dijalankan secara berdampingan sehingga angka memperoleh konteks dan narasi kebijakan memperoleh dukungan bukti.[173] Pendekatan campuran ini sejalan dengan metodologi yang disyaratkan dalam kerangka acuan kerja penyusunan kajian, yaitu memadukan analisis kuantitatif dan kualitatif. Perpaduan tersebut juga menjaga agar kajian tidak terjebak pada penyajian angka tanpa makna kebijakan.

---

169 Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Pasal 15.

170 Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

171 Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

172 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

173 Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

3.3 Lokasi dan Waktu Kajian

Lokasi kajian adalah seluruh wilayah administratif Kota Surakarta Provinsi Jawa Tengah yang terdiri atas 5 kecamatan dan 54 kelurahan dengan luas wilayah 46,72 kilometer persegi.[174] Unit analisis utama adalah wilayah kecamatan karena pada tingkat inilah data sebaran desil kesejahteraan dan data beban sektoral tersedia secara lengkap dan konsisten.[175] Unit analisis pendukung adalah tingkat kota untuk indikator makro kemiskinan yang hanya tersedia secara agregat.[176] Kajian dilaksanakan pada rentang bulan Juli sampai September 2026 dengan memanfaatkan data terbaru yang tersedia sampai saat penyusunan naskah. Rentang waktu data yang dianalisis mencakup periode 2021 sampai 2026 agar dapat menangkap dinamika sebelum, selama, dan sesudah masa pemulihan pascapandemi.

Tabel 3.1 Jadwal Pelaksanaan Kajian Tahun 2026

No.	Tahapan Kegiatan	Juli	Agustus	September
1	Penyusunan kerangka analisis dan inventarisasi kebutuhan data	✓		
2	Pengumpulan dan kompilasi data sekunder	✓	✓	
3	Verifikasi konsistensi antarsumber data		✓	
4	Analisis deskriptif, kuadran, dan kesenjangan layanan		✓	✓
5	Perumusan temuan dan rekomendasi kebijakan			✓
6	Penulisan naskah dan penjaminan mutu sitasi			✓

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

3.4 Populasi dan Sasaran Kajian

Populasi kajian adalah seluruh penduduk Kota Surakarta yang berjumlah 529.079 jiwa pada tahun 2025.[177] Sasaran kajian dipersempit pada dua kelompok yang saling melengkapi. Kelompok pertama adalah penduduk miskin menurut definisi Badan Pusat Statistik yang berjumlah 40,08 ribu jiwa atau 7,69 persen dari total penduduk pada tahun 2025.[178] Kelompok kedua adalah penduduk yang berada pada desil 1 sampai 5 Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional yang berjumlah 259.204 jiwa berdasarkan data periode Oktober 2025.[179] Kelompok kedua digunakan sebagai kerangka sasaran operasional karena tersedia menurut nama dan alamat serta menjadi rujukan penetapan penerima manfaat program.[180] Kedua kelompok tersebut tidak dipertukarkan pengertiannya dan selalu disebutkan secara eksplisit dalam setiap penyajian data.

---

[174] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

[175] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

[176] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[177] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

[178] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[179] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

[180] Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.

3.5 Teknik Penetapan Cakupan Data

Kajian ini tidak melakukan penarikan sampel karena seluruh data yang digunakan bersifat sekunder dan telah mencakup seluruh populasi atau seluruh wilayah kajian. Data indikator makro kemiskinan merupakan hasil estimasi Badan Pusat Statistik berdasarkan Survei Sosial Ekonomi Nasional yang penarikan sampelnya dilakukan lembaga tersebut, bukan oleh penyusun kajian.[181] Data desil kesejahteraan mencakup seluruh keluarga yang terdaftar dalam basis data nasional sehingga bersifat sensus administratif.[182] Data beban sektoral yang bersumber dari basis data e-SIK mencakup seluruh rumah tangga yang telah terdata di lima kecamatan.[183] Dengan demikian, teknik yang digunakan adalah pencacahan menyeluruh atas data sekunder yang tersedia, bukan penarikan sampel. Konsekuensinya, keterbatasan kajian bukan terletak pada keterwakilan sampel melainkan pada mutu dan kemutakhiran data sumber.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan melalui dua teknik, yaitu studi dokumentasi dan penelusuran data digital pada laman resmi lembaga pemerintah. Studi dokumentasi dilakukan terhadap dokumen perencanaan dan pelaporan penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta yang mencakup dokumen Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah, Laporan Pelaksanaan Penanggulangan Kemiskinan Daerah, Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan, Rencana Aksi Tahunan, dan peta proses bisnis tematik penanggulangan kemiskinan.[184] Penelusuran data digital dilakukan pada laman resmi Badan Pusat Statistik tingkat nasional, provinsi, dan kota untuk memperoleh data indikator makro termutakhir.[185] Penelusuran juga dilakukan terhadap portal Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional untuk memahami cakupan dan tata kelola basis data tersebut.[186] Kajian ini tidak menggunakan teknik survei maupun wawancara sehingga seluruh temuan bersandar sepenuhnya pada dokumen dan data yang dapat diverifikasi publik.

Tabel 3.2 Jenis Data, Sumber, dan Pemanfaatannya dalam Kajian

Jenis Data	Sumber Data	Tahun	Pemanfaatan
Persentase dan jumlah penduduk miskin, garis kemiskinan, indeks P1 dan P2	Badan Pusat Statistik dan Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta	2015–2025	Analisis tren dan divergensi indikator makro
Persentase penduduk miskin nasional dan provinsi	Berita Resmi Statistik BPS dan BPS Provinsi Jawa Tengah	Maret 2026	Pembandingan posisi relatif Kota Surakarta

[181] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

[182] Badan Pusat Statistik, *Portal Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional*, https://dtsen.data.go.id, diakses 10 September 2026.

[183] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[184] Pemerintah Kota Surakarta, *Proses Bisnis Tematik Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta* (Surakarta: Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surakarta, 2026), 1–3.

[185] Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin Maret 2026 Turun Menjadi 8,07 Persen* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2026), 1–2.

[186] Badan Pusat Statistik, *Portal Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional*, https://dtsen.data.go.id, diakses 10 September 2026.

Jenis Data	Sumber Data	Tahun	Pemanfaatan
Komposisi pendidikan penduduk miskin	Badan Pusat Statistik Kota Surakarta melalui dokumen RPKD	2022–2024	Analisis karakteristik pendidikan penduduk miskin
Sebaran penduduk desil 1 sampai 5	Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional melalui RAT OPPKPKE	Oktober 2025	Pemetaan konsentrasi wilayah dan penetapan lokasi prioritas
Beban sektoral kelompok rentan	Sistem Informasi Kesejahteraan e-SIK melalui dokumen RPKD	2025	Analisis kelompok sasaran dan penyusunan indeks komposit
Kependudukan, luas wilayah, kepadatan, pendidikan, ketenagakerjaan	Kota Surakarta dalam Angka	2025	Gambaran umum wilayah dan kondisi eksisting
Pagu dan realisasi anggaran penanggulangan kemiskinan	Laporan Evaluasi OPPKPKE dan Rencana Aksi Tahunan	2025–2026	Analisis komposisi belanja dan efektivitas program
Target dan sasaran daerah	RPJMD, RPKD, dan Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE	2025–2029	Analisis kesenjangan capaian terhadap target
Peraturan perundang-undangan	Basis data hukum nasional dan daerah	2004–2025	Landasan hukum dan analisis kebijakan

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

3.7 Instrumen Kajian

Instrumen yang digunakan dalam kajian ini berupa lembar kompilasi data dan lembar telaah dokumen yang disusun sendiri oleh tim penyusun. Lembar kompilasi data memuat kolom indikator, nilai, satuan, tahun, sumber, dan halaman rujukan sehingga setiap angka dapat ditelusuri kembali ke dokumen asalnya.[187] Lembar telaah dokumen memuat kolom nama dokumen, dasar hukum penyusunan, substansi yang relevan, dan catatan kesenjangan yang ditemukan.[188] Kedua instrumen tersebut dikelola dalam berkas pengolah angka sederhana sehingga tidak memerlukan perangkat lunak berbayar maupun pelatihan khusus.[189] Pilihan instrumen sederhana ini diambil agar seluruh proses kajian dapat direplikasi oleh perangkat daerah lain tanpa tambahan biaya. Instrumen tersebut sekaligus berfungsi sebagai jejak audit atas keseluruhan proses pengolahan data.

3.8 Teknik Analisis Data

Analisis dilakukan melalui lima teknik yang masing-masing diarahkan untuk menjawab bagian tertentu dari tujuan kajian. Kelima teknik tersebut dipilih karena tidak memerlukan perangkat lunak statistik lanjutan, dapat dijalankan dengan pengolah angka biasa, dan menghasilkan keluaran yang mudah dikomunikasikan kepada pengambil keputusan.[190] Pemilihan teknik juga memperhatikan ketersediaan data agar

[187] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Pasal 15.

[188] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota, Pasal 3.

[189] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[190] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

tidak ada tahapan analisis yang gagal dilaksanakan karena data tidak tersedia.[191] Setiap teknik dijelaskan beserta rumus atau prosedur yang digunakan sehingga dapat diperiksa dan diulang oleh pihak lain.[192] Uraian masing-masing teknik disajikan pada subbagian berikut.

3.8.1 Analisis Deskriptif

Analisis deskriptif digunakan untuk menggambarkan karakteristik penduduk miskin dan perkembangan indikator kemiskinan dari waktu ke waktu. Teknik yang dipakai meliputi penghitungan proporsi, perubahan poin persen, laju perubahan tahunan, dan penyajian dalam bentuk tabel serta grafik.[193] Analisis ini juga mencakup penghitungan kontribusi setiap kecamatan terhadap total beban kemiskinan kota untuk memperlihatkan konsentrasi persoalan.[194] Penyajian dilakukan secara berdampingan antarindikator agar pola divergensi antara P0, P1, dan P2 dapat terbaca dengan jelas.[195] Hasil analisis deskriptif menjadi bahan utama bagi pembahasan karakteristik pada subbab pertama Bab V.

3.8.2 Analisis Determinan Berbasis Sintesis Bukti

Analisis determinan dilakukan melalui sintesis bukti lintas dokumen, bukan melalui pemodelan ekonometrika. Prosedurnya dimulai dengan menyusun daftar faktor yang disebut sebagai determinan dalam dokumen perencanaan dan laporan evaluasi daerah.[196] Setiap faktor kemudian diverifikasi dengan data kuantitatif yang tersedia untuk menilai apakah besarannya cukup signifikan pada konteks Kota Surakarta.[197] Faktor yang telah terverifikasi selanjutnya diperiksa kesesuaiannya dengan literatur ilmiah dan buku teks yang relevan untuk memastikan mekanisme kerjanya dapat dijelaskan secara teoretis.[198] Faktor yang lolos ketiga tahapan tersebut ditetapkan sebagai determinan utama, sedangkan yang hanya lolos sebagian ditetapkan sebagai determinan pendukung. Prosedur berlapis ini dipilih agar penetapan determinan tidak bersifat asumtif meskipun tidak menggunakan uji statistik.

3.8.3 Analisis Spasial Sederhana Berbasis Kuadran

Analisis spasial sederhana dilakukan melalui pemetaan kuadran yang menempatkan setiap kecamatan pada bidang dua sumbu. Sumbu horizontal mewakili besaran beban, yaitu jumlah penduduk atau rumah tangga yang mengalami persoalan pada

---

[191] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

[192] Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

[193] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

[194] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

[195] James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

[196] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Determinan Kemiskinan Daerah.

[197] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surakarta 2024* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2024), 32.

[198] Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, edisi ke-3 (Chicago: University of Chicago Press, 1993), 17–20.

bidang tertentu.[199] Sumbu vertikal mewakili kapasitas layanan yang tersedia pada bidang yang sama, misalnya jumlah satuan pendidikan, daya serap sektor formal, atau jumlah sambungan air minum.[200] Garis pembatas kuadran ditetapkan pada nilai rata-rata masing-masing sumbu sehingga pembagian bersifat objektif dan dapat dihitung ulang.[201] Kuadran pertama yang memuat wilayah dengan beban tinggi dan kapasitas tinggi menandakan persoalan pemanfaatan layanan, sedangkan kuadran ketiga yang memuat beban tinggi dan kapasitas rendah menandakan persoalan ketersediaan layanan. Pembedaan ini penting karena kedua kondisi tersebut memerlukan jenis intervensi yang sama sekali berbeda.



Gambar 3.1 Matriks Kuadran Penetapan Prioritas Wilayah Intervensi

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026

3.8.4 Penyusunan Indeks Komposit Tekanan Kemiskinan

Indeks komposit tekanan kemiskinan disusun untuk merangkum beban kemiskinan lima kecamatan ke dalam satu angka yang mudah dibandingkan. Indeks dibangun dari lima dimensi beban, yaitu beban demografis, tekanan pendidikan, tekanan ketenagakerjaan, tekanan permukiman, dan tekanan sosial.[202] Setiap dimensi dinormalisasi menggunakan metode nilai minimum dan maksimum sehingga kecamatan dengan beban tertinggi memperoleh nilai 100 dan kecamatan dengan beban terendah memperoleh nilai 0.[203] Nilai indeks komposit dihitung sebagai rata-rata sederhana dari kelima dimensi dengan bobot yang sama karena tidak tersedia dasar empiris untuk memberikan bobot yang berbeda.[204] Pilihan bobot seragam ini

---

[199] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[200] *Ibid.*

[201] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[202] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[203] Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

[204] Sabina Alkire dan James Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement," *Journal of Public Economics* 95, no. 7–8 2011: 476–487, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006.

disampaikan secara terbuka sebagai asumsi kajian dan direkomendasikan untuk diuji ulang pada kajian lanjutan. Seluruh angka penyusun indeks bersumber dari data yang telah disajikan dalam dokumen resmi daerah sehingga dapat diperiksa kebenarannya.

Tabel 3.3 Dimensi, Indikator, dan Sumber Data Penyusun Indeks Komposit Tekanan Kemiskinan

Dimensi	Indikator Penyusun	Sumber Data	Bobot
Beban demografis	Jumlah penduduk pada desil 1 sampai 5	DTSEN periode Oktober 2025	20%
Tekanan pendidikan	Jumlah anak usia 7 sampai 15 tahun yang tidak atau belum bersekolah	e-SIK Kota Surakarta melalui dokumen RPKD	20%
Tekanan ketenagakerjaan	Jumlah penduduk usia produktif yang tidak terserap sektor formal	e-SIK Kota Surakarta melalui dokumen RPKD	20%
Tekanan permukiman	Jumlah rumah tangga dengan sanitasi tidak layak dan sumur tak terlindung	e-SIK Kota Surakarta melalui dokumen RPKD	20%
Tekanan sosial	Jumlah individu dalam kondisi rawan sosial	e-SIK Kota Surakarta melalui dokumen RPKD	20%

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

3.8.5 Analisis Kesenjangan Layanan dan Analisis Kebijakan

Analisis kesenjangan layanan dilakukan dengan membandingkan capaian layanan dasar Kota Surakarta terhadap target standar pelayanan minimal yang ditetapkan pemerintah pusat. Target yang digunakan bersumber dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal yang mengatur indikator dan target pada enam urusan pelayanan dasar.[205] Selisih antara capaian dan target ditafsirkan sebagai kesenjangan yang perlu ditutup melalui program tertentu.[206] Analisis kebijakan dilakukan melalui penelaahan isi dokumen untuk menilai kesesuaian antara permasalahan yang teridentifikasi, strategi yang ditetapkan, dan alokasi anggaran yang disediakan.[207] Analisis pemangku kepentingan melengkapi keduanya dengan memetakan aktor berdasarkan tingkat pengaruh dan tingkat kepentingannya terhadap hasil kebijakan.[208] Keempat teknik ini bersama-sama menghasilkan dasar bagi rekomendasi yang disusun pada bagian akhir kajian.

Tabel 3.4 Keterkaitan Teknik Analisis dengan Tujuan Kajian

Tujuan Kajian	Teknik Analisis yang Digunakan	Keluaran
Mengidentifikasi karakteristik masyarakat miskin	Analisis deskriptif atas data makro, komposisi pendidikan, dan beban sektoral	Profil dan tipologi penduduk miskin Kota Surakarta
Mengidentifikasi faktor determinan kemiskinan	Analisis determinan berbasis sintesis bukti lintas dokumen dan literatur	Daftar determinan utama dan determinan pendukung beserta mekanisme kerjanya
Memetakan kondisi dan permasalahan menurut wilayah dan kelompok sasaran	Analisis kuadran empat bidang dan penyusunan indeks komposit tekanan kemiskinan	Peringkat prioritas wilayah dan daftar kelompok sasaran mendesak
Menyusun rekomendasi kebijakan yang lebih tepat sasaran	Analisis kesenjangan layanan, analisis kebijakan, dan analisis pemangku kepentingan	Rekomendasi kebijakan per pemangku kepentingan dan peta jalan intervensi

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

[205] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Pasal 4.

[206] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal, Pasal 3.

[207] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 30–32.

[208] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

3.9 Keabsahan Data

Karena seluruh data yang digunakan bersifat sekunder, keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan pemeriksaan konsistensi antarwaktu. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan angka yang sama dari sekurang-kurangnya dua dokumen yang berbeda, misalnya angka kemiskinan tahun 2024 yang tercantum dalam dokumen perencanaan dibandingkan dengan angka yang sama dalam laporan evaluasi tahunan.[209] Apabila ditemukan perbedaan, kajian menggunakan angka yang bersumber dari publikasi Badan Pusat Statistik atau dokumen yang terbit paling akhir.[210] Pemeriksaan konsistensi antarwaktu dilakukan dengan menelusuri deret data untuk memastikan tidak ada lompatan yang tidak dapat dijelaskan.[211] Setiap angka yang merupakan hasil olahan penyusun diberi keterangan tegas sebagai olahan kajian beserta asumsi yang mendasarinya. Dengan prosedur tersebut, pembaca dapat menilai sendiri tingkat keyakinan yang layak diberikan pada setiap temuan.

Uji validitas dan reliabilitas dalam pengertian statistik tidak dilakukan karena kajian tidak menggunakan instrumen pengukuran yang dikembangkan sendiri seperti kuesioner. Sebagai gantinya, kajian menerapkan tiga prinsip penjaminan mutu yang lazim pada penelaahan dokumen. Prinsip pertama adalah keterlacakan, yaitu setiap angka dan pernyataan disertai rujukan sumber lengkap dengan bagian atau halaman.[212] Prinsip kedua adalah keterbukaan asumsi, yaitu setiap penghitungan turunan disertai penjelasan rumus dan asumsi yang digunakan.[213] Prinsip ketiga adalah keterulangan, yaitu seluruh langkah analisis dirancang agar dapat diulang oleh pihak lain menggunakan sumber yang sama.[214] Ketiga prinsip tersebut menjadi pengganti fungsional bagi uji validitas dan reliabilitas pada kajian berbasis data sekunder.

3.10 Tahapan dan Alur Kerja Kajian

Pelaksanaan kajian dibagi ke dalam enam tahapan yang berlangsung secara berurutan dengan sejumlah tumpang tindih pada tahapan tertentu. Tahap persiapan mencakup penetapan ruang lingkup, penyusunan kerangka analisis, dan inventarisasi kebutuhan data sekunder.[215] Tahap pengumpulan data mencakup penelusuran publikasi resmi dan dokumen daerah serta literatur ilmiah bereputasi.[216] Tahap verifikasi dan kompilasi mencakup uji konsistensi antarsumber dan penyusunan basis

---

[209] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[210] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

[211] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 8–11.

[212] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Pasal 15.

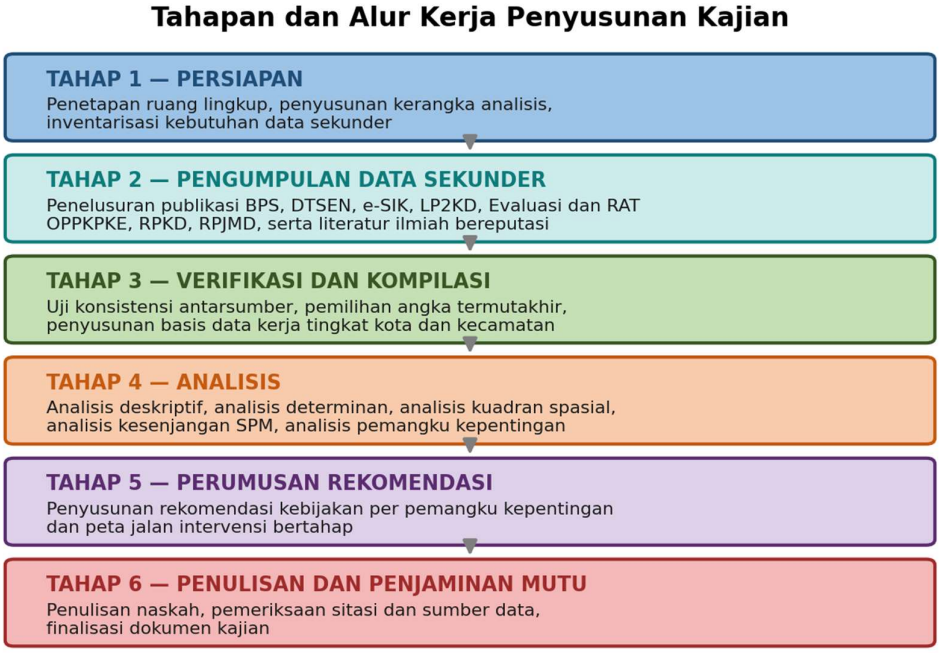
[213] Sabina Alkire dan James Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement," *Journal of Public Economics* 95, no. 7–8 2011: 476–487, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006.

[214] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[215] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Pasal 15.

[216] Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin Maret 2026 Turun Menjadi 8,07 Persen* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2026), 1–2.

data kerja tingkat kota dan kecamatan.[217] Tahap analisis mencakup pelaksanaan kelima teknik yang telah diuraikan sebelumnya, diikuti tahap perumusan rekomendasi dan tahap penulisan naskah beserta penjaminan mutu sitasi. Keseluruhan alur kerja tersebut digambarkan pada bagan berikut.



Gambar 3.2 Tahapan dan Alur Kerja Penyusunan Kajian

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026

Alur kerja tersebut dirancang agar setiap tahapan menghasilkan keluaran antara yang dapat diperiksa sebelum melangkah ke tahapan berikutnya. Keluaran tahap persiapan berupa kerangka analisis dan daftar kebutuhan data, sedangkan keluaran tahap pengumpulan berupa berkas dokumen dan tangkapan data mentah.[218] Keluaran tahap verifikasi berupa basis data kerja yang telah bersih dan disertai catatan sumber untuk setiap sel data.[219] Keluaran tahap analisis berupa tabel, grafik, dan matriks temuan yang menjadi bahan langsung bagi penulisan Bab V.[220] Keluaran tahap perumusan rekomendasi berupa matriks rekomendasi yang telah dipadankan dengan perangkat daerah pelaksana. Rancangan berjenjang ini memungkinkan penelusuran kesalahan secara cepat apabila ditemukan ketidaksesuaian pada tahap akhir.

---

[217] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[218] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota, Pasal 3.

[219] Badan Pusat Statistik, *Data dan Informasi Kemiskinan Kabupaten/Kota Tahun 2024* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2025), 28.

[220] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

BAB IV
GAMBARAN UMUM WILAYAH DAN KONDISI EKSISTING

Bab ini menyajikan gambaran menyeluruh mengenai kondisi wilayah Kota Surakarta sebagai konteks tempat kemiskinan berlangsung. Pemahaman terhadap kondisi geografis, demografis, sosial ekonomi, dan infrastruktur diperlukan karena karakteristik kemiskinan tidak dapat dilepaskan dari ruang tempat ia terbentuk.[221] Pada bagian akhir bab disajikan profil spesifik kemiskinan Kota Surakarta beserta kondisi kelembagaan dan pembiayaan penanggulangannya.[222] Seluruh data yang ditampilkan bersumber dari publikasi resmi Badan Pusat Statistik dan dokumen perencanaan serta pelaporan Pemerintah Kota Surakarta.[223] Gambaran ini menjadi dasar bagi pembahasan analitis pada bab berikutnya.

4.1 Kondisi Geografis dan Administratif

Kota Surakarta terletak pada koordinat antara 110°45'15" sampai 110°45'35" Bujur Timur dan antara 7°36' sampai 7°56' Lintang Selatan di bagian tenggara Provinsi Jawa Tengah.[224] Wilayah kota berbatasan dengan Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Karanganyar di sebelah utara, Kabupaten Karanganyar di sebelah timur, Kabupaten Sukoharjo di sebelah selatan, serta Kabupaten Karanganyar dan Kabupaten Sukoharjo di sebelah barat.[225] Luas wilayah Kota Surakarta hanya 46,72 kilometer persegi, menjadikannya salah satu kota dengan luas terkecil di Provinsi Jawa Tengah.[226] Wilayah tersebut terbagi ke dalam 5 kecamatan, 54 kelurahan, 626 rukun warga, dan 2.789 rukun tetangga.[227] Struktur administratif yang rapat sampai tingkat rukun tetangga ini sesungguhnya merupakan aset penting bagi penanggulangan kemiskinan karena memungkinkan penjangkauan warga secara langsung.

Tabel 4.1 Pembagian Wilayah Administrasi Kota Surakarta

Kecamatan	Kelurahan	Luas Wilayah (km²)	Rukun Warga	Rukun Tetangga
Laweyan	11	9,13	105	458
Serengan	7	3,08	72	313
Pasar Kliwon	10	4,88	101	437
Jebres	11	14,38	153	651
Banjarsari	15	15,26	195	930
Kota Surakarta	54	46,72	626	2.789

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, Kota Surakarta dalam Angka 2025 (2025), 12–14.

[221] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

[222] Pemerintah Kota Surakarta, Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Diktum Ketiga dan Keempat.

[223] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

[224] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

[225] *Ibid.*

[226] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

[227] *Ibid.*

Sebaran luas wilayah antarkecamatan sangat tidak merata dan berimplikasi langsung pada pola kepadatan penduduk. Kecamatan Banjarsari dengan luas 15,26 kilometer persegi dan Kecamatan Jebres dengan luas 14,38 kilometer persegi bersama-sama menguasai 63,45 persen dari seluruh luas wilayah kota.[228] Sebaliknya, Kecamatan Serengan hanya memiliki luas 3,08 kilometer persegi atau 6,59 persen dari total luas kota.[229] Ketidakmerataan tersebut menjelaskan mengapa Serengan dan Pasar Kliwon menjadi kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi meskipun jumlah penduduknya tidak paling besar.[230] Kondisi ini juga menentukan pola persebaran permukiman padat yang menjadi salah satu locus kemiskinan perkotaan. Dengan demikian, penetapan wilayah prioritas tidak dapat hanya bersandar pada jumlah penduduk terdampak, melainkan juga pada intensitas pemanfaatan ruang.

Secara topografis, Kota Surakarta merupakan wilayah dataran dengan ketinggian rata-rata 80 sampai 100 meter di atas permukaan laut dan kemiringan lahan berkisar 0 sampai 2 persen.[231] Kondisi tersebut membuat risiko tanah longsor praktis tidak ada, tetapi sebagian wilayah rentan terhadap genangan dan banjir.[232] Sistem jaringan sumber daya air kota bertumpu pada Daerah Aliran Sungai Bengawan Solo yang berfungsi sebagai sumber air baku sekaligus pengendali banjir, didukung sejumlah anak sungai dan saluran lokal seperti Kali Anyar, Kalipepe, Kali Jenes, dan Kali Wingko.[233] Wilayah bantaran sungai tersebut tercatat sebagai kawasan rawan banjir yang banyak dihuni kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.[234] Keterkaitan antara kerawanan banjir dan sebaran permukiman miskin inilah yang menjadikan aspek hidrologis relevan bagi kajian kemiskinan.

4.2 Kondisi Demografis

Jumlah penduduk Kota Surakarta pada tahun 2025 tercatat 529.079 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 0,20 persen per tahun.[235] Laju pertumbuhan yang sangat rendah tersebut menandakan bahwa kota telah memasuki fase kematangan demografis dengan mobilitas penduduk yang relatif seimbang antara masuk dan keluar.[236] Selama periode 2021 sampai 2025, jumlah penduduk hanya bertambah 6.715 jiwa atau 1,29 persen, dengan pertambahan terbesar terjadi di Kecamatan Banjarsari sebanyak 3.471 jiwa.[237] Kecamatan Banjarsari dan Jebres bersama-sama menampung 58,88 persen penduduk kota, sedangkan Serengan hanya menampung 9,18 persen.[238] Konsentrasi penduduk pada dua kecamatan terbesar ini menjadi salah

---

228 *Ibid.*

229 *Ibid.*

230 Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 45.

231 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

232 *Ibid.*

233 Pemerintah Kota Surakarta, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta Tahun 2021–2041, Lampiran Struktur Ruang.

234 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

235 Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

236 Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 45.

237 Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

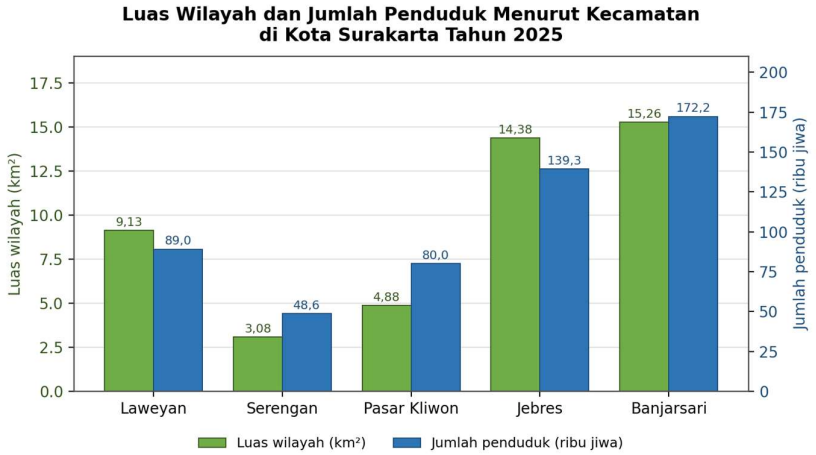
238 Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 45.

satu penjelas mengapa keduanya konsisten muncul sebagai wilayah prioritas dalam berbagai pemetaan.

Tabel 4.2 Jumlah Penduduk Kota Surakarta Menurut Kecamatan Tahun 2021–2025 (Jiwa)

Kecamatan	2021	2022	2023	2024	2025
Laweyan	88.524	88.578	88.617	88.941	88.978
Serengan	47.778	47.853	47.921	48.437	48.567
Pasar Kliwon	78.517	78.565	78.600	79.726	79.972
Jebres	138.775	138.859	138.921	139.295	139.321
Banjarsari	168.770	168.873	168.949	171.645	172.241
Kota Surakarta	522.364	522.728	523.008	528.044	529.079

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, Kota Surakarta dalam Angka 2025 (2025), 12–14.



Gambar 4.1 Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Surakarta Tahun 2025

Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik Kota Surakarta 2025

Kepadatan penduduk Kota Surakarta secara keseluruhan mencapai 11.324 jiwa per kilometer persegi, angka yang tergolong sangat tinggi untuk ukuran kota berskala menengah.[239] Kepadatan tertinggi terdapat di Kecamatan Pasar Kliwon sebesar 16.388 jiwa per kilometer persegi, disusul Kecamatan Serengan sebesar 15.767 jiwa per kilometer persegi.[240] Kedua kecamatan tersebut memiliki kepadatan sekitar 1,4 kali rata-rata kota dan sekitar 1,7 kali kepadatan Kecamatan Jebres yang paling renggang.[241] Kepadatan yang ekstrem berkaitan erat dengan terbatasnya ruang untuk fasilitas sanitasi individual dan meningkatnya risiko penularan penyakit berbasis lingkungan.[242] Karena itu, kecamatan dengan kepadatan tinggi memerlukan pendekatan penyediaan layanan komunal, bukan pendekatan berbasis rumah tangga tunggal.

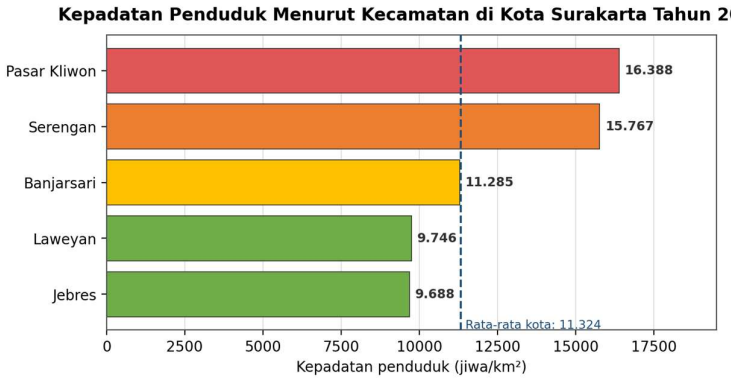
---

[239] *Ibid.*

[240] *Ibid.*

[241] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

[242] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.



Gambar 4.2 Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Kota Surakarta Tahun 2025

Sumber: diolah dari Badan Pusat Statistik Kota Surakarta 2025

Tabel 4.3 Indikator Kependudukan Kota Surakarta Menurut Kecamatan Tahun 2025

Kecamatan	Penduduk (jiwa)	Laju Pertumbuhan (%)	Persentase Penduduk (%)	Kepadatan (jiwa/km²)
Laweyan	88.978	0,04	16,81	9.745,94
Serengan	48.567	0,27	9,18	15.766,94
Pasar Kliwon	79.972	0,31	15,11	16.387,78
Jebres	139.321	0,02	26,33	9.688,16
Banjarsari	172.241	0,35	32,55	11.285,26
Kota Surakarta	529.079	0,20	100,00	11.324,49

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, Kota Surakarta dalam Angka 2025 (2025), 12–14.

Struktur usia penduduk Kota Surakarta menunjukkan komposisi yang menguntungkan sekaligus menantang. Sekitar 68 persen penduduk berada pada kelompok usia produktif 15 sampai 64 tahun, sementara sekitar 12 persen tergolong lanjut usia di atas 60 tahun.[243] Kelompok usia muda produktif cukup besar dengan penduduk usia 15 sampai 19 tahun mencapai 40.334 jiwa, usia 20 sampai 24 tahun sebanyak 41.290 jiwa, dan usia 25 sampai 29 tahun sebanyak 39.515 jiwa.[244] Pada sisi lain, jumlah penduduk lanjut usia terus bertambah dengan kelompok 60 sampai 64 tahun sebanyak 27.432 jiwa, kelompok 65 sampai 69 tahun sebanyak 22.258 jiwa, dan kelompok 70 tahun ke atas mencapai 17.172 jiwa.[245] Pertambahan penduduk lanjut usia yang tidak memiliki jaminan pensiun berpotensi meningkatkan beban tanggungan rumah tangga dan memperbesar risiko kemiskinan struktural.[246] Kondisi ini menuntut penguatan skema perlindungan sosial khusus lanjut usia yang belum tercakup jaminan sosial formal.

4.3 Kondisi Sosial Ekonomi

4.3.1 Kondisi Pendidikan

Partisipasi pendidikan di Kota Surakarta secara umum tergolong baik, terutama pada jenjang pendidikan dasar. Angka Partisipasi Murni jenjang sekolah dasar mencapai 99,43 persen pada tahun 2024, naik tipis dari 99,41 persen pada tahun sebelumnya.[247]

---

[243] *Ibid.*

[244] *Ibid.*

[245] *Ibid.*

[246] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[247] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 89.

Namun demikian, terjadi penurunan tajam pada jenjang yang lebih tinggi dengan Angka Partisipasi Murni sekolah menengah pertama sebesar 85,39 persen dan sekolah menengah atas hanya 67,80 persen.[248] Selisih hampir 32 poin persen antara jenjang dasar dan menengah atas menunjukkan adanya kebocoran partisipasi yang cukup besar pada masa transisi pendidikan.[249] Angka Partisipasi Kasar jenjang menengah atas yang mencapai 102,71 persen mengindikasikan sebagian peserta didik bersekolah di luar rentang usia ideal.[250] Kesenjangan antara kedua angka partisipasi ini merupakan sinyal awal adanya persoalan keterlambatan dan putus sekolah pada kelompok rentan.

Tabel 4.4 Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar Kota Surakarta Tahun 2023–2024

Jenjang Pendidikan	APM 2023	APM 2024	Perubahan APM	APK 2023	APK 2024	Perubahan APK
SD/MI/sederajat	99,41	99,43	+0,02	105,59	104,98	-0,58
SMP/MTs/sederajat	85,31	85,39	+0,09	103,40	108,10	+4,54
SMA/SMK/MA/sederajat	66,32	67,80	+2,23	95,71	102,71	+7,32

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, Kota Surakarta dalam Angka 2025 (2025), 89.

Capaian pembangunan pendidikan dalam ukuran jangka panjang juga bergerak lambat. Harapan Lama Sekolah Kota Surakarta hanya naik dari 14,87 tahun pada tahun 2020 menjadi 15,07 tahun pada tahun 2024, atau bertambah 0,20 tahun dalam lima tahun.[251] Rata-rata Lama Sekolah bahkan hanya naik dari 10,34 tahun menjadi 10,48 tahun pada periode yang sama, atau bertambah 0,14 tahun.[252] Angka 10,48 tahun berarti rata-rata penduduk dewasa Kota Surakarta baru menyelesaikan pendidikan sampai kelas satu atau dua sekolah menengah atas.[253] Meskipun angka tersebut lebih tinggi daripada rata-rata nasional, laju kenaikannya belum cukup untuk menggambarkan pemerataan pendidikan pada seluruh kelompok sosial.[254] Perlambatan ini menjadi salah satu alasan mengapa peningkatan pendidikan belum tercermin sebagai penurunan kemiskinan yang setara.

4.3.2 Kondisi Ketenagakerjaan dan Pendapatan

Struktur ketenagakerjaan Kota Surakarta memperlihatkan tingkat penyerapan yang tinggi namun dengan kualitas pekerjaan yang beragam. Dari 286.150 orang angkatan kerja pada tahun 2024, sebanyak 272.946 orang atau 95,39 persen berstatus bekerja.[255] Yang menarik, tingkat partisipasi kerja justru tertinggi pada kelompok berpendidikan sekolah dasar ke bawah sebesar 99,02 persen dan terendah pada lulusan perguruan tinggi sebesar 92,96 persen.[256] Pola tersebut menunjukkan bahwa kelompok berpendidikan rendah nyaris selalu bekerja karena tidak memiliki pilihan

[248] *Ibid.*

[249] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Determinan Kemiskinan Daerah.

[250] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 89.

[251] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Determinan Kemiskinan Daerah.

[252] *Ibid.*

[253] *Ibid.*

[254] Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, edisi ke-3 (Chicago: University of Chicago Press, 1993), 17–20.

[255] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 89.

[256] *Ibid.*

untuk menganggur, umumnya pada pekerjaan informal berpenghasilan rendah.[257] Sebaliknya, lulusan perguruan tinggi memiliki ruang untuk menunggu pekerjaan yang sesuai sehingga tercatat sebagai penganggur terbuka.[258] Kondisi ini menegaskan bahwa persoalan ketenagakerjaan Kota Surakarta bukan terletak pada ketersediaan pekerjaan, melainkan pada mutu dan kelayakan pekerjaan yang tersedia.

Tabel 4.5 Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan dan Jenis Kegiatan di Kota Surakarta Tahun 2024

Tingkat Pendidikan	Bekerja (orang)	Pengangguran (orang)	Angkatan Kerja (orang)	Bekerja terhadap Angkatan Kerja (%)
Sekolah Dasar ke bawah	50.414	500	50.914	99,02
Sekolah Menengah Pertama	42.612	2.309	44.921	94,86
Sekolah Menengah Atas	123.589	6.130	129.719	95,27
Perguruan Tinggi	56.331	4.265	60.596	92,96
Jumlah	272.946	13.204	286.150	95,39

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, Kota Surakarta dalam Angka 2025 (2025), 89.

Data pendapatan pekerja informal memperlihatkan hubungan yang jelas antara pendidikan dan penghasilan. Pekerja informal yang tidak pernah bersekolah atau belum tamat sekolah dasar memperoleh rata-rata pendapatan Rp1.376.487 per bulan pada tahun 2023.[259] Angka tersebut meningkat menjadi Rp1.551.382 bagi lulusan sekolah dasar dan Rp1.884.751 bagi lulusan sekolah menengah pertama.[260] Lompatan terbesar terjadi pada kelompok berpendidikan sekolah menengah atas ke atas yang memperoleh rata-rata Rp3.052.849 per bulan, atau hampir dua kali lipat kelompok di bawahnya.[261] Meskipun demikian, apabila dibandingkan dengan garis kemiskinan Kota Surakarta sebesar Rp678.315 per kapita per bulan, pendapatan pekerja informal berpendidikan rendah hanya cukup menopang sekitar dua orang anggota rumah tangga.[262] Perbandingan ini memperlihatkan betapa tipisnya margin keamanan ekonomi rumah tangga pekerja informal di Kota Surakarta.

Tabel 4.6 Rata-rata Pendapatan Bersih Sebulan Pekerja Informal Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan di Kota Surakarta Tahun 2022–2023

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Pendapatan 2022 (Rp)	Pendapatan 2023 (Rp)	Kenaikan (%)
Tidak pernah sekolah atau belum tamat SD	1.002.544	1.376.487	37,30
SD/MI	1.191.354	1.551.382	30,22
SMP/MTs	1.196.618	1.884.751	57,51
SMA ke atas	1.814.345	3.052.849	68,26

Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surakarta 2024 (2024), 32; kolom kenaikan merupakan olahan kajian.

4.4 Kondisi Infrastruktur dan Sarana Prasarana

[257] M. Afif Khoiruddin dkk., "Informality and Multidimensional Child Poverty: Evidence from Urban and Rural Indonesia," *Development Studies Research* 12, no. 1 2025: 2533852, https://doi.org/10.1080/21665095.2025.2533852.

[258] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development*, edisi ke-13 (Harlow: Pearson Education, 2020), 260–264.

[259] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surakarta 2024* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2024), 32.

[260] *Ibid.*

[261] *Ibid.*

[262] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 13.

Ketersediaan infrastruktur dasar di Kota Surakarta secara umum lebih baik dibandingkan wilayah sekitarnya, namun distribusinya belum sepenuhnya merata. Penyediaan air baku dikelola melalui sumber mata air Cokro Tulung dengan kapasitas 387 liter per detik, sumur dalam dengan kapasitas 350,1 liter per detik, dan instalasi pengolahan air Bengawan Solo dengan kapasitas 450 liter per detik.[263] Meskipun kapasitas total melampaui 1.000 liter per detik, distribusi sambungan air minum perpipaan masih timpang antarkecamatan dengan Banjarsari memiliki 617 sambungan dan Serengan hanya 154 sambungan.[264] Pada bidang sanitasi, tercatat 5.441 rumah tangga masih menggunakan fasilitas buang air besar yang tidak layak dan 169 rumah tangga sama sekali tidak memiliki fasilitas tersebut.[265] Ketimpangan distribusi inilah yang menjadi salah satu penanda utama kantong kemiskinan di Kota Surakarta.

Pada bidang pendidikan, jumlah satuan pendidikan tersebar tidak merata seiring luas dan jumlah penduduk kecamatan. Kecamatan Banjarsari memiliki 130 satuan pendidikan yang mencakup jenjang sekolah dasar sampai menengah atas termasuk madrasah, sedangkan Kecamatan Serengan hanya memiliki 38 satuan pendidikan.[266] Kecamatan Pasar Kliwon memiliki 57 satuan pendidikan dengan jenjang menengah yang sangat terbatas, yaitu hanya 3 sekolah menengah kejuruan dan 4 sekolah menengah atas.[267] Pada bidang kesehatan, layanan tersebar melalui 17 pusat kesehatan masyarakat yang menjangkau seluruh 54 kelurahan.[268] Jumlah fasilitas kesehatan tertinggi berada di Banjarsari sebanyak 232 unit dan terendah di Serengan sebanyak 72 unit.[269] Sebaran fasilitas yang mengikuti sebaran penduduk ini pada dasarnya rasional, tetapi belum menjamin pemanfaatan yang merata oleh kelompok miskin.

Pada bidang perumahan, Pemerintah Kota Surakarta secara konsisten melaksanakan penanganan rumah tidak layak huni bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Pada tahun 2025, program peningkatan kualitas dan pembangunan baru rumah tidak layak huni menargetkan 257 unit dengan anggaran Rp6.100.000.000.[270] Realisasi anggaran mencapai Rp6.080.000.000 atau 99,67 persen dengan keluaran 256 unit atau 99,56 persen dari target.[271] Kriteria sasaran penerima manfaat program adalah masyarakat

---

263 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

264 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

265 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

266 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

267 *Ibid.*

268 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

269 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

270 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

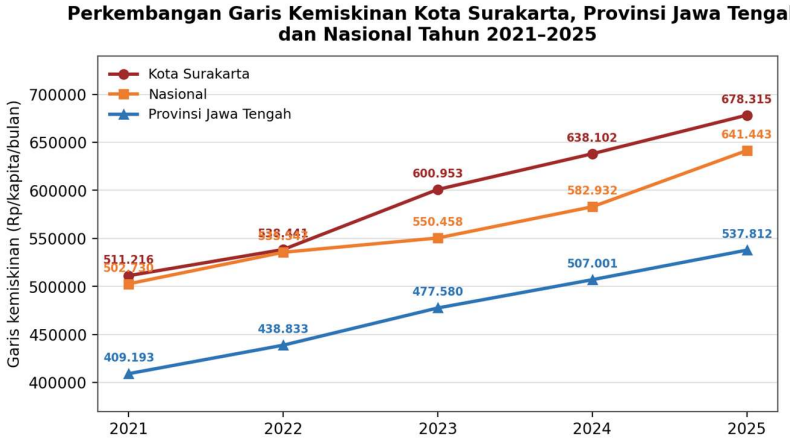
271 *Ibid.*

yang terdaftar dalam basis data rumah tidak layak huni dan basis data kemiskinan e-SIK Kota Surakarta.[272] Pada bidang air limbah dan air minum, Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang merealisasikan 340 sambungan rumah sistem penyediaan air minum dan 152 sambungan sistem pengelolaan air limbah dari target 146 sambungan.[273] Capaian keluaran yang tinggi tersebut menunjukkan kapasitas pelaksanaan yang baik, meskipun skalanya masih kecil dibandingkan besaran kebutuhan.

4.5 Profil Spesifik Kemiskinan Kota Surakarta

4.5.1 Garis Kemiskinan

Garis kemiskinan Kota Surakarta menunjukkan kenaikan yang konsisten dan cukup tajam selama lima tahun terakhir. Nilainya naik dari Rp511.216 per kapita per bulan pada tahun 2021 menjadi Rp538.441 pada tahun 2022, Rp600.953 pada tahun 2023, Rp638.102 pada tahun 2024, dan Rp678.315 pada tahun 2025.[274] Kenaikan kumulatif sebesar 32,69 persen tersebut jauh melampaui kenaikan rata-rata pendapatan pekerja informal berpendidikan rendah pada periode yang sama.[275] Perbandingan dengan wilayah lain memperlihatkan posisi Kota Surakarta sebagai daerah dengan garis kemiskinan tinggi, yaitu ketiga tertinggi di Jawa Tengah setelah Kota Semarang sebesar Rp709.785 dan Kota Tegal sebesar Rp702.113.[276] Garis kemiskinan Kota Surakarta bahkan berada 26,12 persen di atas rata-rata Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp537.812.[277] Selisih inilah yang menjadi penjelas utama mengapa persentase penduduk miskin Kota Surakarta tampak tinggi meskipun kondisi layanan dasarnya relatif baik.



Gambar 4.3 Perkembangan Garis Kemiskinan Kota Surakarta, Provinsi Jawa Tengah, dan Nasional Tahun 2021–2025

Sumber: diolah dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta 2026 dan Badan Pusat Statistik 2025

---

[272] *Ibid.*

[273] *Ibid.*

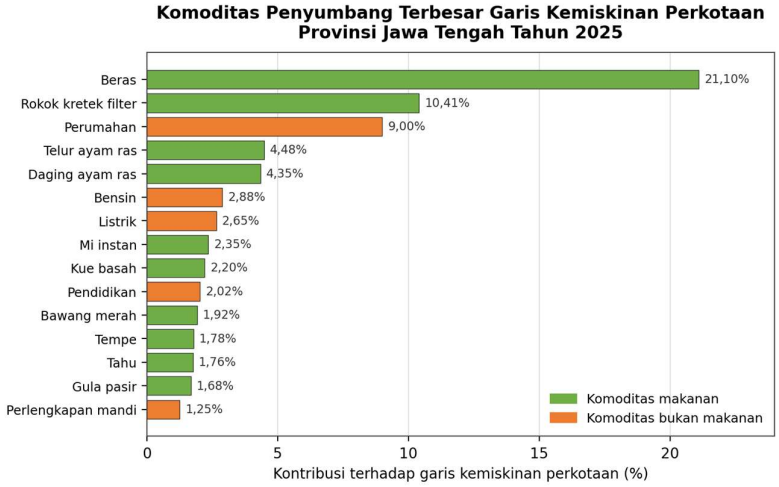
[274] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 13.

[275] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surakarta 2024* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2024), 32.

[276] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 13.

[277] *Ibid.*

Struktur pembentuk garis kemiskinan memperlihatkan dominasi komoditas makanan yang sangat besar. Pada wilayah perkotaan Provinsi Jawa Tengah tahun 2025, beras menyumbang 21,10 persen terhadap garis kemiskinan, diikuti rokok kretek filter sebesar 10,41 persen, telur ayam ras 4,48 persen, dan daging ayam ras 4,35 persen.[278] Pada komoditas bukan makanan, perumahan menyumbang 9,00 persen, disusul bensin 2,88 persen, listrik 2,65 persen, dan pendidikan 2,02 persen.[279] Besarnya kontribusi rokok kretek filter yang melampaui gabungan telur dan daging ayam merupakan temuan yang perlu memperoleh perhatian kebijakan tersendiri.[280] Secara nasional, garis kemiskinan Maret 2026 tercatat Rp669.235 per kapita per bulan dengan komposisi garis kemiskinan makanan sebesar 74,70 persen.[281] Dominasi komponen makanan ini menegaskan bahwa stabilisasi harga pangan merupakan instrumen penanggulangan kemiskinan yang berdampak langsung.



Gambar 4.4 Komoditas Penyumbang Terbesar Garis Kemiskinan Perkotaan Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025

Sumber: diolah dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta 2026

4.5.2 Indeks Kedalaman dan Keparahan Kemiskinan

Indeks kedalaman kemiskinan Kota Surakarta bergerak fluktuatif dengan pola yang cukup terpola selama lima tahun terakhir. Nilainya turun tajam dari 1,83 pada tahun 2021 menjadi 1,07 pada tahun 2022 dan mencapai titik terbaik 1,00 pada tahun 2023.[282] Setelah itu, indeks berbalik arah menjadi 1,14 pada tahun 2024 dan 1,31 pada tahun 2025, atau naik 0,17 poin dalam satu tahun terakhir.[283] Pola serupa terjadi pada indeks keparahan kemiskinan yang turun dari 0,54 pada tahun 2021 menjadi 0,20 pada tahun 2023, kemudian naik kembali menjadi 0,26 pada tahun 2024 dan 0,39

---

[278] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 17–18.

[279] *Ibid.*

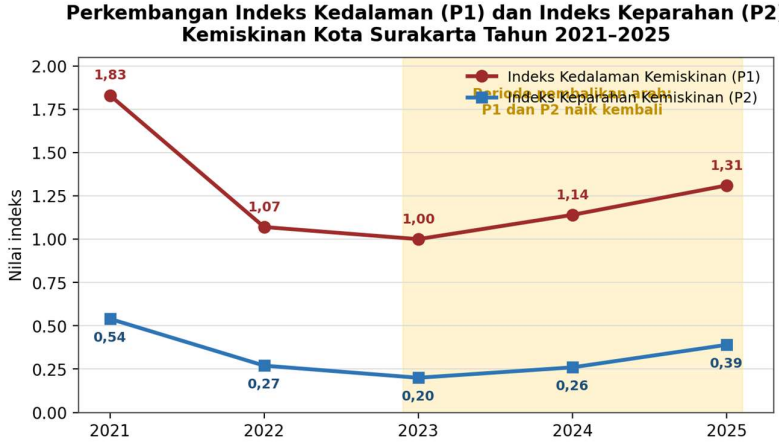
[280] Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 12–15.

[281] Badan Pusat Statistik, *Persentase Penduduk Miskin Maret 2026 Turun Menjadi 8,07 Persen* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2026), 1–2.

[282] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[283] *Ibid.*

pada tahun 2025.[284] Kenaikan indeks kedalaman berarti rata-rata jarak pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan semakin lebar meskipun jumlah penduduk miskin berkurang.[285] Laporan evaluasi daerah sendiri menyimpulkan bahwa Pemerintah Kota Surakarta perlu memiliki program yang spesifik dan disesuaikan dengan tingkat keparahan kemiskinan kelompok sasaran.



Gambar 4.5 Perkembangan Indeks Kedalaman dan Indeks Keparahan Kemiskinan Kota Surakarta Tahun 2021–2025

Sumber: diolah dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta 2026

4.5.3 Sebaran Penduduk Sasaran Berdasarkan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional

Sejak tahun 2025, penetapan sasaran program penanggulangan kemiskinan merujuk pada Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional yang menggantikan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial.[286] Basis data tersebut dibangun dari integrasi Data Terpadu Kesejahteraan Sosial, Pensasaran Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem, dan Registrasi Sosial Ekonomi, kemudian diperkaya data administratif dan disinkronkan dengan data kependudukan.[287] Untuk Kota Surakarta, data periode Oktober 2025 mencatat 259.204 jiwa berada pada desil 1 sampai 5, atau setara 48,99 persen dari total penduduk kota.[288] Sebaran terbesar berada di Kecamatan Banjarsari sebanyak 79.300 jiwa, disusul Jebres 69.136 jiwa, Pasar Kliwon 47.485 jiwa, Laweyan 37.760 jiwa, dan Serengan 25.523 jiwa.[289] Berdasarkan sebaran tersebut, Pemerintah Kota Surakarta menetapkan Kecamatan Banjarsari sebagai lokasi prioritas pengentasan kemiskinan tahun 2026.

Tabel 4.7 Sebaran Jumlah Penduduk Desil 1 sampai 5 Berdasarkan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional Kota Surakarta Periode Oktober 2025 (Jiwa)

---

284 *Ibid.*

285 James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

286 Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.

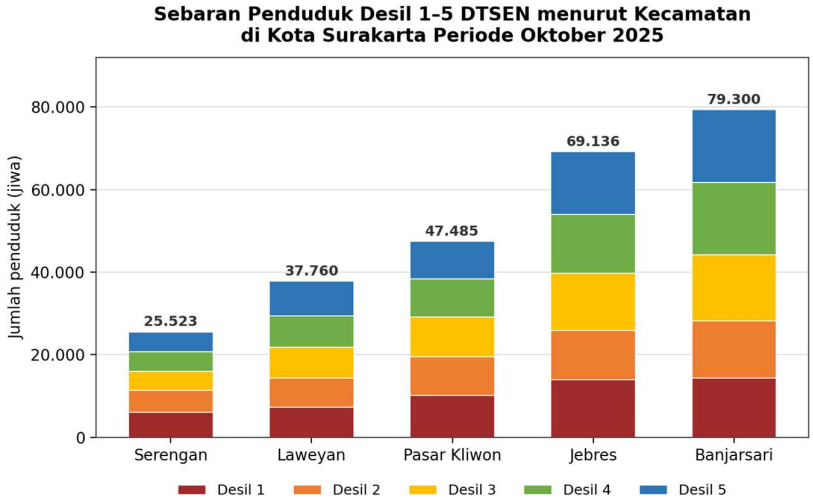
287 Badan Pusat Statistik, *DTSEN Jadi Rujukan Bersama, BPS Jelaskan Arti Desil* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 22 Agustus 2026), diakses 10 September 2026.

288 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

289 *Ibid.*

Kecamatan	Desil 1	Desil 2	Desil 3	Desil 4	Desil 5	Total
Laweyan	7.303	7.019	7.416	7.705	8.317	37.760
Serengan	6.079	5.288	4.597	4.736	4.823	25.523
Pasar Kliwon	10.069	9.390	9.653	9.295	9.078	47.485
Jebres	13.854	12.059	13.856	14.190	15.177	69.136
Banjarsari	14.337	13.903	16.019	17.454	17.587	79.300
Kota Surakarta	51.642	47.659	51.541	53.380	54.982	259.204

Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026 (2026), 51.



Gambar 4.6 Sebaran Penduduk Desil 1 sampai 5 Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional menurut Kecamatan di Kota Surakarta Periode Oktober 2025

Sumber: diolah dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta 2026

Perlu ditegaskan bahwa angka 259.204 jiwa tersebut bukanlah jumlah penduduk miskin Kota Surakarta. Badan Pusat Statistik menjelaskan bahwa desil menunjukkan posisi relatif suatu keluarga dibandingkan keluarga lainnya berdasarkan berbagai karakteristik sosial ekonomi, sehingga bukan merupakan ukuran absolut kemiskinan maupun ukuran nominal pendapatan.[290] Jumlah penduduk miskin Kota Surakarta menurut garis kemiskinan pada tahun yang sama hanya 40,08 ribu jiwa.[291] Dengan demikian, penduduk desil 1 sampai 5 lebih tepat dipahami sebagai kerangka sasaran operasional yang mencakup penduduk miskin sekaligus penduduk rentan miskin.[292] Penetapan penerima manfaat program tetap memerlukan penyaringan tambahan berdasarkan kriteria spesifik masing-masing program.[293] Kejelasan pembedaan ini penting untuk mencegah salah tafsir dalam pelaksanaan maupun dalam komunikasi kepada masyarakat.

4.6 Kondisi Kelembagaan dan Pembiayaan Penanggulangan Kemiskinan

4.6.1 Kelembagaan

[290] Badan Pusat Statistik, *DTSEN Jadi Rujukan Bersama, BPS Jelaskan Arti Desil* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 22 Agustus 2026), diakses 10 September 2026.

[291] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[292] Badan Pusat Statistik, *Portal Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional*, https://dtsen.data.go.id, diakses 10 September 2026.

[293] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 44–46.

Kelembagaan penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta ditetapkan melalui Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta.[294] Keputusan tersebut mencabut dan menyatakan tidak berlaku Keputusan Wali Kota Nomor 460.05/165 Tahun 2023 sehingga susunan kelembagaan yang berlaku saat ini adalah yang terbaru.[295] Tim Koordinasi bertugas melakukan koordinasi perumusan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan.[296] Fungsi yang diselenggarakan meliputi penyusunan dokumen perencanaan dan rencana aksi tahunan, koordinasi pelaksanaan program, fasilitasi pengembangan kemitraan, penyusunan instrumen pemantauan, serta pengelolaan pengaduan masyarakat.[297] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah bertindak selaku Sekretariat Tim Koordinasi yang memberikan dukungan administrasi teknis dan menyiapkan data serta informasi.

Pada tingkat pelaksana, penanggulangan kemiskinan melibatkan 24 perangkat daerah, 5 kecamatan, dan 54 kelurahan.[298] Perangkat daerah tersebut dikelompokkan ke dalam tiga klaster sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020, yaitu kelompok pengelola program bantuan sosial dan jaminan sosial individu, kelompok pengelola program pemberdayaan masyarakat dan penguatan pelaku usaha mikro dan kecil, serta kelompok pengelola dukungan kebijakan dan sinergi program.[299] Pada tingkat kelurahan, dibentuk Tim Penanggulangan Kemiskinan Kelurahan yang menjalankan rapat koordinasi, kunjungan rumah, dan uji publik data.[300] Struktur berjenjang ini secara konseptual sudah lengkap, namun realisasi anggaran kecamatan dan kelurahan pada tahun 2025 hanya mencapai 51,43 persen.[301] Rendahnya penyerapan pada tingkat paling dekat dengan warga tersebut merupakan persoalan yang perlu ditelaah lebih lanjut.

Proses bisnis penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta telah dipetakan secara formal dalam dokumen proses bisnis tematik. Pemetaan tersebut menempatkan empat proses utama, yaitu pengurangan beban pengeluaran masyarakat, peningkatan pendapatan masyarakat, penurunan jumlah kantong kemiskinan, serta peningkatan tata kelola dan sinergitas penanggulangan kemiskinan.[302] Masing-masing proses utama diturunkan menjadi sasaran antara pada tingkat berikutnya, misalnya proses

---

[294] Pemerintah Kota Surakarta, Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Diktum Ketiga dan Keempat.

[295] *Ibid.*

[296] *Ibid.*

[297] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota, Pasal 3.

[298] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 47–53.

[299] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 30–32.

[300] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[301] *Ibid.*

[302] Pemerintah Kota Surakarta, *Proses Bisnis Tematik Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta* (Surakarta: Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surakarta, 2026), 1–3.

pengurangan beban pengeluaran diturunkan menjadi peningkatan partisipasi pendidikan dasar dan kesetaraan, peningkatan cakupan layanan kesehatan dasar dan keluarga berencana, peningkatan cakupan perlindungan sosial, serta penurunan kerentanan terhadap rawan pangan.[303] Pemetaan berjenjang tersebut memudahkan penetapan penanggung jawab dan indikator pada setiap simpul proses.[304] Keberadaan peta proses bisnis ini merupakan modal kelembagaan yang cukup jarang dimiliki daerah lain. Modal tersebut perlu dimanfaatkan lebih optimal sebagai instrumen pengendalian kinerja, bukan sekadar dokumen administratif.

4.6.2 Pembiayaan

Alokasi anggaran penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta tahun 2025 mencapai Rp205.907.895.672 dengan realisasi Rp196.350.165.611 atau 95,36 persen.[305] Kelompok program bantuan sosial dan jaminan sosial individu memperoleh pagu Rp180.699.085.018 dengan realisasi Rp173.725.378.252 atau 96,14 persen.[306] Kelompok program pemberdayaan masyarakat dan penguatan pelaku usaha mikro dan kecil memperoleh pagu Rp23.195.455.414 dengan realisasi Rp22.490.750.959 atau 96,96 persen.[307] Kelompok pengelola dukungan kebijakan dan sinergi program hanya memperoleh pagu Rp2.013.355.240 dengan realisasi Rp1.334.036.400 atau 66,26 persen.[308] Komposisi tersebut memperlihatkan bahwa hampir sembilan dari sepuluh rupiah belanja penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta terserap pada instrumen perlindungan sosial.

Tabel 4.8 Pagu dan Realisasi Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta Menurut Kelompok Program Tahun 2025

Kelompok Program	Pagu Anggaran (Rp)	Realisasi (Rp)	Realisasi (%)	Porsi terhadap Total Realisasi (%)
Bantuan sosial dan jaminan sosial individu	180.699.085.018	173.725.378.252	96,14	88,48
Pemberdayaan masyarakat dan penguatan pelaku usaha mikro dan kecil	23.195.455.414	22.490.750.959	96,96	11,45
Dukungan kebijakan dan sinergi program	2.013.355.240	1.334.036.400	66,26	0,68
Total	205.907.895.672	196.350.165.611	95,36	100,00

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025 (2026), 17–18; kolom porsi merupakan olahan kajian.

303 *Ibid.*

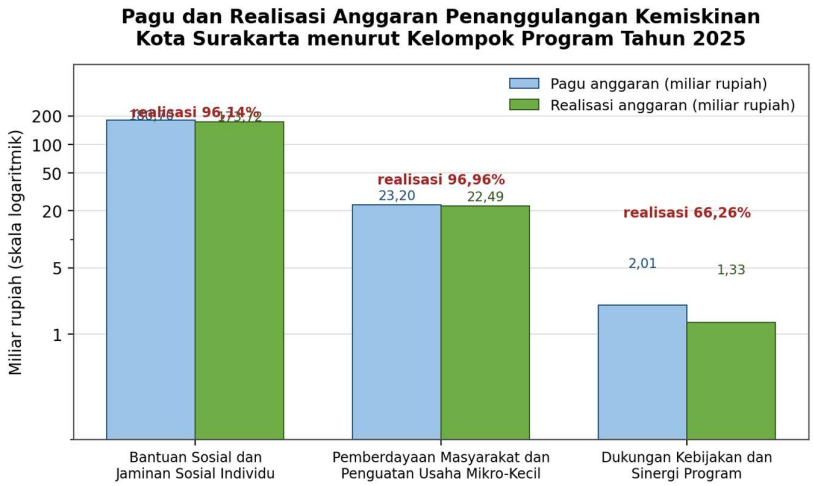
304 Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

305 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 30–32.

306 *Ibid.*

307 *Ibid.*

308 *Ibid.*



Gambar 4.7 Pagu dan Realisasi Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta menurut Kelompok Program Tahun 2025

Sumber: diolah dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta 2026

Pada tingkat perangkat daerah, konsentrasi anggaran terlihat sangat jelas pada dua instansi. Dinas Pendidikan memperoleh pagu terbesar sejumlah Rp113.106.682.291 dengan realisasi Rp109.278.022.987 atau 96,62 persen untuk pengelolaan pendidikan pada jenjang dasar dan pendidikan nonformal.[309] Dinas Kesehatan memperoleh pagu Rp53.092.259.527 dengan realisasi Rp50.488.546.265 atau 95,10 persen, di mana Rp48.009.515.600 di antaranya digunakan untuk pembayaran iuran jaminan kesehatan bagi 105.841 peserta penerima bantuan iuran.[310] Kedua instansi tersebut bersama-sama menguasai 81,35 persen dari seluruh realisasi anggaran penanggulangan kemiskinan kota.[311] Sebaliknya, Dinas Koperasi Usaha Kecil Menengah dan Perindustrian hanya memperoleh pagu Rp204.268.000 untuk dua kegiatan pelatihan yang menjangkau 41 peserta.[312] Ketimpangan skala antarinstansi tersebut merupakan salah satu pokok yang dianalisis pada bab pembahasan.

Tabel 4.9 Pagu dan Realisasi Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta Menurut Perangkat Daerah Terpilih Tahun 2025

Perangkat Daerah	Program Utama	Pagu (Rp)	Realisasi (%)
Dinas Pendidikan	Pengelolaan Pendidikan	113.106.682.291	96,62
Dinas Kesehatan	Pemenuhan Upaya Kesehatan Perorangan dan Upaya Kesehatan Masyarakat	53.092.259.527	95,10
Dinas Lingkungan Hidup	Pengelolaan Kehati dan Persampahan	18.418.050.000	100,00
Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang	Sistem Air Limbah dan Sistem Penyediaan Air Minum	7.000.000.000	100,00
Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertanahan	Perumahan dan Kawasan Permukiman Kumuh	6.100.000.000	99,67
Dinas Tenaga Kerja	Pelatihan Kerja, Transmigrasi, dan Penempatan Tenaga Kerja	3.101.346.914	91,84
Kecamatan dan Kelurahan	Pemberdayaan Masyarakat Desa dan Kelurahan	1.447.481.240	51,43

[309] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[310] *Ibid.*

[311] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 30–32.

[312] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

Perangkat Daerah	Program Utama	Pagu (Rp)	Realisasi (%)
Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana	Pengarusutamaan Gender dan Pembinaan Keluarga Berencana	808.920.000	61,13
Dinas Sosial	Perlindungan dan Jaminan Sosial serta Rehabilitasi Sosial	857.079.000	60,39
Dinas Ketahanan Pangan dan Pertanian	Peningkatan Diversifikasi dan Ketahanan Pangan Masyarakat	488.164.000	72,96
Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, dan Perindustrian	Pemberdayaan Usaha Menengah, Kecil, dan Mikro	204.268.000	84,98
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Koordinasi dan Sinkronisasi Perencanaan Pembangunan Daerah	200.743.000	99,95
Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	Pengembangan Kebudayaan serta Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	103.456.000	16,06
Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik, dan Persandian	Pengelolaan Aplikasi Informatika untuk pengembangan e-SIK	75.000.000	98,17

Sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025 (2026), 17–29.

Untuk tahun 2026, rencana anggaran penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta ditetapkan sebesar Rp214.091.057.354 yang tersebar pada empat strategi.[313] Strategi pengurangan beban pengeluaran masyarakat memperoleh alokasi terbesar sejumlah Rp196.154.190.922 atau 91,62 persen dari total anggaran.[314] Strategi penurunan jumlah kantong kemiskinan memperoleh Rp10.591.863.592 atau 4,95 persen, sedangkan strategi peningkatan pendapatan masyarakat hanya memperoleh Rp4.248.382.463 atau 1,98 persen.[315] Strategi peningkatan tata kelola dan sinergitas penanggulangan kemiskinan memperoleh Rp3.096.620.377 atau 1,45 persen.[316] Komposisi tersebut memperlihatkan bahwa pola ketimpangan alokasi yang terjadi pada tahun 2025 belum berubah secara berarti pada perencanaan tahun 2026.

Tabel 4.10 Rekapitulasi Rencana Anggaran Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta Menurut Strategi Tahun 2026

Strategi	Intervensi Langsung (Rp)	Intervensi Tidak Langsung (Rp)	Penunjang (Rp)	Jumlah (Rp)	Porsi (%)
Pengurangan beban pengeluaran masyarakat	18.709.771.326	123.127.237.369	54.317.182.227	196.154.190.922	91,62
Peningkatan pendapatan masyarakat	3.251.379.650	895.019.513	101.983.300	4.248.382.463	1,98
Penurunan jumlah kantong kemiskinan	5.596.520.492	4.477.299.400	518.043.700	10.591.863.592	4,95
Peningkatan tata kelola dan sinergitas	535.482.600	2.282.710.227	278.427.550	3.096.620.377	1,45
Total	28.093.154.068	130.782.266.509	55.215.636.777	214.091.057.354	100,00

Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026 (2026), 53; kolom porsi merupakan olahan kajian.

4.6.3 Target dan Program Prioritas Daerah

Pemerintah Kota Surakarta menetapkan target penurunan kemiskinan secara bertahap dalam dua horizon waktu. Untuk jangka menengah, target angka kemiskinan

313 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 47–53.

314 *Ibid.*

315 *Ibid.*

316 *Ibid.*

ditetapkan sebesar 7,95 persen pada tahun 2025, 7,65 persen pada tahun 2026, 7,39 persen pada tahun 2027, 7,13 persen pada tahun 2028, 6,84 persen pada tahun 2029, dan 6,55 persen pada tahun 2030.[317] Pada dokumen rencana aksi tahunan, target tahun 2026 dipertajam menjadi kisaran 7,58 sampai 7,37 persen yang sekaligus ditetapkan sebagai indikator kinerja utama daerah.[318] Untuk jangka panjang, arah kebijakan diarahkan pada pencapaian kemiskinan ekstrem nol dengan target 6 sampai 7 persen pada periode 2025 sampai 2029, 4 sampai 5 persen pada 2030 sampai 2034, 2 sampai 3 persen pada 2035 sampai 2039, dan 0 sampai 0,5 persen pada 2040 sampai 2045.[319] Capaian aktual tahun 2025 sebesar 7,69 persen sesungguhnya telah melampaui target jangka menengah sebesar 7,95 persen, tetapi belum mencapai target yang ditetapkan dalam dokumen perencanaan jangka menengah daerah sebesar 7,61 persen.[320] Perbedaan angka target antardokumen ini merupakan hal yang perlu diselaraskan pada pemutakhiran dokumen berikutnya.

Tabel 4.11 Target Penurunan Tingkat Kemiskinan Kota Surakarta Tahun 2025–2030

Tahun	Target Angka Kemiskinan (%)	Penurunan yang Ditargetkan (poin persen)	Capaian Aktual (%)
2025	7,95	0,36	7,69
2026	7,65	0,30	belum tersedia
2027	7,39	0,26	belum tersedia
2028	7,13	0,26	belum tersedia
2029	6,84	0,29	belum tersedia
2030	6,55	0,29	belum tersedia

Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029 (2026), Bab IV; kolom capaian aktual dari Laporan Evaluasi OPPKPKE Tahun 2025 (2026), 14.

Untuk mencapai target tersebut, Pemerintah Kota Surakarta menetapkan delapan program prioritas daerah yang dikenal sebagai Asta Cita Surakarta.[321] Lima di antaranya berkaitan langsung dengan penanggulangan kemiskinan, yaitu Posyandu Plus berbasis standar pelayanan minimal, Rumah Siap Kerja Bersama, UMKM Center melalui optimalisasi Pusat Layanan Usaha Terpadu, Ruang Publik Inklusif, dan Surakarta Smart City.[322] Program Posyandu Plus dirancang sebagai simpul layanan terpadu tingkat rukun warga yang mengakomodasi enam standar pelayanan minimal sekaligus, namun sampai saat ini baru diterapkan pada 5 lokasi percontohan dari total 629 posyandu yang tersebar di seluruh kota.[323] Program Rumah Siap Kerja Bersama menyediakan pelatihan keterampilan, sertifikasi, dan fasilitasi penempatan kerja pada

[317] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab IV.

[318] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 42–43.

[319] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab IV.

[320] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 10–12.

[321] Pemerintah Kota Surakarta, Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029, Lampiran Bab VI.

[322] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 47–53.

[323] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

sektor formal maupun informal.[324] Kesenjangan antara rancangan yang komprehensif dan cakupan pelaksanaan yang masih terbatas inilah yang menjadi salah satu fokus pembahasan pada bab berikutnya.

Tabel 4.12 Program Prioritas Daerah Kota Surakarta yang Berkaitan dengan Penanggulangan Kemiskinan

Program Prioritas	Strategi yang Didukung	Cakupan Pelaksanaan Terkini
Posyandu Plus berbasis Standar Pelayanan Minimal	Pengurangan beban pengeluaran masyarakat	5 posyandu percontohan dari 629 posyandu di seluruh kota
Rumah Siap Kerja Bersama	Peningkatan pendapatan masyarakat	Pelatihan keterampilan pada 10 klaster kompetensi dan penyelenggaraan bursa kerja
UMKM Center melalui Pusat Layanan Usaha Terpadu	Peningkatan pendapatan masyarakat	Layanan terpadu produksi, pembiayaan, pemasaran, dan kelembagaan usaha
Ruang Publik Inklusif	Penurunan jumlah kantong kemiskinan	Penyediaan ruang publik ramah disabilitas dan pendukung ekonomi lokal
Surakarta Smart City	Peningkatan tata kelola dan sinergitas	Pengembangan portal Solo Data termasuk data kemiskinan dan kesehatan

Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026 (2026), 47–53; dan Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025 (2026), 34–41.

Gambaran umum yang telah diuraikan pada bab ini memperlihatkan sebuah kota dengan kapasitas kelembagaan dan infrastruktur yang tergolong baik, tetapi menghadapi tekanan biaya hidup yang tinggi dan sebaran beban kemiskinan yang tidak merata antarwilayah. Kota Surakarta memiliki struktur administratif yang rapat sampai tingkat rukun tetangga, sistem informasi kesejahteraan berbasis nama dan alamat, serta peta proses bisnis penanggulangan kemiskinan yang lengkap.[325] Pada saat yang sama, garis kemiskinan kota berada 26,12 persen di atas rata-rata provinsi dan indeks kedalaman kemiskinan bergerak naik dua tahun berturut-turut.[326] Alokasi anggaran masih sangat terkonsentrasi pada instrumen perlindungan sosial dengan porsi pemberdayaan yang sangat kecil.[327] Kombinasi antara modal kelembagaan yang kuat dan hasil yang belum optimal inilah yang menjadi bahan analisis pada Bab V.

[324] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 47–53.

[325] Pemerintah Kota Surakarta, *Proses Bisnis Tematik Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta* (Surakarta: Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surakarta, 2026), 1–3.

[326] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[327] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 47–53.

BAB V
HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini menyajikan hasil analisis dan pembahasan yang disusun ke dalam empat subbab sesuai dengan empat tujuan kajian. Subbab pertama membahas karakteristik masyarakat miskin Kota Surakarta, subbab kedua membahas faktor determinan kemiskinan, subbab ketiga membahas pemetaan kondisi dan permasalahan menurut wilayah dan kelompok sasaran, sedangkan subbab keempat membahas rekomendasi kebijakan agar penanggulangan kemiskinan menjadi lebih tepat sasaran.[328] Setiap subbab dibangun dari data yang telah disajikan pada bab sebelumnya dan ditafsirkan dengan kerangka teori yang telah diuraikan pada Bab II.[329] Seluruh angka hasil penghitungan penyusun diberi keterangan tegas sebagai olahan kajian beserta asumsi yang mendasarinya.[330] Dengan cara demikian, alur dari bukti menuju simpulan dapat ditelusuri kembali oleh pembaca.

5.1 Karakteristik Masyarakat Miskin Kota Surakarta

Pertanyaan mendasar yang perlu dijawab lebih dahulu adalah siapa sesungguhnya penduduk miskin Kota Surakarta. Jawaban atas pertanyaan ini menentukan seluruh rancangan kebijakan yang akan disusun karena intervensi yang tepat bagi kelompok berpendidikan rendah berbeda dengan intervensi bagi pekerja informal berpendidikan menengah.[331] Analisis pada subbab ini dilakukan dengan menelaah lima dimensi karakteristik secara berurutan, yaitu dimensi pendidikan, dimensi ketenagakerjaan, dimensi siklus hidup dan kesehatan, dimensi hunian dan layanan dasar, serta dimensi kedalaman kemiskinan.[332] Kelima dimensi tersebut dipilih karena datanya tersedia dan karena masing-masing berkaitan langsung dengan pilihan instrumen kebijakan.[333] Pada bagian akhir subbab disusun tipologi masyarakat miskin Kota Surakarta sebagai sintesis dari kelima dimensi tersebut.

5.1.1 Karakteristik Menurut Tingkat Pendidikan

Temuan paling mencolok dari analisis karakteristik pendidikan adalah perubahan komposisi yang sangat cepat dalam tiga tahun. Proporsi penduduk miskin Kota Surakarta yang tidak tamat sekolah dasar turun tajam dari 15,74 persen pada tahun 2022 menjadi 9,99 persen pada tahun 2023 dan 4,27 persen pada tahun 2024.[334] Pada arah sebaliknya, proporsi penduduk miskin yang menamatkan sekolah menengah atas atau lebih melonjak dari 38,93 persen menjadi 41,68 persen dan kemudian 62,67

---

328 Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Pasal 15.

329 Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 87–89.

330 Sabina Alkire dan James Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement," *Journal of Public Economics* 95, no. 7–8 2011: 476–487, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006.

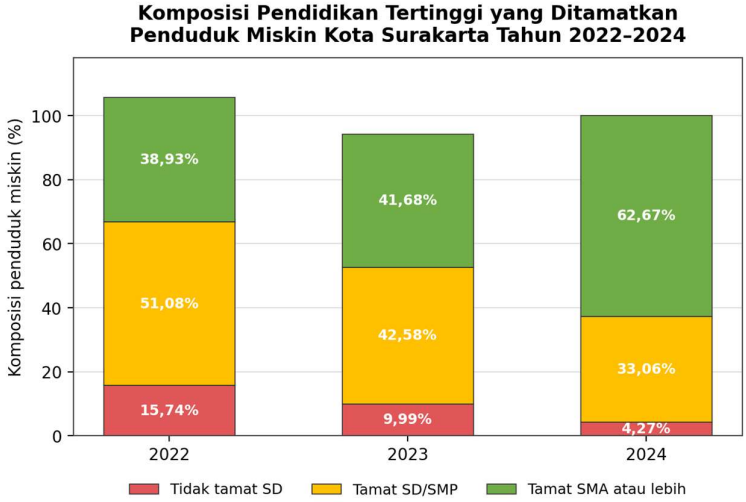
331 Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 12–15.

332 Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

333 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

334 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Determinan Kemiskinan Daerah.

persen.[335] Kelompok yang menamatkan sekolah dasar atau sekolah menengah pertama menyusut dari 51,08 persen menjadi 33,06 persen pada periode yang sama.[336] Dengan demikian, pada tahun 2024 hampir dua dari tiga penduduk miskin Kota Surakarta sesungguhnya telah menamatkan pendidikan menengah atas. Temuan ini mengubah secara mendasar cara membaca kemiskinan Kota Surakarta.



Gambar 5.1 Komposisi Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan Penduduk Miskin Kota Surakarta Tahun 2022–2024

Sumber: diolah dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta 2026

Tabel 5.1 Karakteristik Tingkat Pendidikan Penduduk Miskin Kota Surakarta Tahun 2022–2024

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	2022 (%)	2023 (%)	2024 (%)	Perubahan 2022–2024 (poin persen)
Tidak tamat sekolah dasar	15,74	9,99	4,27	-11,47
Tamat sekolah dasar atau sekolah menengah pertama	51,08	42,58	33,06	-18,02
Tamat sekolah menengah atas atau lebih	38,93	41,68	62,67	+23,74

Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029 (2026), subbab Determinan Kemiskinan Daerah; kolom perubahan merupakan olahan kajian.

Perubahan komposisi tersebut memiliki dua tafsir yang sama-sama penting bagi kebijakan. Tafsir pertama bersifat menggembirakan, yaitu bahwa program bantuan pendidikan telah berhasil menekan jumlah penduduk miskin yang sama sekali tidak menyelesaikan pendidikan dasar.[337] Tafsir kedua bersifat mengkhawatirkan, yaitu bahwa menamatkan sekolah menengah atas ternyata tidak lagi menjamin seseorang keluar dari kemiskinan di Kota Surakarta.[338] Teori modal manusia memang memprediksi bahwa tambahan pendidikan meningkatkan produktivitas dan pendapatan, tetapi prediksi tersebut hanya berlaku apabila pasar kerja mampu menyerap tambahan tenaga kerja terdidik pada pekerjaan yang produktif.[339] Data ketenagakerjaan Kota Surakarta memperlihatkan bahwa penyerapan tersebut belum

---

[335] *Ibid.*

[336] *Ibid.*

[337] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[338] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development*, edisi ke-13 (Harlow: Pearson Education, 2020), 260–264.

[339] Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, edisi ke-3 (Chicago: University of Chicago Press, 1993), 17–20.

terjadi secara memadai, terbukti dari tingkat partisipasi kerja lulusan perguruan tinggi yang justru paling rendah sebesar 92,96 persen.[340] Karena itu, kebijakan pendidikan semata tidak lagi memadai sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan di Kota Surakarta.

Meskipun demikian, persoalan akses pendidikan belum sepenuhnya terselesaikan pada kelompok usia sekolah. Data basis informasi kesejahteraan mencatat masih terdapat 924 penduduk usia 7 sampai 64 tahun yang tidak atau belum pernah mengenyam pendidikan, dengan sebaran tertinggi di Kecamatan Banjarsari sebanyak 282 jiwa.[341] Pada kelompok usia sekolah, terdapat 285 anak usia 7 sampai 15 tahun yang belum pernah bersekolah, terdiri atas 276 anak usia 7 sampai 12 tahun dan 9 anak usia 13 sampai 15 tahun.[342] Angka partisipasi murni jenjang sekolah menengah atas yang hanya 67,80 persen juga menandakan adanya kebocoran partisipasi pada masa transisi pendidikan menengah.[343] Kelompok kecil yang tertinggal ini justru merupakan kelompok yang paling sulit dijangkau karena hambatannya bersifat nonfinansial, seperti kebutuhan anak untuk bekerja atau rendahnya kesadaran orang tua.[344] Penanganan kelompok tersebut memerlukan pendekatan penjangkauan aktif, bukan sekadar penyediaan bantuan biaya pendidikan.

5.1.2 Karakteristik Menurut Status Pekerjaan

Dimensi ketenagakerjaan memberikan penjelasan yang paling kuat atas paradoks pendidikan yang baru diuraikan. Basis data kesejahteraan Kota Surakarta mencatat lebih dari 119 ribu penduduk belum atau tidak bekerja, sementara sekitar 20 ribu orang bekerja sebagai buruh harian lepas yang rentan terhadap pemutusan hubungan kerja tanpa perlindungan.[345] Sebanyak 3.154 penduduk usia produktif tercatat bekerja secara mandiri atau berusaha sendiri, dengan jumlah tertinggi di Banjarsari sebanyak 1.006 jiwa dan Laweyan 609 jiwa.[346] Penduduk yang bekerja mandiri dalam sektor informal tanpa struktur usaha yang memadai cenderung tidak memiliki jaminan penghasilan, perlindungan sosial, maupun akses pembiayaan.[347] Studi mutakhir mengenai informalitas di Indonesia menemukan bahwa sekitar 74 persen anak yang mengalami kemiskinan multidimensi berasal dari rumah tangga yang kepala keluarganya bekerja informal.[348] Temuan tersebut memperkuat kesimpulan bahwa status pekerjaan merupakan penanda kemiskinan yang lebih tajam daripada tingkat pendidikan.

---

[340] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 89.

[341] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[342] *Ibid.*

[343] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 89.

[344] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[345] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[346] *Ibid.*

[347] *Ibid.*

[348] M. Afif Khoiruddin dkk., "Informality and Multidimensional Child Poverty: Evidence from Urban and Rural Indonesia," *Development Studies Research* 12, no. 1 2025: 2533852, https://doi.org/10.1080/21665095.2025.2533852.

Kesenjangan antara beban dan kapasitas penyerapan tenaga kerja formal tampak jelas pada seluruh kecamatan. Kecamatan Banjarsari mencatat 5.960 individu yang tidak terserap sektor formal dengan kapasitas serapan hanya 2.030 pekerja, sehingga rasio penyerapannya sekitar 34,06 persen.[349] Kecamatan Jebres mencatat 3.976 individu dengan kapasitas 1.393 pekerja atau rasio 35,03 persen, Pasar Kliwon 3.090 individu dengan kapasitas 1.171 pekerja atau rasio 37,90 persen.[350] Kecamatan Laweyan mencatat 2.580 individu dengan kapasitas 861 pekerja atau rasio 33,37 persen, dan Serengan 2.027 individu dengan kapasitas 643 pekerja atau rasio 31,72 persen.[351] Rasio yang konsisten berada pada kisaran sepertiga di seluruh kecamatan menunjukkan bahwa persoalan ini bersifat struktural pada tingkat kota, bukan persoalan lokal pada kecamatan tertentu.[352] Karena itu, kebijakan perluasan kesempatan kerja perlu dirancang pada skala kota dengan penajaman lokasi, bukan sebagai program kewilayahan yang terpisah-pisah.

Tabel 5.2 Beban dan Kapasitas Penyerapan Tenaga Kerja Sektor Formal Menurut Kecamatan di Kota Surakarta

Kecamatan	Beban: Tidak Terserap Sektor Formal (jiwa)	Kapasitas Serapan Sektor Formal (jiwa)	Rasio Penyerapan (%)	Selisih (jiwa)
Banjarsari	5.960	2.030	34,06	3.930
Jebres	3.976	1.393	35,03	2.583
Pasar Kliwon	3.090	1.171	37,90	1.919
Laweyan	2.580	861	33,37	1.719
Serengan	2.027	643	31,72	1.384
Kota Surakarta	17.633	6.098	34,58	11.535

Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029 (2026), subbab Lokasi Prioritas; kolom rasio, selisih, dan baris jumlah merupakan olahan kajian.

5.1.3 Karakteristik Menurut Siklus Hidup dan Kondisi Kesehatan

Karakteristik menurut siklus hidup memperlihatkan bahwa kemiskinan Kota Surakarta menyentuh seluruh tahapan usia dengan bentuk kerentanan yang berbeda-beda. Pada tahap awal kehidupan, tercatat 68 ibu hamil, 3.002 bayi usia 0 sampai 11 bulan, dan 5.618 balita usia 12 sampai 59 bulan yang berada dalam kelompok rentan.[353] Ketidakcukupan asupan gizi pada masa kehamilan dan masa balita berkorelasi kuat dengan tingginya angka anak kerdil dan rendahnya kemampuan kognitif pada masa dewasa.[354] Pada tahap usia produktif, kerentanan berbentuk ketidakpastian penghasilan dan ketiadaan jaminan sosial sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.[355] Pada tahap lanjut usia, kerentanan berbentuk ketergantungan pada anggota keluarga lain yang justru menambah beban rumah tangga miskin.[356]

---

[349] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[350] *Ibid.*

[351] *Ibid.*

[352] Michael P. Todaro dan Stephen C. Smith, *Economic Development*, edisi ke-13 (Harlow: Pearson Education, 2020), 260–264.

[353] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

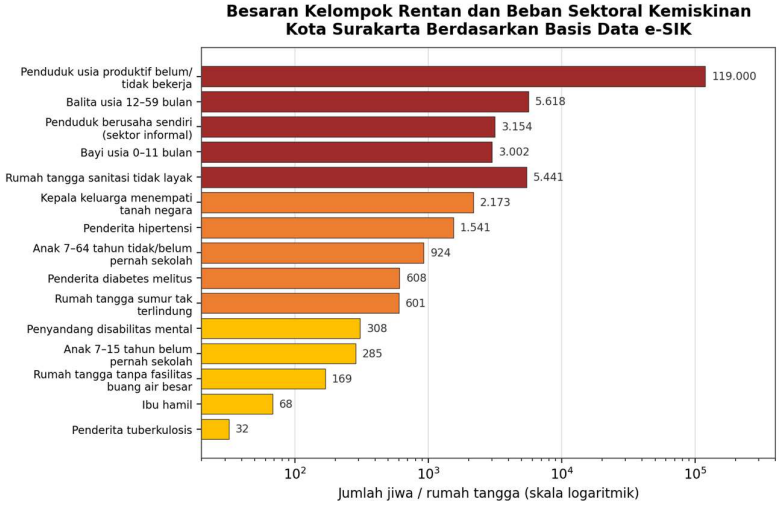
[354] *Ibid.*

[355] M. Afif Khoiruddin dkk., "Informality and Multidimensional Child Poverty: Evidence from Urban and Rural Indonesia," *Development Studies Research* 12, no. 1 2025, https://doi.org/10.1080/21665095.2025.2533852.

[356] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

Rangkaian kerentanan sepanjang siklus hidup inilah yang menjelaskan mekanisme berulangnya kemiskinan antargenerasi sebagaimana dijelaskan dalam teori lingkaran kemiskinan.

Beban penyakit kronis merupakan salah satu penanda paling khas dari kemiskinan perkotaan Kota Surakarta. Tercatat 1.541 penderita hipertensi, 608 penderita diabetes melitus, dan 32 penderita tuberkulosis pada kelompok rentan.[357] Selain itu, ditemukan 308 penyandang disabilitas mental atau retardasi yang tersebar dengan konsentrasi tertinggi di Kecamatan Jebres dan Banjarsari.[358] Penyakit kronis menempatkan rumah tangga miskin dalam tekanan ganda antara kebutuhan pengobatan jangka panjang dan keterbatasan ekonomi.[359] Pengeluaran untuk penyakit kronis dapat menggeser alokasi dana dari kebutuhan dasar lain seperti pangan, pendidikan, atau perbaikan tempat tinggal.[360] Dalam kerangka kapabilitas, kondisi kesehatan berperan sebagai faktor konversi yang menentukan seberapa jauh pendapatan yang sama dapat diubah menjadi kesejahteraan yang nyata.



Gambar 5.2 Besaran Kelompok Rentan dan Beban Sektoral Kemiskinan Kota Surakarta Berdasarkan Basis Data e-SIK

Sumber: diolah dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta 2026

5.1.4 Karakteristik Menurut Kondisi Hunian dan Akses Layanan Dasar

Dimensi hunian dan layanan dasar memperlihatkan bentuk deprivasi yang paling kasatmata pada kemiskinan Kota Surakarta. Sebanyak 5.441 rumah tangga masih menggunakan fasilitas buang air besar yang tidak layak seperti lubang tanah atau kolam, dan 169 rumah tangga sama sekali tidak memiliki fasilitas tersebut.[361] Sebanyak 601 rumah tangga menggunakan sumur tak terlindung sebagai sumber air utama sehingga menghadapi risiko pencemaran yang tinggi.[362] Yang tidak kalah penting, 2.173 kepala keluarga menempati tanah negara sehingga menghadapi

---

[357] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[358] *Ibid.*

[359] *Ibid.*

[360] Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 87–89.

[361] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[362] *Ibid.*

ketidakamanan penguasaan tempat tinggal dan potensi konflik lahan.[363] Ketidakamanan penguasaan lahan menghambat rumah tangga berinvestasi memperbaiki rumahnya karena tidak ada jaminan mereka dapat menikmati hasil investasi tersebut.[364] Karena itu, penanganan kondisi hunian tidak dapat dilepaskan dari penyelesaian status penguasaan lahan.

Akses terhadap layanan air minum perpipaan juga memperlihatkan ketimpangan antarwilayah yang cukup lebar. Tercatat 1.086 rumah tangga menggunakan sambungan ledeng bermeter dan 964 rumah tangga menggunakan sambungan tanpa meteran.[365] Penggunaan layanan tertinggi terdapat di Kecamatan Pasar Kliwon sebanyak 589 rumah tangga, sedangkan Laweyan hanya 169 rumah tangga dan Serengan 154 rumah tangga.[366] Ketimpangan tersebut menarik karena Serengan dan Pasar Kliwon justru merupakan dua kecamatan dengan kepadatan penduduk tertinggi di Kota Surakarta.[367] Keterbatasan akses air bersih di wilayah padat penduduk menyebabkan tingginya beban biaya rumah tangga untuk membeli air yang pada akhirnya memperdalam ketidakberdayaan ekonomi.[368] Pola ini menunjukkan bahwa kepadatan tinggi tidak otomatis diikuti prioritas penyediaan layanan yang setara.

5.1.5 Karakteristik Menurut Kedalaman Kemiskinan

Karakteristik terakhir dan mungkin yang paling menentukan adalah posisi penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Selama tahun 2021 sampai 2025, persentase penduduk miskin Kota Surakarta turun 1,71 poin persen dari 9,40 persen menjadi 7,69 persen.[369] Namun pada dua tahun terakhir, indeks kedalaman kemiskinan justru naik dari 1,00 pada tahun 2023 menjadi 1,31 pada tahun 2025, sementara indeks keparahan kemiskinan naik dari 0,20 menjadi 0,39.[370] Kenaikan indeks kedalaman sebesar 31 persen dan indeks keparahan sebesar 95 persen dalam dua tahun merupakan perubahan yang cukup besar untuk indikator yang biasanya bergerak lambat.[371] Ravallion menjelaskan bahwa pola semacam ini lazim terjadi ketika program berhasil mengangkat mereka yang berada tepat di bawah garis kemiskinan tetapi tidak menyentuh kelompok yang berada jauh di bawahnya.[372] Konsekuensinya, penduduk yang tersisa dalam kategori miskin adalah mereka yang kondisinya paling berat dan paling sulit dijangkau program konvensional.

---

363 *Ibid.*

364 Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (London: Longman, 1983), 103–108.

365 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

366 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

367 Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 45.

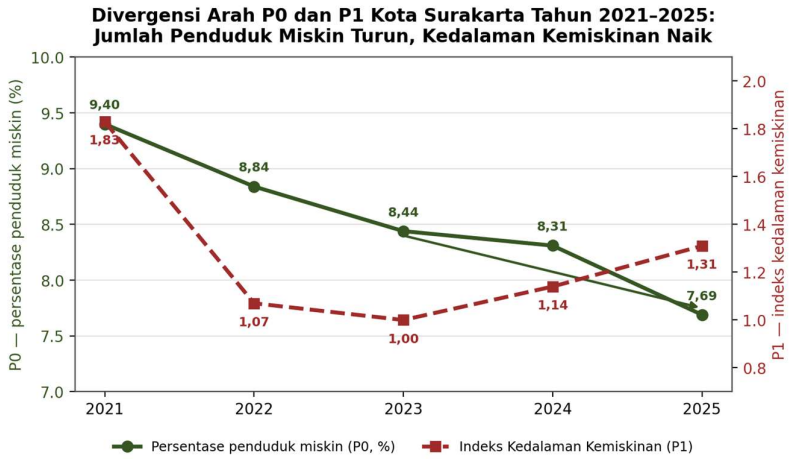
368 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

369 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

370 *Ibid.*

371 James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, “A Class of Decomposable Poverty Measures,” *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

372 Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 161–166.



Gambar 5.3 Divergensi Arah Indikator P0 dan P1 Kota Surakarta Tahun 2021–2025

Sumber: diolah dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta 2026

Pembacaan tersebut dapat diuji secara kasar melalui penghitungan sederhana atas kesenjangan pengeluaran agregat. Indeks kedalaman kemiskinan sebesar 1,31 pada tahun 2025 dengan tingkat kemiskinan 7,69 persen bermakna rata-rata pengeluaran penduduk miskin berada sekitar 17,04 persen di bawah garis kemiskinan.[373] Dengan garis kemiskinan Rp678.315 per kapita per bulan, kesenjangan rata-rata tersebut setara sekitar Rp115.585 per kapita per bulan.[374] Sebagai pembanding, pada tahun 2023 dengan indeks kedalaman 1,00 dan tingkat kemiskinan 8,44 persen, kesenjangan relatifnya hanya sekitar 11,85 persen atau setara Rp71.213 per kapita per bulan dari garis kemiskinan sebesar Rp600.953.[375] Dengan kata lain, jarak rata-rata penduduk miskin terhadap garis kemiskinan meningkat baik secara relatif maupun secara nominal. Penghitungan tersebut merupakan olahan kajian dengan asumsi bahwa rasio antara indeks kedalaman dan tingkat kemiskinan dapat digunakan sebagai pendekatan atas kesenjangan pengeluaran relatif.

Tabel 5.3 Penghitungan Kesenjangan Pengeluaran Rata-rata Penduduk Miskin Kota Surakarta Tahun 2021–2025

Tahun	P0 (%)	P1	Kesenjangan Relatif terhadap Garis Kemiskinan (%)	Garis Kemiskinan (Rp)	Kesenjangan Nominal (Rp/kapita/bulan)
2021	9,40	1,83	19,47	511.216	99.534
2022	8,84	1,07	12,10	538.441	65.156
2023	8,44	1,00	11,85	600.953	71.213
2024	8,31	1,14	13,72	638.102	87.548
2025	7,69	1,31	17,04	678.315	115.585

Sumber: kolom P0, P1, dan garis kemiskinan dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025 (2026), 11–16; kolom kesenjangan relatif dan nominal merupakan olahan kajian dengan asumsi kesenjangan relatif setara rasio P1 terhadap P0.

Temuan kesenjangan yang melebar tersebut memiliki tiga implikasi kebijakan yang saling berkaitan. Implikasi pertama, besaran bantuan yang diperlukan untuk

---

[373] James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

[374] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 13.

[375] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

mengangkat satu orang keluar dari kemiskinan pada tahun 2025 jauh lebih besar daripada pada tahun 2023.[376] Implikasi kedua, program yang dirancang seragam untuk seluruh penerima manfaat akan semakin tidak memadai karena keragaman kedalaman kemiskinan di antara mereka semakin lebar sebagaimana ditunjukkan kenaikan indeks keparahan.[377] Implikasi ketiga, indikator kinerja yang hanya mengukur persentase penduduk miskin berisiko memberikan gambaran keberhasilan yang terlalu optimistis.[378] Laporan evaluasi daerah sendiri telah menyimpulkan perlunya program pengentasan kemiskinan yang spesifik dan disesuaikan dengan tingkat keparahan kemiskinan kelompok sasaran.[379] Kajian ini menempatkan simpulan tersebut sebagai salah satu dasar utama penyusunan rekomendasi.

5.1.6 Tipologi Masyarakat Miskin Kota Surakarta

Sintesis atas kelima dimensi karakteristik menghasilkan empat tipologi masyarakat miskin Kota Surakarta yang masing-masing memerlukan pendekatan berbeda. Tipologi disusun berdasarkan kombinasi antara kapasitas produktif rumah tangga dan tingkat kedalaman kemiskinannya.[380] Pembedaan ini penting karena rumah tangga dengan kapasitas produktif tinggi memerlukan intervensi berupa perluasan peluang, sedangkan rumah tangga dengan kapasitas produktif rendah memerlukan perlindungan yang bersifat permanen.[381] Penetapan tipologi dilakukan berdasarkan penelaahan atas data kelompok rentan yang tercatat dalam basis data kesejahteraan daerah.[382] Tipologi ini merupakan olahan kajian dan perlu diuji lebih lanjut menggunakan data mikro rumah tangga pada kajian berikutnya.

Tabel 5.4 Tipologi Masyarakat Miskin Kota Surakarta dan Arah Intervensi yang Sesuai

Tipologi	Ciri Utama	Perkiraan Kelompok Sasaran	Arah Intervensi yang Sesuai
Tipe A — Pekerja informal berpendidikan menengah	Usia produktif, tamat sekolah menengah atas, bekerja mandiri atau buruh harian lepas, penghasilan tidak tetap	Sekitar 3.154 penduduk berusaha sendiri dan sekitar 20 ribu buruh harian lepas	Sertifikasi kompetensi, akses permodalan, pendampingan usaha, dan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan
Tipe B — Rumah tangga dengan beban kesehatan kronis	Terdapat anggota penderita hipertensi, diabetes, tuberkulosis, atau disabilitas mental	Sekitar 1.541 penderita hipertensi, 608 diabetes, 32 tuberkulosis, dan 308 disabilitas mental	Jaminan kesehatan penuh, layanan promotif preventif di tingkat rukun warga, dan pendampingan pengasuhan
Tipe C — Rumah tangga lanjut usia dan disabilitas tanpa jaminan	Kepala rumah tangga lanjut usia atau penyandang disabilitas, kapasitas produktif rendah, bergantung pada keluarga	Bagian dari 66.862 penduduk berusia 60 tahun ke atas yang berada pada desil rendah	Perlindungan sosial permanen, rehabilitasi sosial dasar, dan layanan perawatan jangka panjang berbasis komunitas

[376] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[377] James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, “A Class of Decomposable Poverty Measures,” *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

[378] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

[379] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 15–16.

[380] Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (London: Longman, 1983), 103–108.

[381] World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course* (Washington DC: World Bank, 2022), 27–31.

[382] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

Tipologi	Ciri Utama	Perkiraan Kelompok Sasaran	Arah Intervensi yang Sesuai
Tipe D — Rumah tangga permukiman tidak layak	Menempati hunian tidak layak, sanitasi buruk, sebagian menempati tanah negara	Sekitar 5.441 rumah tangga sanitasi tidak layak dan 2.173 kepala keluarga menempati tanah negara	Penanganan rumah tidak layak huni, sanitasi komunal, penyediaan air minum, dan penyelesaian status lahan

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari basis data e-SIK melalui dokumen Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029, 2026.

Keempat tipologi tersebut tidak bersifat saling meniadakan karena satu rumah tangga dapat termasuk lebih dari satu tipe secara bersamaan. Rumah tangga yang kepala keluarganya bekerja sebagai buruh harian lepas dan sekaligus memiliki anggota penderita penyakit kronis, misalnya, termasuk dalam tipe A dan tipe B sekaligus.[383] Penumpukan tipologi semacam ini justru menandakan kedalaman kemiskinan yang lebih berat dan menjelaskan mengapa indeks keparahan kemiskinan meningkat.[384] Kerangka kapabilitas menegaskan bahwa deprivasi yang menumpuk pada rumah tangga yang sama memerlukan paket intervensi terpadu, bukan bantuan sektoral yang berdiri sendiri.[385] Karena itu, penetapan penerima manfaat program sebaiknya dilakukan pada tingkat rumah tangga dengan pemeriksaan seluruh dimensi deprivasi, bukan pada tingkat individu per program.[386] Prinsip inilah yang menjadi dasar rekomendasi paket intervensi terpadu pada subbab keempat.

5.2 Faktor Determinan Kemiskinan Kota Surakarta

Subbab ini mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi penyebab bertahannya kemiskinan di Kota Surakarta beserta mekanisme kerjanya. Identifikasi dilakukan melalui prosedur berlapis sebagaimana diuraikan pada Bab III, yaitu penyusunan daftar faktor dari dokumen daerah, verifikasi dengan data kuantitatif, dan pemeriksaan kesesuaian dengan literatur ilmiah.[387] Prosedur tersebut menghasilkan lima determinan utama dan tiga determinan pendukung.[388] Setiap determinan diuraikan bersama bukti kuantitatifnya sehingga dapat dinilai besaran pengaruhnya pada konteks Kota Surakarta.[389] Pada bagian akhir subbab, kelima determinan utama diperingkat berdasarkan tiga kriteria untuk menentukan urutan prioritas penanganannya.

5.2.1 Determinan Pertama: Tingginya Biaya Hidup Perkotaan

Determinan pertama dan paling menentukan adalah tingginya biaya hidup perkotaan yang tercermin pada besaran garis kemiskinan. Garis kemiskinan Kota Surakarta sebesar Rp678.315 per kapita per bulan pada tahun 2025 berada 26,12 persen di atas

383 Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

384 James Foster, Joel Greer, dan Erik Thorbecke, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52, no. 3 1984: 761–766.

385 Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999), 87–89.

386 Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.

387 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Determinan Kemiskinan Daerah.

388 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

389 Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, edisi ke-3 (Chicago: University of Chicago Press, 1993), 17–20.

rata-rata Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp537.812 dan 5,75 persen di atas rata-rata nasional sebesar Rp641.443.[390] Kenaikan garis kemiskinan sebesar 32,69 persen selama lima tahun jauh melampaui kenaikan pendapatan pekerja informal berpendidikan sekolah dasar yang hanya 30,22 persen pada periode yang tumpang tindih.[391] Struktur ekonomi berbasis perdagangan dan jasa mendorong biaya hidup perkotaan yang relatif lebih tinggi dan memperluas risiko kerentanan bagi rumah tangga berpendapatan rendah.[392] Konsekuensi mekanisnya jelas: sebagian penduduk Kota Surakarta tercatat miskin bukan karena pendapatannya lebih rendah daripada penduduk kabupaten sekitar, melainkan karena ambang batas yang harus dilampauinya lebih tinggi. Determinan ini bekerja pada seluruh kelompok miskin tanpa kecuali dan karena itu ditempatkan pada urutan pertama.

Mekanisme kerja determinan ini dapat ditelusuri melalui komposisi komoditas pembentuk garis kemiskinan. Beras menyumbang 21,10 persen terhadap garis kemiskinan perkotaan sehingga setiap kenaikan harga beras berdampak langsung dan besar pada jumlah penduduk yang jatuh miskin.[393] Perumahan menyumbang 9,00 persen dan menjadi komponen bukan makanan terbesar, mencerminkan mahalnya biaya hunian pada kota dengan keterbatasan lahan.[394] Bensin dan listrik masing-masing menyumbang 2,88 persen dan 2,65 persen sehingga kebijakan energi nasional juga berdampak pada angka kemiskinan daerah.[395] Pada tingkat provinsi, garis kemiskinan Maret 2026 melonjak menjadi Rp596.676 per kapita per bulan atau naik 10,95 persen dibandingkan Maret 2025.[396] Lonjakan tersebut merupakan peringatan bahwa tekanan biaya hidup masih akan berlanjut pada periode berikutnya.

Terdapat satu unsur dalam struktur garis kemiskinan yang memerlukan perhatian kebijakan tersendiri, yaitu rokok kretek filter yang menyumbang 10,41 persen.[397] Kontribusi tersebut melampaui gabungan telur ayam ras sebesar 4,48 persen dan daging ayam ras sebesar 4,35 persen.[398] Artinya, rumah tangga miskin perkotaan Jawa Tengah rata-rata membelanjakan lebih banyak untuk rokok daripada untuk dua sumber protein hewani utama sekaligus.[399] Banerjee dan Duflo mencatat bahwa pola pengeluaran semacam ini lazim ditemukan pada rumah tangga miskin di berbagai negara dan tidak dapat dijelaskan semata-mata sebagai perilaku tidak rasional,

---

[390] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 13.

[391] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surakarta 2024* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2024), 32.

[392] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 37–39.

[393] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 17–18.

[394] *Ibid.*

[395] *Ibid.*

[396] Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah, *Profil Kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah Maret 2026* (Semarang: BPS Provinsi Jawa Tengah, 2026), 1.

[397] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 17–18.

[398] *Ibid.*

[399] *Ibid.*

melainkan berkaitan dengan tekanan psikologis dan norma sosial.[400] Penanganannya karena itu memerlukan pendekatan perubahan perilaku berbasis komunitas, bukan sekadar imbauan atau larangan. Determinan ini merupakan salah satu yang paling jarang disentuh dalam kebijakan penanggulangan kemiskinan daerah.

5.2.2 Determinan Kedua: Dominasi Pekerjaan Sektor Informal

Determinan kedua adalah dominasi pekerjaan sektor informal yang berpenghasilan rendah dan tidak stabil. Sebagaimana telah diuraikan, kapasitas serapan sektor formal Kota Surakarta hanya mampu menampung sekitar 34,58 persen dari beban tenaga kerja yang ada, menyisakan selisih 11.535 jiwa.[401] Pekerja informal berpendidikan sekolah dasar ke bawah memperoleh rata-rata pendapatan Rp1.376.487 per bulan, jumlah yang hanya cukup untuk menopang sekitar dua orang anggota rumah tangga pada garis kemiskinan tahun 2025.[402] Ketidakstabilan penghasilan diperparah oleh ketiadaan jaminan sosial ketenagakerjaan yang membuat rumah tangga tidak memiliki penyangga ketika terjadi guncangan.[403] Studi terbaru mengenai Indonesia menemukan hubungan yang kuat antara informalitas pekerjaan kepala rumah tangga dan kemiskinan multidimensi anggota keluarganya.[404] Mekanisme inilah yang menjelaskan bagaimana kemiskinan berpindah dari satu generasi ke generasi berikutnya di Kota Surakarta.

Persoalan menjadi lebih rumit karena ketidaksesuaian antara kompetensi pekerja miskin dan kebutuhan pasar kerja. Dokumen perencanaan daerah mencatat bahwa sebagian besar kelompok usia produktif dari keluarga miskin belum memiliki keterampilan yang sesuai dengan kebutuhan sektor industri dan jasa.[405] Pelatihan yang tersedia masih bersifat umum dan belum diarahkan secara langsung pada kebutuhan riil dunia kerja di wilayah kota.[406] Minimnya mekanisme tindak lanjut seperti penempatan kerja atau pendampingan usaha menyebabkan hasil pelatihan sulit terkonversi menjadi peningkatan pendapatan.[407] Data pelaksanaan tahun 2025 memperlihatkan bahwa sepuluh jenis pelatihan Dinas Tenaga Kerja mencapai sasaran peserta seratus persen, tetapi penyelenggaraan bursa kerja hanya diikuti 2.374 peserta dari target 3.000 pencari kerja.[408] Kesenjangan antara keberhasilan pelatihan dan keterbatasan penempatan tersebut merupakan titik lemah yang perlu ditangani secara khusus.

---

[400] Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 12–15.

[401] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[402] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Indikator Kesejahteraan Rakyat Kota Surakarta 2024* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2024), 32.

[403] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[404] M. Afif Khoiruddin dkk., "Informality and Multidimensional Child Poverty: Evidence from Urban and Rural Indonesia," *Development Studies Research* 12, no. 1 2025: 2533852, https://doi.org/10.1080/21665095.2025.2533852.

[405] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Isu Strategis Kemiskinan Kota Surakarta.

[406] *Ibid.*

[407] *Ibid.*

[408] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

Rendahnya pemanfaatan fasilitas pembiayaan usaha memperkuat determinan ini dari sisi permodalan. Dokumen perencanaan daerah mencatat tingkat pemanfaatan program pembiayaan oleh pelaku usaha dari kelompok miskin masih rendah meskipun berbagai skema telah tersedia.[409] Literasi keuangan yang terbatas serta persepsi risiko terhadap pinjaman menyebabkan banyak pelaku usaha kecil enggan memanfaatkan fasilitas pembiayaan.[410] Tanpa pendampingan administratif dan pemberdayaan yang menyeluruh, akses permodalan hanya akan menjangkau kelompok yang telah mapan.[411] Skala kegiatan pemberdayaan usaha mikro yang tersedia juga sangat terbatas, terbukti dari pagu Dinas Koperasi Usaha Kecil Menengah dan Perindustrian sebesar Rp204.268.000 yang hanya menjangkau 41 peserta pada tahun 2025.[412] Perbandingan antara 41 peserta pelatihan usaha dan sekitar 3.154 penduduk yang berusaha sendiri memperlihatkan kesenjangan cakupan yang sangat lebar.

5.2.3 Determinan Ketiga: Beban Kesehatan dan Struktur Demografis

Determinan ketiga adalah beban kesehatan kronis yang dikombinasikan dengan struktur demografis yang menua. Kelompok masyarakat miskin cenderung lebih rentan terhadap penyakit tidak menular seperti hipertensi, diabetes, dan gangguan mental yang sering dialami oleh anggota keluarga usia produktif.[413] Ketika kondisi kesehatan terganggu, kapasitas kerja menurun dan beban pengeluaran meningkat sehingga ketahanan ekonomi rumah tangga melemah.[414] Meskipun layanan dasar tersedia di seluruh pusat kesehatan masyarakat, fungsi promotif dan preventif belum menjangkau kelompok miskin secara optimal.[415] Pemerintah Kota Surakarta telah membiayai iuran jaminan kesehatan bagi 105.841 peserta penerima bantuan iuran dengan anggaran Rp48.009.515.600 pada tahun 2025.[416] Cakupan yang luas tersebut merupakan capaian penting, namun jaminan pembiayaan pengobatan tidak dengan sendirinya mengurangi hilangnya penghasilan selama sakit.

Struktur demografis Kota Surakarta yang menua menambah lapisan tekanan pada rumah tangga miskin. Jumlah penduduk berusia 60 tahun ke atas mencapai sekitar 66.862 jiwa apabila menjumlahkan kelompok 60 sampai 64 tahun sebanyak 27.432 jiwa, kelompok 65 sampai 69 tahun sebanyak 22.258 jiwa, dan kelompok 70 tahun ke atas sebanyak 17.172 jiwa.[417] Kelompok lanjut usia yang tidak memiliki jaminan sosial atau pensiun sering kali bergantung pada dukungan keluarga sehingga meningkatkan

---

[409] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Isu Strategis Kemiskinan Kota Surakarta.

[410] *Ibid.*

[411] Abhijit V. Banerjee dan Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (New York: PublicAffairs, 2011), 167–170.

[412] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[413] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Isu Strategis Kemiskinan Kota Surakarta.

[414] *Ibid.*

[415] *Ibid.*

[416] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[417] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

beban ekonomi rumah tangga.[418] Tanpa intervensi kebijakan yang tepat, peningkatan jumlah lanjut usia dapat berdampak pada peningkatan kemiskinan struktural terutama bagi mereka yang tidak memiliki aset ekonomi.[419] Pada sisi lain, keterbatasan partisipasi keluarga miskin dalam program keluarga berencana menyebabkan pengelolaan jumlah anak dan perencanaan keluarga menjadi tidak optimal.[420] Kombinasi beban tanggungan pada kedua ujung siklus hidup inilah yang memperberat kondisi rumah tangga miskin Kota Surakarta.

5.2.4 Determinan Keempat: Keterbatasan Kualitas Hunian dan Sanitasi

Determinan keempat berkaitan dengan kondisi permukiman yang belum layak pada kantong-kantong tertentu. Keterbatasan lahan dan adanya kantong permukiman padat serta kawasan kumuh, terutama yang berdiri pada kawasan tidak sesuai peruntukannya, meningkatkan risiko sosial, kesehatan, dan bencana.[421] Sebanyak 5.441 rumah tangga masih menggunakan fasilitas buang air besar tidak layak dan 601 rumah tangga menggunakan sumur tak terlindung.[422] Sebanyak 2.173 kepala keluarga menempati tanah negara sehingga menghadapi ketidakamanan tempat tinggal.[423] Wilayah bantaran sungai seperti sepanjang Kali Anyar, Kalipepe Hilir, dan beberapa segmen Bengawan Solo tercatat sebagai kawasan rawan banjir yang banyak dihuni kelompok berpenghasilan rendah.[424] Bencana banjir tidak hanya merusak aset produktif masyarakat miskin, tetapi juga mengganggu akses terhadap pekerjaan, pendidikan, dan layanan dasar.

Kapasitas penanganan yang tersedia masih jauh di bawah besaran kebutuhan. Program penanganan rumah tidak layak huni pada tahun 2025 menargetkan 257 unit dan merealisasikan 256 unit dengan anggaran Rp6.080.000.000.[425] Apabila dibandingkan dengan 5.441 rumah tangga yang memiliki persoalan sanitasi, laju penanganan tersebut memerlukan waktu lebih dari dua puluh tahun untuk menuntaskan seluruh kebutuhan.[426] Perhitungan tersebut merupakan olahan kajian dengan asumsi laju penanganan tetap dan tidak ada penambahan kasus baru.[427] Penyediaan sambungan air minum dan air limbah juga masih berskala kecil dengan realisasi 340 sambungan air minum dan 152 sambungan air limbah pada tahun

---

418 *Ibid.*

419 *Ibid.*

420 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Isu Strategis Kemiskinan Kota Surakarta.

421 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 37–39.

422 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

423 *Ibid.*

424 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab II.

425 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

426 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

427 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

2025.[428] Kesenjangan antara laju penanganan dan besaran kebutuhan ini merupakan salah satu temuan paling mendesak dalam kajian.

5.2.5 Determinan Kelima: Keterbatasan Ketepatan Sasaran dan Tata Kelola Data

Determinan kelima bersifat lintas sektor karena memengaruhi efektivitas seluruh determinan sebelumnya. Dokumen perencanaan daerah mencatat bahwa sebagian kelompok rentan seperti penyandang disabilitas, lanjut usia miskin, atau kelompok miskin baru belum sepenuhnya tercakup dalam program perlindungan sosial karena keterbatasan sistem pendataan.[429] Permasalahan tersebut diperparah oleh minimnya pelibatan masyarakat dalam proses verifikasi dan pembaruan data di tingkat lokal.[430] Ketidaktepatan sasaran menimbulkan potensi kecemburuan sosial dan mengurangi kepercayaan terhadap program pemerintah.[431] Sistem informasi kesejahteraan telah dikembangkan, namun pemanfaatannya belum optimal di tingkat pelaksana teknis karena lemahnya koordinasi antarperangkat daerah dan minimnya integrasi data.[432] Rendahnya realisasi anggaran kelompok dukungan kebijakan dan sinergi program sebesar 66,26 persen merupakan indikasi kuantitatif dari persoalan tata kelola ini.

Perubahan arsitektur data nasional menambah kompleksitas sekaligus membuka peluang perbaikan. Data Terpadu Kesejahteraan Sosial tidak lagi digunakan dan digantikan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional sejak tahun 2025.[433] Basis data tersebut telah dimutakhirkan menjadi versi terbaru pada tahun 2026 dengan cakupan 290,13 juta rekaman individu dan 95,98 juta rekaman keluarga secara nasional.[434] Pemerintah daerah berperan sebagai penyedia sumber data sekaligus pendukung pemutakhiran berkelanjutan.[435] Kota Surakarta telah menetapkan pemutakhiran dan pemetaan ulang penerima bantuan sosial melalui sistem tersebut sebagai rencana tindak lanjut hasil evaluasi tahun 2025.[436] Peluang ini perlu segera dimanfaatkan karena keunggulan Kota Surakarta berupa basis data e-SIK yang telah memuat informasi menurut nama dan alamat dapat menjadi pelengkap yang sangat berharga bagi basis data nasional.

5.2.6 Determinan Pendukung dan Pemeringkatan Prioritas

Selain lima determinan utama, kajian mengidentifikasi tiga determinan pendukung yang pengaruhnya nyata tetapi cakupannya lebih terbatas. Determinan pendukung pertama adalah keterbatasan dukungan sosial bagi perempuan dalam rumah tangga

---

[428] *Ibid.*

[429] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Isu Strategis Kemiskinan Kota Surakarta.

[430] *Ibid.*

[431] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[432] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Isu Strategis Kemiskinan Kota Surakarta.

[433] Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.

[434] Badan Pusat Statistik, *DTSEN Jadi Rujukan Bersama, BPS Jelaskan Arti Desil* (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 22 Agustus 2026), diakses 10 September 2026.

[435] Badan Pusat Statistik, *Portal Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional*, https://dtsen.data.go.id, diakses 10 September 2026.

[436] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 34–41.

miskin yang menghadapi beban pengasuhan anak dan pekerjaan rumah tangga yang tidak terbagi secara adil.[437] Determinan pendukung kedua adalah kerentanan terhadap bencana perkotaan seperti banjir dan kebakaran yang dapat memusnahkan aset rumah tangga miskin dalam waktu singkat.[438] Determinan pendukung ketiga adalah belum optimalnya kolaborasi multipihak, di mana peran dunia usaha, filantropi, perguruan tinggi, dan masyarakat belum sepenuhnya terkoordinasi dalam skema yang terpadu.[439] Ketiga determinan tersebut tidak dimasukkan ke dalam kelompok utama karena besaran populasi terdampaknya lebih kecil atau karena datanya belum tersedia secara memadai.[440] Meskipun demikian, ketiganya tetap perlu memperoleh penanganan agar tidak berkembang menjadi persoalan yang lebih besar.

Untuk menentukan urutan prioritas penanganan, kelima determinan utama diperingkat menggunakan tiga kriteria penilaian. Kriteria pertama adalah tingkat keparahan yang mengukur seberapa berat dampak determinan terhadap kondisi rumah tangga miskin.[441] Kriteria kedua adalah besaran dampak terhadap penurunan kemiskinan yang mengukur seberapa besar perbaikan yang dapat dihasilkan apabila determinan tersebut ditangani.[442] Kriteria ketiga adalah tingkat kemendesakan yang mengukur seberapa cepat penanganan perlu dilakukan sebelum kondisi memburuk.[443] Setiap kriteria diberi skor 1 sampai 5 berdasarkan bukti kuantitatif yang telah diuraikan, kemudian dijumlahkan untuk memperoleh skor total.[444] Penilaian ini merupakan olahan kajian yang bersifat terbuka untuk ditinjau kembali oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

Tabel 5.5 Pemeringkatan Prioritas Penanganan Determinan Kemiskinan Kota Surakarta

Determinan	Keparahan	Dampak	Kemendesakan	Skor Total	Peringkat
Dominasi pekerjaan sektor informal berpenghasilan rendah	5	5	5	15	1
Keterbatasan ketepatan sasaran dan tata kelola data	4	5	5	14	2
Tingginya biaya hidup perkotaan	5	4	4	13	3
Keterbatasan kualitas hunian dan sanitasi	4	4	4	12	4
Beban kesehatan kronis dan struktur demografis menua	4	3	4	11	5

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dengan skala penilaian 1 sampai 5 berdasarkan bukti kuantitatif yang diuraikan pada subbab 5.2, 2026.

[437] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Isu Strategis Kemiskinan Kota Surakarta.

[438] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 37–39.

[439] *Ibid.*

[440] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[441] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab IV.

[442] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[443] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab IV.

[444] Sabina Alkire dan James Foster, “Counting and Multidimensional Poverty Measurement,” *Journal of Public Economics* 95, no. 7–8 2011: 476–487, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006.

Hasil pemeringkatan menempatkan dominasi pekerjaan sektor informal sebagai determinan yang paling perlu diprioritaskan dengan skor total 15. Penempatan tersebut didasarkan pada tiga pertimbangan: besaran populasi terdampak yang mencapai 11.535 jiwa selisih antara beban dan kapasitas serapan, potensi perbaikan pendapatan yang besar apabila pekerja berpindah ke sektor formal, dan kecenderungan memburuk apabila tidak segera ditangani.[445] Determinan keterbatasan ketepatan sasaran menempati peringkat kedua dengan skor 14 karena bersifat pengganda, yaitu memengaruhi efektivitas seluruh determinan lain.[446] Tingginya biaya hidup perkotaan menempati peringkat ketiga dengan skor 13 karena meskipun keparahannya paling tinggi, ruang kendali pemerintah daerah atasnya relatif terbatas.[447] Determinan hunian dan kesehatan menempati peringkat keempat dan kelima karena populasi terdampaknya lebih terbatas meskipun keparahannya tinggi.[448] Urutan prioritas inilah yang menjadi dasar penyusunan peta jalan intervensi pada subbab keempat.

5.3 Pemetaan Kondisi dan Permasalahan Kemiskinan Berdasarkan Wilayah dan Kelompok Sasaran

Subbab ini memetakan kondisi kemiskinan Kota Surakarta pada dua dimensi, yaitu dimensi wilayah dan dimensi kelompok sasaran. Pemetaan wilayah dilakukan melalui analisis kuadran pada empat bidang layanan yang datanya tersedia lengkap untuk kelima kecamatan.[449] Analisis kuadran menempatkan setiap kecamatan pada bidang dua sumbu, dengan sumbu horizontal mewakili besaran beban dan sumbu vertikal mewakili kapasitas layanan yang tersedia.[450] Garis pembatas kuadran ditetapkan pada nilai rata-rata masing-masing sumbu agar pembagian bersifat objektif dan dapat dihitung ulang.[451] Hasil keempat analisis kuadran kemudian dirangkum ke dalam indeks komposit tekanan kemiskinan tingkat kecamatan. Pemetaan kelompok sasaran disajikan pada bagian akhir subbab.

5.3.1 Pemetaan Wilayah Bidang Pendidikan

Pemetaan bidang pendidikan membandingkan jumlah anak usia 7 sampai 15 tahun yang tidak atau belum bersekolah dengan jumlah satuan pendidikan yang tersedia di setiap kecamatan. Kecamatan Banjarsari memiliki jumlah satuan pendidikan tertinggi sebanyak 130 unit, namun sekaligus mencatat jumlah anak tidak bersekolah tertinggi

---

445 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

446 Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.

447 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 17–18.

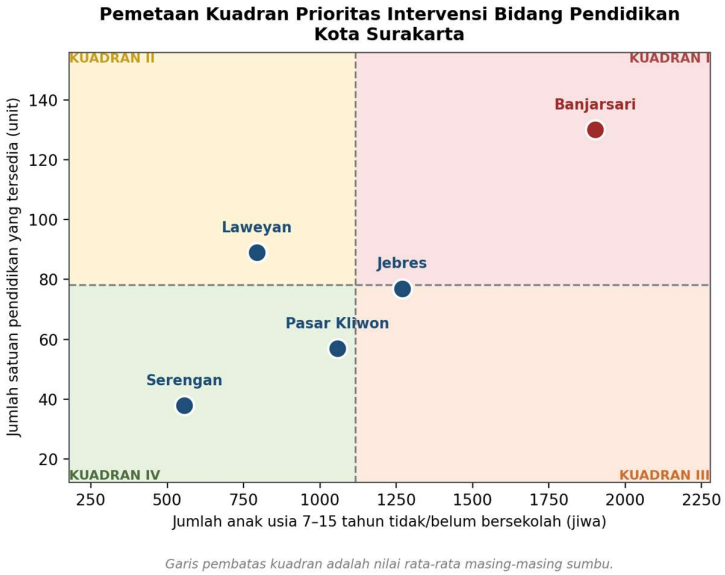
448 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

449 Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

450 *Ibid.*

451 Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

sebanyak 1.901 anak.[452] Kecamatan Jebres memiliki 77 satuan pendidikan dengan 1.269 anak tidak bersekolah, sedangkan Pasar Kliwon memiliki 57 satuan pendidikan dengan 1.057 anak tidak bersekolah.[453] Kecamatan Laweyan memiliki 89 satuan pendidikan dengan hanya 794 anak tidak bersekolah, dan Serengan memiliki 38 satuan pendidikan dengan 555 anak tidak bersekolah.[454] Perbandingan antara Banjarsari dan Serengan sangat instruktif: dengan jumlah sekolah 3,4 kali lipat, Banjarsari justru mencatat anak tidak bersekolah 3,4 kali lebih banyak.[455] Pola tersebut menegaskan bahwa hambatan partisipasi pendidikan di Kota Surakarta bersifat nonfisik, bukan disebabkan ketiadaan sekolah.



Gambar 5.4 Pemetaan Kuadran Prioritas Intervensi Bidang Pendidikan Kota Surakarta
Sumber: diolah dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta 2026

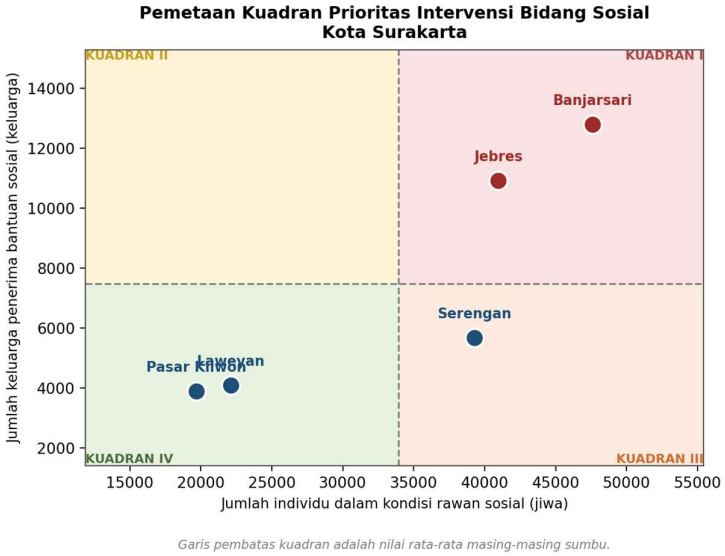
Berdasarkan pembagian kuadran, Kecamatan Banjarsari menempati kuadran pertama dengan beban tinggi dan kapasitas tinggi. Kondisi tersebut menandakan persoalan pemanfaatan layanan, sehingga intervensi perlu diarahkan pada aspek sosial dan ekonomi berupa bantuan pendidikan, layanan transportasi, serta kampanye kesadaran untuk mendorong partisipasi.[456] Kecamatan Jebres dan Pasar Kliwon menghadapi tekanan cukup tinggi dengan kapasitas infrastruktur yang lebih terbatas sehingga memerlukan penguatan kapasitas sekolah sekaligus dukungan akses.[457] Kecamatan Pasar Kliwon memerlukan perhatian khusus karena hanya memiliki 3 sekolah menengah kejuruan dan 4 sekolah menengah atas yang berpotensi menghambat keberlanjutan pendidikan anak.[458] Kecamatan Laweyan dengan infrastruktur memadai

[452] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.
[453] *Ibid.*
[454] *Ibid.*
[455] *Ibid.*
[456] *Ibid.*
[457] *Ibid.*
[458] *Ibid.*

dan tekanan relatif rendah dapat difokuskan pada peningkatan mutu pengajaran.[459] Kecamatan Serengan yang memiliki tekanan dan kapasitas sama-sama rendah memerlukan penyiapan intervensi jangka menengah untuk mencegah tekanan di masa depan.

5.3.2 Pemetaan Wilayah Bidang Sosial

Pemetaan bidang sosial membandingkan jumlah individu dalam kondisi rawan sosial dengan jumlah keluarga penerima bantuan sosial. Kecamatan Banjarsari menempati posisi tertinggi dengan 47.605 individu rawan sosial dan 12.790 keluarga penerima bantuan sosial.[460] Kecamatan Jebres mencatat 40.951 individu rawan sosial dengan 10.926 keluarga penerima bantuan, sedangkan Serengan mencatat 39.278 individu rawan sosial namun hanya menjangkau 5.686 keluarga penerima bantuan.[461] Kesenjangan Serengan tersebut merupakan temuan penting karena tingkat kerentanannya hampir setara Jebres tetapi cakupan bantuannya hanya sekitar separuh.[462] Rasio penerima bantuan terhadap individu rawan sosial di Serengan hanya 14,48 persen, jauh di bawah Banjarsari sebesar 26,87 persen dan Jebres sebesar 26,68 persen.[463] Perhitungan rasio tersebut merupakan olahan kajian dan menunjukkan adanya potensi keterlewatan sasaran yang cukup besar di Kecamatan Serengan.



Gambar 5.5 Pemetaan Kuadran Prioritas Intervensi Bidang Sosial Kota Surakarta

Sumber: diolah dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta 2026

Dari sisi ketersediaan fasilitas sosial, terdapat ketimpangan yang perlu memperoleh perhatian. Fasilitas sosial seperti panti asuhan, panti lanjut usia, dan layanan rehabilitasi masih terkonsentrasi di kecamatan dengan tekanan tinggi seperti Banjarsari dan Jebres.[464] Sementara itu, wilayah seperti Pasar Kliwon dan Serengan

[459] *Ibid.*
[460] *Ibid.*
[461] *Ibid.*
[462] *Ibid.*
[463] *Ibid.*
[464] *Ibid.*

memiliki jumlah fasilitas sosial yang sangat terbatas sehingga berpotensi memperlebar kesenjangan layanan.[465] Realisasi program Dinas Sosial pada tahun 2025 hanya mencapai 60,39 persen dengan keluaran 438 orang penerima bantuan dari target 452 orang.[466] Realisasi yang tidak optimal tersebut sebagian disebabkan kegiatan pemberian alat bantu bagi kelompok disabilitas yang masih dalam proses penghitungan capaian.[467] Kombinasi antara keterbatasan cakupan bantuan, ketimpangan fasilitas, dan realisasi yang belum optimal menjadikan bidang sosial sebagai salah satu titik yang memerlukan pembenahan.

5.3.3 Pemetaan Wilayah Bidang Ketenagakerjaan

Pemetaan bidang ketenagakerjaan membandingkan beban tenaga kerja yang tidak terserap sektor formal dengan kapasitas serapan sektor formal yang tersedia. Kecamatan Banjarsari dan Jebres menempati kuadran pertama dengan beban sangat tinggi dan kapasitas yang belum sebanding, masing-masing menyisakan selisih 3.930 jiwa dan 2.583 jiwa.[468] Intervensi pada kedua kecamatan tersebut perlu difokuskan pada peningkatan kualitas tenaga kerja, perluasan industri lokal, serta upaya menurunkan ketergantungan pada sektor informal.[469] Kecamatan Pasar Kliwon dengan beban menengah dan kapasitas terbatas memerlukan pemberdayaan wirausaha lokal, pembukaan akses pelatihan kerja, dan insentif bagi pelaku usaha untuk menyerap tenaga kerja dari kelompok rentan.[470] Kecamatan Laweyan dapat difokuskan pada peningkatan produktivitas usaha mikro kecil dan menengah serta fasilitasi kerja bagi lulusan muda.[471] Kecamatan Serengan dengan tekanan paling ringan cocok untuk pengembangan model intervensi bertahap seperti program padat karya dan pendampingan kerja berbasis komunitas.

---

[465] *Ibid.*

[466] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[467] *Ibid.*

[468] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[469] *Ibid.*

[470] *Ibid.*

[471] *Ibid.*



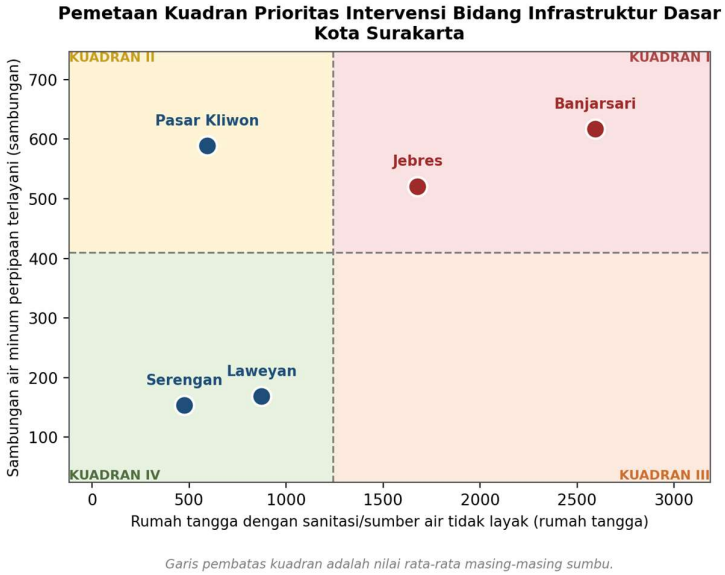
Gambar 5.6 Pemetaan Kuadran Prioritas Intervensi Bidang Ketenagakerjaan Kota Surakarta

Sumber: diolah dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta 2026

5.3.4 Pemetaan Wilayah Bidang Infrastruktur Dasar

Pemetaan bidang infrastruktur dasar membandingkan jumlah rumah tangga dengan sanitasi atau sumber air tidak layak terhadap jumlah sambungan air minum perpipaan yang tersedia. Kecamatan Banjarsari tercatat sebagai wilayah dengan tekanan tertinggi dengan total 2.593 rumah tangga terdampak, termasuk 2.333 rumah dengan fasilitas buang air besar tidak layak dan 207 sumur tak terlindung.[472] Meskipun memiliki jumlah sambungan air minum tertinggi sebanyak 617 sambungan, beban sanitasi yang besar menandakan infrastruktur yang ada belum menjangkau seluruh segmen masyarakat.[473] Kecamatan Jebres menghadapi tekanan cukup tinggi sebanyak 1.677 rumah tangga terdampak dengan 521 sambungan air minum.[474] Kecamatan Pasar Kliwon menunjukkan pola yang berbeda dengan kerentanan lebih rendah sebanyak 593 rumah tangga namun akses cukup tinggi sebanyak 589 sambungan.[475] Kecamatan Laweyan dan Serengan menempati posisi dengan tekanan dan akses yang sama-sama rendah sehingga memerlukan perluasan jaringan disertai edukasi perilaku hidup bersih dan sehat.

[472] *Ibid.*
[473] *Ibid.*
[474] *Ibid.*
[475] *Ibid.*



Gambar 5.7 Pemetaan Kuadran Prioritas Intervensi Bidang Infrastruktur Dasar Kota Surakarta
Sumber: diolah dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta 2026

5.3.5 Indeks Komposit Tekanan Kemiskinan Tingkat Kecamatan

Keempat pemetaan bidang tersebut kemudian dirangkum ke dalam satu indeks komposit agar dapat digunakan sebagai dasar penetapan prioritas wilayah secara menyeluruh. Indeks disusun dari lima dimensi beban, yaitu beban demografis berupa jumlah penduduk desil 1 sampai 5, tekanan pendidikan berupa jumlah anak tidak bersekolah, tekanan ketenagakerjaan berupa jumlah penduduk tidak terserap sektor formal, tekanan permukiman berupa jumlah rumah tangga dengan sanitasi tidak layak, dan tekanan sosial berupa jumlah individu rawan sosial.[476] Setiap dimensi dinormalisasi menggunakan metode nilai minimum dan maksimum sehingga kecamatan dengan beban tertinggi memperoleh nilai 100 dan yang terendah memperoleh nilai 0.[477] Nilai indeks komposit dihitung sebagai rata-rata sederhana dari kelima dimensi dengan bobot yang sama.[478] Pilihan bobot seragam ini disampaikan secara terbuka sebagai asumsi kajian karena tidak tersedia dasar empiris untuk memberikan bobot berbeda. Seluruh angka penyusun indeks bersumber dari data yang telah disajikan dalam dokumen resmi daerah.

Tabel 5.6 Nilai Ternormalisasi Dimensi Penyusun dan Indeks Komposit Tekanan Kemiskinan Menurut Kecamatan

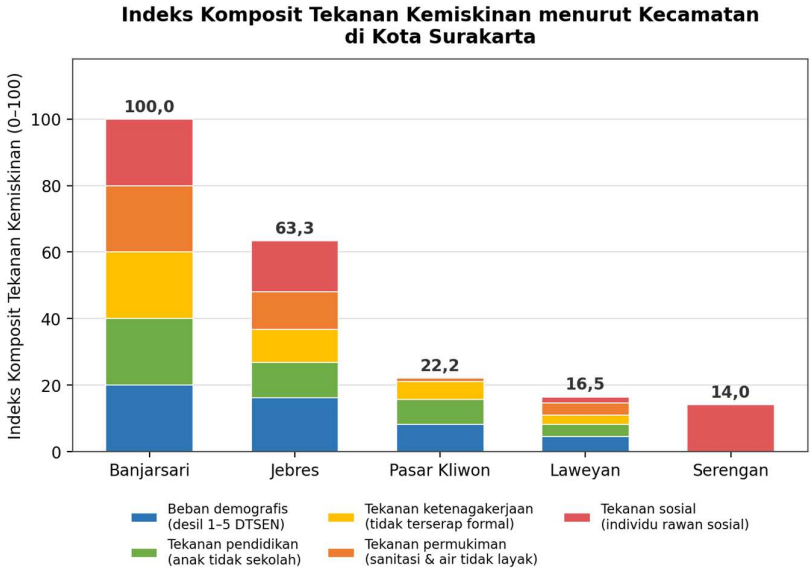
Kecamatan	Beban Demografis	Tekanan Pendidikan	Tekanan Ketenagakerjaan	Tekanan Permukiman	Tekanan Sosial	Indeks Komposit
Banjarsari	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	**100,0**
Jebres	81,2	53,0	49,5	56,7	76,2	**63,3**
Pasar Kliwon	41,0	37,3	27,0	5,6	0,0	**22,2**
Laweyan	22,8	17,8	14,1	18,9	8,7	**16,5**
Serengan	0,0	0,0	0,0	0,0	70,2	**14,0**

[476] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[477] Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

[478] Sabina Alkire dan James Foster, "Counting and Multidimensional Poverty Measurement," *Journal of Public Economics* 95, no. 7–8 2011: 476–487, https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006.

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dengan metode normalisasi nilai minimum dan maksimum atas data Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional periode Oktober 2025 dan basis data e-SIK melalui dokumen Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029, 2026.



Gambar 5.8 Indeks Komposit Tekanan Kemiskinan menurut Kecamatan di Kota Surakarta
Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026

Hasil penghitungan indeks komposit menempatkan Kecamatan Banjarsari pada nilai tertinggi sebesar 100,0 dan Kecamatan Jebres pada nilai 63,3. Kedua kecamatan tersebut terpaut sangat jauh dari Pasar Kliwon sebesar 22,2, Laweyan sebesar 16,5, dan Serengan sebesar 14,0.[479] Selisih antara Jebres pada peringkat kedua dan Pasar Kliwon pada peringkat ketiga mencapai 41,1 poin, jauh lebih besar daripada selisih di antara ketiga kecamatan terbawah yang hanya berkisar 8,2 poin.[480] Pola tersebut menunjukkan adanya pemisahan yang tegas antara dua kecamatan dengan tekanan kemiskinan berat dan tiga kecamatan dengan tekanan yang lebih ringan.[481] Temuan ini memperkuat keputusan Pemerintah Kota Surakarta yang menetapkan Kecamatan Banjarsari sebagai lokasi prioritas tahun 2026, sekaligus mengusulkan agar Kecamatan Jebres ditetapkan sebagai lokasi prioritas kedua.[482] Penetapan dua lokasi prioritas lebih realistis mengingat keduanya bersama-sama menampung 57,32 persen penduduk desil 1 sampai 5 Kota Surakarta.

Satu temuan yang perlu digarisbawahi adalah posisi anomali Kecamatan Serengan. Kecamatan tersebut memperoleh nilai 0,0 pada empat dimensi karena memang memiliki beban terkecil pada seluruh bidang tersebut, tetapi memperoleh nilai 70,2 pada dimensi tekanan sosial.[483] Nilai tinggi pada dimensi sosial tersebut berasal dari

---

[479] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

[480] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

[481] Sabina Alkire dkk., *Multidimensional Poverty Measurement and Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 144–148.

[482] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 51.

[483] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

39.278 individu rawan sosial yang tercatat di Serengan, jumlah yang hampir setara Jebres meskipun jumlah penduduk Serengan hanya sepertiga penduduk Jebres.[484] Apabila dihitung sebagai proporsi terhadap jumlah penduduk kecamatan, angka tersebut setara 80,87 persen penduduk Serengan, jauh melampaui Banjarsari sebesar 27,64 persen dan Jebres sebesar 29,39 persen.[485] Perhitungan proporsi tersebut merupakan olahan kajian dan menunjukkan kemungkinan adanya perbedaan cara pencatatan pada basis data kesejahteraan di Kecamatan Serengan. Anomali ini perlu diverifikasi terlebih dahulu sebelum dijadikan dasar penetapan kebijakan.

5.3.6 Pemetaan Kelompok Sasaran Prioritas

Pemetaan kelompok sasaran dilakukan dengan menggabungkan besaran populasi terdampak, tingkat keparahan kondisi, dan ketersediaan program yang telah menjangkau kelompok tersebut. Kelompok sasaran yang besar populasinya tetapi belum terjangkau program memperoleh prioritas lebih tinggi daripada kelompok yang telah tercakup secara memadai.[486] Penilaian ketersediaan program dilakukan dengan menelaah rincian kegiatan dan sasaran yang tercantum dalam laporan evaluasi tahun 2025.[487] Hasil pemetaan menempatkan penduduk usia produktif yang bekerja informal sebagai kelompok sasaran paling mendesak, disusul rumah tangga dengan sanitasi tidak layak dan kelompok lanjut usia serta penyandang disabilitas tanpa jaminan sosial.[488] Pemetaan ini merupakan olahan kajian yang disusun untuk membantu penajaman sasaran pada penyusunan rencana aksi tahunan berikutnya.

Tabel 5.7 Pemetaan Kelompok Sasaran Prioritas Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta

Kelompok Sasaran	Besaran Populasi	Cakupan Program Terkini	Kesenjangan	Tingkat Prioritas
Penduduk usia produktif bekerja informal dan berusaha sendiri	3.154 berusaha sendiri dan sekitar 20 ribu buruh harian lepas	Pelatihan Dinas Tenaga Kerja 340 peserta dan pelatihan usaha mikro 41 peserta pada 2025	Sangat lebar; cakupan pelatihan kurang dari 2 persen populasi sasaran	Sangat tinggi
Rumah tangga dengan sanitasi dan sumber air tidak layak	5.441 rumah tangga sanitasi tidak layak dan 601 sumur tak terlindung	256 unit rumah tidak layak huni, 340 sambungan air minum, 152 sambungan air limbah pada 2025	Lebar; laju penanganan memerlukan lebih dari dua puluh tahun	Sangat tinggi
Lanjut usia dan penyandang disabilitas tanpa jaminan sosial	Bagian dari sekitar 66.862 penduduk usia 60 tahun ke atas dan 308 penyandang disabilitas mental	Rehabilitasi sosial menjangkau 438 orang pada 2025	Lebar; belum ada skema perawatan jangka panjang berbasis komunitas	Tinggi
Rumah tangga dengan beban penyakit kronis	1.541 penderita hipertensi, 608 diabetes, dan 32 tuberkulosis	Jaminan kesehatan bagi 105.841 peserta penerima bantuan iuran	Sedang; pembiayaan tercakup namun kehilangan penghasilan belum ditangani	Tinggi
Anak usia sekolah yang tidak atau belum bersekolah	285 anak usia 7 sampai 15 tahun dan 924	Bantuan Pendidikan Masyarakat Kota	Sedang; program tersedia namun	Sedang

[484] *Ibid.*

[485] Badan Pusat Statistik Kota Surakarta, *Kota Surakarta dalam Angka 2025* (Surakarta: BPS Kota Surakarta, 2025), 12–14.

[486] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[487] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[488] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab V.

Kelompok Sasaran	Besaran Populasi	Cakupan Program Terkini	Kesenjangan	Tingkat Prioritas
	penduduk usia 7 sampai 64 tahun	Surakarta dan pendidikan kesetaraan	penjangkauan aktif belum sistematis	
Kepala keluarga menempati tanah negara	2.173 kepala keluarga	Belum ada program khusus penyelesaian status penguasaan lahan	Sangat lebar; belum tersentuh program	Tinggi
Ibu hamil dan balita pada rumah tangga rentan	68 ibu hamil, 3.002 bayi, dan 5.618 balita	Layanan kesehatan di 17 pusat kesehatan masyarakat dan 5 Posyandu Plus percontohan	Sedang; layanan tersedia namun Posyandu Plus baru berskala percontohan	Sedang

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari basis data e-SIK melalui dokumen Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029 dan Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025, 2026.

Hasil pemetaan kelompok sasaran memperlihatkan satu pola yang konsisten dan perlu memperoleh perhatian serius. Kelompok sasaran dengan kesenjangan cakupan paling lebar justru adalah kelompok yang berkaitan langsung dengan kemampuan menghasilkan pendapatan, yaitu pekerja informal dan pemilik usaha mikro.[489] Pada saat yang sama, kelompok yang cakupannya paling baik adalah kelompok penerima jaminan kesehatan dan bantuan pendidikan yang keduanya merupakan instrumen pengurangan beban pengeluaran.[490] Pola tersebut sejalan dengan komposisi anggaran yang menempatkan 88,48 persen belanja pada klaster bantuan sosial dan jaminan sosial individu.[491] Kesenjangan antara kelompok yang paling membutuhkan penguatan pendapatan dan kelompok yang paling terlayani inilah yang menjelaskan mengapa penurunan persentase penduduk miskin tidak diikuti perbaikan kedalaman kemiskinan.[492] Temuan ini menjadi jembatan langsung menuju pembahasan rekomendasi pada subbab berikutnya.

5.4 Rekomendasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan yang Lebih Tepat Sasaran

Subbab ini menyusun rekomendasi kebijakan sebagai turunan langsung dari ketiga subbab sebelumnya. Penyusunan diawali dengan analisis kesenjangan capaian layanan dasar terhadap target standar pelayanan minimal, dilanjutkan dengan analisis kesesuaian antara permasalahan, strategi, dan alokasi anggaran.[493] Analisis pemangku kepentingan kemudian dilakukan untuk memetakan aktor yang perlu dilibatkan dalam pelaksanaan setiap rekomendasi.[494] Rekomendasi disusun dalam lima arah kebijakan yang masing-masing dijabarkan menjadi langkah operasional

[489] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[490] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[491] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 30–32.

[492] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 161–166.

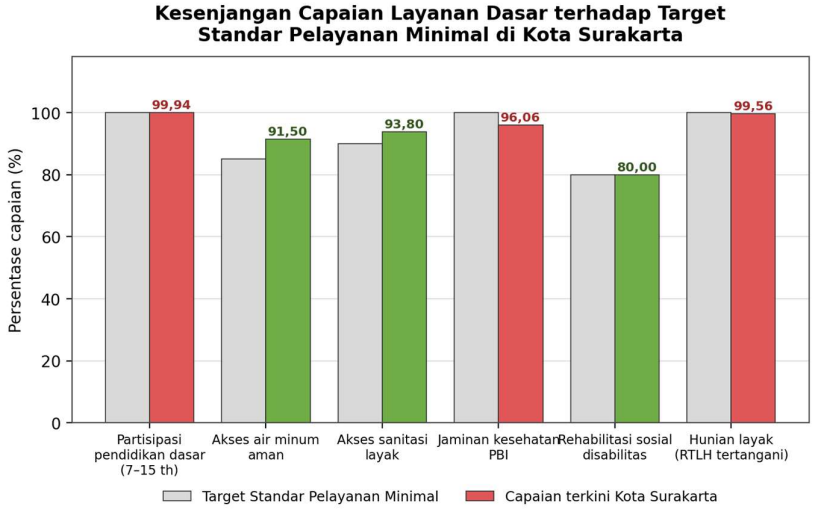
[493] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Pasal 4.

[494] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

dengan penanggung jawab yang disebutkan secara eksplisit.[495] Pada bagian akhir subbab disajikan peta jalan pelaksanaan bertahap untuk periode 2027 sampai 2029.

5.4.1 Analisis Kesenjangan Capaian terhadap Standar Pelayanan Minimal

Analisis kesenjangan dilakukan dengan membandingkan capaian layanan dasar Kota Surakarta terhadap target yang ditetapkan dalam ketentuan standar pelayanan minimal. Pada bidang pendidikan, target partisipasi warga usia 7 sampai 15 tahun dalam pendidikan dasar ditetapkan 100 persen, sementara Kota Surakarta menargetkan angka partisipasi sekolah usia 7 sampai 12 tahun sebesar 99,91 persen dan usia 13 sampai 15 tahun sebesar 99,97 persen pada tahun 2026.[496] Pada bidang pekerjaan umum, target akses air minum aman ditetapkan sekurang-kurangnya 85 persen, sedangkan target akses sanitasi layak sekurang-kurangnya 90 persen.[497] Pada bidang kesehatan, seluruh jenis pelayanan dasar ditargetkan mencapai 100 persen, sementara realisasi subsidi iuran jaminan kesehatan Kota Surakarta pada periode sebelumnya mencapai 96,06 persen.[498] Pada bidang sosial, target rehabilitasi sosial dasar bagi penyandang disabilitas ditetapkan sekurang-kurangnya 80 persen.[499] Kesenjangan terbesar terdapat pada layanan yang menyasar kelompok paling rentan, yaitu jaminan kesehatan dan rehabilitasi sosial.



Gambar 5.9 Kesenjangan Capaian Layanan Dasar terhadap Target Standar Pelayanan Minimal di Kota Surakarta

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 dan dokumen perencanaan Kota Surakarta, 2026

Kesenjangan yang tersisa pada layanan dasar tersebut tampak kecil secara persentase tetapi besar secara jumlah orang. Kekurangan 3,94 poin persen pada

---

[495] Pemerintah Kota Surakarta, Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Diktum Ketiga dan Keempat.

[496] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 42–43.

[497] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Pasal 4.

[498] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab IV.

[499] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal, Pasal 4.

cakupan jaminan kesehatan bagi peserta penerima bantuan iuran, misalnya, setara dengan ribuan warga yang belum terlindungi dari beban biaya kesehatan.[500] Kekurangan 0,09 poin persen pada partisipasi pendidikan usia 7 sampai 12 tahun setara dengan ratusan anak yang tidak bersekolah.[501] Prinsip pemenuhan standar pelayanan minimal menuntut daerah menjangkau seluruh warga tanpa kecuali, sehingga sisa yang kecil justru merupakan bagian yang paling sulit dan paling memerlukan sumber daya.[502] Kelompok yang tersisa tersebut umumnya adalah warga tanpa dokumen kependudukan lengkap, warga yang berpindah-pindah tempat tinggal, atau warga dengan hambatan mobilitas.[503] Karena itu, penuntasan sisa cakupan memerlukan strategi penjangkauan aktif, bukan sekadar penambahan kuota program.

5.4.2 Analisis Kesesuaian Permasalahan, Strategi, dan Anggaran

Analisis kesesuaian dilakukan dengan memadankan lima determinan yang telah diidentifikasi dengan empat strategi penanggulangan kemiskinan daerah beserta alokasi anggarannya. Strategi pengurangan beban pengeluaran masyarakat memperoleh alokasi Rp196.154.190.922 atau 91,62 persen dari total anggaran tahun 2026.[504] Strategi peningkatan pendapatan masyarakat, yang justru menangani determinan berperingkat pertama, hanya memperoleh Rp4.248.382.463 atau 1,98 persen.[505] Strategi penurunan jumlah kantong kemiskinan yang menangani determinan berperingkat keempat memperoleh Rp10.591.863.592 atau 4,95 persen.[506] Strategi peningkatan tata kelola dan sinergitas yang menangani determinan berperingkat kedua hanya memperoleh Rp3.096.620.377 atau 1,45 persen.[507] Perbandingan tersebut memperlihatkan ketidaksejajaran yang jelas antara urutan prioritas determinan dan urutan besaran alokasi anggaran.

Tabel 5.8 Analisis Kesesuaian antara Prioritas Determinan dan Alokasi Anggaran Tahun 2026

Determinan (peringkat)	Strategi yang Menangani	Alokasi Anggaran 2026 (Rp)	Porsi (%)	Catatan Kesesuaian
Dominasi sektor informal (1)	Peningkatan pendapatan masyarakat	4.248.382.463	1,98	Tidak sesuai; determinan tertinggi memperoleh alokasi terkecil kedua
Ketepatan sasaran dan tata kelola data (2)	Peningkatan tata kelola dan sinergitas	3.096.620.377	1,45	Tidak sesuai; determinan pengganda memperoleh alokasi terkecil
Tingginya biaya hidup perkotaan (3)	Pengurangan beban pengeluaran masyarakat	196.154.190.922	91,62	Sesuai; namun proporsinya berlebih dibandingkan determinan lain
Keterbatasan hunian dan sanitasi (4)	Penurunan jumlah kantong kemiskinan	10.591.863.592	4,95	Cukup sesuai; namun belum sebanding dengan besaran kebutuhan

[500] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), Bab IV.

[501] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 42–43.

[502] Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal, Pasal 3.

[503] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[504] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 47–53.

[505] *Ibid.*

[506] *Ibid.*

[507] *Ibid.*

Determinan (peringkat)	Strategi yang Menangani	Alokasi Anggaran 2026 (Rp)	Porsi (%)	Catatan Kesesuaian
Beban kesehatan dan demografis (5)	Pengurangan beban pengeluaran masyarakat	termasuk dalam alokasi strategi pertama	—	Sesuai; tercakup melalui subsidi iuran jaminan kesehatan

Sumber: diolah oleh penyusun kajian dari Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026 (2026), 53.

Ketidaksejajaran tersebut tidak berarti bahwa alokasi anggaran saat ini keliru, melainkan menunjukkan adanya ruang penyeimbangan yang perlu dipertimbangkan. Sebagian besar alokasi pada strategi pengurangan beban pengeluaran sesungguhnya merupakan belanja yang bersifat wajib dan tidak dapat dikurangi, seperti pengelolaan pendidikan dasar dan pembayaran iuran jaminan kesehatan.[508] Meskipun demikian, penambahan alokasi pada strategi peningkatan pendapatan dan strategi tata kelola dapat dilakukan tanpa mengurangi belanja wajib tersebut, mengingat porsi keduanya saat ini hanya 3,43 persen dari total.[509] Penambahan sebesar satu poin persen saja dari total anggaran akan meningkatkan alokasi kedua strategi tersebut sebesar 29,15 persen dari nilai sekarang.[510] Perhitungan tersebut merupakan olahan kajian dengan asumsi total anggaran tetap. Ruang penyeimbangan yang relatif kecil secara persentase namun besar secara dampak inilah yang menjadi salah satu rekomendasi utama kajian.

5.4.3 Analisis Pemangku Kepentingan

Analisis pemangku kepentingan dilakukan dengan memetakan aktor berdasarkan tingkat pengaruh terhadap kebijakan dan tingkat kepentingan terhadap hasilnya. Aktor dengan pengaruh dan kepentingan tinggi ditempatkan pada kelompok yang perlu dikelola secara erat, mencakup Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan beserta Badan Perencanaan Pembangunan Daerah selaku sekretariat, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Tenaga Kerja, dan Dinas Perumahan Kawasan Permukiman serta Pertanahan.[511] Aktor dengan kepentingan tinggi tetapi pengaruh terbatas mencakup kelurahan beserta Tim Penanggulangan Kemiskinan Kelurahan, kader Posyandu Plus, lembaga filantropi, dunia usaha, dan perguruan tinggi.[512] Aktor dengan pengaruh tinggi tetapi kepentingan langsung yang lebih rendah mencakup Badan Pusat Statistik Kota Surakarta dan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil sebagai penyedia data.[513] Pemetaan tersebut menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada aktor yang justru memiliki pengaruh formal terbatas, yaitu aparat kelurahan dan kader komunitas. Karena itu, penguatan

[508] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

[509] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 47–53.

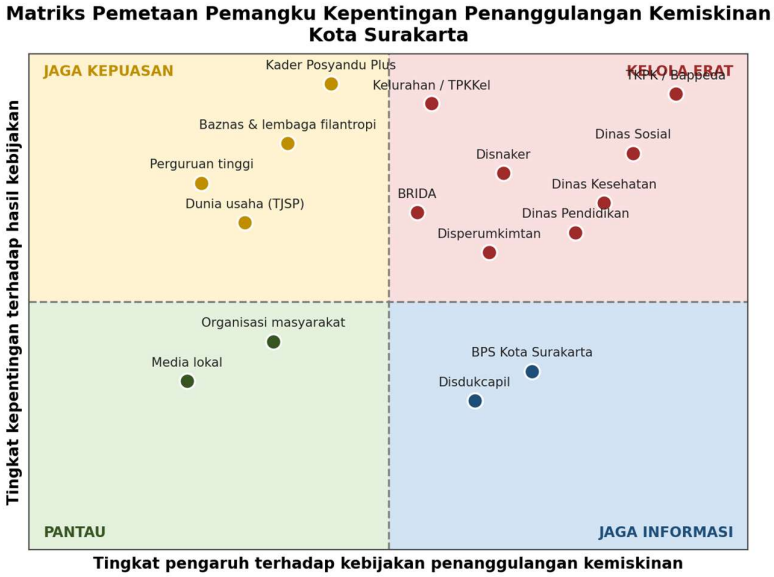
[510] *Ibid.*

[511] Pemerintah Kota Surakarta, Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Diktum Ketiga dan Keempat.

[512] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 44–46.

[513] Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta, *Laporan Evaluasi OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2025* (Surakarta: Bappeda Kota Surakarta, 2026), 19–29.

kapasitas dan sumber daya pada tingkat kelurahan menjadi prasyarat bagi keberhasilan seluruh rekomendasi.



Gambar 5.10 Matriks Pemetaan Pemangku Kepentingan Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026

5.4.4 Arah Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan seluruh analisis yang telah diuraikan, kajian ini merumuskan lima arah rekomendasi kebijakan yang saling berkaitan. Arah pertama berkenaan dengan penajaman basis data dan sasaran, arah kedua berkenaan dengan penyeimbangan komposisi belanja, arah ketiga berkenaan dengan pembangunan mekanisme graduasi, arah keempat berkenaan dengan penajaman intervensi kewilayahan, dan arah kelima berkenaan dengan penyempurnaan indikator kinerja.[514] Kelima arah tersebut disusun berdasarkan urutan prioritas determinan yang telah ditetapkan sebelumnya.[515] Setiap arah dijabarkan menjadi langkah operasional dengan penanggung jawab yang disebutkan secara eksplisit.[516] Rincian langkah operasional untuk masing-masing arah disajikan pada Bab VI subbab rekomendasi kebijakan agar tidak terjadi pengulangan.

Tabel 5.9 Ringkasan Arah Rekomendasi Kebijakan dan Keterkaitannya dengan Temuan Kajian

Arah Rekomendasi	Temuan yang Mendasari	Perangkat Daerah Penanggung Jawab
Penajaman basis data dan penetapan sasaran sampai tingkat rukun warga	Determinan ketepatan sasaran berperingkat kedua; anomali data Kecamatan Serengan; rasio penerima bantuan Serengan hanya 14,48 persen	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah selaku Sekretariat TKPK bersama Dinas Sosial dan Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik, dan Persandian
Penyeimbangan komposisi belanja penanggulangan kemiskinan	Strategi peningkatan pendapatan hanya memperoleh 1,98 persen anggaran padahal menangani determinan berperingkat pertama	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah bersama Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah

[514] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

[515] Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[516] Pemerintah Kota Surakarta, Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, Diktum Ketiga dan Keempat.

Arah Rekomendasi	Temuan yang Mendasari	Perangkat Daerah Penanggung Jawab
Pembangunan mekanisme graduasi penerima manfaat yang terukur	Ketergantungan pada bantuan sosial tinggi; kedalaman kemiskinan naik meskipun jumlah penduduk miskin turun	Dinas Sosial bersama Dinas Tenaga Kerja dan Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, dan Perindustrian
Penajaman intervensi kewilayahan terpadu pada kantong kemiskinan	Indeks komposit menempatkan Banjarsari pada 100,0 dan Jebres pada 63,3, jauh di atas tiga kecamatan lain	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah bersama Kecamatan Banjarsari, Kecamatan Jebres, dan perangkat daerah teknis
Penyempurnaan indikator kinerja penanggulangan kemiskinan	Indikator saat ini hanya mengukur persentase penduduk miskin sehingga kenaikan P1 dan P2 tidak terbaca sebagai kegagalan	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah bersama Bagian Organisasi Sekretariat Daerah

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

5.4.5 Peta Jalan Pelaksanaan Tahun 2027–2029

Karena pelaksanaan kelima arah rekomendasi memerlukan waktu yang tidak sebentar, kajian ini menyusun peta jalan bertahap untuk periode tiga tahun. Peta jalan disusun dengan mempertimbangkan siklus perencanaan dan penganggaran daerah sehingga setiap tahapan dapat dimasukkan ke dalam rencana kerja pemerintah daerah tahun berjalan.[517] Fase pertama pada tahun 2027 difokuskan pada konsolidasi data dan sasaran karena seluruh tahapan berikutnya bergantung pada mutu basis data.[518] Fase kedua pada tahun 2028 difokuskan pada pelaksanaan intervensi terpadu berbasis wilayah pada kantong prioritas yang telah teridentifikasi.[519] Fase ketiga pada tahun 2029 difokuskan pada pelaksanaan skema graduasi dan pelembagaan mekanisme pembiayaan campuran.[520] Setiap fase menyebutkan perangkat daerah yang menjadi penanggung jawab utama beserta perangkat daerah pendukungnya.



Gambar 5.11 Peta Jalan Penajaman Intervensi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta Tahun 2027–2029

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026

---

[517] Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Pasal 15.

[518] Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.

[519] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Penanggulangan Kemiskinan Daerah Kota Surakarta Tahun 2025–2029* (Surakarta: Pemerintah Kota Surakarta, 2026), subbab Lokasi Prioritas Intervensi Penanggulangan Kemiskinan.

[520] Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 44–46.

Tabel 5.10 Rincian Peta Jalan Penajaman Intervensi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta Tahun 2027–2029

Fase	Kegiatan Pokok	Keluaran yang Diharapkan	Leading Sector	Perangkat Daerah Pendukung
Fase I — 2027	Integrasi basis data e-SIK dengan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional sampai tingkat rukun tetangga	Basis data kemiskinan tunggal daerah menurut nama dan alamat yang termutakhir	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah selaku Sekretariat TKPK	Dinas Sosial; Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik, dan Persandian; Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
Fase I — 2027	Verifikasi lapangan oleh Tim Penanggulangan Kemiskinan Kelurahan pada seluruh keluarga desil 1 dan 2	Data terverifikasi disertai penetapan tipologi rumah tangga miskin	Kecamatan dan Kelurahan	Dinas Sosial; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Fase I — 2027	Penyusunan peraturan wali kota tentang kriteria dan mekanisme graduasi penerima manfaat	Peraturan wali kota yang mengatur kriteria, indikator, dan batas waktu graduasi	Dinas Sosial	Bagian Hukum Sekretariat Daerah; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Fase II — 2028	Pelaksanaan paket intervensi terpadu pada kantong prioritas Kecamatan Banjarsari dan Jebres	Paket layanan terpadu bagi rumah tangga dengan deprivasi ganda pada kantong prioritas	Dinas Sosial bersama Kecamatan Banjarsari dan Jebres	Dinas Kesehatan; Dinas Pendidikan; Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertanahan
Fase II — 2028	Perluasan Posyandu Plus dari 5 lokasi percontohan menjadi seluruh kelurahan pada kantong prioritas	Layanan terpadu enam standar pelayanan minimal pada tingkat rukun warga di kantong prioritas	Dinas Kesehatan	Dinas Sosial; Dinas Pendidikan; Kecamatan dan Kelurahan
Fase II — 2028	Penguatan Rumah Siap Kerja Bersama dengan kewajiban pendampingan pascapelatihan enam bulan	Peningkatan angka penempatan kerja lulusan pelatihan yang terpantau	Dinas Tenaga Kerja	Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, dan Perindustrian; Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu
Fase II — 2028	Percepatan penanganan sanitasi dan hunian tidak layak pada kantong prioritas	Peningkatan laju penanganan rumah tidak layak huni dan sanitasi komunal	Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertanahan	Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang; Kecamatan dan Kelurahan
Fase III — 2029	Pelaksanaan skema graduasi bertahap dengan pendampingan intensif	Keluarga penerima manfaat yang tergraduasi sesuai target indikator daerah	Dinas Sosial	Dinas Tenaga Kerja; Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, dan Perindustrian; Kecamatan dan Kelurahan
Fase III — 2029	Pelembagaan mekanisme pembiayaan campuran antara anggaran daerah, zakat, dan tanggung jawab sosial perusahaan	Rencana pembiayaan bersama tahunan dengan sasaran yang dipadankan pada basis data daerah	Sekretariat Daerah melalui Bagian Perekonomian dan Bagian Kesejahteraan Rakyat	Badan Amil Zakat Nasional; lembaga filantropi; dunia usaha; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Fase III — 2029	Evaluasi dampak dan pemutakhiran dokumen perencanaan penanggulangan kemiskinan periode berikutnya	Dokumen evaluasi dampak dan rancangan dokumen perencanaan periode berikutnya	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Badan Riset dan Inovasi Daerah; seluruh perangkat daerah anggota TKPK

Sumber: diolah oleh penyusun kajian, 2026.

Peta jalan tersebut dirancang dengan tiga prinsip yang perlu dipegang dalam pelaksanaannya. Prinsip pertama adalah keberurutan, yaitu fase kedua tidak dapat dimulai sebelum basis data pada fase pertama tersedia karena penetapan sasaran intervensi terpadu bergantung sepenuhnya pada mutu data.[521] Prinsip kedua adalah pemusatan wilayah, yaitu intervensi pada fase kedua sengaja dipusatkan pada dua kecamatan agar sumber daya yang terbatas menghasilkan perubahan yang terukur, bukan tersebar tipis pada seluruh wilayah.[522] Prinsip ketiga adalah keterukuran, yaitu setiap keluaran dirumuskan dalam bentuk yang dapat diverifikasi sehingga kemajuan pelaksanaan dapat dipantau setiap tahun.[523] Ketiga prinsip tersebut sejalan dengan arah kebijakan daerah tahun 2026 yang menempatkan penguatan fondasi data pembangunan melalui Satu Data Daerah sebagai salah satu prioritas.[524] Dengan pelaksanaan yang konsisten, kajian ini memperkirakan target angka kemiskinan 6,84 persen pada tahun 2029 dapat dicapai disertai penurunan indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan.

[521]Republik Indonesia, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional, Diktum Kesatu.

[522]Martin Ravallion, *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy* (New York: Oxford University Press, 2016), 249–253.

[523]Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, Pasal 9.

[524]Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta, *Rencana Aksi Tahunan OPPKPKE Kota Surakarta Tahun 2026* (Surakarta: TKPK Kota Surakarta, 2026), 42–43.

BAB VI
PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Kajian Karakteristik Kemiskinan Kota Surakarta menghasilkan empat kesimpulan pokok yang secara berurutan menjawab keempat tujuan yang ditetapkan. Keempat kesimpulan tersebut disusun sebagai ringkasan atas pembahasan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, tanpa menambahkan bukti maupun rujukan baru. Setiap kesimpulan dirumuskan dalam bentuk yang cukup ringkas agar dapat digunakan langsung sebagai bahan pengambilan keputusan. Keterhubungan antara kesimpulan dan tujuan kajian dijaga agar tidak ada tujuan yang terlewat maupun kesimpulan yang tidak berpijak pada tujuan. Uraian selengkapnya disampaikan pada bagian berikut.

6.1.1 Kesimpulan mengenai Karakteristik Masyarakat Miskin

Masyarakat miskin Kota Surakarta telah mengalami perubahan karakteristik yang mendasar dalam tiga tahun terakhir dan tidak lagi identik dengan kelompok berpendidikan sangat rendah. Proporsi penduduk miskin yang tidak tamat sekolah dasar menyusut dari 15,74 persen pada tahun 2022 menjadi 4,27 persen pada tahun 2024, sementara proporsi yang menamatkan sekolah menengah atas atau lebih justru melonjak dari 38,93 persen menjadi 62,67 persen. Dengan demikian, hampir dua dari tiga penduduk miskin Kota Surakarta sesungguhnya telah menamatkan pendidikan menengah atas namun tetap berada di bawah garis kemiskinan. Penjelasan atas kondisi tersebut terletak pada status pekerjaan, di mana kapasitas serapan sektor formal hanya mampu menampung sekitar 34,58 persen dari beban tenaga kerja sehingga menyisakan selisih sebesar 11.535 jiwa. Karakteristik tambahan yang menyertai adalah beban penyakit kronis, ketidaklayakan hunian dan sanitasi pada 5.441 rumah tangga, serta ketidakamanan penguasaan lahan pada 2.173 kepala keluarga. Berdasarkan kombinasi karakteristik tersebut, masyarakat miskin Kota Surakarta dapat dikelompokkan ke dalam empat tipologi sebagai berikut:

- **Tipe A**, pekerja informal berpendidikan menengah pada usia produktif dengan penghasilan tidak tetap;
- **Tipe B**, rumah tangga dengan beban penyakit kronis atau anggota penyandang disabilitas;
- **Tipe C**, rumah tangga lanjut usia dan penyandang disabilitas yang tidak tercakup jaminan sosial;
- **Tipe D**, rumah tangga yang menempati permukiman tidak layak dengan sanitasi buruk.

Keempat tipologi tersebut tidak saling meniadakan karena satu rumah tangga dapat termasuk lebih dari satu tipe secara bersamaan, dan penumpukan tipologi tersebut justru menandakan kedalaman kemiskinan yang lebih berat. Temuan paling penting dari dimensi karakteristik adalah bahwa penurunan persentase penduduk miskin dari 9,40 persen pada tahun 2021 menjadi 7,69 persen pada tahun 2025 tidak diikuti perbaikan kondisi kelompok terbawah. Indeks kedalaman kemiskinan justru naik dari

1,00 pada tahun 2023 menjadi 1,31 pada tahun 2025, sementara indeks keparahan kemiskinan naik dari 0,20 menjadi 0,39. Kesenjangan pengeluaran rata-rata penduduk miskin terhadap garis kemiskinan meningkat dari sekitar Rp71.213 per kapita per bulan pada tahun 2023 menjadi sekitar Rp115.585 pada tahun 2025. Kondisi tersebut menandakan bahwa penduduk yang tersisa dalam kategori miskin adalah mereka yang kondisinya paling berat dan paling sulit dijangkau program konvensional.

6.1.2 Kesimpulan mengenai Faktor Determinan Kemiskinan

Kajian mengidentifikasi lima determinan utama kemiskinan Kota Surakarta yang bekerja secara berlapis dan saling memperkuat. Determinan tersebut telah diperingkat berdasarkan tingkat keparahan, besaran dampak terhadap penurunan kemiskinan, dan tingkat kemendesakan penanganannya. Urutan prioritas penanganan kelima determinan tersebut adalah sebagai berikut:

- **Peringkat pertama**, dominasi pekerjaan sektor informal berpenghasilan rendah dan tidak stabil dengan selisih 11.535 jiwa antara beban dan kapasitas serapan sektor formal;
- **Peringkat kedua**, keterbatasan ketepatan sasaran dan tata kelola data yang bersifat pengganda karena memengaruhi efektivitas seluruh determinan lain;
- **Peringkat ketiga**, tingginya biaya hidup perkotaan yang tercermin pada garis kemiskinan sebesar Rp678.315 per kapita per bulan atau 26,12 persen di atas rata-rata provinsi;
- **Peringkat keempat**, keterbatasan kualitas hunian dan sanitasi dengan laju penanganan yang memerlukan lebih dari dua puluh tahun untuk menuntaskan kebutuhan;
- **Peringkat kelima**, beban kesehatan kronis yang dikombinasikan dengan struktur demografis yang menua.

Selain kelima determinan utama, kajian mengidentifikasi tiga determinan pendukung berupa keterbatasan dukungan sosial bagi perempuan dalam rumah tangga miskin, kerentanan terhadap bencana perkotaan, serta belum optimalnya kolaborasi multipihak. Mekanisme kerja determinan pertama dapat ditelusuri melalui ketidaksesuaian antara kompetensi pekerja miskin dan kebutuhan pasar kerja serta minimnya mekanisme tindak lanjut pascapelatihan. Mekanisme determinan ketiga dapat ditelusuri melalui struktur garis kemiskinan yang didominasi beras sebesar 21,10 persen, rokok kretek filter sebesar 10,41 persen, dan perumahan sebesar 9,00 persen. Besarnya kontribusi rokok yang melampaui gabungan telur dan daging ayam ras merupakan temuan yang memerlukan pendekatan perubahan perilaku berbasis komunitas. Keseluruhan determinan tersebut menunjukkan bahwa kemiskinan Kota Surakarta bersifat struktural dan tidak dapat diselesaikan melalui instrumen bantuan sosial semata.

6.1.3 Kesimpulan mengenai Pemetaan Wilayah dan Kelompok Sasaran

Pemetaan wilayah melalui analisis kuadran pada empat bidang layanan menghasilkan kesimpulan yang konsisten pada seluruh bidang. Kecamatan Banjarsari dan Kecamatan Jebres secara berulang menempati kuadran prioritas utama pada bidang

pendidikan, sosial, ketenagakerjaan, dan infrastruktur dasar. Penghitungan indeks komposit tekanan kemiskinan mempertegas kesimpulan tersebut dengan menempatkan Banjarsari pada nilai 100,0 dan Jebres pada nilai 63,3, jauh di atas Pasar Kliwon sebesar 22,2, Laweyan sebesar 16,5, dan Serengan sebesar 14,0. Kedua kecamatan tersebut bersama-sama menampung 148.436 jiwa penduduk desil 1 sampai 5 atau setara 57,27 persen dari total 259.204 jiwa penduduk desil 1 sampai 5 Kota Surakarta. Temuan penting lainnya adalah bahwa hambatan partisipasi pendidikan di Kota Surakarta bersifat nonfisik, terbukti dari Kecamatan Banjarsari yang memiliki jumlah sekolah terbanyak justru mencatat jumlah anak tidak bersekolah tertinggi.

Pemetaan kelompok sasaran menghasilkan kesimpulan bahwa kesenjangan cakupan program paling lebar justru terjadi pada kelompok yang berkaitan langsung dengan kemampuan menghasilkan pendapatan. Kelompok sasaran prioritas berdasarkan besaran kesenjangan cakupan adalah sebagai berikut:

- Penduduk usia produktif yang bekerja informal, dengan cakupan pelatihan kurang dari dua persen populasi sasaran;
- Rumah tangga dengan sanitasi dan sumber air tidak layak, sejumlah 5.441 rumah tangga;
- Kepala keluarga yang menempati tanah negara sejumlah 2.173 keluarga dan sampai saat ini belum tersentuh program khusus;
- Lanjut usia dan penyandang disabilitas tanpa jaminan sosial yang belum memiliki skema perawatan jangka panjang berbasis komunitas;
- Rumah tangga dengan beban penyakit kronis yang pembiayaan pengobatannya telah tercakup namun kehilangan penghasilan selama sakit belum ditangani.

Satu temuan yang perlu ditindaklanjuti secara khusus adalah anomali data Kecamatan Serengan yang mencatat 39.278 individu rawan sosial atau setara 80,87 persen penduduk kecamatan, jauh melampaui Banjarsari sebesar 27,64 persen dan Jebres sebesar 29,39 persen. Pada saat yang sama, rasio penerima bantuan sosial terhadap individu rawan sosial di Serengan hanya 14,48 persen, jauh di bawah Banjarsari sebesar 26,87 persen dan Jebres sebesar 26,68 persen. Kombinasi antara proporsi kerawanan yang sangat tinggi dan cakupan bantuan yang sangat rendah tersebut memerlukan verifikasi lapangan sebelum dijadikan dasar penetapan kebijakan. Kemungkinan yang perlu diperiksa adalah adanya perbedaan cara pencatatan pada basis data kesejahteraan di kecamatan tersebut. Apabila angka tersebut terkonfirmasi benar, maka Kecamatan Serengan perlu segera dimasukkan sebagai wilayah prioritas pada bidang sosial.

6.1.4 Kesimpulan mengenai Ketepatan Sasaran Kebijakan

Analisis kesesuaian antara prioritas determinan dan alokasi anggaran memperlihatkan ketidaksejajaran yang cukup jelas. Strategi peningkatan pendapatan masyarakat yang menangani determinan berperingkat pertama hanya memperoleh alokasi 1,98 persen dari total anggaran tahun 2026, sedangkan strategi peningkatan tata kelola yang menangani determinan berperingkat kedua hanya memperoleh 1,45 persen.

Sebaliknya, strategi pengurangan beban pengeluaran masyarakat memperoleh 91,62 persen dari total anggaran. Pola serupa terjadi pada tahun 2025 ketika kelompok program bantuan sosial dan jaminan sosial individu menyerap 88,48 persen dari realisasi anggaran, sedangkan kelompok dukungan kebijakan dan sinergi program hanya 0,68 persen dengan tingkat penyerapan 66,26 persen. Ketimpangan komposisi tersebut sejalan dengan permasalahan yang diakui sendiri oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, yaitu tingginya ketergantungan penerima manfaat terhadap bantuan sosial dan rendahnya partisipasi pada program pemberdayaan.

Kesenjangan capaian terhadap standar pelayanan minimal secara persentase tampak kecil tetapi besar secara jumlah orang yang terdampak. Kelompok yang tersisa umumnya adalah warga tanpa dokumen kependudukan lengkap, warga yang berpindah-pindah tempat tinggal, atau warga dengan hambatan mobilitas sehingga penuntasannya memerlukan strategi penjangkauan aktif. Analisis pemangku kepentingan menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada aktor yang justru memiliki pengaruh formal terbatas, yaitu aparat kelurahan dan kader komunitas. Kondisi tersebut diperparah oleh rendahnya realisasi anggaran kecamatan dan kelurahan pada tahun 2025 yang hanya mencapai 51,43 persen. Dengan demikian, ketepatan sasaran kebijakan penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta memerlukan perbaikan pada tiga aspek sekaligus, yaitu mutu basis data, komposisi belanja, dan kapasitas pelaksana di tingkat kelurahan.

6.2 Rekomendasi

Rekomendasi kajian dibagi ke dalam dua kelompok, yaitu rekomendasi penelitian yang ditujukan bagi peneliti yang hendak melanjutkan atau menyempurnakan kajian ini, dan rekomendasi kebijakan yang ditujukan bagi pemangku kepentingan pelaksana. Kedua kelompok rekomendasi disusun tanpa menambahkan rujukan baru karena seluruhnya merupakan turunan langsung dari temuan yang telah diuraikan. Rekomendasi kebijakan dirumuskan dengan menyebutkan perangkat daerah pelaksana secara eksplisit serta langkah operasional yang perlu ditempuh. Penyusunan rekomendasi memperhatikan apa yang telah dan belum dilakukan pemangku kepentingan agar tidak mengulang hal yang sudah berjalan. Uraian selengkapnya disampaikan pada bagian berikut.

6.2.1 Rekomendasi Penelitian

Kajian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang membuka peluang penyempurnaan pada kajian berikutnya. Keterbatasan paling mendasar adalah tidak digunakannya data mikro rumah tangga sehingga analisis determinan dilakukan melalui sintesis bukti lintas dokumen, bukan melalui pemodelan statistik. Keterbatasan kedua adalah tidak tersedianya data desil Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional sampai tingkat kelurahan sehingga pemetaan wilayah hanya dapat dilakukan sampai tingkat kecamatan. Keterbatasan ketiga adalah tidak digalinya dimensi pengalaman hidup rumah tangga miskin karena kajian tidak menggunakan survei maupun wawancara. Berdasarkan keterbatasan tersebut, penelitian lanjutan disarankan menempuh arah sebagai berikut:

1. **Analisis determinan berbasis data mikro rumah tangga.** Peneliti lanjutan disarankan mengajukan permohonan akses data mentah Survei Sosial Ekonomi Nasional tingkat Kota Surakarta kepada Badan Pusat Statistik untuk melakukan pemodelan regresi logistik biner. Variabel terikat berupa status kemiskinan rumah tangga, sedangkan variabel bebas mencakup pendidikan kepala rumah tangga, status pekerjaan, jumlah anggota rumah tangga, keberadaan anggota lanjut usia, keberadaan anggota berpenyakit kronis, akses sanitasi, akses air minum, dan status kepemilikan rumah. Hasil pemodelan tersebut akan memberikan besaran pengaruh setiap determinan yang tidak dapat dihasilkan kajian ini.
2. **Pemetaan kantong kemiskinan sampai tingkat rukun warga.** Penelitian lanjutan disarankan memanfaatkan data desil Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional yang telah diturunkan sampai tingkat kelurahan dan rukun warga, dipadankan dengan basis data e-SIK Kota Surakarta. Data yang dibutuhkan meliputi jumlah keluarga per desil per rukun warga, koordinat geografis rukun warga, serta data sarana layanan dasar pada radius tertentu. Keluaran yang diharapkan berupa peta kantong kemiskinan digital yang dapat dimutakhirkan secara berkala oleh perangkat daerah.
3. **Penyusunan indeks kemiskinan multidimensi Kota Surakarta.** Penelitian lanjutan disarankan menyusun indeks kemiskinan multidimensi menggunakan metode penghitungan Alkire dan Foster dengan dimensi pendidikan, kesehatan, dan standar hidup. Sebagian besar indikator penyusunnya telah tersedia dalam basis data e-SIK sehingga penyusunan indeks tidak memerlukan pengumpulan data baru. Indeks tersebut akan melengkapi ukuran moneter yang selama ini digunakan dan memungkinkan pemantauan deprivasi yang tidak tertangkap garis kemiskinan.
4. **Kajian kualitatif mengenai strategi bertahan hidup rumah tangga miskin.** Penelitian lanjutan disarankan menggali pengalaman hidup rumah tangga miskin melalui wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah pada kantong prioritas Kecamatan Banjarsari dan Jebres. Fokus penggalian meliputi pola pengeluaran, strategi menghadapi guncangan, alasan tidak memanfaatkan program pemberdayaan, serta persepsi terhadap bantuan sosial. Temuan kajian ini mengenai besarnya kontribusi rokok terhadap garis kemiskinan merupakan salah satu topik yang paling memerlukan pendalaman kualitatif.
5. **Evaluasi dampak program penanggulangan kemiskinan.** Penelitian lanjutan disarankan melakukan evaluasi dampak atas program prioritas daerah, khususnya Posyandu Plus dan Rumah Siap Kerja Bersama, dengan membandingkan kelompok penerima dan bukan penerima manfaat. Data yang dibutuhkan meliputi daftar penerima manfaat menurut nama dan alamat, data kondisi sebelum dan sesudah intervensi, serta data pembanding dari kelompok dengan karakteristik serupa. Evaluasi tersebut akan menjawab pertanyaan yang belum terjawab kajian ini, yaitu seberapa besar program yang berjalan benar-benar mengubah kondisi penerima manfaat.
6. **Verifikasi anomali data kerawanan sosial Kecamatan Serengan.** Penelitian lanjutan disarankan melakukan verifikasi lapangan atas angka 39.278 individu

rawan sosial di Kecamatan Serengan yang setara 80,87 persen penduduk kecamatan. Verifikasi perlu memeriksa definisi operasional yang digunakan, cara pencatatan di tingkat kelurahan, dan kemungkinan pencatatan ganda. Hasil verifikasi akan menentukan apakah Kecamatan Serengan perlu ditetapkan sebagai wilayah prioritas bidang sosial.

7. **Kajian kelayakan penyeimbangan komposisi belanja penanggulangan kemiskinan.** Penelitian lanjutan disarankan mengkaji ruang fiskal yang tersedia untuk menaikkan porsi belanja pada strategi peningkatan pendapatan dan strategi tata kelola tanpa mengurangi belanja wajib. Data yang dibutuhkan meliputi rincian belanja wajib dan mengikat, proyeksi pendapatan daerah, serta simulasi dampak perubahan komposisi terhadap capaian indikator. Kajian tersebut akan memberikan dasar teknis bagi rekomendasi kebijakan yang diusulkan dalam kajian ini.

6.2.2 Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan disusun dalam lima arah yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, dengan penjabaran langkah operasional dan penanggung jawab masing-masing. Penyusunan rekomendasi telah memperhatikan apa yang sudah dan belum dilaksanakan pemangku kepentingan. Untuk hal yang sudah dilaksanakan, rekomendasi dirumuskan sebagai peningkatan mutu atau perluasan cakupan. Untuk hal yang belum dilaksanakan, rekomendasi dirumuskan sebagai inisiatif baru yang perlu segera ditempuh. Uraian selengkapnya disampaikan pada bagian berikut.

Arah Pertama: Penajaman Basis Data dan Penetapan Sasaran sampai Tingkat Rukun Warga. Pemerintah Kota Surakarta telah memiliki basis data e-SIK yang memuat informasi rumah tangga menurut nama dan alamat serta telah menetapkan pemutakhiran data melalui Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional sebagai rencana tindak lanjut. Yang belum dilakukan adalah integrasi penuh antara keduanya sampai tingkat rukun warga beserta penetapan siklus pemutakhiran yang tetap. Langkah operasional yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah selaku Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan menyusun peta jalan integrasi data yang menetapkan kunci pemadanan, format keluaran, dan siklus pemutakhiran triwulanan, diselesaikan paling lambat triwulan pertama tahun 2027.
2. Dinas Komunikasi, Informatika, Statistik, dan Persandian mengembangkan modul pemadanan otomatis antara e-SIK dan Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional dengan keluaran berupa daftar keluarga menurut desil dan tipologi kemiskinan pada tingkat rukun warga.
3. Dinas Sosial menetapkan definisi operasional baku untuk seluruh variabel kerawanan sosial dan menyosialisasikannya kepada 54 kelurahan agar tidak terjadi perbedaan cara pencatatan antarwilayah.
4. Kecamatan dan Kelurahan melalui Tim Penanggulangan Kemiskinan Kelurahan melaksanakan verifikasi lapangan atas seluruh keluarga desil 1 dan desil 2 dengan menggunakan lembar verifikasi baku, dan menyampaikan hasilnya kepada Dinas Sosial setiap triwulan.

5. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil memperluas layanan jemput bola administrasi kependudukan secara terjadwal pada kantong kemiskinan agar seluruh warga miskin memiliki dokumen kependudukan lengkap sebagai prasyarat akses program.
6. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menyediakan umpan balik hasil verifikasi kepada setiap kelurahan dalam bentuk laporan ringkas agar aparat kelurahan mengetahui tindak lanjut atas data yang mereka kumpulkan.

Arah Kedua: Penyeimbangan Komposisi Belanja Penanggulangan Kemiskinan. Pemerintah Kota Surakarta telah mengalokasikan anggaran penanggulangan kemiskinan dalam jumlah besar dengan tingkat penyerapan yang tinggi. Yang belum dilakukan adalah penyeimbangan komposisi antarstrategi agar sejalan dengan urutan prioritas determinan. Langkah operasional yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menetapkan sasaran komposisi belanja penanggulangan kemiskinan yang menaikkan porsi strategi peningkatan pendapatan masyarakat dan strategi peningkatan tata kelola secara bertahap sekurang-kurangnya satu poin persen per tahun mulai tahun anggaran 2028.
2. Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah bersama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah melakukan penandaan anggaran penanggulangan kemiskinan pada tingkat subkegiatan agar komposisi antarstrategi dapat dipantau secara waktu nyata.
3. Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, dan Perindustrian menaikkan cakupan pelatihan dan pendampingan usaha mikro secara bertahap dari 41 peserta pada tahun 2025 menjadi sekurang-kurangnya 300 peserta per tahun, dengan sasaran diambil dari basis data keluarga desil 1 sampai 3.
4. Dinas Tenaga Kerja mengalihkan sebagian anggaran pelatihan yang bersifat umum menjadi anggaran pendampingan pascapelatihan dan fasilitasi penempatan kerja, dengan proporsi sekurang-kurangnya tiga puluh persen dari pagu pelatihan.
5. Sekretariat Daerah melalui Bagian Perekonomian meningkatkan alokasi fasilitasi tanggung jawab sosial perusahaan yang pada tahun 2025 hanya terserap Rp7.512.500, dan mengarahkannya pada pembiayaan bersama program pemberdayaan di kantong prioritas.
6. Kecamatan dan Kelurahan memperoleh pendampingan teknis penyusunan dan pelaksanaan anggaran dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah untuk menaikkan realisasi yang pada tahun 2025 hanya mencapai 51,43 persen.

Arah Ketiga: Pembangunan Mekanisme Graduasi Penerima Manfaat yang Terukur. Pemerintah Kota Surakarta telah menetapkan optimalisasi skema graduasi bantuan sosial sebagai rencana tindak lanjut hasil evaluasi tahun 2025 dan telah menetapkan indikator persentase keluarga miskin dan rentan penerima perlindungan sosial yang tergraduasi sebesar dua persen pada tahun 2026. Yang belum dilakukan adalah penetapan mekanisme baku yang mengatur kriteria, indikator, dan batas waktu graduasi. Langkah operasional yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Dinas Sosial bersama Bagian Hukum Sekretariat Daerah menyusun rancangan peraturan wali kota tentang mekanisme graduasi penerima manfaat bantuan sosial yang memuat kriteria masuk, indikator kemajuan, batas waktu pendampingan, dan kriteria keluar, diselesaikan paling lambat akhir tahun 2027.
2. Dinas Sosial menetapkan kelompok sasaran graduasi berdasarkan tipologi rumah tangga, dengan Tipe A sebagai sasaran utama graduasi dan Tipe C sebagai kelompok yang dikecualikan karena memerlukan perlindungan permanen.
3. Dinas Tenaga Kerja menyediakan paket pendampingan pascapelatihan berdurasi sekurang-kurangnya enam bulan bagi setiap peserta pelatihan yang berasal dari keluarga penerima manfaat, mencakup pendampingan penempatan kerja dan pemantauan penghasilan.
4. Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, dan Perindustrian menyediakan pendampingan usaha berkelanjutan yang mencakup aspek produksi, pemasaran, dan tata kelola keuangan bagi keluarga penerima manfaat yang memilih jalur wirausaha.
5. Kecamatan dan Kelurahan menugaskan pendamping komunitas untuk memantau kemajuan setiap keluarga yang masuk skema graduasi dan melaporkannya kepada Dinas Sosial setiap triwulan.
6. Dinas Sosial menyusun mekanisme perlindungan bagi keluarga yang telah tergraduasi namun kembali jatuh miskin akibat guncangan, agar graduasi tidak berubah menjadi pemutusan bantuan yang merugikan.

Arah Keempat: Penajaman Intervensi Kewilayahan Terpadu pada Kantong Kemiskinan. Pemerintah Kota Surakarta telah menetapkan Kecamatan Banjarsari sebagai lokasi prioritas tahun 2026 dan telah menjalankan program Posyandu Plus pada lima lokasi percontohan. Yang belum dilakukan adalah penetapan paket intervensi terpadu yang menangani seluruh dimensi deprivasi pada rumah tangga yang sama. Langkah operasional yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menetapkan Kecamatan Jebres sebagai lokasi prioritas kedua di samping Kecamatan Banjarsari, mengingat indeks komposit tekanan kemiskinan Jebres sebesar 63,3 terpaut sangat jauh dari kecamatan berikutnya sebesar 22,2.
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menyusun paket intervensi terpadu yang mewajibkan setiap rumah tangga sasaran pada kantong prioritas menerima layanan pada seluruh dimensi deprivasi yang dialaminya secara bersamaan, bukan secara terpisah per program.
3. Dinas Kesehatan memperluas Posyandu Plus dari lima lokasi percontohan menjadi seluruh kelurahan pada Kecamatan Banjarsari dan Jebres pada tahun 2028, dengan target berikutnya berupa perluasan ke seluruh kota.
4. Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertanahan menaikkan target penanganan rumah tidak layak huni dan sanitasi dari 256 unit per tahun menjadi sekurang-kurangnya 500 unit per tahun, dengan prioritas pada kantong permukiman padat di kedua kecamatan tersebut.

5. Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang memperluas sambungan air minum dan air limbah pada kantong permukiman padat, dengan prioritas Kecamatan Serengan dan Laweyan yang jumlah sambungannya paling rendah meskipun kepadatan penduduknya tinggi.
6. Dinas Perumahan, Kawasan Permukiman, dan Pertanahan bersama Bagian Hukum Sekretariat Daerah menyusun langkah penyelesaian status penguasaan lahan bagi 2.173 kepala keluarga yang menempati tanah negara, karena kelompok ini sampai saat ini belum tersentuh program khusus.
7. Dinas Pendidikan melaksanakan penjangkauan aktif terhadap 285 anak usia 7 sampai 15 tahun yang belum pernah bersekolah melalui kunjungan rumah bersama aparat kelurahan, bukan menunggu pendaftaran mandiri.

Arah Kelima: Penyempurnaan Indikator Kinerja Penanggulangan Kemiskinan. Pemerintah Kota Surakarta telah menetapkan angka kemiskinan sebagai indikator kinerja utama daerah dengan target 7,58 sampai 7,37 persen pada tahun 2026. Yang belum dilakukan adalah penetapan indikator yang mengukur perbaikan kondisi kelompok terbawah sehingga kenaikan indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan tidak terbaca sebagai persoalan. Langkah operasional yang direkomendasikan adalah sebagai berikut:

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menambahkan indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan sebagai indikator kinerja pendamping angka kemiskinan dalam dokumen perencanaan dan rencana aksi tahunan berikutnya.
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menetapkan target indeks kedalaman kemiskinan di bawah 1,00 dan indeks keparahan kemiskinan di bawah 0,20 pada tahun 2029, setara dengan capaian terbaik Kota Surakarta pada tahun 2023.
3. Bagian Organisasi Sekretariat Daerah memutakhirkan peta proses bisnis tematik penanggulangan kemiskinan dengan menambahkan indikator kedalaman kemiskinan pada tingkat sasaran, agar setiap perangkat daerah memahami keterkaitan kegiatannya dengan indikator tersebut.
4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah menyelaraskan angka target kemiskinan antardokumen perencanaan, mengingat terdapat perbedaan antara target dokumen penanggulangan kemiskinan sebesar 7,95 persen dan target dokumen perencanaan jangka menengah sebesar 7,61 persen untuk tahun 2025.
5. Badan Riset dan Inovasi Daerah menyusun agenda riset tahunan bidang kesejahteraan sosial yang menindaklanjuti rekomendasi penelitian dalam kajian ini, dan mengoordinasikannya dengan perguruan tinggi di Kota Surakarta.
6. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan menyelenggarakan rapat koordinasi pleno sekurang-kurangnya dua kali setahun dengan agenda khusus pemantauan indeks kedalaman dan keparahan kemiskinan, bukan hanya pemantauan realisasi anggaran.

Kelima arah rekomendasi tersebut perlu dilaksanakan secara berurutan sesuai peta jalan yang telah disusun, dengan fase pertama pada tahun 2027 sebagai prasyarat bagi fase berikutnya. Keberhasilan pelaksanaan sangat bergantung pada konsistensi

komitmen lintas perangkat daerah dan pada penguatan kapasitas aparat di tingkat kelurahan sebagai ujung tombak pelaksanaan. Pemerintah Kota Surakarta telah memiliki hampir seluruh modal yang diperlukan berupa struktur kelembagaan yang lengkap, basis data menurut nama dan alamat, peta proses bisnis yang rinci, serta kapasitas penyerapan anggaran yang tinggi. Yang masih diperlukan adalah penajaman arah agar sumber daya yang tersedia diarahkan pada determinan yang paling menentukan dan pada kelompok yang paling membutuhkan. Dengan penajaman tersebut, target penurunan kemiskinan Kota Surakarta menuju 6,84 persen pada tahun 2029 dapat dicapai bersamaan dengan perbaikan kondisi kelompok termiskin yang selama ini tertinggal.

DAFTAR PUSTAKA

Alkire, S., & Foster, J. (2011). Counting and multidimensional poverty measurement. *Journal of Public Economics, 95*(7–8), 476–487. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006

Alkire, S., Foster, J. E., Seth, S., Santos, M. E., Roche, J. M., & Ballon, P. (2015). *Multidimensional poverty measurement and analysis*. Oxford University Press.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta. (2026). *Laporan evaluasi optimalisasi pelaksanaan pengentasan kemiskinan dan penghapusan kemiskinan ekstrem Kota Surakarta tahun 2025*. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Surakarta.

Badan Pusat Statistik. (2025). *Data dan informasi kemiskinan kabupaten/kota tahun 2024*. Badan Pusat Statistik.

Badan Pusat Statistik. (2026a). *DTSEN jadi rujukan bersama, BPS jelaskan arti desil*. https://www.bps.go.id/en/news/2026/08/22/938/dtsen-jadi-rujukan-bersama--bps-jelaskan-arti-desil.html. Diakses 10 September 2026.

Badan Pusat Statistik. (2026b). *Persentase penduduk miskin Maret 2026 turun menjadi 8,07 persen* (Berita Resmi Statistik). https://www.bps.go.id/id/pressrelease/2026/08/05/2594/persentase-penduduk-miskin-maret-2026-turun-menjadi-8-07-persen-.html. Diakses 10 September 2026.

Badan Pusat Statistik. (2026c). *Portal Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional*. https://dtsen.data.go.id. Diakses 10 September 2026.

Badan Pusat Statistik Kota Surakarta. (2024). *Indikator kesejahteraan rakyat Kota Surakarta 2024*. Badan Pusat Statistik Kota Surakarta.

Badan Pusat Statistik Kota Surakarta. (2025). *Kota Surakarta dalam angka 2025*. Badan Pusat Statistik Kota Surakarta. https://surakartakota.bps.go.id/id/publication. Diakses 10 September 2026.

Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah. (2026). *Profil kemiskinan di Provinsi Jawa Tengah Maret 2026* (Berita Resmi Statistik). Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah.

Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. PublicAffairs.

Becker, G. S. (1993). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education* (edisi ke-3). University of Chicago Press.

Chambers, R. (1983). *Rural development: Putting the last first*. Longman.

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica, 52*(3), 761–766. https://doi.org/10.2307/1913475

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2025). *Rencana pembangunan jangka menengah nasional tahun 2025–2029*. Kementerian PPN/Bappenas.

Khoiruddin, M. A., Suman, A., Prasetyia, F., Susilo, & Yuniashri, E. (2025). Informality and multidimensional child poverty: Evidence from urban and rural Indonesia.

Development Studies Research, 12(1), 2533852. https://doi.org/10.1080/21665095.2025.2533852

Lewis, O. (1966). The culture of poverty. *Scientific American, 215*(4), 19–25. https://doi.org/10.1038/scientificamerican1066-19

Nurkse, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Oxford University Press.

Pemerintah Kota Surakarta. (2014). *Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 11 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Kemiskinan*. Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2014 Nomor 11.

Pemerintah Kota Surakarta. (2021). *Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 4 Tahun 2021 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Surakarta Tahun 2021–2041*. Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2021 Nomor 4.

Pemerintah Kota Surakarta. (2024). *Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 10 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2025–2045*. Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2024 Nomor 10.

Pemerintah Kota Surakarta. (2025a). *Keputusan Wali Kota Surakarta Nomor 400.9.14/272 Tahun 2025 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta*. Pemerintah Kota Surakarta.

Pemerintah Kota Surakarta. (2025b). *Peraturan Daerah Kota Surakarta Nomor 9 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029*. Lembaran Daerah Kota Surakarta Tahun 2025 Nomor 9.

Pemerintah Kota Surakarta. (2026). *Proses bisnis tematik penanggulangan kemiskinan Kota Surakarta*. Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surakarta.

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. (2025). *Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2025–2029*. Lembaran Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2025 Nomor 7.

Ravallion, M. (2016). *The economics of poverty: History, measurement, and policy*. Oxford University Press.

Republik Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104.

Republik Indonesia. (2009). *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12.

Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83.

Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244.

Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312.

Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2018 tentang Standar Pelayanan Minimal*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 2.

Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2020 tentang Tata Kerja dan Penyelarasan Kerja serta Pembinaan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kabupaten/Kota*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 794.

Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penerapan Standar Pelayanan Minimal*. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 1002.

Republik Indonesia. (2024a). *Peraturan Presiden Nomor 163 Tahun 2024 tentang Badan Percepatan Pengentasan Kemiskinan*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 359.

Republik Indonesia. (2024b). *Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 194.

Republik Indonesia. (2025a). *Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2025 tentang Data Tunggal Sosial dan Ekonomi Nasional*.

Republik Indonesia. (2025b). *Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2025 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Pengentasan Kemiskinan dan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem*.

Republik Indonesia. (2025c). *Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2025 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2025–2029*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 19.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Alfred A. Knopf.

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta. (2024). *Laporan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan daerah Kota Surakarta tahun 2023*. Pemerintah Kota Surakarta.

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta. (2025). *Laporan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan daerah Kota Surakarta tahun 2024*. Pemerintah Kota Surakarta.

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta. (2026a). *Rencana aksi tahunan optimalisasi pelaksanaan pengentasan kemiskinan dan penghapusan kemiskinan ekstrem Kota Surakarta tahun 2026*. Pemerintah Kota Surakarta.

Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kota Surakarta. (2026b). *Rencana penanggulangan kemiskinan daerah Kota Surakarta tahun 2025–2029*. Pemerintah Kota Surakarta.

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. (2023). *Strategi nasional percepatan penghapusan kemiskinan ekstrem*. Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia.

Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2020). *Economic development* (edisi ke-13). Pearson Education.

United Nations Development Programme, & Oxford Poverty and Human Development Initiative. (2024). *Global multidimensional poverty index 2024*. United Nations Development Programme.

World Bank. (2022). *Poverty and shared prosperity 2022: Correcting course*. World Bank.