## **BABI**

# **PENDAHULUAN**

### 1.1 Konteks Penelitian

Kemiskinan masih merupakan sebuah permasalahan bangsa yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematik, terpadu dan menyeluruh. Hal tersebut tidak terlepas dari kondisi kemiskinan di beberapa daerah yang persentase angka kemiskinannya masih cukup tinggi. Kemiskinan menjadi permasalahan utama yang perlu ditangani dalam proses pembangunan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah yang dikarenakan karakteristik kemiskinan bersifat multi dimensi, multi sektor, serta multi periode, sehingga pemerintah harus terus berupaya untuk mengentaskannya, karena sebagaimana yang disebutkan Todaro dalam Nanga (2018) bahwa kemiskinan yang semakin meluas dengan angka yang tinggi merupakan inti dari semua masalah pembangunan.

Kemiskinan dapat mengakibatkan munculnya berbagai masalah sosial lainnya, seperti kriminalitas dan pengangguran, turunnya kualitas sumber daya manusia dan dapat menghambat pertumbuhan ekonomi karena daya beli masyarakat yang rendah. Kondisi kemiskinan seperti itu menuntut pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah untuk terus meningkatkan sinergitas dan kolaborasi dengan masyarakat bersama para pemangku kepentingan lainnya

untuk bahu-membahu dalam menurunkan angka kemiskinan melalui berbagai inovasi dan kebijakan dalam menurunkan angka kemiskinan.

Penanggulangan kemiskinan sendiri menjadi sebuah kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah di tengah fenomena masih tingginya angka kemiskinan yang terjadi di daerah, yang dimana berdasarkan data BPS tahun 2020, 61,2 % kemiskinan lebih banyak terjadi di wilayah pedesaan dan umumnya bekerja di sektor pertanian. Kebijakan penanggulangan kemiskinan tersebut dapat dilaksanakan dengan menerapkan strategi percepatan penanggulangan kemiskinan sebagaimana amanat Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2015 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dengan mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin, meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin, mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil serta mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Strategi penanggulangan kemiskinan tersebut diharapkan dapat mengurangi jumlah penduduk miskin serta dapat meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat. Strategi penanggulangan kemiskinan tersebut dapat diterjemahkan oleh pemerintah melalui penyusunan berbagai macam program-program penanggulangan kemiskinan yang diharapkan dapat menyasar langsung masyarakat miskin sehingga kebijakan yang dilaksanakan dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan harus bersifat kolaboratif dengan melibatkan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat sebagaimana amanat Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2015. Pasal 2 Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Gorontalo juga mengamanatkan bahwa penanggulangan kemiskinan harus dilaksanakan secara koordinatif atau keterpaduan. Aspek keterpaduan menjadi sangat penting dan hal yang wajib untuk dilakukan, mengingat permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan yang bersifat multi sektor.

Koordinasi yang kurang baik dapat mengakibatkan pelaksanaan kebijakan kurang berjalan maksimal, sebagaimana yang dijelaskan oleh Setijaningrum (2017) dalam jurnal yang berjudul "*Program terpadu penanggulangan kemiskinan di Kota Surabaya*" yang menyatakan bahwa program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan belum memberikan dampak signifikan dalam menurunkan angka kemiskinan yang disebabkan karena beberapa faktor, diantaranya adalah tidak adanya koordinasi antar instansi terkait dalam menjalankan program serta program yang dijalankan tidak merefleksikan ataupun tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat miskin.

Program penanggulangan kemiskinan harus berfokus pada program bantuan sosial guna mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin dan program pemberdayaan masyarakat serta pemberdayaan usaha ekonomi

mikro dan kecil guna meningkatkan pendapatan masyarakat miskin. Pelaksanaan strategi dan program dengan mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan pendapatan tersebut harus dilakukan secara bersamasama dan saling melengkapi, jika difokuskan pada satu aspek saja, maka intervensi yang dilakukan tidak berjalan maksimal, misalnya program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan hanya terfokus pada pengurangan beban pengeluaran masyarakat, sehingga program penanggulangan kemiskinan guna meningkatkan pendapatan cenderung diabaikan, padahal keduanya merupakan program yang harus berjalan berdampingan.

Minimnya pendapatan masyarakat merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya kemiskinan yang menjadi bagian dalam sebuah lingkaran setan kemiskinan (*Vicious circle of poverty*). Seperti yang dijelaskan R. Nurkse dalam Dimas Sanjaya et al (2018:85) bahwa rendahnya pendapatan yang dimiliki seseorang akan berimplikasi pada rendahnya tabungan dan investasi sehingga tingkat kesejahteraannya akan menurun. Oleh karenanya, Kuncoro dalam Dimas Sanjaya et al (2018:85) menyarankan bahwa setiap usaha yang dilakukan untuk mengurangi kemiskinan harus diarahkan untuk memotong lingkaran dan perangkap kemiskinan, tidak hanya dengan mengurangi beban pengeluaran saja, namun meningkatkan pendapatan masyarakat miskin merupakan hal yang penting untuk dilakukan.

Provinsi Gorontalo merupakan salah satu provinsi yang angka kemiskinannya masih cukup tinggi. Data tahun 2020 yang bersumber dari Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo menunjukkan bahwa angka kemiskinan Provinsi Gorontalo berada pada angka 15,22%. Angka ini masih jauh berada diatas persentase kemiskinan nasional yaitu sebesar 9,78% sehingga Provinsi Gorontalo masih berada di peringkat 5 (lima) terbawah nasional yaitu provinsi dengan angka kemiskinan tertinggi di Indonesia setelah Papua, Papua Barat, Maluku dan Nusa Tenggara Timur dan menjadi provinsi dengan angka kemiskinan tertinggi di regional Sulawesi.

Tabel 1.1
Persentase dan Jumlah Penduduk Miskin Provinsi Gorontalo
Tahun 2018-2020

Wilayah	Persentase Penduduk Miskin (%)			Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Boalemo	20,33	18,87	18,57	32,83	31,31	31,63
Gorontalo	19,84	18,06	17,56	74,69	68,31	66,72
Pohuwato	19,40	18,16	17,62	30,39	29,13	28,92
Bone Bolango	17,40	16,12	15,81	27,61	25,91	25,72
Gorontalo Utara	18,54	16,95	16,88	21,09	19,46	19,56
Kota Gorontalo	5,57	5,45	5,59	11,91	11,91	12,46
Provinsi	16,81	15,52	15,22	198,51	186,03	185,02
Gorontalo						
Nasional	9,82	9,41	9,78	25.949	25.144	26.424

Sumber: BPS Provinsi Gorontalo, 2021

Data pada tabel 1.1 menunjukkan bahwa secara persentase, Kabupaten Boalemo merupakan kabupaten dengan angka persentase penduduk miskin

tertinggi di Provinsi Gorontalo selang 3 (tiga) tahun terakhir. Jika dilihat berdasarkan jumlah penduduk miskin, penyumbang terbesar penduduk miskin di Provinsi Gorontalo yaitu Kabupaten Gorontalo. Sedangkan Kota Gorontalo merupakan wilayah dengan angka kemiskinan terendah di Provinsi Gorontalo

Masih tingginya angka kemiskinan tersebut tentunya masih menjadi sebuah tantangan bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Gorontalo agar terus berupaya serta berkomitmen untuk menanggulangi kemiskinan. Bentuk upaya dan komitmen Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam penanggulangan kemiskinan telah diwujudkan melalui terbitnya Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Gorontalo. Peraturan daerah ini menjadi pedoman dan dasar hukum bagi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk melaksanakan penanggulangan kemiskinan di wilayah masing-masing. Meskipun dalam pelaksanannya, kebijakan penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo belum berjalan optimal.

Pemerintah Provinsi Gorontalo telah melaksanakan berbagai kebijakan dalam rangka menurunkan angka kemiskinan, salah satunya melalui pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan guna meningkatkan pendapatan masyarakat miskin. Namun berdasarkan hasil observasi awal, program yang dilaksanakan belum mampu meningkatkan pendapatan masyarakat miskin. Misalnya dari bidang perikanan dan pertanian, data rilis BPS Provinsi Gorontalo menunjukkan bahwa Nilai Tukar Petani (NTP) dan

Nilai Tukar Nelayan (NTN) terus mengalami penurunan dalam 3 (tiga) tahun terakhir, dengan nilai tukar terendah terjadi pada tahun 2020 yang dimana nilai tukar berada dibawah angka 100 (seratus). Hal ini menunjukkan bahwa biaya produksi ataupun pengeluaran petani dan nelayan lebih besar daripada pendapatannya, dalam artian terjadi kesenjangan (gap) antara pengeluaran dan pendapatan petani dan nelayan. Hal ini tentunya perlu menjadi perhatian serius bagi pemerintah, karena berdasarkan hasil rilis BPS, sektor pertanian dan perikanan merupakan penyumbang PDRB terbesar Provinsi Gorontalo, namun hal ini tidak diikuti dengan meningkatnya kesejahteraan petani dan nelayan, karena 66% masyarakat miskin di Provinsi Gorontalo bekerja di sektor pertanian.

Dari sisi perencanaan sendiri, perencanaan penanggulangan kemiskinan dilaksanakan Pemerintah Provinsi Gorontalo vana dalam proses pengintegrasian dan sinkronisasi antar dokumen perencanaan belum berjalan secara optimal. Permendagri Nomor 53 Tahun 2020 telah mengamanatkan bahwa dokumen perencanaan penanggulangan kemiskinan tersinkronisasi dan terintegrasi dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah. Berdasarkan hasil observasi awal, integrasi dan sinkronisasi antara dokumen perencanaan penanggulangan kemiskinan (SPKD) dengan dokumen perencanaan pembangunan daerah (RPJMD) belum optimal, yang dimana SPKD dan RPJMD belum sepenuhnya terintegrasi dengan baik, jika dilihat berdasarkan keselarasan nomenklatur, terdapat 18 program di SPKD yang

tidak selaras dengan RPJMD, jika dilihat berdasarkan keselarasan indikator, terdapat 32 indikator yang belum selaras, sedangkan dari keselarasan jumlah pendanaan, terdapat 32 program dalam SPKD yang tidak selaras dengan RPJMD.

Hasil evaluasi Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Perwakilan Provinsi Gorontalo juga menunjukkan bahwa integrasi dan sinkronisasi antar dokumen perencanaan pembangunan daerah belum optimal. Hal ini dapat dilihat dari adanya program, kegiatan serta indikator yang belum selaras antar dokumen perencanaan.

Tabel 1.2
Hasil Evaluasi BPKP
Terhadap Dokumen Perencanaan Pembangunan

No	Perbandingan	Program	Keterangan	
1	RPJMD dan RKPD	Program peningkatan produksi pertanian /populasi ternak berkelanjutan	<ul> <li>Dari 13         nomenklatur         indikator kinerja,         hanya 1         nomenklatur         indikator kinerja         yang selaras</li> <li>Terdapat         perbedaan target         indikator kinerja</li> </ul>	
		Program peningkatan nilai tambah hasil pertanian	<ul> <li>Indikator Kinerja pada RPJMD tidak terdapat pad RKPD</li> <li>Terdapat perbedaan target</li> </ul>	

No	Perbandingan	Program	Keterangan	
2	RKPD dan Renja	Program peningkatan	<ul> <li>Nomenklatur</li> </ul>	
		produksi pertanian	program belum	
			selaras	
			<ul> <li>Satuan target</li> </ul>	
			indikator kinerja	
			masih berbeda	

Sumber: BPKP Provinsi Gorontalo, 2021

Berdasarkan data pada tabel 1.3, dapat dilihat bahwa integrasi dan sinkronisasi antar dokumen perencanaan pembangunan daerah belum optimal, baik RPJMD, RKPD dan sampai pada Renja OPD. Hal ini tentunya harus menjadi perhatian Pemerintah Provinsi Gorontalo, bahwa integrasi dan sinkronisasi antar dokumen perencanaan menjadi hal yang penting, karena dokumen perencanaan akan menjadi dasar pemerintah daerah dan perangkat daerah dalam melaksanakan setiap kebijakan, khususnya kebijakan penanggulangan kemiskinan sebagaimana amanat Permendagri Nomor 53 Tahun 2020.

Selain itu, aspek koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan merupakan hal yang penting, mengingat kemiskinan merupakan masalah yang bersifat multi dimensional. Namun dalam pelaksanaannya, koordinasi antar para pemangku kepentingan pada Provinsi Gorontalo belum berjalan dengan optimal, khususnya koordinasi antar perangkat daerah yang masih belum terkonvergensi dan berjalan sendirisendiri, misalnya dalam penentuan sasaran penerima manfaat program bantuan sosial, setiap perangkat daerah memiliki daftar penerima manfaat

masing-masing, sehingga intervensi program belum berjalan optimal, padahal penanggulangan kemiskinan harus dilakukan secara koordinatif dan keterpaduan sebagaimana amanat Perda Provinsi Gorontalo Nomor 4 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan.

Mengingat kompleksnya masalah yang terjadi dalam penanggulangan kemiskinan baik sebagai faktor penyebab maupun ukurannya yang beragam, maka pemecahan (pengentasannya) membutuhkan keterlibatan berbagai stakeholders, baik di kalangan pemerintah sendiri, dunia usaha dan masyarakat. Sinergitas untuk mengatasi masalah kemiskinan menjadi keharusan antara berbagai level pemerintah baik di level pusat dan daerah. Maka dari itu, diperlukan suatu kebijakan baik berupa strategi dan program yang bersifat afirmatif sebagai upaya dalam menanggulangi kemiskinan di daerah. Kebijakan penanggulangan kemiskinan yang disusun dan yang akan di implementasikan oleh pemerintah daerah haruslah tepat sasaran dengan memprioritaskan pada pemenuhan kebutuhan pokok untuk menekan tingkat pengeluaran dan penyediaan lapangan kerja dalam rangka peningkatan pendapatan masyarakat agar intervensi dapat dilakukan secara maksimal dengan menerapkan konsep efektifitas dan efisiensi sumber daya yang tersedia dalam rangka pencapaian tujuan kebijakan. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk meneliti terkait "Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Pada Pemerintah Provinsi Gorontalo"

## 1.2 Fokus dan Sub Fokus Penelitian

Berdasarkan konteks penelitian maka yang menjadi fokus dan sub fokus penelitian adalah :

- Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Pada Pemerintah Provinsi Gorontalo berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 tentang Penanggulangan Kemiskinan di Provinsi Gorontalo dan Teori Fungsi Manajemen G.R Terry dengan sub fokus penelitian:
  - a. Bagaimana perencanaan (*planning*) penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo?
  - b. Bagaimana kelembagaan (organizing) penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo?
  - c. Bagaimana pelaksanaan (actuating) penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo?
  - d. Bagaimana monitoring dan evaluasi (controlling) penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo?
- Faktor yang menentukan Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan Pada Pemerintah Provinsi Gorontalo berdasarkan teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn dengan sub fokus penelitian:

- a. Bagaimana faktor ukuran dan tujuan kebijakan penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo ?
- b. Bagaimana faktor sumber daya kebijakan penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo ?
- c. Bagaimana faktor karakteristik agen pelaksana kebijakan penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo?
- d. Bagaimana faktor sikap kecenderungan para pelaksana kebijakan penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo ?
- e. Bagaimana faktor komunikasi antar pelaksana kebijakan penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo?
- f. Bagaimana faktor lingkungan ekonomi, sosial dan politik penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo?

# 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus dan sub fokus penelitian, maka tujuan pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan :

Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan pada
 Pemerintah Provinsi Gorontalo yang dikaji dari aspek a) perencanaan

- (planning), b) kelembagaan (organizing), c) pelaksanaan (actuating), d) monitoring dan evaluasi (controlling)
- 2. Faktor yang menentukan Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan pada Pemerintah Provinsi Gorontalo yang dikaji dari aspek a) ukuran dan tujuan kebijakan, b) sumber daya, c) karakteristik agen pelaksana, d) sikap kecenderungan para pelaksana, e) komunikasi antar pelaksana, f) lingkungan ekonomi, sosial dan politik

## 1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis sebagai berikut :

#### 1. Manfaat Teoritis:

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat dipergunakan untuk pengembangan konsep atau ilmu Administrasi Publik tentang a) Implementasi kebijakan dan b) penanggulangan kemiskinan

# 2. Manfaat Praktis:

Beberapa manfaat praktis dari penelitian ini yaitu sebagai berikut :

 a. Bagi Pemerintah Provinsi Gorontalo, penelitian ini dapat menjadi rujukan dalam penanggulangan kemiskinan khususnya dalam penyusunan kebijakan baik berupa strategi dan program

- penanggulangan kemiskinan dan menjadi dasar untuk upaya perbaikan atas permasalahan yang terjadi.
- b. Bagi peneliti, penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan mengenai implementasi kebijakan terkait penanggulangan kemiskinan pada umumnya dan khususnya penanggulangan kemiskinan di Provinsi Gorontalo
- c. Bagi pembaca, penelitian ini dapat menjadi tambahan pengetahuan secara tertulis maupun sebagai referensi mengenai implementasi kebijakan terkait penanggulangan kemiskinan pada umumnya dan khususnya penanggulangan kemiskinan di Provinsi Gorontalo.