

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Konteks Penelitian

Penyelenggaraan urusan pemerintahan didasarkan pada otonomi daerah dimana Negara menyerahkan urusan rumah tangga kepada masing-masing daerah atau wilayah, salah satunya adalah persoalan kemiskinan. Sesuai dengan kondisi *empiric* di lapangan, persoalan kemiskinan merupakan persoalan secara nasional yang sampai saat ini masih terus digenjot untuk mengurangi angka kemiskinan di Negara Indonesia. Oleh karena itu perlu dilakukan upaya-upaya strategis, sistematis dengan membangun landasan kemandirian masyarakat. Sesuai dengan Peraturan Presiden No 15 Tahun 2010 Tentang Program Percepatan Pengentasan Kemiskinan, menjelaskan kemiskinan merupakan permasalahan bangsa yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh, dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara secara layak melalui pembangunan *inklusif*, berkeadilan, dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang bermartabat. upaya meningkatkan efektifitas dan efisiensi program percepatan penanggulangan kemiskinan perlu dilakukan upaya-upaya penajaman program perlindungan sosial (Perpres No 166 Tahun 2014).

Berdasarkan Perda No 7 Tahun 2015 Tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Program Unggulan Daerah Kabupaten Buol menjelaskan miskin adalah kondisi dimana seseorang tidak mampu memenuhi hak-

hak dasar antara lain kebutuhan pangan, tempat tinggal, pakaian, Pendidikan dan kesehatan sesuai standar minimal. Kemiskinan adalah suatu kondisi sosial ekonomi seseorang atau sekelompok orang yang tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan bermartabat. Selanjutnya, BPS, (2021) juga menjelaskan kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Penduduk dikategorikan sebagai penduduk miskin jika memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan.

Kemiskinan merupakan suatu kondisi seseorang atau sekelompok orang yang tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya antara lain kebutuhan pangan, tempat tinggal, pakaian, pendidikan dasar dan kesehatan sesuai standar minimal. Kemiskinan merupakan permasalahan yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh, dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat secara layak melalui pembangunan yang berkeadilan dan berkelanjutan untuk mewujudkan kehidupan yang lebih baik. Kemiskinan merupakan isu yang akan tetap relevan untuk dibahas karena telah menjadi agenda penting, baik di Indonesia maupun di dunia internasional. Menurut Machmud, (2014) menjelaskan kemiskinan didefinisikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimum, pengukuran kemiskinan didasarkan pada konsumsi. Berdasarkan konsumsi ini, garis kemiskinan terdiri dari dua unsur yaitu (1) pengeluaran yang diperlukan untuk membeli standar gizi minimum dan kebutuhan mendasar lainnya,

dan (2) jumlah kebutuhan lain yang sangat bervariasi, yang mencerminkan biaya partisipasi dalam kehidupan masyarakat sehari-hari.

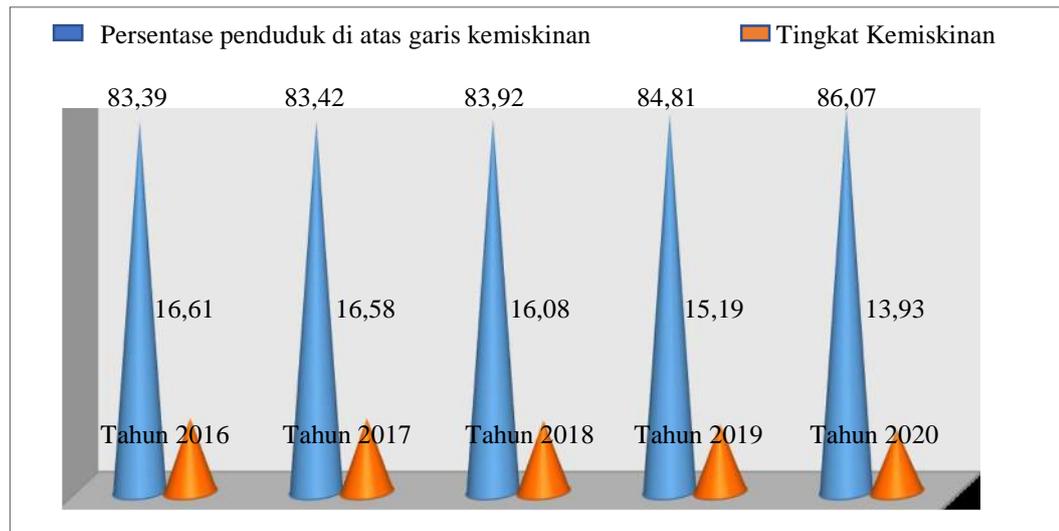
Penanggulangan Kemiskinan adalah kebijakan dari program pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan derajat kesejahteraan rakyat. Program Percepatan Pengentasan Kemiskinan yang selanjutnya disingkat P3K adalah kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dan masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan sosial, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi. Adapun strategi percepatan penanggulangan kemiskinan yang dimaksud dalam peraturan Daerah ini adalah: a). mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin; b). meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin; c). mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil, d). mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan RKPD Kab. Buol Tahun 2020 bahwa sepanjang Tahun 2016 sampai dengan 2020, persentase penduduk diatas garis kemiskinan di Kabupaten Buol terus mengalami peningkatan, yakni pada tahun 2016 sebesar 83,39 persen, meningkat menjadi sebesar 83,42 persen di tahun 2017, kemudian pada tahun 2018 meningkat menjadi sebesar 83,92 persen. meningkat lagi menjadi sebesar 84,81 persen di tahun 2019, dan pada tahun 2020 mengalami peningkatan sehingga menjadi sebesar 86,07 persen. Perkembangan selama lima tahun terakhir persentase

penduduk diatas garis kemiskinan dengan tingkat kemiskinan dapat dilihat pada gambar berikut:

Tabel 1: Garis Kemiskinan dan Penduduk Miskin di Kabupaten Buol

Tahun 2016-2020



Sumber: RKPDP Kab. Buol, 2020

Berdasarkan Persentase Penduduk di atas Garis Kemiskinan dan Tingkat Kemiskinan Kabupaten Buol tahun 2016-2020 bahwa perkembangan tingkat kemiskinan di Kabupaten Buol dari tahun ke tahun cenderung mengalami penurunan. Tingkat kemiskinan Kabupaten Buol pada tahun 2016 sebesar 16,61 persen, secara perlahan menurun menjadi sebesar 16,58 persen di tahun 2017, kemudian pada tahun 2018 menurun menjadi sebesar 16,08 persen, menurun lagi menjadi sebesar 15,19 persen di tahun 2019, dan pada tahun 2020 menurun secara signifikan hingga menjadi sebesar 13,93 persen.

Hal ini menunjukkan bahwa jumlah garis kemiskinan di Kabupaten Buol terus mengalami penurunan, hal ini ditandai dengan percepatan dan perluasan pertumbuhan ekonomi yang *inklusif* dan berkelanjutan dengan menitikberatkan

pada pertumbuhan sektor-sektor potensial untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperkecil ketimpangan. memperluas akses warga miskin untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan melalui upaya-upaya diantaranya adalah pencapaian kedaulatan pangan, dengan melihat kebijakan dan menaikkan angka produksi di bidang pertanian dan perkebunan serta kebijakan yang dapat mengurangi angka kemiskinan di Kabupaten Buol khususnya di Kecamatan Bokah. Kebijakan tersebut memberikan perhatian kepada sektor-sektor ekonomi yang sebagai penggerak utama dalam ekonomi daerah dan mempunyai *capability* untuk dapat mengoptimalkan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja masyarakat, hubungan dan daya dorong dengan sektor-sektor yang lain, serta mampu menambah nilai bruto.

Pembangunan daerah khususnya Kabupaten Buol, telah ditetapkan bahwa sektor pertanian merupakan salah satu sektor paling utama dalam pembangunan ekonomi. Hal ini sesuai dengan kondisi geografis suatu daerah, dimana sebagian besar wilayah Kabupaten Buol adalah wilayah pertanian atau agraris yang menghasilkan berbagai komoditi pertanian, tetapi yang menonjol hanya dua yaitu padi dan jagung. Hal ini dipertegas oleh Saragih, (2017) mengemukakan bahwa sektor pertanian adalah sektor yang masih terus dilirik dalam perekonomian nasional, sehingga sektor ini sangat memiliki kontribusi yang besar baik secara langsung maupun tak langsung untuk mencapai tujuan pembangunan khususnya pemantapan ketahanan pangan, mengurangi kemiskinan dan membuka lapangan pekerjaan serta mampu meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat.

Kabupaten Buol memiliki beberapa program unggulan daerah diantaranya adalah program *one man one cow*, program TAURA (Tanah Untuk Rakyat), program pengembangan tambak budidaya udang vaname berbasis klaster, program Bersahabat dengan air, program GERTAKBOS serta program P3K intervensi jagung. Dari keseluruhan program unggulan daerah Kabupaten Buol peneliti mengambil program P3K intervensi jagung sebagai sektor pertanian unggulan, hal ini dipilih karena jumlah masyarakat yang berprofesi sebagai petani lebih besar dibandingkan nelayan. Pelaksanaan program intervensi jagung sebagai salah satu program P3K yang dilakukan adalah dengan memberikan biaya pengolahan lahan, pemberian bibit, pupuk pestisida, dan pemberian peralatan pertanian maupun dukungan pemasaran. Kegiatan utama P3K adalah pengembangan komoditi unggulan melalui integrasi pertanian Jagung dan sapi, yang sangat di kenal dengan program P3K. Hal ini tertuang dalam Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2015, pada Perda ini dirumuskan 4 (empat) langkah untuk menanggulangi kemiskinan di Kabupaten Buol, yaitu: meminimalisir beban atau biaya pengeluaran masyarakat miskin, mengoptimalkan kemampuan dan *income* masyarakat miskin, mengembangkan dan menjamin keberlanjutan usaha Mikro dan kecil dan menyatukan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan.

Program Percepatan Pengentasan Kemiskinan (P3K) dititikberatkan pada bidang pertanian yakni dengan mengintegrasikan pengembangan tanaman jagung ditunjang dengan pengembangan komoditas perkebunan unggulan melalui pemberdayaan petani. Sasaran Program ini diarahkan pada rumah tangga miskin

yang difokuskan pada satu kawasan potensial yang akan diorganisir dalam bentuk Kelompok Tani P3K yang telah ditetapkan oleh Bupati.

Sesuai dengan Peraturan Daerah No 7 Tahun 2015 Program Percepatan Pengentasan Kemiskinan (P3K) dilaksanakan dengan melakukan kegiatan-kegiatan seperti: a). identifikasi dan verifikasi calon petani calon lahan (CPCL), b). sosialisasi kegiatan P3K. pelaksanaan *demfarm* di desa sasaran, c). penguatan modal kerja pengolahan dan sarana produksi pertanian bagi kelompok tani, d). pembangunan pos penyuluhan desa di desa sasaran, e). pembangunan lantai jemur dan lumbung, f). kegiatan temu wicara, g). pengembangan komoditas perkebunan unggulan dan sarana prasarana penunjang, h). bantuan sarana pendukung bagi penyuluh dan petani. (bantuan ternak sapi, sapi, bantuan peralatan dan fasilitas, pelatihan), i). pembinaan, pengendalian dan pengawalan kegiatan. j). monitoring dan evaluasi pelaksanaan kegiatan secara berjenjang.

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan program P3K di Kabupaten Buol sesuai dengan Perda No 7 Tahun 2015 Tentang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Berbasis Program Unggulan Daerah Kabupaten Buol. Dimana dalam pelaksanaannya diawali dengan: a). sosialisasi, b). penguatan modal usaha, c). pemberdayaan masyarakat melalui program P3K, dan d). monitoring dan evaluasi program P3K

Melalui program ini diharapkan termanfaatkannya lahan lahan potensial dan lahan lahan tidur untuk tanaman jagung, kemudian termanfaatkannya limbah limbah tanaman jagung untuk pakan penggemukan sapi dengan teknologi ramah lingkungan, Tersedianya pupuk organik dari kotoran ternak untuk tambahan pupuk,

Terjadinya peningkatan luas tanam dan produktifitas tanaman jagung untuk kebutuhan dalam daerah dan memenuhi kebutuhan pasar.

Berdasarkan hasil observasi awal ternyata pelaksanaan Program P3K di Kabupaten Buol khususnya di Kecamatan Bokat belum sepenuhnya desa memenuhi hasil sesuai dengan standar. Kurangnya sosialisasi pemerintah mengenai program P3K di masyarakat sehingga masih terdapat beberapa desa tidak masuk dalam program P3K, padahal potensi lahan sangat mendukung diterapkannya program P3K, banyaknya dijumpai lahan tidur di setiap desa yang belum dimanfaatkan secara optimal, hal ini juga terlihat dari persepsi masyarakat yang terlihat masih apatis dalam memanfaatkan lahan tidur, serta terjadi penurunan yang sangat drastis pada tahun 2018 hal ini terjadi di setiap desa di Kecamatan Bokat kabupaten Buol, baik dari luas lahan, luas panen yang tentunya berimbas pada menurunnya hasil produksi jagung. pertahunnya. Hal ini terjadi karena berbagai kendala antara lain faktor kesadaran masyarakat dalam mengolah lahan tidur menjadi lahan yang mampu memberikan pendapatan untuk meningkatkan ekonomi keluarga, selain itu faktor iklim/cuaca, bantuan pupuk dari pemerintah. Dalam mensukseskan program P3K melalui intervensi jagung, tentu tidak lepas dari peran pemerintah dalam mendanai program tersebut yang diberikan kepada masing-masing kelompok tani yang sudah dibentuk, dengan mempertimbangkan luas lahan dan hasil produksi.

Masalah selanjutnya adalah penguatan modal usaha, penguatan modal usaha bagi para petani masih bergantung kepada tengkulak. Hal ini terjadi karena kurangnya pemberian modal usaha bagi para petani dalam memberikan

kemudahan melalui akses permodalan sebagaimana dijabarkan dalam pedoman umum pelaksanaan program P3K. dengan demikian, program P3K dengan pemberian modal usaha belum diimplementasikan sebagaimana mestinya.

Selain itu, Program pemberdayaan P3K dalam mengentaskan kemiskinan belum dilaksanakan. Hal ini terlihat dari tidak adanya pemberdayaan melalui program atau kegiatan dalam rangka untuk peningkatan keterampilan masyarakat dengan memanfaatkan SDA yang ada. Seperti pemanfaatan kulit jagung menjadi satu kerajinan tangan sehingga dapat meningkatkan nilai ekonomi dan menjadi salah satu produk UMKM yang tentunya berbasis ramah lingkungan,

Sementara itu, pelaksanaan monitoring program P3K hanya dilaksanakan sekali dalam setahun, pelaksanaan monitoring dan evaluasi tidak dilaksanakan oleh Dinas Teknis secara lnsung, akan tetapi dilakukan oleh PPL yang ada di masing-masing desa. Adapun jumlah PPL tiap desa hanya satu orang

Selanjutnya adalah evaluasi program P3K mengenai ketepatan/kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan hasil yang dicapai dibandingkan dengan rencana dan realisasi dinilai belum optimal dan timbul berbagai masalah baru di lapangan sebagai bahan masukan bagi pemerintah adalah. pengadaan sarana dan prasarana yakni pengadaan mesin sederhana untuk membantu para petani pada saat panen.

Keterbatasan sumber daya manusia dalam hal ini adalah petani menjadi salah satu faktor kurang berjalannya program P3K di Kecamatan Bokot kabupaten Buol, karena sampai dengan saat ini, ilmu bertani terkait dengan cara bercocok tanam yang baik hanya diperoleh dari warisan orang tua, dan sulit menerima ilmu baru dari orang lain/petugas PPL, sehingga terjadi gap antara petani dan petugas

PPL, hal inilah yang membuat petugas PPL kurang menjalankan tugas dan fungsinya sebagaimana yang telah ditetapkan dalam SK Bupati Buol. selain itu, sumber daya terkait dengan sarana dan prasarana penunjang keberhasilan program P3K melalui intervensi jagung belum optimal, karena petani masih mengandalkan alat tradisional saat melakukan panen. Komunikasi yang terjalin antara petugas PPL dan para petani hampir tidak jalan, hal ini terbukti pada 2 (dua) tahun terakhir, petugas PPL tidak pernah datang ke kebun untuk melihat kondisi para petani, dan permasalahan apa yang dihadapi oleh petani, sehingga petani merasa diabaikan, dibiarkan bertani tanpa adanya komunikasi dan sosialisasi serta pendampingan dari PPL, hal ini didukung dengan sikap para pelaksana yang kurang serius dalam mensukseskan program P3K sebagai usaha bersama dalam membangun Kecamatan Bokat menjadi lebih baik.

Melihat berbagai permasalahan yang timbul dalam proses program P3K, maka perlu dilakukan beberapa langkah-langkah perbaikan. Adapun faktor-faktor penentu sukses atau terlaksananya program P3K melalui komoditi jagung dikaji menggunakan model implementasi kebijakan menurut Van Horn dan Van Meter terdiri dari: Standar dan sasaran kebijakan, Sumber daya, Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, Sikap/kecenderungan (disposisi) para pelaksana, serta kondisi sosial ekonomi dan politik.

Dengan kata lain, upaya percepatan penanganan kemiskinan, pemerintah perlu menjadikan penduduk miskin sebagai sasaran pembangunan, untuk itu sangat diharapkan kebijakan pengentasan kemiskinan nantinya dapat dilakukan sendiri oleh masyarakat. Disamping itu, kekurangan lain dari program yang bersifat *top*

*down* adalah bahwa implementasi program juga sering kurang tepat sasaran, dan membuat masyarakat menjadi ketergantungan pada pemerintah daerah serta bantuan pihak luar. Selain itu muncul dampak yang kurang menguntungkan, seperti perubahan perilaku yang masih jauh dari semangat kemandirian, minimnya kebersamaan dan kepedulian untuk mengatasi masalah secara bersama, tingginya rasa saling curiga, semakin kuatnya *stereotype* dan *skeptisme* serta minimnya sifat keikhlasan/kerelawana, keadilan.

Selain itu, program penanggulangan kemiskinan di masa lalu juga cenderung memandang kemiskinan dari sisi ekonomi dan hanya pada tataran hipotesa hanya tampak dari luar, cenderung bersifat parsial, sektoral, *charity* sehingga tidak menyentuh esensi masalah daripada kemiskinan itu sendiri. Hal ini yang menjadi penyebab berbagai program penanggulangan kemiskinan mengalami kegagalan. Program penanggulangan kemiskinan yang dilakukan secara menyeluruh sering tidak sesuai dengan kondisi dari masing-masing daerah khususnya di Kecamatan Bokot Kabupaten Buol. Untuk itulah peneliti mengambil lokasi penelitian pada kecamatan Bokot, selain itu, hal yang menjadi dasar tidak meratanya pencapaian keberhasilan juga disebabkan oleh *mindset* masyarakat yang menganggap bahwa di Kecamatan Bokot keluarga yang masuk dalam kategori miskin relatif sedikit, sehingga program P3K tidak begitu menjadi bahan perhatian dari pemerintah Kecamatan. Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti tertarik untuk mengambil judul **“Implementasi Program Percepatan Pengentasan Kemiskinan (P3K) Berbasis Program Unggulan Daerah Di Kecamatan Bokot Kabupaten Buol”**.

## **B. Fokus dan Sub Fokus Penelitian**

Berdasarkan konteks penelitian, maka yang menjadi fokus dan sub fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Program Percepatan Pengentasan Kemiskinan (P3K) berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol, dengan sub fokus penelitian yakni:
  - a. Bagaimana Sosialisasi program P3K berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol
  - b. Bagaimana Penguatan modal usaha pada program P3K berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol
  - c. Bagaimana Pemberdayaan melalui program P3K berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol
  - d. Bagaimana Monitoring dan Evaluasi program P3K berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol
2. Determinasi implementasi Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (P3K) berbasis Program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol yang dikaji dari:
  - a. Bagaimana standar dan sasaran kebijakan dalam menunjang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (P3K) berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol
  - b. Bagaimana sumber daya dalam menunjang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (P3K) berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol

- c. Bagaimana komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas dalam menunjang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (P3K) berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol
- d. Bagaimana sikap para pelaksana dalam menunjang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (P3K) berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol
- e. Bagaimana kondisi sosial ekonomi dan politik dalam menunjang Program Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (P3K) berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan:

1. Implementasi Program Pengentasan Kemiskinan berbasis program unggulan daerah di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol yang dikaji dari: a). Sosialisasi program P3K, b). Penguatan modal usaha, c). Pemberdayaan melalui program P3K, d). Monitoring dan Evaluasi program P3K
2. Determinasi Implementasi Program Pengentasan Kemiskinan berbasis program unggulan daerah khususnya Integrasi pangan jagung di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol kaji dari: a). Standar dan sasaran kebijakan, b). SDM, c). Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas, d). Sikap para pelaksana, e). Kondisi sosial ekonomi dan politik

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1. Manfaat Teoritis

a. Menambah sumbangan pengetahuan tentang bidang kajian ilmu kebijakan publik pada umumnya dan secara khusus berkaitan dengan implementasi kebijakan publik. Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan konsep atau ilmu tentang: 1). Implementasi Program Pengentasan Kemiskinan (P3K) berbasis program unggulan daerah khususnya Integrasi pangan jagung di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol, 2). Pengentasan kemiskinan dan 3). Program unggulan daerah, yang terdiri dari:

b. Bagi dunia akademisi, penelitian ini diharapkan dapat berguna dan dapat dikembangkan sehingga dapat dijadikan model dalam penanganan masalah khususnya pada implementasi Program Pengentasan Kemiskinan (P3K) berbasis program unggulan daerah khususnya integrasi pangan jagung di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol.

### 2. Manfaat Praktik

a. Bagi Pemerintah Desa Kecamatan Bokat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi perangkat desa, masyarakat, Kepala Camat beserta jajaran se Kecamatan Bokat serta bagi pemerintah Kabupaten Buol dalam mengurangi angka kemiskinan melalui program P3K berbasis Program unggulan daerah khususnya Integrasi pangan jagung di Kecamatan Bokat Kabupaten Buol.

- b. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat menjadi pengetahuan mengenai pentingnya suatu kajian ilmiah sebelum menyusun dan memberikan suatu peraturan terutama mengenai regulasi agar dapat diimplementasikan dalam kehidupan masyarakat.
3. Manfaat akademik
- a. Dapat dijadikan kontribusi akademis dalam mengembangkan konsep dan teori implementasi kebijakan publik
  - b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk dijadikan referensi untuk peneliti dimasa mendatang.