

BAB I

PENDAHULUAN

A. Konteks Penelitian

Kemiskinan menjadi salah satu masalah yang selalu menjadi persoalan di beberapa negara berkembang. Di Indonesia sendiri, kemiskinan telah lama menjadi persoalan dan sampai dengan saat ini belum menunjukkan tanda-tanda yang baik. Kemiskinan adalah keadaan di mana seseorang ataupun kelompok mengalami kekurangan atau ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar yang berhubungan dengan hal-hal pemenuhan kualitas hidupnya, seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan pendidikan (Sartika, 2016)

Jika di pandang dari aspek ekonomi, kemiskinan menunjuk pada gap antara lemahnya *purchasing power* dan keinginan dalam memenuhi kebutuhan dasar. Permasalahan kemiskinan merupakan permasalahan yang kompleks dan bersifat multidimensional. Oleh karena itu, upaya pengentasan kemiskinan harus dilakukan secara komprehensif, mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, dan diimplemetasikan secara sistematis dan terarah.

Kemiskinan ini disebabkan oleh beberapa hal diantaranya : lajunya pertumbuhan penduduk, tingkat pendidikan, pengangguran, dan masih banyak lagi. Lajunya pertumbuhan penduduk, membuat kemiskinan menjadi meningkat karena jumlah penduduk yang bekerja tidak sebanding dengan jumlah beban ketergantungan (Wantu, 2014). Kemudian kemiskinan selalu

dikaitkan dengan rendahnya tingkat pendidikan karena tidak mampuan seseorang dalam mencapai pendidikan yang tinggi sehingga menyebabkannya kurang akan pengetahuan ataupun kurangnya skill dalam bekerja. Masalah rendahnya tingkat pendidikan dapat mengakibatkan timbulnya pengangguran (Kadji, 2013)

Kemiskinan dapat memberikan dampak negatif bagi masyarakat, selain mengalami kekurangan dalam memenuhi sandang dan pangan, kemiskinan juga dapat membuat tingginya tingkat kriminalitas. Karena jumlah pengangguran yang banyak maka akan menyebabkan orang-orang tersebut mencari uang dengan cara pintas seperti mencuri dan juga menipu (Kurniawati, 2017). Salah satu permasalahan yang dihadapi oleh Negara ini adalah kemiskinan, sejauh ini pihak pemerintah belum mampu menghadapi atau menyelesaikan permasalahan tersebut, padahal setiap mereka yang memimpin Negara Indonesia selalu membawa misi utamanya adalah kemiskinan disamping misi-misi yang lain. Pada bulan Maret tahun 2018 BPS mencatat angka kemiskinan di Indonesia mencapai 9,82%, jumlah penduduk miskin atau yang pengeluaran per kapita tiap bulan di bawah garis kemiskinan mencapai 25,95% juta orang.

Mengkaji lebih jauh tentang Indonesia, Propinsi Gorontalo yang merupakan salah satu propinsi hasil pemekaran termuda yang ada di Indonesia juga mengalami masalah dibidang ini. Kota Gorontalo sendiri adalah ibukota Provinsi Gorontalo yang secara resmi ditetapkan pada tanggal 16 Februari 2001 (UU Nomor 38 Tahun 2000 Pasal 7). Secara

geografis, kota Gorontalo memiliki luas wilayah 66,25 km² (0,55% dari luas Provinsi Gorontalo) dan berpenduduk sebanyak 180.127 jiwa (berdasarkan data SP 2010) dengan tingkat kepadatan penduduk 2.718 jiwa/km². Berdasarkan data diatas, Kota Gorontalo miliki karakteristik yang cukup unik jika dibandingkan dengan ibukota propinsi lain.

Dari sisi pengurangan kemiskinan dalam rangka peningkatan kesejahteraan, data Statistik Kesejahteraan Rakyat Propinsi Gorontalo yang dipublikasikan BPS Propinsi Gorontalo pada tahun 2019 menuturkan bahwa capaian pembangunan merupakan sumber data utama bagi pemangku kebijakan dalam merencanakan pembangunan. Data mengenai keadaan sosial ekonomi dibutuhkan untuk memberikan gambaran pencapaian pembangunan dan juga dapat digunakan oleh para pengambil kebijakan untuk mengevaluasi program-program pembangunan. Data yang terkait dengan kebutuhan hidup masyarakat seperti sandang, pangan, papan, pendidikan, kesehatan, keamanan, dan kesempatan kerja diperlukan untuk mengetahui seberapa jauh pencapaian hasil-hasil pembangunan menjangkau seluruh lapisan masyarakat (Kadji, 2013)

Tabel 1.1 Indikator Kemiskinan di Propinsi Gorontalo

| Indikator Kemiskinan | Perkotaan+Perdesaan | | | | | |
|-------------------------------------|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
| | Maret | September | Maret | September | Maret | September |
| Jumlah Penduduk Miskin (Ribu Jiwa) | 198.51 | 188.30 | 186.03 | 184.71 | 185.02 | 185.31 |
| Persentase Penduduk Miskin (Persen) | 16.81 | 15.83 | 15.52 | 15.31 | 15.22 | 15.59 |
| Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan) | 316296.00 | 325129.00 | 333070.00 | 353109.00 | 368990.00 | 374843.00 |
| Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) | 3.06 | 3.02 | 2.65 | 2.61 | 2.67 | 2.86 |
| Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) | 0.75 | 0.83 | 0.64 | 0.56 | 0.65 | 0.79 |

Sumber : BPS Propinsi Gorontalo (2021)

Berkaitan dengan data BPS Propinsi Gorontalo diatas menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Propinsi Gorontalo mengalami penurunan sebesar 0,52 persen. Penduduk miskin tahun 2018 sebanyak 188.300.000 jiwa dengan persentase 15,8 persen. Tahun 2019 turun menjadi 184.710.000 jiwa dengan persentase 15,5 persen. Indeks kedalaman kemiskinan tahun 2018 di Propinsi Gorontalo sebesar 3,02 dan indeks keparahan kemiskinan sebesar 0,83. Tahun 2019 indeks kedalaman kemiskinan sebesar 2,61 dan indeks keparahan kemiskinan sebesar 0,56. Apabila jarak antara indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan semakin kecil dapat dikatakan perekonomian stabil. (BPS Propinsi Gorontalo, 2021)

Uraian diatas juga memberikan makna tersirat bahwa peran pemerintah dalam menentukan kebijakan yang berhubungan dengan bantuan menjadi salah satu aspek yang perlu mendapatkan perhatian lebih. Pengertian bantuan sosial dalam Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang Bersumber dari APBD

sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012, pasal 1 angka 15, *“Bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial”*.

Hal ini sesuai dengan pasal 39 ayat (1) Permendagri Nomor 32 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Permendagri Nomor 39 Tahun 2012, *“Realisasi bantuan sosial berupa barang dikonversikan sesuai standar akuntansi pemerintahan pada laporan realisasi anggaran dan diungkapkan pada catatan atas laporan keuangan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah”*.

Banyak program yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo untuk menanggulangi masalah kemiskinan, di antaranya Program Pengembangan Ekonomi Produktif Masyarakat Miskin, Program Kesejahteraan Rakyat, Program Penanganan Fakir Miskin, Program Penyediaan Rumah Hunian Layak Bagi Masyarakat Miskin, Korban Bencana dan Dampak Pembangunan Provinsi, Program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan dan masih banyak lagi program yang di jalankan pemerintah Provinsi Gorontalo dalam menanggulangi kemiskinan yang menyedot biaya yang mencapai milyaran rupiah. Meskipun pemerintah telah berupaya semaksimal mungkin untuk memberantas kemiskinan, akan tetapi tidak menunjukkan dampak yang efektif untuk menurunkan tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo.

Di bidang pangan sendiri, pemerintah berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2019 Tentang Penyaluran Bnantuan Pangan Non Tunai. Pemberian bantuan ini telah dilakukan serentak sejak 2017 pada 44 kota di Indonesia menarik untuk dianalisis pengimplementasiannya dari berbagai perspektif. Terhitung sejak program tersebut dilaksanakan serentak, Propinsi Gorontalo adalah salah satunya. BPNT ini adalah bantuan pangan dari pemerintah yang diberikan kepada KPM (Keluarga Penerima Manfaat) setiap bulannya melalui Mekanisme akun Elektronik yang digunakan hanya untuk membeli pangan di e-Warong KUBE PKH/pedagang bahan pangan yang bekerja sama dengan Bank Penyalur.

Tabel 1.2 Jumlah Penerima KPM di Kota Gorontalo

| NO | KECAMATAN | DESA / KEL | JML KPM | NO | KECAMATAN | DESA / KEL | JML KPM | | |
|---------------|--------------|---------------|---------------------|--------------------|-------------|------------------|------------|--------------|-----|
| 1 | KOTA BARAT | 1 BULADU | 103 | 3 | KOTA TENGAH | 1 DULALOWO | 30 | | |
| | | 2 BULIIDE | 149 | | | 2 DULALOWO TIMUR | 62 | | |
| | | 3 DEMBE I | 306 | | | 3 LILUWO | 61 | | |
| | | 4 LEKOBALO | 251 | | | 4 WUMIALO | 70 | | |
| | | 5 MOLOSIFAT W | 49 | | | JUMLAH | | 223 | |
| | | 6 PILOLODAA | 125 | | | 4 | KOTA UTARA | 1 DEMBE II | 76 |
| | | 7 TENILO | 102 | | | | | 2 DEMBE JAYA | 132 |
| JUMLAH | | 1085 | 3 DULOMO | 94 | | | | | |
| 2 | KOTA SELATAN | 1 BIAWAO | 36 | 4 DULOMO SELATAN | 110 | | | | |
| | | 2 BIAWU | 103 | 5 WONGKADITI | 212 | | | | |
| | | 3 LIMBA U I | 71 | 6 WONGKADITI BARAT | 51 | | | | |
| | | 4 LIMBA U II | 50 | JUMLAH | | | | 675 | |
| JUMLAH | | 260 | JUMLAH TOTAL | | 2243 | | | | |

Sumber : Pergub Gorontalo No 10 Tahun 2020

Jumlah masyarakat Kota Gorontalo yang menerima BPNT sekitar 2243 kepala keluarga. Di Kota Gorontalo sendiri pihak pemerintah terkait bekerja sama dengan agen Brilink, sehingganya untuk lokasi atau tempat

pengambilan bantuan tersebut melalui semua agen brilink yang ada di Kota Gorontalo.

Dari data diatas terlihat bahwa jumlah KPM (Keluarga Penerima Manfaat) yang berada di Kecamatan Kota Barat, Kota Gorontalo cenderung lebih tinggi dibandingkan dengan kecamatan lainnya. Banyak hal yang melatarbalakangi hal ini, akan tetapi faktor luas wilayah dan banyaknya jumlah penduduk miskin di kecamatan tersebut merupakan faktor utamanya.

Hal serupa diperkuat dengan hasil wawancara prapenelitian yang telah penulis laksanakan kepada pihak Dinas Sosial Kota Gotontalo yakni pada Bidang Penanggulangan Masyarakat Miskin Perkotaan dan Koordinator Daerah Perkotaan Khusus Pangan pada 14 Juni 2021 lalu. Dalam wawancara tersebut pihaknya mengaku bahwa Kecamatan Kota Barat memiliki jumlah penduduk tergolong “miskin” paling banyak jika dibandingkan dengan kecamatan lainnya di Kota Gorontalo. Selain itu dikecamatan ini sering terjadi masalah yang berkaitan dengan penyaluran bantuan pangan non tunai. Kasus tumpang tindih data KPM, adanya penerima kartu ganda, hingga oknum agen yang mencari keuntungan pribadi menjadi beberapa masalah yang sering terjadi di Kecamatan Kota Barat ini. Hal ini secara tersurat mengindikasikan proses implementasi penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai di kecamatan ini masih memerlukan perhatian oleh *stakeholder*.

Selain data observasi diatas, beberapa literatur terdahulu mengenai program BPNT ini menunjukkan hal yang seragam, yakni masih ada kekurangan dalam pengimplementasiannya. Akan tetapi yang paling menjadi

perhatian peneliti adalah temuan dari Ishak Fadlurrohlim, Soni Akhmad Nulhaqim, dan Sri Sulastri (2017) yang menjelaskan keberhasilan BPNT di Kota Cimahi, Jawa Barat. Penelitian kualitatif ini menunjukkan hasil bahwa penyaluran program telah mendukung perilaku produktif penerima bantuan serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas program bagi kemudahan mengontrol, memantau dan mengurangi penyimpangan.

Berdasar pada perbedaan hasil temuan pada riset terdahulu serta fenomena lapangan yang telah dijelaskan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Kebijakan Pemberian Bantuan Non Tunai dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo”.

B. Fokus dan Sub Fokus Penelitian

1. Kebijakan pemberian bantuan pangan non tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo, dengan sub fokus penelitian :
 - 1) Bagaimana perencanaan penyaluran program bantuan pangan non tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat?
 - 2) Bagaimana pelaksanaan program bantuan pangan non tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo ?

- 3) Bagaimana pengawasan program bantuan pangan non tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo?
2. Faktor determinan implementasi kebijakan pemberian bantuan pangan non tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo, dengan sub fokus penelitian :
 - 1) Bagaimana faktor komunikasi pada implementasi kebijakan pemberian Bantuan Pangan Non Tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo ?
 - 2) Bagaimana faktor sumber daya pada implementasi kebijakan pemberian Bantuan Pangan Non Tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo ?
 - 3) Bagaimana faktor disposisi/sikap pelaksana pada implementasi kebijakan pemberian Bantuan Pangan Non Tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo?
 - 4) Bagaimana faktor struktur birokrasi pada implementasi kebijakan pemberian Bantuan Pangan Non Tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo?
 - 5) Bagaimana faktor lingkungan ekonomi, sosial dan politik pada implementasi kebijakan pemberian Bantuan Pangan Non Tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus dan sub fokus penelitian maka yang menjadi tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan:

1. Untuk mengetahui kebijakan pemberian bantuan pangan non tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo yang dibagi dari : perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi.
2. Untuk mengetahui faktor determinan kebijakan program bantuan pangan non tunai dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Kota Barat Kota Gorontalo yang dibagi dari : komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi, sikap pelaksana, dan lingkungan sosial, ekonomi, dan politik.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pengetahuan bagi perkembangan ilmu kebijakan publik pada umumnya dan secara khusus dalam kebijakan publik.

2. Manfaat Praktis

- a. Dapat dijadikan salah satu kontribusi akademis dalam mengembangkan konsep dan teori Kebijakan Publik.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk dijadikan referensi penelitian yang akan datang.