

## BAB I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Persoalan yang kompleks saat ini yaitu kemiskinan yang disebabkan oleh karena bukan hanya disebabkan oleh rendahnya tingkat pendapatan dan konsumsi, namun juga berkaitan dengan rendahnya tingkat kesehatan, pendidikan dan ketidakberdayaan dalam keikutsertaan berpartisipasi pada pembangunan serta berbagai masalah dalam yang berhubungan dengan pembangunan manusia. Kemiskinan merupakan isu nasional yang menjadi kewajiban bagi segala pihak untuk terlibat dalam pengentasan kemiskinan. Kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang ditandai dengan adanya pengangguran, keterbelakangan, dan keterpurukan. Kemiskinan terjadi karena kemampuan masyarakat pelaku ekonomi tidak sama, sehingga terdapat masyarakat yang tidak dapat ikut serta dalam proses pembangunan ataupun menikmati hasil-hasil pembangunan.

Umumnya permasalahan kemiskinan sangat kompleks dan upaya penanggulannya harus dilakukan secara komprehensif, mencakup berbagai aspek kehidupan masyarakat, dan dilaksanakan secara terpadu. Nasikun (dalam Chriswardani, 2005) menyoroti beberapa penyebab terjadinya kemiskinan, yaitu: (1) Proses kebijakan antikemiskinan: proses kemiskinan yang dilestarikan, diproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan diantaranya adalah kebijakan antikemiskinan, tetapi nyatanya justru melestarikan, (2) Sosial ekonomi dualisme: mengalami kemiskinan karena pola produksi kolonial, yaitu petani menjadi marjinal karena tanah yang paling subur dikuasai petani skala besar dan berorientasi ekspor, (3) Pertambahan penduduk: perspektif yang didasari pada teori Malthus bahwa pertambahan penduduk seperti deret ukur, (4) Manajemen sumberdaya: adanya unsur mismanagement sumber daya alam dan lingkungan, seperti manajemen pertanian yang akan menurunkan produktivitas, (5) Siklus alam : kemiskinan terjadi karena siklus alam. Misalnya tinggal dilahan kritis, dimana lahan ini jika turun hujan akan terjadi banjir tetapi jika musim kemarau akan kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas yang maksimal dan terus menerus, (6) Marjinalisasi kaum perempuan: peminggiran kaum perempuan karena perempuan masih dianggap sebagai kelas golongan kelas kedua, sehingga akses dan penghargaan hasil kerja yang diberikan lebih rendah

dari laki-laki, (7) Faktor etnik dan budaya: bekerjanya faktor budaya dan etnik yang memelihara kemiskinan. Misalnya, pola hidup konsumtif pada petani dan nelayan ketika panen raya, serta adat istiadat yang konsumtif saat upacara adat atau keagamaan, (8) Penengahan eksploitatif : keberadaan penolong yang menjadi penolong seperti rentenir (lintah darat), (9) Perpecahan politik internal: suatu kebijakan yang diterapkan pada suatu daerah yang fragmentasi politiknya kuat, dapat menjadi penyebab kemiskinan, (10) Proses internasional : bekerjanya sistem – sistem internasional (kolonialisme dan kapitalisme) membuat banyak negara menjadi semakin miskin.

Dalam perencanaan pembangunan Sumatera Barat, komitmen pemerintah daerah untuk menurunkan angka kemiskinan dapat dilacak pada beberapa dokumen kebijakan, RPJMD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2016-2021 sebagai dokumen dasar perencanaan pembangunan jangka menengah misalnya, menyebutkan salah satu isu strategis yang menjadi komitmen penting pemerintah daerah adalah menurunkan tingkat kemiskinan dan pengangguran serta penanganan daerah tertinggal. Penduduk Miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan dibawah garis kemiskinan, maka jumlah penduduk miskin di Provinsi Sumatera Barat pada kondisi Maret 2017 adalah 364.51 jiwa, mengalami penurunan sebesar 0,2 persen dibandingkan dengan Tahun 2016 per Maret 2016 dengan jumlah penduduk miskin sebesar 371.555 jiwa. Pada tahun 2015 jumlah penduduk miskin di Sumatera Barat berjumlah 379.609 jiwa. Pada tahun 2010 jumlah penduduk miskin di Sumatera Barat mencapai 430.024 dan tahun 2011 berjumlah 442.085 jiwa atau naik sebesar sekitar dan 2013 berjumlah 404.470 jiwa atau naik sebesar 0,46 persen (Sumatera Barat Dalam Angka 2017).

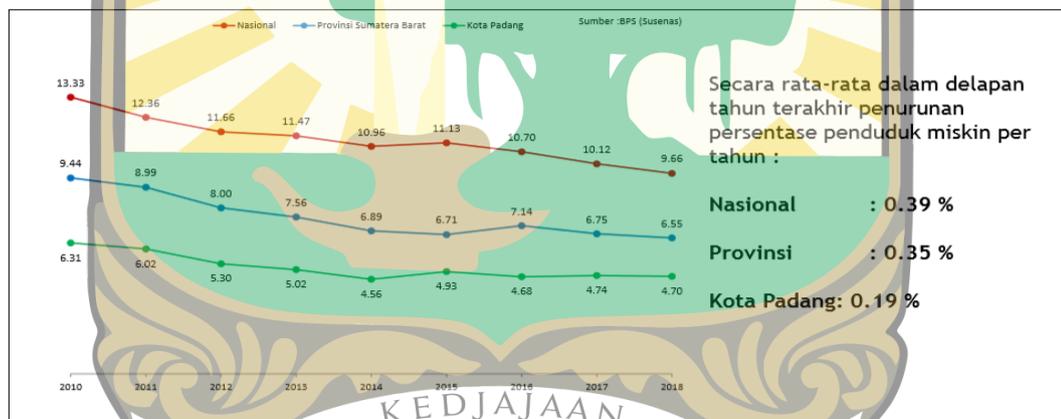
Tabel 1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah, September 2016-September 2017

Daerah/Tahun	Jumah Penduduk Miskin (ribu orang)	Persentase (%)
Perkotaan		
September 2016	119,51	5,52
Maret 2017	113,01	5,14
September 2017	114,59	5,11
Perdesaan		
September 2016	257,00	8,27
Maret 2017	251,50	8,10
September 2017	245,41	7,94

Daerah/Tahun	Jumah Penduduk Miskin (ribu orang)	Persentase (%)
Total		
September 2016	376,51	7,14
Maret 2017	364,51	6,87
September 2017	359,99	6.75

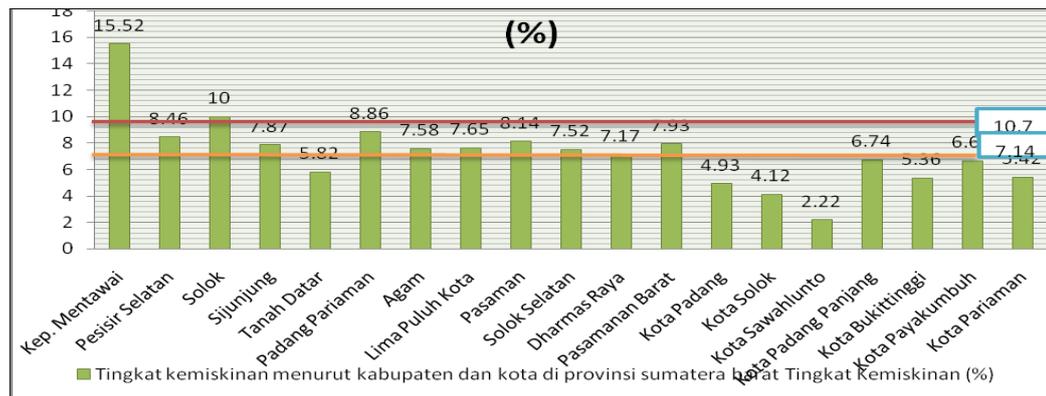
Sumber : BPS Sumatera Barat, 2017

Pada Tahun 2011, tingkat kemiskinan rata-rata di Sumatera Barat mencapai 9,04 % dari total penduduk. Sampai bulan Maret 2017, angka kemiskinan penduduk Sumatera Barat mencapai 6,87 % dari total penduduk di Sumatera Barat. Sedangkan angka kemiskinan penduduk Indonesia menurut BPS mencapai 12,49 % persen dari total penduduk Nasional kurang lebih 237 juta jiwa (Sumatera Barat Dalam Angka Tahun 2017). Penduduk miskin daerah perkotaan sama dengan kondisi Maret 2015, yaitu 5,73 persen sedangkan di daerah perdesaan, persentase penduduk miskinnya mengalami penurunan dari 8,35 persen menjadi 7,35 persen (kondisi Maret Tahun 2015). Secara rinci Tingkat Kemiskinan Menurut Kabupaten dan Kota di Provinsi Sumatera Barat dapat dilihat pada grafik 1.



Gambar 1. Tingkat Kemiskinan menurut kabupaten dan kota pada Provinsi Sumatera Barat Tahun 2017.

Dari gambar tersebut, kabupaten dan kota dengan tingkat kemiskinan yang rendah yaitu Kota Sawahlunto, Kota Solok dan disusul oleh Kota Padang. Jika dilihat dari grafik tersebut. Namun tentu saja grafik tersebut harus dilihat dari perbandingan dari sisi pendapatan dan jumlah penduduk. Menurut BPS, pada Tahun 2016 Kota Padang memiliki jumlah penduduk miskin sebesar 42.560 dengan jumlah penduduk sebesar 914.970 jiwa artinya sebanyak 21 % masyarakat miskin yang ada di Kota Padang.



Gambar 2. Relevansi Perkembangan Persentase Penduduk Miskin (%) Kota Padang, Tahun 2010-2018.

Dilihat dari gambar II diatas bahwa relevansi perkembangan persentase penduduk miskin (%) Kota Padang Tahun 2010-2018 secara rata-rata dalam delapan tahun terakhir mengalami kecenderungan penurunan yang terjadi di tingkat Kabupaten/Kota sejalan dengan yang terjadi di tingkat Provinsi maupun Nasional. Perlu upaya bagi Pemerintah untuk terus menekan angka kemiskinan, cukup banyak Perangkat daerah terkait yang berperan dan menjalankan yang menjadi tugas, fungsi serta kewenangannya yang terdapat di Kota Padang. Terdapat tiga (3) program unggulan Pemerintah Kota Padang dalam penurunan tingkat kemiskinan yaitu Program Rehab Rumah Tidak Layak Huni, Mencetak wirausahawan baru, dan Program pengembangan UMKM. Dalam rangka meningkatkan kualitas rumah yang layak huni dengan melakukan rehabilitasi terhadap 1.000 unit rumah tidak layak huni per tahun, dan beberapa program unggulan yaitu mencetak wirausahawan baru.

Pemerintah Kota Padang telah melakukan rehab/bedah rumah miskin tidak layak huni melalui dana pemerintah dan dana non pemerintah. Menurut Mahyeldi Asharullah dalam pernyataannya pada Berita Satu (Minggu, 07 Agustus 2016) dalam pengentasan kemiskinan tidak hanya dengan rehap keluarga miskin saja, melainkan juga membangun manusianya dengan diwujudkan melalui memberikan pelatihan keterampilan bagi kepala keluarga usia kerja untuk dapat bekerja dan berusaha mengakses pekerjaan yang dapat memberikan tambahan penghasilan.

Kepala Dinas Tata Ruang dan Tata Bangunan Padang, Afrizal (dalam media *online* Sumbar Today pada tanggal 25 November 2016), menyampaikan bahwa pada Tahun 2016 jumlah rumah masyarakat yang dibedah/direhab adalah sebanyak 300 unit yang didanai dengan dana APBD yang totalnya sekitar Rp 5

Milyar. Rumah tersebut ada yang direhab dengan dana APBD Padang maupun bersumber bantuan pemerintah pusat, provinsi, baznas dan pihak swasta. Pemanfaatan dana APBD pendistribusian bantuan rehab rumah dilakukan dengan cara penyediaan bahan bangunan bagi masyarakat (Sumber : BPS Sumatera Barat) Kendala yang ditemui yaitu bantuan rehab rumah dari Pemerintah Kota Padang yang bekerja sama dengan Dinas Sosial, Karang Taruna dan Baznas tidak lagi melalui kelurahan melainkan langsung diberikan kepada masyarakat. Hal itu menjadi kendala, sehingga diharapkan kedepannya ada koordinasi dengan kelurahan agar dapat ditinjau bersama dan bantuan itu benar-benar sesuai kebutuhan masyarakat.

Pemerintah Kota Padang terus berupaya untuk menurunkan kemiskinan, selain melakukan rehab terhadap rumah tidak layak huni bagi keluarga miskin, juga dilakukan upaya untuk membangun manusianya dengan memberikan pelatihan keterampilan bagi kepala keluarga usia kerja untuk dapat bekerja dan berusaha mengakses pekerjaan yang dapat memberikan tambahan penghasilan. Hal ini juga mendukung program pemerintah mencetak wirausahawan baru. Sedangkan untuk penciptaan 10.000 wirausahawan baru melalui Program pemberdayaan masyarakat KUBE, mulai terbukti dengan munculnya usaha mikro kecil menengah di seluruh kecamatan. Khusus untuk ini, melalui Dinas Koperasi dan UMKM serta beberapa instansi lainnya pihaknya juga rutin membuka pelatihan untuk wirausahawan baru. Kemudian melalui Badan Amil Zakat Nasional juga dilakukan pembinaan wirausahawan baru.

Menurut data yang diperoleh dari RKPD Kota Padang Tahun 2018, pada Tahun 2016 telah tercapai target dalam mencetak wirausahawan baru sebanyak 2.779 orang, sedangkan target pemerintah sampai dengan tahun 2019 yakni penciptaan 10.000 wirausahawan baru. Untuk mencapai target tersebut, perlu dilakukan sinergitas program dan kegiatan antara pemerintah dan pemerintah daerah serta antar pemerintah daerah untuk mempercepat target pembangunan, pembangunan ekonomi yang merata di seluruh wilayah, meningkatkan kesempatan kerja, menurunnya tingkat kemiskinan (disampaikan oleh Wariki Sutikno Direktur Otonomi Daerah dalam Focus Group Discussion (FGD) dalam materi Implementasi Regulasi Perencanaan Pembangunan dalam mewujudkan Sinergitas Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah).

## B. Masalah Penelitian

Pada penurunan tingkat kemiskinan di Sumatera Barat dan Kota Padang cukup banyak OPD yang berperan dan menjalankan sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan kewenangan. OPD yang terlibat antara lain yaitu: Dinas Koperasi, Dinas Sosial, Dinas Pertanian dan Perkebunan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Perempuan dan KB, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perikanan dan Kelautan, Dinas Perindagtamben, Dinas Pendidikan dan lainnya. Untuk efisiensi dan efektifitas upaya pengentasan kemiskinan maka sinergi antar berbagai kebijakan/program/proyek tersebut diperlukan. Kalau jalan sendiri-sendiri bukan saja kurang efektif tapi juga tidak efisien karena kemiskinan umumnya bersifat multidimensi yakni bersifat lintas sektor.

Menurut Covey (1989), sinergi adalah kombinasi atau paduan unsur atau bagian yang dapat menghasilkan keluaran lebih baik dan lebih besar daripada dikerjakan sendiri-sendiri, selain itu gabungan beberapa unsur akan menghasilkan suatu produk yang lebih unggul. Oleh sebab itu, sinergitas dalam pembangunan berarti keterpaduan berbagai unsur pembangunan yang dapat menghasilkan keluaran lebih baik dan lebih besar. Covey (1989) menambahkan sinergitas akan mudah terjadi bila komponen-komponen yang ada mampu berpikir sinergi, terjadi kesamaan pandang dan saling menghargai. Sinergitas sangat penting dan berperan dalam segala aspek kehidupan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang sejahtera, pembangun yang merata, kemajuan suatu bangsa, lembaga, Instansi, fungsi, kelompok maupun dalam kehidupan berkeluarga.

Berbagai program pemberdayaan masyarakat dari Pemerintah Sumatera Barat memerlukan sinergi baik dalam tataran kebijakan, kelembagaan dan implementasi program. Penanggulangan kemiskinan memerlukan perubahan yang cukup sistemik dan menyeluruh, Program penanggulangan kemiskinan merupakan langkah dalam memusatkan strategi, untuk menanggulangi kemiskinan. Melalui sinkronisasi kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan, serta harmonisasi antar pelaku diharapkan dapat meningkatkan sinergi antar kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan peneliti belum ada kajian atau penelitian mengenai seberapa bersinergi berbagai program-program dan proyek-proyek pengentasan kemiskinan yang sudah dilaksanakan di Sumatera Barat khususnya di Kota Padang. Perlu dilihat berbagai program penanggulangan

kemiskinan yang ada di Kota Padang serta bagaimana sinergi kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kota Padang khususnya penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat. Perlunya Sinergi untuk mempercepat target pembangunan, pembangunan ekonomi yang merata di seluruh wilayah, meningkatkan kesempatan kerja, menurunkannya tingkat kemiskinan. Penelitian ini sangat erat kaitannya dengan pembelajaran yang diterima selama menempuh pendidikan pada Program Pascasarjana Pembangunan Wilayah dan Pedesaan khususnya pada pembelajaran kebijakan publik sehingga nantinya dapat menjadi bahan ataupun literatur bagi dosen, mahasiswa dan pembaca pada umumnya.

Berdasarkan latar belakang tersebut, beberapa pertanyaan yang ingin dijawab sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan saling bersinergi satu sama lainnya?
2. Bagaimana wujud dan bentuk sinergi pada implementasi program penanganan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat dalam mendukung program penanggulangan kemiskinan di Kota Padang khususnya di Kecamatan Koto Tengah.

### **C. Tujuan Penelitian**

Secara ringkas, penelitian bertujuan :

1. Menggambarkan kelembagaan serta kebijakan yang mendukung program penanganan kemiskinan di tingkat kelurahan di Kota Padang.
2. Menggambarkan menganalisis wujud dan bentuk sinergi pada implementasi program penanganan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat.

### **D. Manfaat Penelitian**

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat, diantaranya yaitu :

1. Manfaat Praktis.

Munculnya rekomendasi melalui sinergi pada penanganan kemiskinan yang berbasis terhadap pemberdayaan masyarakat yang dilaksanakan pada tingkat Kota dan Kecamatan.

## 2. Manfaat Akademik

Pengembangan wawasan mengenai sinergi pada implementasi kebijakan penanganan kemiskinan didasarkan pada kajian teori kolaborasi dan teori *governance*. Teori kolaborasi diperlukan untuk menjelaskan dan menganalisa bentuk-bentuk sinergi. Selanjutnya, teori *governance* adalah basis dalam menganalisa dan menjelaskan sinergi peran antar pelaku (actor) pada kebijakan penanganan kemiskinan.



## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### A. Kemiskinan

Miskin diartikan sebagai suatu ketidakmampuan dalam berpartisipasi dalam masyarakat secara ekonomi, sosial, politik, dan budaya. Kemiskinan merupakan profil kehidupan masyarakat yang menggambarkan ketidakmampuannya untuk hidup layak dan berpartisipasi dalam pembangunan yang sedang dan akan berjalan. BPS dalam menghitung garis kemiskinan menggunakan pendekatan berdasarkan pada ukuran pendapatan, dimana batas kemiskinan dihitung dari besarnya rupiah yang dibelanjakan per kapita sebulan untuk memenuhi kebutuhan minimum makanan dan bukan makanan. kemiskinan diartikan pada situasi seorang atau sekelompok orang, perempuan dan laki-laki, yang tidak terpenuhinya hak dasarnya dalam mengembangkan dan mempertahankan kehidupan yang lebih baik (Bappenas, Strategi Penanggulangan Kemiskinan Nasional).

Sajagyo (1985), dalam menentukan garis kemiskinan menggunakan ekuivalen konsumsi beras perkapita. Tolak ukur yang digunakan untuk mengukur batas garis kemiskinan tersebut adalah pendapatan yang bernilai setara dengan 240 kg beras untuk penduduk didesa dan 360 kg beras dikota. Indikator yang digunakan dalam menyatakan kemiskinan berdasarkan pendekatan kebutuhan dasar adalah *Head Count Index* (HCI), yaitu jumlah dan persentase penduduk miskin yang berada di bawah garis kemiskinan (Lubis, 2004). Pelaksanaan otonomi daerah memberikan kewenangan dan sumberdaya yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk memberikan layanan publik kepada pemerintah daerah secara lebih efisien dan lebih tepat sasaran. Pelaksanaan otonomi daerah juga memberikan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Dalam pelaksanaan otonomi daerah, pendekatan hak dasar menegaskan kewajiban pemerintah kabupaten dan kota untuk memberikan layanan dasar yang mudah, murah dan bermutu bagi masyarakat.

Beberapa pendapat para ahli terhadap kemiskinan, yaitu:

1. Pendapat pertama, oleh Tjokrowinoto dalam Sulistyani (2004) yang menyatakan bahwa : Kemiskinan tidak hanya menyangkut masalah kesejahteraan semata, tetapi kemiskinan menyangkut persoalan kerentanan