

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) merupakan fenomena masalah global yang mulai terjadi pada bulan Desember 2019 di Wuhan, Cina. Penyebaran Covid-19 di dunia terus meningkat dan berimplikasi pada seluruh aspek kehidupan masyarakat. Covid-19 telah dinyatakan sebagai bencana non alam di Indonesia dan ditetapkan sebagai keadaan darurat kesehatan masyarakat pada 13 April 2020 melalui Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2020.¹ Respons kebijakan terhadap Covid-19 berbeda-beda di setiap wilayah dan sebagian besar mencerminkan penilaian pemerintah terhadap situasi kesehatan dan kapasitas sektor lainnya.

Di masa pandemi Covid-19, pemerintah Indonesia memiliki respons yang beragam dalam upaya pencegahan dan penekanan jumlah kasus, seperti melalui deteksi dini, pengawasan masyarakat, pemantauan lingkungan, pemeriksaan alat angkut, dan pemeriksaan barang. Sebagai jalan bagi ketahanan yang lebih besar dari Covid-19, pemerintah turut memprioritaskan penguatan mekanisme dialog dan mengadopsi strategi lintas pemerintah. Situasi pandemi menjadi masa yang sulit dalam pengambilan keputusan yang akan berdampak besar dan harus dilakukan dengan cepat. Dalam rangka upaya terpadu mengantisipasi dampak penyebaran Covid-19 yang lebih luas, pemerintah turut membuat berbagai program kebijakan yang mampu membantu masyarakat secara langsung.

¹ Raja Muhammad Amin, Rury Febrina, dan Baskoro Wicaksono. 2021. "Handling COVID-19 from a Collaborative Governance Perspective in Pekanbaru City". *Jurnal Bina Praja*. Vol. 13 (1) 1-13.

Dampak yang paling signifikan akibat Covid-19 terlihat pada masyarakat miskin dan rentan, dampak langsung dari krisis kesehatan masyarakat terhadap kesehatan dan kematian, serta dampak tidak langsung terhadap sistem sosial, ekonomi, dan politik.² Kehadiran Covid-19 menantang kesiapsiagaan dan kemampuan respons pemerintah, institusi, serta masing-masing *stakeholder* terhadap pandemi. Dengan dampak yang luas pada semua aspek, maka menjadi keharusan untuk menanggapi pandemi seefektif dan seefisien mungkin sehingga turut menjadi pelajaran untuk kesiapsiagaan di masa depan. Kondisi ini memerlukan peran kerja sama multidimensi dalam penanganan Covid-19 disertai dengan mekanisme kerja sama yang efisien antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Selain itu, fenomena ini memerlukan pengintegrasian dimensi kewilayahan dalam strategi pemulihan nasional.

Kompleksitas permasalahan terkait dampak Covid-19 membutuhkan tata kelola yang responsif dan adaptif terhadap kondisi penyebarannya dengan mengedepankan peran dan kerjasama. Ini disebabkan kehadiran pandemi Covid-19 menyebabkan perekonomian di setiap daerah mengalami ancaman khususnya pada sektor perdagangan, pariwisata, dan transportasi. Dampak yang diakibatkan pandemi Covid-19 secara umum yakni mengakibatkan mata pencaharian mengalami hambatan, kehilangan pekerjaan, berkurangnya jam kerja, permintaan dan pasokan tenaga kerja berkurang yang berimplikasi pada banyaknya pekerja (kepala rumah tangga) yang menganggur atau setengah menganggur, menurunnya jumlah produksi barang, jumlah pendapatan yang menurun sehingga

² *Ibid.*, hlm. 2

mengakibatkan konsumsi rumah tangga ikut berkurang. Hal ini disertai berbagai perubahan ekonomi lainnya yang dialami rumah tangga miskin.

Dalam upaya mengantisipasi dan melindungi masyarakat terhadap resiko penularan, presiden Indonesia Joko Widodo menetapkan aturan terkait Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang berprinsip pembatasan kerja di luar rumah, dan proses belajar mengajar serta beribadah yang juga dihimbau dilakukan di rumah. Cara pemerintah dalam menekan penyebaran Covid-19 ini membuat pemerintah harus menghentikan kegiatan masyarakat agar penularan Covid-19 dapat diantisipasi. Meskipun demikian, lambat laun cara ini akan menjadikan masyarakat dalam jumlah banyak memasuki garis kemiskinan yang selalu menjadi masalah kompleks serta menjadi prioritas pembangunan negara-negara berkembang di berbagai belahan dunia termasuk Indonesia. Menurut laporan dari Bank Dunia pada April 2021 lalu, adanya kemiskinan ekstrem yang terjadi secara global mengakibatkan peningkatan masyarakat miskin pada tahun 2020 untuk pertama kalinya akibat pandemi Covid-19 ini.³

Menurut Stoker, *governance* berkaitan dengan menciptakan kondisi untuk aturan yang teratur dan tindakan kolektif.⁴ Rhodes dan Stoker menjelaskan bahwa tinjauan literatur umumnya menyatakan istilah *governance* digunakan dalam berbagai cara dan memiliki berbagai arti.⁵ Namun, terdapat kesepakatan dasar bahwa *governance* mengacu pada pengembangan gaya pemerintahan di mana batas

³ Dina Risnita dan Jean Elikal Marna. 2021. Analisis Dampak Pandemi Covid-19 Terhadap Jumlah Rumah Tangga Miskin di Nagari Kurai Taji Kabupaten Padang Pariaman. *Jurnal Al-Intifaq*. Vol 1 (1) 1-12.

⁴ Gerry Stoker. 2002. "Governance as Theory: Five Proportions". *International Social Science Journal*. Vol 50 17-28.

⁵ *Ibid.*, hlm. 17.

antara dan di dalam sektor publik dan swasta menjadi kabur. Menurut Dwiyanto istilah *governance* mempunyai perhatian akan pentingnya peran maupun keterlibatan para pemangku kepentingan di dalam proses pengambilan keputusan.⁶ Dalam hal ini, proses pelaksanaannya juga sudah semakin kompleks terhadap tantangan beserta masalah yang dihadapi. Dalam prosesnya, *governance* dibentuk oleh tiga aktor besar yakni pemerintah, *private sector* (sektor swasta), dan *society* (masyarakat). Karenanya, memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil dalam suatu aturan main yang disepakati bersama.⁷

Sementara itu, *government* merujuk pada proses formal dan kelembagaan dalam menjaga ketertiban umum dan memfasilitasi tindakan kolektif. Di sisi lain, Rhodes menjelaskan bahwa *governance* menandakan perubahan dalam arti *government* yang mengacu pada proses baru pemerintahan (*governing*), perubahan kondisi aturan yang teratur, serta metode baru dalam mengatur masyarakat.⁸

Rosidi dan Fajriani menjelaskan bahwa terdapat tiga aktor yang berpengaruh dalam *governance*.⁹ Tiga aktor tersebut diantaranya pemerintah, swasta, dan masyarakat. Para aktor tersebut berkolaborasi satu sama lain dalam penyelenggaraan pemerintah. Pemerintah tak lagi sebagai aktor tunggal yang memonopoli melainkan membutuhkan aktor lain, sebab adanya keterbatasan

⁶ Retno Sunu Astuti, Hardi Warsono, dan Abd. Rachim. 2020. *Collaborative Governance dalam Perspektif Administrasi Publik*. Semarang: Universitas Diponegoro Press. Hlm 32.

⁷ Neneng Siti Maryam. 2016. Mewujudkan “Good Governance” melalui Pelayanan Publik. *Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi*. Vol 6 (1) 1-18.

⁸ *Ibid.*, hlm. 4.

⁹ Abiradin Rosidi dkk. 2013. *Reinventing Local Government, Demokrasi, dan Reformasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta: CV Andi Offset. Hlm 10.

kemampuan pemerintah. Dalam hal ini, swasta yang memiliki kemampuan finansial dapat membantu pemerintah. Selain itu, masyarakat juga harus berperan aktif sehingga kualitas masyarakat ke depannya akan meningkat.

Sementara itu, Ansell dan Gash memperkenalkan strategi baru yang dapat diterapkan dalam pemerintahan yang disebut dengan *collaborative governance*. Bentuk dari tata kelola (*governance*) ini melibatkan berbagai pemangku kepentingan secara bersamaan pada suatu forum disertai dengan aparatur pemerintah dalam membuat keputusan bersama. Dalam hal ini, O'Leary dan Bingham (dalam Parameshwari, 2020: 1054) menyatakan kolaborasi merupakan konsep yang menggambarkan proses memfasilitasi dan pelaksanaan yang melibatkan multi organisasi untuk memecahkan masalah yang tidak bisa atau tidak dengan mudah dipecahkan oleh sebuah organisasi secara sendirian.¹⁰ Pendapat ini didukung oleh Bardach yang mendefinisikan *collaboration* sebagai bentuk aktivitas bersama oleh dua institusi atau lebih yang bekerja sama ditujukan untuk meningkatkan *public value* ketimbang bekerja sendiri-sendiri.¹¹

Menurut Ansell dan Gash, *collaborative governance* adalah pengaturan pemerintahan di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-negara dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif dan bertujuan untuk membuat atau mengimplementasikan kebijakan publik atau mengelola program atau aset

¹⁰ Retno Sunu Astuti, Hardi Warsono, dan Abd. Rachim., *op.cit.* hlm. 42.

¹¹ Amandha Parameshwari, Dinda Okta Mevia Fajrina, dan Erdo Amsyah. 2020. *Collaborative Governance* dalam Manajemen Tata Ruang di Café Awah Pujon Kidul Kabupaten Malang. *Prosiding Simposium Nasional Tantangan Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Revolusi Industri*. Hlm 1046-1070.

publik.¹² Definisi ini menekankan enam kriteria penting: (1) forum diprakarsai oleh badan atau lembaga publik, (2) peserta forum termasuk aktor non-negara, (3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya "dikonsultasikan" oleh badan publik, (4) forum tersebut diselenggarakan secara formal dan bertemu secara kolektif, (5) forum tersebut bertujuan untuk mengambil keputusan secara musyawarah (walaupun dalam praktiknya tidak tercapai konsensus), dan (6) fokus kerjasama adalah pada kebijakan publik atau manajemen publik.¹³

Salah satu komponen penting dari *collaborative governance* adalah tata kelola atau *governance*. Banyak penelitian telah dikhususkan untuk menetapkan definisi *governance* yang dapat diterapkan secara terbatas, namun komprehensif.¹⁴ Maka dari itu, beragam kerja sama dalam pemerintahan, interaksi, hingga resolusi konflik yang dijalankan aktor-aktor terkait akan mendapatkan dampak yang berasal dari penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Konsep ini dilakukan melalui kolaborasi atau kerjasama antaraktor dengan mengikutsertakan berbagai *stakeholder* dari ranah pemerintahan ataupun non pemerintahan.

Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) menyebar di seluruh wilayah, tak terkecuali Kota Padang. Di Sumatra Barat, wilayah dengan tingkat penyebaran dan kasus positif Covid-19 tertinggi adalah Kota Padang dibandingkan kabupaten/kota lainnya. Karakteristik wilayah perkotaan yang padat penduduk dan mobilitas penduduk yang tinggi menjadi tantangan tersendiri bagi Kota Padang

¹² Chriss Ansell dan Alison Gash. 2007. "Collaborative Governance in Theory and Practice". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 18: 1-29.

¹³ *Ibid.*, hlm 2.

¹⁴ *Ibid.*, hlm 3.

dalam menghadapi Covid-19. Masyarakat memerlukan bantuan dan kebijakan strategis yang didapat dari berbagai pihak terkait sebagai solusi dalam pencegahan Covid-19.

Masalah yang nyata dari persoalan ini ialah potensi bertambahnya masyarakat miskin dikarenakan masyarakat akan lebih rentan miskin di masa pandemi. Hal ini tentu memerlukan penanganan segera, khususnya di tahun 2020 sebagai tahun pertama Covid-19 memasuki Indonesia agar masalah kebutuhan sosial dasar masyarakat tidak terputus dan tidak terjadi penyakit sosial lainnya. Berbagai program Jaring Pengaman Sosial (JPS) menjadi kewajiban pemerintah agar dapat diluncurkan kepada masyarakat yang membutuhkan, seperti Bantuan Sosial Tunai, bantuan sembako, bantuan Program Keluarga Harapan dan lain sebagainya.¹⁵

Pada tahun 2020, Bank Dunia memperkirakan sekitar seratus dua puluh juta masyarakat dunia akan mengalami kemiskinan akibat pandemi yang saat itu diprediksi akan terus meningkat hingga akhir tahun 2021. Di sisi lain, data dari Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia tahun 2020 menunjukkan terdapat jumlah penduduk miskin yang meningkat di perkotaan maupun pedesaan sepanjang Maret 2020 hingga Maret 2021, yakni sebesar 26,42 juta jiwa menjadi 27,54 juta jiwa (9,78% menjadi 10,14%). Selain itu, BPS Indonesia tahun 2020 juga menyatakan adanya peningkatan persentase penduduk miskin di kabupaten/kota di Sumatra Barat dari tahun 2020 hingga tahun 2021 yaitu dari 6,42% menjadi 6,63%.¹⁶

¹⁵ Dinas Sosial Kota Padang. 2020. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Tahun 2020. Hlm 22.

¹⁶ Badan Pusat Statistik. 2020. Diakses dari <https://sumbar.bps.go.id> pada 19 Oktober 2022 pukul 14.05 WIB.

Tahun 2020 sebagai awal mula menyebarnya Covid-19 menjadi tahun yang sulit, sehingga kecepatan dan kesiapsiagaan seluruh pihak sedang diuji dengan mengedepankan perubahan etos kerja dan pola pikir agar terlepas dari situasi pandemi. Dalam hal ini, efisiensi dan kolaborasi merupakan prioritas bersama sehingga perlu dilakukan konsep yang melibatkan kolaborasi antar pemerintah daerah, instansi dan institusi, maupun *stakeholder* lainnya. Pemerintah Kota Padang beserta para pemangku kepentingan dan masyarakat turut andil dalam percepatan penanganan dampak sosial ekonomi akibat Covid-19, khususnya terkait kemiskinan. Adapun tahapan untuk mencapai hal tersebut diantaranya membuat Surat Keputusan Wali Kota Padang Nomor 158 Tahun 2020 tentang Satuan Tugas Percepatan Penanganan Dampak Sosial Ekonomi akibat *Corona Virus Disease* 2019.¹⁷ Ini diupayakan agar kebutuhan masyarakat tercukupi dan terbantunya masyarakat yang berpenghasilan rendah.

Implementasi program atau kegiatan yang ada di Kota Padang pada tahun 2020 sebagai wujud dari kolaborasi antara BUMN, BUMD, komunitas, paguyuban, pengusaha, hingga masyarakat juga terlihat dari terbantunya masyarakat yang terdampak langsung dari efek pandemi yang menimbulkan adanya daya beli masyarakat berpenghasilan rendah dan karyawan atau pegawai yang dirumahkan terhadap produk pangan strategis, terpenuhinya kebutuhan alat kesehatan khususnya bagi tenaga kesehatan dalam penanganan pandemi Covid-19 sehingga inflasi terkait bahan pangan dan alat kesehatan dimasa pandemi tetap terkendali.¹⁸

¹⁷ Sekretariat TPID Kota Padang. 2020. Data Self Asseesment Pengukuran Kinerja Tim Pengendalian Inflasi Daerah (TPID) Kota Padang Tahun 2020.

¹⁸ Sekretariat TPID Kota Padang., *op.cit.* hlm. 1.

Selain itu, harga pada pulsa data terkendali dengan program pemasangan *wifi* gratis karena masyarakat dominan belajar secara daring. Transaksi elektronik juga sangat intens berdampak terkendalnya inflasi pulsa dan paket data dan protokol kesehatan tetap terjaga.

Dari berbagai bentuk masalah yang timbul akibat Covid-19 di Kota Padang, penulis hanya fokus meneliti mengenai *collaborative governance* yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan akibat pandemi Covid-19 di Kota Padang. Status Kota Padang sebagai daerah dengan jumlah penduduk miskin terbanyak di Sumbar mengharuskan Kota Padang bergerak aktif dengan keterlibatan berbagai pihak untuk terlepas dari situasi pandemi. Hal ini terlihat dari keberhasilan Kota Padang dalam pemulihan ekonomi yang juga didukung dengan jumlah kasus Covid-19 yang telah melandai turun. Kerjasama dalam menanggulangi kemiskinan terlihat dari dibentuknya Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) sebagai wadah yang menaungi seluruh *stakeholder* terkait secara langsung atau tidak langsung dalam penanggulangan kemiskinan baik yang berasal dari pemerintah daerah, instansi vertikal, lembaga sosial kemasyarakatan, dan dunia usaha. Upaya ini bertujuan agar penanggulangan kemiskinan dilakukan dengan terintegrasi, terpadu dan sistematis dengan melibatkan banyak pelaku dari proses perencanaan, pelaksanaan hingga evaluasi pelaksanaan program.¹⁹

Dalam *collaborative governance*, kebutuhan menjalin kolaborasi tampak melalui hubungan yang saling ketergantungan, serta terjalin dari berbagai pihak

¹⁹ Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Kota Padang. 2021. Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP) Daerah Tahun 2020.

atau antar pemangku kepentingan. *Collaborative governance* dapat diartikan berupa suatu proses dengan norma bersama serta interaksi yang saling menguntungkan dari antar aktor *governance* tersebut. Melalui perspektif *collaborative governance*, tujuan-tujuan positif dari masing-masing pihak dapat tercapai. Maka dari itu, dalam menangani persoalan terkait menanggulangi dampak pandemi Covid-19 terhadap masyarakat miskin Kota Padang, pemerintah melangsungkan kerjasama dengan berbagai pihak terkait.

Dalam hal ini Kota Padang dari pihak pemerintah, swasta, serta masyarakat ikut membantu memulihkan ekonomi dengan fungsi dan tugas pokok berdasarkan masing-masing kapasitas yang dimiliki. Orientasi *public servant* yang ada di Kota Padang saat pandemi Covid-19 juga dapat dibarengi dengan kepentingan dengan berbagai pihak dalam koridor yang tepat, namun dengan hasil yang tetap dikembalikan pada masyarakat agar memacu pembangunan fisik ataupun non fisik.

Penelitian mengenai *collaborative governance* dalam menangani masalah akibat pandemi Covid-19 sudah banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu, diantaranya Muhammad Rofi'ud Muta'al, Winarti, dan Joko Suranto²⁰, Vicky Alfitra Perdana, Ahmad Syafiqurrohman, Muhammad Noor Cahyadi Eko Saputro, Nita Aribah Hanif, Muhammad Miftahul Ahsan, dan Rahmawati Husein²¹, Hamjah

²⁰ Muhammad Rofi'ud Muta'al, Winarti, dan Joko Suranto. 2022. *Collaborative Governance* dalam Penanganan Pandemi Covid-19 (Coronavirus Disease 2019) Di Kelurahan Mangkubumen, Kecamatan Banjarsari, Kota Surakarta. *Jurnal Solidaritas*. Vol 6 (1) 1-16.

²¹ Vicky Alfitra Perdana, Ahmad Syafiqurrohman, Muhammad Noor Cahyadi Eko Saputro, Nita Aribah Hanif, Muhammad Miftahul Ahsan, Rahmawati Husein. 2021. *Collaborative Governance* Dalam Penanggulangan Covid-19 Studi Kasus: Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Muhammadiyah Covid-19 *Command Center*. *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*. Vol 6 (2) 247-264.

Bonso dan Irwan²², Aditya Saputra dan Sri Juni Woro Astuti²³, Martina Purwaning Diah, Ike Arni Noventi, dan M. Rizki Pratama²⁴, Nur Cahya²⁵, dan Roni Ekha Putera, Tengku Rika Valentina, Putri Febri Wialdi, dan Nia Audina²⁶.

Dari berbagai penelitian tersebut, penelitian mengenai *collaborative governance* yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan akibat pandemi Covid-19 ternyata belum banyak dilakukan oleh peneliti terdahulu, terutama yang berangkat dari fenomena gerak cepat antar pihak dalam melawan pandemi. Dari beberapa penelitian terdahulu yang telah peneliti sebutkan di atas, peneliti belum menemukan penelitian yang menganalisis upaya kolaborasi antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam menanggulangi masalah kemiskinan sebagai salah satu indikator sasaran peningkatan pertumbuhan ekonomi Kota Padang yang inklusif khususnya di masa pandemi Covid-19. Hal tersebut menjadi kebaharuan dalam penelitian ini. Kontribusi masing-masing penelitian yang telah disebutkan sebelumnya adalah dalam rangka sebagai bahan untuk menyusun *state of the art* yakni terkait dengan kumpulan teori, dan referensi baik yang mendukung atau tidak mendukung penelitian.

²² Hamjah Bonso dan Irwan. *Collaborative Governance* dalam Penanganan Covid-19. 2021. *Jurnal Governance and Politics*. Vol 1 (2) 1-9.

²³ Aditya Saputra dan Sri Juni Woro Astuti. 2022. *Collaborative Governance* dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Kota Surabaya (Studi Kasus di Kelurahan Kandangan). *Jurnal Inovasi Sektor Publik*. Vol 2 (1) 1-15.

²⁴ Martina Purwaning Diah, Ike Arni Noventi, dan M. Rizki Pratama. 2019. Defisiensi *Collaborative Governance* dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia. *Jurnal Publicuho*. Vol 4 (2) 305-314.

²⁵ Nur Cahya. 2020. Proses *Collaborative Governance* dalam Penerapan Uang Elektronik (Unik) di Jalan Tol Kota Makassar. *Skripsi*. Makassar: Universitas Muhammadiyah Makassar.

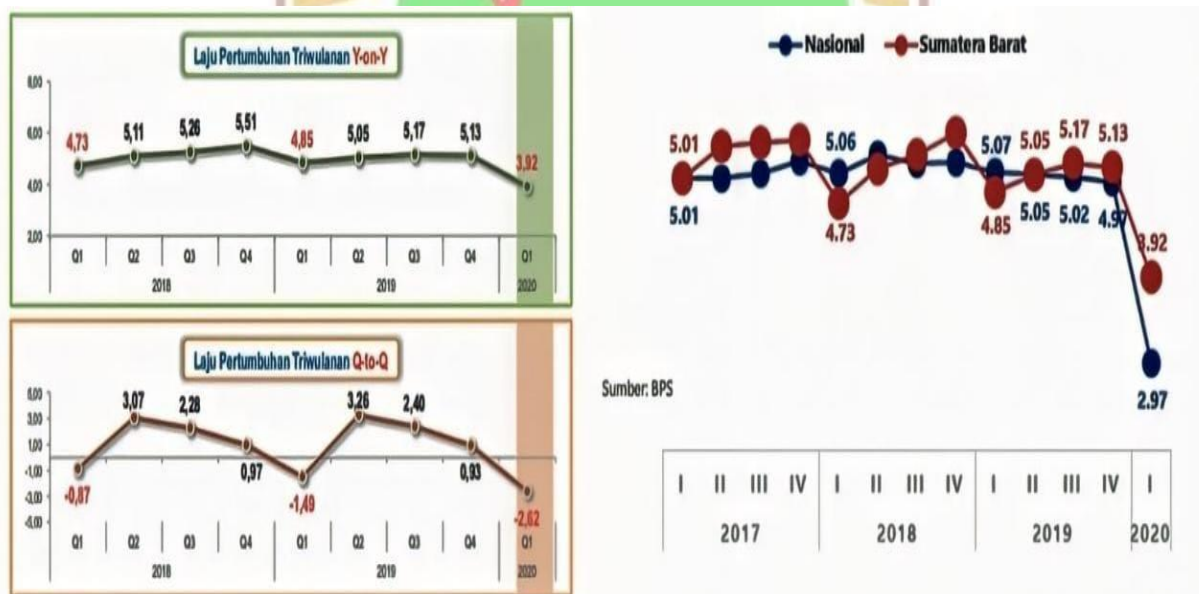
²⁶ Roni Ekha Putera, Tengku Rika Valentina, Putri Febri Wialdi, dan, Nia Audina. 2020. *Collaborative Governance* dalam Penanganan Penyebaran Kasus Corona Virus Disease-19 di Kota Padang. *Prosiding Konferensi Nasional Ilmu Administrasi*. Vol 4 (1) 133-137.

Peneliti melakukan penelitian yang kemudian diberi judul “*Collaborative Governance* dalam Penanggulangan Dampak Covid-19 terhadap Masyarakat Miskin di Kota Padang tahun 2020” berangkat dari adanya potensi kerentanan masyarakat menjadi miskin di masa pandemi yang ditangani segera oleh berbagai pihak. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teori proses kolaborasi menurut Ansell dan Gash untuk menganalisis bagaimana upaya *collaborative governance* yang ada di Kota Padang untuk mengurangi kemiskinan sebagai dampak pandemi Covid-19 yang terjadi di tahun 2020. Sebagaimana dijelaskan terdahulu bahwasanya tahun 2020 merupakan tahun yang sulit sebab awal penyebaran Covid-19 di tahun tersebut menjadikan Kota Padang memerlukan kecepatan dan kesiapsiagaan dari seluruh pihak, tak terkecuali dalam menanggulangi masalah masyarakat miskin.

Maka dari itu, *collaborative governance* dalam persoalan masyarakat miskin di masa pandemi Covid-19 beserta upaya penanggulangannya menjadi penting dalam hubungan yang terjadi antar aktor pemerintah ataupun antar aktor pemerintah dengan non pemerintah. *Collaborative governance* yang harmonis menjadi langkah strategis untuk menciptakan manajemen pemerintahan dengan pengelolaan yang baik, sebab menciptakan hubungan yang dinamis, komplementer, dan sinergis dalam penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu penelitian ini bermaksud menawarkan satu pendekatan yang relatif dalam menjelaskan keterlibatan pemerintah kota, swasta dan masyarakat yakni dalam analisis proses *collaborative governance* yang memiliki empat variabel, diantaranya kondisi awal, kepemimpinan, desain kelembagaan, dan proses kolaboratif.

1.2. Rumusan Masalah

Sebagai dampak dari pandemi Covid-19, ekonomi di Sumatera Barat pada awal masa pandemi pada triwulan satu tahun 2020 mengalami pertumbuhan sebesar 3,92% yang berada diatas pertumbuhan nasional serta pertumbuhan level Sumatera, yang masing-masing mencapai 2,97% dan 3,25%. Pada triwulan ini, tercatat adanya perlambatan dibanding dengan pertumbuhan PDRB triwulan empat di tahun 2019 sejumlah 5,13% yang juga melambat jika dibandingkan dengan triwulan satu tahun 2019 yang mencapai 4,85%.²⁷ Kondisi ini secara umum disebabkan dampak dari wabah Covid-19.



Sumber: Werry Darta Taifur, *Dampak Ekonomi Covid-19 di Kota Padang*

Gambar 1.1. Grafik Pertumbuhan Ekonomi Sumatera Barat Tahun 2017-2020

²⁷ Werry Darta Taifur. 2020. "Dampak Sosial Ekonomi dan Kebijakan Penangan Kasus 19 di Daerah". Diakses di https://isei.or.id/uploader/20200529145933_4191_SUMATERA_BARAT.pdf pada 1 Mei 2022 pukul 13.43 WIB.

Dampak pandemi Covid-19 di Sumatra Barat juga menyebabkan jumlah masyarakat miskin bertambah. Tercatat pada tahun 2020 terdapat penambahan jumlah penduduk miskin mencapai 21,7 ribu orang. Oleh karena itu total masyarakat miskin di Sumatra Barat mengalami penambahan sebesar 364,79 ribu orang. Lebih lanjut, data kajian fiskal regional Sumatra Barat tahun 2020 mengungkapkan bahwa berdasarkan komposisi jumlah penduduk miskin di wilayah perkotaan lebih banyak daripada pedesaan.²⁸ Hal ini menyatakan bahwa penduduk perkotaan lebih terdampak dibandingkan dengan penduduk pedesaan akibat terjadinya pandemi Covid-19.

Masalah kemiskinan di Kota Padang dapat terlihat dari data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Sumbar mengenai jumlah penduduk miskin di Sumbar dari tahun 2019 hingga 2021. Dari data tersebut diketahui jumlah penduduk miskin Kota Padang merupakan jumlah penduduk miskin terbanyak di Sumatra Barat dan sejak tahun 2019 hingga 2021 mengalami kenaikan yang tajam, setidaknya terdapat penambahan 6 ribu jiwa dalam setahun.²⁹ Pada tahun 2019 penduduk miskin di Kota Padang berada di angka 42,44 ribu jiwa, sedangkan tahun 2020 menurun tipis jadi 42,17 ribu jiwa. Akan tetapi, kenaikan terjadi di tahun 2021 dengan jumlah penduduk miskin sebesar 48,44 ribu jiwa.

²⁸ Kanwil Ditjen Perbendaharaan Provinsi Sumatra Barat. Kajian Fiskal Regional Sumatra Barat Tahun 2020. Hlm 4.

²⁹ Haluanpadang.com. "Kota Padang Jadi Daerah dengan Jumlah Penduduk Miskin Terbanyak di Sumbar, Angkanya Naik Tajam". Diakses dari <https://padang.harianhaluan.com/reportase/pr-1062313985/kota-padang-jadi-daerah-dengan-jumlah-penduduk-miskin-terbanyak-di-sumbar-angkanya-naik-tajam> pada 20 Oktober pukul 16.35.

Tabel 1.1. Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Barat (Ribu Jiwa), 2019-2021

Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota di Sumatera Barat (Ribu Jiwa)		
	2019	2020	2021
Kab. Kep. Mentawai	13.22	13.37	14.31
Kab. Pesisir Selatan	36.51	35.46	37.41
Kab. Solok	29.74	29.28	30.36
Kab. Sijunjung	16.65	16.28	16.81
Kab. Tanah Datar	16.20	15.34	15.89
Kab. Padang Pariaman	29.48	28.98	30.41
Kab. Agam	33.10	33.31	34.26
Kab. Lima Puluh Kota	26.64	26.43	28.51
Kab. Pasaman	20.22	20.29	21.57
Kab. Solok Selatan	12.49	12.39	13.41
Kab. Dharmasraya	15.49	15.70	17.60
Kab. Pasaman Barat	31.53	31.64	34.97
Kota Padang	42.44	42.17	48.44
Kota Solok	2.29	1.99	2.31
Kota Sawahlunto	1.35	1.36	1.52
Kota Padang Panjang	3.00	2.84	3.28
Kota Bukittinggi	6.00	6.01	6.98
Kota Payakumbuh	7.68	7.74	8.66
Kota Pariaman	4.20	3.66	3.99
Provinsi Sumbar	348.22	344.23	370.63

Sumber: padangkota.bps.go.id

Tahun 2020 menjadi tahun Kota Padang melakukan revisi target angka kemiskinan mencapai 6,4%. Upaya revisi Kota Padang pada tahun 2020 tersebut diyakini Wali Kota Padang Hendri Septa yang menyatakan adanya kolaborasi yang baik antara pemerintah, masyarakat, dan swasta sebagai faktor utama meraih pencapaian target tersebut, seperti yang dingkapkan oleh Hendri Septa yang mengatakan:³⁰

³⁰ Kumparan.com. “Angka Kemiskinan di Padang Turun dalam Kondisi Pandemi, Ini Sebabnya”. Diakses dari <https://kumparan.com/langkanid/angka-kemiskinan-di-padang-turun-dalam-kondisi-pandemi-ini-sebabnya-1wvoiHMOi5k/full> pada 10 Oktober 2022 pukul 19.09 WIB.

“...Terdapat pengaruh dari banyaknya bantuan langsung tunai dan bantuan sembako diberikan kepada masyarakat serta tingginya sikap kegotongroyongan warga Kota Padang...”

Di sisi lain, angka pengangguran Kota Padang di awal masa pandemi diketahui jauh meningkat. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Padang Medi Iswandi menyatakan kenaikan angka pengangguran akan berimbas pada angka kemiskinan sebab pengangguran tidak memiliki pendapatan setiap harinya. Dalam membaca situasi ini, Medi Iswandi memiliki anggapan bahwa upaya Kota Padang dalam menekan angka kemiskinan dilakukan melalui sikap kegotongroyongan warga Kota Padang yang cukup tinggi. Menurut Medi Iswandi, rasa kesetiakawanan dinilai cukup kental di Padang sehingga para pengangguran tidak dibiarkan begitu saja menganggur tanpa memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Dalam hal ini, Medi Iswandi menyampaikan:³¹

“...Walau mereka menganggur, akan tetapi bahan pokok mereka tetap tersedia setiap hari, karena mereka dibantu oleh badan zakat dan lainnya. Semuanya itu terbantu dengan kehadiran amil zakat maupun infak dan sedekah warga. Itu sebabnya Kota Padang ditetapkan sebagai Kota Dermawan kemarin ini...”

Peran kepemimpinan, komitmen, kelembagaan, perencanaan serta sumber daya terdapat pada upaya membantu masyarakat miskin akibat pandemi Covid-19 di Kota Padang. Hal tersebut mencirikan suatu praktek kolaboratif, dimana aktivitas dari pemerintahan yang saling bekerja sama atau bersifat kolaboratif dapat ditemukan dalam upaya membantu masyarakat miskin akibat pandemi Covid-19 di Kota Padang tersebut. Sebagai wujud upaya pemulihan ekonomi di lingkup

³¹ Padang.go.id. “Di Padang Pengangguran Meningkat, Kemiskinan Menurun”. Diakses dari <https://padang.go.id/di-padang-pengangguran-meningkat-kemiskinan-menurun> pada 10 Oktober 2022 pukul 21.17 WIB.

pemerintah dalam upaya memutus mata rantai Covid-19, Kota Padang mengupayakan produk legitimasi dan pemerataan vaksinasi secara massif dan cepat. Hal tersebut disadari Kota Padang sebagai aspek yang diperlukan untuk dilakukan agar nantinya dapat mendorong pemulihan ekonomi sehingga kerentanan masyarakat miskin dapat ditekan.

1. Peran Pemerintah Kota Padang

Pemerintah Kota Padang mulai berupaya memberikan bantuan kepada para pelaku UMKM yang terdampak Covid-19 saat *new normal* akan diberlakukan. Bantuan tersebut berupa modal usaha, penguatan Sumber Daya Manusia (SDM), hingga berbagai fasilitas yang diperlukan pelaku UMKM. Khusus untuk UMKM, terdapat kerjasama antara instansi bagian perekonomian dengan dinas UMKM Pemerintah Kota Padang.³² Kolaborasi ini juga menyertakan BUMN dalam merumuskan bantuan yang tepat untuk memulihkan perekonomian Kota Padang khususnya untuk pelaku usaha UMKM yang berkembang di Kota Padang dalam jumlah yang besar.

Upaya meminimalisir dampak pandemi Covid-19 juga dilakukan oleh Pemerintah Kota Padang di bidang ekonomi melalui penyaluran zakat, sedekah, dan infaq untuk dapat kembali menghidupkan UMKM. Upaya ini juga dilakukan lewat Koperasi Simpan Pinjam Pembiayaan Syariah (KSPPS), serta bekerja sama dengan berbagai lembaga *charity* untuk membantu kendala dana pinjaman yang

³² Donna Ikranova Febrina. 2020. UMKM di Kota Padang Dihempas Covid-19: Antara Dilema dan Harapan. *Jurnal Public Administration, Buisness and Rural Development Planning*. Vol 2 (1) 28-37.

dialami UMKM, seperti Aksi Cepat Tanggap (ACT) Sumbar, Rumah Zakat, Dompot Dhuafa dan Baznas Kota Padang.

Lebih lanjut, program yang dilakukan dalam menanggulangi dampak pandemi Covid-19 terhadap masyarakat miskin juga dijumpai dari adanya Program Keluarga Harapan (PKH), program sembako, serta Bantuan Sosial Tunai (BST). Bantuan dari pemerintah ini berfokus pada pemenuhan kebutuhan pokok dan pangan keluarga. Berbagai bentuk kolaborasi dalam percepatan penanganan dampak sosial ekonomi akibat Covid-19 juga terdapat melalui kerjasama penyaluran program sembako, BLT kepada masyarakat terdampak langsung Covid-19, serta alat-alat kesehatan dengan 67 perusahaan, Baznas, masyarakat, dan lembaga amal lainnya.³³ Setiap kantor camat, lurah dan beberapa masjid di Kota Padang terpasang jaringan internet dan perangkat *wifi* untuk masyarakat pelajar dan pemanfaat jual beli *online* pada masyarakat sekitar tempat *hot spot* tersebut, sehingga beban belanja yang meningkat untuk pembiayaan kuota internet dapat terbantu.

2. Peran Pihak Perusahaan

Sumbangan kolaborasi pihak perusahaan dalam upaya ini dapat terlihat dari bantuan berbagai sektor swasta yang disalurkan melalui Pemerintah Kota Padang. Bantuan perekonomian untuk masyarakat yang terdampak secara ekonomi akibat Covid-19 beserta himbauan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) saat masih diberlakukan terus mengalir dan berdatangan. Berbagai

³³ *Ibid.*

perusahaan dan yayasan datang memberikan dukungan dengan program *Corporate Social Responsibility* (CSR) nya.

Adapun beberapa perusahaan dan yayasan yang dimaksud ialah Pegadaian (Persero) Area Padang, PT Padang Raya Cakrawala (Apical Group), PT Wilmar Nabati Indonesia, PT Gunung Nago Group, PT Menara Agung, PT Wira Inno Mas, serta Yayasan Dar El-Iman dengan kontribusinya lewat wakaf produktif. Selain itu, PT Incasi Raya Group, CV Hayati, Jasa Raharja, PT Padang Raya Cakrawala, hingga Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Sumbar ikut berkontribusi memberikan bantuan dengan memberikan sebanyak 1.400 paket beras dengan per paketnya sebanyak 10 kg.³⁴ Bantuan sembako yang diberikan masing-masing perusahaan diserahkan pada Pemerintah Kota Padang agar dapat disalurkan pada para keluarga miskin di Kota Padang yang benar-benar membutuhkan bantuan tersebut.

3. Peran Masyarakat

Peran masyarakat dalam dalam penanggulangan kemiskinan akibat pandemi Covid-19 di Kota Padang juga dijumpai dari berbagai tokoh masyarakat yang ikut turun tangan memberikan bantuan melalui Pemerintah Kota Padang, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), serta Dinas Sosial Kota Padang yang akan menyerahkan bantuan tersebut langsung ke masyarakat yang membutuhkan. Pada tahun 2020, tercatat beberapa pihak tersebut diantaranya Persatuan Padusi Agam yang memberikan bantuan berupa makanan mili/sarden

³⁴ Mjnews.id. 2021. "Pemko Padang Bantu Beras untuk 66 Ribu KK Miskin". Diakses di <https://www.mjnews.id/2021/07/pemko-padang-bantu-beras-untuk-66-ribu-kk-miskin.html> pada 24 Mei 2022 pukul 11.55 WIB.

500 kaleng, Komunitas Basiba Sumbar yang memberikan bantuan sembako 130 paket (75 paket diserahkan melalui Pemerintah Kota Padang, dan 55 paket dibagikan langsung), H. Alex Dt. Tumenggung yang memberikan bantuan sembako sebanyak 600 paket, Ikatan Keluarga Alumni Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan (IKAPTK) dengan bantuan sembako untuk *cleaning service* beserta penyerahan paket sembako untuk dibagikan langsung kepada masyarakat sebanyak 50 paket, Himpunan Tjinta Teman (HTT) Padang dengan bantuan beras 5 kilogram sebanyak 5 kantong beserta mie instan 50 dus, dan berbagai bantuan lainnya.³⁵

Peran Rukun Tetangga (RT) dan Rukun Warga (RW) Kota Padang sebagai agen perubahan (*agent of change*) di tengah masyarakat juga diharapkan dapat mendorong perubahan di masyarakat masing-masing wilayah. Upaya ini dapat menjadi langkah dalam mencegah kerentanan masyarakat miskin yang dapat ditekan. RT dan RW tersebut turut mendapatkan bantuan dana dan biaya operasional per bulannya dari Pemerintah Kota Padang lewat acara penyerahan dana RT/RW Triwulan per Kecamatan. Dalam hal ini, dapat tergambar bahwa ekonomi dapat kembali bangkit dari kolaborasi yang baik antara pemerintah kota dan masyarakat yang saling bergandengan tangan. Salah satunya dengan cara mendistribusikan bantuan kepada masyarakat yang terganggu akibat pandemi Covid-19, termasuk di bidang ekonomi.

Walaupun penanggulangan jumlah masyarakat miskin di tahun 2020 telah digiatkan, berbagai gangguan dalam perekonomian Kota Padang dapat berimbas

³⁵ Bagian Perekonomian dan SDA Walikota Padang. Rekapitulasi Bantuan CSR untuk Pencegahan Covid-19 dari BUMN/BUMD/Komunitas/Paguyuban/Pengusaha/Masyarakat, dll Per Tahun 2020.

pada peluang ancaman naiknya angka kemiskinan. Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) menjelaskan terdapat sebanyak 383.484 jiwa warga miskin di Kota Padang.³⁶ Hal tersebut mengindikasikan bahwasanya terdapat 38 persen warga di Kota Padang yang mengaku miskin. Temuan tersebut sangat kontras dengan data dari BPS yang menjelaskan kemiskinan turun di Kota Padang sebesar 4,40 persen. Maka dari itu, Walikota Padang Hendri Septa menjelaskan DTKS akan menjadi pedoman dalam mempersiapkan program penanggulangan kemiskinan. Sinergi program pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dapat dilakukan melalui data DTKS.³⁷

Berdasarkan data yang telah peneliti jabarkan sebelumnya, maka peneliti berasumsi bahwa kolaborasi yang terwujud antar pihak pemerintah Kota Padang, swasta, dan masyarakat memadukan berbagai perbedaan yang ada dalam prioritas program hingga pendanaan, sehingga terdapat tujuan yang sama dalam memandang persoalan masyarakat miskin di masa pandemi Covid-19 beserta upaya penanggulangannya. Maka dari itu, peneliti berasumsi bahwa terdapat kolaborasi antar pihak pemerintah, swasta, dan masyarakat dalam mengupayakan bantuan terhadap masyarakat miskin di Kota Padang Tahun 2020 berdasarkan proses kolaboratif yang ada.

Namun perlu dilakukan penelitian yang lebih mendalam lagi tentang kesesuaian program *collaborative governance* dengan proses dan sasaran yang

³⁶ Padek.jawapos.com. "Kemiskinan di Kota Padang Turun, Budi Syahril Tanyakan Klaim Hendri Septa". Diakses dari <https://padek.jawapos.com/sumbar/padang/17/11/2021/kemiskinan-di-kota-padang-turun-budi-syahril-tanyakan-klaim-hendri-septa/> pada 20 Oktober pukul 17.29 WIB.

³⁷ Kumparan.com. "Angka Kemiskinan di Padang Turun dalam Kondisi Pandemi, Ini Sebabnya", *loc.cit.*

tepat di masa pandemi Covid-19 ini. Situasi pandemi menjadi masa yang sulit dalam pengambilan keputusan yang akan berdampak besar dan harus dilakukan dengan cepat. Membahas *collaborative governance* dalam penanggulangan kemiskinan di masa pandemi Covid-19 di Kota Padang merupakan hal yang penting sebab penanggulangan kemiskinan tersebut melibatkan berbagai pihak yang mempunyai peran dan tugas yang berbeda-beda. Dalam hal ini, instansi yang memiliki kedudukan sebagai lembaga teknis mempunyai tupoksi yang berbeda dengan instansi yang berkedudukan sebagai unsur pelaksana.

Adapun prioritas capaian program antara pihak satu dengan yang lain turut berbeda. Kolaborasi yang terwujud antar pihak tersebut mampu memadukan berbagai perbedaan yang ada dalam prioritas program, sumber daya, ego sektoral, pendanaan, sehingga terdapat tujuan yang salam dalam memandang persoalan masyarakat miskin di masa pandemi Covid-19 beserta upaya penanggulangannya. Cara pandang yang berbeda dari pemerintah maupun non pemerintah terkait kemiskinan akan menghasilkan kompleksitas masalah yang juga berbeda.

Berdasarkan asumsi yang telah peneliti paparkan di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana *collaborative governance* dalam penanggulangan dampak Covid-19 terhadap masyarakat miskin di Kota Padang tahun 2020?”

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis *collaborative*

governance dalam penanggulangan dampak Covid-19 terhadap masyarakat miskin di Kota Padang tahun 2020.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi peneliti lain dalam memahami bentuk *collaborative governance* serta dapat memberikan kontribusi untuk menjelaskan fenomena tersebut.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi seluruh pihak yang terkait khususnya pengambil kebijakan *government* serta pemangku kepentingan di ranah *collaborative governance* sehingga mampu mencapai tujuan yang diinginkan.

