

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Suatu Negara memiliki kewajiban dalam menjamin kesejahteraan sosial agar seluruh kalangan masyarakatnya untuk dapat merasakan kesosial secara adil dan merata. Kementerian Dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil merilis data penduduk Indonesia Semester I 2020. Berdasarkan Data Kependudukan Semester I 2020, jumlah total penduduk Indonesia per 30 Juni 2020 sebanyak 268.583.016 jiwa yang menduduki peringkat ke-4 di dunia. Tentunya hal ini tidak terlepas dari kemiskinan yang menjadi salah satu permasalahan makro saat ini dengan melihat persentase penduduk miskin yang mengalami peningkatan sebesar 0,56 persen dari tahun 2019 terhadap maret 2020 menjadi sebesar 9,78 persen. Data lain menunjukkan persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada September 2019 sebesar 6,56 persen, meningkat menjadi 7,38 persen pada maret 2020. Kemiskinan sendiri merupakan salah satu persoalan utama yang dialami negara berkembang hingga saat ini belum mendapatkan solusi aktif dalam mengentaskan problematika tersebut. Kegagalan mengatasi persoalan kemiskinan akan dapat memberikan implikasi negatif terkait munculnya berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik di tengah – tengah masyarakat.

Kemiskinan secara garis besar besar dapat dibedakan menjadi dua kelompok berdasarkan tingkat pendapatan, yaitu kemiskinan relative dan kemiskinan absolut. Kemiskinan relatif merupakan persentase dari pendapatan

nasional yang diterima oleh penduduk tertentu. Sedangkan, kemiskinan absolut merupakan kondisi dimana tingkat pendapatan suatu individu tidak dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya (Roxelana, 2018). Melihat tingkat kemiskinan yang begitu tinggi dan terus mengalami peningkatan, pemerintah memiliki kewajiban dalam menciptakan kesejahteraan dalam lingkungan masyarakatnya yang dinyatakan dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin dimana orang yang sama sekali tidak memiliki sumber pendapatan dan mata pencaharian akan tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan keluarga.

Berbicara mengenai kebijakan kesejahteraan sosial, terdapat beberapa masalah sosial yang menjadi isu penting dalam masyarakat yang membutuhkan penanggulangan, salah satunya yaitu persoalan memberikan kelayakan atau layanan bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial. Dasar kelengkapan terdapat dari kunci keberhasilan kebijakan publik yang terletak pada kinerja fungsi manajemen yang ditentukan dari sinkronisasi dan sinergi elemennya. Hal ini didukung empat tahapan elemen fungsi manajemen yaitu penyusunan rencana kebijakan, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan dan evaluasi kebijakan (Septiana, 2014). Keempat tahapan tersebut merupakan bagian yang memiliki keterkaitan, saling berkorelasi dan masing – masing memberikan *feedback* serta masukan kepada tahapan kebijakan yang lain, utamanya adalah muatan jaminan sosial. Dasar hukum dalam akses jaminan sosial tertuang dalam Undang – Undang Dasar 1945 dalam pasal 28 huruf h menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial yang

memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.

Dasar hukum lain mengenai jaminan sosial terdapat dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1998 Tentang Kesejahteraan Lanjut Usia pasal 1 ayat 1, menjelaskan bahwa kesejahteraan adalah suatu tata kehidupan sosial baik material maupun spiritual yang dilengkapi oleh rasa keselamatan, lahir batin yang memungkinkan bagi setiap warga negara untuk mengadakan pemenuhan kebutuhan jasmani, rohani dan sosial yang sebaik – baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak dan kewajiban asasi manusia sesuai dengan Pancasila. Alasan lain adanya peningkatan kemiskinan pada penduduk perkotaan dipengaruhi oleh terjadinya urbanisasi dalam skala besar yaitu kecenderungan jumlah penduduk yang lebih memilih tinggal di wilayah perkotaan guna meningkatkan taraf hidupnya membuat lonjakan penduduk yang menduduki wilayah perkotaan menjadi lebih banyak karena saudara, keluarga dan teman – teman tidak banyak lagi yang berada di desa. Hal ini yang mendukung sebab terjadinya kesenjangan dalam hidup utamanya individu tidak potensial karena keterbatasan urusan pemenuhan kebutuhan pokok pribadi.

Upaya Pemerintah Kota Surabaya bersama Dinas Sosial Kota Surabaya dalam menanggulangi kemiskinan menjadi prioritas utama yang perlu diterapkan dalam pelaksanaan program pembangunan. Terkorelasi dari hal tersebut, terdapat suatu kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup para lanjut usia, disabilitas dan fakir miskin di Surabaya melalui Program Pemberian Permakanan yang pelaksanaannya berpedoman pada Pasal 4 Peraturan Walikota

Surabaya Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pemberian Permakanan di Kota Surabaya. Program pemberian permakanan merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar berupa pangan bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan terlantar di kota Surabaya agar memperoleh kehidupan yang layak, maka dipandang perlu untuk melaksanakan pemberian permakanan di kota Surabaya. Selain itu, program pemberian makanan merupakan satu – satunya program di Indonesia yang hanya berada dan terimplementasi di Kota Surabaya. Program Pemberian Permakanan memiliki keutamaan dalam memberikan pelayanan terhadap penyandang masalah kesejahteraan sosial dengan memberikan bantuan pangan terhadap kelompok PMKS dimana data tersebut diperoleh dari *database* Dinas Sosial dan Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Surabaya. Terobosan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya melalui Program Permakanan memiliki sasaran tiga sasaran utama dengan melihat kelompok PMKS yaitu lansia terlantar, anak yatim dan penyandang disabilitas (Yoseph, 2020).

Berikut adalah data yang dapat menunjukkan kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya. Data dibawah diperoleh melalui lembaga instansi pemerintahan yang bertanggung jawab atas jalannya program permakanan yang sedang berjalan.

**Tabel 1.1 Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial  
Provinsi Jawa Timur per Oktober 2019**

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Anak Terlantar</b>	<b>Anak Korban Kekerasasn</b>	<b>Anak Disabilitas</b>	<b>Anak Jalanan</b>	<b>Lansia</b>
<b>Kabupaten</b>					
Pacitan	-	2	992	-	1499
Ponorogo	983	-	1370	52	8515
Trenggalek	19633	38	673	16	3868
Tulungagung	323	2	754	6	1918

Blitar	143	19	1623	94	656
Kediri	435	4	1448	75	2668
Malang	4788	29	453	210	4541
Lumajang	147	125	1204	15	1811
Jember	385	43	1209	-	1820
Banyuwangi	81	7	1638	10	732
Bondowoso	-	16	109	10	50
Situbondo	1821	-	587	21	9246
Probolinggo	1402	25	1570	317	6961
Pasuruan	192	7	1058	173	2592
Sidoarjo	243	-	-	145	1292
Mojokerto	5301	30	847	102	7761
Jombang	94	-	463	16	-
Nganjuk	3111	13	305	105	4058
Madiun	402	5	451	41	3216
Magetan	5497	16	900	38	5695
Ngawi	8849	4	481	8	45921
Bojonegoro	39	19	1515	31	4880
Tuban	685	23	881	31	7374
Lamongan	3108	12	232	26	3188
Gresik	46360	13	498	112	16422
Bangkalan	61	-	525	1	644
Sampang	6777	3	-	-	421
Pamekasan	-	5	91	-	-
Sumenep	498	-	272	19	6714
<b>Kota</b>					
Kediri	59	11	153	18	400
Blitar	237	2	90	15	348
Malang	2	3	544	108	166
Probolinggo	284	24	-	-	261
Pasuruan	27	-	34	28	619
Mojokerto	120	-	50	6	1446
Madiun	282	1	157	3	814
Surabaya	6349	-	242	59	15354
Batu	-	-	10	-	-
<b>Jawa Timur</b>	<b>118718</b>	<b>511</b>	<b>23429</b>	<b>1911</b>	<b>173871</b>

Sumber : Dinas Sosial Provinsi Jawa Timur 2019

Berdasarkan data dari tabel yang telah disajikan diatas menunjukkan bahwa jumlah kelompok penyandang masalah kesejahteraan pada tahun 2019 yang telah terdaftar di *database* khususnya di wilayah Jawa Timur mencapai 318.440 secara keseluruhan. Angka tersebut terlihat menarik pada wilayah Kota Surabaya dengan jumlah 22.004 yang memiliki kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial yang cukup tinggi diantara daerah lainnya, setelah wilayah Kabupaten Gresik dengan jumlah 63.405 warga yang memiliki rentan permasalahan terhadap

kesejahteraan sosial mereka. Diatas tingginya angka penyandang masalah kesejahteraan sosial di Kota Surabaya tersebut Pemerintah Provinsi melalui Dinas Sosial mendapatkan pandangan penting dan menjadikan hal ini sebagai prioritas bagi pemerintah dalam urusan kebijakan yang diimplementasikan bersifat proaktif kepada masyarakat dan memberikan *public trust* terhadap kinerja pemerintah. Melihat hal tersebut tentunya memberikan pekerjaan yang berat bagi pemerintah Kota Surabaya dalam mengentaskan permasalahan yang terjadi.

Melalui program permakanan yang diimplementasikan diharapkan mampu memberikan solusi aktif terkait menurunkan jumlah kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial yang ada. Berbicara mengenai program permakanan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur menempatkan persoalan tersebut dalam program yang harus mendapat perhatian lebih. Adanya data penyandang masalah kesejahteraan sosial tersebut didukung oleh data penerima manfaat program permakanan pada tabel di bawah ini, sebagai berikut :

**Tabel 1.2**  
**Data Penerima Manfaat Program Permakanan Per Kecamatan**  
**Tahun 2019 - 2021**

No.	Kecamatan	Jumlah Penerima Manfaat		
		2019	2020	2021
1.	Asemrowo	566	590	591
2.	Benowo	628	642	608
3.	Bubutan	1288	1275	1281
4.	Bulak	719	746	686
5.	Dukuh Pakis	399	403	383
6.	Gayungan	340	353	327
7.	Genteng	1044	1051	1051
8.	Gubeng	881	950	941
9.	Gunung Anyar	507	507	508
10.	Jambangan	547	565	556
11.	Karang Pilang	430	435	411
12.	Kenjeran	1141	1106	1145
13.	Krembangan	1200	1183	1144

14.	Lakarsantri	1003	1011	980
15.	Mulyorejo	692	724	718
16.	Rungkut	871	904	908
17.	Sambikerep	433	435	468
18.	Sawahan	1780	1848	1767
19.	Semampir	1864	1779	1852
20.	Simokerto	1560	1571	1463
21.	Sukolilo	910	931	899
22.	Sukomanunggal	800	808	776
23.	Tambaksari	2232	2138	2089
24.	Tandes	950	978	925
25.	Tegalsari	1263	1261	1272
26.	Tenggilis Mejoyo	678	664	652
27.	Wiyung	717	733	714
28.	Wonocolo	703	680	682
29.	Wonokromo	1731	1721	1685
Total		29528	29667	29312

Sumber Dinas Sosial Kota Surabaya 2021

Dari data di atas, dapat dilihat bahwa kecamatan dengan penerima manfaat program permakanan paling banyak secara konsisten dari tahun 2019 - 2021 terdapat pada Kecamatan Tambaksari dengan jumlah sebanyak 6.459 jiwa. Sedangkan pada Kecamatan Gayungan memiliki penerima program paling sedikit dengan jumlah 1.020 jiwa. Terdapatnya ketimpangan dari penerima masing – masing kecamatan hal ini disebabkan oleh rentannya suatu wilayah yang dikarenakan terdapat persebaran penduduk yang memiliki masalah sosial terlalu besar dan pemenuhan kebutuhan mandiri tidak tercukupi. Dalam proses pelaksanaannya program pemberian permakanan mempunyai suatu syarat yang harus dibutuhkan melalui kesesuaian data penduduk yang berhak memperoleh bantuan. Kriteria merupakan salah satu cara yang digunakan oleh pemerintah untuk menetapkan penerima program untuk dapat melakukan proses seleksi yang tepat pada sasaran terdampak (Vibriyanti, 2018). Dengan adanya kriteria penerima manfaat yang telah diusulkan oleh pihak terkait dan telah mendapatkan verifikasi ataupun validasi di lapangan yang merujuk pada kriteria indikator kemiskinan hal

ini dapat mempermudah dalam menentukan penerima yang memiliki kelayakan untuk mendapatkan bantuan program permakanan.

Pada Kecamatan Tambaksari yang memiliki penerima manfaat program paling banyak terdapat 8 kelurahan yang berada dalam 1 wilayah tersebut antara lain : Dukuh Setro, Gading, Kapas Madya, Pacar Kembang, Pacar Keling, Ploso, Rangkah dan Tambaksari. Melihat persebaran kelurahan pada Kecamatan Tambaksari tabel dibawah memberikan data penerima manfaat program permakanan di masing – masing kelurahan sebagai berikut :

**Tabel 1.3**  
**Data Penerima Manfaat Program Permakanan per Kelurahan di Kecamatan Tambaksari 2019**

No.	Kelurahan	Jumlah Penerima Manfaat		
		2019	2020	2021
1.	Pacar Kembang	261	271	251
2.	Rangkah	208	208	199
3.	Pacar Keling	217	205	190
4.	Gading	301	311	292
5.	Dukuh Setro	83	77	82
6.	Kapas Madya	371	373	347
7.	Ploso	422	321	293
8.	Tambaksari	369	372	435
Total		2232	2061	2089

Sumber: Dinas Sosial Kota Surabaya 2019

Berdasarkan tabel data diatas, data tersebut merupakan persebaran penerima manfaat program permakanan yang berada pada Kecamatan Tambaksari dimana terdapat 8 kelurahan dalam wilayah tersebut dengan masing – masing penerima sebagai berikut : sebaran penerima manfaat melalui tabel diatas pada tahun 2019 penerima program permakanan tertinggi berada pada kelurahan ploso dengan jumlah 422 orang sedangkan tertinggi berikutnya pada kelurahan kapas madya dengan penerima sebanyak 371 orang. Pada penerima manfaat program paling rendah terdapat dalam kelurahan gading dengan jumlah penerima sebanyak 83

orang. Kemudian pada sebaran penerima manfaat program permakanaan pada tahun 2020 tertinggi berada pada kelurahan kapas madya dengan jumlah penerima sebanyak 373 orang sedangkan tertinggi berikutnya pada kelurahan tambaksari, untuk penerima manfaat terendah tetap berada di kelurahan gading dengan 77 orang. Terakhir pada sebaran penerima manfaat di tahun 2021 tertinggi berada pada kelurahan tambaksari dengan jumlah 435 orang penerima manfaat program, disusul pada penerima tertinggi kedua yaitu kelurahan kapas madya dengan penerima sebanyak 347 orang. Pada penerima manfaat terendah berada pada kelurahan gading dengan jumlah 82 orang. Melihat hal tersebut kelurahan kapas madya memiliki penerima manfaat paling konsisten dan dinamis dibanding penerima manfaat pada kelurahan lainnya yang secara signifikan mengalami naik dan turun pada penerima manfaat program permakanaan.

Dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya ditemukan fakta bahwa Dinas Sosial sebagai Instansi yang memiliki tanggung jawab terhadap implementasi program permakanaan yang berjalan dari tahun 2012 ini masih ditemukan tidak sesuainya target sasaran program dan kriteria penerima tidak sesuai dengan indikator kemiskinan yang digunakan (Faried & Suprawi, 2019). Selain itu, terjadinya tumpang tindih dan kerancuan tugas, pokok dan fungsi antara pihak kelurahan dengan satuan tugas. Seperti halnya, perbedaan persepsi yang terjadi terkait satuan tugas dengan kelurahan.

Dari uraian latar belakang permasalahan di atas, penelitian ini sangat menarik untuk diteliti karena terkait program permakanaan khususnya pada Kecamatan Tambaksari Kelurahan Kapas Madya yang memiliki jumlah tertinggi

penerima program permakanan tentunya mempunyai permasalahan rentan terdampak terhadap kebutuhan mendasar bagi individu yang berada di wilayah tersebut. Dalam upaya mengentaskan kemiskinan melalui bantuan yang diberikan kepada kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial berupa bantuan makanan yang dibagikan setiap harinya sebagai satu langkah solutif yang menjadi harapan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan meringankan kebutuhan pangan PMKS. Oleh karena itu, peneliti ingin mengetahui evaluasi dampak perubahan sebelum dan sesudah yang dihasilkan dari adanya program permakanan tersebut ditinjau dari aspek ekonomi dan sosial.

Adanya penelitian terdahulu yang menjadi bahan rujukan peneliti yaitu milik Gilang Ramadhan dengan judul Evaluasi Pelaksanaan Program Pemberian Permakanan di Kelurahan Krembangan Utara Kecamatan Pabean Cantian Kota Surabaya. Penelitian yang dilakukan oleh Gilang Ramadhan tersebut membahas topik yang hampir sama yaitu program permakanan namun memiliki lokus yang berbeda yaitu di Kelurahan Krembangan Utara Kecamatan Pabean Cantian. Selain itu, dalam penelitian tersebut tidak terdapat pembahasan terkait evaluasi dampak dari adanya program permakanan. Dalam penelitian tersebut pelaksanaan program permakanan menggunakan evaluasi pelaksanaan program terkait kesesuaiannya dengan Pasal 4 Peraturan Walikota No. 19 tahun 2016 dan ukuran dari pelaksanaan program dengan melihat tujuh aspek efektivitas program pemberian permakanan yaitu akses, cakupan, frekuensi, bias (menyimpang), ketepatan layanan (waktu), Akuntabilitas, kesesuaian program dengan kebutuhan. Hasil penelitian tersebut yaitu menunjukkan bahwa pelaksanaan program distribusi pangan dilakukan oleh

Dinas Sosial dan di Krembangan Utara telah sesuai dengan ketentuan dan untuk pengukuran efektifitas program distribusi pangan telah dilakukan sesuai seperti yang diharapkan. Namun pendataan terkait penambahan kuota masyarakat tampak kurang sesuai dengan masyarakat miskin dan kriteria keluarga (Ramadhan, 2018).

Berbeda dengan penelitian terdahulu yang terdapat di atas, pada penelitian ini berfokus pada evaluasi dampak perubahan sebelum dan sesudah dari adanya program permakanan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Surabaya bersama Dinas Sosial dalam upaya mengentaskan kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial ditinjau dari aspek ekonomi dan sosial. Dengan dilakukannya evaluasi dampak dari sebuah produk kebijakan dalam hal ini program permakanan, maka dapat memberikan gambaran apakah dampak yang dihasilkan telah mencapai tujuan dan untuk mengukur besar manfaat yang diperoleh setelah adanya program kebijakan tersebut. Dalam penelitian ini menggunakan teori dari Finsterbusch dan Motz yang membagi evaluasi menjadi empat jenis yaitu *Single Programme After Only* (Program tunggal setelah dilaksanakan), *Single Programme Before After* (Program tunggal sebelum dan sesudah dilaksanakan), *Comparative After Only* (Perbandingan dua kelompok sesudah program), *Comparative Before After* (Perbandingan dua kelompok sebelum dan sesudah program dilaksanakan) (Wibawa, 1994). Dari keempat jenis evaluasi tersebut, peneliti menggunakan evaluasi *Single Programme before – after*, yaitu melihat gambaran perubahan yang terjadi pada kelompok sasaran sebelum dan sesudah pelaksanaan program permakanan di Kelurahan Kapas Madya Kecamatan Tambaksari.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas, sehingga rumusan masalah penelitian yang sedang diteliti yaitu bagaimana perubahan kehidupan penerima manfaat sebelum dan sesudah adanya program permakanan di Kelurahan Kapas Madya Kecamatan Tambaksari ditinjau dari aspek ekonomi dan sosial yang berada di Kota Surabaya?

## **1.3 Tujuan**

Tujuan dari penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menjawab rumusan masalah yaitu memberikan gambaran perubahan kehidupan penerima manfaat sebelum dan sesudah adanya program permakanan di Kelurahan Kapas Madya Kecamatan Tambaksari ditinjau dari aspek ekonomi dan sosial yang berada di Kota Surabaya.

## **1.4 Manfaat**

### **1. Bagi Peneliti**

Penelitian ini diharapkan dapat menjadikan manfaat bagi peneliti dalam mengkaji pengetahuan atau teori yang diperoleh dibangku perkuliahan program studi Ilmu Administrasi Publik serta sebagai bahan pembelajaran dalam melakukan analisis kebutuhan serta kelayakan program pemerintah.

### **2. Bagi Dinas Sosial Kota Surabaya**

Harapan dari hasil penelitian ini mampu memberikan sumbangan pemikiran dan saran bagi Dinas Sosial Kota Surabaya dan Kelurahan Kapas Madya yang berada di Kecamatan Tambaksari sebagai bahan pertimbangan dalam

implementasi program permukiman bagi kelompok penyandang masalah kesejahteraan sosial.

### 3. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Sebagai bahan studi perbandingan bagi mahasiswa yang sedang melakukan kajian mengenai topik Evaluasi Dampak Program Permukiman di Kelurahan Kapas Madya Kecamatan Tambaksari Kota Surabaya begitu juga sebagai bahan referensi bagi mahasiswa lainnya.