

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Negara memiliki kewajiban untuk memelihara fakir miskin, anak terlantar, serta mengembangkan sistem perlindungan dan jaminan sosial berskala nasional yang tertuang dalam UUD 1945 Pasal 34. Adapun gambaran upaya pemerintah yaitu melindungi keluarga dan kelompok masyarakat miskin melalui pemenuhan kebutuhan pokok mereka. Upaya yang kedua yaitu memberdayakan mereka agar mempunyai kemampuan untuk melakukan usaha dan mencegah terjadinya kemiskinan baru (Hariyanto, 2019).

Penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat sesuai dengan amanat UU No.13 Tahun 2011. Kebijakan pemerintah yang berfokus pada penanganan kemiskinan di setiap daerah diwujudkan dalam bentuk program Bantuan Sosial melalui Dinas Sosial. Dinas Sosial dalam penyelenggaraan program penanggulangan kemiskinan telah sesuai dengan tupoksinya yaitu melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Walikota Surabaya No. 53 Tahun 2016 tentang kedudukan, susunan organisasi, uraian tugas dan fungsi serta tata kerja Dinas Sosial Kota Surabaya.

Kemiskinan didefinisikan sebagai standar hidup yang rendah, yaitu adanya suatu tingkat kekurangan materi dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan (Yasa, 2018). Namun secara umum kemiskinan merupakan fenomena sosial yang terjadi akibat rendahnya pendapatan perkapita dan tingkat kesejahteraan yang rendah. Kemiskinan dapat

terjadi pada seluruh negara dengan tingkatan dan jumlah orang miskin yang berbeda. Perbedaan tersebut dilihat dari porsi besar kecilnya tingkat kesenjangan dan angka kemiskinan yang terjadi, serta tingkat kesulitan untuk mengatasi yang dipengaruhi oleh luas wilayah dan jumlah penduduk suatu negara tersebut. Tidak menutup kemungkinan negara maju dengan pendapatan yang tinggi dan memiliki kemajuan dalam bidang sains atau industri juga mengalami kemiskinan meskipun dengan jumlah yang tidak banyak, apalagi negara yang masih dalam kategori miskin atau negara yang masih berkembang seperti Indonesia yang juga mengalami fenomena kemiskinan.

Garis kemiskinan merupakan indikator untuk mengelompokkan penduduk menjadi miskin atau tidak. Kategori penduduk miskin yaitu memiliki rata-rata pendapat per kapita setiap bulan di bawah garis kemiskinan. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat garis kemiskinan pada September 2019 sebesar Rp440.538 per kapita per bulan yang dikutip dari (Aris, 2020). Selain itu, pemerintah dalam menentukan masyarakat miskin selalu berpedoman dengan 14 kriteria masyarakat miskin menurut BPS (2014), diantaranya yaitu luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8m<sup>2</sup> per-orang, jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan, jenis dinding tempat tinggal dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester, tidak memiliki fasilitas buang air besar/fasilitas bersama-sama dengan rumah tangga lain, sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik, sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindungi/sungai/air hujan, bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah, hanya mengonsumsi daging/susu/ayam dalam satu kali seminggu, hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun, hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari,

tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik, sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah : petani dengan luas lahan 500m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp 600.000,- per bulan, pendidikan tertinggi kepala rumah tangga : tidak sekolah/tidak tamat SD/tamat SD, tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan minimal Rp 500.000,- seperti sepeda motor kredit/non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya. Masyarakat dikatakan miskin jika dalam rumah tangga tersebut setidaknya memenuhi 9 dari 14 kriteria tersebut.

Angka kemiskinan sering digunakan sebagai cerminan untuk mengklasifikasi kemakmuran dan kemajuan suatu negara, sehingga masalah kemiskinan menjadi perhatian pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (Hermawati & Winarno, 2020).



**Gambar 1.1 Presentase Penduduk Miskin di Jawa Timur Tahun 2011-2020**

Sumber : *Badan Pusat Statistik Jawa Timur*, (Oktober 2020)

Berdasarkan tabel diatas, secara umum dapat dilihat bahwa dari Maret 2011 sampai Maret 2020 presentase penduduk miskin di Jawa Timur mengalami penurunan kecuali pada bulan September 2013, Maret 2015, dan Maret 2020.

Pada bulan September 2013 mengalami kenaikan sebesar 0,18% yaitu dari 12,55% menuju ke 12,73%. Sedangkan di bulan Maret 2015 mengalami kenaikan sebesar 0,06% yaitu dari 12,28% ke 12,34%. Sedangkan pada bulan Maret 2020 mengalami kenaikan paling tinggi yaitu 0,89% dari 10,20% ke 11,09%.

**Tabel 1.1**  
**Angka dan Garis Kemiskinan di Surabaya Tahun 2010-2019**

Angka dan garis kemiskinan serta jumlah penduduk miskin kota surabaya tahun 2010-2019										
Kemiskinan	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Angka Kemiskinan (%)	7,07	6,58	6,25	6	5,79	5,82	5,63	5,39	4,88	4,51
Garis Kemiskinan (Rp)	282586	310074	339208	372511	393151	418930	438283	474365	530178	567474
Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)	195,7	183,3	175,7	169,4	164,4	165,72	161,01	154,71	140,81	130,55

Sumber: *Badan Pusat Statistik Kota Surabaya*, (Oktober 2020)

Berdasarkan dengan tabel diatas, maka dapat dilihat bahwa jumlah penduduk miskin di Kota Surabaya mengalami penurunan sedikit demi sedikit semenjak tahun 2015 yakni 5,82%, diikuti tahun 2016 sebesar 5,63%, kemudian tahun 2017 sebesar 5,39%, tahun 2018 sebesar 4,88%, dan tahun 2019 sebesar 4,51%. Dalam tabel tersebut juga dapat diketahui bahwa sebenarnya dari tahun 2010 hingga tahun 2014 juga mengalami penurunan yaitu dari 7,07% ke 5,79%. Tetapi pada tahun 2014 menuju 2015 mengalami kenaikan yaitu dari 5,79% menjadi 5,82% atau dapat dikatakan memiliki selisih sebesar 0,03% atau sebesar 1.320 jiwa.

Banyak program-program bantuan sosial yang telah diluncurkan oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Meskipun tidak terhitung berbagai macam upaya telah dilakukan pemerintah untuk mengurangi kemiskinan, nyatanya kemiskinan ini sangat susah dimusnahkan dan masih tetap eksis dalam kehidupan manusia. Begitu pula Kota Surabaya, yang merupakan salah satu kota metropolitan di Indonesia dan menempati posisi kedua sebagai kota dengan

populasi terbanyak di Indonesia setelah Jakarta yaitu sebesar 3.158.943 jiwa pada tahun 2019 (BPS, 2019).

Pada saat masa pandemi seperti ini pun pemerintah juga memberi Bantuan Sosial untuk masyarakat yang terdampak COVID-19. Menurut Wakil Koordinator Hubungan Masyarakat Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 Kota Surabaya, mengatakan bahwa:

*“penerima bantuan kategori terdampak COVID-19 dan Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) itu berbeda. Penerima bantuan MBR sebelumnya telah melalui proses pengecekan atau survei tersendiri. Sedangkan yang terdampak COVID-19 melalui RW bisa memasukkan usulan warga terdampaknya, kemudian Dinas Sosial akan melakukan verifikasi, baru kemudian akan dilakukan penyerahan bagi warga yang benar-benar berhak menerima.”* (<https://surabaya.liputan6.com>, diakses pada September 2020)

Jadi masyarakat penerima bansos kategori MBR yang terdampak COVID-19 berbeda dengan di luar MBR yang terdampak COVID-19.



Gambar 1.2 Poster Bantuan Sosial

Sumber : Website Pemerinta Kota Surabaya (Agustus 2020)

Sesuai gambar diatas menjelaskan bahwa, di Surabaya terdapat MBR yang terdampak COVID-19 sebanyak 235.477 KK. Diantaranya yaitu 61.145 KK

mendapat bantuan PKH serta sembako reguler, dan 174.332 KK mendapat bantuan uang tunai Rp 600.000 perbulan selama 3 bulan (Mei, Juni, Juli) yang disalurkan bertahap melalui kantor pos. Sedangkan di Kecamatan Tambaksari yang mendapat bantuan uang tunai terdapat 21.028 KK penerima. Adapun kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah bagi masyarakat yang ingin mendapat BST menurut Fawaiz (2020:1) yaitu masyarakat yang masuk dalam pendataan RT/RW, calon penerima adalah mereka yang kehilangan mata pencaharian di tengah pandemi COVID-19, calon penerima tidak terdaftar sebagai penerima bantuan sosial lain dari pemerintah pusat seperti PKH, Kartu Sembako, Paket Sembako, BPNT, dan Kartu Prakerja, jika calon penerima tidak mendapatkan bantuan sosial dari program lain tetapi belum terdaftar oleh RT/RW maka langsung menginformasikannya ke petugas, jika calon penerima memenuhi syarat tetapi tidak memiliki NIK dan KTP maka tetap bisa mendapat bantuan tanpa harus membuat KTP lebih dulu. Tapi penerima harus berdomisili di daerah tersebut dan menulis alamat lengkapnya

Seperti yang telah dijelaskan diatas, salah satu program bantuan sosial untuk masyarakat yang terdampak COVID-19 yaitu Program Bantuan Sosial Tunai (BST). Program BST ini merupakan bantuan yang bersumber dari Kementerian Sosial sesuai dengan Keputusan Menteri Sosial Nomor 54/HUK/2020 tentang Pelaksanaan Bantuan Sosial Sembako dan Bantuan Sosial Tunai Dalam Penanganan Dampak *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Keputusan Menteri Sosial tersebut mengamanatkan kepada Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin sebagai penanggung jawab pelaksanaan penyaluran BST, maka terbentuklah Keputusan Direktorat Jenderal Penanganan Fakir Miskin Nomor 18/6/SK/HK.02.02/4/2020 tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan

Sosial Tunai Dalam Penanganan Dampak *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*.

BST merupakan pemberian uang tunai kepada keluarga miskin atau tidak mampu untuk mengurangi dampak ekonomi akibat adanya pandemi COVID-19 sebesar Rp 600 ribu perbulan sebanyak 3 bulan yang pembagiannya dilakukan di sejumlah kantor pos yang sudah bekerja sama dengan Kemensos RI (Utomo, 2020). Namun sekarang terjadi pemangkasan anggaran dari Rp 600 ribu menjadi Rp 300 ribu, dan juga tahun depan berkurang menjadi Rp 200 ribu perbulannya. Hal tersebut disampaikan oleh Menteri Sosial Juliari Batubara saat menjelaskan nota keuangan Kementerian Sosial dalam RAPBN 2021.

*“Tahun depan anggran untuk Kementerian Sosial turun cukup banyak dari Rp 134,01 triliun di 2020 menjadi Rp 92,8 triliun. Akibatnya nominal BST ikut terdampak”* (<http://republika.co.id>, diakses pada Oktober 2020).

Masalah ini termasuk dalam kriteria evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn dalam kriteria responsibilitas.

Selain dampak positif bagi masyarakat yang membutuhkan seperti untuk mencukupi kebutuhan hidup, BST juga memiliki dampak negatif yaitu pada perilaku dan karakter masyarakat. Kebijakan ini sangat riskan menciptakan karakter masyarakat yang selalu dimanja dan menjadi bangsa “peminta-minta”. Selain itu juga BST tidak mampu memberikan dampak positif terhadap peningkatan produktifitas masyarakat miskin, melainkan lebih ke memberikan dampak negatif pada penurunan produktifitas (Dewi, 2011). Masalah ini termasuk dalam kriteria evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn dalam kriteria efektivitas.

Pemberian BST diharapkan sesuai dengan yang semestinya menerima bantuan yaitu diutamakan bagi keluarga yang tercantum dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) yang bukan terdaftar sebagai penerima Program

Keluarga Harapan (PKH), program sembako dan bagi keluarga miskin yang kehilangan mata pencaharian akibat wabah Covid-19, serta memiliki keluarga yang rentan sakit menahun atau kronis yang diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Penanganan Fakir Miskin No.18/6/SK/HK.02.02/4/2020 tentang Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Sosial Tunai dalam Penanganan Dampak COVID-19. Tetapi pada implementasinya tidak sesuai dengan peraturan tersebut yaitu diketahui adanya warga yang mengembalikan Bantuan Sosial karena ketidaktepatan sasaran pemberian bantuan (Sulhan & Sasongko, 2017).

*“sekitar 3.580 KK belum mendapat bantuan karena ada yang tidak sesuai sasaran penerimaan misalnya penerima bukan warga miskin, jadi kami tahan dulu bantuannya, ada juga yang karena penerima tersebut sudah meninggal”* kata Kepala Kantor Pos Surabaya Dino Aryadi (<http://radarsurabaya.jawapos.com>, diakses pada Oktober 2020)

Masalah ini termasuk dalam kriteria evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn dalam kriteria kecukupan dan pemerataan.

Dalam pembagian dana bantuanpun petugas kesulitan dikarenakan ada warga yang tidak mempunyai identitas diri yang digunakan sebagai tanda bukti pengambilan dana bantuan tersebut dan pengambilan tidak dapat diwakilkan. Masalah ini termasuk dalam kriteria evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn dalam kriteria efisiensi. Selain itu adanya keterlambatan pengambilan BST menyebabkan penerima tidak mendapat bantuan tersebut atau yang biasa disebut hangus (Widiyana, 2020).

*"Misal laporan warga tidak bisa ambil dana BST karena batas waktu penyaluran BST tahap I sudah selesai. Nah, dana BST tahap I yang terlambat diambil itu dikembalikan ke Kemensos. Sehingga warga itu selanjutnya hanya dapat mencairkan dana BST tahap II dan III,"* kata Anang (<http://news.detik.com>, diakses pada Desember 2020)

Masalah ini termasuk dalam kriteria evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn dalam kriteria kecukupan dan pemerataan. Kemudian juga tidak adanya ketentuan yang mengatur penggunaan dana BST sehingga penerima dapat menggunakan

dana dengan tidak semestinya seperti belanja baju, sepatu, dan sejenisnya. Masalah ini termasuk dalam kriteria evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn dalam kriteria efisiensi dan ketepatan.

Penerima BST di Kota Surabaya cukup tinggi yaitu ada 234.994 penerima. Kecamatan Tambaksari memiliki jumlah penerima tertinggi di Surabaya yaitu 21.028 penerima. Berdasarkan uraian latar belakang diatas, dapat dikatakan bahwa persoalan yang dialami masyarakat miskin mengenai pelaksanaan program BST di Kecamatan Tambaksari dengan upaya yang ditekankan pada perbaikan sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai (BST) di Kota Surabaya (Studi pada Kecamatan Tambaksari)”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini yaitu Bagaimana Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai (BST) di Kota Surabaya (Studi pada Kecamatan Tambaksari)?

## **C. Tujuan Penelitian**

Pada umumnya suatu penelitian bertujuan untuk menemukan, menguji, dan mengembangkan suatu pengetahuan. Demikian pula dengan penelitian yang akan penulis teliti memiliki tujuan khusus. Adapun tujuan penulis yaitu untuk mengetahui Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai (BST) di Kota Surabaya (Studi pada Kecamatan Tambaksari).

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Bagi Peneliti**

Sebagai syarat untuk memperoleh gelar sarjana pada program studi

Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur dan menambah pengetahuan yang mendalam mengenai Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai (BST) di Kota Surabaya (Studi pada Kecamatan Tambaksari)

## 2. Bagi Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur

Untuk menambah referensi dan literature pada perpustakaan yang dapat digunakan sebagai kajian untuk penelitian yang akan dilakukan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Univeritas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

## 3. Bagi Pemerintah Kota Surabaya

Sebagai bahan pengetahuan khususnya mengenai Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai (BST) di Kota Surabaya (Studi pada Kecamatan Tambaksari) sudah sejauh mana tingkat pencapaian program dan permasalahannya sehingga dapat dijadikan pembelajaran bagi perbaikan pelaksanaan dan perencanaan program di masa mendatang.