

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN  
SOSIAL TUNAI TERHADAP KELOMPOK MISKIN  
TERDAMPAK COVID-19**

(Studi Kasus: Kelurahan Tamamaung, Kecamatan Panakkukang  
Kota Makassar)

***IMPLEMENTATION OF CASH SOCIAL ASSISTANCE  
PROGRAM POLICIES FOR POOR GROUPS AFFECTED BY  
COVID-19***

*(Case Study: Tamamaung Urban Village, Panakkukang Sub-District,  
Makassar City)*

**SKRIPSI**

**ANDI AINUN JUNIARSI NUR**

**E031 17 1002**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2021**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN  
SOSIAL TUNAI TERHADAP KELOMPOK MISKIN  
TERDAMPAK COVID-19**

(Studi Kasus: Kelurahan Tamamaung, Kecamatan Panakkukang  
Kota Makassar)

**SKRIPSI**

**ANDI AINUN JUNIARSI NUR**

**E031 17 1002**



SKRIPSI DIAJUKAN SEBAGAI SALAH SATU SYARAT GUNA  
MEMPEROLEH DERAJAT KESARJANAAN PADA DEPARTEMEN  
SOSIOLOGI

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021**

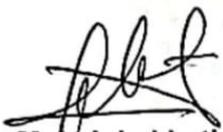
**HALAMAN PENGESAHAN**

**JUDUL** : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN  
SOSIAL TUNAI TERHADAP KELOMPOK MISKIN  
TERDAMPAK COVID-19 (Studi Kasus: Kelurahan  
Tamamaung, Kecamatan Panakkukang Kota Makassar)  
**NAMA** : ANDI AINUN JUNIARSI NUR  
**NIM** : E031171002

Telah diperiksa dan disetujui oleh Pembimbing I dan Pembimbing II  
setelah dipertahankan di depan panitia Ujian Skripsi pada tanggal  
10 Agustus 2021

**Menyetujui,**

**Pembimbing I**

  
**Drs. Muh. Iqbal Latief, M.Si**  
NIP. 19651016 199002 1 002

**Pembimbing II**

  
**Drs. Andi Haris, M.Sc., Ph.D**  
NIP. 19620602 198702 1 001

**Mengetahui,**

**Ketua Departemen Sosiologi**

  
**Drs. Hasbi, M.Si, Ph.D**  
NIP. 19630827 19911 1 003

## LEMBAR PENERIMAAN TIM EVALUASI

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di depan Tim Evaluasi  
Skripsi Pada Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Hasanuddin

Oleh:

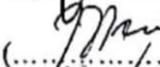
JUDUL : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN  
SOSIAL TUNAI TERHADAP KELOMPOK MISKIN  
TERDAMPAK COVID-19 (Studi Kasus: Kelurahan  
Tamamaung, Kecamatan Panakkukang Kota Makassar)  
NAMA : ANDI AINUN JUNIARSI NUR  
NIM : E031171002

Pada:

Hari/Tanggal: Selasa, 10 Agustus 2021

Tempat: Ruang Ujian Jurusan Sosiologi Fisip Unhas

### TIM EVALUASI SKRIPSI

Ketua	: Drs. Muh. Iqbal Latief, M.Si	(  )
Sekretaris	: Musrayani Usman, S.Sos, M.Si	(  )
Anggota	: Drs. Andi Haris, M.Sc, Ph.D	(  )
	Dr. H. Suparman Abdullah, M.Si	(  )

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

**NAMA : ANDI AINUN JUNIARSI NUR**  
**NIM : E031 17 1002**  
**JUDUL : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN  
SOSIAL TUNAI TERHADAP KELOMPOK MISKIN  
TERDAMPAK COVID-19 (Studi Kasus: Kelurahan  
Tamamaung, Kecamatan Panakkukang Kota Makassar)**

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa skripsi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa Sebagian atau keseluruhan skripsi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atau perbuatan tersebut.

Makassar, 11 Agustus 2021

Yang Menyatakan



**ANDI AINUN JUNIARSI NUR**

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Untuk Bapak ku Alm. **A. Amir**, laki-laki nomor satu untuk ku

Semoga engkau melihat perjuangan ku

Untuk Ibuku **Maryam Kasi**, wanita nomor satu untuk ku

Terima kasih dua tahun ini berperan menjadi bapak

Terima kasih Bapak dan Ibu, ini awal untuk ku mengarungi kehidupan yang sesungguhnya

Untuk seseorang yang paling berjasa dalam hidupku setelah bapak dan ibuku, terima kasih selalu ada

Dan untuk kalian yang bertanya kapan wisuda?, inilah jawabannya!!

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah Rabbi"alamin.* Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT Sang Pemilik Hari Kemudian. Dari awal hingga akhir penulisan skripsi ini adalah bukti kecintaan Allah SWT yang tiada tara kepada penulis. Masalah-masalah yang dihadapi penulis selama proses panjang penulisan sedikit demi sedikit terhapus. Allah benar-benar Maha berkuasa atas segala-galanya yang tentunya tidak buta melihat hamba-Nya yang telah berusaha dan bersabar dalam doa. Penulis yakin, Allah SWT memiliki rencana indah tersendiri buat penulis. Ucapan terima kasih kepada-Nya tidak akan cukup, untuk itu penulis juga berharap agar tetap berada di jalan yang Allah *Azza Wa Jalla* ridhoi.

Ucapan terima kasih penulis haturkan dari lubuk hati terdalam kepada **Drs. Muh. Iqbal Latief, M.Si** selaku pembimbing I. Terima kasih karena tidak hanya menjadi pembimbing dalam penulisan namun juga sosok ayah di kampus, kakak, teman sekaligus motivator yang sangat berhasil menjaga semangat penulis setiap saatnya. Kepada pembimbing II **Drs. Andi Haris, M.Sc., Ph.D** yang sangat membantu penulis dalam penyelesaian penulisan skripsi ini. Terima kasih atas bimbingan yang menyenangkan dan bersahabat yang memberikan rekomendasi buku-buku untuk menjadi tambahan literatur penulisan.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan pula kepada:

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A** selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar.
2. **Prof Dr. Armin, M.Si** selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar.
3. **Drs. Hasbi, M.Si, Ph.D** selaku Ketua Departemen dan **Dr. M. Ramli AT, M.Si** selaku Sekertaris Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin yang selalu berusaha merangkul mahasiswanya.
4. Seluruh Bapak dan Ibu Dosen yang telah mendidik penulis dalam pendidikan di Jurusan Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Terkhusus kepada **Drs. Muh. Iqbal Latief, M.Si** yang menjadi penasehat akademik penulis serta sangat membantu penulis selama berkuliah.
5. Seluruh staf karyawan Departemen Sosiologi dan Staf Perpustakaan, **Pak Pasmudir** dan **Ibu Rosnaini** yang selalu membantu menyelesaikan masalah dan berkas-berkas ujian.
6. Terima kasih banyak teruntuk Ibunda sahabat terbaik yang telah memberikan *support* baik secara material dan non-material.
7. Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada **Lurah Tamamaung** dan seluruh **Staf** yang telah membantu penulis selama proses penelitian.
8. Terima kasih yang sebesar-besarnya kepada **Tenaga Kesejahteraan Sosial (TKS) Kelurahan Tamamaung** dan seluruh

**Masyarakat Kelurahan Tamamaung** yang telah membantu penulis selama proses penelitian.

9. Terima kasih yang sebesar-besarnya atas dukungan selama ini yakni **Amirah, Fitri Gaffar, Mizni, Nisa Yudha, Alwi, Islam** dan lainnya yang memberikan kehangatan sebuah persahabatan.
10. Terima kasih untuk kakak **A. Amri, A. Arwini, A. Ade, A. Arini**, dan adik **A. Anugerah** yang telah memberi dukungan selama ini.

Makassar, 28 Maret 2012

Andi Ainun Juniarsi Nur

## ABSTRAK

**Andi Ainun Juniarsi Nur, E031171002, “Implementasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai Terhadap Kelompok Miskin Terdampak Covid-19 (Studi Kasus: Kelurahan Tamamaung, Kecamatan Panakkukang Kota Makassar)”. Dibimbing oleh Pembimbing I, Drs. Muh. Iqbal Latief, M.Si dan Pembimbing II, Drs. Andi Haris, M.Sc., Ph.D. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi dan pemanfaatan kebijakan program Bantuan Sosial Tunai (BST) terhadap kelompok miskin terdampak Covid-19 di Kelurahan Tamamaung.

Penelitian ini dilaksanakan selama 2 bulan dan dilakukan pada bulan Februari 2021 sampai dengan Maret 2021 di Kelurahan Tamamaung, Kecamatan Panakkukang Kota Makassar sebagai tempat berlangsungnya penelitian.

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif bersifat deskriptif dengan dasar penelitian studi kasus dengan subyek penelitian adalah 6 orang yang terdiri dari penerima manfaat BST, aparat kelurahan, dan keluarga penerima manfaat BST di Kelurahan Tamamaung.

Berdasarkan hasil penelitian ditemukan bahwa implementasi BST di Kelurahan Tamamaung Kecamatan Panakkukang berjalan kurang baik secara umum dapat dilihat dari tidak dilakukannya sosialisasi kepada masyarakat sehingga tidak mengetahui tentang prosedur syarat serta kriteria masyarakat yang mendapatkan BST tersebut. Serta verifikasi data tidak dilakukan karena, menggunakan data DTKS dari Kementerian Sosial dan data yang digunakan sudah tidak relevan dengan kondisi sekarang, akibatnya banyak masyarakat miskin yang tidak mendapatkan BST. Dan juga tidak ada jadwal yang tetap dalam pencairan yang mengakibatkan proses pencairan tidak berjalan dengan semestinya. Sedangkan pemanfaatan BST mayoritas menggunakan dana BST untuk kebutuhan pokok, perlengkapan sekolah dan modal usaha.

*Kata kunci: Bantuan Sosial Tunai, Kelompok Miskin, Covid-19*

## **ABSTRACT**

**Andi Ainun Juniarsi Nur, E031171002, “Implementation of Cash Social Assistance Program Policies for Poor Groups Affected by Covid-19 (Case Study: Tamamaung Urban Village, Panakkukang Sub-District, Makassar City)”, Guided by the Supervisor I, Drs. Muh. Iqbal Latief, M.Si and Supervisor II, Drs. Andi Haris, M.Sc., Ph.D. Hasanuddin University Faculty of Social and Political Sciences.**

*This study aims to find out the implementation and utilization of the BST policy program against the poor groups affected by Covid-19 in Tamamaung Urban Village.*

*This research was conducted out for 2 months and was conducted from February 2021 to March 2021 in Tamamaung Urban Village, Panakkukang Sub-District, Makassar City.*

*This research uses descriptive qualitative research based on case study research with 6 subjects consisting of BST beneficiaries, urban village officials, and BST beneficiary families in Tamamaung Urban Village.*

*Based on the research results, it was found that the implementation of BST in Tamamaung Subdistrict, Panakkukang Subdistrict, was not going well in general, it could be seen from the lack of socialization to the community so that they did not know about the procedure requirements and criteria for the people who received the BST. And data verification was not carried out because, using DTKS data from the Ministry of Social Affairs and the data used were no longer relevant to current conditions, as a result many poor people did not get BST. And also there is no fixed schedule for disbursement which results in the disbursement process not running properly. Meanwhile, the majority of BST utilization uses BST funds for basic needs, school supplies and business capital.*

*Keywords: Cash Social Assistance, Poor Group, Covid-19*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
LEMBAR PENERIMAAN TIM EVALUASI .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vi
ABSTRAK .....	ix
ABSTRACT .....	x
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xv

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Manfaat Penelitian .....	8

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

A. Kebijakan Sosial.....	9
B. Konsep Pemberdayaan.....	11
C. Kajian Tentang Kemiskinan.....	15

1. Definisi Kemiskinan.....	15
2. Penyebab Kemiskinan .....	18
3. Teori Kemiskinan .....	22
D. Bantuan Sosial Tunai (BST).....	32
E. Kerangka Pikir.....	38
F. Penelitian Terdahulu .....	40

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Tipe dan Dasar Penelitian.....	41
B. Teknik Penentuan Informan.....	42
C. Lokasi dan Waktu Penelitian.....	44
D. Teknik Pengumpulan Data.....	44
E. Teknik Analisa Data .....	46

### **BAB IV METODE PENELITIAN**

A. Sejarah Kelurahan Tamamaung .....	49
B. Kondisi Pemerintahan.....	52
C. Kondisi Sosial .....	54
D. Sarana dan Prasarana .....	55

### **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Karakteristik Informan .....	57
B. Implementasi Program Bantuan Sosial Tunai (BST).....	64
1. Verifikasi Data BST.....	64
2. Pembagian Surat Pemberitahuan Pencairan BST.....	68

3. Pencairan Dana BST .....	70
4. Ketepatan Sasaran .....	79
C. Pemanfaatan Program Bantuan Sosial Tunai (BST) .....	85

## **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN**

A. Kesimpulan .....	87
B. Saran.....	87

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>89</b>
----------------------------	-----------

## DAFTAR TABEL

Tabel 1. Data DTKS di Kec. Panakkukang .....	5
Tabel 2. Data KPM Program BST .....	6
Tabel 3. Penelitian Terdahulu .....	40
Tabel 4. Jadwal Penelitian .....	44
Tabel 5. Data Jumlah RT/RW Kel. Tamamaung .....	49
Tabel 6. Data Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin di Kec. Panakkukang .....	50
Tabel 7. Luas Wilayah di Kec. Panakkukang .....	53
Tabel 8. Jumlah Penduduk Per Kelurahan di Kec. Panakkukang .....	54
Tabel 9. Tingkat Pendidikan .....	55
Tabel 10. Sarana dan Prasarana .....	56

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Skema Pikiran Robert Chambers.....	30
Gambar 2. Kerangka Pikir.....	39
Gambar 3. Peta Kel. Tamamaung .....	51
Gambar 4. Dokumentasi Surat Pemberitahuan Pencairan BST .....	69
Gambar 5. Dokumentasi Pencairan BST Kel. Tamamaung.....	72

## DAFTAR LAMPIRAN

Dokumentasi Penelitian .....	93
Pedoman Wawancara.....	95
Surat Keterangan Telah Melaksanakan Penelitian .....	97

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Awal tahun 2020, dunia sedang dilanda pandemi Covid-19 yang disebabkan *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-CoV-2) atau yang lebih dikenal dengan virus Corona. Kasus pertamanya dilaporkan di Wuhan, salah satu kota di China kemudian menyebar keseluruh dunia termasuk Indonesia (Kompas.com, 2020). Kasus pertama di Indonesia terkonfirmasi pada tanggal 2 maret 2020, walaupun beredar kabar bahwa sebelum itu Covid-19 telah masuk di Indonesia (detik.com, 2020). Hingga saat ini kasus Covid-19 di Asia Tenggara masih di duduki Indonesia, tercatat per tanggal 20 Februari 2021 dengan jumlah kasus mencapai 1.334.634 dengan angka kesembuhan 1.142.703 dan angka kematian 36.166 (covid19.do.id, 2020).

Pandemi Covid-19 tidak hanya berdampak pada kesehatan, melainkan juga pada kondisi sosial dan ekonomi. Dalam jangka pendek, dampaknya pada kesehatan ditunjukkan dengan angka kematian korban di Indonesia yang mencapai 8,9 persen. Pada ekonomi, pandemi ini menyebabkan anjloknya aktivitas perekonomian domestik, yang tidak menutup kemungkinan akan menurunkan kesejahteraan masyarakat. Dalam jangka menengah, pertumbuhan ekonomi diproyeksikan hanya pada kisaran -0,4 persen hingga 2,3 persen, menurun signifikan jika

dibandingkan dengan angka pertumbuhan tahun sebelumnya yang mencapai level 5 persen. Wabah memukul banyak sektor usaha, menyebabkan terjadinya pemutusan hubungan kerja, dan menurunkan penyerapan tenaga kerja.<sup>1</sup>

Pemerintah selain melakukan kebijakan untuk penanganan medis, juga membuat kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) (Kementerian Keuangan RI, 2020). Kebijakan PEN diturunkan dalam berbagai program di antaranya seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT), program sembako, Bantuan Sosial Tunai (BST), Kartu Pra- Kerja, Bantuan Langsung Tunai Dana Desa (BLT-DD), Banpres Produktif UMKM, Subsidi Gaji, dan Diskon Listrik. Tujuan utama dari adanya bantuan-bantuan tersebut adalah untuk menjamin ketersediaan kebutuhan dasar serta perlindungan sosial terutama bagi kelompok rentan yang terdampak dari adanya pandemi Covid-19 ini.

Kelompok rentan yang dimaksud adalah para pekerja yang tidak menentu dalam hal jam kerja, kontrak, lingkup serta jaminan (Arika Bagus P et al, 2020, 6). Banyaknya para pekerja yang di PHK akan menambah jumlah kelompok rentan di Indonesia. Sebelum adanya pandemi Covid-19 ini masyarakat rentan memperoleh banyak bantuan

---

<sup>1</sup> TNP2K, *Ringkasan Kebijakan Memaksimalkan Peran Program Sembako pada Masa Pandemi Covid-19*, diakses melalui: <http://tnp2k.go.id/download/42771PB%20SembakoCovidFIN.pdf>, pada tanggal 10 Februari 2021

dari pemerintah. Namun semenjak munculnya pandemi ini pemerintah mengeluarkan bantuan sosial khusus. Bantuan sosial khusus ini perlu dikeluarkan karena banyaknya pekerja informal yang mengalami penurunan drastis bahkan sampai kehilangan penghasilan akibat kebijakan-kebijakan yang ada, semakin bertambahnya kelompok rentan dikarenakan banyak perusahaan yang memutus hubungan kerja dengan para pekerjanya (Lestary J. Barany et al, 2020, 3), serta penurunan kemampuan daya beli masyarakat terhadap pemenuhan kebutuhan sehari-hari.

Dikutip dari *website* resmi Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Pemerintah telah membuat berbagai program bantuan berupa: Satu, Pemberian PKH (Program Keluarga Harapan) kepada 10 juta keluarga penerima dengan total anggaran sebanyak Rp. 37,4 Triliun. Kedua, Pemberian Kartu Sembako kepada 20 juta penerima yang mana setiap orang menerima bantuan tersebut sebesar Rp. 200.000 perbulan. Ketiga, penerbitan kartu prakerja kepada 5,6 juta orang dengan memberikan insentif setelah pelatihan sebesar Rp. 600.000 selama 4 bulan. Keempat, pemberian diskon tarif listrik untuk 900 VA dan pembebasan tarif listrik 450 VA. Kelima, bantuan sosial yang dibagi menjadi 3 (bantuan khusus bahan pokok sembako untuk masyarakat di DKI Jakarta, bantuan sembako untuk masyarakat di Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi, dan bantuan sosial langsung tunai (BST) untuk masyarakat di luar Jabodetabek) yang mana jumlah

bantuan tersebut sama, senilai Rp. 600.000 dan diberikan selama 3 bulan dan akan diperpanjang. Keenam, pengalokasian dana desa untuk bantuan sosial di desa selama 3 bulan sebesar Rp.600.000 tiap bulannya untuk 10 juta keluarga penerima, dan bantuan-bantuan lainnya.

Dari berbagai bentuk bantuan tersebut, penulis fokus meneliti mengenai bantuan yakni BST untuk masyarakat di luar Jabodetabek selama pandemi yang mana nilai bantuannya sebesar Rp. 600.000 dan akan disalurkan selama 3 bulan dan sebesar Rp. 300.000 untuk bulan berikutnya. Syarat penerimanya adalah keluarga miskin yang bukan termasuk penerima Program Keluarga Harapan (PKH), tidak memperoleh Kartu Sembako dan Kartu Prakerja. Dalam pelaksanaannya meliputi tahap pendataan calon penerima yang mengacu pada data terpadu kesejahteraan sosial (DTKS), data warga miskin, warga miskin kehilangan pekerjaan, atau memiliki anggota keluarga mempunyai penyakit kronis, serta warga miskin terdampak ekonomi karena kehilangan pekerjaan. Pendataan calon penerima BST mempertimbangkan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dari Kementerian Sosial.

Sebagaimana data DTKS Kecamatan Panakkukang yang tersaji sebagai berikut:

**Tabel 1. Data DTKS Kementerian Sosial di Kecamatan Panakkukang**

<b>No.</b>	<b>Kelurahan</b>	<b>Jumlah Rumah Tangga Miskin (RTM)</b>
1.	Karampuang	240
2.	Karuwisi	1.073
3.	Karuwisi Utara	1.016
4.	Masale	502
5.	Pampang	1.303
6.	Panaikang	1.115
7.	Pandang	394
8.	Paropo	585
9.	Sinrijala	404
10.	Tamamaung	1.336
11.	Tello Baru	397

Sumber: DTKS Kementerian Sosial (2021)

Penyaluran bantuan di Kelurahan Tamamaung sudah berjalan selama 9 bulan, para warga sudah merasakan efek dari bantuan tersebut. Akan tetapi, data yang dimiliki baik oleh pusat dan daerah yang digunakan sebagai data sasaran penerima bantuan sosial dapat berpotensi tidak tepat sasaran, sebab pada umumnya data yang ada telah usang dan tidak relevan lagi dengan orang yang membutuhkan bantuan saat ini. Bahwa masyarakat yang tidak mendapatkan bantuan

juga membutuhkan bantuan tersebut mengingat covid-19 memiliki dampak luas dibidang ekonomi.

Di Kelurahan Tamamaung khususnya, jumlah penerima BST sebanyak 352 KK.

**Tabel 2. Data KPM Program BST**

<b>No.</b>	<b>Rukun Warga (RW)</b>	<b>Jumlah</b>
1.	RW 001	30 KK
2.	RW 002	21 KK
3.	RW 003	15 KK
4.	RW 004	75 KK
5.	RW 005	25 KK
6.	RW 006	87 KK
7.	RW 007	60 KK
8.	RW 008	39 KK
<b>Jumlah</b>		<b>352</b>

Sumber: Kantor Kelurahan Tamamaung (2020)

Pemerintah membentuk program bantuan selama Covid-19 mempunyai tujuan yang ingin diraih seperti yang telah dijelaskan diatas. Untuk melihat indikator tercapainya tujuan dari program bansos tersebut dalam membantu masyarakat rentan yang terdampak Covid-19 dapat diukur melalui implementasi pelaksanaan program bansos tersebut.

Alasan peneliti memilih untuk melakukan penelitian di kelurahan Tamamaung diantaranya berdasarkan dua hal utama, yaitu 1) berdasarkan data yang ada, jumlah penduduk dan rumah tangga miskin di kelurahan Tamamaung paling banyak dari 11 kelurahan yang ada di kecamatan Panakkukang; 2) selain itu kelurahan Tamamaung merupakan kelurahan yang paling banyak mendapatkan bantuan BST dari seluruh kelurahan di kecamatan Panakkukang.

Berdasarkan hal tersebut penulis terdorong untuk melakukan penelitian tentang strategi pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan sehingga peneliti mengambil judul **“Implementasi Kebijakan Program Bantuan Sosial Tunai Terhadap Kelompok Miskin Terdampak Covid-19 (Studi Kasus: Kelurahan Tamamaung, Kecamatan Panakkukang Kota Makassar)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan mengacu pada latar belakang masalah yang dikemukakan oleh penulis, maka perumusan permasalahan yang akan diteliti adalah.

1. Bagaimana implementasi kebijakan program BST terhadap kelompok miskin terdampak Covid-19 di Kelurahan Tamamaung?
2. Bagaimana pemanfaatan BST dalam masa pandemi covid-19 di Kelurahan Tamamaung?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah tersebut diatas maka tujuan penelitian adalah sebagai berikut.

1. Mengetahui implementasi kebijakan program BST terhadap kelompok miskin terdampak Covid-19 di Kelurahan Tamamaung
2. Mengetahui pemanfaatan BST dalam masa pandemi covid-19 di Kelurahan Tamamaung.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi aspek akademik

Memberikan kontribusi ilmu terhadap perkembangan ilmu sosial, khususnya di bidang sosiologi tentang strategi pengentasan kemiskinan.

2. Bagi aspek praktis

Sebagai bahan masukan bagi peneliti lain khususnya bagi pihak-pihak yang tertarik untuk meneliti permasalahan ini lebih lanjut agar lebih baik lagi dan memperbaiki kekurangan-kekurangan dalam penelitian ini.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kebijakan Sosial**

Berangkat dari makna sekilas mengenai kebijakan dan sosial, berikut disajikan uraian pemahaman tentang hakekat yang terkandung dalam istilah kebijakan sosial. Marshall (1981) mengemukakan bahwa kebijakan sosial adalah tindakan pemerintah yang memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan warga negara melalui penyediaan pelayanan sosial atau bantuan keuangan. Rein (1983) mengartikan kebijakan sosial sebagai perencanaan untuk mengatasi biaya sosial, peningkatan pemerataan, serta pendistribusian pelayanan dan bantuan sosial.

Huttman (1982) memaknai kebijakan sosial merupakan strategi, tindakan, dan rencana untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial. Sedang menurut Bessant, Watts, Dalton, dan Smith (2006), kebijakan sosial adalah tindakan yang dilakukan pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan, dan program tunjangan sosial lainnya. Dengan demikian kebijakan sosial merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud seperti ditetapkan seseorang atau sejumlah aktor (pejabat pemerintah atau pada kelompok tertentu) untuk mencapai suatu kondisi

tata kehidupan yang mengandung kebebasan, kebahagiaan, dan keamanan yang lebih baik bagi individu, golongan, serta masyarakat.

Suharto (2006) mengemukakan, bahwa sebagai sebuah kebijakan publik; kebijakan sosial dapat berfungsi preventif, kuratif, dan pengembangan. Kebijakan sosial merupakan ketetapan yang didesain secara kolektif untuk mencegah terjadinya permasalahan sosial (fungsi preventif), mengatasi masalah (fungsi kuratif), dan mempromosikan kesejahteraan (fungsi developmental) sebagai wujud kewajiban negara (*state obligation*) dalam memenuhi hak sosial warga negara.

Kebijakan sosial merupakan proses yang sangat kompleks karena melibatkan serangkaian variabel. William Dunn (2000) membagi proses kebijakan dalam beberapa tahapan, antara lain penyusunan agenda kebijakan, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian atau evaluasi kebijakan; bahkan Winarno (2007) menambah dengan dua tahapan, yaitu perubahan kebijakan dan terminasi kebijakan. Kesemuanya itu mengandung kompleksitas juga dalam implikasinya, yakni 1) kebijakan sosial berorientasi pada maksud dan tujuan yang terencana, bukan merupakan perilaku serampangan. 2) kebijakan sosial merupakan tindakan yang terarah dan terpola, bukan merupakan keputusan yang terpisah-pisah dan masing-masing berdiri sendiri. 3) kebijakan sosial adalah apa yang dilakukan, bukan apa yang diinginkan, dan 4) kebijakan sosial dapat bersifat positif atau negatif.

## B. Konsep Pemberdayaan

Secara konseptual, pemberdayaan atau pemberkuasaan (*empowerment*) , berasal dari kata *power* (kekuasaan atau keberdayaan). Karenanya, ide utama pemberdayaan bersentuhan dengan konsep mengenai kekuasaan. Kekuasaan sering kali dikaitkan dengan kemampuan kita membuat orang lain melakukan apa yang kita inginkan, terlepas dari keinginan dan minat mereka. Ilmu sosial tradisional menekankan bahwa kekuasaan sebagai sesuatu yang tidak berubah atau tidak dapat diubah. Kekuasaan sesungguhnya tidak terbatas pada pengertian di atas. Kekuasaan tidak tervakum dan terisolasi.

Menurut Isbandi Rukminto Adi, pemberdayaan masyarakat memiliki 7 (tujuh) tahapan, yaitu sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Tahap Persiapan: pada tahapan ini ada dua tahapan yang harus dikerjakan, yaitu: pertama, penyimpanan petugas, yaitu tenaga pemberdayaan masyarakat yang bisa dilakukan oleh *community woker*, dan kedua penyiapan lapangan yang pada dasarnya diusahakan dilakukan secara non-direktif.
2. Tahapan pengkajian (*assessment*): pada tahapan ini yaitu proses pengkajian dapat dilakukan secara individual melalui kelompok-

---

<sup>2</sup> Isbandi Rukminto Adi, *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat Sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, (Jakarta: PT Grafindo Persada,2008), hal 35-47.

kelompok dalam masyarakat. Dalam hal ini petugas harus berusaha mengidentifikasi masalah kebutuhan yang dirasakan (*feel needs*) dan juga sumber daya yang dimiliki klien.

3. Tahap perencanaan alternatif program atau kegiatan: pada tahapan ini petugas sebagai agen perubahan (*exchange agent*) secara partisipatif mencoba melibatkan warga untuk berfikir tentang masalah yang mereka hadapi dan bagaimana cara mengatasinya. Dalam konteks ini masyarakat diharapkan dapat memikirkan beberapa alternatif program dan kegiatan yang dapat dilakukan.
4. Tahap formulasi rencana aksi: pada tahapan ini agen perubahan membantu masing-masing kelompok untuk merumuskan dan menentukan program dan kegiatan apa yang mereka akan lakukan untuk mengatasi permasalahan yang ada. Disamping itu juga petugas membantu untuk memformulasikan gagasan mereka ke dalam bentuk tertulis, terutama bila ada kaitannya dengan pembuatan proposal kepada penyandang dana.
5. Tahap pelaksanaan (implementasi) program atau kegiatan: dalam upaya pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat peran masyarakat sebagai kader diharapkan dapat menjaga keberlangsungan program yang telah dikembangkan. Kerja sama antar petugas dan masyarakat merupakan hal penting dalam

tahapan ini karena terkadang sesuatu yang sudah direncanakan dengan baik melenceng saat dilapangan.

6. Tahap evaluasi: evaluasi sebagai proses pengawasan dari warga dan petugas program pemberdayaan masyarakat yang sedang berjalan sebaiknya dilakukan dengan melibatkan warga. Dengan keterlibatan warga tersebut diharapkan dalam jangka waktu pendek biasanya membentuk suatu sistem komunitas untuk pengawasan secara internal dan untuk jangka panjang dapat membangun komunikasi masyarakat yang lebih mandiri dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.
7. Tahap terminasi: tahap terminasi merupakan tahapan pemutusan hubungan secara formal dengan komunitas sasaran. Dalam tahap ini masyarakat sudah bisa mandiri, bahkan dilakukan karena penyandang dana telah menghentikan bantuannya.

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kekuatan atau kemampuan dalam (a) memenuhi kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*), dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan, (b) menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang

mereka perlukan; dan (c) berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka.

Dalam melaksanakan pemberdayaan perlu dilakukan melalui berbagai pendekatan. Menurut Suharto, penerapan pendekatan pemberdayaan dapat dilakukan melalui 5P yaitu: pemungkinan, penguatan, perlindungan, penyokongan, dan pemeliharaan, dengan penjelasan sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Pemungkinan, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat kultural dan struktur yang menghambat.
2. Penguatan, memperkuat pengetahuan dan kemampuan yang dimiliki masyarakat dalam memecahkan masalah dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhannya. Pemberdayaan harus mampu menumbuh-kembangkan segenap kemampuan dan kepercayaan diri agar dapat menunjang kemandirian masyarakat tersebut.
3. Perlindungan, melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah agar tidak tertindas oleh kelompok kuat, menghindari terjadinya persaingan yang tidak seimbang atau tidak sehat antara yang kuat dan lemah, dan mencegah terjadinya

---

<sup>3</sup> Ibid, hal. 67.

eksploitasi kelompok-kelompok kuat terhadap kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan kepada penghapusan segala jenis diskriminasi dan mendominasi yang tidak menguntungkan rakyat kecil.

4. Penyokong, memberikan bimbingan dan dukungan agar masyarakat mampu menjalankan perannya dan tugas-tugas kehidupannya. Pemberdayaan harus mampu menyokong masyarakat agar tidak terjatuh dalam keadaan dan posisi yang semakin lemah dan terpinggirkan.
5. Pemeliharaan, memelihara kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan distribusi kekuasaan antara berbagai kelompok dalam masyarakat. Pemberdayaan harus mampu menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan berusaha.

## **C. Kajian Tentang Kemiskinan**

### **1. Definisi Kemiskinan**

Definisi kemiskinan sangat beragam dan kompleks, secara etimologi, kemiskinan berasal dari kata miskin yang artinya tidak bertahta benda dan serba kekurangan. Pada dasarnya kemiskinan dibentuk berdasarkan identifikasi dan pengukuran terhadap masyarakat atau golongan yang selanjutnya disebut miskin.

Departemen sosial dan biro statistik, mendefinisikan dari perspektif kebetulan dasar. Kemiskinan sebagai ketidak kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup yang layak. Menurut Nurhadi, kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada dibawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non makanan yang disebut garis kemiskinan (*pocertyline*).

Dimensi Kemiskinan juga bersifat kompleks, oleh karena itu para ahli mengklasifikasikannya dalam tiga jenis kemiskinan (Harniati, 2010), yaitu :

1. Kemiskinan alamiah, merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh kualitas sumber daya alam dan sumber daya manusia yang rendah. Kondisi alam dan sumber daya yang rendah membuat peluang produksi juga rendah. Khusus untuk sektor pertanian, kemiskinan yang terjadi lebih diakibatkan kualitas lahan dan iklim yang tidak mendukung aktivitas pertanian.
2. Kemiskinan kultural, kemiskinan yang terkait erat dengan sikap seseorang atau kelompok dalam masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya, sekalipun ada usaha untuk memperbaiki dari pihak lain yang membantunya. Kemiskinan ini dapat pula disebabkan karena

sebagian sistem dalam tradisi masyarakat berkontribusi dalam menyebabkan terjadinya kemiskinan masyarakat.

3. Kemiskinan struktural, kemiskinan yang secara langsung maupun tidak disebabkan oleh tatanan kelembagaan atau struktur sosial dalam masyarakat. Tatanan kelembagaan atau struktur sosial di sini dapat diartikan sebagai tatanan organisasi maupun aturan permainan yang diterapkan. Kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah sering kali menyebabkan sebagian kelompok dalam masyarakat mengalami kemiskinan. Kemiskinan yang terjadi lebih disebabkan keterbatasan bahkan tidak dimilikinya akses kelompok miskin kepada sumber daya-sumber daya pembangunan yang ada. Kemiskinan yang disebabkan oleh struktur sosial yang berlaku ini telah menyebabkan terkurungnya kelompok masyarakat tertentu dalam suasana kemiskinan, yang bahkan telah berlangsung secara turun temurun. Kemiskinan struktural hanya dapat diatasi jika terjadi suatu proses perubahan struktur dalam masyarakat secara mendasar.

Ketiga dimensi menggambarkan bahwa penyebab kemiskinan tidak tunggal, bisa berasal dari kondisi alam yang tidak memberikan keuntungan secara ekonomi, seperti yang diperlihatkan kemiskinan alamiah. Namun bisa juga kemiskinan disebabkan

karena faktor manusianya, seperti yang digambarkan pada kemiskinan secara kultural, bahkan bisa juga karena kondisi yang dibentuk oleh manusia melalui struktur dan institusi dalam masyarakat, seperti diperlihatkan dimensi kemiskinan struktural. Kemiskinan yang dialami oleh petani di pedesaan selain karena rendahnya kualitas sumber daya manusia juga karena struktur dan kebijakan sektor pertanian yang kurang mengembangkan sektor pertanian. kemiskinan struktural di wilayah pedesaan umumnya dialami oleh para petani yang tidak memiliki lahan atau buruh tani dan buruh penggarap dimana hasil pertaniannya tidak mencukupi untuk memberi makan dirinya dan keluarganya. (Soedjatmoko, 1980 ; 46-61)

## **2. Penyebab Kemiskinan**

Penyebab kemiskinan bersifat kompleks dan terbagi dalam beberapa dimensi penyebab kemiskinan (Cox 2004 ; 1-6), yaitu :

1. Kemiskinan yang diakibatkan oleh globalisasi. Globalisasi melahirkan negara pemenang dan negara kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju, sedangkan negara-negara berkembang sering kali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi. Karena negara-negara berkembang terpinggirkan maka jumlah

kemiskinan di negara-negara berkembang jauh lebih besar dibandingkan negara-negara maju.

2. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Pola pembangunan yang diterapkan telah melahirkan beberapa bentuk kemiskinan, seperti kemiskinan perdesaan, adalah kondisi wilayah desa yang mengalami kemiskinan akibat proses pembangunan yang meminggirkan wilayah perdesaan; kemiskinan perkotaan, yaitu kondisi kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan ekonomi, dimana tidak semua kelompok memperoleh keuntungan.
3. Kemiskinan sosial, dimensi ketiga ini melihat pada kondisi sosial masyarakat yang tidak menguntungkan beberapa kelompok dalam masyarakat. Misalnya kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak dan kelompok minoritas merupakan kemiskinan yang diakibatkan kondisi sosial yang tidak menguntungkan kelompok tersebut. Kondisi sosial yang dimaksud misalnya bias gender, diskriminasi, atau eksploitasi ekonomi.
4. Kemiskinan konsekuensial. Dimensi keempat ini menekankan faktor-faktor eksternal yang menyebabkan kemiskinan. Faktor-faktor yang dimaksud adalah konflik,

bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Kemiskinan merupakan kondisi *absolute* dan relatif yang menyebabkan seseorang atau kelompok masyarakat dalam suatu wilayah tidak mempunyai kemampuan untuk mencukupi kebutuhan dasarnya sesuai dengan tata nilai atau norma tertentu yang berlaku di dalam masyarakat karena sebab-sebab natural, kultural dan struktural.

Kemiskinan natural disebabkan keterbatasan kualitas sumber daya alam maupun sumber manusia. Kemiskinan struktural disebabkan secara langsung maupun tidak langsung oleh sebagai kebijakan, peraturan, dan keputusan dalam pembangunan, kemiskinan ini umumnya dapat dikenal dari transformasi ekonomi yang berjalan tidak seimbang.<sup>4</sup>

Fenomena kemiskinan merupakan persoalan yang kompleks dan multidimensional. Maka perlu untuk ditelaah dari berbagai dimensi seperti, dimensi ekonomi, dimensi sosial, dimensi politik, dan berbagai dimensi lainnya. Secara umum kemiskinan bukan hanya membahas dalam aspek material semata, tetapi juga dari aspek non material (Ellis, 1984).

---

<sup>4</sup> Bagong Suyanto, *Anatomi Kemiskinan*, ( Malang : Intrans Publishing, 2013 ), hlm. 20

Persoalan kemiskinan dalam masyarakat di negara berkembang tidak hanya sekedar dalam bentuk ketidakmampuan pendapatan, akan tetapi telah meluas dalam bentuk ketidakberdayaan secara sosial dan politik.

Asumsi dasar yang digunakan untuk menangani persoalan kemiskinan adalah masalah kemiskinan menjadi fenomena rendahnya kesejahteraan dan kurangnya penguasaan terhadap sumber (*recources*). Kemiskinan juga persoalan struktural, adanya hubungan kaum miskin dan kaum elit dan birokrat yang cenderung melestarikan kemiskinan, cara yang dilakukan adalah dengan mematahkan persoalan tersebut.

Menurut Bank Dunia salah satu sebab kemiskinan adalah karena kurangnya pendapatan dan aset (*Lack of income and assets*) untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, perumahan dan tingkat kesehatan dan pendidikan yang dapat diterima (*acceptable*). Di samping itu kemiskinan juga berkaitan dengan keterbatasan lapangan pekerjaan dan biasanya mereka yang dikategorikan miskin (*the poor*) tidak memiliki pekerjaan (pengangguran), serta tingkat pendidikan dan kesehatan mereka umumnya tidak memadai.

Mengatasi masalah kemiskinan tidak dapat dilakukan secara terpisah dari masalah-masalah pengangguran, pendidikan, kesehatan dan masalah-masalah lain yang secara eksplisit berkaitan

erat dengan masalah kemiskinan. Dengan kata lain, pendekatannya harus dilakukan lintas sektor, lintas pelaku secara terpadu dan terkoordinasi dan terintegrasi. (<http://p3b.bappenas.go.id>)

### **3. Teori Kemiskinan**

Teori-teori kemiskinan pada umumnya bermuara pada dua paradigma besar yang juga berpengaruh pada pemahaman mengenai kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan. Dua paradigma yang dimaksud adalah Neo-Liberal dan Demokrasi-Sosial. Dua paradigma ini memiliki perbedaan yang sangat jelas terutama dalam melihat kemiskinan maupun dalam memberikan solusi penyelesaian masalah kemiskinan. Paradigma yang dimaksud adalah sebagai berikut :

#### **1. Paradigma Neo-Liberal**

Pada paradigma ini individu dan mekanisme pasar bebas menjadi fokus utama dalam melihat kemiskinan (Syahyuti, 2006: 95). Pendekatan ini menempatkan kebebasan individu sebagai komponen penting dalam suatu masyarakat. Oleh karena itu dalam melihat kemiskinan, pendekatan ini memberikan penjelasan bahwa kemiskinan merupakan persoalan individu yang merupakan akibat dari pilihan-pilihan individu. Bagi pendekatan ini kekuatan pasar merupakan kunci utama untuk menyelesaikan masalah kemiskinan.

Hal ini dikarenakan kekuatan pasar yang diperluas dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan menghapuskan kemiskinan. (Syahyuti, 2006: 95). Bagi pendekatan ini strategi penanggulangan kemiskinan bersifat sementara dan peran negara sangat minimum. Peran negara baru dilakukan bila institusi-institusi di masyarakat, seperti keluarga, kelompok-kelompok swadaya, maupun lembaga-lembaga lainnya tidak mampu lagi menangani kemiskinan.

Paradigma neo-liberal ini digerakkan oleh Bank Dunia dan telah menjadi pendekatan yang digunakan oleh hampir semua kajian mengenai kemiskinan. Teori-teori modernisasi yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi dan produksi merupakan dasar teori-teori dari paradigma ini (Suharto, 2002). Salah satu indikatornya adalah pendapatan nasional (GNP), yang sejak tahun 1950-an mulai dijadikan indikator pembangunan. Para ilmuwan sosial selalu merujuk pada pendekatan ini saat mengkaji masalah kemiskinan suatu negara. Pengukuran kemiskinan kemudian sangat dipengaruhi oleh perspektif *income poverty* yang menggunakan pendapatan sebagai satu-satunya indikator “garis kemiskinan”. (Edi Suharto, 2009,138).

## 2. Paradigma Demokrasi-Sosial

Paradigma ini tidak melihat kemiskinan sebagai persoalan individu, melainkan lebih melihatnya sebagai persoalan *structural* (Cheyne, O'Brien dan Belgrave, 1998:79). Ketidakadilan dan ketimpangan dalam masyarakatlah yang mengakibatkan kemiskinan ada dalam masyarakat. Bagi pendekatan ini tertutupnya akses-akses bagi kelompok tertentu menjadi penyebab terjadinya kemiskinan. Pendekatan ini sangat mengkritik sistem pasar bebas, namun tidak memandang sistem kapitalis sebagai sistem yang harus dihapuskan, karena masih dipandang sebagai bentuk pengorganisasian ekonomi yang paling efektif. (Cheyne, O'Brien dan Belgrave, 1998:79).

Pendekatan ini juga menekankan pada kesetaraan sebagai prasyarat penting dalam memperoleh kemandirian dan kebebasan (Syahyuti, 2006 : 95). Kemandirian dan kebebasan ini akan tercapai jika setiap orang memiliki atau mampu menjangkau sumber-sumber bagi potensi dirinya, seperti pendidikan, kesehatan yang baik dan pendapatan yang cukup. Kebebasan disini bukan sekedar bebas dari pengaruh luar namun bebas pula dalam menentukan pilihan-pilihan. Disinilah peran negara diperlukan untuk bisa memberikan jaminan bagi setiap individu untuk dapat berpartisipasi dalam transaksi-transaksi kemasyarakatan, dimana mereka dimungkinkan untuk

menentukan pilihan-pilihannya dan memenuhi kebutuhan-kebutuhannya.

Peran negara dalam pendekatan ini cukup penting terutama dalam merumuskan strategi untuk menanggulangi kemiskinan. Bagi pendekatan ini kemiskinan harus ditangani secara institusional (melembaga), misalnya melalui program jaminan sosial. Salah satu contohnya adalah pemberian tunjangan pendapatan atau dana pensiun, akan dapat meningkatkan kebebasan, hal ini dikarenakan tersedianya penghasilan dasar sehingga orang akan memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dan menentukan pilihan-pilihannya, dan sebaliknya ketiadaan penghasilan dasar tersebut dapat menyebabkan ketergantungan.

### 3. Keberfungsian Sosial

Kedua pendekatan diatas memiliki kelemahan, oleh karenanya timbul pendekatan lainnya untuk menutupi kelemahan tersebut, yaitu pendekatan keberfungsian sosial. Pendekatan ketiga ini lebih mengarah pada pendekatan demokrasi sosial (Edi Suharto 2009). Pendekatan ini menekankan pada cara yang dilakukan individu-individu dan kelompok dalam melaksanakan tugas kehidupan untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Fokus utama dari pendekatan ini adalah pada kapabilitas

individu, keluarga atau masyarakat dalam menjalankan peran-peran sosial dilingkungannya.

Salah satunya teori yang mendukung paradigma keberfungsian sosial adalah teori yang dikemukakan oleh Baker, Dubois, dan Miley (1992). Teori tersebut menyatakan bahwa keberfungsian sosial berkaitan dengan kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan dasar diri dan keluarganya, serta dalam memberikan kontribusi positif bagi masyarakat. Melalui pendekatan ini individu dianggap sebagai subyek dari segenap proses dan aktivitas kehidupannya. Sehingga setiap individu memiliki atau dapat menjangkau, memanfaatkan, dan memobilisasi aset dan sumber-sumber yang ada disekitar dirinya.

Pendekatan ini memandang kelompok miskin bukan sebagai objek yang pasif yang hanya dicirikan oleh kondisi dan karakteristik kemiskinan. Kelompok miskin bagi pendekatan ini adalah individu yang memiliki seperangkat pengetahuan dan keterampilan yang sering digunakannya dalam mengatasi berbagai permasalahan seputar kemiskinannya. Keberfungsian sosial dapat menggambarkan karakteristik dan dinamika kemiskinan yang lebih realistis dan komprehensif. Melalui pendekatan ini dapat dijelaskan bagaimana keluarga miskin

merespon dan mengatasi permasalahan sosial-ekonomi yang terkait dengan situasi kemiskinannya.

Serta bagaimana struktur rumah tangga, keluarga, kekerabatan, dan jaringan sosial mempengaruhi kehidupan orang miskin. Pendekatan ini lebih menekankan pada apa yang dimiliki si miskin dan bukan pada apa yang tidak dimiliki si miskin (Edi Suharto 2009).

Untuk mempelajari kemiskinan, sebaiknya dilihat secara dinamis yang menyangkut usaha dan kemampuan si miskin dalam merespon kemiskinannya. Pada poin pertama ini juga termasuk efektivitas jaringan sosial dalam menjalankan fungsi sosialnya, dimana jaringan sosial yang dimaksud termasuk pula lembaga kemasyarakatan dan program-program anti kemiskinan setempat.

Menggunakan indikator komposit untuk mengukur kemiskinan, dengan unit analisis keluarga atau rumah tangga dan jaringan sosial yang ada disekitarnya. Lebih menekankan pada konsep kemampuan sosial dari pada hanya pada konsep pendapatan dalam memotret kondisi sekaligus dinamika kemiskinan. Kemampuan sosial keluarga miskin difokuskan pada beberapa indikator kunci, yang mencakup kemampuan keluarga miskin dalam memperoleh mata pencaharian (*livelihood capabilities*), memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*

*fulfillment*), mengelola aset (*asset management*), menjangkau sumber-sumber (*access to resources*), berpartisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan (*access to social capital*), serta kemampuan dalam menghadapi guncangan dan tekanan (*cope with shocks and stresses*). Sedangkan indikator kunci untuk mengukur jaringan sosial mencakup kemampuan lembaga-lembaga sosial memperoleh sumber daya (SDM dan finansial), menjalankan peran atau fungsi utamanya, mengelola aset, menjangkau sumber, berpartisipasi dalam program anti kemiskinan, dan peran dalam menghadapi guncangan dan tekanan sosial.

Paradigma ini lebih lengkap dibandingkan dua paradigma sebelumnya karena selain menekankan pada institusi paradigma ini juga tidak melupakan kemampuan individu dalam mengatasi masalah kemiskinannya. Pada paradigma ini kelompok miskin tidak dianggap pasif namun dianggap memiliki kemampuan dan potensi dalam mengatasi kemiskinannya, dibantu dengan kemampuan jaringan sosial yang ada dalam masyarakat. Gabungan kemampuan institusi dan individu ini akan membuat kajian mengenai kemiskinan yang dialami suatu kelompok menjadi lebih lengkap.

Berdasarkan tiga paradigma tersebut maka penelitian ini lebih menggunakan paradigma demokrasi-sosial. Hal ini dikarenakan

melalui pendekatan ini cukup penting terutama dalam merumuskan strategi untuk menanggulangi kemiskinan. Alasan lainnya memilih pendekatan ini adalah bagi pendekatan ini kemiskinan harus ditangani secara institusional (melembaga), misalnya melalui program jaminan sosial. Salah satu contohnya adalah Bantuan Sosial Tunai (BST) sebagai kompensasi subsidi Covid-19.

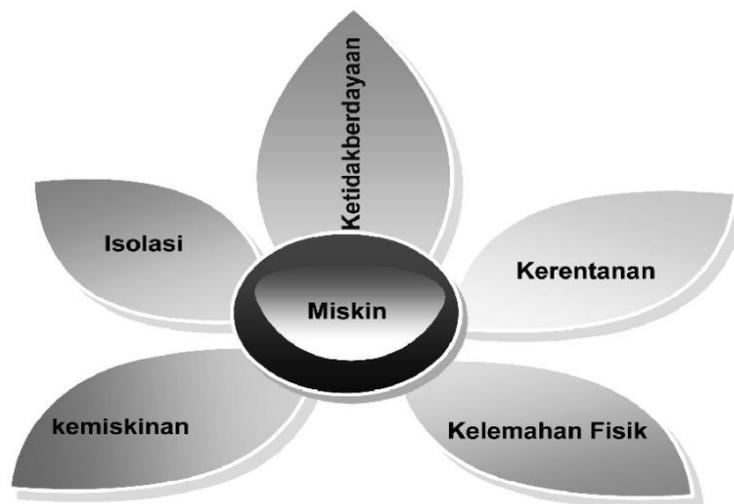
### **1. Teori Kemiskinan Robert Chambers**

Dalam mencari inti dari kemiskinan, peneliti akan mencoba menggunakan apa yang disebut Robert Chambers (1983: 111) sebagai *deprivation trap* atau jeratan kekurangan. *Deprivation trap* ini terdiri dari lima ketidakberuntungan yang melilit kehidupan orang miskin, yaitu: kemiskinan itu sendiri, kelemahan fisik, keterasingan, kerentanan, dan, ketidakberdayaan. Dari kelima jeratan kekurangan ini, menurut Chambers, yang paling memerlukan perhatian adalah (1) kerentanan, dan (2) ketidakberdayaan. Kerentanan dapat dilihat dari ketidakmampuan dari keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu untuk menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam, kenaikan BBM, krisis ekonomi, dan terjadinya pandemi covid-19 seperti saat ini, yang tiba-tiba menimpa keluarga (subsistensi, menurut James Scott).

Kerentanan ini sering menimbulkan *poverty rockets* atau “roda penggerak kemiskinan” yang menyebabkan keluarga miskin

harus menjual harta benda yang paling berharga untuk kebutuhan konsumsi sehingga keluarga itu menjadi semakin dalam memasuki lembah kemiskinan. Ketidakberdayaan dianggap faktor yang paling signifikan dalam mendorong terjadinya proses kemiskinan atau pemiskinan, karena proses eksploitasi ada dalam garis ini dalam segala bentuknya. Meskipun substansi dari ketidakberdayaan seringkali muncul dalam bentuk eksploitasi yaitu pemerasan yang dilakukan oleh kelompok yang lebih kuat.

Pemikiran Chambers ini dapat dilihat dalam skema berikut:



*Sumber: Robert Chambers, 1983*

Gambar 1. Skema Pikiran Robert Chambers

Robert Chambers (1983:149) menegaskan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah:

Lilitan kemiskinan hilangnya hak atau kekayaan yang sukar untuk kembali, mungkin disebabkan desakan kebutuhan yang

melampaui ambang batas kekuatannya, misalnya pengeluaran yang sudah diperhitungkan sebelumnya, namun jumlahnya sangat besar, atau tiba-tiba dihadapkan pada krisis yang hebat.

Lazimnya kebutuhan yang mendorong seseorang yang terlilit kemiskinan, berkaitan dengan lima hal; kewajiban adat; musibah; ketidakmampuan fisik, pengeluaran tidak produktif dan pemerasan

Dan uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa faktor penyebab terjadinya kemiskinan adalah adanya faktor internal berupa kebutuhan yang segera harus terpenuhi namun tidak memiliki kemampuan yang cukup dalam usaha mengelola sumber daya yang dimiliki (keterampilan tidak memadai, tingkat pendidikan yang minim dan lain-lain). Faktor eksternal berupa bencana alam seperti halnya krisis ekonomi ini, serta tidak adanya pemihakan berupa kebijakan yang memberikan kesempatan dan peluang bagi masyarakat miskin.

Meskipun banyak pendapat yang dikemukakan oleh para ahli sehubungan dengan sebab-sebab terjadinya kemiskinan, paling tidak ada dua macam teori yang lazim dipergunakan untuk menjelaskan akar kemiskinan yaitu teori marginalisasi dan teori ketergantungan (Usman,1993:23-27). Dalam teori marginalisasi, kemiskinan dianggap sebagai akibat dari tabiat apatis, fatalisme, tergantung, rendah diri, pemboros dan konsumtif serta kurang berjiwa wiraswasta.

#### D. Bantuan Sosial Tunai (BST)

Bantuan Langsung Tunai pertama kali diciptakan di Brasil pada tahun 1990-an dengan nama *Bolsa Escola* dan berganti nama menjadi *Bolsa Família*. Program ini sifatnya adalah bantuan langsung tunai bersyarat yang diprakarsai oleh Luiz Inácio Lula da Silva, presiden Brasil ke-35. *Bolsa Família* memiliki dua hasil penting: membantu mengurangi kemiskinan saat ini, dan membuat keluarga berinvestasi pada anak-anak mereka, sehingga memutus siklus transmisi antar generasi dan mengurangi kemiskinan di masa depan.

Meskipun relatif sederhana dalam hal sumber daya bila dibandingkan dengan program sosial Brasil lainnya, seperti jaminan sosial, program *bolsa família* mungkin adalah salah satu yang memiliki dampak terbesar pada kehidupan jutaan orang berpenghasilan rendah di Brasil. *Bolsa Família* masih bertahan hingga saat ini sebagai bantuan langsung tunai bersyarat terbesar di dunia dan telah berhasil menolong sekitar 26 persen penduduk miskin di Brasil hingga tahun 2011, kesuksesan program telah memicu adaptasi di hampir 20 negara termasuk Cile, Meksiko, dan negara-negara lain di seluruh dunia, seperti Indonesia, Afrika Selatan, Turki, dan Maroko.<sup>5</sup>

Pada tahun 2004 Pemerintah Indonesia menjamin harga minyak dunia naik, mereka pun memutuskan memotong subsidi minyak. Hal ini

---

<sup>5</sup> Diakses melalui: [http://eprints.undip.ac.id/61638/3/BAB\\_2.pdf](http://eprints.undip.ac.id/61638/3/BAB_2.pdf), pada tanggal 29 December 2020.

dilakukan dengan alasan BBM bersubsidi lebih banyak yang digunakan oleh orang-orang dari kalangan industri dan berstatus mampu. Lalu, setelah didata lebih lanjut, diketahui dari tahun 1998 sampai dengan 2005 penggunaan bahan bakar bersubsidi telah digunakan sebanyak 75 persen. Pemotongan subsidi terus terjadi sampai tahun 2008 dengan kenaikan sebesar 50 persen dari harga awal, karena harga minyak dunia kembali naik saat itu. Akibatnya, harga bahan-bahan pokok pun ikut naik.<sup>6</sup>

Demi menanggulangi dampak kenaikan harga bagi kelompok masyarakat miskin, pemerintah program BLT kepada masyarakat untuk pertama kalinya pada tahun 2005. Program ini dicetuskan oleh Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla tepat setelah dia memenangkan pemilihan umum presiden dan wakil presiden Indonesia pada tahun 2004. Akhirnya, Berdasarkan perintah presiden nomor 12 tahun 2005, dilaksanakan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) tidak bersyarat pada Oktober tahun 2005 sampai Desember 2006 dengan target 19,2 juta keluarga miskin. Lalu, karena harga minyak dunia kembali naik, pada 2008 pemerintah kembali melaksanakan BLT seperti pada 2005.

Keputusan untuk mengurangi subsidi BBM yang mengakibatkan harga BBM dalam negeri naik dilatarbelakangi oleh peningkatan harga BBM di pasar internasional yang terjadi secara terus menerus, hingga di atas US\$ 120 per barel dan kenyataan bahwa subsidi BBM yang

---

<sup>6</sup> Ibid.

diberikan oleh pemerintah selama ini cenderung lebih banyak dinikmati oleh kalangan menengah ke atas daripada oleh kelompok miskin. BLT pun kembali diselenggarakan pada tahun 2008 berdasarkan perintah presiden Indonesia nomor 3 tahun 2008.<sup>7</sup>

Dan terakhir, pada tahun 2013, pemerintah kembali menyelenggarakan BLT dengan nama baru: Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Secara keseluruhan, BLSM sama seperti BLT, dan jumlah anggaran yang dikeluarkan untuk program ini adalah 3,8 triliun rupiah untuk 18,5 juta keluarga miskin dengan uang tunai 100 ribu rupiah per bulannya. Selain program BLT tak bersyarat, pemerintah juga program program BLT bersyarat dengan nama Program Keluarga Harapan (PKH). PKH adalah program bantuan untuk keluarga miskin dengan syarat mereka harus menyekolahkan anaknya dan melakukan cek kesehatan rutin. Target utama dari program ini adalah keluarga miskin dengan anak berusia antara 0 sampai 15 tahun, atau ibu yang sedang hamil saat ini.

Kemudian pada tahun 2020 Pemerintah Indonesia Kembali melaksanakan Program Langsung Tunai (BLT) dengan nama Bantuan Sosial Tunai (BST) sebagai kompensasi subsidi Covid-19.

BST adalah bantuan uang kepada keluarga miskin yang bersumber dari bersumber dari Kementerian Sosial Republik Indonesia

---

<sup>7</sup> SMERU, Kajian Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2008, Diakses melalui: <http://www.smeru.or.id/sites/default/files/publication/blt.pdf>, pada tanggal 29 Desember 2020.

yang akan diberikan kepada masyarakat berdasarkan pada Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) untuk mengurangi dampak pandemi COVID-19.

Adapun nilai BST adalah Rp. 600.000 setiap bulan untuk setiap keluarga miskin yang memenuhi kriteria dan diberikan selama 3 (tiga) bulan dan Rp. 300.000 setiap bulan untuk tiga bulan berikutnya.

Regulasi penyaluran BST diatur dalam Keputusan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 59/HUK/2020 Tentang Pelaksanaan Bantuan Sosial Sembako dan Bantuan Sosial Tunai dalam Penanganan Dampak *Corona Virus Disease* (COVID-19).

Penerima BST adalah warga yang dianggap layak menerima bantuan dan terkena dampak ekonomi langsung akibat pandemi covid-19. Pemerintah menetapkan sejumlah syarat bagi masyarakat yang ingin mendapatkan bantuan sosial tunai tersebut. Di antaranya sebagai berikut:

1. Calon penerima adalah masyarakat yang masuk dalam pendataan RT/RW dan berada di Desa.
2. Calon penerima adalah mereka yang kehilangan mata pencarian di tengah pandemi corona.
3. Calon penerima tidak terdaftar sebagai penerima bantuan sosial (bansos) lain dari pemerintah pusat. Ini berarti calon penerima BLT dari Dana Desa tidak menerima Program Keluarga Harapan

(PKH), Kartu Sembako, Paket Sembako, Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) hingga Kartu Prakerja.

4. Jika calon penerima tidak mendapatkan bansos dari program lain, tetapi belum terdaftar oleh RT/RW, maka bisa langsung menginformasikannya ke aparat desa.
5. Jika calon penerima memenuhi syarat, tetapi tidak memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK) dan Kartu Penduduk (KTP), tetap bisa mendapat bantuan tanpa harus membuat KTP lebih dulu. Tapi, penerima harus berdomisili di desa tersebut dan menulis alamat lengkapnya.
6. Jika penerima sudah terdaftar dan valid maka BLT akan diberikan melalui tunai dan non tunai. Non tunai diberikan melalui transfer ke rekening bank penerima dan tunai boleh menghubungi aparat desa, bank milik negara atau diambil langsung di kantor pos terdekat.

BST akan disalurkan melalui Kementerian Sosial (Kemensos), Pos Indonesia, dan Himpunan Bank Milik Negara (Himbara) dan akan diberikan kepada warga negara Indonesia (WNI) yang sudah atau terdaftar atau belum dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) milik Kemensos.

Lebih jelasnya:

- 1) BST akan di transfer langsung ke rekening masing-masing penerima atau melalui PT Pos Indonesia.

- 2) Bagi yang memilih sistem transfer rekening, berikut daftar rekeningnya: BRI, BNI, Mandiri dan BTN.
- 3) Bagi yang tak punya rekening bank, ambil uang BST melalui Kantor Pos. Proses pencairan langsung penerima BST secara non-tunai (transfer) tidak dikenai biaya dan bunga.

Mekanisme pelaksanaan BST:

1. DTKS sebagai acuan sasaran penerima Program Bansos Tunai pusat disiapkan Pusdatin Kesos Kementerian Sosial.
2. Penetapan alokasi Pagu oleh Ditjen Penanganan Fakir Miskin.
3. Kabupaten kota mengirimkan usulan calon penerima BST melalui SIKS-NG dengan persetujuan Bupati/Walikota.
4. Penetapan daftar penerima BST oleh Kemensos RI.
5. Proses penyaluran bantuan akan dilakukan melalui mitra kerja (HIMBARA dan PT. POS Indonesia) didukung oleh peran Pemerintah Daerah.

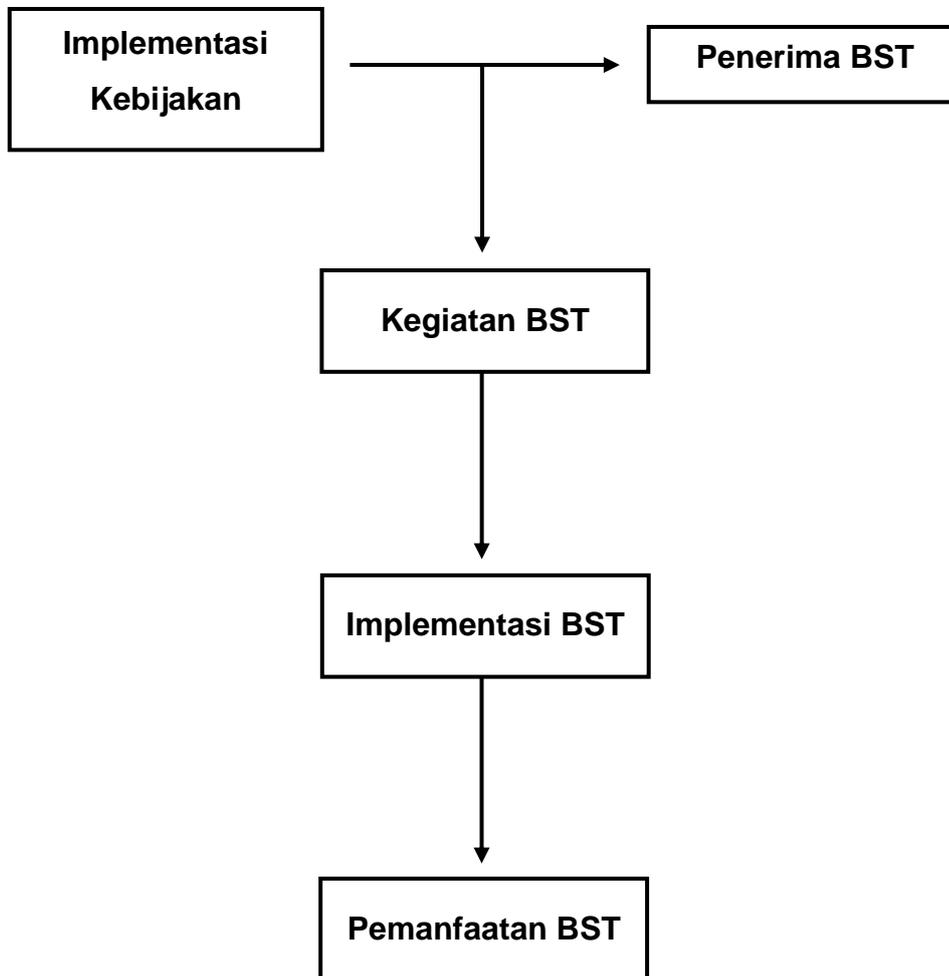
## E. Kerangka Pikir

Pelaksanaan Program BST merupakan kebijakan yang diambil untuk melindungi masyarakat miskin dari goncangan ekonomi akibat Covid-19. Bahkan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati mengatakan, dalam situasi yang sangat berat yang nantinya akan terjadi peningkatan jumlah angka kemiskinan.

Sebagai respon atas terjadinya pandemi Covid-19, pemerintah memutuskan memberikan stimulus melalui BST sebagai stimulus untuk masyarakat miskin. BST merupakan bantuan langsung berupa uang tunai sejumlah Rp. 600.000 untuk rumah tangga sasaran (RTS) yakni rumah tangga dalam kategori miskin akibat Covid-19. Program ini dikurcurkan pemerintah sebagai perlindungan sosial (*social protection*) bagi masyarakat miskin untuk mengurangi dampak negatif dari pandemi Covid-19.

Dalam ada beberapa tahap dalam implementasi program BST yaitu, verifikasi data, penyaluran surat pemberitahuan pencairan dan penyaluran dan BST. Untuk pemanfaatannya mayoritas menggunakan dana BST untuk konsumsi, membeli data internet, perlengkapan sekolah dan modal usaha.

Gambar 2. Kerangka Pikir



## F. Penelitian Terdahulu

**Tabel 3. Penelitian Terdahulu**

No.	Nama	Judul	Metode	Hasil Penelitian
1.	Fika Nurahmawati & Sri Hartini (2020)	Implementasi Program BLT Terhadap Warga Terdampak Covid-19 di Desa Cibadak.	Metode yang digunakan pada penelitian kuantitatif	Implementasi BLT sudah optimal dilihat dari tepat waktu sesuai jadwal pelaksanaannya
2.	Ahiwan, S.IP (2011)	Implementasi Kebijakan BLT dan Permasalahannya di Kabupaten Melawi	Metode yang digunakan dalam penelitian deskriptif	Hasil penelitian implementasi BLT belum optimal karna lemahnya koordinasi dan komunikasi dalam pelaksanaannya