

**LAPORAN AKHIR**  
**BERORIENTASI PRODUK**  
**DANA PNBP TAHUN ANGGARAN 2017**



**UPAYA MEMPERKUAT REFORMASI KEBIJAKAN DALAM RANGKA  
MENEMUKAN MODEL UNTUK MENGURANGI MASALAH  
KEMISKINAN DI PROVINSI GORONTALO**

**TIM PENELITI**

Dr. Sastro M Wantu, SH.,M.Si (NIDN: 0003096605) (Ketua)  
Sutrisno Muhamad S.Pd, M.Pd (NIDN: 0021017405:) (Anggota)

**UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO**  
**OKTOBER 2017**

**HALAMAN PENGESAHAN  
PENELITIAN PENELITIAN BERORIENTASI PENGEMBANGAN PRODUK**

Judul Kegiatan : UPAYA MEMPERKUAT REFORMASI KEBIJAKAN DALAM RANGKA MENEMUKAN MODEL UNTUK MENGURANGI MASALAH KEMISKINAN DI PROVINSI GORONTALO

**KETUA PENELITI**

A. Nama Lengkap : Dr. Sastro Mustapa Wantu, S.H.,M.Si  
B. NIDN : 0003096605  
C. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala  
D. Program Studi : Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan  
E. Nomor HP : 081356167962  
F. Email :

**ANGGOTA PENELITI**

(1)  
A. Nama Lengkap : Sutrisno Mohamad, S.Pd., M.Pd  
B. NIDN : 0021017405  
C. Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO

**ANGGOTA PENELITI**

(2)  
A. Nama Lengkap : Yowan Tamu, S.Ag.,MA  
B. NIDN : 0006087704  
C. Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO

Lama Penelitian Keseluruhan : 6 bulan  
Penelitian Tahun Ke : 1  
Biaya Penelitian Keseluruhan : Rp 100.000.000,-  
Biaya Tahun Berjalan : - Diusulkan Ke Lembaga : Rp 100.000.000,-  
- Dana Internal PT : -  
- Dana Institusi Lain : -



Mengetahui  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial

(Dr. Sastro Mustapa Wantu, S.H.,M.Si)  
NIP/NIK. 196609031996031001

Gorontalo, 21 November 2017  
Ketua Peneliti,

(Dr. Sastro Mustapa Wantu, S.H.,M.Si)  
NIP/NIK. 196609031996031001



Menyetujui,  
Ketua Lembaga Penelitian

(Prof. Dr. Fenty U. Puluhulawa, SH, M.Hum)  
NIP/NIK. 196804091993032001

## PRAKATA

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penelitian tahap pertama (2017) yang dibiayai oleh dana PNBPN yang berorientasi produk dapat diselesaikan tepat waktu. Riset ini mengkaji sebuah dilema antara euphoria pelaksanaan pembangunan daerah dalam ruang tumbuhnya masalah kemiskinan yang hingga kini belum diselesaikan dengan baik. Pada hal energi penanganan kemiskinan di tingkat lokal sangat intensif dengan berbagai kebijakan secara simultan dimana dalam tujuh belas tahun terbentuknya provinsi Gorontalo, meskipun secara jujur dikatakan bahwa sesungguhnya telah banyak dilakukan dalam pembangunan daerah yang berusaha mengangkat derajat masyarakat miskin. Akan tetapi kebijakan pro masyarakat miskin belum membuahkan hasil yang memuaskan, dan kita semua seakan-akan baru sadar dan mendadak sontak bahwa dari seluruh penduduk terdapat masalah sosial yang tidak mudah ditangani secara instant yang namanya kemiskinan.

Seperti dikatakan bahwa banyak hal sejak awal terbentuknya provinsi baru tersebut, untuk menghilangkan kesenjangan sosial berupa kebijakan dalam bentuk program pembangunan yang peduli pada penanganan masyarakat miskin. Akan tetapi problem yang dialami oleh masyarakat yang berada pada lapisan terbawah belum dapat diatasi secara tuntas oleh pemerintah daerah. Pertanyaan yang muncul adalah mengapa pemerintah belum menemukan resep yang ampuh melalui kebijakan yang tepat untuk menyembuhkan persoalan klasik daerah ini yang namanya kemiskinan.

Gerak cepat pemerintah daerah misalnya membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD), Pembentukan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan nomenklatur penanggulangan kemiskinan akan tetapi harapan besar untuk memperkecil angka kemiskinan selalu kandas. Begitu parahnya masalah kemiskinan yang hingga kini belum terselesaikan telah menunjukkan bahwa penyelesaian kemiskinan bukan persoalan yang sederhana tetapi begitu rumit. Oleh karena itu penelitian ini adalah mengkaji untuk mencari formulasi berupa kebijakan dalam bentuk model untuk mengurangi masalah kemiskinan.

Sebab itu riset ini berusaha mengungkap wajah dan sifat multidimensi dari kemiskinan terutama dari perspektif kebijakan publik bahwa perlu adanya reformasi kebijakan untuk menangani masalah substansi kemiskinan dalam masyarakat yang hingga saat ini belum terselesaikan dengan baik. Untuk itu kami penulis membuka wacana diskusi panjang lebar tentang hal yang

dibahas dalam penelitian ini, yang tentu masih jauh dari sempurna. Sehingga kami dengan rendah hati mengundang para peneliti lain untuk mengeksplorasi kajian ini bahkan bila perlu melakukan riset yang sama untuk mendapatkan sebuah formulasi tepat terhadap apa yang dihadapi oleh saudara kita yang bergelut dengan kemiskinan. Lebih jauh kami mengucapkan terimakasih kepada ketua lembaga lembaga penelitian dan pengabdian masyarakat yaitu Prof Dr Fenty U Puluhulawa, M.Hum dan sekretaris Dr Lukman laliyo serta stafnya yang telah membuka jendela kesempatan bagi peneliti untuk berkarya dan diganggu dalam urusan penelitian.

Kami sadar bahwa riset ini masih jauh dari harapan, karenanya sangat dihargai bila mana tulisan dikritik dan diberikan saran serta masukan untuk perbaikan sebuah tulisan yang belum sempurna dan banyak kelemahan ini, mengingat para penulisnya masih hijau dan butuh pengalaman serta belajar lebih giat lagi. Mudah-mudahan karya ini dapat digunakan bukan hanya terbatas pada kalangan akademisi, namun berguna bagi pengambil kebijakan atau pemerhati masalah kemiskinan. Amin.....

Gorontalo, Oktober 2017

Peneliti

## DAFTAR ISI

Halaman Sampul .....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	v
ABSTRAK .....	xi
BAB I PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang Masalah .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	2
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	3
2.1 Kebijakan Pembangunan Dan Kemiskinan .....	3
2.2 Peta Jalan Penelitian .....	5
BAB III TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN .....	7
3.1 Tujuan Penelitian .....	7
3.2 Manfaat Penelitian .....	7
3.3 Urgensi Penelitian .....	8
3.4. Target Penelitian .....	9
BAB IV METODE PENELITIAN .....	10
4.1 Pendekatan Dan Jenis Penelitian.....	10
4.2 Fokus Penelitian .....	10
4.3 Lokasi Penelitian .....	11
4.4 Sumber Data .....	11
4.5 Analisis Data .....	11
4.6 Pentahapan Penelitian .....	11
BAB V HASIL DAN LUARAN YANG DICAPAI.....	13
5.1 Upaya Implementasi Kebijakan Dalam Mengurangi Angka Kemiskinan Di Provinsi Gorontalo .....	13
5.1.1. <i>Social Setting</i> Sebagai Diakronis Ketimpangan Dan Pemicu Kemiskinan .....	15
5.1. 2. Kesenjangan Sosial Dalam Ruang Pembangunan Daerah Yang Berdampak Pada Kemiskinan .....	50
5.1. 3. Implementasi Kebijakan Dan Kemiskinan Di Provinsi Gorontalo .....	67
5.2. Relevansi Dan Dampak Kebijakan Dalam Pengentasan Kemiskinan Yang Masih Tinggi Di Provinsi Gorontalo .....	77
5.2.1. Diakronis Reformasi Kebijakan Melalui Program Penanganan Kemiskinan .....	81

5.2.2. Upaya Memajukan Pembangunan Daerah Bagi Kelompok Masyarakat Miskin .....	84
5.3. Model Kebijakan Dalam Mengurangi Masalah Kemiskinan .....	89
BAB VI RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA .....	98
BAB VII. KESIMPULAN DAN SARAN .....	100
DAFTAR PUSTAKA .....	102
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

Tabel	Judul	Hal
Tabel 1:	Sungai Dan Gunung Di Provinsi Gorontalo .....	16
Tabel 2:	Luas Wilayah Provinsi Gorontalo Menurut Kabupaten/Kota.....	17
Tabel 3:	Pembagian Daerah Administratif menurut kabupaten/kota .....	18
Tabel 4:	Jumlah Penduduk Tahun 2011-2016 .....	19
Tabel 5:	Komposisi Penduduk Setiap Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo Tahun 2014 .....	21
Tabel 6:	Jumlah Dan Kepadatan Penduduk Per Kilometer Persegi Dan Per Rumah Tangga Menurut Kabupaten Maupun Kota Tahun 2015 .....	22
Tabel 7:	PDRB Provinsi Gorontalo 2010-2015 .....	29
Tabel 8.:	Peranan PDRB Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2011-2015 .....	30
Tabel 9.:	Laju Pertumbuhan Rill PDRB Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2011-2015 .....	32
Tabel 10:	PDRB Per Kapita Provinsi Gorontalo 2011-2015 .....	34
Tabel 11:	Jumlah Pencari Kerja Terdaftar Menurut Tingkat Pendidikan Di Provinsi Gorontalo Pada Tahun 2014 .....	38
Tabel 12:	Jumlah Pencari Kerja Terdaftar Menurut Tingkat Pendidikan Yang Ditamatkan Dan Jenis Kelamin di Provinsi Gorontalo, 2015 ....	39
Tabel 13 :	Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama Dan Pendidikan Yang Ditamatkan Di Provinsi Gorontalo, 2014 .....	39
Tabel 14:	Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama di Provinsi Gorontalo, 2012-2014 .....	40
Tabel 15:	Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama Dan jenis Kelamin di Provinsi Gorontalo, 2014 .....	40
Tabel 16:	Indikator Ketenagakerjaan Provinsi Gorontalo, Feb 2011 s.d. Feb 2016 .....	43
Tabel 17:	Penduduk Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan, Agustus 2011 & Agustus 2015 .....	44
Tabel 18:	Penduduk Bekerja Menurut Status Pekerjaan, Agustus 2011 & Agustus 2015 .....	44
Tabel 19 :	Penduduk Bekerja Menurut Tingkat Pendidikan, Agustus 2011 & Agustus 2015 .....	45
Tabel 20:	Angka Kemiskinan Makro Provinsi Gorontalo Tahun 2011-2016 .....	46

Tabel 21: Garis Kemiskinan, Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin (P0), Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) di Provinsi Gorontalo, 2009-2015 .....	47
Tabel 22: Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo, 2010-2015 .....	62
Tabel 23: Lahan Pertanian .....	64
Tabel 24: Potensi Pengembangan Jagung .....	65
Tabel 25: Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Di Indonesia Menurut Daerah .....	71
Tabel 26: Jumlah Keluarga Miskin atau Kepala Keluarga (KK) .....	75
Tabel 27: Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi Di Indonesia (Ribu) 2011- 2015 .....	77
Tabel 28: Sasaran Tingkat Kemiskinan Wilayah Sulawesi Per Provinsi Tahun 2015-2019 .....	79

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Judul	Hal
Gambar 1:	Bagain Dan Alur Penelitian Pertahun .....	12
Gambar 2:	Piramida Penduduk Provinsi Gorontalo Tahun 2011 Versus Tahun 2015 .....	20
Gambar 3:	Kebijakaan Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) provinsi Gorontalo Tahun 2012-2017 .....	28
Gambar 4:	Pertumbuhan Ekonomi Nasional Dan Provinsi Gorontalo 2011-2015 (persen) .....	30
Gambar 5:	Presentase Penduduk Miskin Gorontalo Tahun 2000-2010.....	48
Gambar 6:	Dampak Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pengurangan Jumlah Penduduk Miskin Provinsi Gorontalo Tahun 2008- 2013.....	49
Gambar 7:	Arak Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo .....	51
Gambar 8:	Isu Strategis Dan Sasaran Prioritas tahun 2017 .....	52
Gambar 9:	Isu Strategis Dan Sasaran Prioritas tahun 2017 .....	52
Gambar 10:	Nilai Tukar Petani (NTP) Prov. Gorontalo Tahun 2011-2015 .....	60
Gambar 11:	Tren Pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 2010- 2015 di Provinsi Gorontalo .....	61
Gambar 12:	Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Daerah .....	80
Gambar 13:	Alur Penelitian Tahun Ke Dua .....	98
Gambar 14:	Model Rekomendasi Mengurangi Kemiskinan	

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. JURNAL (DISUBMITTED)
2. PROSIDING (SUDAH DILAKSANAKAN )
3. DRAFT BUKU
4. DRAFT MODEL DAN STRATEGI KEBIJAKAN

## ABSTRAK

Tujuan penelitian ini mengkaji substansi kemiskinan yang telah menciptakan kesenjangan di antara kelompok masyarakat melalui reformasi kebijakan melalui identifikasi terjadinya kemiskinan dan selanjutnya dicarikan solusi tentang langkah-langkah strategis dalam bentuk program. Karena itu tujuan penelitian ini adalah menjawab pertanyaan tentang: (1). Bagaimana upaya implementasi kebijakan dalam mengurangi angka kemiskinan di provinsi Gorontalo? (2). Bagaimana relevansi dan dampak kebijakan dalam pengentasan kebijakan yang masih tinggi? (3). Mengapa kebijakan pemerintah daerah terdahulu hingga sekarang belum mampu dijalankan untuk mengatasi angka kemiskinan dimasyarakat? Apa saja model kebijakan yang paling tepat untuk mengurangi masalah kemiskinn tersebut?. Penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif dengan tujuan menelusuri atau meneliti berbagai masalah kemiskinan yang tidak hanya persoalan ekonomi, melainkan pula persoalan sosial, budaya dan politik. Dengan penelitian tersebut diharapkan dapat menghasilkan suatu pengembangan model kebijakan yang mampu memberdayakan masyarakat daerah sehingga dalam perumusan kebijakan pembangunan melibatkan masyarakat miskin, dengan demikian mereka terhindar dari distorsi dan eksploitasi dalam pembangunan terutama akses pada ekonomi dan kesejahteraan. Selain itu penelitian ini menghasilkan buku ajar dan jurnal internasional.

**Kata Kunci: Reformasi, kebijakan, model , mengentaskan kemiskinan.**

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1 Latar Belakang Masalah

Pembangunan Dikalangan ilmuan ekonomi politik berkembang dua argumentasi pemikiran yaitu pemikiran pertama, muncul bahwa kebijakan sangat berperan penting, dimana pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah menentukan keberhasilan dan kegagalan negara dalam mensukseskan pembangunan dibidang kesejahteraan rakyat. Banyak karya para ilmuan yang memberi gagasan ekonomi pembangunan terutama dinegara-negara dunia ketiga menyangkut masalah kemiskinan. Ragnar Nurkse (dalam Masoed, 1994) pada awal tahun 1950-an bahwa *“a country is poor because it is poor”*. Argumen lain *a country is poor because of poor policy*” karenanya pembangunan masyarakat miskin bisa dipacu melalui perbaikan mutu pembuatan kebijakan.

Menurut studi Spicker, 1995: Bergman dan Davis, 2004 reformasi kebijakan dibidang penangan kemiskinan adalah kebijakan publik (*public policy*) yang penting di negara-negara modern dan demokratis. Sejarah menunjukkan bahwa semakin maju dan demokratis suatu negara, semakin tinggi perhatian negara tersebut terhadap pentingnya kebijakan dalam mengurangi kemiskinan. Sebaliknya di negara-negara berkembang dan otoriter masalah kebijakan kemiskinan kurang mendapat perhatian dan bahkan diabaikan. Reformasi kebijakan tentang penanggulangan kemiskinan pada hakekatnya merupakan bagian dari pembangunan bidang kesejahteraan sosial (Dalam Wantu, 2014).

Mengacu pada starategi kebijakan terhadap pengurangan angka kemiskinan di negara berkembang termasuk Indonesia dan lebih khusus lagi di provinsi Gorontalo sangat terlihat bahwa sulit terjadi penurunan angka kemiskinan pada tahun 2015 berjumlah 18,16 persn dan tahun 2016 berkisar pada angka 17,72 persen yang dinilai masih cukup tinggi dengan jumlah penduduk 1.150.765 jiwa. Untuk melihat diakronis angka kemiskinan di daerah ini dapat melihat kembali studi Wantu (2011; 2015 dan 2016) yang mengikhtisarkan kondis fluktuatif (naik turun), masalah kemiskinan masyarakat Gorontalo yang sempat menduduki rangking 4 (empat) nasional berdasarkan data tahun 2011 sebagai daerah termiskin (Metro TV dan data nasional tahun 2011). berdasarkan data kemiskinan dari BPMDPK (2010) mulai tahun 2000 (22,69%), 2001 (33,16%), 2002 (32,13%), 2003 (29,25%), 2004 (28,89%), 2005 (29,05%), 2006 (29,13%), 2007 (27,35%), 2008 (24,88%), 2009 (25,01%), 2010 (23,16%), dan data Bappenas (2015) menunjukkan bahwa 2011 (18,75), 2012 (17,22), 2013 (18,01).

Dengan melihat angka kemiskinan ini, maka ada beberapa kendala dalam penanganan untuk mengurangi masalah kemiskinan yang diperankan oleh aktor pengambil kebijakan pemerintah daerah provinsi Gorontalo, yang dinilai kurang berkembang dalam pelaksanaannya yakni melihat kemiskinan hanya semata-mata adalah sebuah fenomena sosial dalam dimensi ekonomi semata-mata. Sehingga berbagai program kebijakan di lahirkan misal pemerintah daerah masa kepemimpinan gubernur Rusli Habibie melalui RPMJ pembangunan Di Gorontalo memprioritas kebijakan pembangunan dalam tiga bidang yaitu sektor ekonomi, pendidikan dan kesehatan, namun kebijakan ini belum mampu menangani masalah kemiskinan di Gorontalo yang masih tergolong tinggi.

Dengan bercermin pada kebijakan di atas, sesungguhnya penanganan kemiskinan yang begitu kompleks tidak hanya faktor ekonomi, melainkan pula dimensi lain antara lain: (1). Budaya, yang berpatron pada masalah bahwa orang miskin yang tidak memiliki etos kerja yang tinggi, tiadanya jiwa wiraswasta dan pendidikan yang rendah; (2). *Deprivation trap* yang disebabkan oleh kelemahan fisik, kerentanan, ketidakberdayaan dan keterasingan; (3). Kebijakan politik lokal yang lebih peduli terhadap pemodal; (4). Kebijakan yang bias sehingga gagal dalam mendorong pertumbuhan daerah termasuk infrastruktur ekonomi pedesaan; (5). Sulitnya mengimplementasikan kebijakan ekonomi kerakyatan yang secara implemtasinya tergantikan oleh ekonomi liberalisme dengan tidak memperhitungkan manajemen sumberdaya alam dan lingkungan, sehingga lebih banyak memarjinalkan masyarakat pedesaan yang sulit berkembang; (6). Eksploitasi tongkulak terhadap orang miskin di pedesaan.

Dengan melihat gambaran kemiskinan di provinsi Gorontalo masih cukup besar, secara implisit telah menunjukkan fenomena bahwa ada kesenjangan antara pertumbuhan ekonomi daerah dengan angka kemiskinan. Garis damarkasi ini telah memberikan signal bahwa kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan cenderung masih brsifat marginal dan kurang efektif dalam manangani masalah kemiskinan di daerah.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan maka penelitian ini di rancang untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana upaya implementasi kebijakan dalam mengurangi angka kemiskinan di provinsi Gorontalo?
2. Bagaimana relevasi dan dampak kebijakan dalam pengentasan kemiskinan yang masih tinggi di provinsi Gorontalo?
3. Apa saja model kebijakan yang paling tepat untuk mengurangi masalah kemiskinn tersebut?

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Kebijakan Pembangunan Dan Kemiskinan**

Dari berbagai kerangka teori yang dihasilkan oleh para pakar, ada tiga bentuk pemikiran tentang pembangunan dalam rangka untuk mengatasi masalah kemiskinan. Pendekatan pertama, memprioritaskan pertimbangan politik dalam proses pembangunan dan menekankan peranan negara, yang diwakili oleh para birokrat sebagai aktornya pembangunan. Karena itu pembangunan akan berhasil kalau dijamin oleh negara yang kuat. Pendekatan kedua, mengutamakan peranan pengusaha dan korporasi dalam proses pembangunan. Para aktor dibayangkan melakukan alokasi sumberdaya dan pembuatan keputusan ekonomi lain berdasarkan negara. Pendekatan ketiga, pandangan yang menegaskan bahwa cara yang paling efektif untuk menangani persoalan kemiskinan yang dihadapi rakyat adalah dengan membuat mereka menemukan kekuatan mereka sendiri. Untuk itu wewenang pembuatan keputusan mengenai pembangunan selama ini dimonopoli pemerintah, harus dikembalikan kepada rakyat atau komunitas lokal. Sehingga, mekanisme pembangunan yang diandalkan adalah kekuatan rakyat demi menanggulangi krisis pembangunan, seperti meluasnya kemiskinan.

Dalam mengeksplanasi kondisi kemiskinan seperti sekarang mungkin yang paling cocok bagi Indonesia adalah melihat pendekatan ketiga di atas dalam kebijakan pembangunan dengan meminjam beberapa teori yang dikhtisarkan oleh Masoed (1994) antara lain:

Pertama, teori discourse and power dari Arturo Escobar (1984) yang berkembang dari teori modernisasi yang mana keterbelakangan yang dilakukan oleh negara-negara industri maju ditimpakan kepada negara dunia ketiga sebagai syarat apabila mereka ingin memperoleh bantuan asing. Kedua, Aktor rasional. Model aktor rasional ini merupakan hasil dari modifikasi teori *rational choice*, dimana teori ini cenderung pada fokus individu dalam proses pengambilan keputusan atau organisasi sebagai individu rasional. Bagaimana mempercepat pembangunan ekonomi negara-negara miskin melalui kebijakan ditingkat nasional dengan meminjam aktor rasional? Untuk memahami model aktor rasional ini, dengan meminjam teori Robert Bates (1988) yang menyatakan bahwa penyebab penting kemiskinan di dunia ketiga sebenarnya kesalahan manusia dalam menerapkan kebijakan padahal sesuatu itu bisa diatasi. Robert Bates menggambarkan studinya di Afrika yang menghadapi krisis pertanian, dimana kebijakan pemerintah yang diduga menimbulkan distorsi pasar yang pada akhirnya menimbulkan krisis

pangan nasional. Oleh karena begitu banyak kebijakan yang tidak rasional dari sisi ekonomi, penyebab utamanya adalah kebijakan demi keuntungan politik para aktor rasional.

Meskipun Robert Bates menguraikan antara aktor rasional dan kebijakan irasional dibidang ekonomi, namun tidak menguraikan dampak kebijakamn terhadap produksi. Dengan kelemahan seperti itu memunculkan kritikan terhadap kayanya antara lain dari Atul Kohli (1989) yang mengatakan bahwa perlu memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi tindakan pemerintah ketika melakukan pilihan terhadap kebijakan. Pemusatan perhatian pada ideologi para pemimpin sebagai variable penting dalam pembuatan kebijakan yang bisa menyelesaikan kesulitan analisis sebagaimana dikemukakan oleh Robert Bates.

Ketiga, Teori Analisa Kelas, yang menyangkut hubungan antara kekuasaan masyarakat dan kebijakan publik. Dalam analisa kelas bahwa pengambil kebijakan dipaksa oleh struktur ekonomi dan manifestasi politik prngusa berupa isu-isu pilihan dalam pembuatan keputusan.(Merilee Grindle & John Thomas (1991). Bagaimana implementasi teori kelas terhadap pembangunan yang berorientasi pada pengurangan kemiskinan? Sebagaimana juga kritik kohli terhadap Bates, Pranab Bardan yang menggunakan analisis kelas yang menyoroti peran kelas-kelas sosial yang dominan dalam negara, juga mengeritik habis-habisan pandangan Kohli dan mengatakan output ekonomi dengan menelusuri kembali penyebab peranan kelompok kepentingan domonan yang mempengaruhi kebijakan negara. Menurutnya pola perilaku ekonomi suatu negara tidak bisa seluruhnya dijelaskan dengan peranan pemerintah tetapi harus juga harus memperhatikan indikator ideologi dan tipe pemimpin.

Sementara itu menurut pandangan *Welfare state*, yang dimotori oleh Paul Spicker (1995) mengemukakan bahwa kemiskinan merupakan salah satu wilayah kebijakan sosial yang memiliki responsivitas terhadap kasus sosial yang secara efektif. Salah satu isu yang menarik dalam kebijakan sosial yaitu masalah kemiskinan.Berkaitan dengan pandangan tersebut, persoalan kemiskinan di Indonesia dapat dikaji melalui strategi kesejahteraan yang memfokuskan pada strategi negara dimasa Orde Baru dan Reformasi yang memfokuskan pada tiga persoalan mendasar yaitu produksi ekonomi, redistribusi, ketahanan sosial dan solidaritas. Proses kebijakan kesejahteraan dalam Welfare State selalu bersinggungan dengan kekuasaan dan kebijakan. Pendekatan ini melihat kesejahteraan sebagai jaringan pengaman (*savety net*) dimana hanya orang-orang tertentu yang tidak mampu untuk menerima dana kontingensi. Menurut Paul Spicker penggunaan pendekatan ini harus menempatkan kebijakan sosial dalam konteks tertentu , dimana konsep kebijakan sosial modern tidak dapat mengabaikan

akar dari penyatuan negara, kesejahteraan dan pandangan demokrasi sosial sebagai kesatuan yang utuh.

Berdasarkan kerangka berpikir seperti ini, Indonesia sebagai negara yang berkembang sulit dikatakan sebagai negara sejahtera akibat krisis sejak tahun 1998 sampai dengan sekarang. Atau mungkin dikatakan oleh Noam Chomsky (2006) sebagai negara gagal (*failed State*) atau hanya setengah gagal? Bagaimana menanggulangnya? Russel Cheetam dan Kyle Peters (1993) menggambarkan Strategi pemerintah Orde Baru hingga sekarang selama ini memuat dua komponen. Pertama adalah upaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan dengan pola yang tepat terutama melalui reformasi struktural; kedua investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia dengan memberi kecakapan kepada simiskin. Meskipun kedua ilmuwan ini hanya membahas pada masa Orde Baru tetapi realitanya strategi ini dipakai sekarang oleh para pemimpin dimasa Reformasi. Selain itu Johannes Jutting (2004) menguraikan proses pengentasan kemiskinan dalam konsep lokal atau desentralisasi dengan memberikan instrumen untuk menjelaskan dampak pemberian otonomi atau desentralisasi terhadap kemiskinan yaitu: Pertama, kemampuan dan keinginan untuk menyelesaikan reformasi yang sangat tergantung faktor-faktor komitmen politik pada tingkat pusat atau nasional. Kedua, transparansi dan partisipasi yang menyangkut kebijakan tentang pengentasan kemiskinan sangat tergantung pada budaya transparansi dan arus bergulirnya informasi. Ketiga, Ketepatan kebijakan, dapat efektif hanya jika kebijakan lainnya dapat berubah dapat diimplementasikan secara serempak.

## **2.2 Peta Jalan Penelitian**

Berkaitan dengan implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam membangun kebhinnekaan antar etnis di kabupaten Puhuwato yang tentunya dikaitkan dengan penelitian unggulan Universitas Negeri Gorontalo antara lain pengembangan nilai-nilai kearifan lokal dalam mengatasi problem sosial yang dititikberatkan pada relevansi nilai Pancasila dalam kehidupan masyarakat lokal untuk penguatan integrasi nasional, maka peneliti telah melakukan beberapa kajian melalui penelitian, baik yang dibiayai melalui hibah Dikti, universitas maupun hibah penelitian Pemerintah Daerah. Studi yang peneliti lakukan terdahulu berikut ini : Pertama, masalah peta konflik sosial di provinsi Gorontalo studi di kabupaten Puhuwato tahun 2006, ditemukan bahwa kemajemukan masyarakat yang terdiri dari berbagai etnis baik etnis mayoritas (Gorontalo) maupun minoritas (Jawa, Bali, Nusa Tenggara Barat, Bugis, Minahasa, Sangir, Thalaud) bisa memelihara kerjasama dan keharmonisan sosial meskipun pernah terjadi beberapa konflik kecil dalam skala kecil. Kedua, kajian yang berkaitan dengan kajian rekrutmen pejabat dalam perspektif *bureaucratic politics* di provinsi Gorontalo tahun 2011, yang melihat pertimbangan politik mewarnai rekrutmen antara lain adalah kurangnya sumberdaya

aparatur dan juga pertimbangan kemajemukan etnis. Ketiga, Implementasi nilai-nilai Pancasila pada masyarakat lokal dalam perspektif integrasi nasional di kota Gorontalo tahun 2012 menemukan bahwa masyarakat kota Gorontalo sedikit heterogen dan mampu memelihara keharmonisan sosial, sehingga mereka mampu mengimplementasi nilai-nilai dari sila ketiga Pancasila. Kelima, Peran pendidikan kewarganegaraan dalam membangun Bhinneka Tunggal Ika sebagai perekat integrasi mahasiswa pada fakultas ilmu sosial Universitas Negeri Gorontalo tahun 2013, bahwa mahasiswa di fakultas ilmu sosial sangat memelihara integrasi sosial dan mampu mengimplementasikan multikulturalisme. studi penelitian lainnya dilakukan pada tahun 2014 adalah Peran Universitas Negeri Gorontalo dalam mengatasi fenomena konflik dan kekerasan di lingkungan mahasiswa dalam perspektif *nations and character building*.

### **Kegiatan Yang Telah Dilaksanakan dan Yang Akan Dikerjakan**

Penelitian yang diajukan ini adalah keberlanjutan dari hasil studi yang telah penulis lakukan sebelumnya yaitu sebagaimana dikemukakan pada peta jalan penelitian di atas, sehingga penelitian ini merupakan landasan utama dan sangat terkait dengan yang akan dikerjakan selanjutnya yakni melakukan survei untuk memperoleh data sekunder maupun primer. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara, dokumenter.

### **Kebaharuan Penelitian**

Kebaruan penelitian ini adalah terletak pada pendekatan yang digunakan serta kajiannya yang komprehensif dan mendalam terhadap fenomena yang melihat problem sosial di Indonesia terutama di tingkat lokal yakni provinsi Gorontalo. Penelitian ini tentu cukup menarik mengingat masyarakatnya cukup banyak angka kemiskinan.

## **BAB III**

### **TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN**

#### **3.1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah menganalisis dan menginterpretasikan:

- 3.1.1. Upaya implementasi kebijakan dalam mengurangi angka kemiskinan di provinsi Gorontalo.
- 3.1.2. Relevansi dan dampak kebijakan dalam pengentasan kemiskinan yang masih tinggi di provinsi Gorontalo.
- 3.1.3. Model kebijakan yang paling tepat untuk mengurangi masalah kemiskinan.

Dengan tujuan penelitian ini, maka terdapat tujuan khusus adalah menganalisis dan menginterpretasikan tinjauan terhadap kebijakan dan program yang bisa memberikan kontribusi terhadap penurunan tingkat kemiskinan dan sekaligus upaya dalam penanganan melalui kebijakan yang tidak hanya berdimensi ekonomi, namun pula dimensi-dimensi lain yang mampu menanganai masalah kemiskinan dan sekaligus melihat kembali tantangan-tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan. Selain itu terdapat pula dimensi lain antara lain: (1). Budaya, yang berpatron pada masalah bahwa orang miskin yang tidak etos kerja yang tinggi, tiadanya jiwa wiraswasta dan pendidikan yang rendah; (2). *Deprivation trap* yang disebabkan oleh kelemahan fisik, kerentanan, ketidakberdayaan dan keterasingan; (3). Kebijakan politik lokal yang lebih peduli terhadap pemodal; (4). Kebijakan yang bias sehingga gagal dalam mendorong pertumbuhan daerah termasuk infrastruktur ekonomi pedesaan; (5). Sulitnya mengimplementasikan kebijakan ekonomi kerakyatan yang secara implemtasinya tergantikan oleh ekonomi liberalisme dengan tidak memperhitungkan manajemen sumberdaya alam dan lingkungan, sehingga lebih banyak memarjinalkan masyarakat pedesaan yang sulit berkembang; (6). Eksploitasi tongkulak terhadap orang miskin di pedesaan.

#### **3.2 Manfaat Penelitian**

Berdasarkan penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

Implikasi teoritis menghasilkan sumbangan pemikiran atau masukan dari riset ini yakni pengembangan ilmu pengetahuan termasuk kontribusi terhadap perkembangan teori sosial maupun administrasi publik yang masih membutuhkan sumbangan pemikiran dari berbagai disiplin ilmu pengetahuan termasuk dari teori-teori sosial, termasuk teori kemiskinan.

Sementara implikasi praktis, hasil penelitian ini memberikan kontribusi empiris kepada pemerintah daerah dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan di tingkat lokal melalui upaya melakukan reformasi kebijakan daerah

untuk menemukan suatu model dalam memecahkan masalah kemiskinan yang terjadi di provinsi Gorontalo.

### 3.3 Urgensi Penelitian

Urgensi penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Melihat persoalan tentang pengaruh kebijakan pemerintah daerah yang belum mampu menangani masalah kemiskinan yang sesungguhnya telah menjadi prioritas program pemerintah sejak daerah ini terbentuk menjadi provinsi baru di Indonesia.
2. Melihat kondisi budaya, yang berpatron pada masalah bahwa orang miskin yang tidak modal sosial berupa etos kerja yang tinggi, maupun tiadanya jiwa wiraswasta dan pendidikan yang rendah, kelemahan fisik, kerentaan, ketidakberdayaan dan keterasingan.
3. Mengamati kebijakan yang kontra produktif yang dinilai sebagai *policy* yang gagal dalam pelaksanaan pembangunan daerah yang mengutamakan pertumbuhan termasuk infrastruktur ekonomi pedesaan.
4. Mengamati proses implementasi kebijakan ekonomi kerakyatan yang cenderung lebih berorientasi pada ekonomi politik yang bernuansa ekonomi liberalisme dengan tidak memperhitungkan manajemen sumberdaya alam dan lingkungan, sehingga lebih banyak memarjinalkan masyarakat pedesaan yang sulit berkembang.
5. Melihat kebijakan politik lokal yang kurang memberi akses terhadap kaum miskin dalam sarana untuk terlibat pada proses kebijakan politik yang mampu mengangkat harkat dan martabat dalam proses politik ekonomi kerakyatan bahkan lebih peduli terhadap pemodal.
6. Menghasilkan sebuah model kebijakan yang paling tepat untuk mengurangi masalah kemiskinan di provinsi Gorontalo.
7. Jurnal nasional terakreditasi atau internasional bereputasi berupa kebijakan pemerintah daerah dalam menangani masalah kemiskinan di tingkat lokal, dan pula buku.
8. Kontribusi ilmu pengetahuan yang diharapkan dalam penelitian ini adalah pengembangan yang berorientasi produk berupa model kebijakan dalam mengatasi kemiskinan daerah, sehingga dapat memberi solusi terhadap penyelesaian masalah kesejangan sosial dalam masyarakat Gorontalo. Selain itu produk penelitian ini dapat memperkuat basis keahlian bagi peneliti yang menggeluti masalah sosial, budaya dan kemasyarakatan serta kebijakan publik.

### **3.4. Target Penelitian**

1. Ditemukannya upaya implementasi kebijakan dalam mengurangi angka kemiskinan di provinsi.
2. Ditemukannya relevansi dan dampak kebijakan dalam pengentasan kemiskinan yang masih tinggi di provinsi Gorontalo.
3. Ditemukannya pengembangan kemampuan sumberdaya manusia dan iptek yang diharapkan mampu memberikan *output* kepada masyarakat maupun pemerintah daerah, yaitu model kebijakan yang paling tepat untuk mengurangi masalah kemiskinan. Selain itu output lain adalah (1) Buku yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah tentang penanganan masalah kemiskinan; (2) Jurnal internasional bereputasi.

## **BAB IV**

### **METODE PENELITIAN**

#### **4.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan dengan menggunakan metode kualitatif, dimana peneliti mendeskripsikan dan menemukan suatu fenomena yang memiliki karakter unik dalam implementasi kebijakan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah daerah dalam upaya ke arah implementasi kebijakan dalam rangka menemukan model untuk mengurangi angka kemiskinan di provinsi Gorontalo. Jenis penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif karena penelitian ini lebih peka dalam menangkap berbagai fenomena informasi, khususnya yang berkaitan dengan fokus penelitian, disamping itu penelitian ini dapat menyajikan bentuk yang holistik dan menyeluruh dengan menganalisis suatu fenomena sosial.

#### **4.2. Fokus Penelitian**

Fokus utama penelitian ini diuraikan dari topik utama penelitian, rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Mengamati upaya implementasi kebijakan dalam mengurangi angka kemiskinan di provinsi Gorontalo yang tidak hanya berdimensi ekonomi, namun pula dimensi-dimensi lain yang mampu menganai masalah kemiskinan dan sekaligus melihat kembali tantangan-tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan antara lain: (1). Budaya, yang berpatron pada masalah bahwa orang miskin yang tidak etos kerja yang tinggi, tiadanya jiwa wiraswasta dan pendidikan yang rendah; (2). *Deprivation trap* yang disebabkan oleh kelemahan fisik, kerentaan, ketidakberdayaan dan keterasingan; (3). Kebijakan politik lokal yang lebih peduli terhadap pemodal; (4). Kebijakan yang bias sehingga gagal dalam mendorong pertumbuhan daerah termasuk infrastruktur ekonomi pedesaan; (5). Sulitnya mengimplementasikan kebijakan ekonomi kerakyatan yang secara implemtasinya tergantikan oleh ekonomi liberalisme dengan tidak memperhitungkan manajemen sumberdaya alam dan lingkungan, sehingga lebih banyak memarjinalkan masyarakat pedesaan yang sulit berkembang; (6). Eksploitasi tongkulak terhadap orang miskin di pedesaan.

Untuk itu dalam upaya implementasi kebijakan dalam mengurangi angka kemiskinan di provinsi Gorontalo dapat dilihat *social setting* sebagai diakronis ketimpangan dan pemicu kemiskinan, kesenjangan sosial dalam ruang pembangunan daerah yang berdampak pada kemiskinan, implementasi kebijakan dan kemiskinan di provinsi Gorontalo.

2. Mengamati relevansi dan dampak kebijakan dalam pengentasan kebijakan yang masih tinggi di provinsi Gorontalo antara lain diakronis reformasi kebijakan melalui program penanganan kemiskinan, upaya memajukan pembangunan

daerah bagi kelompok masyarakat miskin.

3. Membuat model kebijakan yang paling tepat untuk mengurangi masalah kemiskinan mulai dari perumusan hingga implemtasi kebijakan..

#### **4.3. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ditetapkan di provinsi Gorontalo yang didasarkan pada pertimbangan bahwa daerah ini sedang melakukan percepatan pembangunan daerah.

#### **4.4 Sumber Data**

Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian kualitatif ini yaitu: (1). Informan yang dipilih secara *purposive* pada subyek penelitian yang dianggap menguasai permasalahan yang diteliti; (2). Dokumen, berupa bahan-bahan tertulis antara lain peraturan, laporan, arsip dan lain sebagainya yang sangat berkaitan dengan penelitian ini.

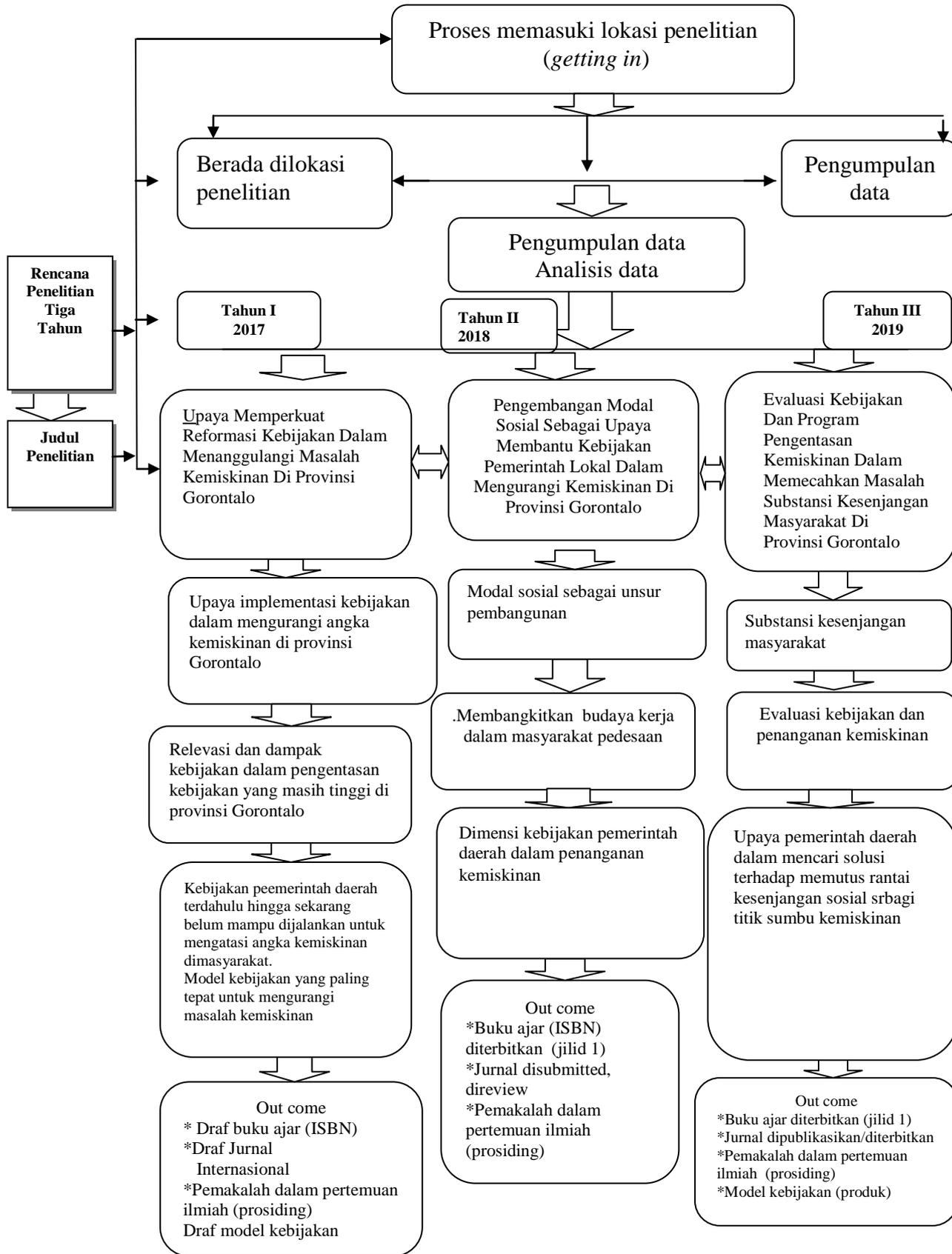
#### **3.5 Analisis Data**

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis model interaktif (Miles dan Huberman, 1992) yang terdiri dari tiga komponen analisis, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

#### **4.6 Pentahapan Penelitian**

Untuk lebih jelas mengenai tahapan ini dirangkum pada bagan dan luaran pertahun berikut ini:

Gambar 1: Bagain Dan Alur Penelitian Pertahun



## **BAB V**

### **HASIL DAN LUARAN YANG DICAPAI**

#### **5.1. Upaya Implementasi Kebijakan Dalam Mengurangi Angka kemiskinan Di Provinsi Gorontalo**

Esensi pembangunan daerah di provinsi Gorontalo kurang lebih setelah berpisah dengan provinsi Sulawesi Utara sesungguhnya bila dilihat dari aspek pertumbuhan ekonomi dan perkembangan wilayah dapat dianggap sebagai prestasi cukup gemilang dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Salah satu parameternya pertumbuhan ekonomi lokal yang meningkat yakni untuk tahun 2015 telah mencapai angka 6,23 persen di atas capaian nasional yang hanya 4,79 persen. Diakronis pertumbuhan ekonomi yang cetak oleh pemerintah daerah berdasarkan data Bappeda provinsi Gorontalo dimulai sejak tahun 2002 dengan angka 6,42 persen, tahun 2003 yaitu 6,85 persen, tahun 2004 6,92 persen, tahun 2005 mencapai puncaknya 7,3 persen. Dengan angka ini selama lima tahun pertumbuhan ekonomi telah mencapai angka rata-rata cukup baik, pada hal baru dua tahun sejak didirikan tahun 2000 dan kondisi pertumbuhan ekonomi yang demikian ini menjadi modal pembangunan daerah. Capaian ini dari pendekatan kuantitas sangat menggembirakan dan dinilai cukup berhasil, namun demikian prestasi pertumbuhan ekonomi yang dianggap spektakuler untuk ukuran daerah Indonesia Timur sangat menyakinkan tersebut sangat kontra produktif dengan kualitas pembangunan yang dinikmati oleh masyarakat dalam arti esensi pembangunan daerah ternyata belum mampu menangani secara keseluruhan problem sosial yang antara lain adalah masalah kemiskinan.

Angka pluktuatif dari kemiskinan yang pada awal terbentuknya provinsi mencapai angka yang menggegerkan dalam level yang sangat tinggi dan mencengangkan semua kalangan masyarakat. Indikator ini cukup beralasan karena daerah ini pasca terbentuknya kondisi masyarakat sangat memperhatikan dengan angka kemiskinan yang sangat tinggi yakni berdasarkan data kurang lebih kelompok masyarakat miskin dengan jumlah penduduk 848.000 terdapat kurang lebih 72% penduduk miskin. Dengan gambaran tersebut yaitu masalah kemiskinan dan kesenjangan sosial sebagai sebuah pemandangan dimensi ekonomi, sosial bahkan politik dengan terkesan bahwa prestasi pertumbuhan ekonomi dan lajunya percepatan pembangunan belum mampu menuntaskan kesenjangan sosial dalam hal kemiskinan. Parameter kemajuan yang diperlihatkan dan belum ditemukannya solusi penanganan kemiskinan mengindikasikan bahwa hasil pembangunan hanya dinikmati oleh segelintir yakni kaum non miskin baik kelas menengah maupun kaya dalam kehidupan masyarakat Gorontalo. Untuk menyelesaikan masalah ini berbagai kebijakan pemerintah daerah di arahkan secara langsung pada masyarakat dan

dilakukan secara besar-besaran dengan mengeluarkan program-program pro rakyat yang bermuara pada upaya pertumbuhan ekonomi masyarakat dan pemberdayaan masyarakat termasuk kelompok miskin. Menurut Sekretaris daerah Bone Bolango bahwa:

Dulu saya masih di Propinsi Gorontalo program pengentasan kemiskinan banyak dilakukan dan cukup berhasil terutama bagaimana menyelesaikan angka kemiskinan yang tinggi salah satu cara membuat kebijakan yang langsung berhubungan dengan masyarakat miskin (wawancara tanggal 24 Juli 2017).

Usaha pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan yang memberdayakan semua lapisan masyarakat tersebut, sebenarnya adalah sebuah bagian dari gerakan pemerintah dalam skala yang besar yang digerakkan oleh pemerintah pusat untuk mengimplemntasi pembangunan baik di tingkat pusat hingga daerah agar dinikmati oleh masyarakat. Untuk itu pemerintah pusat dan daerah berusaha keras melalui pembangunan secara terpadu untuk menyelesaikan kesejangan sosial dalam masyarakat antara lain dialami oleh masyarakat miskin. Gerakan negara untuk mencari bagaimana terjadi pemerataan ekonomi dalam kehidupan masyarakat baik di daerah pedesaan maupun di perkotaan pada substansinya adalah mengangkat taraf hidup masyarakat yang dianggap miskin.

Oleh karena itu dalam perjalanan bangsa ini sejak awal, pemerintah mencanangkan pembangunan sekian banyak tawaran dan skema dimunculkan oleh para ahli maupun praktisi yang sebagian besar diperankan oleh aktor pemerintah untuk membantu memahami dan mengatasi masalah kemiskinan. Akan tetapi berbagai upaya implementasi kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah tersebut terutama yang berkaitan dengan masalah akar rumput masyarakat tingkat bawah itu belum cukup untuk menanggulangi masalah itu. Banyak preskripsi (resep) diformulasikan dan diimplemerntasikan menuai kegagalan dimasyarakat dan akhirnya mereka harus berjuang dengan permasalahan klasik yang belum ditemukan mujarab yang ampuh terhadap kondisi ini. Untuk itu dalam riset ini akan melihat bagaimana upaya implementasi kebijakan dalam mengatasi kemiskinan yang seringkali cenderung melihat sebuah masalah kemiskinan dengan kasat mata kebijakan hitam putih.

Kondisi tentang substasi kemiskinan bisa jadi dilihat dari sekian banyak perspektif antara lain kemiskinan dimana sebagai kategori umum yang dititik beratkan pada kesenjangan antar wilayah, antar golongan penduduk dan sebagainya. Ketiga parameter ini memberikan kontribusi terhadap munculnya ketertinggalan daerah dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, karena adanya keterbatasan sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia. Sementara itu kategori khusus mengurai persolan kemiskinan diidentikkan dengan penanganannya yang

tidak hanya masalah ekonomi semata-mata, namun pula persoalan budaya, *deprivation trap*, kebijakan politik lokal, kebijakan yang bias, sulitnya mengimplementasikan kebijakan ekonomi kerakyatan, eksploitasi tongkulak terhadap orang miskin di pedesaan.

Untuk itu argumentasi analisis yang yang digambarkan dalam tulisan ini adalah melihat secara tentative dari perspektif reformasi kebijakan dalam mendapatkan sebuah model dalam mengurangi persoalan kemiskinan di daerah Gorontalo dengan menitikberatkan pada implementasi kebijakan. Melalui perspektif yang demikian pengentasan kemiskinan yang didahului oleh kategori umum sebagai diakronis yang dianggap menjadi sumber pemicu masalah sosial tersebut. Gambaran sosial dalam kehidupan masyarakat Gorontalo tersebut terangkum dalam sebuah *social setting* yang dianggap sebagai parameter dalam mendekati masalah ketimpangan dan pemicu kemiskinan yang dititik beratkan pada kesenjangan antar wilayah, antar golongan penduduk dan sebagainya untuk mendukung implementasi kebijakan.

#### **5.1.1. Social Setting Sebagai Diakronis Ketimpangan Dan Pemicu Kemiskinan**

Untuk mengidentifikasi dan menganalisis fenomena yang diuraikan pada pembahasan terhadap analisis ini kajian yang akan digunakan sebagai alat dialogis dalam membahas permasalahan-permasalahan yang menjadi temuan di lapangan penelitian, maka akan diuraikan beberapa tema dalam analisa *social setting* penelitian yang akan membantu dalam pembahasan penelitian ini yang terangkum berikut ini:

##### **Kondisi Gorontalo**

Gorontalo merupakan wilayah otonom yang baru dan berdiri sendiri pada tahun 2000 yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 38 tahun 2000 yang memiliki wilayah begitu luas. Pasca lepas dan memekarkan diri menjadi propinsi termuda dari Sulawesi Utara dengan luas wilayah kurang lebih 12.435 KM<sup>2</sup>, dimana dengan luas ini kurang lebih hanya 0,63 persen dari wilayah Indonesia. Letak geografis provinsi Gorontalo ditinjau secara astronomis, maka daerah ini terletak di antara 0°19' – 0° 57' Lintang Utara dan 121° 23' – 125° 14' Bujur Timur, serta ketinggian di atas permukaan air laut 5-25 meter.

Di samping itu provinsi Gorontalo termasuk daerah yang memiliki alam yang unik dengan sederatan sungai dan gunung yang menjulang di antara berbagai daerah kabupaten maupun kota sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1: Sungai Dan Gunung Di Provinsi Gorontalo**

No	Kabupaten/Kota	Nama Sungai	Nama Gunung
1	Boalemo	Paguyaman	Tabongo
		Paguat	Mopangga
2	Gorontalo	Bionga	Pontolo
		Bulango	Boliyohuto
			Bondolo
			Dapi-Dapi
			Loba
			Biayau
			Pomontao
			Dulukapa
			Oile
			Bile
			Saripi
			Demeli
			Tiolo
	tambo		
	Litu-Litu		
3	Pohuwato	Milango	Lomuli
		Randangan	Huwata
		Butudulangaa	
		Popayato	
		Lemito	
4	Bone Bolango	Bone	Ali
		Bilungala	Gambuta
		Huango	Tilongkabila
5	Gorontalo Utara	Monano	Pontolo
		Posso	Tambuato
		Bilontio	Botumoito
			Olibiahe
			Tihengo
6	Gorontalo	Tamalate	

Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Gorontalo dan Gorontalo dalam Angka 2014

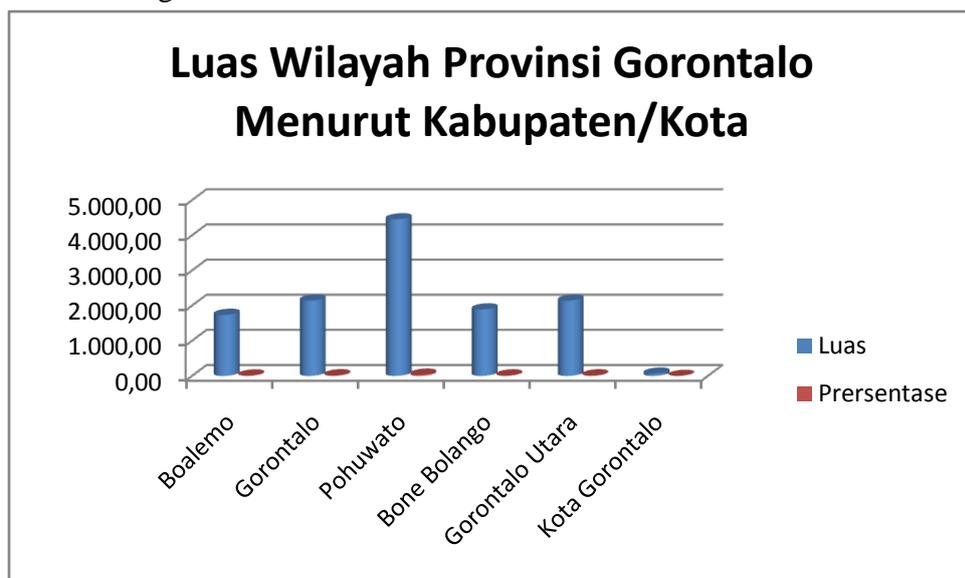
Bagian Utara berbatasan dengan Laut Sulawesi/Samudra Pasifik , bagian Selatan berbatasan dengan Teluk Tomini sementara bagian Timur berbatasan dengan provinsi Sulawesi Utara yakni kabupaten Bolaang Mongondow Selatan. Bagian

Barat dengan provinsi Sulawesi Tengah. Untuk itu daerah propinsi Gorontalo yang terletak di tengah-tengah Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah memiliki enam kabupaten dan satu kotamadia yaitu kabupaten Gorontalo, Kota Gorontalo, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Pohuwato dan kabupaten Gorontalo Utara.

**Tabel 2: Luas Wilayah Provinsi Gorontalo Menurut Kabupaten/Kota**

No	Kabupaten/Kota	Luas	Prersentase
1	Boalemo	1.736,61	13,97
2	Gorontalo	2.143,48	17,24
3	Pohuwato	4.455,60	35,83
4	Bone Bolango	1.891,49	15,21
5	Gorontalo Utara	2.141,86	17,22
6	Kota Gorontalo	65,96	0,53
	Provinsi Gorontalo	12.435,00	100,00

Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Gorontalo dan Gorontalo dalam Angka 2016

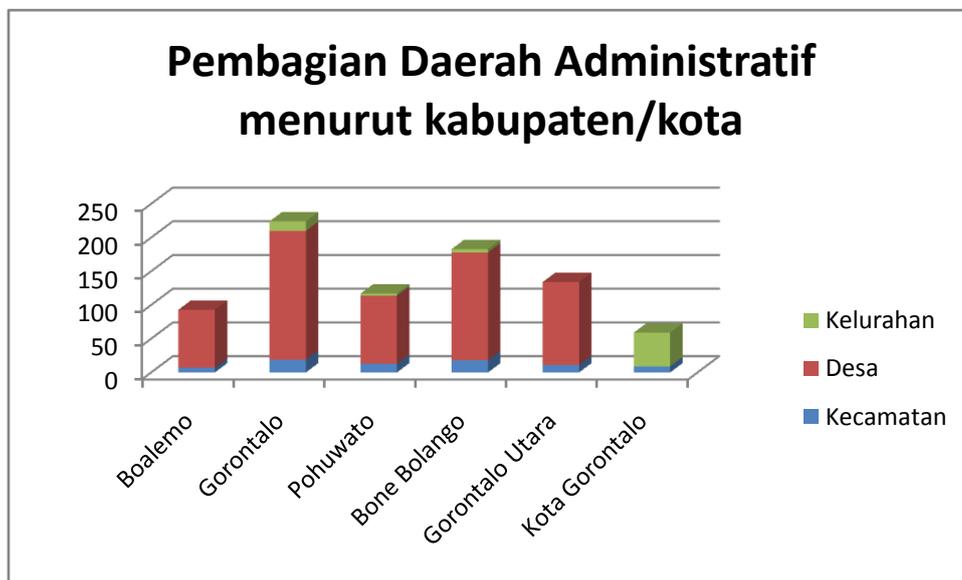


Berdasarkan pembagian luas wilayah, provinsi Gorontalo yang tergolong sebagai daerah yang cukup besar di Indonesia, maka jarak terjauh adalah kabupaten Pohuwato kurang lebih 158 km<sup>2</sup>, kabupaten Boalemo jaraknya ke ibukota provinsi 105 km<sup>2</sup>, kabupaten Gorontalo Utara 57 km<sup>2</sup>, kabupaten Gorontalo 16 km<sup>2</sup>, kabupaten Bone Bolango 14 km<sup>2</sup> dan kota Gorontalo 0 km<sup>2</sup>. Sedangkan jumlah kecamatan, desa maupun kelurahan dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

**Tabel 3: Pembagian Daerah Administratif menurut kabupaten/kota**

No	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Jumlah
1	Boalemo	7	86		86
2	Gorontalo	19	191	14	205
3	Pohuwato	13	101	3	104
4	Bone Bolango	18	160	5	165
5	Gorontalo Utara	11	123		123
6	Kota Gorontalo	9	0	50	50
	Provinsi Gorontalo	77	661	72	733

Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Gorontalo dan Gorontalo dalam Angka 2016



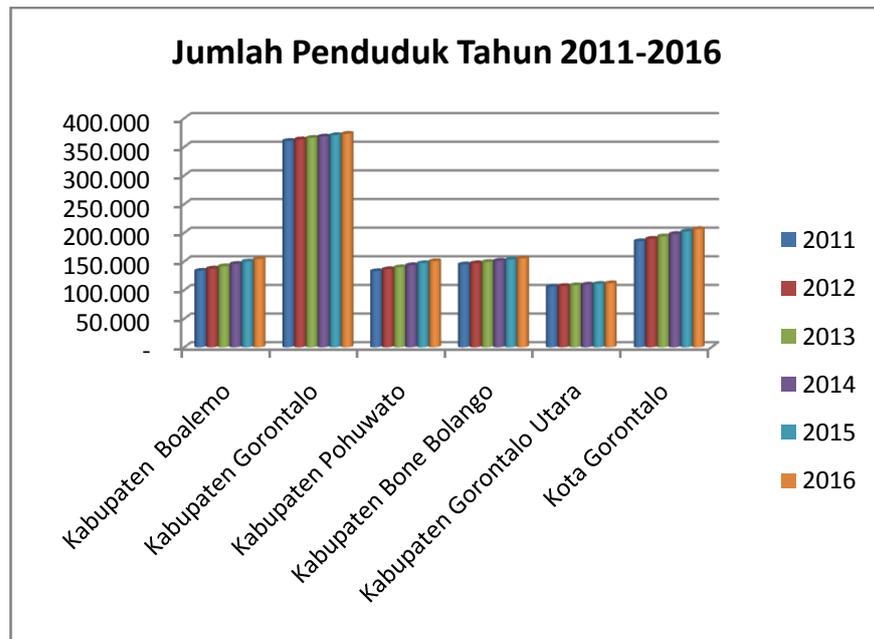
### Kondisi Demografis

Berdasarkan data registrasi jumlah penduduk provinsi Gorontalo pada tahun 2016 jumlah keseluruhan sebanyak 1.150.765 jiwa dengan kepadatan 90 per km<sup>2</sup>. Untuk lebih jelas jumlah penduduk provinsi Gorontalo, maka digambarkan dalam data sebagai berikut:

**Tabel 4:Jumlah Penduduk Tahun 2011-2016**

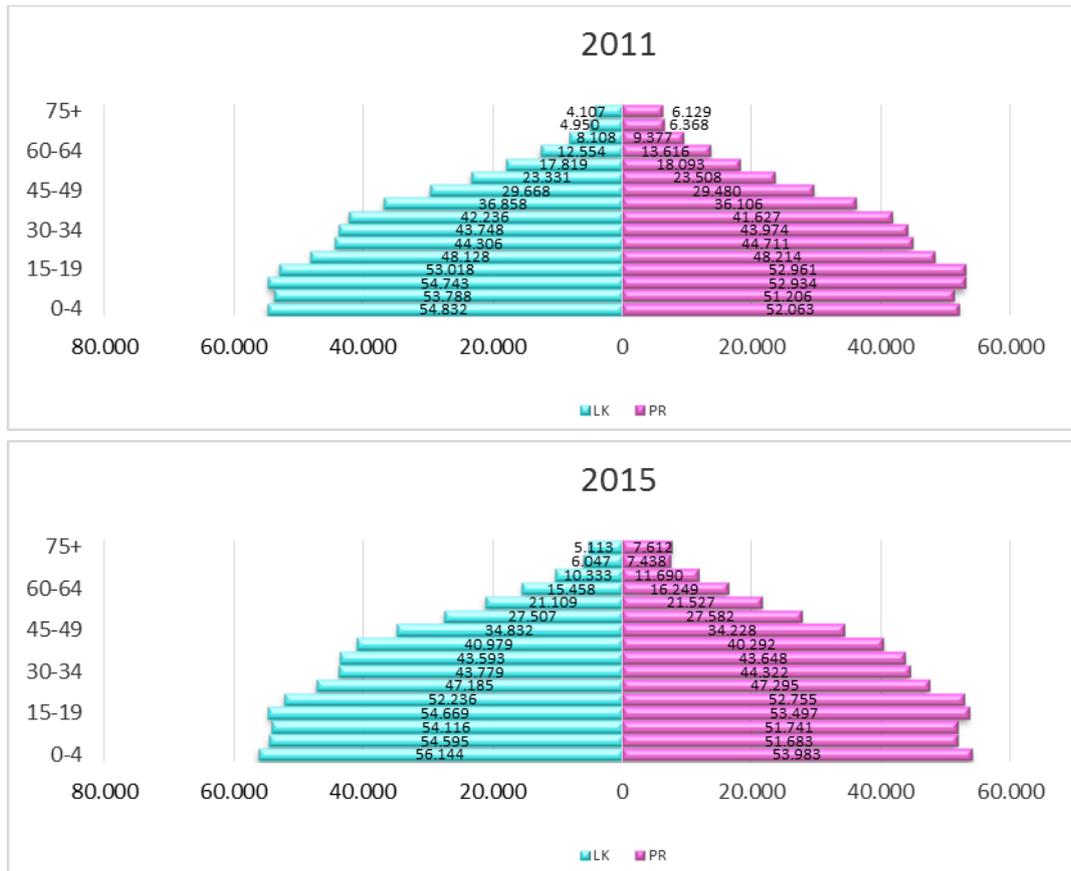
Kabupaten/Kota	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Boalemo	133.633	137.476	141.547	145.58	149.832	154.008
Gorontalo	360.4	363.146	365.781	368.149	370.441	372.856
Pohuwato	132.897	136.324	139.675	143.338	146.896	150.385
Bone Bolango	144.695	146.773	148.971	151.094	153.166	155.238
Gorontalo Utara	105.759	107.092	108.324	109.502	110.7	111824
Kota Gorontalo	185.177	189.476	193.692	197.97	202.202	206.454
Provinsi Gorontalo	<b>1.062.561</b>	<b>1.080.287</b>	<b>1.097.990</b>	<b>1.115.633</b>	<b>1.133.237</b>	<b>1.150.765</b>

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015



Dengan mengacu pada jumlah penduduk pada tahun 2016 kurang lebih sebanyak 1.150.765 jiwa tersebut, maka diilustrasikan komposisi penduduk Gorontalo tahun 2011 versus tahun 2015 sebagaimana mengutip data dari Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo tentang Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015, sebagai berikut:

**Gambar 2: Piramida Penduduk Provinsi Gorontalo Tahun 2011 Versus Tahun 2015**



Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

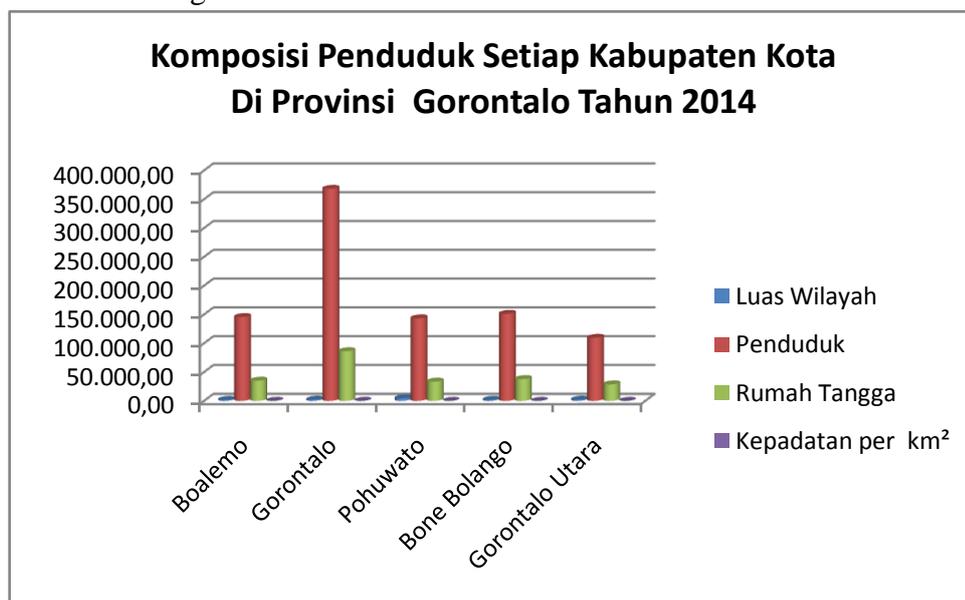
Dengan kondisi demografis yang ada penduduk Gorontalo sangat didominasi oleh suku Gorontalo dan juga kelompok suku minoritas sebagai pendatang. Para suku pendatang mulai melakukan diaspora perpindahan melalui migrasi dimulai sejak tahun 1960-an dan 1980-an dan lebih *massive* sejak terbentuknya kabupaten dan provinsi baru pasca pemekaran daerah. Interaksi yang harmonis di antara masyarakat Gorontalo secara umum terjalin dan terintegrasi dengan baik melalui kehidupan toleransi, antara kelompok penduduk yang merupakan suku yang tergolong menjadi penduduk asli dan menduduki komposisi penduduk mayoritas yakni suku Gorontalo, dan suku minoritas seperti Arab, Cina, Bugis, Makasar, Jawa, Minahasa, Sangir, Thalaud, Bali, Sumbawa, Bolaang Mongondow, Jawa Tondano, dan kelompok etnis lainnya. Kondisi sosial masyarakat Gorontalo sangat harmonis dan didukung oleh budaya yang berbasis pada nilai-nilai agama Islam yang dianut oleh mayoritas masyarakat (Sastro, 2011).

Bila dibandingkan dengan data pada tahun 2014 dari Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka tahun 2014 menunjukkan bahwa penduduk dan kepadatan per kilometer angka sebagai berikut:

**Tabel 5: Komposisi Penduduk Setiap Kabupaten?Kota Di Provinsi Gorontalo Tahun 2014**

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah	Penduduk	Rumah Tangga	Kepadatan per km <sup>2</sup>
1	Boalemo	1.736,61	145.580	35.134	84
2	Gorontalo	2.143,48	368.149	86.242	172
3	Pohuwato	4.455,60	143.338	33.419	32
4	Bone Bolango	1.891,49	151.094	37.855	80
5	Gorontalo Utara	2.141,86	109.502	28.700	51
6	Kota Gorontalo	65,96	197.970	51.937	3001
	Provinsi Gorontalo	12.435,00	1.115.633	273.288	90

Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Gorontalo dan Gorontalo dalam Angka 2014



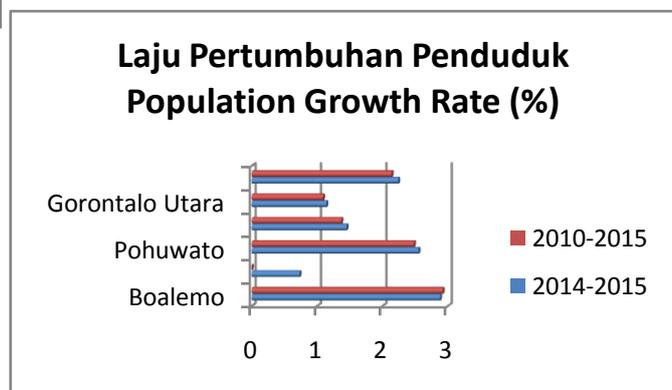
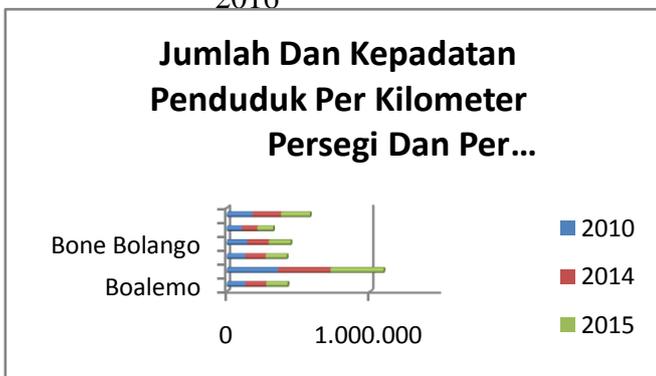
Dari tabel di atas, memperlihatkan bahwa penduduk propinsi Gorontalo dengan luas wilayah 12.215.44 KM<sup>2</sup> begitu luas dengan penduduk berdasarkan data terakhir pada tahun 2014 sebesar 1.115.633 jiwa nampak pertumbuhan penduduknya kurang lebih rata-rata 2,725 pertahun dan cenderung tidak begitu besar. Pertambahan penduduk ini didorong oleh adanya pembentukan propinsi baru, sehingga banyak pendatang dari daerah daerah lain untuk kepentingan ekonomi mereka dan pada umumnya membuka investasi usaha. Tidak terkecuali juga penduduk asal Gorontalo

yang berkerja di daerah lain pindah kembali dan termasuk para pencari kerja baik di sektor swasta maupun pemerintah (lihat Wantu, 2011 dan 2014). Untuk melihat lebih jelas persebaran penduduk di provinsi Gorontalo berdasarkan kabupaten dan kota dengan melihat jumlah dan kepadatan penduduk perkilometer persegi dan per rumah tangga dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel 6: Jumlah Dan Kepadatan Penduduk Per Kilometer Persegi Dan Per Rumah Tangga Menurut Kabupaten Maupun Kota Tahun 2015**

Kabupaten/Kota <i>Regency/Municipality</i>	Jumlah Penduduk ( <i>Population</i> )			Laju Pertumbuhan Penduduk <i>Population Growth Rate (%)</i>	
	2010	2014	2015	2010-2015	2014-2015
<b>Boalemo</b>	130 002	145 580	149 832	2,88	2,92
<b>Gorontalo</b>	357 182	368149	370 441	0,73	0,62
<b>Pohuwato</b>	129 519	143 338	146 896	2,55	2,48
<b>Bone Bolango</b>	142 530	151 094	153 166	1,45	1,37
<b>Gorontalo Utara</b>	104 617	109 502	110 700	1,14	1,09
<b>Kota Gorontalo</b>	180 964	197 970	202 202	2,24	2,14
<b>Provinsi Gorontalo</b>	<b>1 044 814</b>	<b>1 115 633</b>	<b>1 133 237</b>	<b>1,64</b>	<b>1,58</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2016



## **Potensi Sumberdaya Ekonomi Sebagai Modal Pembangunan Daerah**

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka mewujudkan tujuan nasional dalam tatanan negara Kesatuan Republik Indonesia. Sama dengan tujuan pembangunan nasional bahwa pembangunan daerah pada dasarnya adalah mewujudkan masyarakat sejahtera, baik secara materiil maupun spirituil yang dapat dilakukan dengan cara antara lain memperluas lapangan kerja, dengan cara membuka lapangan usaha baru (Handayani, 2003). Bagaimana usaha untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut masih menjadi tanda tanya bagi masyarakat bawah sebagaimana menurut salah seorang informan (tukang bendor) bahwa:

Tujuan utama terbentuknya propinsi Gorontalo adalah bagaimana torang (kita) meningkat kesejahteraan terutama memenuhi kebutuhan sehari-hari, sekarang kalau tidak bekerja kita tambah susah, apalagi kita bekerja sebagai tukang bendor rizki kita tergantung pada para penumpang sehingga sulit dihitung pendapatan sehari-hari, tetapi yang penting kita bisa makan.. Karena masih banyak juga saudara kita yang susah, lapangan kerja semakin sulit, apalagi untuk menjadi pegawai negeri sipil dan banyak lulusan perguruan tinggi yang menganggur, namun kita lihat juga banyak yang kaya terutama pejabat (wawancara tanggal 13.Juli 2017).

Jawaban yang hampir sama dengan tukang bendor adalah dari tukang parkir di sebuah tempat perbelanjaan yang kebetulan ditemui oleh penulis yang pekerjaan serabutan atau tidak menentu memberikan pengakuan bahwa:

Kami masyarakat miskin sangat membutuhkan perhatian pemerintah daerah baik gubernur, pak wali untuk memperhatikan nasib kita semua ini, ya bagaimana menciptakan lapangan pekerjaan. Saya terus terang pekerjaan yang saya kerjakan macam-macam, sering tukang bendor, bekerja apa saja termasuk kesempatan untuk memarkir kendaraan supaya kami mendapatkan upah yang penting halal dari pada mencuri atau mebaakal orang (menipu orang) dan sebagainya (wawancara tanggal 13.Juli 2017).

Untuk membantu bagaimana meningkatkan taraf hidup masyarakat termasuk apa yang dikeluhkan oleh masyarakat miskin di atas, sesungguhnya harus menjadi perhatian besar bagi pemerintah daerah dan salah cara yang efektif adalah meningkatkan pembangunan, menciptakan pertumbuhan ekonomi, membuka lapangan pekerjaan dan sebagainya. Dalam melaksanakan misi tersebut tentu membutuhkan aktor utama sebagai *decision maker* untuk mengambil kebijakan yakni pemerintah daerah sebagai institusi yang bertanggungjawab untuk memberikan pelayanan. Untuk itu menurut Blakely (1994:70-73) bahwa peran pemerintah daerah dalam pembangunan daerah adalah sebagai: (1) *entrepreneur/developer*, yaitu pemerintah daerah bertanggungjawab untuk

menjawab suatu usaha bisnis; (2) *coordinator*, yaitu pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator dalam penetapan suatu kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan daerahnya; (3) *facilitator*, yaitu pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attitudional* (perilaku atau budaya masyarakat) di daerahnya; (4) *stimulator*, yaitu pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan mempertahankan serta menumbuhkembangkan perusahaan-perusahaan yang telah ada di daerahnya (dalam Arsyad, 1999).

Dengan mendasari pada argumentasi ini secara empiris aktor politik yakni gubernur provinsi Gorontalo sejak Gusnar Ismail hingga Rusli Habibie telah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang semuanya di arahkan peningkatan modal dasar pembangunan daerah dengan memacu pertumbuhan ekonomi. Salah satu dimensi arah pencapaian pertumbuhan ekonomi tersebut tidak lain dapat memberikan manfaat bagi masyarakat daerah yakni peningkatan kesejahteraan masyarakat Gorontalo. Selain itu efek dari pertumbuhan ekonomi bagi masyarakat tidak lain diharapkan menjadi *trickle down effect* (tetesan ke bawah) bagi penciptaan lapangan pekerjaan dan pengurangan angka kemiskinan. Untuk mencapai tujuan itu tentu membutuhkan arah kebijakan politik yang secara permanen sebagai landasan implementasi kebijakan yang akan diwujudkan bagi kepentingan masyarakat khususnya bagi kelompok masyarakat miskin.

Pemerintah provinsi dalam melaksanakan implementasi kebijakan tentang pembangunan tentu membutuhkan sinkronisasi dengan visi nasional tahun 2015-2019 tentang “Terwujudnya Indonesia Yang Berdaulat, Mandiri Dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”.

Visi ini diwujudkan melalui 7 (tujuh) Misi Pembangunan yaitu:

1. *Mewujudkan* keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.
2. *Mewujudkan* masyarakat maju, berkeeseimbangan, dan demokratis berlandaskan negara hukum.
3. *Mewujudkan* politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
4. *Mewujudkan* kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera.
5. *Mewujudkan* bangsa yang berdaya saing.
6. *Mewujudkan* Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.

7. *Mewujudkan* masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Dengan Visi Nasional tersebut, maka terdapat strategis pembangunan nasional yang dituangkan dalam norma pembangunan kabinet kerja sebagai berikut:

1. Pembangunan bersifat holistik komprehensif memperhatikan seluruh dimensi terkait.
2. Pembangunan untuk manusia dan masyarakat harus memberdayakan masyarakat untuk menjadi mandiri dan tidak menyebabkan justru menjadi masyarakat yang lemah (*entitled society*).
3. Pembangunan tidak menciptakan ketimpangan yang semakin lebar.
4. Pembangunan tidak boleh merusak, menurunkan daya dukung lingkungan dan ekosistem.
5. Pembangunan harus mendorong tumbuh berkembangnya swasta dan tidak justru mematikan usaha yang sudah berjalan

Dari strategis pembangunan nasional ini, maka terdapat tiga dimensi pembangunan sebagai berikut: Pertama, Dimensi pembangunan nasional meliputi: (1). Pendidikan; (2). Kesehatan; (3). Kesehatan; (4). Perumahan; (5). Mental/karakter. Kedua, Dimensi pembangunan sektor unggulan meliputi: (1).Kedaulatan Pangan; (2). Kedaulatan Energi & Ketenagalistrikan; (3). Kemaritiman dan Kelautan; (4). Pariwisata dan Industri. Ketiga, Pemerataan dan kewilayahan meliputi: (1). Antarkelompok Pendapatan; (2). Antarwilayah: (a) Desa, (b) Pinggiran, (c) Luar Jawa, (d) Kawasan Timur.

Dengan menindaklanjuti visi nasional maupun strategis pembangunan nasional, maka disusunlah arah kebijakan pembangunan daerah yang sesungguhnya sudah dibuat sejak terbentuknya provinsi. Namun untuk lebih jelas kebijakan tersebut dapat dilihat pada dua rencana kebijakan sebagai berikut: Pertama, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2007-2012 dengan visi “Gorontalo provinsi inovasi”. Untuk mendukung visi tersebut, maka misi adalah “Membangun Gorontalo yang mandiri, produktif dan religius”.Kedua, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2012-2017 Provinsi Gorontalo telah ditetapkan Visi Pemerintah Provinsi Gorontalo “***Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang Serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat Yang Berkeadilan Di Provinsi Gorontalo***”.

Dengan visi tersebut, maka misi provinsi Gorontalo berdasarkan pada RPJMD tahun 2012-2017 sebagai berikut:

Misi I: Memfokuskan peningkatan ekonomi atas dasar optimalisasi pemanfaatan potensi kewilayahan, mendorong laju investasi, percepatan pembangunan infrastruktur pedesaan, sekaligus mengembangkan potensi unggulan dengan mengakselerasi secara cerdas terhadap pencapaian kesejahteraan rakyat

Misi II: Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia melalui pendekatan kesesuaian keahlian serta pemenuhan mutu kualitas penyelenggaraan Pendidikan dan Kesehatan.

Misi III: Mengembangkan manajemen pengelolaan potensi sumber daya Perikanan dan Kelautan, Pertanian, Peternakan, kehutanan, Perkebunan dan Pariwisata yang lebih baik, saling terintegrasi serta lestari demi kepentingan kemakmuran masyarakat serta memelihara dan melestarikan danau limboto sebagai sumber persediaan air bersih, untuk pengembangan perikanan air tawar dan daerah pariwisata dan meningkatkan pengelolaan DAS sebagai wujud memelihara lingkungan (*pro Green*).

Misi IV: mengembangkan nilai-nilai religi, dalam kehidupan bermasyarakat yang rukun penuh kesejukan sekaligus memelihara dan melestarikan keragaman budaya dan adat istiadat. Serta memperkuat peran Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan terhadap anak, termasuk issue kesetaraan Gender dalam Pembangunan.

Misi V: Menciptakan sinergitas diantara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Gorontalo dalam kaidah otonomi daerah sekaligus untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik, menurunkan angka kemiskinan serta menjalankan sistem tata pemerintahan yang baik dalam rangka reformasi birokrasi (dikutip dalam Sidiki, 2016) .

Bagaimana wujud kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo bagi kelompok masyarakat miskin? Salah satu arah yang bersifat umum, namun bisa membuat dampak besar bagi kelompok masyarakat miskin dapat ditelusuri dari kebijakan tentang Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2007-2012 dengan visi ini tergambar bahwa satu peran pemerintah daerah yang sangat berkepentingan membela kelompok masyarakat pedesaan yang sebagian besar terdapat kelompok masyarakat miskin. Harapan besar tentang kepedulian pemerintah daerah terhadap masyarakat miskin diungkapkan oleh seorang petani desa yang kebetulan bertemu secara tidak sengaja dan diwawancarai menyatakan:

Kami petani miskin yang menanam jagung berharap pemerintah membantu torang (kami) dalam hal memperhatikan kondisi kehidupan yang semakin sulit yang dialami, apa yang kami hasilkan dari panen tidak dapat mencukupi kebutuhan keluarga, apalagi ini setelah bulan puasa sehingga kami hidup sederhana; susah. Karena itu harapan sebagai petani pemerintah membantu harga jagung yang setiap saat bisa turun (wawancara tanggal 15.Juli 2017).

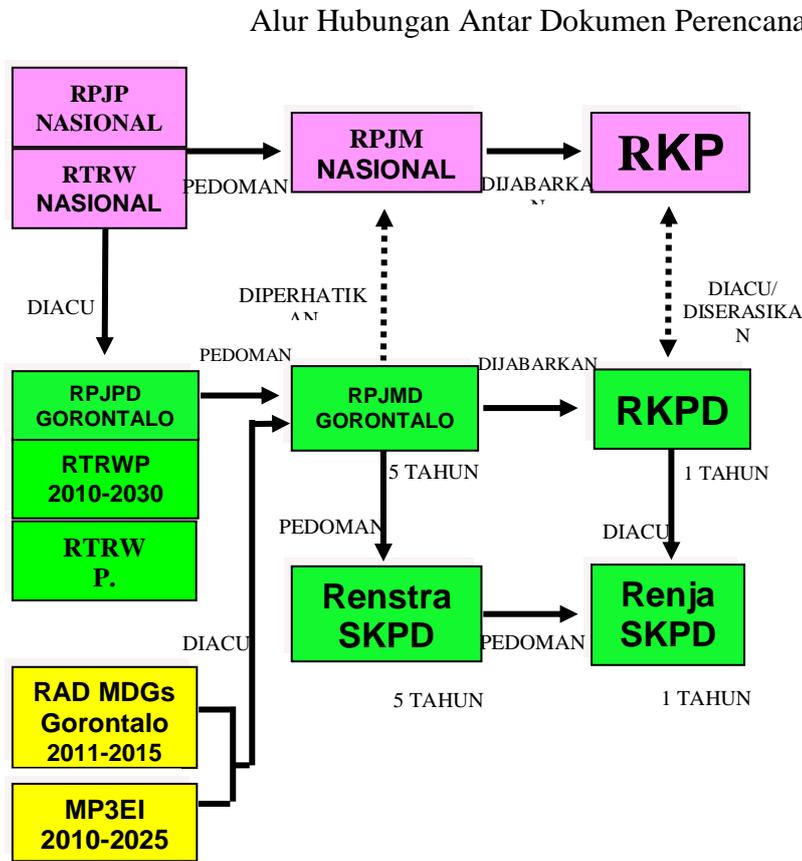
Perhatian pemerintah daerah yang begitu besar memajukan wilayah pedesaan yang sebagian besar masyarakatnya hidup dalam areal pertanian dan termasuk pula kelautan maupun perikanan dapat diwujudkan melalui kebijakan

pemberdayaan masyarakat desa. Dimana salah satu contoh kebijakannya terhadap kepedulian masyarakat petani dibebaskan dari ketertinggalan dan kemiskinan dilakukan melalui mesin birokrasi seperti dinas sosial maupun dinas pertanian dan ketahanan pangan provinsi Gorontalo.

Salah satu contoh visi dinas pertanian dan ketahanan pangan “Terwujudnya masyarakat pertanian yang tangguh, berbudaya *entrepreneur* melalui program agropolitan dan pendekatan agrobisnis yang berwawasan lingkungan dan berorientasi pada kemandirian lokal. Berdasarkan visi ini, maka misinya berupa: (1). Menumbuhkan jiwa dan semangat kewirausahaan masyarakat pertanian Gorontalo yang berbudaya *entrepreneur*; (2). Mewujudkan pembangunan pertanian Gorontalo melalui pertumbuhan dan pengembangan kawasa agropolitan berbasis jagung; (3) Memantapkan sistem pendukung yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, teknologi, kelembagaan, sarana dan prasarana; (4) Mewujudkan Ketahanan pangan yang tangguh, melalui program pembangunan pertanian *sustainable* dan berwawasan lingkungan (Gorontalo *The Agropolitan*, 2005; Ibrahim, 2012, Wantu, 2016).

Demikian pula Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2012-2017 dimana visi adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan diawali pembebasan masyarakat dari persoalan kehidupan sosial yakni masalah kemiskinan yang masih terlalu tinggi dan perlu adanya penanganan yang serius dari pemerintah daerah. Sebab itu wujud dari program pemerintah terhadap penanganan masalah kemiskinan dapat ditelusuri melalui arah kebijakan pembangunan Provinsi Gorontalo untuk lima tahun kedepan diprioritaskan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dengan menitikberatkan pada penyediaan layanan dasar yang memadai dengan menggratiskan biaya kesehatan dan pendidikan bagi masyarakat miskin, menciptakan keseimbangan antara pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dengan mempertimbangkan sumberdaya alam yang tersedia dan lingkungan, menyelenggarakan reformasi birokrasi, berdasarkan prinsip *Good governance* dan *clean governance*, melaksanakan upaya percepatan pembangunan melalui pengembangan sektor riil, mendorong percepatan pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, listrik, irigasi (waduk), dan air bersih, menciptakan harmonisasi pemerintah Provinsi dan Kabupaten Kota dan meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan dengan membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Berdasarkan gambaran tentang kebijakan tersebut, maka dapat terlihat perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) provinsi Gorontalo tahun 2012-2017 sebagai berikut:

**Gambar 3: Kebijakan Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) provinsi Gorontalo Tahun 2012-2017**



(Sumber : RPJMD Provinsi Gorontalo tahun 2016)

Dengan mengacu pada pengentasan kemiskinan di daerah ini, maka secara otomatis pemerintah daerah harus mendorong secara penuh terhadap Pembangunan daerah, dimana di dalamnya sangat membutuhkan kebijaksanaan ekonomi dalam menaikkan tingkat pertumbuhan *output* berupa:

1. pertumbuhan ekonomi dipandang sebagai suatu syarat yang diperlukan untuk perbaikan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. pertumbuhan ekonomi dipandang sebagai prasyarat untuk mencapai tujuan pembangunan yang lainnya seperti penyediaan sarana dan prasarana sosial.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi diperlukan guna mempercepat perubahan struktur perekonomian daerah menuju perekonomian yang terus meningkat dan dinamis yang bercirikan industri yang kuat dan maju, pertanian yang tangguh serta memiliki basis pertumbuhan sektoral yang berpotensi besar. Pertumbuhan ekonomi juga diperlukan untuk menggerakkan dan memacu pembangunan di bidang lainnya sekaligus sebagai kekuatan utama pembangunan dalam rangka meningkatkan

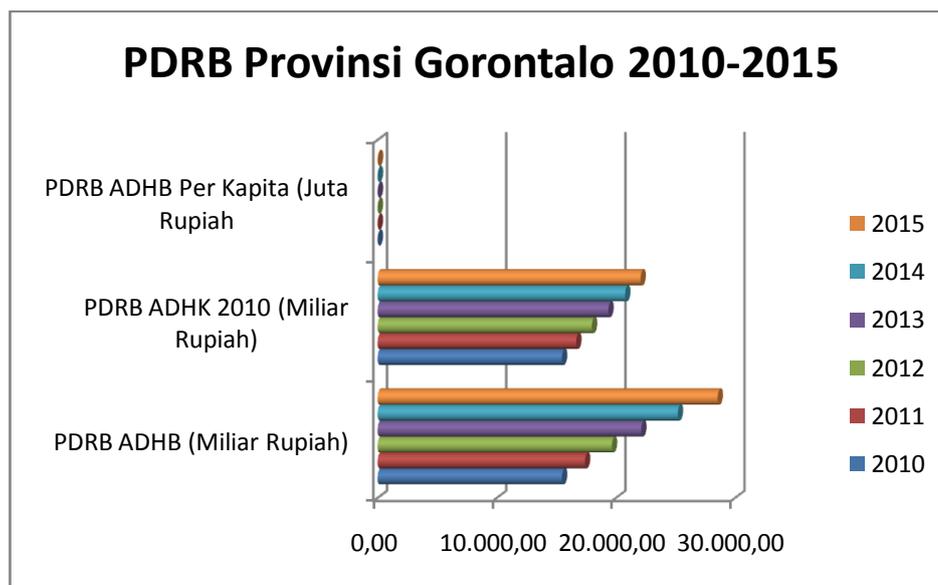
pendapatan masyarakat dan mengatasi ketimpangan sosial ekonomi (Riswandi,2003).

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah dalam menopang pembangunan daerahnya sangat tergantung keberhasilan memanfaatkan potensi sumberdaya alam yang nanti akan memberikan sisi positif bagi dimensi sosial lainnya. Kondisi kondusif dari efek pertumbuhan ekonomi bagi daerah maupun masyarakatnya misalnya memperluas maupun membuka lapangan kerja baru dalam mengurangi angka pengangguran dan kemiskinan. Untuk melihat gambaran tentang pertumbuhan ekonomi di provinsi Gorontalo, dengan indikator pembangunan ekonomi dimana sangat jelas teruraikan PDRB provinsi Gorontalo berikut ini:

**Tabel 7: PDRB Provinsi Gorontalo 2010-2015**

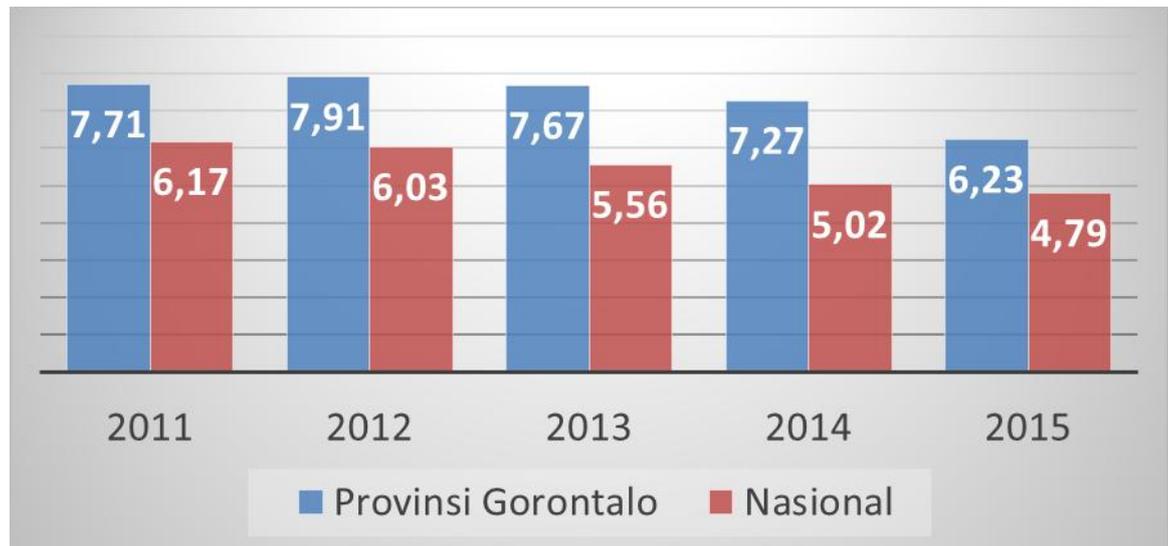
Rincian	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>PDRB ADHB (Miliar Rupiah)</b>	15.475,74	17.406,53	19.669,72	22.129,28	25.193,65	28.538,48
<b>PDRB ADHK 2010 (Miliar Rupiah)</b>	15.475,74	16.669,09	17.987,07	19.367,57	20.775,70	22.070,45
<b>PDRB ADHB Per Kapita (Juta Rupiah)</b>	14,81	16,38	18,21	20,15	22,58	25,8

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015



Dengan melihat PDRB tahun 2011-2015 tersebut di atas, maka akan diuraikan nilai pertumbuhan ekonomi nasional dan provinsi Gorontalo sebagai perbandingan nyata sebagaimana pada gambar ini:

Gambar 4: Pertumbuhan Ekonomi Nasional Dan Provinsi Gorontalo 2011-2015 (persen).



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015

Lebih jauh untuk melihat gambaran tentang pertumbuhan ekonomi di provinsi Gorontalo, akan diperlihatkan struktur ekonomi berdasarkan peranan PDRB menurut lapangan usaha (persen), 2011-2015 sebagai berikut:

**Tabel 8: Peranan PDRB Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2011-2015**

No	Kategori/Subkategori	2011	2012	2013	2014	2015
1	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	38,11	37,64	37,38	37,75	37,09
2	Pertambangan dan Penggalian	1,52	1,46	1,38	1,32	1,32
3	Industri Pengolahan	4,09	4,06	4,01	4,17	4,18
4	Pengadaan Listrik dan Gas	0,06	0,06	0,05	0,05	0,04
5	. Pengadaan Air,	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05

	Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang					
6	Konstruksi	11,79	11,79	11,79	11,79	12,35
7	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	9,71	9,94	10,26	10,42	10,51
8	Transportasi dan Pergudangan	5,69	5,76	6,00	6,09	6,27
9	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	2,17	2,15	2,19	2,15	2,24
10	Informasi dan Komunikasi	2,72	2,69	2,58	2,50	2,53
11	Jasa Keuangan dan Asuransi	3,65	3,90	3,83	3,69	3,77
12	Real Estate	1,85	1,85	1,87	1,84	1,90
13	Jasa Perusahaan	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
14	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	9,77	9,59	9,20	8,79	8,27
15	Jasa Pendidikan	3,54	3,84	4,10	4,18	4,16
16	16. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	3,34	3,39	3,48	3,42	3,55
17	17. Jasa lainnya	1,85	1,76	1,75	1,68	1,68
	<b>Produk Domestik Regional Bruto</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Gorontalo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015

Pertumbuhan ekonomi Struktur lapangan usaha masyarakat Provinsi Gorontalo masih didominasi oleh kategori pertanian, kehutanan, dan perikanan pada tahun 2011 hingga 2015. Namun peranannya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) setiap tahunnya mengalami sedikit penurunan. Hal tersebut mengindikasikan bahwa terdapat sedikit pergeseran peranan ekonomi di Provinsi Gorontalo dari pertanian, kehutanan, dan perikanan ke kategori ekonomi lainnya yang terlihat pada besarnya peranan setiap kategori terhadap PDRB. Kategori yang memiliki peranan terbesar terhadap PDRB setelah pertanian, kehutanan dan perikanan berturut-turut yaitu Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi

Mobil dan Sepeda Motor; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib; Transportasi dan Pergudangan; serta kategori lainnya. Peranan kategori lainnya terhadap PDRB masing-masing berada di bawah 5 persen (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016).

Sementara itu bila dilihat laju pertumbuhan ekonomi untuk mendukung pembangunan daerah dalam rangka untuk mengakselerasi berbagai perekonomian yang bergerak cepat dan dinamis diberbagai sektor ekonomi, maka secara pertumbuhan PDRB provinsi Gorontalo berdasarkan lapangan usaha sangat mengembirakan secara ekonomis. Untuk lebih jelas dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 9: Laju Pertumbuhan Rill PDRB Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2011-2015**

No	Kategori/Subkategori	2011	2012	2013	2014	2015
1	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	5,75	7,00	6,93	6,44	4,26
2	Pertambangan dan Penggalian	6,92	4,83	2,98	3,36	3,95
3	Industri Pengolahan	7,77	8,18	7,99	5,99	4,66
4	Pengadaan Listrik dan Gas	10,70	11,56	7,70	11,61	1,72
5	. Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	10,20	11,26	10,26	8,05	5,75
6	Konstruksi	9,41	7,55	7,20	7,85	9,77
7	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	10,20	11,26	10,26	8,05	5,75
8	Transportasi dan Pergudangan	9,14	8,68	8,76	8,57	9,67
9	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	7,77	6,31	8,96	6,93	8,05
10	Informasi dan Komunikasi	8,33	8,35	8,67	9,02	9,80
11	Jasa Keuangan dan Asuransi	15,03	11,60	5,09	4,54	10,15

12	Real Estate	8,18	9,18	8,84	7,85	8,22
13	Jasa Perusahaan	5,57	6,79	7,48	5,96	5,57
14	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	6,87	4,70	5,83	6,92	3,76
15	Jasa Pendidikan	12,74	14,42	13,73	13,55	7,14
16	16. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	5,88	8,44	9,27	8,84	10,64
17	17. Jasa lainnya	5,00	6,30	6,48	5,28	4,92
	<b>Produk Domestik Regional Bruto</b>	<b>7,71</b>	<b>7,91</b>	<b>7,67</b>	<b>7,27</b>	<b>6,23</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Gorontalo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015

Sementara itu pertumbuhan Perekonomian Gorontalo pada tahun 2015 mengalami perlambatan dibandingkan pertumbuhan tahun sebelumnya. Laju pertumbuhan PDRB Gorontalo tahun 2015 sebesar 6,23 persen, sedangkan tahun 2014 sebesar 7,27 persen. Pertumbuhan ekonomi tertinggi pada tahun 2015 dicapai oleh kategori lapangan usaha Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial sebesar 10,64 persen. Sedangkan pertumbuhan ekonomi terendah terdapat pada kategori lapangan usaha Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang sebesar 2,46 persen.

Seluruh kategori ekonomi PDRB pada tahun 2015 mengalami pertumbuhan positif. Namun pada tahun 2015 laju pertumbuhannya ada yang mengalami perlambatan dan percepatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Kategori yang mengalami laju pertumbuhan lebih cepat dibandingkan dengan tahun sebelumnya adalah kategori Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial dengan laju pertumbuhan pada tahun 2015 sebesar 10,64 persen; Jasa Keuangan dan Asuransi sebesar 10,15 persen; Informasi dan Komunikasi sebesar 9,80 persen; Konstruksi sebesar 9,77 persen; Transportasi dan Pergudangan sebesar 9,67 persen; Penyediaan Akomodasi Makan Minum sebesar 8,05 persen; Real Estate sebesar 8,22 persen; serta Pertambangan dan Pengalihan sebesar 3,95 persen. Sedangkan untuk kategori dengan laju pertumbuhannya pada tahun 2015 mengalami perlambatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya adalah kategori Jasa Pendidikan sebesar 7,14 persen; Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor sebesar 5,75 persen; Jasa Perusahaan sebesar 5,57 persen; Jasa Lainnya sebesar 4,92 persen; Industri pengolahan sebesar 4,66 persen; Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan sebesar 4,26 persen; Administrasi Pemerintah, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib sebesar

3,76 persen; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang sebesar 2,46 persen; serta Pengadaan Listrik dan Gas sebesar 1,72 persen (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016).

Selain itu terdapat pula PDRB yang menggambarkan pembagian antara PDRB suatu daerah dengan tingkat jumlah penduduk, dan untuk lebih jelas akan diauraikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 10: PDRB Per Kapita Provinsi Gorontalo 2011-2015**

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6
Nilai PDRB (Miliar Rp)					
a. Atas Dasar Harga Berlaku	17406,53	19669,72	22129,28	25193,65	28538,48
b. Atas Dasar Harga Konstan 2010	16669,09	17987,07	19367,57	20775,7	22070,45
PDRB per Kapita (Juta Rp)					
a. Atas Dasar Harga Berlaku	16,38	18,21	20,15	22,58	25,18
b. Atas Dasar Harga Konstan 2010	15,69	16,65	17,64	18,62	19,48
Pertumbuhan					
PDRB per Kapita atas Dasar Harga Konstan 2010 (%)	5,91	6,14	5,94	5,57	4,58
Jumlah Penduduk (Ribuan orang)	1062,56	1080,29	1097,99	1115,63	1133,24
Pertumbuhan Jumlah Penduduk (%)	1,70	1,67	1,64	1,61	1,58

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Gorontalo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015

Seluruh kategori ekonomi PDRB pada tahun 2015 mengalami pertumbuhan positif. Namun pada tahun 2015 laju pertumbuhannya ada yang mengalami perlambatan PDRB per Kapita merupakan hasil dari pembagian antara PDRB suatu daerah dengan jumlah penduduk yang tinggal di daerah tersebut. PDRB per kapita

Provinsi Gorontalo pada tahun 2011 hingga 2015 menunjukkan peningkatan, seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk. Pada tahun 2015 PDRB per kapita atas dasar harga berlaku mencapai 25,18 juta rupiah perkapita pertahun, hal ini menunjukkan bahwa secara ekonomi setiap penduduk Gorontalo rata-rata mampu menciptakan PDRB atau nilai tambah sebesar 25,18 juta rupiah pada tahun 2015. Pertumbuhan PDRB per kapita pada tahun 2015 mengalami perlambatan dibandingkan tahun 2014. Pertumbuhan pada tahun 2015 sebesar 4,58 persen sedangkan pada tahun 2014 sebesar 5,57 persen (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016).

Dengan melihat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan memberikn dampak yang signifikan bagi kepentingan pembangunan daerah, meskipun secara keseluruhan terjadi sedikitnya fluktuasi pertumbuhan ekonomi dimana pada tahun 2014 sebesar 7,27 persen dan turun pada tahun 2015 dengan 6,23 persen, Akan tetapi secara nasional pertumbuhan ekonomi provinsi Gorontalo masih lebih baik dimana pertumbuhan ekonomi nasional pada tahun 2014 hanya 5,21 persen dan tahun 2015 5,04 persen. Nilai pertumbuhan ini sangat didukung oleh pergerakan produksi yang dihasilkan oleh sumberdaya alam yang memiliki fungsi strategis dalam mendorong pembangunan, terutama sektor produksi pertanian, perikanan, pertambangan. Atas dasar pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi secara nasional, secara rasional masyarakat Gorontalo secara umum lebih sejahtera bila disandingkan dengan masyarakat lainnya di Indonesia, namun secara riill kondisi ini masih kontra produktif dengan kondisi masyarakat Gorontalo yang masih menunjukkan kemiskinan masih tinggi secara nasional.

Pada hal dengan melihat secara historis antara dasar pembentukan daerah yakni melalui pemekaran daerah dari Sulawesi Utara dan keinginan untuk lepas dari daerah induk melalalui upaya pemekaran tersebut tidak lain meningkatkan kesejahteraan masyarakat Gorontalo. Atas dasar keterbelakangan pembangunan dan dominasi politik lokal oleh etnis Minahasa serta kondisi masyarakat yang masih di bawah garis kemiskinan tersebut telah mendorong upaya perburuan politik untuk melepaskan diri dari provinsi Sulawesi Utara. Gambaran kondisi sosial pasca pemekaran telah memperlihatkan adanya jumlah masyarakat miskin atau kepala keluarga kurang lebih 73.000 jiwa dengan kisaran tahun 2000 dengan terbentuknya provinsi baru penduduk miskin kurang lebih (22,69%) dan tahun 2001 (33,16%). Kurang lebih dengan pembenttukan daerah baru dengan penataan pembangunan dan memacu pertumbuhan ekonomi telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dimana data telah menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi daerah ini kurang lebih 6,23 persen merupakan cacatan yang cukup menggembirakan bagi sebuah daerah yang sedang memacu pembangunan dalam segala bidang. Namun upaya ini bila dilihat dari persepektif administrasi publik dimana kebijakan pembangunan belum

sepenuhnya memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat, terutama pelayanan terhadap kesejahteraan masyarakat dan bukti ini kisaran angka kemiskinan masih tinggi secara nasional dan hingga tahun 2015 berjumlah 18,16 % dan 2016 berkisar 19,72%.

Untuk itu keluar dari jaring-jaring kemiskinan ini, maka dianggap perlu pemerintah daerah melakukan reformasi kebijakan terutama berkaitan dengan orientasi pembangunan yang pro masyarakat tertinggal dan sekaligus memacu sumberdaya ekonomi dalam rangka meningkatkan pertumbuhan yang diinginkan. Mengapa demikian? Pertama, dalam teori ekonomi politik secara umum dikatakan bahwa pembangunan sangat ditentukan oleh aktor politik yang memainkan peran penting dalam mengambil kebijakan yang diperuntukan bagi kepentingan masyarakatnya. Untuk memacu pembangunan, maka dibutuhkan sebuah strategi pengambilan kebijakan dalam proses pencapaian pertumbuhan ekonomi dibutuhkan sumber-sumber dana yang berupa modal pembangunan.

Apalagi dalam lokus Indonesia pemerintah telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada masyarakat lokal yang mana diberikan kepada daerah dalam mengelola pembangunan daerah. Pemerintah daerah dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah dan dengan menggunakan sumber daya-sumber daya yang ada mampu menaksir potensi sumber daya-sumber daya yang dimiliki untuk dipergunakan menyusun model pembangunan ekonomi yang paling sesuai dengan daerah tersebut. Lebih jauh menurut Arsyad (1999) bahwa pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses di mana pemerintahan daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dalam merangsang perkembangan pertumbuhan ekonomi dalam wilayah tersebut. Setiap usaha pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat (dikutip dalam Madhona, 2003).

Adanya proses pembangunan menyebabkan terjadinya perubahan struktur ekonomi dalam kegiatan produksi dari suatu regional. Perubahan struktur ekonomi dimaksud adalah perubahan persentase penduduk yang bekerja di berbagai sektor dan sub sektor pembangunan ekonomi dan perubahan sumbangan berbagai sektor kepada produksi suatu regional. Sebagian besar komponen dari perubahan struktur ekonomi tersebut adalah pergeseran secara gradual kegiatan perekonomian dari sektor pertanian kepada kegiatan non pertanian, kegiatan dari industri keluarga/kecil bergeser menjadi industri berskala nasional dan multinasional.

Pembangunan yang selama ini telah menghasilkan pertumbuhan yang cukup tinggi ternyata belum sepenuhnya dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan ataupun berbagai golongan penduduk seluruh daerah atau dengan kata lain belum

sepenuhnya dapat mengatasi permasalahan kesenjangan daerah. Dengan peningkatan pendapatan di suatu daerah perlu juga adanya pemerataan pendapatan nasional, yang pada akhirnya dengan adanya peningkatan pendapatan di suatu daerah tersebut tidak mengakibatkan kesenjangan antardaerah semakin lebar. Maka diperlukan terjalinnya hubungan ekonomi antardaerah agar dapat memperkecil jurang pemisah antara daerah maju dan daerah tertinggal. Keragaman ekonomi antar daerah tersebut antara lain disebabkan karena tingkat perbedaan dalam hal: laju pertumbuhan penduduk, sumber daya alam, tingkat produktifitas tenaga kerja antardaerah (orang yang bekerja), pengangguran serta adanya kecenderungan penanaman modal (investor) memilih daerah perkotaan atau daerah yang memiliki fasilitas seperti prasarana perhubungan, jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, perbankan, akibat dari persebaran kegiatan ekonomi yang tidak merata tersebut membawa dampak pertumbuhan ekonomi dalam peningkatan kesejahteraan penduduk daerah tidak seimbang (Handayani, 2003).

### **Angkatan Kerja Dan Pengangguran**

Dengan melihat data tentang jumlah penduduk yang berpendidikan sebagai sumber daya manusia yang hakiki, sesungguhnya dinilai cukup berpotensi sebagai pemberi kontribusi terhadap perkembangan daerah dan sekaligus merupakan modal dalam menggerakkan pembangunan daerah dalam meraih pertumbuhan ekonomi. Hal ini menjadi target pelaksanaan desentralisasi di provinsi Gorontalo dimana kewajiban pemerintah daerah adalah memajukan perekonomian daerah yang nantinya memberikan nilai positif bagi pelayanan publik (*public service*) yang semuanya bermuara pada bagaimana memajukan tingkat kesejahteraan bagi masyarakat Gorontalo yang tergolong masih tertinggal dengan daerah lain di Indonesia, terutama bagaimana mengurangi masalah kemiskinan.

Pada hal hakekat dalam membangun otonomi daerah maupun desentralisasi bermuara pada arah utama yakni pelayanan dan kesejahteraan dan hal kita sudah diingatkan oleh pemikiran Mardiasmo (2002) dimana dikatakan bahwa tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Otonomi mengisyaratkan peran masyarakat dalam pembangunan semakin besar baik sebagai pelaku pembangunan maupun sasaran pembangunan maupun *control* terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Lebih khusus lagi dalam penerapan otonomi daerah menurut Arsyad (1999) bahwa dalam pelaksanaan tentang upaya

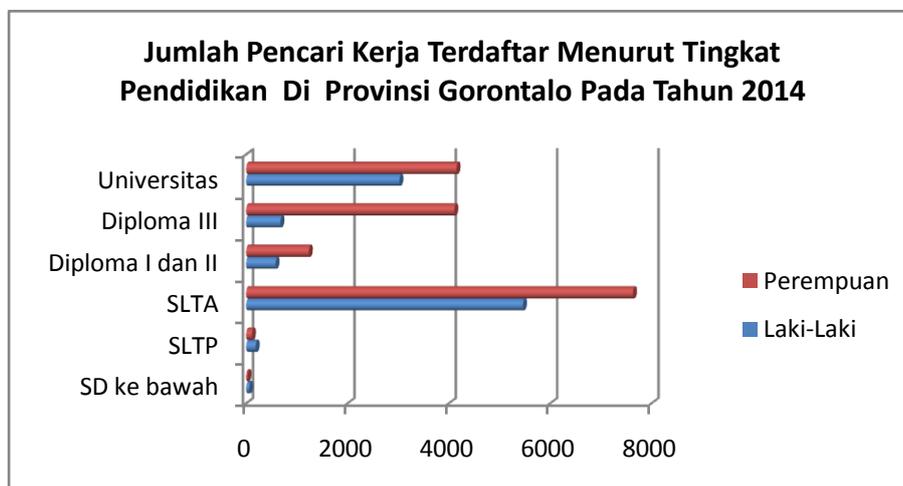
pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah daerah dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Pemerintah bersama sektor swasta bersama menciptakan lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (dalam Krisna Atmaja Karang, 2003).

. Oleh karena itu dalam pelaksanaan pembangunan daerah sangat membutuhkan angka modal para pekerja yang siap pakai yang berasal dari berbagai lulusan pendidikan tersebut dapat dikatakan sebagai modal sosial dalam mengembangkan pertumbuhan pembangunan yang ada di daerah tersebut. Untuk itu bila dilihat berdasarkan angkatan kerja sebagai modal dasar pembangunan yang nantinya dilatih menjadi sumberdaya pembangunan, maka muncul dengan jelas berapa besar kekuatan para angkatan kerja yang terlihat berdasarkan data di bawah ini:

**Tabel 11:Jumlah Pencari Kerja Terdaftar Menurut Tingkat Pendidikan Di Provinsi Gorontalo Pada Tahun 2014**

No	Tingkat Pendidikan Yang Ditamatkan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	SD ke bawah	62	29	91
2	SLTP	190	116	306
3	SLTA	5.465	7.637	13.102
4	Diploma I dan II	582	1.238	1.820
5	Diploma III	679	4.111	4.790
6	Universitas	3.027	4.154	7.181
	Jumlah Total	10.005	17.285	27.290

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015



Secara lengkap berdasarkan data tahun 2015 jumlah pencari kerja terdaftar menurut Jumlah Pencari Kerja Terdaftar menurut Tingkat Pendidikan yang ditamatkan dan jenis kelamin di Provinsi Gorontalo adalah:

**Tabel 12: Jumlah Pencari Kerja Terdaftar Menurut Tingkat Pendidikan Yang Ditamatkan Dan Jenis Kelamin di Provinsi Gorontalo, 2015**

No	Tingkat Pendidikan yang Ditamatkan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	Sekolah Dasar ke Bawah	149	58	207
2	Sekolah Menengah Pertama (SMP)	248	125	373
3	Sekolah Menengah Atas (SMA)	3 139	4 914	8 053
4	Diploma I & II	42	90	132
5	Diploma III	592	1 184	1 776
6	Universitas	767	1 280	2 047
	Jumlah	3 267	4 303	7 570

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2016

**Tabel 13: Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama Dan Pendidikan Yang Ditamatkan di Provinsi Gorontalo, 2014**

Jenis Kegiatan Utama <i>Type of Main Activity</i>	SD Ke Bawah	SLTP	SLTA ke Atas
<b>I. Angkatan Kerja/ <i>Economical Active</i></b>	<b>305 547</b>	<b>58 694</b>	<b>135 5</b>
01. Bekerja/ <i>Working</i>	300 343	55 480	123 314
02. Penganggur/ <i>Unemployment</i>	5 204	3 214	12 501
<b>03. Bukan Angkatan Kerja/ <i>Economically Inactive</i></b>	<b>152 954</b>	<b>74 450</b>	<b>68 357</b>
01. Sekolah/ <i>Attending School</i>	12 892	44 348	27 208
02. Megurus Rumah Tangga/ <i>Housekeeping</i>	112 675	27 249	34 514
03. Lainnya Others	27 387	2853	6 635
<b>Jumlah/ Total (I+II)</b>	<b>458 501</b>	<b>133 144</b>	<b>204 172</b>
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) / <i>Labour Force Participain Rate (LFPR)</i>	66,64	44,08	66,52
Tingkat Pengangguran terbuka (TPT) / <i>Unemployment Rate (UR)</i>	1,70	5,48	9,20

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015

**Tabel 14: Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama di Provinsi Gorontalo, 2012-2014**

Jenis Kegiatan Utama <i>Type of Main Activity</i>	2012	2013	2014
<b>I. Angkatan Kerja/ <i>Economial Active</i></b>	<b>476 634</b>	<b>478 813</b>	<b>500 056</b>
01. Bekerja/ <i>Working</i>	455 322	458 930	479 137
02. Penganggur/ <i>Unemployment</i>	21 312	19 883	20 919
<b>II. Bukan Angkatan Kerja/ <i>Economically Inactive</i></b>	<b>285 093</b>	<b>300 266</b>	<b>295 761</b>
01. Sekolah/ <i>Attending School</i>	27 088	76 509	84 448
02. Megurus Rumah Tangga/ <i>Housekeeping</i>	192 088	182 719	174 438
03. Lainnya? <i>Others</i>	65 917	41 038	36 875
<b>Jumlah/ Total (I+II)</b>	<b>761 917</b>	<b>779 079</b>	<b>795 817</b>
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) / <i>Labour Force Participain Rate (LFPR)</i>	62,57	61,46	62,84
Tingkat Pengangguran terbuka (TPT) / <i>Unemployment Rate (UR)</i>	4,47	4,15	4,18

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015

**Tabel 15: Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama Dan jenis Kelamin di Provinsi Gorontalo, 2014**

Jenis Kegiatan Utama <i>Type of Main Activity</i>	Laki-Laki <i>Male</i>	Perempuan <i>Female</i>	Jumlah <i>Total</i>
<b>I. Angkatan Kerja/ <i>Economial Active</i></b>	<b>321 223</b>	<b>178 833</b>	<b>5006</b>
01. Bekerja/ <i>Working</i>	308 739	170 398	4797
02. Penganggur/ <i>Unemployment</i>	12 484	8 435	20 919
<b>II. Bukan Angkatan Kerja/ <i>Economically Inactive</i></b>	<b>74 127</b>	<b>221 4</b>	<b>2951</b>
01. Sekolah/ <i>Attending School</i>	39 894	44 554	84 48

02. Megurus Rumah Tangga/ <i>Housekeeping</i>	10 681	163 757	1748
03. Lainnya? Others	23 552	13 323	36 875
<b>Jumlah/ Total (I+II)</b>	<b>395 350</b>	<b>400 467</b>	<b>795 817</b>
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) / <i>Labour Force Participain Rate (LFPR)</i>	81,25	44,66	62,84
Tingkat Pengangguran terbuka (TPT) / <i>Unemployment Rate (UR)</i>	3,89	4,72	4,18

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015

Berdasarkan gambaran data penduduk dan angkatan kerja sesungguhnya sebagai sesuatu yang dapat memberikan petunjuk yang dapat dijadikan sebagai modal terhadap pertumbuhan ekonomi seperti dijelaskan di atas. Akan tetapi bila tingkat pertumbuhan ekonomi sebagai dasar dari pembangunan daerah tidak tercapai dan tentu berdampak negatif terhadap kessejahteraan masyarakat dan dinilai sebagai kegagalan terhadap peneraapan otonomi daerah. Kondisi ini dapat dikatakan sebagai salah satu parameter kegagalannya antara lain adalah terletak pada karakteristik penyerapan tenaga kerja yang berdampak pada peningkatan kuantitas pengangguran di daerah ini. Pandangan seperti ini dinyatakan oleh seorang informan yang mengemukakan pandangannya yaitu:

Daerah ini sudah maju, tapi mengapa kehidupan masyarakatnya semakin susah terutama kami yang masyarakat kecil, dan itu kelihatan dimana-mana, seperti banyak fakir miskin, anak-anak gelandangan, yang mengemis diperempatan lampu merah, cari pekerjaan setengah mati (wawancara tanggal 3 Juli 2017).

Ketidakberhasilan ini tentu sangat kontra produktif dengan apa yang dikatakan oleh Todaro (2000; 16) yang menyatakan bahwa pembangunan merupakan suatu proses multi-dimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat dan institusi-institusi nasional di samping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan serta pengentasan kemiskinan atau perubahan total suatu masyarakat penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan menuju kondisi kehidupan yang lebih baik. Lebih lanjut dikatakan bahwa sumber pertumbuhan ekonomi dapat terdiri dari kenaikan kualitas dan jumlah tenaga kerja, penambahan modal melalui tabungan dan investasi serta adanya penyempurnaan teknologi.

Pembangunan ekonomi merupakan pertumbuhan ekonomi yang diiringi oleh perubahan pada distribusi *output* dan struktur ekonomi, peningkatan kontribusi sektor industri dan jasa serta peningkatan pendidikan dan keterampilan serta tingkat kesehatan angkatan kerja. Pertumbuhan ekonomi daerah dapat bersumber dari peningkatan modal melalui investasi dan tabungan masyarakat, peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga kerja melalui pertumbuhan angkatan kerja dan peningkatan pengetahuan dan keterampilan serta adanya penyempurnaan teknologi dalam proses produksi. Peningkatan dari sisi permintaan atas produksi barang dan jasa akan mendorong peningkatan penggunaan *input* faktor produksi. Salah satu *input* faktor produksi yang penting adalah tenaga kerja, dengan peningkatan kapasitas produksi dapat mendorong terciptanya kesempatan kerja dan meningkatkan penggunaan tenaga kerja.

Untuk itu menurut Todaro (2000), secara tradisional pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan angkatan kerja dianggap sebagai salah satu faktor positif yang memacu pertumbuhan ekonomi. Jumlah tenaga kerja yang lebih besar akan menambah tenaga kerja produktif, sedangkan pertumbuhan yang lebih besar akan memperbesar ukuran pasar domestiknya. Dalam pembangunan, tenaga kerja dapat memiliki 2 (dua) arti penting yaitu sebagai subyek pembangunan di mana tenaga kerja sebagai pelaku dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi (*input* faktor produksi) dan sebagai obyek pembangunan di mana tenaga kerja sebagai unsur yang diprioritaskan untuk peningkatan kualitas hidup (*quality of life*) yang mencakup peningkatan pendapatan, kesehatan dan pendidikan. Jika pembangunan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang cepat dan menggunakan modal/investasi dan teknologi yang tinggi maka penggunaan tenaga kerja akan relatif berkurang dan digantikan oleh mesin, sehingga tenaga kerja dengan kemampuan dan kualitas tertentu dituntut dapat memenuhi kebutuhan dalam proses produksi (dalam Krisna Atmaja Karang, 2003).

Berdasarkan gambaran teoritis di atas, maka secara empiris dapat dikatakan bahwa sesungguhnya suberdaya tenaga kerja berdasarkan pada parameter indikator ketenagakerjaan dapat dinarasikan berdasarkan data yang dikutip Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo yang memunculkan tentang Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015. Untuk lebih jelas data tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 16.: Indikator Ketenagakerjaan Provinsi Gorontalo,  
Feb 2011 s.d. Feb 2016**

<b>Jenis Kegiatan</b>	<b>Feb 2011</b>	<b>Agust 2011</b>	<b>Agust 2012</b>	<b>Agust 2013</b>	<b>Agust 2014</b>	<b>Agust 2015</b>	<b>Feb 2016</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Bekerja	437.459	445.242	455.322	458.930	479.137	493.687	541.549
Pengangguran	21.120	32.178	21.312	19.883	20.919	24.101	21.853
Sekolah	71.393	39.219	27.088	76.509	84.448	78.825	79.484
Mengurus Rumah Tangga	162.649	170.790	192.088	182.719	174.438	185.526	152.535
Lainnya	24.979	57.832	65.917	41.038	36.875	31.367	25.830
Total Penduduk 15+	717.600	745.261	761.727	779.079	795.817	813.506	821.251
Angkatan Kerja	458.579	477.420	476.634	478.813	500.056	517.788	563.402
Bukan Angkatan Kerja	259.021	267.841	285.093	300.266	295.761	295.718	257.849
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)	4,61	6,74	4,47	4,15	4,18	4,65	3,88
Tingkat Kesempatan Kerja (TKK)	95,39	93,26	95,53	95,85	95,82	95,35	96,12
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)	63,90	64,06	62,57	61,46	62,84	63,65	68,60

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

**Tabel 17.: Penduduk Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan,  
Agustus 2011 & Agustus 2015**

Lapangan Usaha	Agustus 2011				Agustus 2015			
	Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)		Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1 Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Perburuan &	76.392	44,85	88.741	31,64	74.909	48,65	96.195	28,32
2 Pertambangan dan	2.362	1,39	12.533	4,47	2.681	1,74	11.649	3,43
3 Industri	14.278	8,38	29.021	10,35	12.724	8,26	22.960	6,76
4 Listrik, Gas dan Air Minum	-	0,00	182	0,06	384	0,25	574	0,17
5 Konstruksi	5.837	3,43	22.852	8,15	6.887	4,47	22.599	6,65
6 Perdagangan, Rumah Makan dan Jasa Akomodasi	23.047	13,53	43.515	15,52	22.661	14,72	74.839	22,03
7 Transportasi, Pergudangan dan	6.161	3,62	28.261	10,08	4.957	3,22	29.362	8,64
8 Lmbg Keuangan, Real Estate, Ush Persewaan &	1.323	0,78	5.069	1,81	1.484	0,96	5.963	1,76
9 Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	40.929	24,03	50.264	17,92	27.282	17,72	75.577	22,25
<b>Total</b>	<b>170.329</b>	<b>100,00</b>	<b>280.438</b>	<b>100,00</b>	<b>153.969</b>	<b>100,00</b>	<b>339.718</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

**Tabel 18: Penduduk Bekerja Menurut Status Pekerjaan,  
Agustus 2011 & Agustus 2015**

Status Pekerjaan	Agustus 2011				Agustus 2015			
	Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)		Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Berusaha sendiri	31.577	18,54	69.554	24,80	35.135	22,82	89.337	26,30
2. Berusaha dibantu buruh tidak tetap/tak dibayar	34.840	20,45	50.194	17,90	24.530	15,93	45.985	13,54
3. Berusaha dibantu buruh tetap/dibayar	6.556	3,85	11.276	4,02	5.809	3,77	13.346	3,93
4. Buruh/karyawan/pegawai	48.694	28,59	89.189	31,80	30.830	20,02	133.348	39,25
5. Pekerja bebas di	8.826	5,18	17.745	6,33	11.458	7,44	20.979	6,18
6. Pekerja bebas di non	6.606	3,88	13.579	4,84	9.458	6,14	17.762	5,23
7. Pekerja keluarga/tak dibayar	33.230	19,51	28.901	10,31	36.749	23,87	18.961	5,58
<b>Total</b>	<b>170.329</b>	<b>100,00</b>	<b>280.438</b>	<b>100,00</b>	<b>153.969</b>	<b>100,00</b>	<b>339.718</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

**Tabel 19: Penduduk Bekerja Menurut Tingkat Pendidikan,  
Agustus 2011 & Agustus 2015**

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Agustus 2011				Agustus 2015			
	Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)		Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Tdk/blm pernah sekolah	4.409	2,59	5.705	2,03	1.245	0,81	2.080	0,61
2. Tdk/blm tamat SD	60.779	35,68	87.745	31,29	44.926	29,18	84.985	25,02
3. SD/Ibtidaiyah	45.480	26,70	76.805	27,39	54.094	35,13	94.053	27,69
4. Paket A	452	0,27	267	0,10	-	0,00	79	0,02
5. SMP/Tsanawiyah	16.194	9,51	34.074	12,15	18.883	12,26	33.821	9,96
6. SMP Kejuruan	1.026	0,60	1.831	0,65	687	0,45	993	0,29
7. Paket B	700	0,41	1.495	0,53	449	0,29	2.694	0,79
8. SMA/Aliyah	16.324	9,58	34.070	12,15	17.432	11,32	49.815	14,66
9. SMK	8.954	5,26	16.857	6,01	5.888	3,82	22.146	6,52
10. Paket C	1.343	0,79	2.227	0,79	1.127	0,73	4.349	1,28
11. Diploma I/II	2.289	1,34	1.721	0,61	1.242	0,81	2.767	0,81
12. Diploma III	1.930	1,13	4.438	1,58	570	0,37	5.892	1,73
13. Diploma IV/Universitas	9.553	5,61	11.286	4,02	6.538	4,25	31.091	9,15
14. S2/S3	896	0,53	1.917	0,68	888	0,58	4.953	1,46
<b>Total</b>	<b>170.329</b>	<b>100,00</b>	<b>280.438</b>	<b>100,00</b>	<b>153.969</b>	<b>100,00</b>	<b>339.718</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian

Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015.

Dengan melihat data dan argumentasi di atas yang berkaitan dengan masalah angkatan kerja dan pengangguran yang dapat memberikan kontribusi besar terhadap masalah tingkat kemiskinan daerah, maka pemerintah daerah berusaha keras untuk mendorong upaya penyelesaian masalah tersebut. Dimensi penanganannya antara lain melalui sasaran prioritas pembangunan tahun 2017 di arahkan pada tema yakni terus menerus mendorong peningkatan sumberdaya manusia dan memacu pembangunan infrastuktur daerah, untuk peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan. Tentu dengan tema ini salah satu parameter secara intitusional yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi Gorontalo adalah melaksanakan kebijakan yang diletakkan pada unsur strategis yang ditujukan pada bagaimana meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkeadilan dengan sasaran prioritas antara lain (1). Peningkatan kerjasama investasi, (2). Peningkatan realisasi investasi baik PMDN, PMA dan Swasta Murni, (3). Meningkatkan pembiayaan pembangunan daerah, (4). Mengembangkan Pariwisata Daerah, (5). Mengembangkan IKM, UMKM dan Koperasi, (6). Menurunkan angka pengangguran terbuka, (7). Peningkatan Keterampilan dan Produktivitas Tenaga Kerja.

Dari tujuh sasaran prioritas, maka penanganan masalah kemiskinan disamping lima sasaran memberikan kontribusi bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkeadilan juga adalah dua prioritas yakni usaha menurunkan angka pengangguran terbuka, juga upaya lain dalam peningkatan keterampilan dan produktivitas bagi tenaga kerja supaya mereka mampu meningkatkan kesejahteraannya. Salah satu jalan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di daerah, maka sangat perlu pengembangan infrastruktur untuk percepatan pembangunan daerah, salah satunya memperkuat ekonomi desa. Mengapa hal ini sangat dibutuhkan, karena sebagian besar kemiskinan ada di daerah pedesaan. Dengan melihat berbagai sasaran yang harus dilakukan oleh pemerintah provinsi Gorontalo dalam melakukan penanggulangan masalah sosial, maka salah satu caranya adalah bagaimana pemerintah daerah melakukan *political will* dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan yang berorientasi pada penyelesaian masalah kemiskinan antara lain pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat miskin dan mendorong peningkatan ekonomi masyarakat miskin melalui pola bantuan sosial maupun ekonomi (lihat Sidiki, 2016) .

**Tabel 20: Angka Kemiskinan Makro Provinsi Gorontalo  
Tahun 2011-2016**

Kemiskinan	2011		2012		2013		2014		2015		2016
	Maret	Sept	Maret								
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Persentase Penduduk Miskin	18,75	18,02	17,33	17,22	17,51	18,00	17,44	17,41	18,32	18,16	17,72
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	3,72	3,67	2,92	3,21	3,18	3,22	3,29	3,128	3,97	3,076	4,116
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	1,00	1,01	0,71	0,84	0,90	0,85	0,90	0,832	1,24	0,88	1,466
Jumlah Penduduk Miskin (Ribu)	198,42	192,24	186,44	186,76	191,44	198,47	194,17	195,10	206,84	206,51	203,19
Garis Kemiskinan (Rp)	187.215	195.685	203.907	212.476	221.457	233.942	243.547	247.611	263.652	274.961	284.232

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

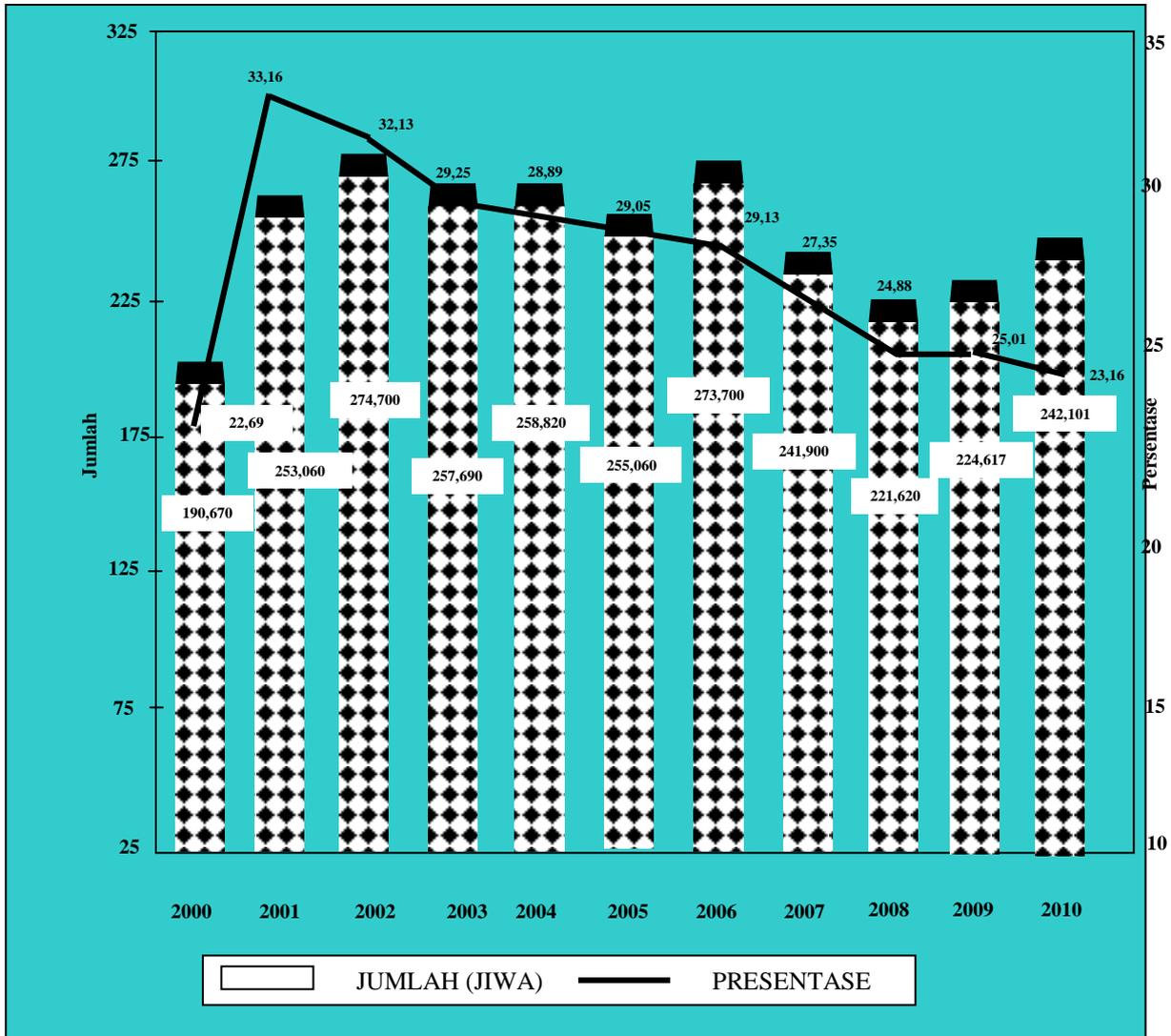
**Tabel 21: Garis Kemiskinan, Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin (P0), Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) di Provinsi Gorontalo, 2009-2015**

Tahun	Garis Kemiskinan	Penduduk Miskin	P1	P2	P3
		Jumlah			
2008	147 154	221,60	24,88	4,59	1,27
2009	162 189	224,60	25,01	4,59	1,27
2010	171 371	209,90	23,19	4,14	1,00
2011	187 215	198,42	18,75	3,72	1,00
2012	203 907	186,44	17,33	2,92	0,71
2013	221 457	191,44	17,51	3,18	0,90
2014	243 547	194,17	17,44	3,29	0,90
2015	263 652	206,84	18,32	3,97	1,24

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo 1916

Dengan melihat data di atas yang menunjukkan bagaimana warna kemiskinan masih pada tataran yang lebih tinggi dan secara faktual jumlah masyarakat miskin itu sendiri bila ditelusuri berdasarkan pendekatan diakronis belum terjadi penurunan secara dratis. Gambaran ini dapat dilihat dari jumlah angka kemiskinan sejak terbentuknya provinsi ini dimana pada tahun 2000 (22,69%), 2001 (33,16%), 2002 (32,13%), 2003 (29,25%), 2004 (28,89%), 2005 (29,05%), 2006 (29,13%), 2007 (27,35%), 2008 (24,88%), 2009 (25,01%), 2010 (23,16%). Untuk lebih data kemiskinan dijelaskan dalam diakronis kemiskinan di propinsi Gorontalo, maka akan digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5: Presentase Penduduk Miskin Gorontalo  
Tahun 2000-2010**



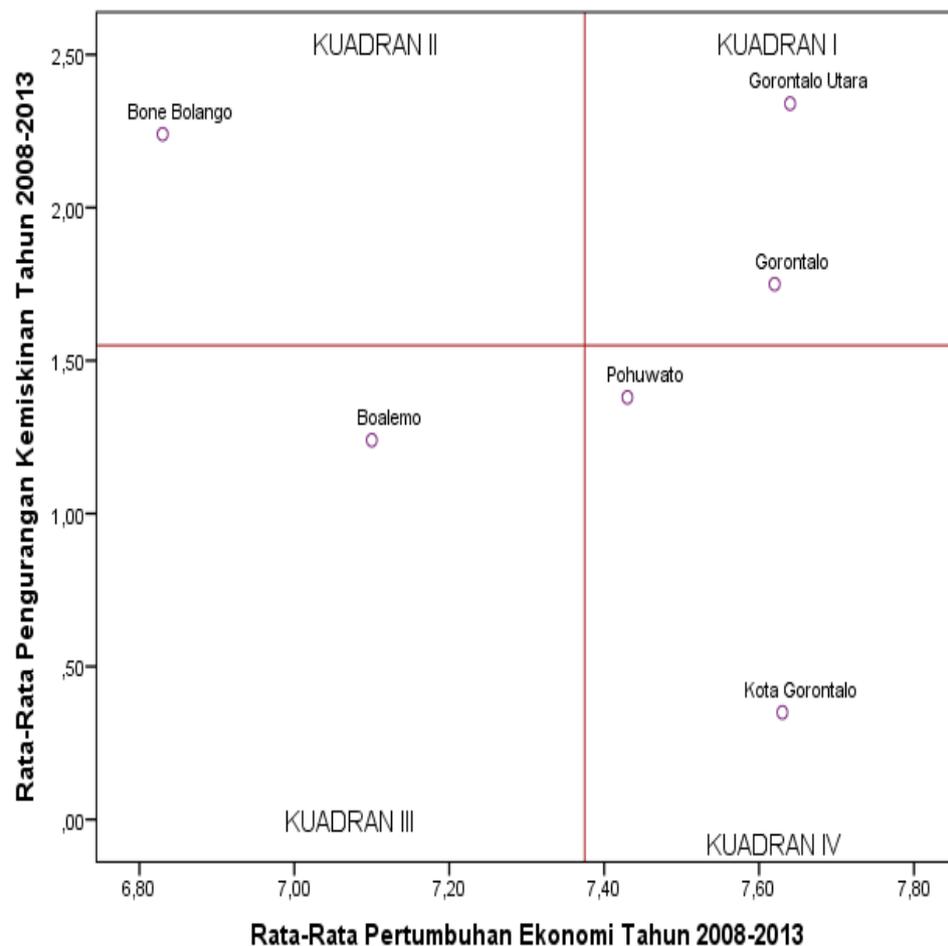
Sumber: BPMDPK, propinsi Gorontalo 2010

Berdasarkan gambar 11 menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi pada tahun 7,03% yang melampaui angka rata-rata nasional 5,3% bisa dikatakan cukup tinggi. Namun demikian pertumbuhan yang sangat mengagetkan secara nasional, ini ternyata berbanding terbalik dengan kondisi masyarakat yang memiliki taraf kemiskinan yang sangat tinggi di tingkat nasional. Meskipun angka kemiskinan sedikit fluktuatif dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2010, tetapi angkanya dinilai

Sumber: BPMDPK, propinsi Gorontalo 2010 (dalam Wantu ,2011)

Dengan rangkaian data di atas di bawah ini akan diuraikan tentang dampak pertumbuhan ekonomi provinsi Gorontalo yang berupaya untuk menurunkan angka kemiskinan sebagaimana dijelaskan dalam gambar berikut ini:

**Gambar 6 : Dampak Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pengurangan Jumlah Penduduk Miskin Provinsi Gorontalo Tahun 2008-2013**



Sumber: Seri Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Gorontalo 1915

Selanjutnya berbagai upaya ditempuh oleh pemerintah provinsi Gorontalo dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang dibarengi oleh penanganan masalah kemiskinan, terutama bagaimana menurunkan angka kemiskinan di daerah ini. Oleh karena itu kita melihat kembali analisis dari : Seri Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Gorontalo 1915, dimana menguraikan gambar yang berhubungan dengan gambaran teoritis di atas, maka secara empiris dapat dikatakan bahwa sesungguhnya suberdaya tenaga kerja berdasarkan pada parameter indikator ketenagakerjaan dapat dinarasikan berdasarkan data yang dikutip Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo Gambar 5 menunjukkan persebaran kabupaten dan kota

di Provinsi Sulawesi Barat menurut rata-rata pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan tahun 2008 sampai dengan tahun 2013, dengan penjelasan sebagai berikut. *Pertama*, Kabupaten Gorontalo dan Gorontalo Utara berada di kuadran I, termasuk kabupaten dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan di atas rata-rata provinsi. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi yang terjadi dapat mendorong pengurangan kemiskinan secara lebih cepat (*pro-growth, pro-poor*). Tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah adalah menjaga momentum pertumbuhan ekonomi dengan tetap meningkatkan upaya pengurangan kemiskinan.

### **5.1. 2. Kesenjangan Sosial Dalam Ruang Pembangunan Daerah Yang Berdampak Pada Kemiskinan**

Kesenjangan sosial yang terjadi selama ini sangat dipicu oleh dimensi ketimpangan pembangunan di wilayah ini dan adanya garis demarkasi golongan penduduk dalam menikmati kebijakan pembangunan. Dalam uraian dan analisis tulisan ini sangat tidak terlepas dari deskripsi yang berkaitan dengan diakronis dari kedudukan sosial yang dianggap sebagai pemicu awal dari ketimpangan dalam masyarakat. Mengapa begitu pentingnya untuk melihat masalah ketimpangan pembangunan daerah sebagai basis menunculkan masalah kemiskinan? Berdasarkan penyebabnya seringkali masyarakat miskin yang disalahkan bahkan disudutkan sebagaimana meminjam pandangan Masoed (1994) bahwa ada dua jenis perbedaan kemiskinan yang dilihat dalam kehidupan masyarakat yaitu (1). Kemiskinan alamiah yang timbul dari kelangkaan sumberdaya alam berupa kondisi tanah yang tandus, tidak adanya pengairan dan kelangkaan prasarana lain yang merupakan penyebab utama kemiskinan; (2). Kemiskinan buatan lebih banyak diakibatkan oleh munculnya kelembagaan (seringkali akibat modernisasi atau pembangunan ekonomi sendiri) yang membuat anggota masyarakat tidak dapat menguasai sumberdaya, sarana dan fasilitas ekonomi yang ada secara merata.

Dengan melihat kedua parameter yang terjadi di tengah-tengah pembangunan daerah yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi Gorontalo, tentu harus dipertanyakan bagaimana dampak pembangunan yang dengan giatnya dibangun dimana-mana baik sarana maupun prasarana dengan anggaran yang begitu banyak, namun masyarakatnya masih banyak tetap miskin. Pada hal pemerintah provinsi dengan segala upaya telah memberikan kesempatan melalui kebijakan maupun program untuk memberikan kesempatan kerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi penduduk. Pembangunan daerah telah merambah segala segi dengan pemberian fasilitas jalan, sekolah, air minum, pembukaan lahan pertanian, pendidikan melalui sekolah gratis, kesehatan, bantuan ekonomi lemah. Untuk secara lengkap dapat dilihat pada prioritas pembangunan daerah provinsi Gorontalo yang

mngedepankan pada indikator sebagai berikut:

**Gambar 7: Arak Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo**

No	Program Prioritas	Arah kebijakan
1	Pendidikan	Peningkatan pelayanan pendidikan dasar, menengah dan atas, serta memberikan subsidi pendidikan (pendidikan gratis)
2	Kesehatan	Pemberian jaminan pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin, peningkatan pelayanan pos pelayanan terpadu, pusat kesehatan masyarakat pembantu, dan Membangun sarana prasarana kesehatan
3	Infrastruktur	Pembangunan infrastruktur dasar, dukungan pelayanan transportasi terpadu, energi, penataan permukiman, air bersih dan sanitasi dan persampahan
4	Ekonomi Kerakyatan	Pengembangan sektor pertanian secara menyeluruh, kehutanan, Industri dan perdagangan, pariwisata dan budaya serta usaha mikro dan kecil untuk melembagakan kegiatan produktif dan meningkatkan pendapatan warga di tingkat Desa

Sumber Bappeda Provinsi Gorontalo Provinsi Gorontalo

Unsur yang diprioritaskan dalam pembangunan daerah yang berkaitan dengan kebijakan tersebut yakni: (1). Peningkatan sumber daya manusia yaitu pengembangan sektor pendidikan dan kesehatan serta menciptakan SDM yang berdaya saing; (2). Melakukan percepatan pembangunan infrastruktur daerah berupa penyediaan infrastruktur dasar dan strategis; (3). Peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan dengan dimensi prioritasnya adalah (a). Mendorong pertumbuhan ekonomi yang dapat mengurangi ketimpangan pendapatan; (b) Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi pengangguran; (c). Peningkatan kesejahteraan sosial lainnya. Untuk lebih jelas uraian dari unsur prioritas tersebut dapat dilihat pada berbagai gambar berikut ini:

Untuk prioritas pertama yang berhubungan dengan tema terus mendorong peningkatan sumberdaya manusia dan memacu pembangunan infrastruktur daerah untuk peningkatan ekonomi kerakyatan masyarakat yang berkeadilan, maka isu strategis dan sasaran prioritas berupa:

Gambar 8: Isu Strategis Dan Sasaran Prioritas tahun 2017

Isu Strategis	Sasaran Prioritas
Meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkeadilan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan kerjasama investasi</li> <li>2. Peningkatan realisasi investasi baik PMDN, PMA dan Swasta Murni</li> <li>3. Meningkatkan pembiayaan pembangunan daerah</li> <li>4. Mengembangkan Pariwisata Daerah</li> <li>5. Mengembangkan IKM, UMKM dan Koperasi</li> <li>6. Menurunkan angka pengangguran terbuka Peningkatan Keterampilan dan Produktivitas Tenaga Kerja</li> </ol>
Pengembangan infrastruktur untuk percepatan pembangunan daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur darat, laut dan udara</li> <li>2. Meningkatkan Pengembangan Kawasan Strategis</li> <li>3. Percepatan Pembangunan Daerah Berbasis Desa</li> <li>4. Pembangunan Infrastruktur Desa</li> </ol>
Penanggulangan kemiskinan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat miskin</li> <li>2. Mendorong peningkatan ekonomi masyarakat miskin melalui pola bantuan sosial dan ekonomi</li> </ol>

Sumber Bappeda Provinsi Gorontalo Provinsi Gorontalo

Untuk prioritas kedua, dengan tema peningkatan sumberdaya manusia dan kesejahteraan masyarakat, dengan isu strategis dan sasaran prioritas berupa:

**Gambar 9: Isu Strategis Dan Sasaran Prioritas tahun 2017**

Isu Strategis	Sasaran Prioritas
Isu Peningkatan Kualitas Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan pemerataan dan mutu serta pemerataan akses penyelenggaraan PAUD</li> <li>2. Meningkatkan kapasitas dan aksesibilitas infrastruktur dalam pelayanan publik</li> <li>3. Pendidikan Gratis</li> <li>4. Meningkatkan pemerataan, mutu relevansi dan daya saing serta perluasan akses penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah</li> <li>5. Mendorong Peningkatan Pendidikan Luar Sekolah (Pendidikan informal)</li> <li>6. Meningkatkan standar mutu kurikulum pendidikan yang</li> </ol>

	<p>terkini, berbudaya, agamis dan anti narkoba dalam rangka membentuk SDM berkarakter unggul</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>7. Peningkatan Sarana Prasarana Pendidikan</li> <li>8. Meningkatkan Kuantitas dan Kualitas tenaga pendidik bersertifikasi</li> <li>9. Peningkatan Status Sekolah (SNP)</li> <li>10. Terjaminnya kepastian memperoleh layanan pendidikan dasar dan berkesetaraan disemua Kabupaten/kota</li> </ol>
Isu Peningkatan derajat kesehatan masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan pelayanan kesehatan yang merata, terjangkau, bermutu dan berkeadilan, serta berbasis bukti, dengan mengutamakan pada upaya promotif dan preventif;</li> <li>2. Meningkatkan ketersediaan, pemerataan dan keterjangkauan obat dan alat kesehatan serta menjamin keamanan/khasiat, kemanfaatan dan mutu sediaan farmasi, alkes dan makanan;</li> <li>3. Meningkatkan pembiayaan pembangunan kesehatan, terutama untuk mewujudkan Jaminan Sosial Kesehatan Nasional;</li> <li>4. Meningkatkan pemberdayaan masyarakat, swasta dan masyarakat madani dalam pembangunan kesehatan;</li> <li>5. Meningkatkan pengembangan dan pemberdayaan SDM Kesehatan yang merata dan bermutu;</li> <li>6. Meningkatkan manajemen kesehatan yang akuntabel, transparan, berdaya guna dan berhasil guna</li> </ol>
Peningkatan Produksi dan Produktifitas Pertanian secara menyeluruh	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Meningkatkan produksi dan produktifitas pertanian, perikanan, peternakan dan kehutanan</li> <li>2. Pengembangan kawasan pertanian yang terintegrasi</li> </ol>
Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Bencana Alam	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peningkatan pengelolaan lingkungan hidup</li> <li>2. Rehabilitasi dan reboisasi hutan, kawasan dan lahan kritis</li> <li>3. Perbaikan Sistem Drainase</li> <li>4. Peningkatan Kapasitas kelembagaan bencana didaerah sampai dengan tingkat Kabupaten/kota</li> <li>5. Peningkatan kapasitas penanganan kedaruratan Satuan Reaksi Cepat Penanggulangan Bencana (SRC-PB) yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan yang</li> </ol>

	memadai 6. Pembangunan data dan informasi spasial untuk peta rawan bencana
Peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat khususnya (PMKS)	1. Meningkatkan pelayanan sosial khususnya bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) secara adil dan merata 2. Mendorong peningkatan dan pengembangan peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial
Pengembangan Budaya Daerah	1. Peningkatan dan Pelestarian nilai-nilai budaya daerah
Meningkatkan peran perempuan dan kualitas hidup anak	1. Meningkatkan kapasitas kelembagaan dan memberdayakan SDM Perempuan 2. Menurunkan Tindak Kekerasan terhadap perempuan dan anak

Sumber Bappeda Provinsi Gorontalo Provinsi Gorontalo

Sementara itu isu strategis yang berhubungan langsung dengan pengentasan kemiskinan antara lain:

A Peningkatan Ekonomi Daerah Yang Berkeadilan,

1. Program Peningkatan Iklim Investasi dan Realisasi Investasi
2. Program Peningkatan dan Pengembangan Ekspor
3. Program Peningkatan Efisiensi Perdagangan Dalam Negeri
4. Program Pengembangan KUKM
5. Program Pengembangan Industri Kecil Menengah
6. Program Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja
7. Program Pengembangan Hubungan Industrial dan
8. Peningkatan Jaminan Sosial Tenaga Kerja
9. Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga Ketenagakerjaan
10. Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja
11. Program Pelatihan Berbasis Kompetensi Tenaga Kerja, Latihan Transmigrasi dan Pengembangan Produktifitas Daerah

B. Pengembangan infrastruktur untuk percepatan pembangunan daerah

1. Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya

2. Program Pembangunan Jalan dan jembatan
  3. Program Rehabilitasi/ pemeliharaan Jalan dan jembatan
  4. Program Pengembangan Wilayah Strategis dan cepat tumbuh
  5. Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Minum dan Air Limbah
  6. Program peningkatan pelayanan angkutan
  7. Program Pengendalian dan Pengamanan Lalu Lintas
  8. Program pembangunan sarana dan prasarana perhubungan
  9. Program Peningkatan Keberdayaan masyarakat
  10. Program Pembangunan Desa Tertinggal
  11. Program Pengendalian Pemanfaatan Ruang
  12. Program Pembebasan Tanah
- C. Peningkatan Akses, Mutu & Sarana Prasarana Pendidikan, Peningkatan Akses, Layanan Dan Sarana Prasarana Kesehatan,
1. Program Peningkatan Keselamatan Ibu Melahirkan dan Anak
  2. Program Peningkatan Pelayanan Kesehatan Anak Balita
  3. Program Perbaikan Gizi Masyarakat
  4. Program Peningkatan Upaya Kesehatan Masyarakat
  5. Program Obat dan Perbekalan Kesehatan
  6. Program Pengawasan Obat dan Makanan
  7. Program Pengembangan Lingkungan Sehat
  8. Program Pencegahan & Penanggulangan Penyakit Menular dan tidak menular
  9. Program Pembinaan Upaya Kesehatan
  11. Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat
  12. Pemberian Jaminan Pelayanan Kesehatan Gratis (JAMKESTA)
  13. Program Standarisasi Pelayanan Kesehatan
  14. Program Penunjang Laboratorium Kesehatan Provinsi
  15. Program Pemeliharaan Sarana dan prasarana Rumah sakit
  16. Program Pengadaan Sarana dan prasarana Rumah sakit
  17. Program Kemitraan dan Peningkatan Pelayanan Masyarakat
- D. Peningkatan Produksi Dan Produktifitas Pertanian Secara Menyeluruh Dan Pengembangan Kawasan Pertanian Yang Terintegrasi Serta Penguatan Kedaulatan Pangan:
1. Program Kemitraan dan Peningkatan Pelayanan Masyarakat
  2. Program Peningkatan Nilai Tambah Hasil Pertanian
  3. Program Penyediaan dan Pengembangan Prasarana dan Sarana Pertanian
- E. Pengelolaan Lingkungan Hidup Dan Bencana Alam, Peningkatan Kesejahteraan Sosial Masyarakat Khususnya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS),

1. Program Perlindungan dan Jaminan Kesejahteraan Sosial
  2. Program Pemberdayaan Sosial
  3. Program Rehabilitasi Sosial
  4. Program Pembinaan Kelembagaan dan Kemitraan
- F. Peningkatan Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak,
1. Program Perlindungan Perempuan, Kesejahteraan dan Perlindungan Anak
  2. Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan & Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender
- G. Pengembangan UMKM Dan Koperasi
1. Program Pengembangan KUKM
  2. Program Pengembangan Industri Kecil Menengah
  3. Program Perlindungan Konsumen dan Pengamanan Perdagangan
- F. Penanggulangan Kemiskinan.
1. Program Peningkatan Keberdayaan masyarakat
  2. Program Pembangunan Desa Tertinggal
  3. Program Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Desa/ Kel
  4. Program Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan
  5. Program Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
  6. Program Penciptaan Wira Usaha Baru (WUB)
  7. Program pembangunan dan pengembangan masyarakat dan kawasan transmigrasi
  8. Program Pelayanan Kesehatan Penduduk Miskin

Di samping berbagai program-program tentang prioritas strategis dan sasaran prioritas yang dikemukakan di atas, hal yang paling menarik lainnya terutama yang berkaitan dengan penanganan kemiskinan adalah strategi percepatan pembangunan yang sangat peduli terhadap kebutuhan kelompok masyarakat miskin yang berhubungan kebutuhan sandang. Penyediaan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi Gorontalo melalui kebijakan propolis bagi masyarakat miskin yaitu pemenuhan kebutuhan mahyani oleh penduduk miskin kurang lebih 1.000 unit/Tahun. Dengan mendasari pada berbagai program yang sudah dilakukan untuk menangani masalah kemiskinan, maka apa yang dikatakan oleh Masoed yang menyatakan bahwa terdapat kemiskinan alamiah dan kemiskinan buatan menjadi perhatian dan perlu disimak untuk menangani masalah masyarakat miskin. Karena apa yang dikemukakan tersebut sebagai sebuah pertanyaan bahwa apakah kemiskinan di provinsi Gorontalo sebagai kemiskinan alamiah atau kemiskinan buatan?

Pertanyaan ini tentu masih perlu dikaji mengingat pemerintah provinsi Gorontalo dengan giatnya melaksanakan pembangunan pada segala bidang dengan berbagai kebijakan dan program yang diimplementasikan dan tentu dengan berbagai

keberhasilan pembangunan yang ditandai oleh salah satunya pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai sebagai mana dikemukakan di atas. Premis pertama bisa jadi disebabkan oleh kebijakan yang belum sepenuhnya bagi kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Kondisi ini ditandai oleh dampak pembangunan belum seluruhnya bisa dinikmati oleh seluruh masyarakat dan masih memunculkan kondisi sosial yang masih mengalami ketimpangan. Pada hal kita tahu bahwa kemiskinan ditimbulkan oleh tiadanya sumberdaya alam, dan tentunya pandangan ini kurang tepat bila kita menganalisis keadaan masyarakat miskin di provinsi Gorontalo yang diakibatkan oleh faktor keterbatasan kekayaan alam daerah, dan kondisi justru sebaliknya dimana daerah kaya akan sumberdaya yang melimpah dari banyak sektor yang meendatang modal pembangunan.

Namun demikian apakah pembangunan yang dilaksanakan selama ini kurang dinikmati oleh masyarakat banyak dan seberapa besar dikuasai oleh kelompok masyarakat kaya yang memiliki modal dan mempunyai kepentingan terhadap hasil pembangunan. Atau pula eksplorasi terhadap sumberdaya alam kurang memperhatikan kelompok masyarakat pada level bawah dimana arena kepentingan ekonomi politik hanya diperuntukan bagi kelompok pemilik modal atau kapital baik di daerah Gorontalo atau kelompok pemodal dari luar Gorontalo yang mereka sendiri menikmati hasil eksplorasi ekonomi tersebut. Premis kedua kondisi masyarakat Gorontalo yang hidup pada garis kemiskinan disebabkan oleh kemiskinan buatan akibat dari masyarakat Gorontalo tidak bisa menikmati atau mengikuti globalisasi dalam arus modernisasi. Parameter ini dapat diibaratkan bahwa bagaimanapun kekayaan sumberdaya alam Gorontalo melimpah ruah, akan tetapi ada sebagai besar masyarakatnya tidak dapat menguasai sektor ekonomi tersebut dan mereka hidup dalam kehidupan di bawah standar minimum, maka dipastikan mereka tetap menjadi kelompok masyarakat miskin. Ada banyak faktor yang ditemukan di lapangan yang menyebabkan kondisi ini muncul antara lain karena faktor kemalasan dan hidup hedonistik dalam diri masyarakat Gorontalo. Gambaran kondisi masyarakat yang demikian dikatakan oleh seorang informan bahwa:

Sudah muncul dalam masyarakat Gorontalo terutama kalangan muda hidup dengan bergaya seperti masyarakat modern dengan kehidupan yang serba cepat, tidak mau susah-susah dan selalu tampil dengan hp yang mahal, pada mereka kalau kita telusuri sebagai besar mereka itu belum mereka punya pekerjaan yang tetap dan masih tergantung pada orang tua. Dan pula yang dapat uang langsung hidup berfoya-foya dan sebagainya. Kondisi masyarakat seperti dikhawatirkan akan menciptakan budaya malas, tidak berhemat dan hedonistik yang penting senang. (wawancara 15 Agustus 2017).

Masalah yang menjadi pertanyaan utama dengan kondisi masih banyaknya kelompok masyarakat miskin dapat pula dari parameter ketidakmerataan dalam menikmati hasil pembangunan. Ketidakmerataan dapat dilihat dari semua isi kehidupan masyarakat mulai aspek pendapatan, pekerjaan maupun kesempatan berusaha. Berdasarkan penelusuran di lapangan misalnya dari pendapatan masyarakat Gorontalo sebagian besar yang tinggal di pedesaan bahkan di daerah perkotaan sangat rentan dengan penghasilan yang rendah sebagai buruh kasar, pedagang kecil dan para petani dengan penghasilan yang sangat rendah. Belum termasuk para penganggur atau orang yang tidak memiliki pekerjaan. Profil mereka sangat jelas bahwa dalam kelompok ini sangat sulit memenuhi kebutuhan hidup rumah tangga mereka secara layak, sebab penghasilan mereka sangat minim dan hanya untuk kebutuhan sehari, sehingga ketimpangan ini sangat jelas kontra produktif harapan semua orang untuk hidup sejahtera dan makmur. Potret dan profil dari kondisi strata sosial masyarakat seperti ini sangat jelas dapat diukur tingkat kedalaman dari kemiskinan dalam masyarakat Gorontalo bahwa harus ada dorongan untuk menyelesaikan masalah ini.

Pada hal secara alamiah pemerintah provinsi sebagaimana amanat Undang-Undang No. 13 tahun 2011 telah melakukan penanganan fakir miskin dimana negara termasuk di dalamnya daerah yakni provinsi Gorontalo mempunyai kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan fakir miskin dan keluarganya. Dalam melaksanakan amanat normatif ini salah satu cara adalah pemerintah daerah mempercepat laju pembangunan dan mengeluarkan berbagai kebijakan maupun program untuk membantu kelompok masyarakat seperti di jelaskan di atas. Sehingga amanat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat 1 tentang fakir miskin dan anak terlantar dipelihara negara maupun undang-undang No 13 tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin yang diperkuat dengan undang-undang otonomi daerah maupun pemerintah daerah sesungguhnya telah hadir dalam implementasi kebijakan pemerintah daerah.

Amanat secara normatif sangat mendorong pemerintah dengan segera untuk menangani masalah ini dan sekaligus mereka memiliki kepentingan dan kewajiban untuk memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Implementasi kebijakan maupun program pemerintah daerah dapat dilihat misalnya institusi daerah ini sudah membuka kesempatan bagi mereka untuk berusaha dan bekerja untuk mendapatkan pendapatan yang layak, dengan dukungan program lainnya seperti memberikan pendidikan gratis, program ekonomi kerakyatan, jaminan kesehatan, berbagai fasilitas lain dibangun seperti jalan dan sebagainya. Akan tetapi yang menjadi pertanyaan adalah apakah program pemerintah tersebut diselenggarakan dengan memberi ruang yang sama dalam meraih kesempatan bagi semua strata masyarakat termasuk kelompok miskin. Pertanyaan ini tersebut dapat

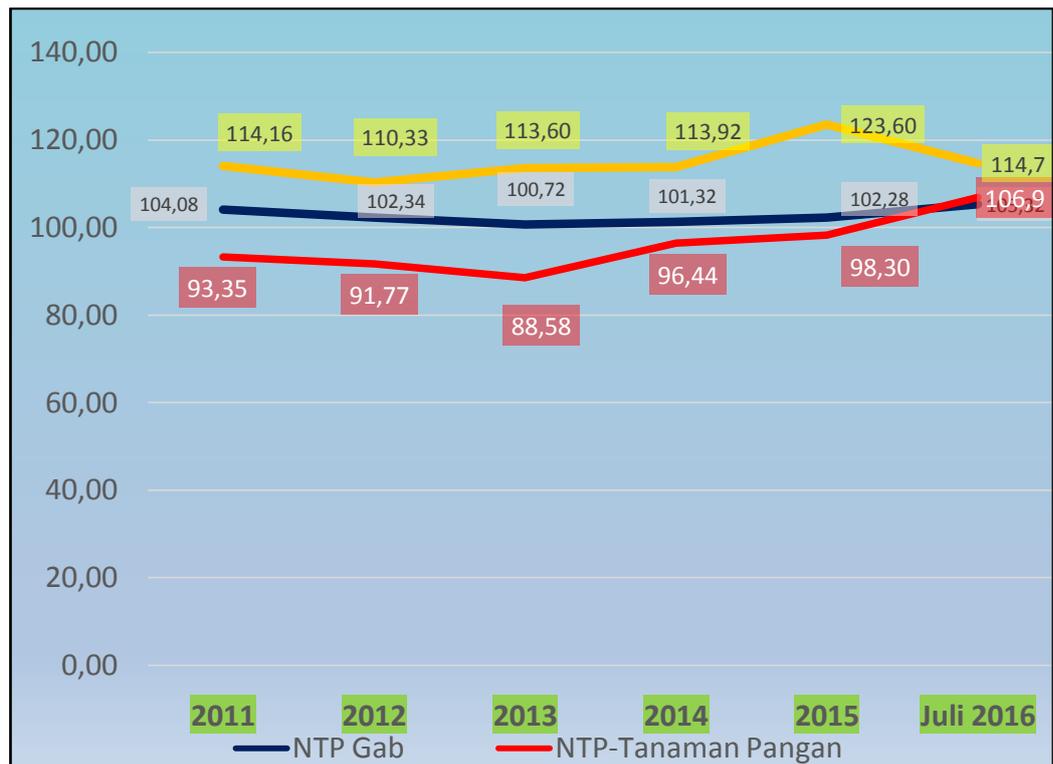
dikaitkan dengan kondisi faktual yang ada bahwa kebijakan pembangunan yang diimplementasikan dimasyarakat cenderung belum sepenuhnya dinikmati secara merata bagi masyarakat kelompok bawah misalnya bagi pedagang kecil terutama mereka yang menjajakan barang dagangannya dipinggir jalan dalam bentuk warung-warung kecil sepanjang jalan dan demikian pula para petani desa dengan lahan tidak lebih sengah hektar seringkali diabaikan dengan kebijakan perbankan.

Prolog kepincangan kebijakan pembangunan yakni antara program dan implementasi yang sesungguhnya di lapangan masih jauh dari harapan yang diinginkan atau diimpikan bagi semua masyarakat termasuk kelompok miskin. Ketidakberdayaan masyarakat miskin dalam meraih dampak dan hasil positif dari pembangunan tidak terlepas pula dari ketidakmerataan hasil pembangunan yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi daerah dengan mengabaikan pemerataan yang sepatutnya dinikmati oleh masyarakat miskin. Dengan demikian model pembangunan daerah seperti ini akan menciptakan kesenjangan atau ketimpangan. Apalagi pembangunan daerah di provinsi Gorontalo baru dilaksanakan secara besar-besaran pasca pemekaran daerah dari provinsi Sulawesi Utara yang sebagian besar berasal dari sektor pertanian, perkebunan, kehutanan dan perburuan yang kurang lebih mereka bekerja penuh sekitar 28,32 persen dan pada umumnya mereka bekerja dengan tingkat pendidikan tidak lulus sekolah dasar sebanyak 25,02 persen, lulus sekolah dasar 27,69 persen dan sekolah menengah atas sebesar 14,66 persen seperti digambarkan data di atas. Profil seperti ini dari sebagian besar dari mereka dilihat dari tingkat pendapatan dan kualitas kerja belum memungkinkan mereka untuk meraih pendapat yang maksimal untuk memenuhi kebutuhan dasar. Bidang pekerjaan yang masih mayoritas dilakukan oleh masyarakat Gorontalo berdasarkan data pada tahun 2015 kurang lebih 48,65% penduduk yang berkerja tidak penuh pada lahan pertanian dan hanya 28,32% berkerja penuh (data, Executive summary, 2016 provinsi Gorontalo).

Karenanya sektor tergolong masih unggul dan menyerap tenaga kerja banyak dibandingkan industri, perdagangan dan sebagainya. Menurut Thamrin (1995) bahwa sektor primer, seperti pertanian, kehutanan atau perkebunan dalam banyak kasus masih dipandang sebagai sektor yang bersifat *rural-traditional*, baik dalam investasi, teknologi maupun manajemen. Sementara produk yang dihasilkan dari sektor ini mempunyai nilai tukar yang rendah dibandingkan dengan produk dari sektor industri yang berorientasi *uban-modern*. Sebagai contoh bagaimana nilai tukar sangat menentukan tingkat kesejahteraan umpamanya pada tingkat petani Gorontalo dapat dilihat hasil riset Sastro Wantu dan Usman Moonti serta Asmun W (2017) tentang depolitisasi birokrasi dan kebijakan agropolitan jagung dalam meningkatkan ekonomi petani menemukan bahwa dengan mengukur Nilai Tukar Petani dan tingkat kesejahteraan dapat dikatakan bahwa bilamana sumberdaya petani

diikuti oleh ketersediaan lahan pertanian yang luas, maka secara otomatis produktivitas nilai dari pembangunan pertanian dalam hal agropolitan jagung bisa membentuk tingkat pendapatan petani sehingga Nilai Tukar Petani (NTP) cukup meningkat, dan pada akhirnya dapat menjadi penentu bagi pendapat perkapita masyarakat daerah terutama petani jagung, dimana akan ditunjukkan data berikut ini:

**Gambar 10: Nilai Tukar Petani (NTP) Prov. Gorontalo  
Tahun 2011-2015**



sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian

Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

Sebagai contoh tentang nilai tukar bagi petani sesungguhnya memberikan signal bahwa disinilah terjadinya polarisasi pertumbuhan ekonomi secara sektoral dan intervensi kapital dalam sektor manufaktur dan gejala komoditisasi berbagai *output* masyarakat, makin mempertajam diferensiasi. Selanjutnya sehubungan dengan hal itu menurut Thamrin bahwa persoalannya semakin kompleks manakala di sektor primer justru terdapat sejumlah besar rumah tangga, terutama di pedesaan yang bergantung hidup di dalamnya. Sementara sektor sekunder (pengolahan) dan tersier (distribusi) yang relatif mampu menciptakan surplus lebih tinggi dibandingkan sektor primer, sangat kecil dalam penyerapan tenaga kerja maupun *share*-nya ke dalam ekonomi rumah tangga (Thamrin, 1995).

Dengan melihat nilai ketimpangan di atas, sesungguhnya masih banyak lagi ketimpangan dari pembangunan lainnya yang memicu tingkat kemiskinan di

provinsi Gorontalo dan untuk menganalisisnya alangkah baiknya dikutip parameter yang digunakan oleh Thamrin (1995) untuk menganalisis kasus provinsi Gorontalo antara lain sebagai berikut:

Pertama, ketimpangan pertumbuhan regional, ketimpangan ini dalam dua dimensi yaitu kesenjangan antara Jawa dan luar Jawa; Kedua ketimpangan desa dan kota. Dalam pendekatan ini paling tepat melihat pembangunan dalam hal ini pertumbuhan ekonomi antara daerah-daerah di provinsi Gorontalo yang tingkat pembangunannya masih belum merata, meskipun berbagai program pemerintah daerah tentang ekonomi kerakyatan, pendidikan, kesehatan dan pembangunan infrastruktur telah dilaksanakan tetapi efek domino dari pembangunan belum terasa apalagi di daerah-daerah pedesaan yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi Gorontalo. Salah satu indikator untuk melihat pengaruh ketimpangan pertumbuhan regional atau daerah pada setiap kabupaten dan kota dapat diikuti data tahun 2014-2015 tentang pertumbuhan IPM untuk mengukur keberhasilan dalam membangun kualitas hidup masyarakat Gorontalo sebagai berikut:

**Gambar 11: Tren Pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 2010-2015 di Provinsi Gorontalo**



Sumber : Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011- 2015

Selanjutnya Indeks Pembangunan Manusia dapat dilihat pula berdasarkan pada kabupaten dan kota yaitu: kabupaten Pohuwato sebesar 1,23 persen, kabupaten Bone

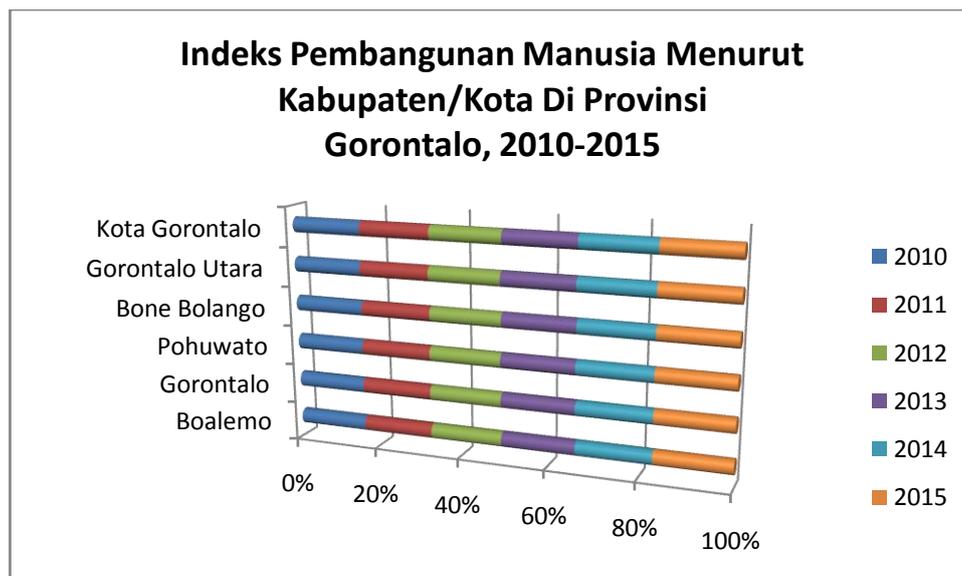
Bolang 1,20 persen, kabupaten Gorontalo 1,17 persen, kabupaten Boalemo 1,09 persen, kabupaten Gorontalo Utara 1,01 persen dan kota Gorontalo 0,87 persen. Sedangkan dari enam kabupaten/kota ini ternyata status IPM menunjukkan perolehan sebagai berikut: kabupaten Pohuwato 62,50, kabupaten Bone Bolango 66,83, kabupaten Gorontalo 63,63, kabupaten Boalemo 62,86, kabupaten Gorontalo Utara 62,55 dan kota Gorontalo 63,63. Berdasarkan angka ini, maka kota Gorontalo status IPM memiliki kategori tinggi sedangkan semua kabupaten memiliki IPM sedang (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011- 2015).

Sebagai catatan lengkap dapat dilihat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) per kabupaten dapat dilihat studi Sastto Wantu, Usman Moonti dan Asmun, 2017 dan Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016 pada tabel berikut ini:

**Tabel 22:Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo, 2010-2015**

Kabupaten/Kota	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Boalemo	59,92	60,52	61,11	61,71	62,18	62,86
Gorontalo	60,00	61,04	61,87	62,22	62,90	63,63
Pohuwato	59,11	59,85	60,48	61,38	61,74	62,5
Bone Bolango	64,00	64,44	65,13	65,82	66,03	66,83
Gorontalo Utara	59,26	59,95	60,71	61,60	61,92	62,55
Kota Gorontalo	73,07	73,56	74,06	74,43	74,97	75,62
Provinsi Gorontalo	62,65	63,48	64,16	64,70	65,17	65,86

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016



Efek lain dari keimpangan pertumbuhan regional adalah ketimpangan antara kota dan desa, dimana menurut data Badan Pusat Statistik persentase penduduk miskin pedesaan sebesar 23,21 persen sedangkan perkotaan sebesar 6,24 persen. Dari data tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk miskin berada dipedesaan lihat Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Bappeda Provinsi Gorontalo, 2016). Potret data kemiskinan yang ada di pedesaan memberikan ilustrasi bahwa pemerintah provinsi Gorontalo di samping meningkatkan pertumbuhan ekonomi, namun pula harus dibarengi oleh upaya peningkatan pemerataan pembangunan pada segala bidang terutama di daerah pedesaan. Jikalau tidak melakukan reformasi kebijakan pembangunan yang berdampak pada penanganan masalah kemiskinan, maka angka orang miskin di desa masih tetap bahkan bertambah banyak sehingga akan terkesan bahwa desa identik dengan kemiskinan, walaupun diperkotaan ada kelompok masyarakat miskin, namun jumlah berdasarkan angka di atas tidak sebesar di desa.

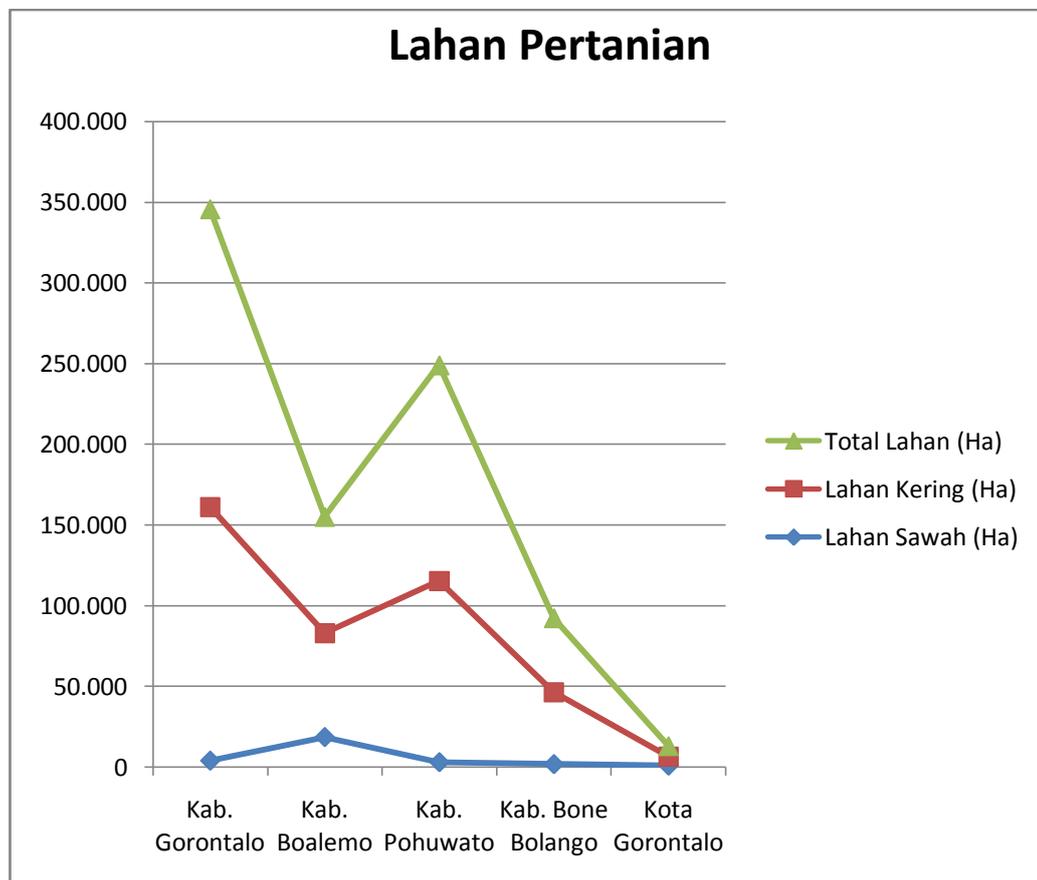
Kedua, ketimpangan dalam penguasaan lahan, dalam hal ini menurut Thamrin (1995) bahwa penguasaan aset produksi sebagai prasyarat utama untuk dapat mengembangkan berbagai bentuk *output* bagi masyarakat luas dan merupakan alat yang paling kuat untuk membangkitkan permintaan, sehingga dinamika ekonomi terjadi. Akan tetapi dalam kenyataannya penyebaran pemilikan atau penguasaan tanah di Indonesia terutama di Jawa tidak merata. Sebagai pembanding untuk melihat ilustrasi tentang penguasaan lahan dapat di lihat hasil studi White (1989) yang menggambarkan sensus pertanian 1963, 1973, 1983, 1993 menunjukkan luas tanah rata-rata yang dikelola oleh rumah tangga petani di Jawa telah berkurang dari 0,68 Ha (1963) menjadi 0,64 Ha (1973), 0,58 Ha (1983) dan 0,47 Ha (1993). Kecilnya skala usaha tani di Jawa tidak berarti bahwa akses petani terhadap tanah itu merata.

Indikasi tentang ketimpangan penguasaan tanah seperti hasil studi White di atas memiliki kemiripan dengan penguasaan lahan di wilayah provinsi Gorontalo meskipun gambaran secara terperinci tidak ada data tentang itu dan masih perlu dilakukan kajian secara khusus. Namun untuk mendekati gambaran tentang ketimpangan penguasaan lahan sangat berkaitan dengan data yang berhubungan dengan luas lahan di provinsi Gorontalo. Untuk lebih jelas mengenai hal ini alangkah baiknya melihat kembali hasil studi Sastro Wantu dan Usman Moonti (2015) yang menguti tulisan Fadel Muhammad (2007) bahwa luas wilayah Provinsi Gorontalo 1.221.544 Ha terdapat potensi lahan 443.140,28 Ha yang terdiri dari lahan kering 383.769 Ha dan sawah 28.260 Ha dengan rincian Kabupaten/Kota sebagai berikut:

**Tabel 23:Lahan Pertanian**

NO.	Kabupaten/Kota	Lahan Sawah (Ha)	Lahan Kering (Ha)	Total Lahan (Ha)
1	Kab. Gorontalo	3.981	157.113,62	184.667,85
2	Kab. Boalemo	18.458	64.426,38	72.174,38
3	Kab. Pohuwato	3.035	112.159,00	133.819,00
4	Kab. Bone Bolango	1.846	44.496,06	45.951,05
5	Kota Gorontalo	940	5.574,00	6.528,00
<b>Jumlah</b>		<b>28.260</b>	<b>383.769,06</b>	<b>443.140,28</b>

Sumber: dikutip dari tulisan Fadel Muhammad tahun 2007

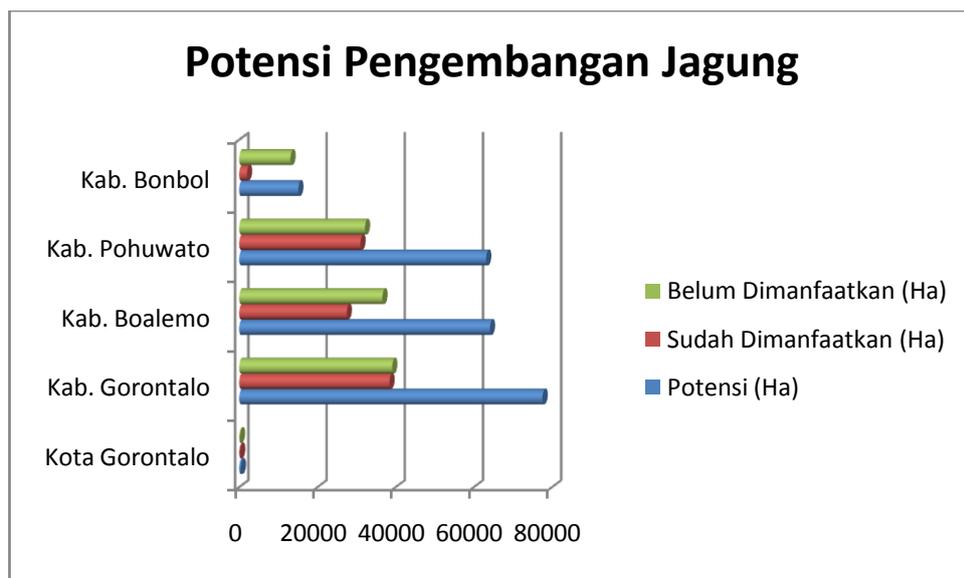


Sementara itu Lahan di Gorontalo yang potensial untuk Pengembangan Jagung 220.406 Ha dengan rincian Kab./Kota sebagai berikut :

**Tabel 24: Potensi Pengembangan Jagung**

No.	Kabupaten / Kota	Potensi (Ha)	Sudah Dimanfaatkan (Ha)	Belum Dimanfaatkan (Ha)
1.	Kota Gorontalo	425	232	193
2.	Kab. Gorontalo	77.577	38.444	39.133
3.	Kab. Boalemo	64.127	27.500	36.627
4.	Kab. Pohuwato	63.155	31.000	32.155
5.	Kab. Bonbol	15.122	2.000	13.122
	<b>Jumlah</b>	<b>220.406</b>	<b>99.176</b>	<b>121.230</b>

Sumber: dikutip dari tulisan Fadel Muhammad tahun 2007



Kebijakan pemanfaatan lahan yang sebagian besar masih terhampar luas sebagaimana pada gambaran data tersebut, sepatutnya mendapat perhatian dari setiap pemerintah daerah pada kabupaten yang ada di Gorontalo, mengingat bahwa setiap usaha untuk meningkatkan taraf kesejahteraan petani yang ada di desa. Kepedulian pemerintah daerah hanya dapat diimplementasikan bila terdapat kemudahan dari pemerintah sendiri untuk menjangkau lahan yang produktif yang dapat menyediakan lapangan kerja yang secara otomatis bisa menurunkan jumlah penduduk miskin. Akses untuk mencapai lahan pertanian bagi petani antara lain adalah faktor transportasi yang dibangun oleh setiap pemerintah daerah untuk jalan menuju wilayah yang masih banyak belum dimanfaatkan tersebut.

Lahan yang belum dimanfaatkan tersebut sebenarnya sebagai sumber produksi pertanian misalnya jagung untuk menyediakan sumber pangan di daerah, sehingga dapat dikatakan bahwa dengan terbukanya akses menuju wilayah hamaparan pertanian tersebut dapat menambah ekspansi produksi yang melimpah dan secara langsung menambah pendapatan rumah tangga petani.

Walaupun lahan di Gorontalo cukup luas, namun berdasarkan pengamatan di lapangan bahwa di Gorontalo masih banyak para petani yang hanya memiliki lahan di bawah 1 ha dan walaupun mereka mengelola lahan di atas 1 ha sebagian besar adalah mereka hanya sebagai penggarap atau memanfaatkan tanah milik orang kaya yang dipinjam untuk digarap. Sehingga dapat dikatakan terjadi ketimpangan pemilikan lahan oleh petani yang dapat menyebabkan mereka mengalami kesulitan untuk meningkatkan kesejahteraannya, bila hanya menggantungkan pada sumberdaya lahan yang dimilikinya yang sangat terbatas yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya dengan baik dan mereka terjat dalam bingkai kemiskinan di desa. Akan tetapi yang perlu diwaspadai mengapa petani hanya rata-rata memiliki lahan 0,5 Ha sampai dengan 1 Ha misalnya disektor untuk tanaman jagung? Hal ini menunjukkan bahwa lahan pertanian umpamanya pada lahan jagung yang dimiliki oleh petani sangat minim dan tidak bisa secara penuh mensejahterakan rumah tangga mereka, dan perlu diketahui banyak di antara petani tinggal di rumah-rumah gubuk. Berdasarkan temuan di lapangan bahwa lahan yang belum digunakan adalah lahan milik orang lain bahkan mereka bekerja di lahan-lahan yang sedikit luas areal pertaniannya ternyata banyak di antara mereka sebagai pekerja atau buruh tani. Hal ini dikatakan oleh beberapa para pekerja petani yang mau disebutkan namanya yang antara lain Jodi Taliku, Kapulu, Ina, Asti mengungkap bahwa:

Semua yang bekerja di kebun ini adalah digaji jadi kami hanya menerima upah kerja ya pemiliknya bukan kami tapi orang lain. Dengan penghasilan sebagai pekerja (buruh tani) itu untuk dipakai kebutuhan sehari-hari, namun pekerjaan ini tidak selalu hanya tergantung pada musim panen, setelah itu mencari pekerjaan lain. (wawancara 12 Agustus 2017).

Potret masyarakat miskin ini di lahan pertanian sangat terlihat secara faktual misalnya sepanjang jalan trans Sulawesi antara Kabupaten Gorontalo hingga kabupaten Pohuwato dan juga jalan trans Sulawesi menuju Sulawesi Utara yakni kabupaten Gorontalo Utara. Demikian pula rumah-rumah gubuk di pinggir pantai kita temui dari jalan keluar kota Gorontalo hingga jalan menuju Bolaang Mongondow Selatan yang melewati kabupatern Bone Bolango yang sebagian besar mereka berprofesi sebagai nelayan dan juga petani. Salah seorang di wawancarai yang kebetulan berjualan pisang goreng dan tinggal di rumah gubuk mengungkap bahwa:

Kami sering kali sebagai nelayan, bila tidak bisa melaut ya kami juga berjualan pisang goreng (kue yang terbuat dari pisang) dan banyak orang yang singgah sekaligus berfoto di pinggir pantai dan membeli kue tersebut. Disinilah kami mendapat uang untuk belanja sehari-hari (wawancara 24 Juli 2017).

### **5.1. 3. Implementasi Kebijakan Dan Kemiskinan Di Provinsi Gorontalo**

Selama ini dalam melaksanakan pembangunan daerah keyakinan yang selalu dipegang oleh aktor yang memegang kunci serbagai *decision maker* di tingkat lokal bahwa pembangunan harus bermuara pada pembangunan jati diri masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas hidup. Pemerintah serbagai tokoh sentral dalam pembangunan yang secara khusus mengatasi kemiskinan, sangt tidak salah mengutip apa yangdikatakan oleh Merilee Grindle dan John Thomas (1991) bahwa *“decision makers in development countries assume central roles in initiating and pursue public policy. They are frequently the most important actors in placing issues on an agenda for government action and superintending implementations”*. (“para pengambil keputusan di negara-negara berkembang mengambil peran sentral dalam memprakarsai dan meneruskan kebijakan publiknya. Mereka seringkali serbagai aktor yang paling penting dalam menempatkan isu-isu terhadap agenda kepada kegiatan pemerintah dan mengawasi pelaksanaannya”). Peran pemerintah dianggap serbagai barometer terhadap pengembangan karakter maupun martabat serbagai manusia yang sepatutnya mendapatkan keadilan dan pemerataan dalam menikmati hasil pembangunan. Tak kunjungnya buah hasil pembangunan yang merata dan berkeadilan yang bisa dinikmati oleh masyarakat terutama kaum miskin meunculkan dua analisis yang mungkin bisa menjawab pernyataan tersebut dan untuk itu secara empiris kita bisa meminjam hasil karya ilmuan serperti Masoed (1994) yang menyatakan bahwa kebijakan (*policy*) sangat berperan penting artinya bahwa pilhan kebijakan yang diambil oleh pemerintah sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan pembangunan. Untuk itu pembangunan dimasyarakat yang terbelakang bisa dipercepat melalui perbaikan mutu pembuatan kebijakan baik nasional maupun lokal. Kedua bahwa telah terjadi *“non market failure”* dalam proses pembangunan Indonesia. Pada akhir 1970-an para ahli ekonomi-pembangunan yakin bahwa banyak keropotan dalam proses pembangunan misalnya merebaknya angka kemiskinan dan meluasnya kesenjangan pendapatan terutama disebabkan oleh *market failure*. Sejak pertengahan 1980-an sermaksin banyak analisis yang justru melihat penyebab utamanya adalah kegagalan pemerintah (lembaga non pasar) untuk menyesuaikan mekanisme kerjanya terhadap dinamika pasar.

Oleh karena dari perjalanan panjang yang begitu melelahkan dalam pencarian resep maupun alternatif yang mampu menyembuhkan dan memulihkan masalah kemiskinan di tingkat nasional maupun daerah, maka pendekatan ekonomi

politik untuk mencari solusi baru dilakukan reformasi kebijakan oleh pemerintah daerah terhadap masalah sosial tersebut. Untuk itu salah satu perspektif lama yang telah lama menghinggapai para praktisi pemerintah daerah yakni aktor pengambil kebijakan pembangunan daerah dalam mencari solusi tersebut antara lain melalui penerapan salah satu idiologi pembangunan yang dipegang oleh pemerintah yakni secara global bagaimana kebijakan membangun potensi daerah yang tertinggal dengan penduduknya mengalami masalah sosial baik kemiskinan dan minimnya lapangan kerja. Problem sosial harus diperbaiki dari kondisi daerah yang mengalami keterbelakangan dan banyaknya penduduk miskin, disulap sedemikian rupa menjadi wilayah yang mampu berkembang dengan menurunkan angka kemiskinan, membuka lapangan kerja dan pada akhirnya menjadi daerah yang mampu memberikan kesejahteraan pada masyarakatnya.

Namun yang terjadi paradoks tentang pemecahan masalah yang berkaitan dengan kotak pandora mengenai kemiskinan penduduk tidak pernah selesai, sehingga semua kalangan ilmuan maupun praktisi tidak terkecuali para aktor daerah yang menangani masalah ini sepakat bahwa kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi oleh semua negara di dunia. Tanpa terkecuali Amerika Serikat sebagai negara kaya dan *super power* masih berurusan dengan kelompok yang hidup miskin para warganya, sebagaimana dikemukakan dalam studi Sharp, Register and Cerimes (1996) bahwa *poverty amidst plenty is a striking feature of the American scene our nation is the richest in the world, yet millions of people are poor, and millions more that do not live in poverty are poor relative to others. This not the American dream; it is the American paradox.* Kasus yang dihadapi oleh negara seperti Amerika ternyata secara faktual sangat terjadi disebagian besar di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, bahkan kondisi lebih parah bahkan dikatakan masalah kemiskinan di negeri tersebut adalah sebuah masalah klasik. Karena hampir semua negara di negara berkembang tersebut berupaya sekuat tenaga untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, akan tetapi yang terjadi kelompok yang kaya yang paling banyak menikmati kue dari pertumbuhan itu dan sebaliknya kelompok miskin tidak membawa manfaat dari kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah di negara-negara yang mengalami kemiskinan tersebut (lihat Kuncoro, 2004)

Khususnya bagi provinsi Gorontalo yang merupakan bagian provinsi di Indonesia dalam melaksanakan kebijakan pembangunan daerah yang salah satu tujuannya mensejahterakan warga masyarakat dan membebaskan dari masalah kemiskinan, Apa yang salah dengan kebijakan tersebut? Jawaban yang tentatif adalah pemerintah provinsi Gorontalo merenung kembali argumentasi yang dilontarkan oleh Sharp, Register and Cerimes serta Kuncoro yang menyimpulkan bahwa jangan sampai pertumbuhan ekonomi tidak dinikmati oleh masyarakat miskin, namun hanya dikuasai oleh segelintir orang, elit termasuk para pemodal yang menguasai ekonomi

daerah. Contoh banyak investor menanamkan uangnya disektor pertanian dan perkebunan seperti kelapa sawit, perkebunan tebu, tambang mas, tambak ikan dan sebagainya. Secara pasti yang menikmati keuntungan adalah para pemodal yang sebagainya besar tidak tinggal di Gorontalo dan hasil keuntungan di bawah keluar, sementara masyarakat hanya pekerja/buruh dan tidak jarang harus merelakan tanah dan perkebunan menjadi milik orang lain/pengusaha, yang sesungguhnya sebagai tempat untuk menggantungkan hidupnya. Kisah tragedis acapkali terjadi bila transfer lahan mengalami jalan buntu dalam negosiasi, maka bisa dipastikan perebutan lahan antara pengusaha dan pemilik lahan terjadi konflik baik laten maupun termanifest dan seringkali memakan korban banyak dan yang paling dirugikan adalah rakyat/petani. Bisa jadi apa yang dikatakan oleh para orang tua kita terbukti benar bahwa ayam mati di lumbung padi atau lagu group band legendaris Koes Plus hanya mimpi belaka bahwa negeri ini ibarat kolam susu, tongkat jadi tanaman.

Kisah yang dikhawatirkan oleh para ilmuan di atas menjadi pembelajaran bagi kita semua bahwa dalam melaksanakan pembangunan daerah sepatutnya mengingat kembali argumentasi Masoed (1994) yang membedah pendekatan pembangunan dalam tiga perspektif yaitu politik sebagai panglima, ekonomi sebagai panglima dan moral sebagai panglima. Apa pembelajar harus diambil dari teorisasi Masoed tersebut yakni terutama ekonomi sebagai panglima dimana dalam membangun daerah kita butuh peran pengusaha dan korporasi dalam proses pembangunan, namun pula pembangunan daerah harus mengedepankan moral sebagai panglima dalam arti bahwa cara efektif untuk membebasakan masyarakat miskin harus mendorong mereka untuk menemukan kekuatan sendiri dan pembuatan pembangunan mulai dari proses perumusan hingga implementasi kebijakan yang selama ini didominasi oleh pemerintah daerah sepatutnya harus mengikuti arus kemauan rakyat atau komutas lokal termasuk di dalamnya masyarakat miskin.

Dapat pula yang mungkin terjadi adalah substansi kebijakan itu sendiri di lingkunagn pemerintah daerah yang perlu direform yakni mulai dari perumusan hingga implementasinya hanya berjalan secara alamiah atau dengan sendirinya dimana kebijakan tersebut hanya diciptakan demi kepentingan sesaat (*vested interest*) dalam membelajakan *income* sebagai konsekwensi politik anggaran yang melimpah. Karena fakta dalam perjalanan negeri ini semua energi pemerintah daerah dalam menciptakan kebijakan publik mulai dari program, proyek, kegiatan hingga *action plan* dilakukan oleh birokrasi daerah dengan berbagai jenis implementasi kebijakan dihadirkan di tengah-tengah masyarakat miskin, namun belum menjadi obat ampuh dan mujarab (*panacea*) untuk menyembuhkan kesenjangan sosial dalam masyarakat daerah. Dengan melihat kondisi tak kunjung penyelesaian terhadap permasalahan di tingkat lokal ini mungkinkah paling tepat pemerintah diingatkan kembali oleh Adam Smith agar supay mencari alternatif lain yang lebih mengarah

langsung pada masyarakat, dimana Smith mengemukakan argumentasi teori mujarabnya bahwa dalam membangkitkan kembali masyarakat agar dalam mengejar kemakmuran perlu memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki dimana Smith melontarkan teori tersebut tentang “*absolute comparative advantage*” yang menyarankan agar setiap masyarakat memproduksi sesuai dengan keunggulan komparatif yang dimilikinya. Jadi sebuah masyarakat yang kaya akan sumberdaya dibanding masyarakat lain akan mampu lebih banyak memproduksi (dalam Reksohadiprodjo dan Pradono 1988).

Di Indonesia sejak Orde Baru hingga Era Reformasi kebijakan yang selalu digulirkan dengan titik tumpuan pada otonomi daerah yang kewenangannya dalam mengelola sumberdaya alam, manusia dan pembangunan demi untuk kesejahteraan masyarakat. Upaya untuk meraih kesejahteraan seperti ini, maka peran pemerintah daerah sangat dibutuhkan yakni bagaimana peran tersebut dilakukan secara kontinu untuk membebaskan masyarakat yang miskin untuk meraih apa yang diimpikan yakni mereka bisa hidup layak seperti masyarakat pada umumnya sebagaimana amanat konstitusi negara. Hal ini sangat jelas tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat 1 yakni fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara dan kemudian diperkuat dengan Undang-Undang No. 13 tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin, dimana negara mempunyai kewajiban memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan fakir miskin dan keluarganya. Dengan begitu seriusnya negara baik melalui kebijakan dalam bentuk program, proyek maupun kegiatan lainnya yang merupakan hasil rumusan kebijakan hingga dasar kebijakan dalam bentuk nometetis atau dasar hukum seperti dikemukakan di atas. Perhatian pemerintah sejak Orde Baru hingga sekarang telah berusaha dengan dukungan *platform* begitu luas tentang penanggulangan kemiskinan sekuat tenaga menerapkan strategi pemerataan hasil-hasil pembangunan. Misalnya di masa Orde Baru kebijakan pertumbuhan ekonomi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dititikberatkan pada Pembangunan Lima Tahun (PELITA) ke III dan diperkuat dengan amanat Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Melalui GBHN dengan memacu laju pertumbuhan ekonomi yang mampu memberi manfaat bagi kelompok masyarakat miskin sesungguhnya telah memberi dampak positif selama Orde Baru dan hal ini ditunjukkan dengan hasil pembangunan yang juga dinikmati oleh kekompok masyarakat miskin itu sendiri. Kondisi ini dapat dilihat pertumbuhan ekonomi yang telah menghasilkan lapangan kerja besar bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang memberi dampak bagi penurunan secara tajam jumlah penduduk miskin dimana tercatat pada tahun 1970 jumlah penduduk Indonesia yang tergolong miskin masih sekitar 70 juta orang atau 60 persn dari seluruh penduduk. Pada tahun 1993 jumlah penduduk miskin telah menurun menjadi 25,9 juta atau kurang dari 14 persen seluruh penduduk

(Kartasasmita, 1996). Sementara di Era Reformasi jumlah penduduk miskin untuk tahun 2016 mencapai jumlah 27,76 juta orang (10,70 persen) dan naik pada bulan Maret tahun 2017 mencapai angka 27,77 juta orang (10,64 persen dari jumlah penduduk di Indonesia (data BPS, 2017).

Dengan berpodoman pada GBHN dimasa Orde Baru hingga kebijakan merubahnya dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dibagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional, Rencana Kerja Pemerintah. Kemudian di tingkat daerah yang namanua Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembanguan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Pada masa Era Reformasi pun, masalah penangan kemiskinan selalu mengalami kegagalan dan pemerintah dengan segala cara membela diri terhadap ketidakberdayaan pada masalah sosial ini. Sehingga pada masa Orde Baru dengan GBHN dan Era Reformasi dengan Sistem Perencanaan pembangunan Nasional (RPJP, RPJM) penyelesaian kemiskinan diplesetkan secara kritis bahwa pemerintah pusat atau daerah dalam mengimplementasikan kebijakan khususnya untuk masih dianggap belum berhasil dengan baik. Hal kecenderungan untuk menurunkan angka kemiskinan dengan berbagai laporan keberhasilan variatif dan tingkat kemiskinannya fluktuatif seperti diuraikan pada setiap tahun dimana berdasarkan data tahun 2016 dan 2017 di atas, setiap tahun ini menunjukkan kemiskinan bukan menurun namun tambah naik. Dari perspektif kebijakan publik bahwa negara dianggap semi gagal membawa kesejahteraan masyarakat dan ini dapat dilihat dari angka kemiskinannya tidak menurun secara sesungguhnya tetapi menurun kepada anak cucu. Untuk melihat dengan jelas perbandingan penanganan kemiskinan di Indonesia Zaman Orde Baru Dan Era Reformasi dapat dilihat studi Wantu (2009) yang mengutip berita resmi statistik Badan Pusat Statistik bulan Juli 2009 berikut ini:

**Tabel 25: Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Di Indonesia Menurut Daerah**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,47
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	41,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20

2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	16,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	16,65	18,93	15,42

Sumber: Diolah dari data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Belajar dari data maupun upaya di atas, maka berdasarkan hasil observasi atau pengamatan terhadap perumusan maupun implementasi kebijakan dalam mengatasi kemiskinan di daerah yang sesungguhnya sudah dirancang maupun diimplementasikan sejak berdirinya daerah ini pada awal tahun 2000 sangat terlihat kebijakan tentang kemiskinan masih belum jelas arah penanganannya yakni masih kebijakannya sebatas myopia dengan mengutip istilah Nugroho (2008) yakni implementasi kebijakan dari perspektif administrasi publik diibaratkan matanya besar membelalak tetapi tidak melihat kesalahan besar didepan hidungnya. Dari perspektif implementation myopia tersebut kemiskinan di Gorontalo belum mampu bergerak dari peringkat nasional tergolong daerah termiskin di Indonesia dengan berbagai alasan-alasan yang belum ditemukan resep yang ampuh untuk keluar dari jaring-jaring kemiskinan tersebut. Berbagai pengamatan secara tentatif dapat dikemukakan antara lain; (1). Selama ini sudah kurang lebih 17 tahun berdiri menjadi provinsi dengan berganti rezim sebagai aktor pemerintah daerah yang kurang lebih tiga pemimpin daerah mulai dari gubernur Fadel Muhammad, Gusnar Ismail dan Rusli Habibie belum mampu mengangkat derajat para kepala keluarga pada tingkat kesejahteraan yang lebih baik sebagaimana diimpikan oleh setiap warga masyarakat.

Mengapa implementasi kebijakan dalam menangani masalah sosial yakni kemiskinan masih kurang memuaskan bagi setiap warga? Sumbernya tidak lain adalah selama ini energi pemerintah lebih banyak dipusatkan pada kemahiran dalam perencanaan yang dianggap brilian, namun pada tingkat eksekusi akhir pada tarap pelaksanaan (implementasi) acapkali menuai hasil yang kurang menggembirakan oleh semua pihak terutama kepada obyek kebijakan (kaum miskin). Sehingga menjadi sebuah rahasia umum bahwa sebuah kebijakan ketika selesai dirumuskan, maka secara alamiah implementasi dengan mudah berjalan dengan sendirinya. Atau secara detail kita meminjam kembali tulisan Wantu (2009) yang mengelaborasi tentang kegagalan kebijakan dalam menangani masalah kemiskinan yang pertanyaan utamanya adalah mengapa kebijakan pembangunan dalam aspek penanggulangan kemiskinan sering gagal? Ada dua parameter yang bisa dipakai dalam melihat kecenderungan tersebut yaitu: Pertama, Kegagalan negara atau dengan istilah Noam

Chomsky (2006) adalah *failed states*, disebabkan oleh Indonesia yang memiliki kerapuhan institusi yang mengelola ekonomi dan struktur politik yang paling parah dan disertai dengan perilaku korupsi para aktor politik, birokrasi, dan pengusaha pencari rente (*Rent Seeking*). Kedua, parameter yang dikemukakan oleh Kurt Weylan (2002) bahwa semua kebijakan ada yang berhasil dalam periode tertentu dan ada juga yang sebaliknya gagal. Hal ini terlihat dari prestasi yang bersifat pluktuatif dari keberhasilan dan kegagalan pada implementasi kebijakan pembangunan di Indonesia.

Oleh karena itu dengan belajar dari pengalaman tersebut tugas pemerintah daerah sebagai perumus dan penggerak implementasi kebijakan mempunyai tanggungjawab besar dalam menyelesaikan masalah sosial yakni kemiskinan. Tugas besar dari pemerintah terhadap implementasi kebijakan dalam menangani angka kemiskinan di provinsi Gorontalo adalah tujuan pembangunan daerah yang seharusnya dicapai. Meskipun diakui dan disadari oleh kita sebagai warga masyarakat di daerah bahwa kemiskinan adalah masalah daerah bahkan nasional dan tidak hanya dipecahkan oleh pemerintah daerah itu sendiri melalui kebijakan dalam pengentasan kemiskinan, namun pula sebagai tanggungjawab bersama seluruh warga masyarakat Gorontalo. Sehingga pemecahan masalah kemiskinan melibatkan semua pihak bukan hanya pemerintah daerah, tetapi juga para *stakeholder* lainnya baik swasta, tokoh masyarakat, adat maupun agama, dunia usaha, politisi, budayawan dan termasuk pula perguruan tinggi yang ada di daerah ini.

Sebagai salah satu pemeran besar dalam menangani masalah kemiskinan di tingkat lokal, adalah aktor pemerintah daerah dalam usaha untuk mendorong terselenggaranya implementasi kebijakan dalam menurunkan angka masyarakat miskin supaya dapat menuai hasil yang baik, maka dibutuhkan sebuah pilihan kebijakan yang paling tepat. *Policy choice* (pilihan kebijakan) dalam mendorong implementasi kebijakan untuk menangani kemiskinan daerah tersebut dapat meminjam pemikiran Nugroho (2008) tentang pilihan langkah sebagai berikut: (1). Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan atau turunan dari kebijakan publik tersebut; (2). Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan dengan peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Kepres, Inpres, Kepmen, Keputusan daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.

Problem dari kondisi sosial ini harus diakui dan disadari bahwa Indonesia menghadapi kemiskinan yang masih *masive*, bahkan masalah kemiskinan tidak hanya sebagai problem sosial negara ini, namun pula oleh sebuah negara maupun daerah yang kaya di negara maju. Kondisi ini dapat terlihat seperti yang dialami oleh negara Amerika Serikat sebagaimana diuraikan di atas atau daerah yang memiliki

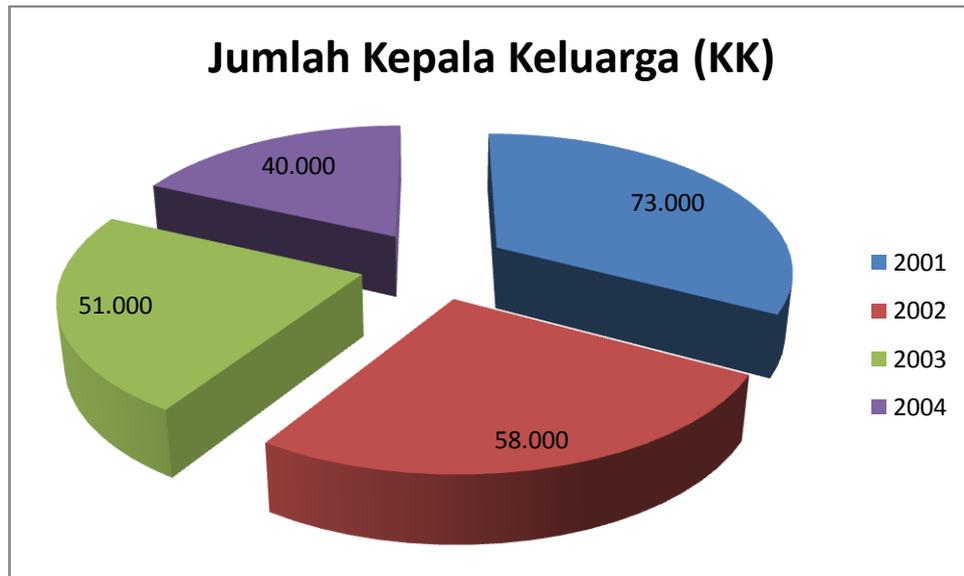
sumberdaya alam melimpah ruah seperti yang dimiliki oleh negara di Asia. Contoh negara kaya sumberdaya alam adalah Indonesia yang memiliki wilayah kaya seperti di Riau, Papua dan sebagainya tidak terbebas dari masalah kemiskinan, termasuk provinsi Gorontalo. Dengan kekayaan alam yang melimpah sebagaimana dialami oleh Indoneasia termasuk wilayahnya yakni provinsi Gorontalo dengan sumberdaya alam yang besar, tetapi mengapa mereka masih miskin? Tentu kondisi faktual ini sangat kontra produktif dengan pandangan Simon Kuznets (1955) yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi bisa jadi dibatasi oleh kekuasaan absolut dari sumberdaya alam. Pandangan Simon Kuznets terasebut tersirat perkiraan negara-negara miskin akan tersendat-sendat pertumbuhannya. Meskipun dikatakan dalam ilmu ekonomi lain dalam hal ini dalam studi Nafziger (1984) berpandangan bahwa kekayaan suatu negara akan sumberdaya alam tidak berhubungan sama sekali dengan pertumbuhan ekonomi, dimana negara-negara seperti Jepang, Swiss dan Israil bisa tumbuh cepat meskipun kurang sekali kekayaan sumberdaya alamnya. Sehingga ada pandangan yang menyatakan bahwa produksi nasional dan pertumbuhannya tidak tergantung pada seberapa besar kekayaan sumberdaya yang dimiliki, namun lebih tergantung pada kemampuan menyiapkan sumberdaya dalam proses produksi. Dalam hal ini bagi negara yang tidak mempunyai sumberdaya, kesiapan tersebut diwujudkan dalam bentuk pembelian sumberdaya dari negara yang kaya sumberdaya (dalam Reksohadiprodjo dan Pradono 1988).

Pengentasan kemiskinan telah banyak ditempuh dan bisa dikatakan hampir sama dengan umur negara ini sejak diporklamirkan yang salah satu tujuan kemerdekaan adalah mensejahterakan masyarakat dalam segala bidang termasuk bebas dari kemiskinan. Demikian pula di tingkat daerah dimana provinsi Gorontalo terbentuk dengan alasan untuk mengejar ketertinggalan pembangunan dan pengentasan kemiskinan yang sangat tinggi ketika masih menjadi bagian dari provinsi Sulawesi Utara. Dari sekian banyak ketertinggalan daerah ini dapat dilihat sangat jelas setelah terbentuk provinsi pada tahun 2000 dengan jumlah penduduk hanya 885.000 jiwa dimana tercatat bahwa pada tahun 2002 pertumbuhan ekonomi baru mencapai 6,42% dengan pendapatan perkapita 2,4 juta. Sementara jumlah penduduk miskin atau keluarga pra sejahtera dapat dilihat berdasarkan data tahun 2001 sampai dengan 2004 sebagai berikut:

**Tabel 26: Jumlah Keluarga Miskin atau Kepala Keluarga (KK)**

Tahun	Jumlah Kepala Keluarga (KK)
2001	73.000
2002	58.000
2003	51.000
2004	40.000

Sumber data: Sabar (2007)



Dengan data ini sangat jelas gambaran pada tahun 2001 setelah terbentuknya provinsi baru Gorontalo yakni pada awalnya berkisar 73.000 kepala keluarga (KK) menurun pada tahun 2002 menjadi 58.000, dan 2003 dan 2004 menurun lagi menjadi angka 51.000 dan 40.000 kepala keluarga (lihat Sabar, 2006). Penurunan angka kemiskinan ini tidak lain disebabkan oleh berbagai kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintahan daerah di masa gubernur Fadel Muhammad yang banyak melakukan berbagai terobosan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat Gorontalo.

Berkaitan dengan masalah data kemiskinan yang cukup tinggi ini sebagaimana diuraikan di atas pernah ditanggapi oleh seorang informan yang saat itu sebagai anggota legislatif daerah menyatakan sebagai berikut: Dengan uang yang masuk begitu banyak di provinsi dan penduduknya tidak lebih 1 (satu) juta orang seharusnya kemiskinan tidak membongkok di daerah ini. Oleh sebab itu DPRD mulai khawatir mengapa ini terjadi dengan uang yang masuk begitu banyak tetapi orang miskin Gorontalo bertambah berarti ada yang kurang baik pengelolaannya. Akibat kekhawatiran tersebut mulai ada keinginan DPRD untuk membuat PERDA kemiskinan. (wawancara tanggal 28 Maret 2011).

Mengacu pada program-program yang dirancang oleh pemerintahan daerah baik berdasarkan pada visi Gorontalo propinsi inovatif dan misinya membangun Gorontalo yang mandiri, produktif dan religius, tentunya seluruh masyarakat, elit dan sebagian aparat pemerintah daerah sangat berharap agar sistem mengalami perubahan yang ideal dan jelas sebagaimana diidam-idamkan reformasi birokrasi lokal yang berpedoman pada *good governance*. Sementara sebagian pejabat yang lain masih membayangi suatu proses masa lalu meskipun dengan perubahan yang dibangun dengan setengah hati menjadi esensi yang tetap bertahan. Menurut salah seorang informan yang juga sebagai putera daerah yang banyak memiliki pengalaman yang sangat luas di dunia birokrasi mulai dari jabatan walikota sampai dengan wakil gubernur mengatakan bahwa:

Propinsi Gorontalo yang selalu disanjung-sanjung dimana-mana kenyataannya tidak seperti itu misalnya program jagung dan lain sebagainya semuanya hanya kebohongan pada hal informasi jagung sudah dimana-mana baik nasional maupun internasional. Akan tetapi semuanya berbalik dan hasilnya ini sudah nyata dimana dalam masyarakat sangat menyedihkan tentang bagaimana kondisi mereka hidup dengan kemiskinan (wawancara tanggal 25 maret 2011).

Masalah sosial lainnya yang sangat berhimpitan dengan kemiskinan sebagai salah satu masalah pembangunan daerah adalah keterbelakangan dan pengangguran yang cukup tinggi dan bisa dikatakan sebagai sebagai barometer yang dapat menambah peningkatan kemiskinan. Berdasarkan data yang ada bahwa pengangguran telah mencapai 25.208 jiwa yang sebenarnya merupakan angka cukup tinggi belum termasuk yang terdaftar di kabupaten/kota (Gorontalo post, tanggal 19 Februari 2011). Persoalan ini diakui oleh Harijadi sebagai kepala dinas tenaga kerja dan transmigrasi propinsi Gorontalo yang saat sudah pensiun mengatakan bahwa:

Angka pengangguran yang cukup tinggi di propinsi Gorontalo disebabkan oleh rendahnya kualitas dan produktivitas tenaga kerja termasuk rendah aparatur sebagai pelayan masyarakat (Gorontalo Post, tanggal 18 Februari 2011).

Sedangkan angka kekurangan gizi pada tahun 2006 mencapai peringkat tertinggi yaitu 41,48%, angka kematian bayi cukup tinggi 67% (disarikan dari laporan Pencapaian *millenium development goals* Indonesia tahun 2007). Pada hal tanggungjawab pemerintah terhadap pembangunan terutama di daerah adalah menyelenggarakan pembangunan di tingkat lokal dengan melaksanakan secara merata bagi kepentingan semua rakyat secara adil yang tujuannya adalah membangkitkan produktivitas masyarakat. Sehingga peningkatan kualitas hidup dapat memberikan kesejahteraan maupun kemakmuran secara adil dan merata yang secara otomatis dapat menyelesaikan masalah sosial yang selama ini menjadi

perhatian pemerintah daerah. Karena tugas utama pemerintah daerah adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang baik termasuk memperhatikan kondisi masyarakat yang taraf hidup masih sangat memprihatinkan dan harus menjadi prioritas dalam pelaksanaan pembangunan.

## 5.2. Relevansi Dan Dampak Kebijakan Dalam Pengentasan Kemiskinan Yang Masih Tinggi Di Provinsi Gorontalo

Penanggulangan kemiskinan di provinsi Gorontalo adalah sesuatu hal yang harus dilakukan oleh daerah ini, mengingat kondisi masyarakat miskin telah mencapai angka tertinggi di tingkat nasional dalam arti daerah ini termasuk wilayah termiskin secara nasional. Hal ini bisa dilihat dari data jumlah penduduk miskin menurut provinsi di Indonesia sebagai berikut:

**Tabel 27: Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi Di Indonesia (Ribuan) 2011- 2015**

	<b>Provinsi</b>	<b>2011</b>	2012	2013	2014	2015
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Aceh	737,24	894,81	840,71	881,25	851,59
2	Sumatera Utara	738,00	1 481,31	1 339,16	1 286,67	1 463,67
3	Sumatera Barat	276,93	442,09	407,47	379,20	379,61
4	Riau	334,90	482,05	469,28	499,88	531,39
5	Jambi	168,19	272,67	266,15	263,8	300,71
6	Sumatera Selatan	668,38	1 074,81	1 110,37	1 100,83	1 145,63
7	Bengkulu	218,00	303,60	327,35	320,95	334,07
8	Lampung	1 014,77	1 298,71	1 163,06	1 142,91	1 163,49
9	Kep. Bangka Belitung	46,23	72,06	69,22	71,64	74,09
10	Kepulauan Riau	22,70	129,56	126,66	127,8	122,40
11	DKI Jakarta	363,42	363,20	354,19	393,98	398,92
12	Jawa Barat	1 901,43	4 648,63	4 297,04	4 327,07	4435,7
13	Jawa Tengah	2 976,25	5 107,36	4 732,95	4 836,46	4 577,04
14	DI Yogyakarta	259,44	560,88	550,20	544,87	550,23
15	Jawa Timur	3 440,35	5 356,21	4 771,26	4 786,79	4 789,12
16	Banten	319,80	690,49	656,25	622,83	702,40
17	. Bali	77,34	166,23	162,52	185,20	196,71
18	Nusa Tenggara Barat	419,31	894,77	830,85	820,82	823,89
19	Nusa Tenggara Timur	897,06	1 012,90	993,56	994,67	1 159,84
20	Kalimantan Barat	282,92	380,11	369,01	401,51	383,7
21	Kalimantan Tengah	115,66	146,91	136,95	146,33	147,7

22	Kalimantan Selatan	131,70	194,62	181,74	182,88	198,44
23	Kalimantan Timur	158,13	247,90	237,96	253,60	212,89
24	Kalimantan Utara	-	-	-	-	39,69
25	Sulawesi Utara	114,74	194,90	184,40	208,23	208,54
26	Sulawesi Tengah	357,47	423,63	405,42	392,65	421,62
27	Sulawesi Selatan	696,60	832,91	787,66	864,30	797,72
28	Sulawesi Tenggara	284,77	330,00	301,71	342,26	321,88
29	Gorontalo	170,35	198,27	192,59	194,17	206,84
30	Sulawesi Barat	132,27	164,86	154,00	153,89	160,48
31	Maluku	291,76	360,32	321,84	316,11	328,41
32	Maluku Utara	84,23	97,31	83,44	82,64	79,90
33	Papua Barat	216,00	249,84	224,27	229,43	225
34	Papua	932,28	944,79	1 017,36	924,41	859,15
	Indonesia	30 018,93	29 132,42	28 066,56	28 280,03	28 592,79

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo 2016

Dengan data di atas posisi provinsi Gorontalo sebagai bagian dari wilayah dan masyarakat Indonesia secara keseluruhan yang memiliki kurang lebih 34 provinsi bila ditinjau dari perspektif penduduk miskin, maka provinsi Gorontalo tergolong sebagai daerah yang harus mendapat perhatian pemerintah pusat. Karena dengan kondisi sebagai daerah peringkat ke 29 berpenduduk miskin, maka tentu pemerintah daerah harus dipacu untuk menyelesaikan persoalan sosial ini melalui kebijakan pembangunan dalam arti pemerintah di tingkat lokal tersebut harus merancang reformasi kebijakan yang berorientasi populis untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Data yang telah ditunjukkan oleh Badan Pusat Statistik merupakan peringatan bagi pemerintah daerah untuk melakukan sesuatu yang bisa dengan cepat untuk memperbaiki kondisi sosial masyarakat Gorontalo. Bahkan peringatan tersebut sebenarnya telah diberikan oleh Bappeda provinsi Gorontalo melalui prediksi tingkat kemiskinan wilayah Sulawesi per provinsi sebagaimana dapat diperlihatkan pada tabel di bawah ini yang memberikan gambaran tentang prediksi angka kemiskinan wilayah Sulawesi tahun 2015-2015 dan data tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel. 28: Sasaran Tingkat Kemiskinan Wilayah Sulawesi Per Provinsi Tahun 2015-2019**

Wilayah	Tingkat Kemiskinan (Persen)				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Sulawesi Utara</b>	7.1	6.6	6.1	5.6	5.1
<b>Gorontalo</b>	15.9	14.7	14.1	12.4	11.2
<b>Sulawesi Tengah</b>	13.7	12.7	11.7	10.7	9.7
<b>Sulawesi Selatan</b>	9.1	8.5	7.9	7.2	6.6
<b>Sulawesi Barat</b>	10.2	9.4	8.7	7.9	7.1
<b>Sulawesi Tenggara</b>	13.5	12.4	11.4	10.4	9.3

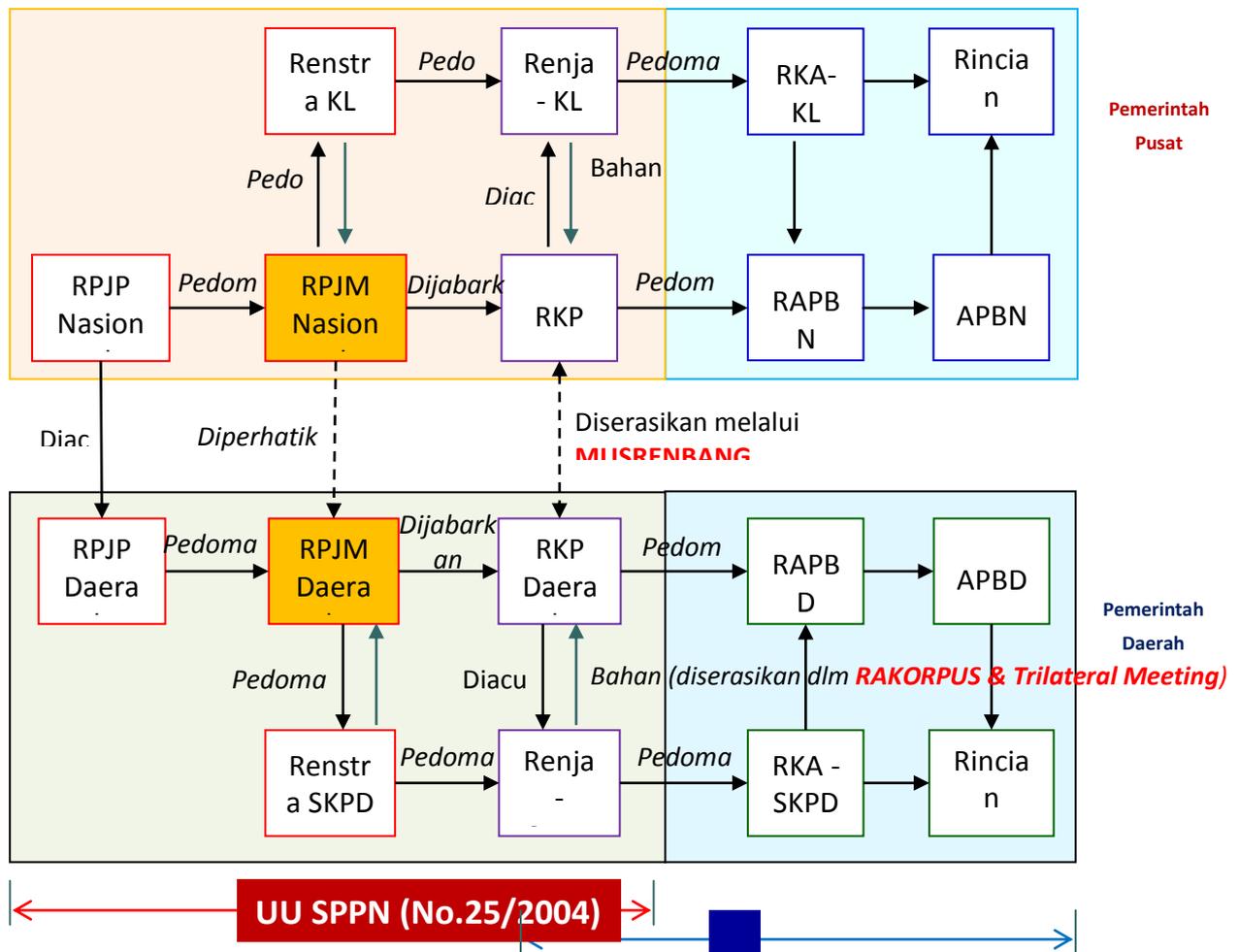
Sumber: Bappeda: Arah Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2017.

Dengan tampilan kedua data di atas, maka masalah kemiskinan yang ada di daerah ini merupakan dimensi yang harus diselesaikan melalui kebijakan yang dimplementasikan melalui pembangunan pada semua bidang atau sektor yang pro pada masalah yang dihadapi oleh kelompok masyarakat miskin. Banyaknya kebijakan yang dihasilkan melalui keputusan maupun pilihan aksi yang bersifat strategis yang mengatur masalah sosial yang diperuntukan bagi kepentingan masyarakat miskin, merupakan ranah kebijakan publik yang dimainkan oleh pemerintah. Sebagai sebuah keputusan yang berdimensi pada pembelaan atau pemberian perhatian terhadap kelompok ini, maka tanggung jawab pemerintah daerah sebagai pemegang mandat otoritas politik dituntut secara konsisten untuk melaksanakan kebijakan dalam pengentasan kemiskinan.

Bila ditinjau secara diakronis kebijakan penanganan kemiskinan oleh pemerintah termasuk di dalamnya pemerintah daerah dari dulu telah banyak dilakukan, misalnya mengacu pada hasil studi Moelyarto (1993) pada masa pemerintah Orde Baru yang mengelompokkan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan dalam beberapa jenis sebagai berikut: (1). Pentransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat ke daerah dalam bentuk Inpres; (2). Peningkatan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk Inpres; (3).. perluasan jangkauan lembaga pengkreditan untuk rakyat kecil (Kepedes, KURK, BKK, KCK, Kredit bimas dan sebagainya); (4). Pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya infrastruktur pertanian; (5). Pengembangan kelembagaan di daerah yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, seperti program pengembangan pendapatan petani kecil dan sebagainya.

Sebelum melihat berbagai kebijakan pemerintah daerah provinsi Gorontalo yang memiliki relevansi dan dampak bagi perubahan bagi kepentingan yang menuju perbaikan bagi taraf hidup masyarakat miskin di daerah ini, maka langkah baiknya melihat kebijakan pemerintah pasca Orde Baaru yakni di Era Reformasi yang sesungguhnya memperbaiki kebijakan sebelumnya cenderung sentralistis. Mengapa melihat kebijakan terhadap penanganan kemiskinan harus mereview kembali kebijakan nasional melalui program-program pemerintah pusat dalam rangka untuk menganalisis kasus provinsi Gorontalo. Tentu kondisi ini harus dimaklumi bahwa kebijakan daerah dalam penanganan masalah kemiskinan harus berorientasi pada kebijakan nasional yang diterapkan melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan daerah baik dalam bentuk RPJP Nasional, RPJM Nasional yang menjadi podoman bagi RPJP Daerah dan RPJM Daerah. Bagaimana struktur perencanaan pembangunan daerah, maka sebaiknya mengutip bagan yang dirancang oleh Bappeda Provinsi Gorontalo yang dipresentasikan oleh Sidiki (2017) sebagai berikut:

**Gambar.12: Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Dan Daerah**



### **5.2.1. Diakronis Reformasi Kebijakan Melalui Program**

#### **Penanganan Kemiskinan**

Dengan mensikronisasikan adanya kebijakan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan di daerah berpodoman dan diwujudkan melalui RPJP Daerah dan RPJM Daerah, seperti diuraikan di atas tentunya penanganan masalah sosial termasuk kemiskinan berawal dari kebijakan ini. Karenanya dalam fokus lebih khusus misalnya dalam mengatasi masalah kemiskinan sesungguhnya negara yang diperankan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah telah melaksanakan berbagai kebijakan sebagaimana dalam alur gambar di atas yang bermuara pada program-program yang diperuntukan bagi kelompok masyarakat miskin. Pada masa Era Reformasi kebijakan dalam bentuk program untuk mengatasi kemiskinan dapat diperbandingkan dalam dua rezim pemerintahan yaitu pada masa presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan presiden Jokowi. Untuk megurai berbagai program kebijakaan dari dua presiden tersebut yang berhubungan dengan pengentasan kemiskinan, sepatutnya mengutip hasil karya Rustanto (2015) yang menyatakan bahwa program pemerintah yang sudah dijalankan dalam rangka penanggulangan kemiskinan dalam dua kepemimpinan antara SBY dan Jokowi telah banyak dirasakan manfaatnya bagi rumah tangga sangat miskin dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Untk lebih jelas tentang kebijakan berupa program pemerintah kedua presiden tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

#### **A. Program pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono**

Penanggulangan kemiskinan pada zaman pemerintahan SBY dikoordinir oleh Tim nasional Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dengan didukung oleh dua peraturan yang menjadi dasar pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden (Perpres) dimana kedua Perpres tersebut yakni Perpres No. 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. TNP2K ini diketuai langsung oleh wakil presiden dan mengkoordinasikan seluruh kementerian yang menangani kemiskinan. Ada tiga program penangulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh TNP2K sebagai berikut:

Pertama, program berbasis bantuan sosial, yang digolongkan dalam klaster satu yaitu berorientasi pada pemenuhan dasar untuk individu dan rumah tangga miskin yang meliputi bantuan pangan, pendidikan, kesehatan, papan, sanitasi dan air bersih. Ciri lain dari kelompok program ini adalah mekanisme pelaksanaan kegiatan yang bersifat langsung dan manfaatnya dapat dirasakan langsung pula oleh penerima program ini. Program ini berupa Jamkesmas (BPJS), program keluarga harapan (PKH), bantuan beras buat rumah tangga miskin (Raskin), bantuan siswa miskin (BSM), bantuan sanitasi, dan rumah layak huni (RTLH).

Kedua, program berbasis pemberdayaan masyarakat, kebijakan dari program ini adalah kelompok masyarakat miskin pada klaster dua yang dititikberatkan pada pemberdayaan masyarakat yakni berupa penguatan kapasitas masyarakat dengan mengembangkan berbagai skema program berdasarkan sektor tertentu yang dibutuhkan oleh masyarakat di suatu wilayah baik di pedesaan maupun perkotaan. Kebijakan dari program ini adalah program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) mandiri baik yang ada di pedesaan dan di perkotaan yang dikategorikan dalam tiga program yaitu: (a). program infrastruktur, pembangunan infrastruktur seperti jalan, jembatan, irigasi, air bersih dan lainnya terutama di daerah pedesaan; (b). Program ekonomi berupa pengembangan ekonomi produktif, simpan pinjam dan lainnya terutama dikembangkan di daerah perkotaan; (c). Program sosial, berupa perbaikan kesehatan, pendidikan, gizi dan lainnya terutama untuk kesejahteraan ibu dan anak baik di daerah pedesaan dan perkotaan.

Ketiga, program berbasis usaha kecil mikro, kebijakan ini dikarakteristikan pada klaster ketiga yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat miskin dengan memberikan akses yang luas dalam usaha kecil dan mikro, memperluas produksi dan pemasaran hasil produksi rumah tangga dan industri kecil dengan pemberian kredit usaha rakyat (KUR). Selain pemberian modal usaha bagi usaha kecil, program ini juga memberikan pelatihan dan pendampingan untuk meningkatkan keterampilan dan manajemen usaha kepada pelaku usaha kecil dan mikro.

#### B. Program pemerintahan Jokowi

Pada zaman pemerintahan Jokowi sesungguhnya kebijakan hanya melanjutkan kebijakan sebelumnya dengan agenda program percepatan penanggulangan kemiskinan dimana untuk memperkuat kebijakan pemerintahan yang dipimpinnya mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 166 Tahun 2014 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dengan mengeluarkan tiga paket program yaitu: (a). program bantuan sosial; (b). Program pemberdayaan masyarakat; (c). Program usaha ekonomi kecil dan mikro.

Di samping ketiga program di atas sebagai kelanjutan kebijakan pemerintahan SBY, ada pula kebijakan lainnya yang dikeluarkan oleh presiden Jokowi dengan memperluas makna masyarakat miskin dengan program baru yaitu program yang mengarah pada cakupan dan jangkauan yang lebih luas kepada rumah tangga sangat miskin yang lebih dikenal dengan Kartu Sakti Jokowi yang meliputi: (1). Kartu Indonesia sehat (KIS), program ini sebelumnya adalah program jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas), tetapi sejak dilaksanakan BPJS kesehatan kemudian penerima jamkesmas diperluas dengan rumah tangga miskin (RTSM) yang belum tercover dengan program dengan bantuan kesehatan dimasukkan menjadi penerima bantuan iuran (PBI) sehingga dikeluarkan model baru dengan nama kartu Indonesia sehat (KIS). (2). Kartu Indonesia Pintar (KIP), yang

sebelumnya kebijakan ini berupa program tentang bantuan siswa miskin (BSM) yang kemudian diperluas kepada seluruh siswa miskin baik pada tingkat sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas, sekolah menengah kejuruan bahkan sampai dengan perguruan tinggi. (3). Kartu program simpanan keluarga sejahtera (PSKS) yang sebelumnya program ini dikenal sebagai kartu perlindungan sosial (KPS) yang kemudian diperluas kepada seluruh rumah tangga sangat miskin dengan memberi bantuan langsung tunai yang dimasukkan ke dalam tabungan atau simpanan, sehingga program ini sering disebut program simpanan keluarha sejahtera (PSKS).

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa di samping kebijakan tentang program kemiskinan dilakukan melalui Peraturan Presiden (Perpres) dengan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan bersama-sama dengan kementerian yang terkait, ada pula program khusus yang dilaksanakan oleh kementerian sosial. Program kebijakan yang dilaksanakan oleh departemen ini adalah amanat Undang-Undang No. 13 Tahun 2014 tentang Penanganan Fakir Miskin, maka departemen ini yang bergerak pada masalah sosial masyarakat membuat sebuah kebijakan yang lebih khusus berupa program yang terkait dengan masalah keterlantaran, keterasingan, kemiskinan, kebencanaan dan kecacatan dimana sudah dikenal dan dirasakan banyak manfaatnya bagi masyarakat dan rumah tangga sangat miskin dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Program institusi ini berupa: (1). Program keluarga harapan (PKH) yakni program bagi perempuan yang arah kebijakannya dititikberatkan pada bantuan bersyarat yang diberikan kepada ibu yang sedang hamil, mempunyai anak balita dan mempunyai anak sekolah. Program bantuan diberikan dengan bersyarat ibu hamil dan balita harus memeriksakan kesehatannya dan anak usia sekolah harus tetap bersekolah. (2). Program kelompok usaha bersama (KUBE), program ini ditujukan bagi keluarga dengan sasarannya adalah merupakan bantuan permodalan untuk usaha ekonomi produktif secara kelompok dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan usaha kecil mikro terutama mengentaskan rumah tangga sangat miskin atau fakir miskin baik di wilayah pedesaan maupun di wilayah perkotaan. (3). Program kesejahteraan sosial anak (PKSA) dengan sasaran program adalah anak dengan bantuan finansial kepada anak dan keluarga khususnya bagi anak terlantar dan anak yang memiliki permasalahan khusus untuk meningkatkan kemampuan keluarga dalam pendidikan dan pengasuhan anak baik di dalam dan di luar keluarga. (4). Program asistensi di lanjut usia (Aslut), diberikan dalam bentuk bantuan finansial bulanan secara permanen kepada lanjut usia terlantar yang belum mendapatkan pelayanan sosial baik berbasis institusi maupun masyarakat sehingga untuk memenuhi kebutuhannya lanjut usia perlu mendapat dukungan sosial agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. (5). Program asistensi orang dengan kecacatan (Asodk), program ini

ditujukan bagi disabilitas dalam bentuk bantuan finansial bulanan secara permanen kepada orang dengan cacat berat yang belum mendapatkan pelayanan sosial baik berbasis institusi maupun masyarakat, sehingga untuk memenuhi kebutuhannya orang cacat perlu mendapat dukungan sosial agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. (6). Program pemberdayaan komunitas adat terpencil (PKAT) diberikan kepada masyarakat yang tinggal di pedalaman, dipesisir, di pulau terpencil yang mengalami keterisolasian sehingga sulit menjangkau pelayanan pendidikan, kesehatan dan sosial. Melalui program ini pemerintah memberikan bantuan melalui perbaikan perumahan, pengembangan lingkungan sosialnya, peningkatan keterampilannya, peningkatan pendapatan, pemberian fasilitas, pelayanan pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosialnya.

### **5.2.2. Upaya Memajukan Pembangunan Daerah Bagi Kelompok Masyarakat Miskin**

Dengan melihat berbagai kebijakan pembangunan daerah yang di arahkan pada bentuk program penanggulangan kemiskinan yang dikeluarkan oleh pemerintah baik pada zaman pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono maupun pemerintahan sekarang di era presiden Jokowi seperti digambarkan di atas, sesungguhnya kebijakan tersebut harus diimplementasikan di tingkat daerah. Secara kelembagaan pemerintah daerah di provinsi Gorontalo dalam mengatasi masalah kemiskinan berupaya untuk melakukan pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD), Pembentukan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan nomenklatur penanggulangan kemiskinan demikian pula kebijakan tentang penyusunan *master plan* yang berkaitan dengan dengan Penanggulangan kemiskinan. Selain itu implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program dari pemerintah provinsi Gorontalo seperti program pemberdayaan sosial, program pemberian bantuan untuk kelompok usaha bersama (KUBE), program pemberian bantuan untuk masyarakat terpencil, program perlindungan jaminan sosial dalam rangka membantu korban bencana alam dan bencana sosial dan pekerja migran dan begitu banyak lagi program lainnya yang berskala kecil yang bernuansa penanganan masalah kemiskinan diberbagai daerah kabupaten maupun kota di provinsi Gorontalo. Apapun usaha pemerintah baik dalam bentuk kebijakan, program hingga pembentukan secara kelembagaan terhadap penanggulangan kemiskinan dengan dana milyaran rupiah, akan tetapi untuk membebaskan ataupun mengurangi kemiskinan di daerah sangat sulit diimplementasikan sesuai dengan harapan masyarakat.

Usaha pemerintah provinsi Gorontalo dengan melaksanakan pembangunan daerah melalui berbagai program antara lain untuk menanggulangi kemiskinan tersebut telah diimplementasi pada seluruh wilayah kabupaten maupun kota dengan berbagai model kebijakan yang sesuai dengan kondisi daerah yang tujuan utamanya

menurunkan angka kemiskinan penduduk yang masih tinggi. Akan tetapi dapat dikatakan pemerintah daerah kewalahan untuk mengatasi persoalan ini yang tentunya dapat dipastikan kebijakan pemerintah pada kenyataannya mengalami kegagalan ketika diimplementasikan di tingkat masyarakat. Apa yang menyebabkan kebijakan pemerintah daerah belum berhasil untuk menurunkan kemiskinan masyarakat? Untuk menjawab pertanyaan ini tentu harus melihat secara diakronis kondisi tentang relevansi dan dampak kebijakan pemerintah daerah dalam merumuskan standar objektif kemiskinan. Dalam perspektif ini sebagaimana berdasarkan observasi dan wawancara dengan masyarakat ditemukan bahwa standar objektif tentang kemiskinan sering dimasyarakat sangat bias dan tidak akurat. Karena pada kenyataannya para aparat di desa seringkali kaget mengenai kondisi masyarakat di desanya yang hampir tiap tahun data tentang orang miskin tidak valid sebagaimana dikatakan oleh salah seorang informan bahwa:

Banyak data orang miskin di desa ini tidak akurat, karena data yang seringkali dikeluarkan masih menunjukkan data yang tidak berubah seperti kasus di desa ini, ada yang sudah meninggal dan sudah pindah masih tercatat di desa, sehingga kami heran mengapa data masyarakat miskin tidak pernah berubah-ubah (wawancara 14 Agustus 2017).

Selain itu kendala lain dari standar objektif tentang garis kemiskinan acap kali sangat berhubungan dengan kondisi masyarakat terutama perilaku antara kondisi masyarakat dan masalah bantuan pemerintah. Keterkaitan ini dapat dilihat dari berbagai nara sumber yang menyatakan bahwa ada fenomena saat ini bahwa segelintir masyarakat marah kalau dikatakan tidak miskin dan bahkan mereka bangga dikategorikan sebagai kelompok masyarakat miskin yang wajib menerima bantuan pemerintah, pada hal ada berbagai kalangan yang menyatakan bahwa mereka dari segi fisik dan kehidupan sehari-hari bisa digolongkan orang tidak miskin, karena mereka yang selalu dengan bangga dikatakan miskin tersebut secara kenyataan ada yang memiliki handphone, memakai perhiasan emas dan sebagainya. seseorang informan yang bertemu dengan peneliti dalam sebuah pertemuan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang kebetulan pada acara penyerahan bantuan terhadap fakir miskin menyatakan bahwa:

Saya itu ragu apakah mereka itu betul-betul miskin, mengingat mereka pakai handphone, gelang emas, sepatu, sandal bagus, pakaian rapih tetapi mereka menyatakan dirinya miskin (wawancara 9 Agustus 2017).

Selain masalah di atas, hal yang paling urgen adalah pemerataan kantong-kantong kemiskinan yang seringkali tidak terjangkau oleh kebijakan pemerintah melalui program penanggulangan kemiskinan. Ketiadaan atau kealpaan terhadap sasaran kebijakan bisa menyebabkan program pembangunan yang berdimensi untuk

mengangkat derajat masyarakat miskin acap kali gagal, karena ketidakakuratan dan ketidakadilan dalam meretas kantong-kantong kemiskinan yang sesungguhnya.

Kedua perspektif di atas yakni tentang standar objektif kemiskinan dan upaya secara objektif dalam mengatasi kantong-kantong kemiskinan baik di desa maupun di perkotaan kalau tidak ditangani secara serius, maka dipastikan berbagai strategi kebijakan pemerintah melalui program pengentasan kemiskinan akan mengalami masalah karena tidak akuratnya implementasi kebijakan tersebut. Pada hal pemerintah daerah sangat serius membangun daerah dengan berbagai visi misi yang antara lain ditujukan untuk mengatasi masalah kemiskinan, meskipun kebijakan pembangunan pemerintah daerah seperti diuraikan di atas yakni pengembangan pendidikan, kesehatan, infrastruktur maupun ekonomi kerakyatan. Empat kebijakan pemerintah daerah tersebut tentu sangat bersentuhan dengan upaya mengangkat harkat dan derajat masyarakat miskin.

Dengan melihat kondisi masyarakat miskin dan berbagai kebijakan pembangunan melalui program-program penanggulangan kemiskinan tersebut secara faktual masih perlu dibenahi terutama ketepatan akan kebijakan dan sekaligus pula berkaitan dengan masalah kultur masyarakat itu sendiri sebagaimana dijelaskan di atas. Tentu bila dianalisis bahwa sumber ketidakberhasilan tersebut bisa saja dari sumber perilaku masyarakat dan kebijakan penanggulangan kemiskinan itu sendiri yang masih di lihat dari pendekatan tunggal yakni ekonomi. Untuk melihat argumentasi ini lebih tepat meminjam pendapat Nugroho (1995) bahwa ketidakberhasilan penanggulangan kemiskinan kiranya bersumber dari cara pemahaman dan penanggulangan kemiskinan yang selalu diartikan sebagai sebuah kondisi ekonomi semata-mata. Pada hal disisi lain kaum kulturalis menganggap bahwa kemiskinan bersumber dari budaya tertentu yang mengakibatkan orang menjadi malas. Dengan melihat argumentasi ini berbagai proyek pemerintah daerah yang diusahakan untuk menyelesaikan masalah kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat miskin yang diawali dengan pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD), Pembentukan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan nomenklatur penanggulangan kemiskinan tersebut yang sudah lama dilaksanakan sebagai kebijakan daerah. Akan tetapi buah kebijakan maupun program baik berdimensi ekonomi maupun sosial lainnya kelihatannya hanya sebatas usaha semaksimal mungkin pada tataran perbaikan pendapatan ekonomi apakah melalui bantuan dalam bentuk dana maupun pelatihan kerja kelompok masyarakat miskin supaya dapat memiliki produktivitas dalam usaha. Program bantuan yang berdimensi ekonomi umpamanya dalam hal peningkatan pendapatan dengan memberikan bantuan misalnya di daerah kabupaten Bone Bolango dalam bentuk pemberian sapi dan sebagainya. Demikian pula dalam pengentasan kemiskinan dalam dimensi kemanusiaan yang hanya berfokus pada

penyelesaian masalah kemiskinan ketika mendapat musibah misalnya sakit melalui BPJS dengan pemberian Kartu Indonesia Sehat (KIS) ataupun melalui program bantuan ketika terjadi bencana alam dan sebagainya. Belum termasuk masalah ketidakpastian pembangunan daerah dalam hal tidak konsistennya program pembangunan yang diberikan kepada rakyat akibat dari kepentingan politik lokal dalam bentuk persaingan politik para elit dalam merebut kekuasaan di tingkat lokal dimana ketika berhasil merebut kekuasaan maupun jabatan politik tersebut pada umumnya kebijakan pembangunan sebelumnya dianggap kurang baik atau gagal. Dalam ketidakpastian maupun ketidakberlanjutan pembangunan yang dipengaruhi oleh aktor politik seperti ini sangat jelas berimbas bagi kelompok masyarakat miskin dimana mereka mendapatkan tetesan program kebijakan pengentasan kemiskinan yang tidak menentu atau tidak berjalan dengan baik.

Ketimpangan kebijakan pembangunan daerah yang hanya menitikberatkan pada persoalan yang dilihat dari perspektif ekonomi maupun sosial semata-mata tentu sangat berdampak pada penyelesaian masalah kemiskinan di daerah ini. Berbagai usaha untuk membangkitkan masyarakat bawah supaya terhindar dari kemiskinan sudah dilaksanakan mulai dari tataran formulasi kebijakan maupun implementasi kebijakan yang dilahirkan dari RPJP Daerah dan RPJM Daerah yang sesungguhnya berpodomana dari RPJP Nasional, RPJM Nasional itu belum sepenuhnya membuahkan hasil dalam arti memberi dampak bagi kaum miskin. Sesungguhnya secara nyata dampak dari perubahan dari pelaksanaan pembangunan daerah sudah terlihat saat ini mulai dari penyediaan sarana infrastruktur, kesehatan, pendidikan maupun ekonomi kerakyatan, akan tetapi perubahan kontekstual belum berarti bagi kelompok masyarakat miskin.

Kondisi ini bila dilihat dari pendekatan empiris sangat kontra produktif dengan hasil pertumbuhan ekonomi provinsi Gorontalo yang mencapai angka 6.23 persen pada tahun 2015 dan lebih tinggi dari pertumbuhan nasional yang hanya pada level 4,79 persen. Strategi pembangunan daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi sebenarnya dari pendekatan ilmu ekonomi adalah keberhasilan dalam memacu pertumbuhan ekonomi daerah yang dihasilkan dari berbagai lapangan usaha mulai dari sektor pertanian, kehutanan dan perikanan hingga pada sektor jasa lainnya yang akumulasinya pada laju pertumbuhan ekonomi 6,23 persen. Pendekatan pembangunan daerah yang dinilai cukup sukses bila dilihat dari angka pertumbuhan tersebut secara logika sedapat mungkin masyarakat termasuk kelompok masyarakat miskin mendapatkan bagian dari kue pembangunan yang dihasilkan oleh pertumbuhan ekonomi tersebut di atas. Dimana kebijakan pemerintah daerah dalam memperbesar pertumbuhan ekonomi dan memacu pembangunan di segala bidang sedapat mungkin diiringi oleh kebijakan mutlak yang lebih populis yakni upaya yang maksimal untuk pemeratakan hasil pembangunan

yang membawa efek besar perkembangan ekonomi kerakyatan dimana asumsinya bahwa pemerataan akan dinikmati secara adil semua lapisan masyarakat termasuk lapisan masyarakat miskin.

Harapan adanya pembagian maupun pendistribusian kue pembangunan daerah bagi masyarakat miskin yang tergolong sebagai kelompok masyarakat yang harus ditangani dari penyakit kemiskinan tersebut cukup beralasan, karena lahirnya provinsi Gorontalo berada pada posisi awal reformasi Indonesia yang mengedepankan otonomi daerah sebesar-besar dengan transfer kewenangan secara ekonomi maupun politik. Pada tataran ini provinsi Gorontalo sangat diuntungkan dengan pemberian desentralisasi yang dulunya otoritarianisme dimana posisi wilayah Gorontalo (kabupaten Gorontalo maupun kota Gorontalo) masih di bawah kendali provinsi Sulawesi Utara. Corak pengaturan sistem politik yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah Gorontalo pasca pemerintahan Orde Baru melalui pemekaran daerah sesungguhnya sebagai berkah yang luar biasa bagi daerah yang memiliki sumberdaya alam yang melimpah ini. Corak pemerintah model desentralisasi dapat mengadopsi empat hal yang sensitif dalam dunia politik yaitu *sharing of power*, *sharing of revenue*, *powering* lokalitas serta pengakuan dan penghormatan terhadap identitas ke daerahan (lihat Smith, 1999; Putra, 1999; dan Lay, 2003). Pada tataran seperti ini provinsi Gorontalo mendapatkan amunisi yang ampuh sebagaimana dikatakan oleh ketiga pendekatan ilmuwan di atas dalam mengelola daerah terutama dengan *sharing revenue* yang dapat memberikan kepuasan ekonomi dalam mengeksplorasi daerah melalui sumberdaya alam. Karenanya dengan keleluasaan ini pemerintah provinsi secara maksimal dan terbuka mengelola sumberdaya alam yang menyimpan nilai ekonomi bagi modal pembangunan daerah.

Dengan modal dasar yang melimpah di daerah dari kekayaan alam ini sepatutnya bagi daerah harus hati-hati mengelola kekayaan ini dan terlebih tata kelolanya harus diperuntukan bagi kepentingan masyarakat daerah termasuk masyarakat miskin. Strategi yang dikembangkan oleh pemerintah provinsi Gorontalo dalam mengelola daerah dengan kekayaan sumberdaya alam yang dapat membuahkan pertumbuhan ekonomi sebagai petunjuk bahwa pembangunan daerah pasti memberikan keuntungan bagi kelompok masyarakat miskin. Asumsi ini mengacu pada pandangan Nugroho (1995) bahwa kebijakan pembangunan yang bertumpuk pada pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya dengan cara memacu perkembangan sektor swasta merupakan kebijakan memperbesar perkembangan kue perekonomian dan setelah hal itu tercapai, maka melalui mekanisme pemerataan ke bawah (*trickle down mechanism*) perkembangan ekonomi akan dinikmati oleh lapisan-lapisan masyarakat bawah.

Kondisi yang demikian dimana provinsi daerah dalam memacu pembangunan daerah dengan modal sumberdaya alam dan tingkat percepatan pertumbuhan ekonomi sepatutnya memberi ruang bagi kesejahteraan masyarakat dan tidak terkecuali masyarakat miskin. Karenanya para aktor-aktor pengambil kebijakan yaitu pemerintah daerah harus mewaspadai ketimpangan yang akan dihasilkan oleh pembangunan dalam arti jangan sampai pertumbuhan ekonomi yang kita kejar dalam memacu pembangunan daerah justru mengeliminir kelompok masyarakat miskin dan mereka hanya sebagai penonton bahkan menjadi korban pembangunan. Permasalahan ini kita diingatkan oleh Nugroho (1995) yang mengutip pandangan Adorno dan Max Horkheimer (1986) tentang dialektika pembangunan dimana dalam dialektika pembangunan tersebut merupakan turunan dari dialektika pencerahan. Artinya pembangunan yang dimaksudkan sebagai proses pembebasan manusia dari berbagai bentuk dominasi justru menciptakan penindasan dalam bentuk lain. Untuk itu menurut Nugroho (1995) kewaspadaan yang dimaksudkan adalah kebersamaan dari proses pertumbuhan ekonomi juga terjadi proses yang secara diametral bertentangan dengan mekanisme tetesan ke bawah. Kecenderungan seperti ini sangat jelas merupakan sebuah dialektika pembangunan, karena sebetulnya hasil yang diharapkan dari proses pembangunan adalah keadilan sosial, tetapi ada kecenderungan justru lapisan bawah yang menopang perkembangan ekonomi lapisan atas, atau dengan kata lain cita-cita mewujudkan keadilan sosial menjadi semakin utopis.

### **5.3. Model Kebijakan Dalam Mengurangi Masalah Kemiskinan**

Sebelum membahas tentang model kebijakan yang tepat untuk menangani masalah kemiskinan, maka langkah baiknya melihat kembali tataran teoritis yang bisa digunakan sebagai parameter empiris untuk menanggulangi masalah sosial tersebut antara lain dapat pandangan Moeljarto (1993) tentang strategi pembangunan yang relevan untuk menyerang penyebab kemiskinan yakni: pertama, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dengan cara menyelenggarakan berbagai proyek sebagai sumber dana pembangunan dari pusat ke daerah; Kedua, mempermudah lapisan sosial miskin untuk memperoleh akses dalam berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi dan sebagainya; Ketiga penyediaan fasilitas-fasilitas kredit untuk masyarakat lapisan bawah; Keempat pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya pembangunan pertanian; Kelima, pengembangan kelembagaan.

Selain model kebijakan di atas Cheetam dan Peters Jr (1993) mengeluarkan model kebijakan sebagai strategi yang pernah diterapkan pemerintah Orde Baru sebagai upaya menanggulangi kemiskinan dengan dua komponen utama: pertama, upaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan dengan pola

yang tepat terutama melalui reformasi struktural. Dalam konstruksi ini kemiskinan secara struktural harus diwaspadai meskipun tercipta tingginya pertumbuhan ekonomi, namun apakah sumberdaya ekonomi dinikmati secara merata atau jangan sampai banyaknya anggota masyarakat termasuk di dalamnya kelompok miskin tidak punya kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pertumbuhan ekonomi tersebut. Misalnya makanan cukup tersedia, namun si miskin tidak memiliki sarana untuk memperoleh makanan itu, dan pula cukup banyak sumberdaya untuk mengembangkan usaha, namun struktur yang ada tidak memberi kesempatan pada si miskin untuk memperoleh sumberdaya itu; Kedua, investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia dengan memberi kecakapan kepada si miskin agar bisa ikut serta dalam proses pertumbuhan ekonomi (dalam Masoed, 1994).

Mengacu pada parameter yang ditawarkan di atas, sesungguhnya bertumpu pada upaya penanggulangan kemiskinan di daerah dengan cara meratakan pembangunan daerah pada segala bidang yang langsung dinikmati oleh masyarakat miskin. Karena berbagai kebijakan maupun program harus dilaksanakan terpadu diberbagai desa maupun perkotaan yang terdapat kantong-kantong kemiskinan. Untuk itu kebijakan penanggulangan kemiskinan sedapat mungkin memperhatikan tiga arah kebijakan sebagai berikut: (1). Kebijakan tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan; (2). Kebijakan langsung yang ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah; (3). Kebijaksanaan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggungjawab langsung terhadap kelancaran program dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk menanggulangi kemiskinan. Dengan parameter ini bagaimana strategi menanggulangi kemiskinan di tingkat lokal sehingga menjadi model yang tepat untuk mengatasi masalah ini?

### **1. Stabilitas Dan Terib Politik Lokal**

Pertama, stabilitas politik lokal sebagai kondisi yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan melalui program-program yang di arahkan bagi kepentingan si miskin. Pada tataran ini program yang diberikan harusnya bersifat kontinu agar supaya efektif dan dapat dilakukan evaluasi kebijakan apakah program ini tepat sasaran atau belum yang diberikan kepada masyarakat miskin. Dalam kondisi seperti ini diciptakan stabilitas politik lokal dan *political will* yang benar-benar memihak pada kepentingan si miskin dan bukan program atau kebijakan yang dikeluarkan hanya untuk meraih kepentingan sesaat yang bernuansa *vested interests*. Artinya setiap berganti pimpinan daerah, berubah pula kebijakan atau program yang diberikan untuk kepentingan masyarakat, bahkan kadangkala pemberian paket kebijakan terhadap fakir miskin sangat bernuansa politik misalnya untuk meraih jabatan yang kedua atau untuk mendulang suara politik pada pesta demokrasi seperti

pemilihan kepala daerah, atau anggota legislatif. Sehingga banyak ditemui menjelang pesta demokrasi berbagai paket bantuan bagi kepentingan si miskin mengalir terus bahkan acapkali para elit yang punya hasrat dalam perhelatan tersebut untuk meraih jabatan maupun kekuasaan datang langsung sendiri pada masyarakat miskin dengan memberi bantuan baik uang maupun semabakau dan sebagainya. Namun setelah terpilih ingatan mereka pada kebutuhan simiskin hanyut setelah plaksanakan pesta demokrasi, bahkan sering terjadi ketika sebelum terpilih sangat menjajankan berbagai bantuan pada simiskin, akan tetapi setelah terpilih tidak pernah mengimplementasikan janji-janji tersebut, walaupun ada sangat bermuatan politis misalnya untuk meraih dukungan di masa jabatan atau sedang berkuasa.

## **2. Arah Kebijakan Penangan Kemiskinan Berdasarkan Sistem Hukum**

Arah kebijakan pembangunan dalam pengentasan kemiskinan berdasarkan sistem hukum, hal ini tidak lain didasari bahwa fungsi hukum antara lain guna mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan (Kusumaatmaja, 1972). Kaidah hukum diartikan sebagai peraturan yang menentukan bagaimana manusia seyogyanya bersikap dan berperilaku dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindung (Maas, 20014). Untuk itu hukum harus berdiri di depan, menunjukkan arah bagi terselenggaranya pembangunan secara tertib dan teratur. Hukum tidak dapat diabaikan fungsi dan peranan strategisnya dalam proses pembangunan dan berfungsi menunjukkan arah dalam proses penyelenggaraan pembangunan, bukan hanya untuk menjamin ketertiban dan keterturan tetapi juga kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat luas pada masa kini dan masa mendatang (dalam LPIKP, 2014). Dalam konteks ini sistem hukum sebagai pemandu untuk merumuskan, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan yang dicantumkan dalam visi misi, isu strategis dan prioritas pembangunan yang ditujukan bagi masyarakat termasuk kepada masyarakat miskin. Untuk menjamin terimplementasinya program penanggulangan kemiskinan diperlukan konsistensi dan jaminan serta kepastian hukum dalam mencapai tujuan pemerintah daerah yang antara lain pemberdayaan masyarakat miskin sehingga mereka bisa keluar dari garis kemiskinan.

Sebagai titik dasar dalam penanganan masalah kemiskinan sebenarnya menjadi amanah konstitusi seperti dijelaskan sebelumnya yakni dalam Undang-Undang dasar 1945 pasal 34 ayat 1 yang dinyatakan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Dan selanjutnya terbit Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 mengenai penanganan fakir miskin dimana negara mempunyai kewajiban memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan fakir miskin dan keluarganya. Kedua aturan normatif yang menjadi dasar bagi penanganan kemiskinan tersebut bahwa negara punya tanggungjawab untuk menjamin keadilan, kepastian hukum maupun perlindungan bagi pemenuhan hak asasi warga negara

untuk hidup layak dan menikmati kesejahteraan. Akan tetapi tanggungjawab negara (pemerintah) dalam mengurangi masalah kemiskinan lewat implementasi desentralisasi harus pula menjadi tanggungjawab pemerintah daerah untuk mengimplementasikan amanat konstitusi dan sekaligus menghasilkan produk hukum dalam lokus kepentingan daerah yaitu Peraturan Daerah (PERDA). Wewenang pembuatan PERDA yang menangani masalah kemiskinan harus bersumber dari hukum yang lebih tinggi sebagaimana dikatakan di atas. Karenanya menurut Mertokusumo (1996) sistem hukum harus konsisten dan berpijak pada *lex superior derogat legi inferiori* (ketentuan hukum diatas mengalahkan hukum yang lebih rendah). Aturan hukum sebagai syarat utama perlunya bagi penanganan kemiskinan di daerah yang disadari sebagai sesuatu yang padu dan konsisten dilaksanakan tersebut tidak boleh mengandung multitafsir bahkan tidak dipakai. Pengabaian terhadap berbagai peraturan dengan meminjam istilah hukum disebut ” *argumentum a contrario*” (penafsiran terhadap undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara peristiwa konkrit yang dihadapi dan peristiwa yang diatur dalam undang-undang). Atau pula peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah kemiskinan tidak sinkronisasi antara Undang-Undang. Sehingga pemerintah daerah dengan kewenangan dan otoritas menerjemahkan ketentuan tersebut berdasarkan cara pandang kepentingan daerah dengan cara menafsirkan kembali ketentuan peraturan (*argumentum per analogiam*) atau membuat peraturan yang semuanya bermuara pada *interest* dan fragmentasi politik semata-mata.

Untuk itu kebijakan penanganan kemiskinan di provinsi Gorontalo harus mendapat jaminan produk hukum berupa PERDA tentang penanggulangan kemiskinan yang memberikan kerangka bagi arah perlindungan terhadap kelompok masyarakat miskin. Ada beberapa poin utama yang diberikan kepada kepentingan si miskin antara lain: (1). Pengaturan indikator kemiskinan berdasarkan parameter provinsi Gorontalo, karena saat ini begitu banyak masyarakat mengklaim dirinya sebagai masyarakat miskin, meskipun secara faktual kondisi kehidupan tidak sesuai dimensi dan pengukuran kemiskinan; (2). Pemberdayaan perempuan miskin; (3). Perlindungan masyarakat miskin terhadap kerawanan sosial maupun hukum; (4). Perlindungan terhadap para petani di desa mulai dari pemilikan lahan, kesejahteraan maupun harga terhadap para tongkulak.

### **3. Mengembangkan Sektor Ekonomi, Sosial Demi Kepentingan masyarakat**

#### **Miskin**

Indikator utama dalam kebijakan yang langsung di arahkan pada kelompok masyarakat miskin terletak pada objek atau sasaran langsung masyarakat yang memerlukan penanganan yakni masyarakat miskin yang harus memenuhi kebutuhan dasar melalui pengembangan kegiatan ekonominya. Apalagi program pemerintah melalui visinya ”Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang serta

Peningkatan Ekonomi Masyarakat yang Berkeadilan di Provinsi Gorontalo” Visi ini menjadi bingkai utama atau frame strategis seluruh stakeholder dalam akselerasi pembangunan di Gorontalo 5 tahun ke depan sebagai amanah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pernyataan visi di atas mengandung 2 (dua) unsur penting yaitu pertama, **”Mewujudkan Percepatan Pembangunan di berbagai bidang“**. Aspek ini merupakan target kinerja aksi pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah dalam konteks pemerataan melalui optimalisasi segala sumber daya yang ada. Artinya, semua pihak harus lebih berinovasi, sekaligus membangun sinkronisasi antar daerah Kabupaten/Kota untuk mendorong akselerasi pembangunan daerah. Kedua, **“Peningkatan Ekonomi Masyarakat Yang Berkeadilan“**. Merupakan suatu tindakan yang mengedepankan produktivitas dan nilai tambah bagi masyarakat, dengan menyediakan tuntutan kebutuhan dasar, membangkitkan etos kerja wirausaha, meningkatkan kinerja sector unggulan daerah, meningkatkan laju investasi, mengurangi pengangguran, serta peningkatan infrastruktur ekonomi. Semua ini diharapkan akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat Provinsi Gorontalo. Perwujudan visi RPJMD adalah :

1. Peningkatan Angka IPM (HDI)
2. Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi
3. Pemerataan Pendapatan (Indeks Gini)
4. Penurunan Angka Kemiskinan
5. Peningkatan Kualitas Pelayanan SKPD dan Peningkatan Kualitas Tata Kelol Pemerintahan (lihat Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 Tentang RKPD, 2014)

Selanjutnya pengembangan sektor ekonomi selain memperhatikan ketersediaan sumberdaya alam, juga diperhatikan tata kelola yang bersifat selektif, efektivitas, efisiensi dan kecepatan tetap sasarn program yang dipertuntukan bagi masyarakat terutama masyarakat miskin. Kebijakan yang mengarahkan pada pembangunan ekonomi yang sarasannya pada penyelesaian kemiskinan di daerah sedapat mungkin memperhatikan beberapa indikator antara lain:

(A). Bidang Ekonomi berupa:

(1). Akses terhadap lapangan kerja yakni tingkat kesempatan kerja merupakan rasio antara jumlah penduduk yang bekerja terhadap jumlah angkatan kerja. Nilai rasio kesempatan kerja tersebut bukan dalam pengertian adanya lowongan angkatan kerja, akan tetapi indikator untuk merefleksikan tingkat penyerapan terhadap angkatan kerja (Kuncoro, 2004). Berdasarkan data penduduk tahun 2014 angkatan kerja laki-laki 321 223 dan perempuan 178 833, maka pengangguran untuk laki-laki 12 484 dan perempuan 8 435. (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015). Bahkan salah satu pemicu

tentang kemiskinan adalah pengangguran yang cukup tinggi dan bisa dikatakan sebagai sebagai barometer yang dapat menambah peningkatan kemiskinan. Dimana angka pengangguran pada tahun 2015 mencapai angka 4,65 persen dari Tingkat Pengangguran Terbuka (TKT) dengan angka penganggur berjumlah 24.101 orang, dan angka ini sesungguhnya cukup besar dibandingkan dengan jumlah penduduk Gorontalo sebesar 1.150.765 jiwa. Pada hal tanggungjawab pemerintah terhadap pembangunan terutama di daerah adalah menyelenggarakan pembangunan di tingkat lokal dengan melaksanakan secara merata bagi kepentingan semua rakyat secara adil yang tujuannya adalah membangkitkan produktivitas masyarakat. Sehingga peningkatan kualitas hidup dapat memberikan kesejahteraan maupun kemakmuran secara adil dan merata (Sastro Wantu, Usman Moonti, Asmun W, 2017).

(2). Askes terhadap produksi terdiri dari (a). kemudahan masyarakat dalam mengakses modal usaha, dan hal ini dapat dilihat dari ketersediaan lembaga-lembaga keuangan, seperti bank umum, BPR dan berbagai bentuk koperasi simpan pinjam pada tingkat kecamatan. Kemudahan dalam mengakses modal usaha ini dirumuskan berdasarkan persentase kecamatan tingkat kabupaten/kota yang tidak memiliki salah satu prasarana penyedia modal usaha. Semakin tinggi nilai persentase dari ketiadaan sarana permodalan tersebut, diasumsikan semakin rendah akses masyarakat terhadap sumber permodalan di wilayahnya. Persoalannya di provinsi Gorontalo institusi keuangan untuk memproses bergulirnya usaha dan modal untuk melakukan ekspansi kegiatan perekonomian seperti bank dan koperasi simpan pinjam sebagai hal yang sangat dibutuhkan dalam memudahkan berproduksi belum merata bahkan setiap kecamatan lembaga ini seringkali tidak ada. (b). Kepemilikan aset, bahwa salah satu faktor penting dalam melakukan aktivitas produksi/ekonomi adalah kepemilikan aset yakni segala sesuatu yang dimanfaatkan sebagai pendukung kegiatan usaha yang biasanya bukan berupa uang melainkan bentuk lainnya seperti tanah, warung/toko, bengkel dan lain-lain. Laporan Susenas 2002 menunjukkan jenis-jenis aset yang dimiliki oleh rumah tangga miskin yang berada di daerah perkotaan dan pedesaan yakni kepemilikan aset berupa tanah di daerah pedesaan cenderung lebih tinggi dibanding di daerah perkotaan. Rata-rata persentase rumah tangga miskin yang dimiliki aset berupa tanah di pedesaan adalah 11,9 persen dari seluruh rumah tangga yang tinggal di pedesaan. Sedangkan di perkotaan rata-ratanya sekitar 3,4 persen (dalam Kuncoro, 2004).

Namun persoalannya kepemilikan aset berupa tanah, warung/toko, bengkel dan sebagainya di provinsi Gorontalo pada umumnya tidak berkembang dengan baik terutama warung/toko dan bengkel di daerah pedesaan. Aset-aset tersebut lebih banyak dikelola secara tradisional dengan modal yang sangat minim, namun di perkotaan aset berupa toko/warung maupun bengkel berkembang pesat dan modal dalam ukuran menengah ke atas, meskipun ada pula warung-warung kecil yang

modal usahanya sangat minim. Namun demikian aset tanah di pedesaan sebagian besar pemilikannya cukup tinggi, namun perlu dicatat bahwa kepemilikan tanah di daerah-daerah pedesaan yang dinilai produktif seperti di kabupaten Boalemo, dan kabupaten Pohuwato kepemilikannya kebanyakan bukan rakyat kecil/petani melainkan mereka adalah orang-orang yang memiliki modal dan kebanyakan dari luar pedesaan atau wilayah itu. Faktanya banyak petani jagung hanya sebatas penggarap atau buruh tani kalaupu mereka memiliki areal pertanian jagung sebagian besar rata-rata 0,5 Ha sampai dengan 1 Ha. Bagaimanapun mereka berusaha hasil panen dengan aset kepemilikan yang terbatas sudah dipastikan sulit untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari sehingga sebagian besar mereka tergolong sebagai kelompok masyarakat miskin.

B. Bidang Sosial berupa: (a). akses terhadap pendidikan, sesungguhnya di provinsi Gorontalo pemerintahannya telah membangun berbagai fasilitas pendidikan dan memberikan pendidikan gratis terutama kepada anak-anak masyarakat miskin. (b). Akses terhadap kesehatan yakni di provinsi Gorontalo telah menyediakan berbagai sarana dan prasarana kesehatan diberbagai pelosok di wilayah Gorontalo baik di kecamatan berupa Puskesmas maupun di pedesaan yang sering dinamakan Puskesmas Pembantu maupun Pos Kesehatan Desa, bahkan merekrut berbagai tenaga medis maupun para dokter untuk bertugas di pedesaan. Pelayanan kesehatan yang diberikan oleh pemerintah daerah termasuk warga miskin seperti BPJS (KIS), Jamkesda.

#### **4. Intervensi Strategis Terhadap Kelompok Masyarakat Miskin**

Dalam melakukan kebijakan strategis terhadap penanganan masalah kemiskinan, pemerintah provinsi Gorontalo sedapat mungkin melakukan *action plan* yang secara *sustainable* dan merata diberbagai wilayah terutama yang memiliki kantong-kantong kemiskinan terutama di daerah pedesaan. Untuk itu ada empat yang dibutuhkan secara simultan dan terencana untuk menangani masalah kemiskinan. Empat strategis dalam upaya kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah daerah tersebut akan dikutip model strategis yang dikemukakan oleh Thamrin (1995) berikut ini:

Pertama, memperkuat sisi *supply* dengan aktifitas yang mampu mengangkat dan merangsang pusat-pusat pertumbuhan produksi rakyat kecil antara lain: (a). pembentukan keterampilan-keterampilan speksifik dan keterampilan manajemen dikalangan masyarakat lemah; (b). Mengembangkan berbagai kemampuan tentang teknologi tepat guna yang membantu masyarakat lapis bawah; (c). Memasukkan *input-input* baru yang sesuai dengan kebutuhan setempat termasuk mengembangkan kredit/*revolving fund* dan usaha bersama; (d). Mengembangkan kemampuan jasa-jasa penyuluhan dan informasi strategis termasuk penelitian-penelitian; (e). Pengembangan infrastruktur terutama jaringan komunikasi dan transfortasi,

penyediaan sarana pokok untuk meningkatkan taraf dan mutu hidup rakyat kecil.

Kedua, meningkatkan kemampuan dan keterampilan bagi kelompok pendamping golongan marginal dan pemerintah benar-benar melindungi produk usaha kecil termasuk menyediakan tenaga kerja yang terlatih. Selain itu bagi wilayah-wilayah yang dibuka industri sedapat mungkin merekrut tenaga kerja lokal dan membangkitkan dinamika ekonomi masyarakat lokal.

Ketiga, membangun kekuatan institusi milik masyarakat, pendekatan yang perlu dilakukan adalah memberikan pemahaman kontekstual, membangun kebersamaan, egalitarian dan bertumpu pada kekuatan sendiri. Perlu adanya kerjasama dengan organisasi kemasyarakatan terutama organisasi keagamaan untuk memperkuat institusi murni masyarakat terutama masyarakat pedesaan.

Keempat, membangun jaringan-jaringan kerja sama (*net working*) antar aktor yang mempunyai kepedulian perbaikan nasib kelompok marginal, baik secara regional, nasional untuk memperkuat posisi tawar dalam rangka *policy advocacy*. Dalam hal ini *advocacy* dapat dialamatkan pada (1). pemerintah untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang berpengaruh pada kehidupan rakyat kecil/masyarakat luas; (2). Kelas menengah masyarakat, untuk menggugah kesadarannya tentang posisi masyarakat yang tertindas; (3). Kalangan intelektual, agar lebih peka terhadap fenomena kemiskinan, keterbelakangan, kebodohan yang banyak dialami oleh rakyat kecil.

### **5. Kerjasama Pemerintah Daerah Dan Masyarakat Mengatasi Kemiskinan**

Dalam pendekatan untuk mengatasi kemiskinan ada beberapa parameter yang diberikan oleh Esman Dan Uphoff (dalam Ancok 1995) sebagai berikut:

- (a). Investasi pelayanan masyarakat dalam bidang infrastruktur fisik dan infrastruktur sosial, seperti jalan, sumber air bersih, irigasi, sekolah, klinik kesehatan. Fasilitas ini dipelihara oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama, bahkan masyarakat didorong ikut memiliki sarana dan prasarana tersebut;
- (b). Kebijakan pemerintah yang menguntungkan masyarakat miskin, misalnya dalam hal harga produk pertanian yang memadai, insentif bagi petani miskin dan pengusaha-pengusaha *non-farm* yang miskin, serta kebijakan pembangunan yang menumbuhkan kesempatan kerja;
- (c). Teknologi, penyediaan teknologi bagi si miskin masih dalam kemampuan mereka untuk membayar kembali biaya teknologi (misalnya traktor sederhana dengan harga murah), alat pertukangan untuk pembuatan produk kerajinan dan sebagainya;
- (d). Kelembagaan yang efektif, yang mampu menumbuhkan sinergisme dalam kerja. Kelembagaan yang memiliki keterpaduan kerja ini meliputi: (1). Jaringan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat guna meningkatkan produktivitas kerja dan kualitas hidup. Jaringan kerja ini meliputi

bantuan peningkatan produktivitas seperti lembaga riset pertanian seperti fakultas Pertanian maupun Lembaga Penelitian Universitas negeri Gorontalo, lembaga pemberi kredit, lembaga pengembangan pemasaran, lembaga konsultasi usaha kecil, lembaga pengelola irigasi dan lain-lain. Di samping itu jaringan kerja instansi untuk peningkatan pendidikan, kesehatan. (2). Jaringan kerja pengusaha pemerintah (BUMN/BUMD), koperasi, pengusaha swasta dan lembaga swadaya masyarakat yang ikut membantu pengembangan kemampuan masyarakat dalam hal pemasaran produk pertanian/non pertanian dan pembinaan manajemen usaha. (3). Lembaga lokal kemasyarakatan, seperti paguyuban petani, kelompok pengajian dan sebagainya.

#### **6. Pemberdayaan Industri Kecil Pedesaan**

Pengembangan kelompok industri yang berbasis masyarakat kecil misalnya kerajinan kerawang dalam bentuk pelatihan, pembentukan kelompok, bantuan modal usaha, promosi.

#### **7. Pemanfaatan Dana Desa**

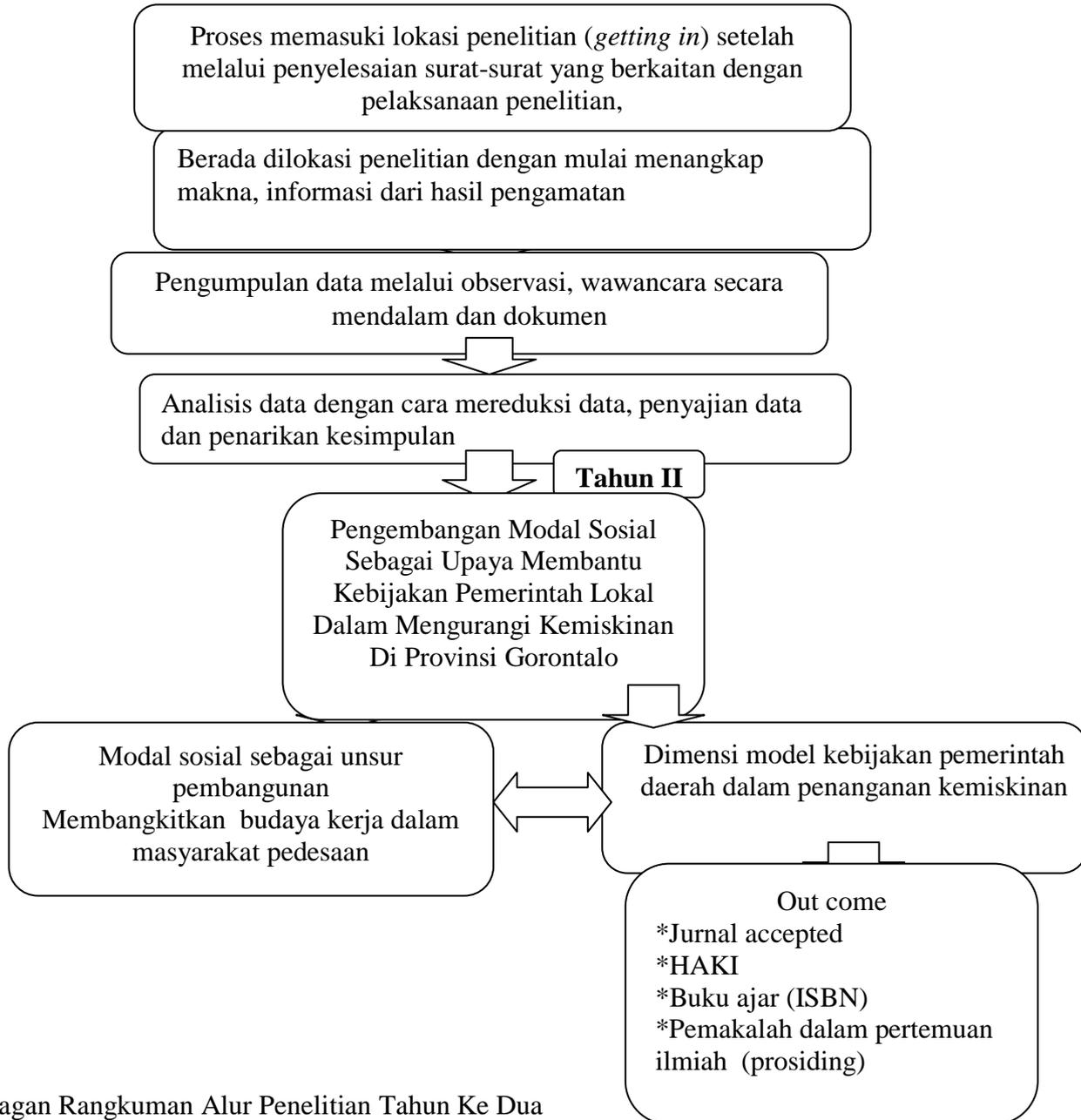
Pemberian pemerintah dalam bentuk dana desa harus dikelola dengan baik, karena dana ini sangat bermanfaat bagi masyarakat/masyarakat miskin terutama dalam hal membuka akses desa yang tertinggal misalnya para petani bisa dengan mudah menjual harga di pasar atau pada masyarakat.

#### **8. Menghindari Kelangkaan Pangan**

Kelangkaan pangan pada musim kering/kemarau memperburuk bagi masyarakat miskin. Demikian pula kelangkaan pangan disebabkan oleh petani di pedesaan menjual hasil taninya dengan harga murah untuk memenuhi kebutuhan lain seperti anak sekolah dan sebagainya. Sehingga petani kehilangan kesempatan untuk menabung, bahkan berhutang pada tongkulak atau pedagang yang seringkali mempermainkan harga.

**BAB VI**  
**RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA**

**Gambar 13: Alur Penelitian Tahun Ke Dua**



Bagan Rangkuman Alur Penelitian Tahun Ke Dua

### **Berikutnya (Tahun II)**

Berkaitan dengan tahun pelaksanaan penelitian yang direncanakan selama dua tahun, yaitu tahapan pertama 2017 dengan menyajikan kemajuan penelitian hingga laporan akhir penelitian, maka dalam penelitian ini akan dilakukan rencana tahap kedua tahun 2018 yang merupakan rangkaian dari tahap pertama (2017) dan selanjutnya tahap berikutnya yang direncanakan tahun 2018 dimana kajiannya merupakan kelanjutan yang telah menghasilkan produk penelitian sebagai berikut: (1). Modal sosial sebagai unsur pembangunan; (2). Membangkitkan budaya kerja dalam masyarakat pedesaan (3). Rekomendasi model kebijakan pemerintah daerah dalam penanganan kemiskinan yang berbasis kearifan lokal .

Dengan mendasari pada rangkaian hasil penelitian pertama tahun 2017 hingga menghasilkan produk penelitian, maka ada tiga fokus yang akan direncanakan untuk diteliti sebagaimana dikemukakan di atas, hingga diharapkan akan menghasilkan sebuah produk penelitian ; (1). Jurnal Internasional bereputasi (accepted); (2). HAKI; (3). Buku (diterbitkan) (4). Kebijakan dalam penanganan kemiskinan yang berdimensi kearifan lokal (5). Prossiding.

## **BAB VII**

### **. KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **Kesimpulan**

Prestasi pertumbuhan ekonomi sejak terbentuknya provinsi Gorontalo selalu mengalami pertumbuhan, namun dengan angka yang stabil dan merangkak naik tersebut, untuk ukuran daerah baru sebagai sesuatu yang dianggap spektakuler di tingkat nasional. Akan tetapi nilai pembangunan daerah bagi masyarakat bukan berarti menjanjikan untuk seluruh kesejahteraan bagi semua penduduk, bahkan sebaliknya bahwa pembangunan tidak selamanya menyelesaikan masalah sosial termasuk kemiskinan. Kontraksi antara pembangunan dan pencapaian kesejahteraan sebagai sebuah pembedaan sosial dimana masih banyak masyarakat Gorontalo yang hidup dengan kemiskinan.

Gambaran angka kemiskinan setelah pendataan awal berpisah dengan Sulawesi Utara yakni kurang lebih kelompok masyarakat miskin dengan jumlah penduduk 848.000 terdapat 72 persen dan kemudian turun drastis dari tahun 2001 berjumlah 33,16 persen hingga 2010 sekitar 23,16 persen yang kemudian turun lagi dengan angka yang stagnan dan sering mengalami sedikit pluktuatif sejalan dengan dengan perkembangan pembangunan. Kenderungan dapat dilihat bahwa penduduk miskin turun tahun 2015 pada Maret berkisar 18,32 dan bulan September berjumlah 18,16 % dan 2016 berkisar 17,72%. penduduk miskin.

Pemerintah daerah telah berusaha melakukan berbagai kebijakan dalam mengatasi kemiskinan antara lain melalui berbagai program kebijakan Namun upaya ini bila dilihat dari persepektif administrasi publik dimana kebijakan pembangunan belum sepenuhnya memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat, terutama pelayanan terhadap kesejahteraan masyarakat dan bukti ini kisaran angka kemiskinan masih tinggi secara nasional.

#### **Saran**

Pemerintah provinsi Gorontalo harus mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan dengan pola yang tepat terutama melalui reformasi struktural dan disertai dengan bagaimana menciptakan distribusi dan pemerataan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dan selanjutnya memberdayakan kemampuan masyarakat melalui kebijakan terhadap investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia dengan memberi kecakapan kepada si miskin agar bisa ikut serta dalam proses pertumbuhan ekonomi.

Untuk itu keluar dari jaring-jaring kemiskinan ini, maka dianggap perlu pemerintah daerah melakukan reformasi kebijakan terutama berkaitan dengan orientasi pembangunan yang pro masyarakat tertinggal dan begelut dengan

kemiskinan. Reformasi kebijakan harus sinkron dengan arah pembangunan daerah yang diperkuat oleh visi misi pemerintah daerah, dimana visinya adalah ***“Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang Serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat Yang Berkeadilan Di Provinsi Gorontalo”***

Selain itu pemerintah daerah memacu pengelolaan sumberdaya alam yang berbasis lingkungan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan yang diinginkan dengan berdimensi pembangunan bukan untuk meminggirkan masyarakat miskin dan sebaliknya mereka harus ikut serta terlibat dan menikmati hasil pembangunan . Dengan dimensi ini diharapkan penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan yang diimplementasikan melalui pembangunan pada semua bidang atau sektor yang pro masyarakat miskin. .

## DAFTAR PUSTAKA

- Adorno, Theodor Dan Max Horkheimer, 1986, *Dialectic Of Enlightenment*, London, Verso
- Ancok, Djamaludin, 1995, *Pemanfaatan Organisasi Lokal Untuk Mengentaskan Kemiskinan*, dalam (editor) Awan Setya Dewanto dkk, *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Yogyakarta, Aditya Media
- Arsyad, Lincoln, 1999, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta
- ....., 2000, *Rencana Strategis Kota Denpasar Tahun 2001 – 2005*, Pemerintah Kota Denpasar
- ....., 2000. *Propenas 2000 – 2004, UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000 – 2004*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 2009, *Profil Kemiskinan Di Indonesia*, dalam Berita Resmi Statistik
- Bates, Robert, 1981. *Markets and States In Tropical Africa; The Political Basis Of Agricultural Policies* Berkeley, CA University of California Press.
- Bridgman, Peter dan Glyn Davis, 2004, *The Australian Policy Handbook*, Crows Nest: Allen and Unwin.
- Cheetam, Russel, J Dan R Kyle Peters Jr, 1993, *Poverty Reduction During The New Order Government*, Dalam Dirkse Jan Paul, Frans Huskens Dan Mario Rutten, development and Welfare; indonesia's Experience Under The New Order (IEiden:KITLV Press
- Chomsky Noam, 2006. *Failed State*, Metropolitan Books Henry Holt and Company New York
- Escobar, Arturo, 1989, *Discourse and Pover Indevlopment*.
- Gie, Thee Kian, 2004, *Pembangunan, Kebebasan Dan Mukjizat Orde Baru*, Jakarta Kompas dan The Freedom Institute
- Grindle Merilee and John W. Thomas, 1991. *Public Choices and Policy Change, The Political Economy Of Reform In Developing countries*.
- Habibie, Rusli, 2015, *Arah Kebijakan Provinsi Gorontalo Tahun 2015*, Disampaikan Pada:Kunjungan Kerja Gubernur di Kabupaten Gorontalo Limboto, Januari 2015
- Handayani, Sri Nuri, 2003, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kesenjangan Pembangunan Ekonomi Di Provinsi Jawa Timur tahun 1980-2000*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM
- Ibrahim, Djafar, 2012, *Implementasi Kebijakan Pembangunan Pertanian Program agropolitan Jagung Bidang Penguatan kelembagaan Dalam*

- Perspektif New Public Management Studi Di Dinas Pertanian Provinsi Gorontalo*, Disertasi Tidak Dipublikasikan, Universitas Brawijaya Malang
- Johannes, Jutting et. al, 2004, *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*, Working Papers No. 236, OECD, Development Centre
- Kartasasmita, Ginanjar, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan Dan pemerataan*, Jakarta, CIDES
- Kohli, Atul, 1987, *The Political Economy of Development Strategies: Comparative Perspectives On the Role of the State*, Comparative Politics (January)
- Kuncoro, Mudrajat, 2004, *Otonomi Dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi Dan Peluang*, Jakarta, Erlangga
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1972, *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta
- Kuznets, Simon, 1955, *Economic Growth And Income Inequality*, American Economic Review, Maret
- Lay Cornelis, 2003, *Otonomi Daerah dan Ke-Indonesian*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik (LPIKP), 2014, *Kedaulatan Pangan Indonesia: Meningkatkan Daya saing Petani Indonesia Di Tengah-Tengah Pengaruh Globalisasi Abad 21*, Jakarta, Berita Nusantara
- Maas, Marwan, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Madhona, Harie, 2003, *Identifikasi Kecamatan Sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi Di kabupaten Lahat*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta.
- Masoed, Mohtar, 1994, *Politik Birokrasi Dan Pembangunan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta, Liberty
- Miles dan Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta, UI Press
- Muhammad, Fadel, 2007, *Mewujudkan Revitalisasi Pertanian Melalui Pembangunan 9 (Sembilan) Pilar Agropolitan Menuju Pertanian Modern Di Gorontalo*, makalah
- Nafziger, 1984, *The Economics Of Development Countries*, Wadsworth Publishing Co, California

- Nugroho, Heru, 1995, *Kemiskinan, Ketimpangan Dan Pemberdayaan*, dalam (editor) Awan Setya Dewanto dkk, *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Yogyakarta, Aditya Media
- Nugroho, Riant, 2008, *Public Policy: Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Manajement Dalam Kebijakan Publik: Kebijakan Sebagai The Fifth Estate Metode Penelitian Kebijakan*, Jakarta, Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia
- Nurkse, Ragnar, 1953, *Problem Of Capital Formation In Underdeveloped Countries*, Oxford: Blackwell
- Putra, Fadillah, 1999, *Devolusi, Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara-Rakyat*, Yogyakarta, Pustaka pelajar
- Putu Krisna, I Gede Atmaja Karang, 2003, *Karakteristik Penyerapan Tenaga Kerja Sub Sektor Hotel Dan Restoran Di Kota Denpasar*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM
- Reksohadiprodjo, Sukanto Dan Pradono, 1988, *Ekonomi Sumberdaya Alam Dan Energi*, Yogyakarta BPFE
- Riswandi, Rafiq, 2003, *Identifikasi Sektor Ekonomi Potensial Dan Perkiraan Potensi Ekonomi Pasca Pemekaran Kabupaten Kotawaringin Timur*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM
- Rustanto, Bambang, 2015, *Menangani Kemiskinan*, Bandung, Remaja Rosdakarya
- Sabar, Asep, 2006, *Fadel Solusi jitu Membangun Daerah*, Jakarta, Lembaga Pendapat Umum, Arena seni
- Sharp, Ansel M, Charles A Register and Paul W Cerimes, 1996, *Economic Of Social Issue*, Edisi Kedua, Richard D Chicago, Irwin
- Sidiki, Budiyanto, 2016, *Arah Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2017*, dalam Forum Konsultasi Publik Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
- Smith, Graham, ed, 1999, *Federalisme Pilihan Masyarakat Majemuk*, Jakarta, Kompas666
- Soetrisno, Loekman, 1995, *Substansi Permasalahan Kemiskinan Dan Kesenjangan*, Dalam Bambang Sudibyo at al (editor) *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Yogyakarta, Aditya Media
- Spiker, Paul, 1995, *Social Policy; Themes and Approaches*, Prentice Hall
- Suharto, 2007, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Alfabeta, Ban
- Thamrin, Juni, 1995, *Agenda Mempersempit Ketimpangan Dan Kemiskinan*, dalam (editor) Awan Setya Dewanto dkk, *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Yogyakarta, Aditya Media

- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1993, *Strategi Alternatif Pengentasan Kemiskinan*, Makalah Untuk Seminar Bulanan P3PK, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada
- Todaro, Michael P, 2000, *Economic Development*, Seventh Edition, New York University
- Wantu, Sastro, 2009, *Reformasi Kebijakan Negara Dalam Mengatasi Kemiskinan Di Indonesia*, Paper Pasca Sarjana Di Universitas Brawijaya Malang
- .....2011, *Rekrutmen Pejabat Di Lingkungan Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Bureaucratic Politic*, Dalam Disertasi Prograsm Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
- .....2015, *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Membangun Kebhinnekaan Antar Etnis Di Kabupaten Pohuwato, Dalam Perspektif Multikulturalisme*, Laporan Penelitian Yang Dibiayai Oleh Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (*The Development and Upgrading of Seven Universities In Improving the Quality and Relevance of Higher Education in Indonesia*)
- Wantu, Sastro, 2014, *Administrasi Publik Dan Negara Gagal Dalam Mengatasi Kemiskinan*
- Wantu, Sastro and Usman Moonti, 2016, *Corn Agropolitan For Great Gorontalo, Indonesia*, dalam *Research Journal of Applied Sciences* 11 (9): 866-869, 2016, ISSN: 1815-932X, Medwell Journals
- Weber, Max, 1930, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York: Sribner.
- Weyland, Kurt, 2002. *Bounded Rasonality and Public Diffusion*

**Sumber lain:**

- Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, *Provinsi Gorontalo Dalam Angka*, 2016. Exsekutive Summary: Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2016.
- Laporan Akhir: Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2016.
- Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2014, Bappeda provinsi Gorontalo.
- Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015 Oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo
- Produk Domestik Regional Bruto Menurut lapangan Usaha Provinsi Gorontalo 2011-2015

**BUKU**  
**PENANGANAN KEMISKINAN**  
**DAN REFORMASI KEBIJAKAN**

Dr. Sastro M Wantu  
Sutrisno Muhamad, M.Pd

## PRAKATA

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga penelitian tahap pertama (2017) yang dibiayai oleh dana PNBPN yang berorientasi produk dapat diselesaikan tepat waktu. Riset ini mengkaji sebuah dilema antara euphoria pelaksanaan pembangunan daerah dalam ruang tumbuhnya masalah kemiskinan yang hingga kini belum diselesaikan dengan baik. Pada hal energi penanganan kemiskinan di tingkat lokal sangat intensif dengan berbagai kebijakan secara simultan dimana dalam tujuh belas tahun terbentuknya provinsi Gorontalo, meskipun secara jujur dikatakan bahwa sesungguhnya telah banyak dilakukan dalam pembangunan daerah yang berusaha mengangkat derajat masyarakat miskin. Akan tetapi kebijakan pro masyarakat miskin belum membuahkan hasil yang memuaskan, dan kita semua seakan-akan baru sadar dan mendadak sontak bahwa dari seluruh penduduk terdapat masalah sosial yang tidak mudah ditangani secara instant yang namanya kemiskinan.

Seperti dikatakan bahwa banyak hal sejak awal terbentuknya provinsi baru tersebut, untuk menghilangkan kesenjangan sosial berupa kebijakan dalam bentuk program pembangunan yang peduli pada penanganan masyarakat miskin. Akan tetapi problem yang dialami oleh masyarakat yang berada pada lapisan terbawah belum dapat diatasi secara tuntas oleh pemerintah daerah. Pertanyaan yang muncul adalah mengapa pemerintah belum menemukan resep yang ampuh melalui kebijakan yang tepat untuk menyembuhkan persoalan klasik daerah ini yang namanya kemiskinan.

Gerak cepat pemerintah daerah misalnya membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD), Pembentukan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan nomenklatur penanggulangan kemiskinan akan tetapi harapan besar untuk memperkecil angka kemiskinan selalu kandas. Begitu parahnya masalah kemiskinan yang hingga kini belum terselesaikan telah menunjukkan bahwa penyelesaian kemiskinan bukan persoalan yang sederhana tetapi begitu rumit. Oleh karena itu penelitian ini adalah mengkaji untuk mencari formulasi berupa kebijakan dalam bentuk model untuk mengurangi masalah kemiskinan.

Sebab itu riset ini berusaha mengungkap wajah dan sifat multidimensi dari kemiskinan terutama dari perspektif kebijakan publik bahwa perlu adanya reformasi kebijakan untuk menangani masalah substansi kemiskinan dalam masyarakat yang hingga saat ini belum terselesaikan dengan baik. Untuk itu kami penulis membuka wacana diskusi panjang lebar tentang hal yang

dibahas dalam penelitian ini, yang tentu masih jauh dari sempurna. Sehingga kami dengan rendah hati mengundang para peneliti lain untuk mengeksplorasi kajian ini bahkan bila perlu melakukan riset yang sama untuk mendapatkan sebuah formulasi tepat terhadap apa yang dihadapi oleh saudara kita yang bergelut dengan kemiskinan. Lebih jauh kami mengucapkan terimakasih kepada ketua lembaga lembaga penelitian dan pengabdian masyarakat yaitu Prof Dr Fenty U Puluhulawa,M.Hum dan sekretaris Dr Lukman laliyo serta stafnya yang telah membuka jendela kesempatan bagi peneliti untuk berkarya dan diganggu dalam urusan penelitian.

Kami sadar bahwa riset ini masih jauh dari harapan, karenanya sangat dihargai bila mana tulisan dikritik dan diberikan saran serta masukan untuk perbaikan sebuah tulisan yang belum sempurna dan banyak kelemahan ini, mengingat para penulisnya masih hijau dan butuh pengalaman serta belajar lebih giat lagi. Mudah-mudahan karya ini dapat digunakan bukan hanya terbatas pada kalangan akademisi, namun berguna bagi pengambil kebijakan atau pemerhati masalah kemiskinan. Amin.....

Gorontalo, Oktober 2017

Penulis

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	
Daftar Isi.....	
ABSTRAK .....	
BAB I PENDAHULUAN .....	
BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	
BAB III IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TERHADAP KEMISKINAN	
BAB IV KESENJANGAN SOSIAL DAN PEMBANGUNAN DAERAH YANG BERDAMPAK PADA KEMISKINAN .....	
BAB V KEBIJAKAN DAN KEMISKINAN DI TINGKAT LOKAL	
BAB VI DIAKRONIS REFORMASI KEBIJAKAN MELALUI PROGRAM PENANGANGAN KEMISKINAN	
BAB VII MODEL KEBIJAKAN DALAM MENGURANGI MASALAH KEMISKINAN	
BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN	
DAFTAR PUSTAKA	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang Masalah

Pembangunan Dikalangan ilmuwan ekonomi politik berkembang dua argumentasi pemikiran yaitu pemikiran pertama, muncul bahwa kebijakan sangat berperan penting, dimana pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah menentukan keberhasilan dan kegagalan negara dalam mensukseskan pembangunan dibidang kesejahteraan rakyat. Banyak karya para ilmuwan yang memberi gagasan ekonomi pembangunan terutama dinegara-negara dunia ketiga menyangkut masalah kemiskinan. Ragnar Nurkse (dalam Masoed, 1994) pada awal tahun 1950-an bahwa *“a country is poor because it is poor”*. Argumen lain *a country is poor because of poor policy*” karenanya pembangunan masyarakat miskin bisa dipacu melalui perbaikan mutu pembuatan kebijakan.

Menurut studi Spicker, 1995: Bergman dan Davis, 2004 reformasi kebijakan dibidang penangan kemiskinan adalah kebijakan publik (*public policy*) yang penting di negara-negara modern dan demokratis. Sejarah menunjukkan bahwa semakin maju dan demokratis suatu negara, semakin tinggi perhatian negara tersebut terhadap pentingnya kebijakan dalam mengurangi kemiskinan. Sebaliknya di negara-negara berkembang dan otoriter masalah kebijakan kemiskinan kurang mendapat perhatian dan bahkan diabaikan. Reformasi kebijakan tentang penanggulangan kemiskinan pada hakekatnya merupakan bagian dari pembangunan bidang kesejahteraan sosial (Dalam Wantu, 2014).

Mengacu pada starategi kebijakan terhadap pengurangan angka kemiskinan di negara berkembang termasuk Indonesia dan lebih khusus lagi di provinsi Gorontalo sangat terlihat bahwa sulit terjadi penurunan angka kemiskinan pada tahun 2015 berjumlah 18,16 persn dan tahun 2016 berkisar pada angka 17,72 persen yang dinilai masih cukup tinggi dengan jumlah penduduk

1.150.765 jiwa. Untuk melihat diakronis angka kemiskinan di daerah ini dapat melihat kembali studi Wantu (2011; 2015 dan 2016) yang mengikhtisarkan kondisi fluktuatif (naik turun), masalah kemiskinan masyarakat Gorontalo yang sempat menduduki rangking 4 (empat) nasional berdasarkan data tahun 2011 sebagai daerah termiskin (Metro TV dan data nasional tahun 2011). berdasarkan data kemiskinan dari BPMDPK (2010) mulai tahun 2000 (22,69%), 2001 (33,16%), 2002 (32,13%), 2003 (29,25%), 2004 (28,89%), 2005 (29,05%), 2006 (29,13%), 2007 (27,35%), 2008 (24,88%), 2009 (25,01%), 2010 (23,16%), dan data Bappenas (2015) menunjukkan bahwa 2011 (18,75%), 2012 (17,22), 2013 (18,01).

Dengan melihat angka kemiskinan ini, maka ada beberapa kendala dalam penanganan untuk mengurangi masalah kemiskinan yang diperankan oleh aktor pengambil kebijakan pemerintah daerah provinsi Gorontalo, yang dinilai kurang berkembang dalam pelaksanaannya yakni melihat kemiskinan hanya semata-mata adalah sebuah fenomena sosial dalam dimensi ekonomi semata-mata. Sehingga berbagai program kebijakan di lahirkan misal pemerintah daerah masa kepemimpinan gubernur Rusli Habibie melalui RPMJ pembangunan Di Gorontalo memprioritas kebijakan pembangunan dalam tiga bidang yaitu sektor ekonomi, pendidikan dan kesehatan, namun kebijakan ini belum mampu menangani masalah kemiskinan di Gorontalo yang masih tergolong tinggi.

Dengan bercermin pada kebijakan di atas, sesungguhnya penanganan kemiskinan yang begitu kompleks tidak hanya faktor ekonomi, melainkan pula dimensi lain antara lain: (1). Budaya, yang berpatron pada masalah bahwa orang miskin yang tidak memiliki etos kerja yang tinggi, tiadanya jiwa wiraswasta dan pendidikan yang rendah; (2). *Deprivation trap* yang disebabkan oleh kelemahan fisik, kerentanan, ketidakberdayaan dan keterasingan; (3). Kebijakan politik lokal yang lebih peduli terhadap pemodal; (4). Kebijakan yang bias sehingga gagal dalam mendorong pertumbuhan daerah termasuk infrastruktur ekonomi pedesaan; (5). Sulitnya mengimplementasikan kebijakan ekonomi kerakyatan yang secara implemtasinya tergantikan oleh ekonomi liberalisme dengan tidak memperhitungkan manajemen sumberdaya alam dan lingkungan, sehingga lebih banyak memarjinalkan masyarakat pedesaan yang sulit berkembang; (6). Eksploitasi tongkulak terhadap orang miskin di pedesaan.

Dengan melihat gambaran kemiskinan di provinsi Gorontalo masih cukup besar, secara implisit telah menunjukkan fenomena bahwa ada kesenjangan antara pertumbuhan ekonomi daerah dengan angka kemiskinan. Garis damarkasi ini telah memberikan signal bahwa kebijakan-kebijakan pengentasan kemiskinan

cenderung masih bersifat marginal dan kurang efektif dalam menangani masalah kemiskinan di daerah.

### **Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan maka penelitian ini dirancang untuk menjawab pertanyaan penelitian sebagai berikut :

4. Bagaimana upaya implementasi kebijakan dalam mengurangi angka kemiskinan di provinsi Gorontalo?
5. Bagaimana relevansi dan dampak kebijakan dalam pengentasan kemiskinan yang masih tinggi di provinsi Gorontalo?
6. Apa saja model kebijakan yang paling tepat untuk mengurangi masalah kemiskinan tersebut?

# BAB II

## KAJIAN PUSTAKA

### **Kebijakan Pembangunan Dan Kemiskinan**

Dari berbagai kerangka teori yang dihasilkan oleh para pakar, ada tiga bentuk pemikiran tentang pembangunan dalam rangka untuk mengatasi masalah kemiskinan. Pendekatan pertama, memprioritaskan pertimbangan politik dalam proses pembangunan dan menekankan peranan negara, yang diwakili oleh para birokrat sebagai aktornya pembangunan. Karena itu pembangunan akan berhasil kalau dijamin oleh negara yang kuat. Pendekatan kedua, mengutamakan peranan pengusaha dan korporasi dalam proses pembangunan. Para aktor dibayangkan melakukan alokasi sumberdaya dan pembuatan keputusan ekonomi lain berdasarkan negara. Pendekatan ketiga, pandangan yang menegaskan bahwa cara yang paling efektif untuk menangani persoalan kemiskinan yang dihadapi rakyat adalah dengan membuat mereka menemukan kekuatan mereka sendiri. Untuk itu wewenang pembuatan keputusan mengenai pembangunan selama ini dimonopoli pemerintah, harus dikembalikan kepada rakyat atau komunitas lokal. Sehingga, mekanisme pembangunan yang diandalkan adalah kekuatan rakyat demi menanggulangi krisis pembangunan, seperti meluasnya kemiskinan.

Dalam mengeksplanasi kondisi kemiskinan seperti sekarang mungkin yang paling cocok bagi Indonesia adalah melihat pendekatan ketiga di atas dalam kebijakan pembangunan dengan meminjam beberapa teori yang dikhtisarkan oleh Masoed (1994) antara lain:

Pertama, teori *discourse and power* dari Arturo Escobar (1984) yang berkembang dari teori modernisasi yang mana keterbelakangan yang dilakukan oleh negara-negara industri maju ditimpakan kepada negara dunia ketiga sebagai syarat apabila mereka ingin memperoleh bantuan asing. Kedua, Aktor rasional. Model aktor rasional ini merupakan hasil dari modifikasi teori *rational choice*, dimana teori ini cenderung pada fokus individu dalam proses pengambilan

keputusan atau organisasi sebagai individu rasional. Bagaimana mempercepat pembangunan ekonomi negara-negara miskin melalui kebijakan ditingkat nasional dengan meminjam aktor rasional? Untuk memahami model aktor rasional ini, dengan meminjam teori Robert Bates (1988) yang menyatakan bahwa penyebab penting kemiskinan di dunia ketiga sebenarnya kesalahan manusia dalam menerapkan kebijakan padahal sesuatu itu bisa diatasi. Robert Bates menggambarkan studinya di Afrika yang menghadapi krisis pertanian, dimana kebijakan pemerintah yang diduga menimbulkan distorsi pasar yang pada akhirnya menimbulkan krisis pangan nasional. Oleh karena begitu banyak kebijakan yang tidak rasional dari sisi ekonomi, penyebab utamanya adalah kebijakan demi keuntungan politik para aktor rasional.

Meskipun Robert Bates menguraikan antara aktor rasional dan kebijakan irasional dibidang ekonomi, namun tidak menguraikan dampak kebijakamn terhadap produksi. Dengan kelemahan seperti itu memunculkan kritikan terhadap kayanya antara lain dari Atul Kohli (1989) yang mengatakan bahwa perlu memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi tindakan pemerintah ketika melakukan pilihan terhadap kebijakan. Pemusatan perhatian pada ideologi para pemimpin sebagai variable penting dalam pembuatan kebijakan yang bisa menyelesaikan kesulitan analisis sebagaimana dikemukakan oleh Robert Bates.

Ketiga, Teori Analisa Kelas, yang menyangkut hubungan antara kekuasaan masyarakat dan kebijakan publik. Dalam analisa kelas bahwa pengambil kebijakan dipaksa oleh struktur ekonomi dan manifestasi politik prngusa berupa isu-isu pilihan dalam pembuatan keputusan.(Merilee Grindle & John Thomas (1991). Bagaimana implementasi teori kelas terhadap pembangunan yang berorientasi pada pengurangan kemiskinan? Sebagaimana juga kritik kohli terhadap Bates, Pranab Bardan yang menggunakan analisis kelas yang menyoroti peran kelas-kelas sosial yang dominan dalam negara, juga mengeritik habis-habisan pandangan Kohli dan mengatakan output ekonomi dengan menelusuri kembali penyebab peranan kelompok kepentingan domonan yang mempengaruhi kebijakan negara. Menurutnya pola perilaku ekonomi suatu negara tidak bisa seluruhnya dijelaskan dengan peranan pemerintah tetapi harus juga harus memperhatikan indikator ideologi dan tipe pemimpin.

Sementara itu menurut pandangan *Welfare state*, yang dimotori oleh Paul Spicker (1995) mengemukakan bahwa kemiskinan merupakan salah satu wilayah kebijakan sosial yang memiliki responsivitas terhadap kasus sosial yang secara efektif. Salah satu isu yang menarik dalam kebijakan sosial yaitu masalah kemiskinan. Berkaitan dengan pandangan tersebut, persoalan kemiskinan di

Indonesia dapat dikaji melalui strategi kesejahteraan yang memfokuskan pada strategi negara dimasa Orde Baru dan Reformasi yang memfokuskan pada tiga persoalan mendasar yaitu produksi ekonomi, redistribusi, ketahanan sosial dan solidaritas. Proses kebijakan kesejahteraan dalam Welfare State selalu bersinggungan dengan kekuasaan dan kebijakan. Pendekatan ini melihat kesejahteraan sebagai jaringan pengaman (*safety net*) dimana hanya orang-orang tertentu yang tidak mampu untuk menerima dana kontingensi. Menurut Paul Spicker penggunaan pendekatan ini harus menempatkan kebijakan sosial dalam konteks tertentu, dimana konsep kebijakan sosial modern tidak dapat mengabaikan akar dari penyatuan negara, kesejahteraan dan pandangan demokrasi sosial sebagai kesatuan yang utuh.

Berdasarkan kerangka berpikir seperti ini, Indonesia sebagai negara yang berkembang sulit dikatakan sebagai negara sejahtera akibat krisis sejak tahun 1998 sampai dengan sekarang. Atau mungkin dikatakan oleh Noam Chomsky (2006) sebagai negara gagal (*failed State*) atau hanya setengah gagal? Bagaimana menanggulangnya? Russel Cheetam dan Kyle Peters (1993) menggambarkan Strategi pemerintah Orde Baru hingga sekarang selama ini memuat dua komponen. Pertama adalah upaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan dengan pola yang tepat terutama melalui reformasi structural; kedua investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia dengan memberi kecakapan kepada miskin. Meskipun kedua ilmuwan ini hanya membahas pada masa Orde Baru tetapi realitanya strategi ini dipakai sekarang oleh para pemimpin dimasa Reformasi. Selain itu Johannes Jutting (2004) menguraikan proses pengentasan kemiskinan dalam konsep lokal atau desentralisasi dengan memberikan instrumen untuk menjelaskan dampak pemberian otonomi atau desentralisasi terhadap kemiskinan yaitu: Pertama, kemampuan dan keinginan untuk menyelesaikan reformasi yang sangat tergantung faktor-faktor komitmen politik pada tingkat pusat atau nasional. Kedua, transparansi dan partisipasi yang menyangkut kebijakan tentang pengentasan kemiskinan sangat tergantung pada budaya transparansi dan arus bergulirnya informasi. Ketiga, Ketepatan kebijakan, dapat efektif hanya jika kebijakan lainnya dapat berubah dapat diimplementasikan secara serempak.

# BAB III

## **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TERHADAP KEMISKINAN**

Esensi pembangunan daerah di provinsi Gorontalo kurang lebih setelah berpisah dengan provinsi Sulawesi Utara sesungguhnya bila dilihat dari aspek pertumbuhan ekonomi dan perkembangan wilayah dapat dianggap sebagai prestasi cukup gemilang dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Salah satu parameternya pertumbuhan ekonomi lokal yang meningkat yakni untuk tahun 2015 telah mencapai angka 6,23 persen di atas capaian nasional yang hanya 4,79 persen. Diakronis pertumbuhan ekonomi yang cetak oleh pemerintah daerah berdasarkan data Bappeda provinsi Gorontalo dimulai sejak tahun 2002 dengan angka 6,42 persen, tahun 2003 yaitu 6,85 persen, tahun 2004 6,92 persen, tahun 2005 mencapai puncaknya 7,3 persen. Dengan angka ini selama lima tahun pertumbuhan ekonomi telah mencapai angka rata-rata cukup baik, pada hal baru dua tahun sejak didirikan tahun 2000 dan kondisi pertumbuhan ekonomi yang demikian ini menjadi modal pembangunan daerah. Capaian ini dari pendekatan kuantitas sangat menggembirakan dan dinilai cukup berhasil, namun demikian prestasi pertumbuhan ekonomi yang dianggap spektakuler untuk ukuran daerah Indonesia Timur sangat menyakinkan tersebut sangat kontra produktif dengan kualitas pembangunan yang dinikmati oleh masyarakat dalam arti esensi pembangunan daerah ternyata belum mampu menangani secara keseluruhan problem sosial yang antara lain adalah masalah kemiskinan.

Angka pluktuatif dari kemiskinan yang pada awal terbentuknya provinsi mencapai angka yang menggegerkan dalam level yang sangat tinggi dan mencengangkan semua kalangan masyarakat. Indikator ini cukup beralasan karena daerah ini pasca terbentuknya kondisi masyarakat sangat memperhatikan dengan angka kemiskinan yang sangat tinggi yakni berdasarkan data kurang lebih kelompok masyarakat miskin dengan jumlah penduduk 848.000 terdapat kurang lebih 72% penduduk miskin. Dengan gambaran tersebut yaitu masalah kemiskinan dan kesenjangan sosial sebagai sebuah pemandangan dimensi ekonomi, sosial bahkan politik dengan terkesan bahwa prestasi pertumbuhan

ekonomi dan lajunya percepatan pembangunan belum mampu menuntaskan kesenjangan sosial dalam hal kemiskinan. Parameter kemajuan yang diperlihatkan dan belum ditemukannya solusi penanganan kemiskinan mengindikasikan bahwa hasil pembangunan hanya dinikmati oleh segelintir yakni kaum non miskin baik kelas menengah maupun kaya dalam kehidupan masyarakat Gorontalo. Untuk menyelesaikan masalah ini berbagai kebijakan pemerintah daerah di arahkan secara langsung pada masyarakat dan dilakukan secara besar-besaran dengan mengeluarkan program-program pro rakyat yang bermuara pada upaya pertumbuhan ekonomi masyarakat dan pemberdayaan masyarakat termasuk kelompok miskin. Menurut Sekretaris daerah Bone Bolango bahwa:

Dulu saya masih di Propinsi Gorontalo program pengentasan kemiskinan banyak dilakukan dan cukup berhasil terutama bagaimana menyelesaikan angka kemiskinan yang tinggi salah satu cara membuat kebijakan yang langsung berhubungan dengan masyarakat miskin (wawancara tanggal 24 Juli 2017).

Usaha pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan yang memberdayakan semua lapisan masyarakat tersebut, sebenarnya adalah sebuah bagian dari gerakan pemerintah dalam skala yang besar yang digerakkan oleh pemerintah pusat untuk mengimplemntasi pembangunan baik di tingkat pusat hingga daerah agar dinikmati oleh masyarakat. Untuk itu pemerintah pusat dan daerah berusaha keras melalui pembangunan secara terpadu untuk menyelesaikan kesenjangan sosial dalam masyarakat antara lain dialami oleh masyarakat miskin. Gerakan negara untuk mencari bagaimana terjadi pemerataan ekonomi dalam kehidupan masyarakat baik di daerah pedesaan maupun di perkotaan pada substansinya adalah mengangkat taraf hidup masyarakat yang dianggap miskin.

Oleh karena itu dalam perjalanan bangsa ini sejak awal, pemerintah mencanangkan pembangunan sekian banyak tawaran dan skema dimunculkan oleh para ahli maupun praktisi yang sebgaiian besar diperankan oleh aktor pemerintah untuk membantu memahami dan mengatasi masalah kemiskinan. Akan tetapi berbagai upaya implementasi kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah tersebut terutama yang berkaitan dengan masalah akar rumput masyarakat tingkat bawah itu belum cukup untuk menanggulangi masalah itu. Banyak preskripsi (resep) diformulasikan dan diimplemerntasikan menuai kegagalan dimasyarakat dan akhirnya mereka harus berjuang dengan permasalahan klasik yang belum ditemukan mujarab yang ampuh terhadap kondisi ini. Untuk itu dalam riset ini akan melihat bagaimana upaya implementasi kebijakan dalam mengatasi kemiskinan yang seringkali cenderung melihat sebuah masalah kemiskinan

dengan kasat mata kebijakan hitam putih.

Kondisi tentang substansi kemiskinan bisa jadi dilihat dari sekian banyak perspektif antara lain kemiskinan dimana sebagai kategori umum yang dititik beratkan pada kesenjangan antar wilayah, antar golongan penduduk dan sebagainya. Ketiga parameter ini memberikan kontribusi terhadap munculnya ketertinggalan daerah dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, karena adanya keterbatasan sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia. Sementara itu kategori khusus mengurai persoalan kemiskinan diidentikkan dengan penanganannya yang tidak hanya masalah ekonomi semata-mata, namun pula persoalan budaya, *deprivation trap*, kebijakan politik lokal, kebijakan yang bias, sulitnya mengimplementasikan kebijakan ekonomi kerakyatan, eksploitasi tongkulak terhadap orang miskin di pedesaan.

Untuk itu argumentasi analisis yang digambarkan dalam tulisan ini adalah melihat secara tentative dari perspektif reformasi kebijakan dalam mendapatkan sebuah model dalam mengurangi persoalan kemiskinan di daerah Gorontalo dengan menitikberatkan pada implementasi kebijakan. Melalui perspektif yang demikian pengentasan kemiskinan yang didahului oleh kategori umum sebagai diakronis yang dianggap menjadi sumber pemicu masalah sosial tersebut. Gambaran sosial dalam kehidupan masyarakat Gorontalo tersebut terangkum dalam sebuah *social setting* yang dianggap sebagai parameter dalam mendekati masalah ketimpangan dan pemicu kemiskinan yang dititik beratkan pada kesenjangan antar wilayah, antar golongan penduduk dan sebagainya untuk mendukung implementasi kebijakan.

### ***Social Setting* Sebagai Diakronis Ketimpangan Dan Pemicu Kemiskinan**

Untuk mengidentifikasi dan menganalisis fenomena yang diuraikan pada pembahasan terhadap analisis ini kajian yang akan digunakan sebagai alat dialogis dalam membahas permasalahan-permasalahan yang menjadi temuan di lapangan penelitian, maka akan diuraikan beberapa tema dalam analisa *social setting* penelitian yang akan membantu dalam pembahasan penelitian ini yang terangkum berikut ini:

#### **Kondisi Gorontalo**

Gorontalo merupakan wilayah otonom yang baru dan berdiri sendiri pada tahun 2000 yang dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 38 tahun 2000 yang memiliki wilayah begitu luas. Pasca lepas dan memekarkan diri menjadi propinsi termuda dari Sulawesi Utara dengan luas wilayah kurang lebih 12.435 KM<sup>2</sup>, dimana dengan luas ini kurang lebih hanya 0,63 persen dari wilayah Indonesia. Letak geografis provinsi Gorontalo ditinjau secara astronomis, maka daerah ini

terletak di antara 0°19' – 0° 57' Lintang Utara dan 121° 23' – 125° 14' Bujur Timur, serta ketinggian di atas permukaan air laut 5-25 meter.

Di samping itu provinsi Gorontalo termasuk daerah yang memiliki alam yang unik dengan sederatan sungai dan gunung yang menjulang di antara berbagai daerah kabupaten maupun kota sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1: Sungai Dan Gunung Di Provinsi Grontalo**

No	Kabupaten/Kota	Nama Sungai	Nama Gunung
1	Boalemo	Paguyaman	Tabongo
		Paguat	Mopangga
2	Gorontalo	Bionga	Pontolo
		Bulango	Boliyohuto
			Bondolo
			Dapi-Dapi
			Loba
			Biayau
			Pomontao
			Dulukapa
			Oile
			Bile
			Saripi
			Demeli
			Tiolo
	tamboo		
	Litu-Litu		
3	Pohuwato	Milango	Lomuli
		Randangan	Huwata
		Butudulangaa	
		Popayato	
		Lemito	
4	Bone Bolango	Bone	Ali
		Bilungala	Gambuta
		Huango	Tilongkabila
5	Gorontalo Utara	Monano	Pontolo
		Posso	Tambuato

		Bilontio	Botumoito
			Olibiahe
			Tihengo
6	Gorontalo	Tamalate	

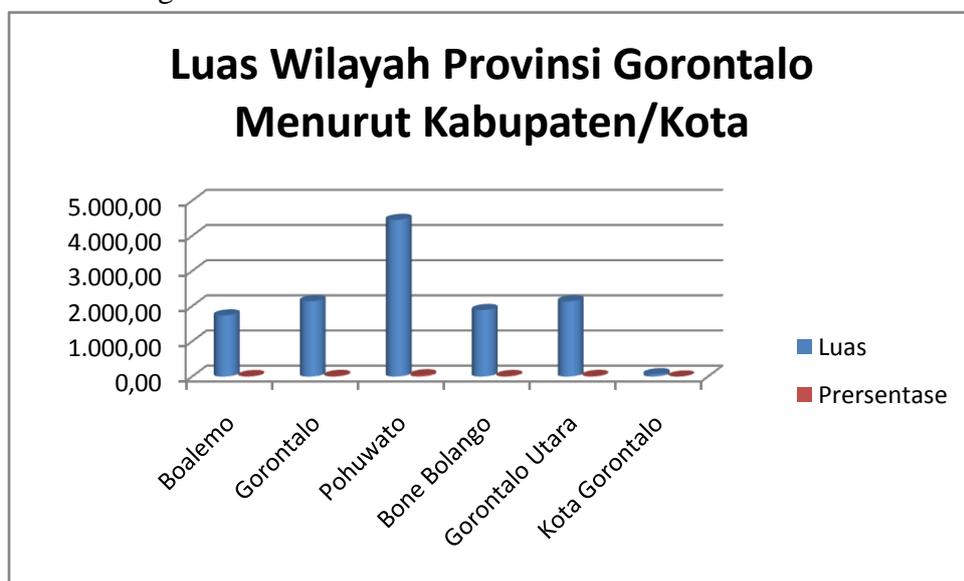
Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Gorontalo dan Gorontalo dalam Angka 2014

Bagian Utara berbatasan dengan Laut Sulawesi/Samudra Pasifik, bagian Selatan berbatasan dengan Teluk Tomini sementara bagian Timur berbatasan dengan provinsi Sulawesi Utara yakni kabupaten Bolaang Mongondow Selatan. Bagian Barat dengan provinsi Sulawesi Tengah. Untuk itu daerah provinsi Gorontalo yang terletak di tengah-tengah Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah memiliki enam kabupaten dan satu kotamadya yaitu kabupaten Gorontalo, Kota Gorontalo, Kabupaten Boalemo, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Pohuwato dan kabupaten Gorontalo Utara.

**Tabel 2: Luas Wilayah Provinsi Gorontalo Menurut Kabupaten/Kota**

No	Kabupaten/Kota	Luas	Prersentase
1	Boalemo	1.736,61	13,97
2	Gorontalo	2.143,48	17,24
3	Pohuwato	4.455,60	35,83
4	Bone Bolango	1.891,49	15,21
5	Gorontalo Utara	2.141,86	17,22
6	Kota Gorontalo	65,96	0,53
	Provinsi Gorontalo	12.435,00	100,00

Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Gorontalo dan Gorontalo dalam Angka 2016

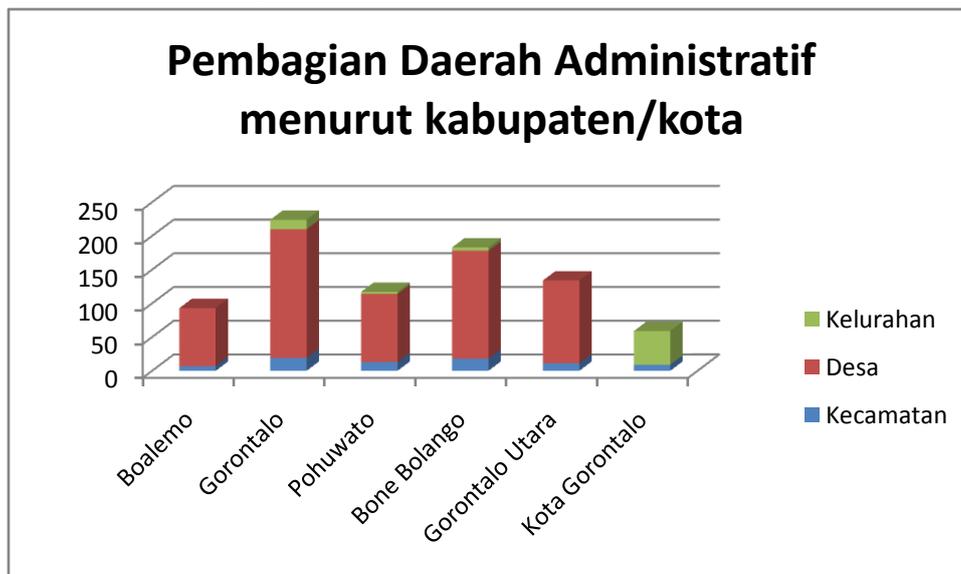


Berdasarkan pembagian luas wilayah, provinsi Gorontalo yang tergolong sebagai daerah yang cukup besar di Indonesia, maka jarak terjauh adalah kabupaten Pohuwato kurang lebih 158 km<sup>2</sup>, kabupaten Boalemo jaraknya ke ibukota provinsi 105 km<sup>2</sup>, kabupaten Gorontalo Utara 57 km<sup>2</sup>, kabupaten Gorontalo 16 km<sup>2</sup>, kabupaten Bone Bolango 14 km<sup>2</sup> dan kota Gorontalo 0 km<sup>2</sup>. Sedangkan jumlah kecamatan, desa maupun kelurahan dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

**Tabel 3: Pembagian Daerah Administratif menurut kabupaten/kota**

No	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa	Kelurahan	Jumlah
1	Boalemo	7	86		86
2	Gorontalo	19	191	14	205
3	Pohuwato	13	101	3	104
4	Bone Bolango	18	160	5	165
5	Gorontalo Utara	11	123		123
6	Kota Gorontalo	9	0	50	50
	Provinsi Gorontalo	77	661	72	733

Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Gorontalo dan Gorontalo dalam Angka 2016



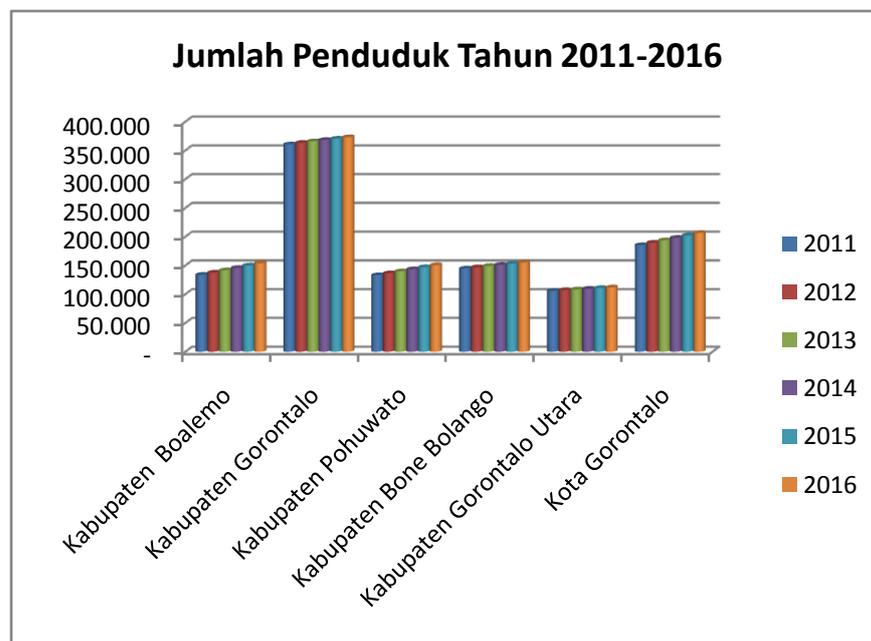
### Kondisi Demografis

Berdasarkan data registrasi jumlah penduduk provinsi Gorontalo pada tahun 2016 jumlah keseluruhan sebanyak 1.150.765 jiwa dengan kepadatan 90 per km<sup>2</sup>. Untuk lebih jelas jumlah penduduk provinsi Gorontalo, maka digambarkan dalam data sebagai berikut:

**Tabel 4:Jumlah Penduduk Tahun 2011-2016**

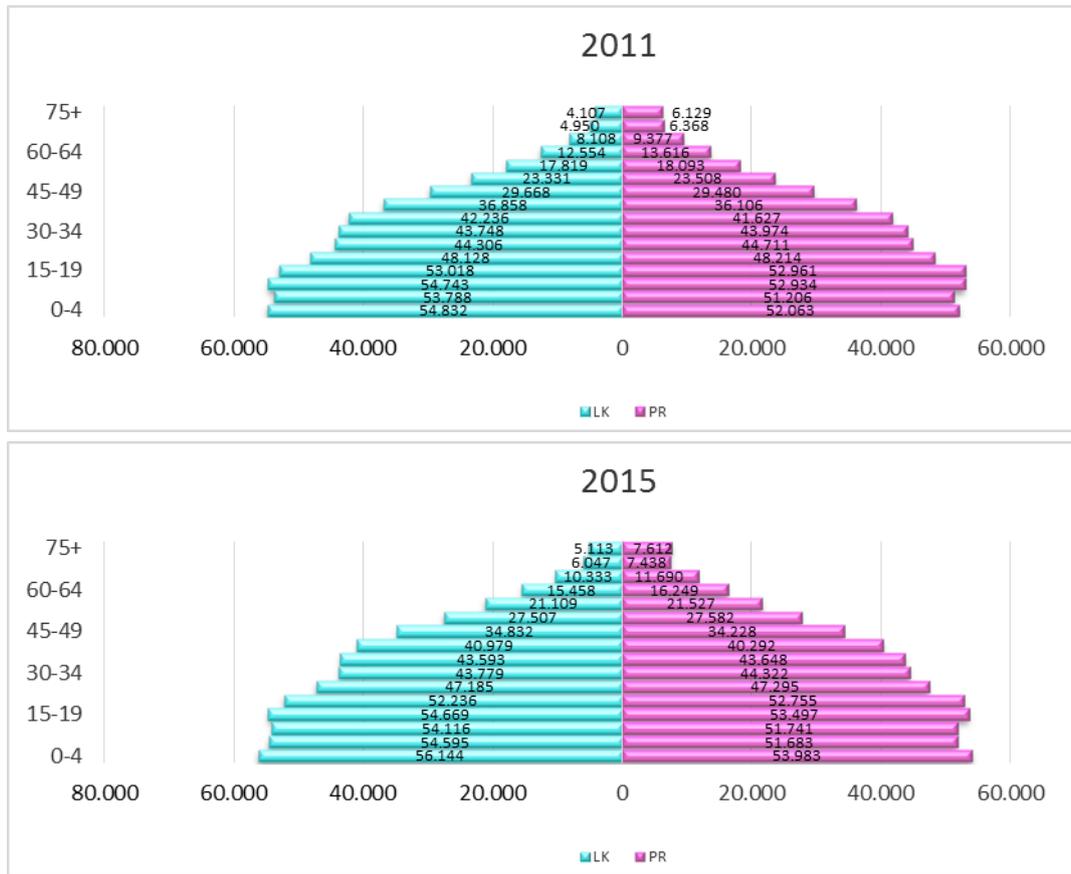
Kabupaten/Kota	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Boalemo	133.633	137.476	141.547	145.58	149.832	154.008
Gorontalo	360.4	363.146	365.781	368.149	370.441	372.856
Pohuwato	132.897	136.324	139.675	143.338	146.896	150.385
Bone Bolango	144.695	146.773	148.971	151.094	153.166	155.238
Gorontalo Utara	105.759	107.092	108.324	109.502	110.7	111824
Kota Gorontalo	185.177	189.476	193.692	197.97	202.202	206.454
Provinsi Gorontalo	<b>1.062.561</b>	<b>1.080.287</b>	<b>1.097.990</b>	<b>1.115.633</b>	<b>1.133.237</b>	<b>1.150.765</b>

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015



Dengan mengacu pada jumlah penduduk pada tahun 2016 kurang lebih sebanyak 1.150.765 jiwa tersebut, maka diilustrasikan komposisi penduduk Gorontalo tahun 2011 versus tahun 2015 sebagaimana mengutip data dari Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo tentang Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015, sebagai berikut:

**Gambar 2: Piramida Penduduk Provinsi Gorontalo Tahun 2011  
Versus Tahun 2015**



Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

Dengan kondisi demografis yang ada penduduk Gorontalo sangat didominasi oleh suku Gorontalo dan juga kelompok suku minoritas sebagai pendatang. Para suku pendatang mulai melakukan diaspora perpindahan melalui migrasi dimulai sejak tahun 1960-an dan 1980-an dan lebih *massive* sejak terbentuknya kabupaten dan provinsi baru pasca pemekaran daerah. Interaksi yang harmonis di antara masyarakat Gorontalo secara umum terjalin dan terintegrasi dengan baik melalui kehidupan toleransi, antara kelompok penduduk yang merupakan suku yang tergolong menjadi penduduk asli dan menduduki komposisi penduduk mayoritas yakni suku Gorontalo, dan suku minoritas seperti Arab, Cina, Bugis, Makasar, Jawa, Minahasa, Sangir Thalaud, Bali, Sumbawa, Bolaang Mongondow, Jawa Tondano, dan kelompok etnis lainnya . Kondisi sosial masyarakat Gorontalo sangat

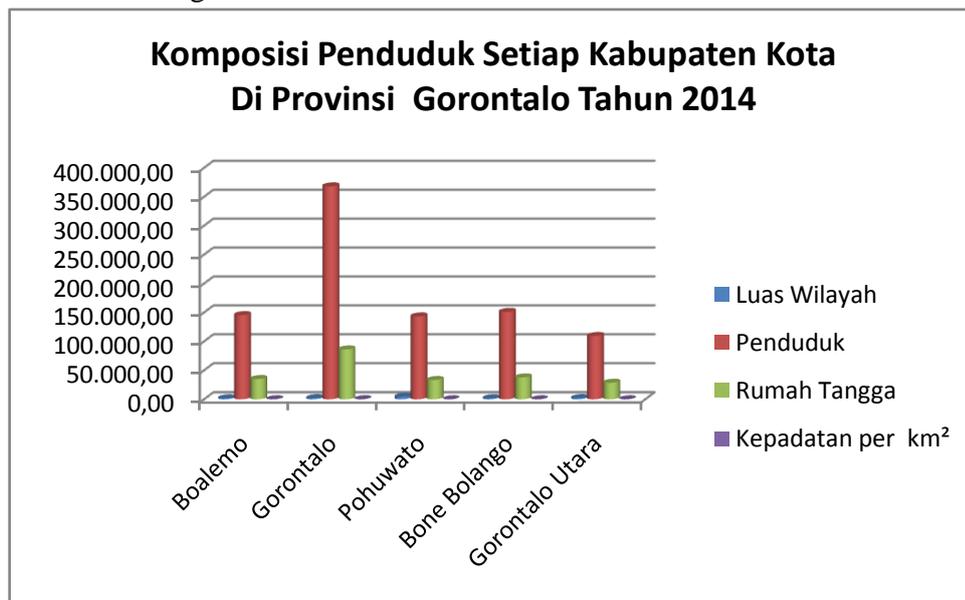
harmonis dan didukung oleh budaya yang berbasis pada nilai-nilai agama Islam yang dianut oleh mayoritas masyarakat (Sastro, 2011). .

Bila dibandingkan dengan data pada tahun 2014 dari Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka tahun 2014 menunjukkan bahwa penduduk dan kepadatan per kilometer angka sebagai berikut:

**Tabel 5: Komposisi Penduduk Setiap Kabupaten?Kota Di Provinsi Gorontalo Tahun 2014**

No	Kabupaten/Kota	Luas Wilayah	Penduduk	Rumah Tangga	Kepadatan per km <sup>2</sup>
1	Boalemo	1.736,61	145.580	35.134	84
2	Gorontalo	2.143,48	368.149	86.242	172
3	Pohuwato	4.455,60	143.338	33.419	32
4	Bone Bolango	1.891,49	151.094	37.855	80
5	Gorontalo Utara	2.141,86	109.502	28.700	51
6	Kota Gorontalo	65,96	197.970	51.937	3001
	Provinsi Gorontalo	12.435,00	1.115.633	273.288	90

Sumber: Badan Pusat Statistik provinsi Gorontalo dan Gorontalo dalam Angka 2014



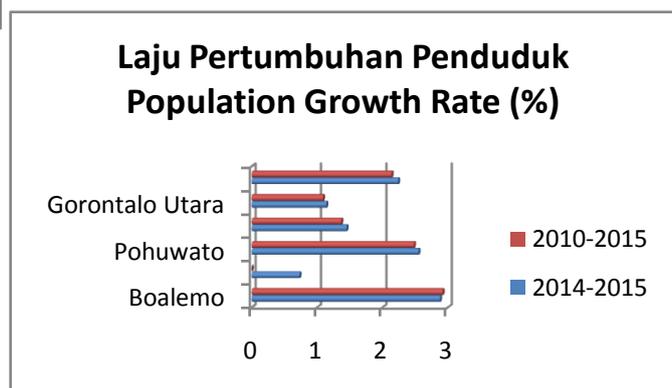
Dari tabel di atas, memperlihatkan bahwa penduduk provinsi Gorontalo dengan luas wilayah 12.215.44 KM<sup>2</sup> begitu luas dengan penduduk berdasarkan data terakhir pada tahun 2014 sebesar 1.115.633 jiwa nampak pertumbuhan penduduknya kurang lebih rata-rata 2,725 pertahun dan cenderung tidak begitu

besar. Pertambahan penduduk ini didorong oleh adanya pembentukan propinsi baru, sehingga banyak pendatang dari daerah daerah lain untuk kepentingan ekonomi mereka dan pada umumnya membuka investasi usaha. Tidak terkecuali juga penduduk asal Gorontalo yang berkerja di daerah lain pindah kembali dan termasuk para pencari kerja baik di sektor swasta maupun pemerintah (lihat Wantu, 2011 dan 2014). Untuk melihat lebih jelas persebaran penduduk di provinsi Gorontalo berdasarkan kabupaten dan kota dengan melihat jumlah dan kepadatan penduduk perkilometer persegi dan per rumah tangga dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel 6: Jumlah Dan Kepadatan Penduduk Per Kilometer Persegi Dan Per Rumah Tangga Menurut Kabupaten Maupun Kota Tahun 2015**

Kabupaten/Kota <i>Regency/Municipality</i>	Jumlah Penduduk ( <i>Population</i> )			Laju Pertumbuhan Penduduk <i>Population Growth Rate (%)</i>	
	2010	2014	2015	2010-2015	2014-2015
<b>Boalemo</b>	130 002	145 580	149 832	2,88	2,92
<b>Gorontalo</b>	357 182	368149	370 441	0,73	0,62
<b>Pohuwato</b>	129 519	143 338	146 896	2,55	2,48
<b>Bone Bolango</b>	142 530	151 094	153 166	1,45	1,37
<b>Gorontalo Utara</b>	104 617	109 502	110 700	1,14	1,09
<b>Kota Gorontalo</b>	180 964	197 970	202 202	2,24	2,14
<b>Provinsi Gorontalo</b>	<b>1 044 814</b>	<b>1 115 633</b>	<b>1 133 237</b>	<b>1,64</b>	<b>1,58</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2016



### **Potensi Sumberdaya Ekonomi Sebagai Modal Pembangunan Daerah**

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional mempunyai arti yang sangat penting dalam rangka mewujudkan tujuan nasional dalam tatanan negara Kesatuan Republik Indonesia. Sama dengan tujuan pembangunan nasional bahwa pembangunan daerah pada dasarnya adalah mewujudkan masyarakat sejahtera, baik secara materiil maupun spirituil yang dapat dilakukan dengan cara antara lain memperluas lapangan kerja, dengan cara membuka lapangan usaha baru (Handayani, 2003). Bagaimana usaha untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut masih menjadi tanda tanya bagi masyarakat bawah sebagaimana menurut salah seorang informan (tukang bendor) bahwa:

Tujuan utama terbentuknya propinsi Gorontalo adalah bagaimana torang (kita) meningkat kesejahteraan terutama memenuhi kebutuhan sehari-hari, sekarang kalau tidak bekerja kita tambah susah, apalagi kita bekerja sebagai tukang bendor rizki kita tergantung pada para penumpang sehingga sulit dihitung pendapatan sehari-hari, tetapi yang penting kita bisa makan.. Karena masih banyak juga saudara kita yang susah, lapangan kerja semakin sulit, apalagi untuk menjadi pegawai negeri sipil dan banyak lulusan perguruan tinggi yang menganggur, namun kita lihat juga banyak yang kaya terutama pejabat (wawancara tanggal 13.Juli 2017).

Jawaban yang hampir sama dengan tukang bendor adalah dari tukang parkir di sebuah tempat perbelanjaan yang kebetulan ditemui oleh penulis yang pekerjaan serabutan atau tidak menentu memberikan pengakuan bahwa:

Kami masyarakat miskin sangat membutuhkan perhatian pemerintah daerah baik gubernur, pak wali untuk memperhatikan nasib kita semua ini, ya bagaimana menciptakan lapangan pekerjaan. Saya terus terang pekerjaan yang saya kerjakan macam-macam, sering tukang bendor, bekerja apa saja termasuk kesempatan untuk memarkir kendaraan supaya kami mendapatkan upah yang penting halal dari pada mencuri atau mebaakal orang (menipu orang) dan sebagainya (wawancara tanggal 13.Juli 2017).

Untuk membantu bagaimana meningkatkan taraf hidup masyarakat termasuk apa yang dikeluhkan oleh masyarakat miskin di atas, sesungguhnya harus menjadi perhatian besar bagi pemerintah daerah dan salah cara yang efektif

adalah meningkatkan pembangunan, menciptakan pertumbuhan ekonomi, membuka lapangan pekerjaan dan sebagainya. Dalam melaksanakan misi tersebut tentu membutuhkan aktor utama sebagai *decision maker* untuk mengambil kebijakan yakni pemerintah daerah sebagai institusi yang bertanggungjawab untuk memberikan pelayanan. Untuk itu menurut Blakely (1994:70-73) bahwa peran pemerintah daerah dalam pembangunan daerah adalah sebagai: (1) *entrepreneur/developer*, yaitu pemerintah daerah bertanggungjawab untuk menjawab suatu usaha bisnis; (2) *coordinator*, yaitu pemerintah daerah dapat bertindak sebagai koordinator dalam penetapan suatu kebijakan atau mengusulkan strategi-strategi bagi pembangunan daerahnya; (3) *facilitator*, yaitu pemerintah daerah dapat mempercepat pembangunan melalui perbaikan lingkungan *attitudinal* (perilaku atau budaya masyarakat) di daerahnya; (4) *stimulator*, yaitu pemerintah daerah dapat menstimulasi penciptaan dan pengembangan usaha melalui tindakan-tindakan khusus yang akan mempengaruhi perusahaan-perusahaan untuk masuk ke daerah tersebut dan mempertahankan serta menumbuhkembangkan perusahaan-perusahaan yang telah ada di daerahnya (dalam Arsyad, 1999).

Dengan mendasari pada argumentasi ini secara empiris aktor politik yakni gubernur provinsi Gorontalo sejak Gusnar Ismail hingga Rusli Habibie telah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang semuanya di arahkan peningkatan modal dasar pembangunan daerah dengan memacu pertumbuhan ekonomi. Salah satu dimensi arah pencapaian pertumbuhan ekonomi tersebut tidak lain dapat memberikan manfaat bagi masyarakat daerah yakni peningkatan kesejahteraan masyarakat Gorontalo. Selain itu efek dari pertumbuhan ekonomi bagi masyarakat tidak lain diharapkan menjadi *trickle down effect* (tetesan ke bawah) bagi penciptaan lapangan pekerjaan dan pengurangan angka kemiskinan. Untuk mencapai tujuan itu tentu membutuhkan arah kebijakan politik yang secara permanen sebagai landasan implementasi kebijakan yang akan diwujudkan bagi kepentingan masyarakat khususnya bagi kelompok masyarakat miskin.

Pemerintah provinsi dalam melaksanakan implementasi kebijakan tentang pembangunan tentu membutuhkan sinkronisasi dengan visi nasional tahun 2015-2019 tentang “Terwujudnya Indonesia Yang Berdaulat, Mandiri Dan Berkepribadian Berlandaskan Gotong Royong”.

Visi ini diwujudkan melalui 7 (tujuh) Misi Pembangunan yaitu:

6. *Mewujudkan* keamanan nasional yang mampu menjaga kedaulatan wilayah, menopang kemandirian ekonomi dengan mengamankan sumber

daya maritim, dan mencerminkan kepribadian Indonesia sebagai negara kepulauan.

7. *Mewujudkan* masyarakat maju, berkeimbangan, dan demokratis berlandaskan negara hukum.
8. *Mewujudkan* politik luar negeri bebas-aktif dan memperkuat jati diri sebagai negara maritim.
9. *Mewujudkan* kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju, dan sejahtera.
10. *Mewujudkan* bangsa yang berdaya saing.
6. *Mewujudkan* Indonesia menjadi negara maritim yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional.
7. *Mewujudkan* masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan.

Dengan Visi Nasional tersebut, maka terdapat strategis pembangunan nasional yang dituangkan dalam norma pembangunan kabinet kerja sebagai berikut:

1. Pembangunan bersifat holistik komprehensif memperhatikan seluruh dimensi terkait.
2. Pembangunan untuk manusia dan masyarakat harus memberdayakan masyarakat untuk menjadi mandiri dan tidak menyebabkan justru menjadi masyarakat yang lemah (*entitled society*).
3. Pembangunan tidak menciptakan ketimpangan yang semakin lebar.
4. Pembangunan tidak boleh merusak, menurunkan daya dukung lingkungan dan ekosistem.
5. Pembangunan harus mendorong tumbuh berkembangnya swasta dan tidak justru mematikan usaha yang sudah berjalan

Dari strategis pembangunan nasional ini, maka terdapat tiga dimensi pembangunan sebagai berikut: Pertama, Dimensi pembangunan nasional meliputi: (1). Pendidikan; (2). Kesehatan; (3). Kesehatan; (4). Perumahan; (5). Mental/karakter. Kedua, Dimensi pembangunan sektor unggulan meliputi: (1).Kedaulatan Pangan; (2). Kedaulatan Energi & Ketenagalistrikan; (3). Kemaritiman dan Kelautan; (4). Pariwisata dan Industri. Ketiga, Pemerataan dan kewilayahan meliputi: (1). Antarkelompok Pendapatan; (2). Antarwilayah: (a) Desa, (b) Pinggiran, (c) Luar Jawa, (d) Kawasan Timur.

Dengan menindaklanjuti visi nasional maupun strategis pembangunan nasional, maka disusunlah arah kebijakan pembangunan daerah yang sesungguhnya sudah dibuat sejak terbentuknya provinsi. Namun untuk lebih jelas kebijakan tersebut dapat dilihat pada dua rencana kebijakan sebagai berikut:

Pertama, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2007-2012 dengan visi “Gorontalo provinsi inovasi”. Untuk mendukung visi tersebut, maka misi adalah “Membangun Gorontalo yang mandiri, produktif dan religius”. Kedua, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2012-2017 Provinsi Gorontalo telah ditetapkan Visi Pemerintah Provinsi Gorontalo “*Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang Serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat Yang Berkeadilan Di Provinsi Gorontalo*”.

Dengan visi tersebut, maka misi provinsi Gorontalo berdasarkan pada RPJMD tahun 2012-2017 sebagai berikut:

Misi I: Memfokuskan peningkatan ekonomi atas dasar optimalisasi pemanfaatan potensi kewilayahan, mendorong laju investasi, percepatan pembangunan infrastruktur pedesaan, sekaligus mengembangkan potensi unggulan dengan mengakselerasi secara cerdas terhadap pencapaian kesejahteraan rakyat

Misi II: Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia melalui pendekatan kesesuaian keahlian serta pemenuhan mutu kualitas penyelenggaraan Pendidikan dan Kesehatan.

Misi III: Mengembangkan manajemen pengelolaan potensi sumber daya Perikanan dan Kelautan, Pertanian, Peternakan, kehutanan, Perkebunan dan Pariwisata yang lebih baik, saling terintegrasi serta lestari demi kepentingan kemakmuran masyarakat serta memelihara dan melestarikan danau limboto sebagai sumber persediaan air bersih, untuk pengembangan perikanan air tawar dan daerah pariwisata dan meningkatkan pengelolaan DAS sebagai wujud memelihara lingkungan (*pro Green*).

Misi IV: mengembangkan nilai-nilai religi, dalam kehidupan bermasyarakat yang rukun penuh kesejukan sekaligus memelihara dan melestarikan keragaman budaya dan adat istiadat. Serta memperkuat peran Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan terhadap anak, termasuk issue kesetaraan Gender dalam Pembangunan.

Misi V: Menciptakan sinergitas diantara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Gorontalo dalam kaidah otonomi daerah sekaligus untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik, menurunkan angka kemiskinan serta menjalankan sistem tata pemerintahan yang baik dalam rangka reformasi birokrasi (dikutip dalam Sidiki, 2016) .

Bagaimana wujud kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo bagi kelompok masyarakat miskin? Salah satu arah yang bersifat umum, namun bisa membuat dampak besar bagi kelompok masyarakat miskin dapat

ditelusuri dari kebijakan tentang Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2007-2012 dengan visi ini tergambar bahwa satu peran pemerintah daerah yang sangat berkepentingan membela kelompok masyarakat pedesaan yang sebagian besar terdapat kelompok masyarakat miskin. Harapan besar tentang kepedulian pemerintah daerah terhadap masyarakat miskin diungkapkan oleh seorang petani desa yang kebetulan bertemu secara tidak sengaja dan diwawancarai menyatakan:

Kami petani miskin yang menanam jagung berharap pemerintah membantu torang (kami) dalam hal memperhatikan kondisi kehidupan yang semakin sulit yang dialami, apa yang kami hasilkan dari panen tidak dapat mencukupi kebutuhan keluarga, apalagi ini setelah bulan puasa sehingga kami hidup sederhana; susah. Karena itu harapan sebagai petani pemerintah membantu harga jagung yang setiap saat bisa turun (wawancara tanggal 15.Juli 2017).

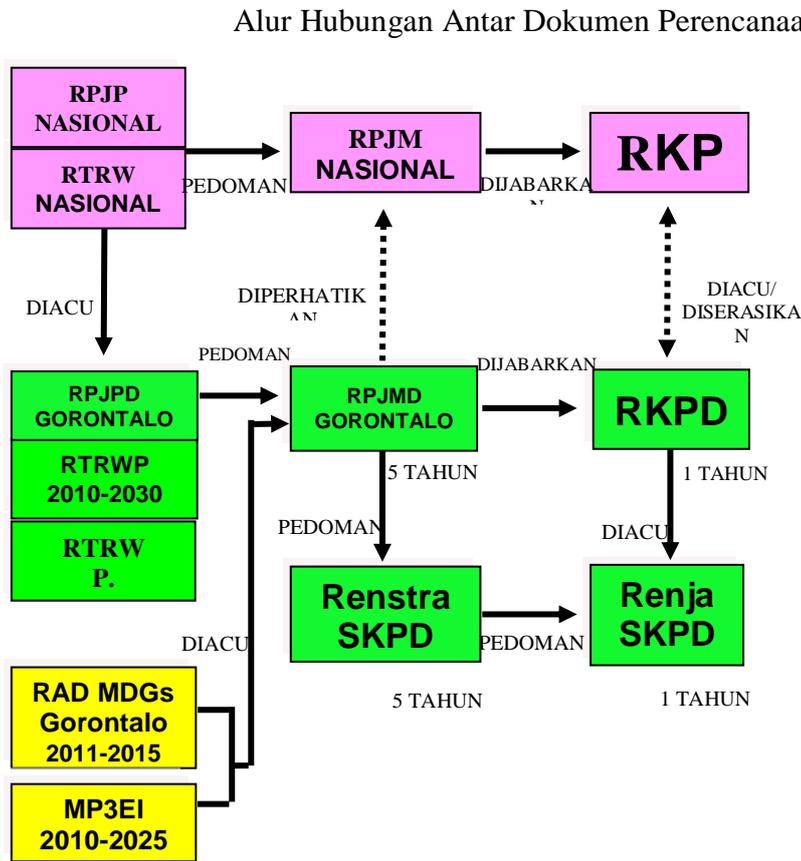
Perhatian pemerintah daerah yang begitu besar memajukan wilayah pedesaan yang sebagian besar masyarakatnya hidup dalam areal pertanian dan termasuk pula kelautan maupun perikanan dapat diwujudkan melalui kebijakan pemberdayaan masyarakat desa. Dimana salah satu contoh kebijakannya terhadap kepedulian masyarakat petani dibebaskan dari ketertinggalan dan kemiskinan dilakukan melalui mesin birokrasi seperti dinasi sosial maupun dinas pertanian dan ketahanan pangan provinsi Gorontalo.

Salah satu contoh visi dinas pertanian dan ketahanan pangan “Terwujudnya masyarakat pertanian yang tangguh, berbudaya *entrepreneur* melalui program agropolitan dan pendekatan agrobisnis yang berwawasan lingkungan dan berorientasi pada kemandirian lokal. Berdasarkan visi ini, maka misinya berupa: (1). Menumbuhkan jiwa dan semangat kewirausahaan masyarakat pertanian Gorontalo yang berbudaya *entrepreneur*; (2). Mewujudkan pembangunan pertanian Gorontalo melalui pertumbuhan dan pengembangan kawasa agropolitan berbasis jagung; (3) Memantapkan sistem pendukung yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, teknologi, kelembagaan, sarana dan prasarana; (4) Mewujudkan Ketahanan pangan yang tangguh, melalui program pembangunan pertanian *sustainable* dan berwawasan lingkungan (Gorontalo The Agropolitan, 2005; Ibrahim, 2012, Wantu, 2016).

Demikian pula Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah (RPJMD) tahun 2012-2017 dimana visi adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan diawali pembebasan masyarakat dari persoalan kehidupan

sosial yakni masalah kemiskinan yang masih terlalu tinggi dan perlu adanya penanganan yang serius dari pemerintah daerah. Sebab itu wujud dari program pemerintah terhadap penanganan masalah kemiskinan dapat ditelusuri melalui arah kebijakan pembangunan Provinsi Gorontalo untuk lima tahun kedepan diprioritaskan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat dengan menitikberatkan pada penyediaan layanan dasar yang memadai dengan menggratiskan biaya kesehatan dan pendidikan bagi masyarakat miskin, menciptakan keseimbangan antara pertumbuhan dan pemerataan pembangunan dengan mempertimbangkan sumberdaya alam yang tersedia dan lingkungan, menyelenggarakan reformasi birokrasi, berdasarkan prinsip *Good governance* dan *clean governance*, melaksanakan upaya percepatan pembangunan melalui pengembangan sektor riil, mendorong percepatan pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, listrik, irigasi (waduk), dan air bersih, menciptakan harmonisasi pemerintah Provinsi dan Kabupaten Kota dan meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pembangunan dengan membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Berdasarkan gambaran tentang kebijakan tersebut, maka dapat terlihat perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) provinsi Gorontalo tahun 2012-2017 sebagai berikut:

**Gambar 3: Kebijakan Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) provinsi Gorontalo Tahun 2012-2017**



(Sumber : RPJMD Provinsi Gorontalo tahun 2016)

Dengan mengacu pada pengentasan kemiskinan di daerah ini, maka secara otomatis pemerintah daerah harus mendorong secara penuh terhadap Pembangunan daerah, dimana di dalamnya sangat membutuhkan kebijaksanaan ekonomi dalam menaikan tingkat pertumbuhan *output* berupa:

3. pertumbuhan ekonomi dipandang sebagai suatu syarat yang diperlukan untuk perbaikan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat;
4. pertumbuhan ekonomi dipandang sebagai prasyarat untuk mencapai tujuan pembangunan yang lainnya seperti penyediaan sarana dan prasarana sosial.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi diperlukan guna mempercepat perubahan struktur perekonomian daerah menuju perekonomian yang terus meningkat dan dinamis yang bercirikan industri yang kuat dan maju, pertanian yang tangguh serta memiliki basis pertumbuhan sektoral yang berpotensi besar. Pertumbuhan ekonomi juga diperlukan untuk menggerakkan dan memacu

pembangunan di bidang lainnya sekaligus sebagai kekuatan utama pembangunan dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan mengatasi ketimpangan sosial ekonomi (Riswandi,2003).

Pertumbuhan ekonomi suatu daerah dalam menopang pembangunan daerahnya sangat tergantung keberhasilan memanfaatkan potensi sumberdaya alam yang nanti akan memberikan sisi positif bagi dimensi sosial lainnya. Kondisi kondusif dari efek pertumbuhan ekonomi bagi daerah maupun masyarakatnya misalnya memperluas maupun membuka lapangan kerja baru dalam mengurangi angka pengangguran dan kemiskinan. Untuk melihat gambaran tentang pertumbuhan ekonomi di provinsi Gorontalo, dengan indikator pembangunan ekonomi dimana sangat jelas teruraikan PDRB provinsi Gorontalo berikut ini:

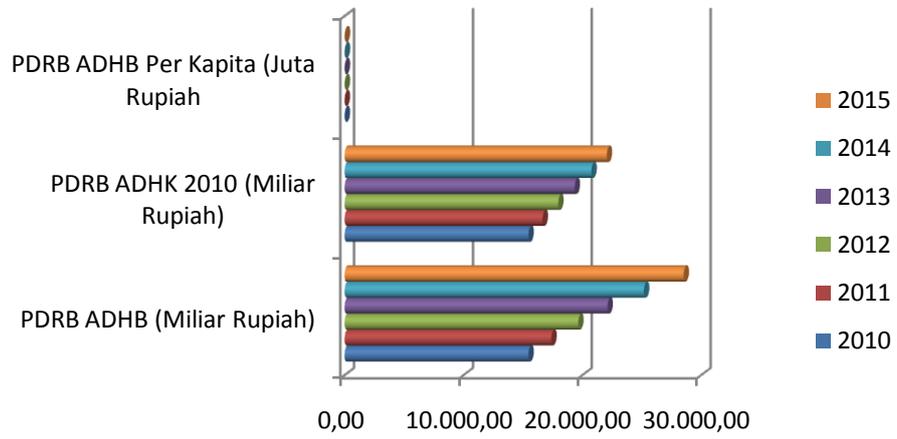
**Tabel 7: PDRB Provinsi Gorontalo 2010-2015**

Rincian	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>PDRB ADHB (Miliar Rupiah)</b>	15.475,74	17.406,53	19.669,72	22.129,28	25.193,65	28.538,48
<b>PDRB ADHK 2010 (Miliar Rupiah)</b>	15.475,74	16.669,09	17.987,07	19.367,57	20.775,70	22.070,45
<b>PDRB ADHB Per Kapita (Juta Rupiah)</b>	14,81	16,38	18,21	20,15	22,58	25,8

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa

Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015

## PDRB Provinsi Gorontalo 2010-2015



Dengan melihat PDRB tahun 2011-2015 tersebut di atas, maka akan diuraikan nilai pertumbuhan ekonomi nasional dan provinsi Gorontalo sebagai perbandingan nyata sebagaimana pada gambar ini:

Gambar 4: Pertumbuhan Ekonomi Nasional Dan Provinsi Gorontalo 2011-2015 (persen).



Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa

#### Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015

Lebih jauh untuk melihat gambaran tentang pertumbuhan ekonomi di provinsi Gorontalo, akan diperlihatkan struktur ekonomi berdasarkan peranan PDRB menurut lapangan usaha (persen), 2011-2015 sebagai berikut:

**Tabel 8: Peranan PDRB Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2011-2015**

No	Kategori/Subkategori	2011	2012	2013	2014	2015
1	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	38,11	37,64	37,38	37,75	37,09
2	Pertambangan dan Penggalian	1,52	1,46	1,38	1,32	1,32
3	Industri Pengolahan	4,09	4,06	4,01	4,17	4,18

4	Pengadaan Listrik dan Gas	0,06	0,06	0,05	0,05	0,04
5	. Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
6	Konstruksi	11,79	11,79	11,79	11,79	12,35
7	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	9,71	9,94	10,26	10,42	10,51
8	Transportasi dan Pergudangan	5,69	5,76	6,00	6,09	6,27
9	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	2,17	2,15	2,19	2,15	2,24
10	Informasi dan Komunikasi	2,72	2,69	2,58	2,50	2,53
11	Jasa Keuangan dan Asuransi	3,65	3,90	3,83	3,69	3,77
12	Real Estate	1,85	1,85	1,87	1,84	1,90
13	Jasa Perusahaan	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
14	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	9,77	9,59	9,20	8,79	8,27
15	Jasa Pendidikan	3,54	3,84	4,10	4,18	4,16
16	16. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	3,34	3,39	3,48	3,42	3,55
17	17. Jasa lainnya	1,85	1,76	1,75	1,68	1,68
	<b>Produk Domestik Regional Bruto</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Gorontalo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015

Pertumbuhan ekonomi Struktur lapangan usaha masyarakat Provinsi Gorontalo masih didominasi oleh kategori pertanian, kehutanan, dan perikanan pada tahun 2011 hingga 2015. Namun peranannya terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) setiap tahunnya mengalami sedikit penurunan. Hal tersebut mengindikasikan bahwa terdapat sedikit pergeseran peranan ekonomi di Provinsi Gorontalo dari pertanian, kehutanan, dan perikanan ke kategori ekonomi

lainnya yang terlihat pada besarnya peranan setiap kategori terhadap PDRB. Kategori yang memiliki peranan terbesar terhadap PDRB setelah pertanian, kehutanan dan perikanan berturut-turut yaitu Konstruksi; Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor; Administrasi Pemerintahan, Pertahanan, dan Jaminan Sosial Wajib; Transportasi dan Pergudangan; serta kategori lainnya. Peranan kategori lainnya terhadap PDRB masing-masing berada di bawah 5 persen (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016).

Sementara itu bila dilihat laju pertumbuhan ekonomi untuk mendukung pembangunan daerah dalam rangka untuk mengakselerasi berbagai perekonomian yang bergerak cepat dan dinamis diberbagai sektor ekonomi, maka secara pertumbuhan PDRB provinsi Gorontalo berdasarkan lapangan usaha sangat menggembirakan secara ekonomis. Untuk lebih jelas dapat digambarkan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 9: Laju Pertumbuhan Rill PDRB Menurut Lapangan Usaha (Persen), 2011-2015**

No	Kategori/Subkategori	2011	2012	2013	2014	2015
1	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	5,75	7,00	6,93	6,44	4,26
2	Pertambangan dan Penggalian	6,92	4,83	2,98	3,36	3,95
3	Industri Pengolahan	7,77	8,18	7,99	5,99	4,66
4	Pengadaan Listrik dan Gas	10,70	11,56	7,70	11,61	1,72
5	. Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	10,20	11,26	10,26	8,05	5,75
6	Konstruksi	9,41	7,55	7,20	7,85	9,77
7	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	10,20	11,26	10,26	8,05	5,75
8	Transportasi dan Pergudangan	9,14	8,68	8,76	8,57	9,67
9	Penyediaan Akomodasi	7,77	6,31	8,96	6,93	8,05

	dan Makan Minum					
10	Informasi dan Komunikasi	8,33	8,35	8,67	9,02	9,80
11	Jasa Keuangan dan Asuransi	15,03	11,60	5,09	4,54	10,15
12	Real Estate	8,18	9,18	8,84	7,85	8,22
13	Jasa Perusahaan	5,57	6,79	7,48	5,96	5,57
14	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	6,87	4,70	5,83	6,92	3,76
15	Jasa Pendidikan	12,74	14,42	13,73	13,55	7,14
16	16. Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	5,88	8,44	9,27	8,84	10,64
17	17. Jasa lainnya	5,00	6,30	6,48	5,28	4,92
	<b>Produk Domestik Regional Bruto</b>	<b>7,71</b>	<b>7,91</b>	<b>7,67</b>	<b>7,27</b>	<b>6,23</b>

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Gorontalo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015

Sementara itu pertumbuhan Perekonomian Gorontalo pada tahun 2015 mengalami perlambatan dibandingkan pertumbuhan tahun sebelumnya. Laju pertumbuhan PDRB Gorontalo tahun 2015 sebesar 6,23 persen, sedangkan tahun 2014 sebesar 7,27 persen. Pertumbuhan ekonomi tertinggi pada tahun 2015 dicapai oleh kategori lapangan usaha Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial sebesar 10,64 persen. Sedangkan pertumbuhan ekonomi terendah terdapat pada kategori lapangan usaha Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang sebesar 2,46 persen.

Seluruh kategori ekonomi PDRB pada tahun 2015 mengalami pertumbuhan positif. Namun pada ta-hun 2015 laju pertumbuhannya ada yang mengalami perlambatan dan percepatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Kategori yang mengalami laju pertumbuhan lebih cepat dibandingkan dengan tahun sebelumnya adalah kategori Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial dengan laju pertumbuhan pada tahun 2015 sebesar 10,64 persen; Jasa Keuangan dan Asuransi sebesar 10,15 persen; Informasi dan Komunikasi sebesar 9,80 persen; Konstruksi sebesar 9,77 persen; Transportasi dan Pergudangan sebesar 9,67 persen; Penye-diaan Akomodasi Makan Minum sebesar 8,05 persen; Real Estate sebesar 8,22 persen; serta Pertambangan dan Penggalian sebesar 3,95 persen.

Sedangkan untuk kategori dengan laju pertumbuhannya pada tahun 2015 mengalami perlambatan dibandingkan dengan tahun sebelumnya adalah kategori Jasa Pendidikan sebesar 7,14 persen; Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor sebesar 5,75 per-sen; Jasa Perusahaan sebesar 5,57 persen; Jasa Lainnya sebesar 4,92 persen; Industri pengolahan sebesar 4,66 persen; Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan sebesar 4,26 persen; Administrasi Pemerintah, Pertahan-an dan Jaminan Sosial Wajib sebesar 3,76 persen; Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang sebesar 2,46 persen; serta Pengadaan Listrik dan Gas sebesar 1,72 persen (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016).

Selain itu terdapat pula PDRB yang menggambarkan pembagian antara PDRB suatu daerah dengan tingkat jumlah penduduk, dan untuk lebih jelas akan diauraikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 10: PDRB Per Kapita Provinsi Gorontalo 2011-2015**

Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6
Nilai PDRB (Miliar Rp)					
a. Atas Dasar Harga Berlaku	17406,53	19669,72	22129,28	25193,65	28538,48
b. Atas Dasar Harga Konstan 2010	16669,09	17987,07	19367,57	20775,7	22070,45
PDRB per Kapita (Juta Rp)					
a. Atas Dasar Harga Berlaku	16,38	18,21	20,15	22,58	25,18
b. Atas Dasar Harga Konstan 2010	15,69	16,65	17,64	18,62	19,48
Pertumbuhan					
PDRB per Kapita atas Dasar Harga Konstan 2010 (%)	5,91	6,14	5,94	5,57	4,58
Jumlah Penduduk (Ribuan orang)	1062,56	1080,29	1097,99	1115,63	1133,24
Pertumbuhan Jumlah	1,70	1,67	1,64	1,61	1,58

Penduduk (%)					
--------------	--	--	--	--	--

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Produk Domestik Regional Bruto Provinsi Gorontalo Menurut Lapangan Usaha 2011-2015

Seluruh kategori ekonomi PDRB pada tahun 2015 mengalami pertumbuhan positif. Namun pada tahun 2015 laju pertumbuhannya ada yang mengalami perlambatan PDRB per Kapita merupakan hasil dari pembagian antara PDRB suatu daerah dengan jumlah penduduk yang tinggal di daerah tersebut. PDRB per kapita Provinsi Gorontalo pada tahun 2011 hingga 2015 menunjukkan peningkatan, seiring dengan meningkatnya jumlah penduduk. Pada tahun 2015 PDRB per kapita atas dasar harga berlaku mencapai 25,18 juta rupiah perkapita pertahun, hal ini menunjukkan bahwa secara ekonomi setiap penduduk Gorontalo rata-rata mampu menciptakan PDRB atau nilai tambah sebesar 25,18 juta rupiah pada tahun 2015. Pertumbuhan PDRB per kapita pada tahun 2015 mengalami perlambatan dibandingkan tahun 2014. Pertumbuhan pada tahun 2015 sebesar 4,58 persen sedangkan pada tahun 2014 sebesar 5,57 persen (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016).

Dengan melihat pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan memberikan dampak yang signifikan bagi kepentingan pembangunan daerah, meskipun secara keseluruhan terjadi sedikitnya fluktuasi pertumbuhan ekonomi dimana pada tahun 2014 sebesar 7,27 persen dan turun pada tahun 2015 dengan 6,23 persen, Akan tetapi secara nasional pertumbuhan ekonomi provinsi Gorontalo masih lebih baik dimana pertumbuhan ekonomi nasional pada tahun 2014 hanya 5,21 persen dan tahun 2015 5,04 persen. Nilai pertumbuhan ini sangat didukung oleh pergerakan produksi yang dihasilkan oleh sumberdaya alam yang memiliki fungsi strategis dalam mendorong pembangunan, terutama sektor produksi pertanian, perikanan, pertambangan. Atas dasar pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi secara nasional, secara rasional masyarakat Gorontalo secara umum lebih sejahtera bila disandingkan dengan masyarakat lainnya di Indonesia, namun secara riil kondisi ini masih kontra produktif dengan kondisi masyarakat Gorontalo yang masih menunjukkan kemiskinan masih tinggi secara nasional.

Pada hal dengan melihat secara historis antara dasar pembentukan daerah yakni melalui pemekaran daerah dari Sulawesi Utara dan keinginan untuk lepas dari daerah induk melalui upaya pemekaran tersebut tidak lain meningkatkan kesejahteraan masyarakat Gorontalo. Atas dasar keterbelakangan pembangunan dan dominasi politik lokal oleh etnis Minahasa serta kondisi masyarakat yang

masih di bawah garis kemiskinan tersebut telah mendorong upaya perburuan politik untuk melepaskan diri dari provinsi Sulawesi Utara. Gambaran kondisi sosial pasca pemekaran telah memperlihatkan adanya jumlah masyarakat miskin atau kepala keluarga kurang lebih 73.000 jiwa dengan kisaran tahun 2000 dengan terbentuknya provinsi baru penduduk miskin kurang lebih (22,69%) dan tahun 2001 (33,16%). Kurang lebih dengan pembentukan daerah baru dengan penataan pembangunan dan memacu pertumbuhan ekonomi telah dilaksanakan oleh pemerintah daerah, dimana data telah menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi daerah ini kurang lebih 6,23 persen merupakan catatan yang cukup menggembirakan bagi sebuah daerah yang sedang memacu pembangunan dalam segala bidang. Namun upaya ini bila dilihat dari persepektif administrasi publik dimana kebijakan pembangunan belum sepenuhnya memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat, terutama pelayanan terhadap kesejahteraan masyarakat dan bukti ini kisaran angka kemiskinan masih tinggi secara nasional dan hingga tahun 2015 berjumlah 18,16 % dan 2016 berkisar 19,72%.

Untuk itu keluar dari jaring-jaring kemiskinan ini, maka dianggap perlu pemerintah daerah melakukan reformasi kebijakan terutama berkaitan dengan orientasi pembangunan yang pro masyarakat tertinggal dan sekaligus memacu sumberdaya ekonomi dalam rangka meningkatkan pertumbuhan yang diinginkan. Mengapa demikian? Pertama, dalam teori ekonomi politik secara umum dikatakan bahwa pembangunan sangat ditentukan oleh aktor politik yang memainkan peran penting dalam mengambil kebijakan yang diperuntukan bagi kepentingan masyarakatnya. Untuk memacu pembangunan, maka dibutuhkan sebuah strategi pengambil kebijakan dalam proses pencapaian pertumbuhan ekonomi dibutuhkan sumber-sumber dana yang berupa modal pembangunan.

Apalagi dalam lokus Indonesia pemerintah telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada masyarakat lokal yang mana diberikan kepada daerah dalam mengelola pembangunan daerah. Pemerintah daerah dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah dan dengan menggunakan sumber daya-sumber daya yang ada mampu menaksir potensi sumber daya-sumber daya yang dimiliki untuk dipergunakan menyusun model pembangunan ekonomi yang paling sesuai dengan daerah tersebut. Lebih jauh menurut Arsyad (1999) bahwa pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses di mana pemerintahan daerah dan masyarakatnya mengelola sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dalam merangsang perkembangan pertumbuhan ekonomi dalam wilayah tersebut. Setiap

usaha pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat (dikutip dalam Madhona, 2003).

Adanya proses pembangunan menyebabkan terjadinya perubahan struktur ekonomi dalam kegiatan produksi dari suatu regional. Perubahan struktur ekonomi dimaksud adalah perubahan persentase penduduk yang bekerja di berbagai sektor dan sub sektor pembangunan ekonomi dan perubahan sumbangan berbagai sektor kepada produksi suatu regional. Sebagian besar komponen dari perubahan struktur ekonomi tersebut adalah pergeseran secara gradual kegiatan perekonomian dari sektor pertanian kepada kegiatan non pertanian, kegiatan dari industri keluarga/kecil bergeser menjadi industri berskala nasional dan multinasional.

Pembangunan yang selama ini telah menghasilkan pertumbuhan yang cukup tinggi ternyata belum sepenuhnya dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan ataupun berbagai golongan penduduk seluruh daerah atau dengan kata lain belum sepenuhnya dapat mengatasi permasalahan kesenjangan daerah. Dengan peningkatan pendapatan di suatu daerah perlu juga adanya pemerataan pendapatan nasional, yang pada akhirnya dengan adanya peningkatan pendapatan di suatu daerah tersebut tidak mengakibatkan kesenjangan antardaerah semakin lebar. Maka diperlukan terjalinnya hubungan ekonomi antardaerah agar dapat mempersempit jurang pemisah antara daerah maju dan daerah tertinggal. Keragaman ekonomi antar daerah tersebut antara lain disebabkan karena tingkat perbedaan dalam hal: laju pertumbuhan penduduk, sumber daya alam, tingkat produktifitas tenaga kerja antardaerah (orang yang bekerja), pengangguran serta adanya kecenderungan penanaman modal (investor) memilih daerah perkotaan atau daerah yang memiliki fasilitas seperti prasarana perhubungan, jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, perbankan, akibat dari persebaran kegiatan ekonomi yang tidak merata tersebut membawa dampak pertumbuhan ekonomi dalam peningkatan kesejahteraan penduduk daerah tidak seimbang (Handayani, 2003).

### **Angkatan Kerja Dan Pengangguran**

Dengan melihat data tentang jumlah penduduk yang berpendidikan sebagai sumber daya manusia yang hakiki, sesungguhnya dinilai cukup berpotensi sebagai pemberi kontribusi terhadap perkembangan daerah dan sekaligus merupakan modal dalam menggerakkan pembangunan daerah dalam meraih pertumbuhan ekonomi. Hal ini menjadi target pelaksanaan desentralisasi di provinsi Gorontalo dimana kewajiban pemerintah daerah adalah memajukan

perekonomian daerah yang nantinya memberikan nilai positif bagi pelayanan publik (*public service*) yang semuanya bermuara pada bagaimana memajukan tingkat kesejahteraan bagi masyarakat Gorontalo yang tergolong masih tertinggal dengan daerah lain di Indonesia, terutama bagaimana mengurangi masalah kemiskinan.

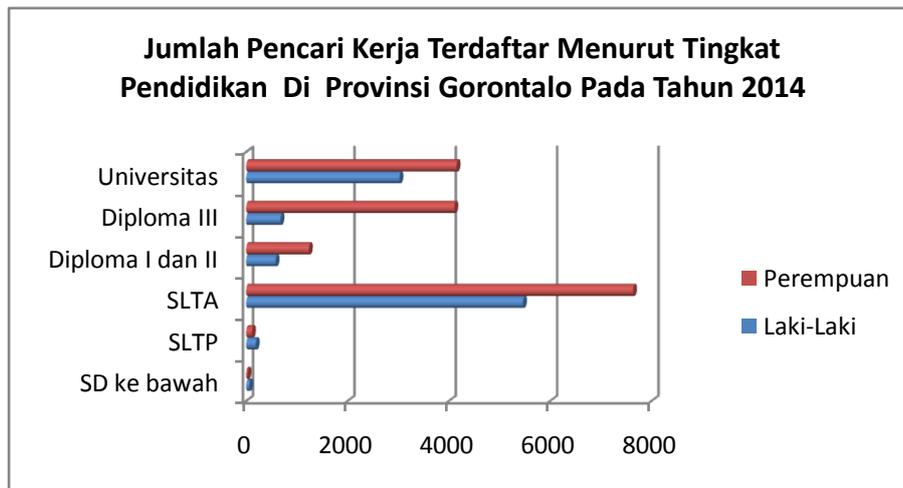
Pada hal hakekat dalam membangun otonomi daerah maupun desentralisasi bermuara pada arah utama yakni pelayanan dan kesejahteraan dan hal kita sudah diingatkan oleh pemikiran Mardiasmo (2002) dimana dikatakan bahwa tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan. Otonomi mengisyaratkan peran masyarakat dalam pembangunan semakin besar baik sebagai pelaku pembangunan maupun sasaran pembangunan maupun *control* terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Lebih khusus lagi dalam penerapan otonomi daerah menurut Arsyad (1999) bahwa dalam pelaksanaan tentang upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah daerah dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Pemerintah bersama sektor swasta bersama menciptakan lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (dalam Krisna Atmaja Karang, 2003).

. Oleh karena itu dalam pelaksanaan pembangunan daerah sangat membutuhkan angka modal para pekerja yang siap pakai yang berasal dari berbagai lulusan pendidikan tersebut dapat dikatakan sebagai modal sosial dalam mengembangkan pertumbuhan pembangunan yang ada di daerah tersebut. Untuk itu bila dilihat berdasarkan angkatan kerja sebagai modal dasar pembangunan yang nantinya dilatih menjadi sumberdaya pembangunan, maka muncul dengan jelas berapa besar kekuatan para angkatan kerja yang terlihat berdasarkan data di bawah ini:

**Tabel 11:Jumlah Pencari Kerja Terdaftar Menurut Tingkat Pendidikan  
Di Provinsi Gorontalo Pada Tahun 2014**

No	Tingkat Pendidikan Yang Ditamatkan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	SD ke bawah	62	29	91
2	SLTP	190	116	306
3	SLTA	5.465	7.637	13.102
4	Diploma I dan II	582	1.238	1.820
5	Diploma III	679	4.111	4.790
6	Universitas	3.027	4.154	7.181
	Jumlah Total	10.005	17.285	27.290

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015



Secara lengkap berdasarkan data tahun 2015 jumlah pencari kerja terdaftar menurut Jumlah Pencari Kerja Terdaftar menurut Tingkat Pendidikan yang ditamatkan dan jenis kelamin di Provinsi Gorontalo adalah:

**Tabel 12: Jumlah Pencari Kerja Terdaftar Menurut Tingkat Pendidikan Yang Ditamatkan Dan Jenis Kelamin di Provinsi Gorontalo, 2015**

No	Tingkat Pendidikan yang Ditamatkan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	Sekolah Dasar ke Bawah	149	58	207
2	Sekolah Menengah Pertama	248	125	373

	(SMP)			
3	Sekolah Menengah Atas (SMA)	3 139	4 914	8 053
4	Diploma I & II	42	90	132
5	Diploma III	592	1 184	1 776
6	Universitas	767	1 280	2 047
	Jumlah	3 267	4 303	7 570

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka  
2016

**Tabel 13: Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama Dan Pendidikan Yang Ditamatkan di Provinsi Gorontalo, 2014**

Jenis Kegiatan Utama <i>Type of Main Activity</i>	SD Ke Bawah	SLTP	SLTA ke Atas
<b>II. Angkatan Kerja/ <i>Economial Active</i></b>	<b>305 547</b>	<b>58 694</b>	<b>135 5</b>
04. Bekerja/ <i>Working</i>	300 343	55 480	123 314
05. Penganggur/ <i>Unemployment</i>	5 204	3 214	12 501
<b>06. Bukan Angkatan Kerja/ <i>Economically Inactive</i></b>	<b>152 954</b>	<b>74 450</b>	<b>68 357</b>
04. Sekolah/ <i>Attending School</i>	12 892	44 348	27 208
05. Megurus Rumah Tangga/ <i>Housekeeping</i>	112 675	27 249	34 514
06. Lainnya Others	27 387	2853	6 635
<b>Jumlah/ Total (I+II)</b>	<b>458 501</b>	<b>133 144</b>	<b>204 172</b>
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) / <i>Labour Force Participain Rate (LFPR)</i>	66,64	44,08	66,52
Tingkat Pengangguran terbuka (TPT) / <i>Unemployment Rate (UR)</i>	1,70	5,48	9,20

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015

**Tabel 14: Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama di Provinsi Gorontalo, 2012-2014**

Jenis Kegiatan Utama <i>Type of Main Activity</i>	2012	2013	2014
<b>III. Angkatan Kerja/ <i>Economial Active</i></b>	<b>476 634</b>	<b>478 813</b>	<b>500 056</b>
03. Bekerja/ <i>Working</i>	455 322	458 930	479 137
04. Penganggur/ <i>Unemployment</i>	21 312	19 883	20 919
<b>IV. Bukan Angkatan Kerja/ <i>Economically Inactive</i></b>	<b>285 093</b>	<b>300 266</b>	<b>295 761</b>

04. Sekolah/ <i>Attending School</i>	27 088	76 509	84 448
05. Megurus Rumah Tangga/ <i>Housekeeping</i>	192 088	182 719	174 438
06. Lainnya? Others	65 917	41 038	36 875
<b>Jumlah/ Total (I+II)</b>	<b>761 917</b>	<b>779 079</b>	<b>795 817</b>
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) / <i>Labour Force Participain Rate (LFPR)</i>	62,57	61,46	62,84
Tingkat Pengangguran terbuka (TPT) / <i>Unemployment Rate (UR)</i>	4,47	4,15	4,18

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015

**Tabel 15: Penduduk Berumur 15 Tahun ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama Dan jenis Kelamin di Provinsi Gorontalo, 2014**

Jenis Kegiatan Utama <i>Type of Main Activity</i>	Laki-Laki <i>Male</i>	Perempuan <i>Female</i>	Jumlah <i>Total</i>
<b>III. Angkatan Kerja/ <i>Economial Active</i></b>	<b>321 223</b>	<b>178 833</b>	<b>5016</b>
03. Bekerja/ <i>Working</i>	308 739	170 398	4807
04. Penganggur/ <i>Unemployment</i>	12 484	8 435	20 919
<b>IV. Bukan Angkatan Kerja/ <i>Economically Inactive</i></b>	<b>74 127</b>	<b>221 4</b>	<b>2961</b>
04. Sekolah/ <i>Attending School</i>	39 894	44 554	85 48
05. Megurus Rumah Tangga/ <i>Housekeeping</i>	10 681	163 757	1758
06. Lainnya? Others	23 552	13 323	36 875
<b>Jumlah/ Total (I+II)</b>	<b>395 350</b>	<b>400 467</b>	<b>795 817</b>
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) / <i>Labour Force Participain Rate (LFPR)</i>	81,25	44,66	62,84
Tingkat Pengangguran terbuka (TPT) / <i>Unemployment Rate (UR)</i>	3,89	4,72	4,18

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015

Berdasarkan gambaran data penduduk dan angkatan kerja sesungguhnya sebagai sesuatu yang dapat memberikan petunjuk yang dapat dijadikan sebagai modal terhadap pertumbuhan ekonomi seperti dijelaskan di atas. Akan tetapi bila tingkat pertumbuhan ekonomi sebagai dasar dari pembangunan daerah tidak tercapai dan tentu berdampak negatif terhadap kesejahteraan masyarakat dan dinilai sebagai kegagalan terhadap penerapan otonomi daerah. Kondisi ini dapat dikatakan sebagai salah satu parameter kegagalannya antara lain adalah terletak pada karakteristik penyerapan tenaga kerja yang berdampak pada peningkatan kuantitas pengangguran di daerah ini. Pandangan seperti ini dinyatakan oleh seorang informan yang mengemukakan pandangannya yaitu:

Daerah ini sudah maju, tapi mengapa kehidupan masyarakatnya semakin susah terutama kami yang masyarakat kecil, dan itu kelihatan dimana-mana, seperti banyak fakir miskin, anak-anak gelandangan, yang mengemis diperempatan lampu merah, cari pekerjaan setengah mati (wawancara tanggal 3 Juli 2017).

Ketidakberhasilan ini tentu sangat kontra produktif dengan apa yang dikatakan oleh Todaro (2000; 16) yang menyatakan bahwa pembangunan merupakan suatu proses multi-dimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat dan institusi-institusi nasional di samping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan serta pengentasan kemiskinan atau perubahan total suatu masyarakat penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan menuju kondisi kehidupan yang lebih baik. Lebih lanjut dikatakan bahwa sumber pertumbuhan ekonomi dapat terdiri dari kenaikan kualitas dan jumlah tenaga kerja, penambahan modal melalui tabungan dan investasi serta adanya penyempurnaan teknologi.

Pembangunan ekonomi merupakan pertumbuhan ekonomi yang diiringi oleh perubahan pada distribusi *output* dan struktur ekonomi, peningkatan kontribusi sektor industri dan jasa serta peningkatan pendidikan dan keterampilan serta tingkat kesehatan angkatan kerja. Pertumbuhan ekonomi daerah dapat bersumber dari peningkatan modal melalui investasi dan tabungan masyarakat, peningkatan kualitas dan kuantitas tenaga kerja melalui pertumbuhan angkatan kerja dan peningkatan pengetahuan dan keterampilan serta adanya penyempurnaan teknologi dalam proses produksi. Peningkatan dari sisi permintaan atas produksi barang dan jasa akan mendorong peningkatan

penggunaan *input* faktor produksi. Salah satu *input* faktor produksi yang penting adalah tenaga kerja, dengan peningkatan kapasitas produksi dapat mendorong terciptanya kesempatan kerja dan meningkatkan penggunaan tenaga kerja.

Untuk itu menurut Todaro (2000), secara tradisional pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan angkatan kerja dianggap sebagai salah satu faktor positif yang memacu pertumbuhan ekonomi. Jumlah tenaga kerja yang lebih besar akan menambah tenaga kerja produktif, sedangkan pertumbuhan yang lebih besar akan memperbesar ukuran pasar domestiknya. Dalam pembangunan, tenaga kerja dapat memiliki 2 (dua) arti penting yaitu sebagai subyek pembangunan di mana tenaga kerja sebagai pelaku dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi (*input* faktor produksi) dan sebagai obyek pembangunan di mana tenaga kerja sebagai unsur yang diprioritaskan untuk peningkatan kualitas hidup (*quality of life*) yang mencakup peningkatan pendapatan, kesehatan dan pendidikan. Jika pembangunan berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang cepat dan menggunakan modal/investasi dan teknologi yang tinggi maka penggunaan tenaga kerja akan relatif berkurang dan digantikan oleh mesin, sehingga tenaga kerja dengan kemampuan dan kualitas tertentu dituntut dapat memenuhi kebutuhan dalam proses produksi (dalam Krisna Atmaja Karang, 2003).

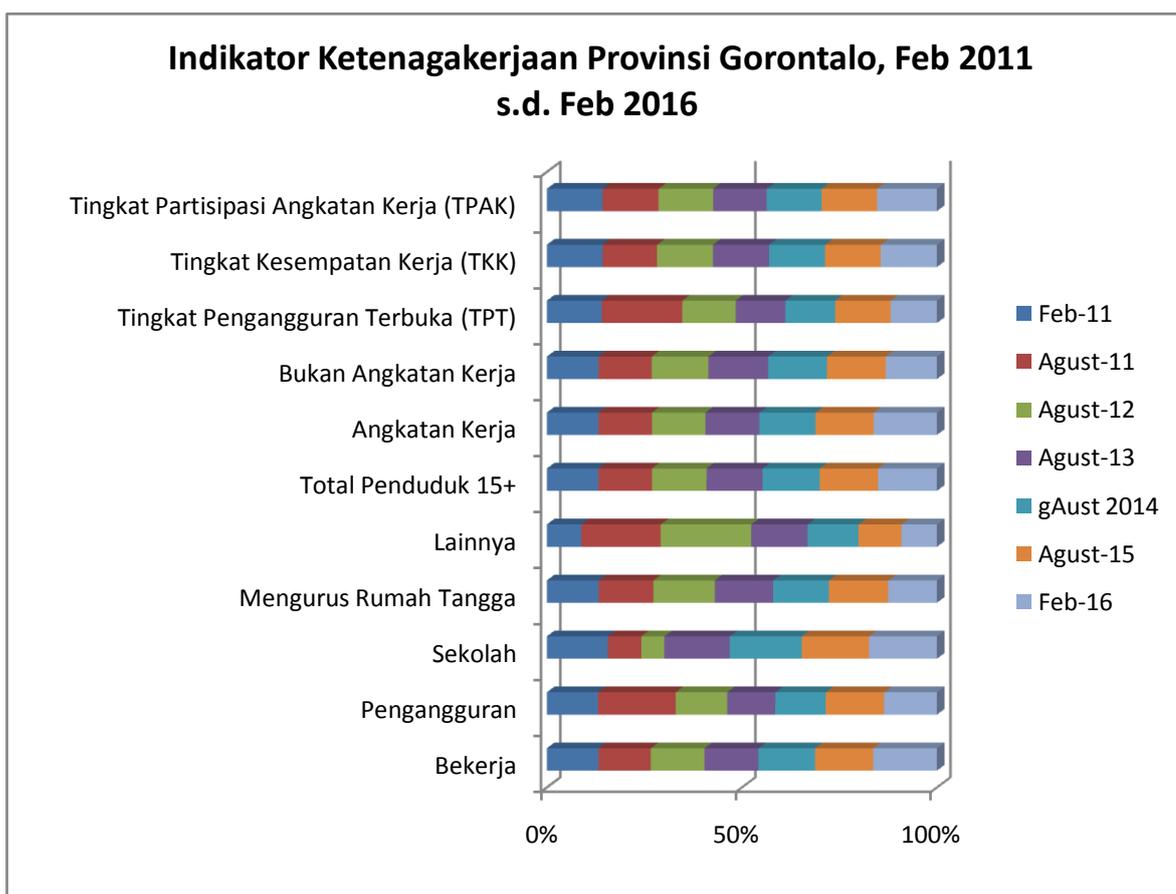
Berdasarkan gambaran teoritis di atas, maka secara empiris dapat dikatakan bahwa sesungguhnya suberdaya tenaga kerja berdasarkan pada parameter indikator ketenagakerjaan dapat dinarasikan berdasarkan data yang dikutip Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo yang memunculkan tentang Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015. Untuk lebih jelas data tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 16.: Indikator Ketenagakerjaan Provinsi Gorontalo,  
Feb 2011 s.d. Feb 2016**

Jenis Kegiatan	Feb 2011	Agust 2011	Agust 2012	Agust 2013	Agust 2014	Agust 2015	Feb 2016
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Bekerja	437.459	445.242	455.322	458.930	479.137	493.687	541.549
Pengangguran	21.120	32.178	21.312	19.883	20.919	24.101	21.853
Sekolah	71.393	39.219	27.088	76.509	84.448	78.825	79.484
Mengurus Rumah Tangga	162.649	170.790	192.088	182.719	174.438	185.526	152.535

Lainnya	24.979	57.832	65.917	41.038	36.875	31.367	25.830
Total Penduduk 15+	717.600	745.261	761.727	779.079	795.817	813.506	821.251
Angkatan Kerja	458.579	477.420	476.634	478.813	500.056	517.788	563.402
Bukan Angkatan Kerja	259.021	267.841	285.093	300.266	295.761	295.718	257.849
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT)	4,61	6,74	4,47	4,15	4,18	4,65	3,88
Tingkat Kesempatan Kerja (TKK)	95,39	93,26	95,53	95,85	95,82	95,35	96,12
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK)	63,90	64,06	62,57	61,46	62,84	63,65	68,60

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015



Tabel 17.: Penduduk Bekerja Menurut Lapangan Pekerjaan,  
Agustus 2011 & Agustus 2015

Lapangan Usaha	Agustus 2011				Agustus 2015			
	Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)		Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1 Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Perburuan &	76.392	44,85	88.741	31,64	74.909	48,65	96.195	28,32
2 Pertambangan dan	2.362	1,39	12.533	4,47	2.681	1,74	11.649	3,43
3 Industri	14.278	8,38	29.021	10,35	12.724	8,26	22.960	6,76
4 Listrik, Gas dan Air Minum	-	0,00	182	0,06	384	0,25	574	0,17
5 Konstruksi	5.837	3,43	22.852	8,15	6.887	4,47	22.599	6,65
6 Perdagangan, Rumah Makan dan Jasa Akomodasi	23.047	13,53	43.515	15,52	22.661	14,72	74.839	22,03
7 Transportasi, Pergudangan dan	6.161	3,62	28.261	10,08	4.957	3,22	29.362	8,64
8 Lmbg Keuangan, Real Estate, Ush Persewaan &	1.323	0,78	5.069	1,81	1.484	0,96	5.963	1,76
9 Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	40.929	24,03	50.264	17,92	27.282	17,72	75.577	22,25
<b>Total</b>	<b>170.329</b>	<b>100,00</b>	<b>280.438</b>	<b>100,00</b>	<b>153.969</b>	<b>100,00</b>	<b>339.718</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

**Tabel 18: Penduduk Bekerja Menurut Status Pekerjaan,  
Agustus 2011 & Agustus 2015**

Status Pekerjaan	Agustus 2011				Agustus 2015			
	Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)		Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Berusaha sendiri	31.577	18,54	69.554	24,80	35.135	22,82	89.337	26,30
2. Berusaha dibantu buruh tidak tetap/tak dibayar	34.840	20,45	50.194	17,90	24.530	15,93	45.985	13,54
3. Berusaha dibantu buruh tetap/dibayar	6.556	3,85	11.276	4,02	5.809	3,77	13.346	3,93
4. Buruh/karyawan/pegawai	48.694	28,59	89.189	31,80	30.830	20,02	133.348	39,25
5. Pekerja bebas di	8.826	5,18	17.745	6,33	11.458	7,44	20.979	6,18
6. Pekerja bebas di non	6.606	3,88	13.579	4,84	9.458	6,14	17.762	5,23
7. Pekerja keluarga/tak dibayar	33.230	19,51	28.901	10,31	36.749	23,87	18.961	5,58
Total	170.329	100,00	280.438	100,00	153.969	100,00	339.718	100,00

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

**Tabel 19: Penduduk Bekerja Menurut Tingkat Pendidikan, Agustus 2011 & Agustus 2015**

Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan	Agustus 2011				Agustus 2015			
	Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)		Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1. Tdk/blm pernah sekolah	4.409	2,59	5.705	2,03	1.245	0,81	2.080	0,61
2. Tdk/blm tamat SD	60.779	35,68	87.745	31,29	44.926	29,18	84.985	25,02
3. SD/Ibtidaiyah	45.480	26,70	76.805	27,39	54.094	35,13	94.053	27,69
4. Paket A	452	0,27	267	0,10	-	0,00	79	0,02
5. SMP/Tsanawiyah	16.194	9,51	34.074	12,15	18.883	12,26	33.821	9,96
6. SMP Kejuruan	1.026	0,60	1.831	0,65	687	0,45	993	0,29
7. Paket B	700	0,41	1.495	0,53	449	0,29	2.694	0,79
8. SMA/Aliyah	16.324	9,58	34.070	12,15	17.432	11,32	49.815	14,66
9. SMK	8.954	5,26	16.857	6,01	5.888	3,82	22.146	6,52
10. Paket C	1.343	0,79	2.227	0,79	1.127	0,73	4.349	1,28
11. Diploma I/II	2.289	1,34	1.721	0,61	1.242	0,81	2.767	0,81
12. Diploma III	1.930	1,13	4.438	1,58	570	0,37	5.892	1,73
13. Diploma IV/Universitas	9.553	5,61	11.286	4,02	6.538	4,25	31.091	9,15
14. S2/S3	896	0,53	1.917	0,68	888	0,58	4.953	1,46
Total	170.329	100,00	280.438	100,00	153.969	100,00	339.718	100,00

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015.

Dengan melihat data dan argumentasi di atas yang berkaitan dengan masalah angkatan kerja dan pengangguran yang dapat memberikan kontribusi besar terhadap masalah tingkat kemiskinan daerah, maka pemerintah daerah berusaha keras untuk mendorong upaya penyelesaian masalah tersebut. Dimensi penanganannya antara lain melalui sasaran prioritas pembangunan tahun 2017 di arahkan pada tema yakni terus menerus mendorong peningkatan sumberdaya manusia dan memacu pembangunan infrastuktur daerah, untuk peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan. Tentu dengan tema ini salah satu parameter secara intitusional yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi Gorontalo adalah melaksanakan kebijakan yang diletakkan pada unsur strategis yang ditujukan pada bagaimana meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkeadilan dengan sasaran prioritas antara lain (1). Peningkatan kerjasama investasi, (2). Peningkatan realisasi investasi baik PMDN, PMA dan Swasta Murni, (3). Meningkatkan pembiayaan pembangunan daerah, (4). Mengembangkan Pariwisata Daerah, (5). Mengembangkan IKM, UMKM dan Koperasi, (6). Menurunkan angka pengangguran terbuka, (7). Peningkatan Keterampilan dan Produktivitas Tenaga Kerja.

Dari tujuh sasaran prioritas, maka penangan masalah kemiskinan disamping lima sasaran memberikan kontribusi bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkeadilan juga adalah dua prioritas yakni usaha menurunkan angka pengangguran terbuka, juga upaya lain dalam peningkatan keterampilan dan produktivitas bagi tenaga kerja supaya mereka mampu meningkatkan kesejahteraannya. Salah satu jalan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di daerah, maka sangat perlu pengembangan infrastruktur untuk percepatan pembangunan daerah, salah satunya memperkuat ekonomi desa. Mengapa hal ini sangat dibutuhkan, karena sebagian besar kemiskinan ada di daerah pedesaan. Dengan melihat berbagai sasaran yang harus dilakukan oleh pemerintah provinsi Gorontalo dalam melakukan penanggulangan masalah sosial, maka salah satu caranya adalah bagaimana pemerintah daerah melakukan *political will* dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan yang berorientasi pada penyelesaian masalah kemiskinan antara lain pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat miskin dan mendorong peningkatan ekonomi masyarakat miskin melalui pola bantuan sosial maupun ekonomi (lihat Sidiki, 2016) .

**Tabel 20: Angka Kemiskinan Makro Provinsi Gorontalo  
Tahun 2011-2016**

Kemiskinan	2011		2012		2013		2014		2015		2016
	Maret	Sept	Maret								
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Persentase Penduduk Miskin	18,75	18,02	17,33	17,22	17,51	18,00	17,44	17,41	18,32	18,16	17,72
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	3,72	3,67	2,92	3,21	3,18	3,22	3,29	3,128	3,97	3,076	4,116
Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	1,00	1,01	0,71	0,84	0,90	0,85	0,90	0,832	1,24	0,88	1,466
Jumlah Penduduk Miskin (Ribu)	198,42	192,24	186,44	186,76	191,44	198,47	194,17	195,10	206,84	206,51	203,19
Garis Kemiskinan (Rp)	187.215	195.685	203.907	212.476	221.457	233.942	243.547	247.611	263.652	274.961	284.232

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

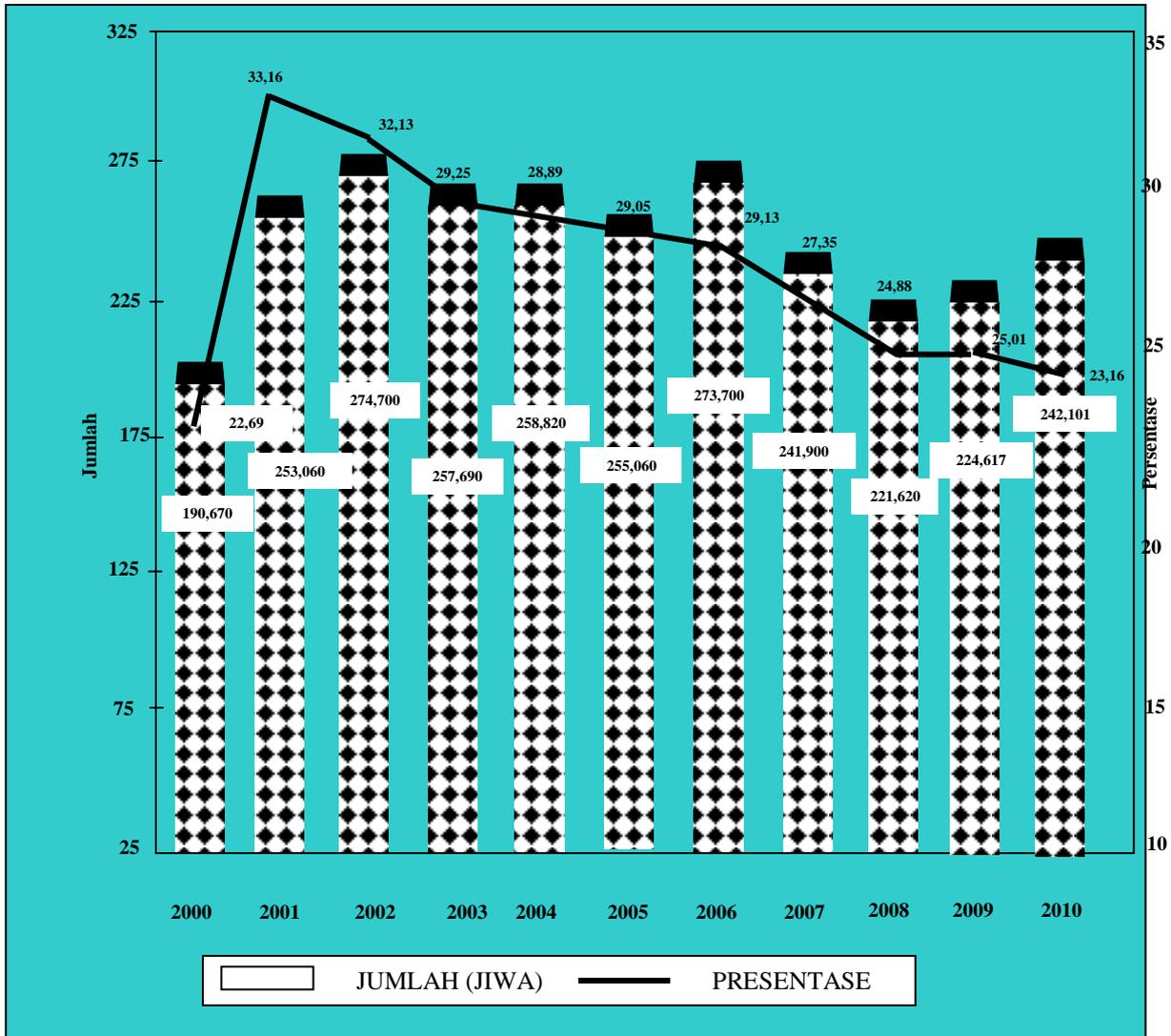
**Tabel 21: Garis Kemiskinan, Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin (P0), Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) di Provinsi Gorontalo, 2009-2015**

Tahun	Garis Kemiskinan	Penduduk Miskin	P1	P2	P3
		Jumlah			
2008	147 154	221,60	24,88	4,59	1,27
2009	162 189	224,60	25,01	4,59	1,27
2010	171 371	209,90	23,19	4,14	1,00
2011	187 215	198,42	18,75	3,72	1,00
2012	203 907	186,44	17,33	2,92	0,71
2013	221 457	191,44	17,51	3,18	0,90
2014	243 547	194,17	17,44	3,29	0,90
2015	263 652	206,84	18,32	3,97	1,24

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo 1916

Dengan melihat data di atas yang menunjukkan bagaimana warna kemiskinan masih pada tataran yang lebih tinggi dan secara faktual jumlah masyarakat miskin itu sendiri bila ditelusuri berdasarkan pendekatan diakronis belum terjadi penurunan secara dratis. Gambaran ini dapat dilihat dari jumlah angka kemiskinan sejak terbentuknya provinsi ini dimana pada tahun 2000 (22,69%), 2001 (33,16%), 2002 (32,13%), 2003 (29,25%), 2004 (28,89%), 2005 (29,05%), 2006 (29,13%), 2007 (27,35%), 2008 (24,88%), 2009 (25,01%), 2010 (23,16%). Untuk lebih data kemiskinan dijelaskan dalam diakronis kemiskinan di propinsi Gorontalo, maka akan digambarkan sebagai berikut:

**Gambar 5: Presentase Penduduk Miskin Gorontalo  
Tahun 2000-2010**



Sumber: BPMDPK, propinsi Gorontalo 2010

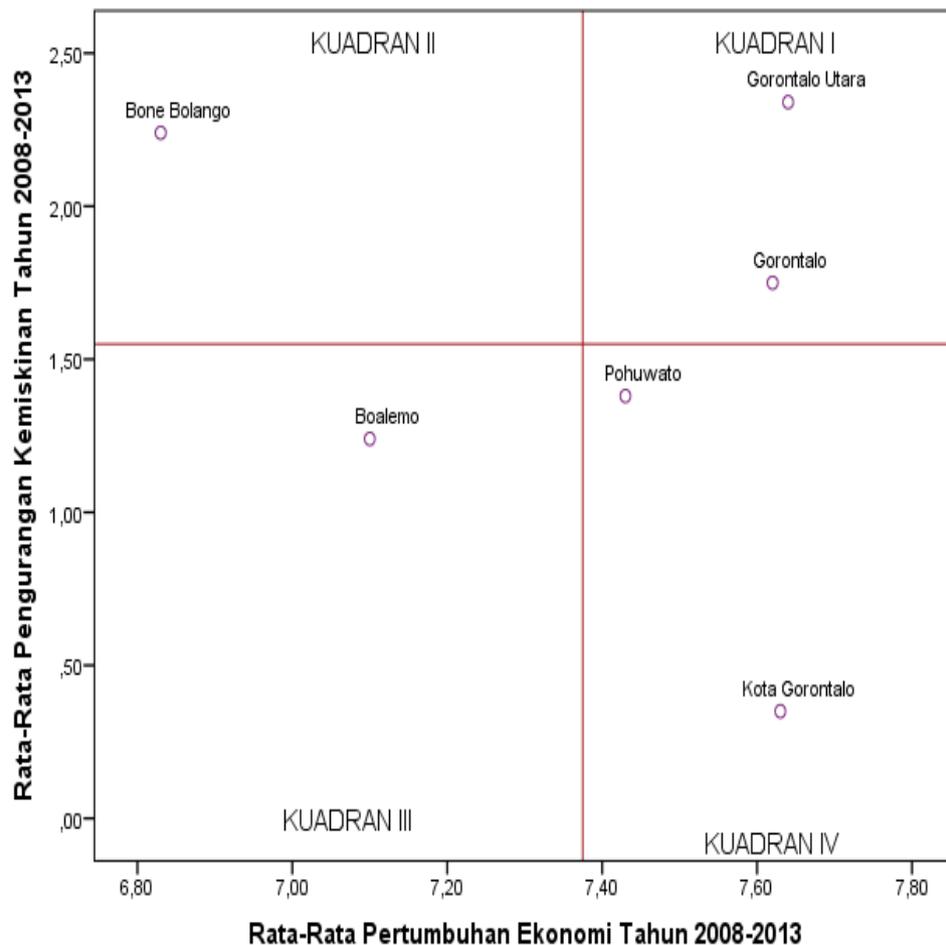
Berdasarkan gambar 11 menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi pada tahun 7,03% yang melampaui angka rata-rata nasional 5,3% bisa dikatakan cukup tinggi. Namun demikian pertumbuhan yang sangat mengagetkan secara nasional, ini ternyata berbanding terbalik dengan kondisi masyarakat yang memiliki taraf kemiskinan yang sangat tinggi di tingkat nasional. Meskipun angka kemiskinan

sedikit fluktuatif dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2010, tetapi angkanya dinilai

Sumber: BPMDPK, propinsi Gorontalo 2010 (dalam Wantu ,2011)

Dengan rangkaian data di atas di bawah ini akan diuraikan tentang dampak pertumbuhan ekonomi provinsi Gorontalo yang berupaya untuk menurunkan angka kemiskinan sebagaimana dijelaskan dalam gambar berikut ini:

**Gambar 6 : Dampak Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Pengurangan Jumlah Penduduk Miskin Provinsi Gorontalo Tahun 2008-2013**



Sumber: Seri Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Gorontalo 1915

Selanjutnya berbagai upaya ditempuh oleh pemerintah provinsi Gorontalo dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang dibarengi oleh penanganan masalah kemiskinan, terutama bagaimana menurunkan angka kemiskinan di daerah ini. Oleh karena itu kita melihat kembali analisis dari : Seri Analisis Pembangunan Wilayah Provinsi Gorontalo 1915, dimana menguraikan gambar yang berhubungan dengan gambaran teoritis di atas, maka secara empiris dapat dikatakan bahwa sesungguhnya suberdaya tenaga kerja berdasarkan pada parameter indikator ketenagakerjaan dapat dinarasikan berdasarkan data yang dikutip Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo Gambar 5 menunjukkan persebaran kabupaten dan kota di Provinsi Sulawaesi Barat menurut rata-rata pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan tahun 2008 sampai dengan tahun 2013, dengan penjelasan sebagai berikut. *Pertama*, Kabupaten Gorontalo dan Gorontalo Utara berada di kuadran I, termasuk kabupaten dengan rata-rata pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan di atas rata-rata provinsi. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi yang terjadi dapat mendorong pengurangan kemiskinan secara lebih cepat (*pro-growth, pro-poor*). Tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah daerah adalah menjaga momentum pertumbuhan ekonomi dengan tetap meningkatkan upaya pengurangan kemiskinan.

# BAB IV

## KESENJANGAN SOSIAL DAN PEMBANGUNAN DAERAH YANG BERDAMPAK PADA KEMISKINAN

**K**esenjangan sosial yang terjadi selama ini sangat dipicu oleh dimensi ketimpangan pembangunan di wilayah ini dan adanya garis demarkasi golongan penduduk dalam menikmati kebijakan pembangunan. Dalam uraian dan analisis tulisan ini sangat tidak terlepas dari deskripsi yang berkaitan dengan diakronis dari kedudukan sosial yang dianggap sebagai pemicu awal dari ketimpangan dalam masyarakat. Mengapa begitu pentingnya untuk melihat masalah ketimpangan pembangunan daerah sebagai basis menunculkan masalah kemiskinan? Berdasarkan penyebabnya seringkali masyarakat miskin yang disalahkan bahkan disudutkan sebagaimana meminjam pandangan Masoed (1994) bahwa ada dua jenis perbedaan kemiskinan yang dilihat dalam kehidupan masyarakat yaitu (1). Kemiskinan alamiah yang timbul dari kelangkaan sumberdaya alam berupa kondisi tanah yang tandus, tidak adanya pengairan dan kelangkaan prasarana lain yang merupakan penyebab utama kemiskinan; (2). Kemiskinan buatan lebih banyak diakibatkan oleh munculnya kelembagaan (seringkali akibat modernisasi atau pembangunan ekonomi sendiri) yang membuat anggota masyarakat tidak dapat menguasai sumberdaya, sarana dan fasilitas ekonomi yang ada secara merata.

Dengan melihat kedua parameter yang terjadi di tengah-tengah pembangunan daerah yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi Gorontalo, tentu harus dipertanyakan bagaimana dampak pembangunan yang dengan giatnya dibangun dimana-mana baik sarana maupun prasarana dengan anggaran yang begitu banyak, namun masyarakatnya masih banyak tetap miskin. Pada hal pemerintah provinsi dengan segala upaya telah memberikan kesempatan melalui kebijakan maupun program untuk memberikan kesempatan kerja dan memperoleh penghidupan yang layak bagi penduduk. Pembangunan daerah telah merambah segala segi dengan pemberian fasilitas jalan, sekolah, air minum, pembukaan lahan pertanian, pendidikan melalui sekolah gratis, kesehatan,

bantuan ekonomi lemah. Untuk secara lengkap dapat dilihat pada prioritas pembangunan daerah provinsi Gorontalo yang mngedepankan pada indikator sebagai berikut:

**Gambar 7: Arak Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo**

No	Program Prioritas	Arah kebijakan
1	Pendidikan	Peningkatan pelayanan pendidikan dasar, menengah dan atas, serta memberikan subsidi pendidikan (pendidikan gratis)
2	Kesehatan	Pemberian jaminan pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin, peningkatan pelayanan pos pelayanan terpadu, pusat kesehatan masyarakat pembantu, dan Membangun sarana prasarana kesehatan
3	Infrastruktur	Pembangunan infrastruktur dasar, dukungan pelayanan transportasi terpadu, energi, penataan permukiman, air bersih dan sanitasi dan persampahan
4	Ekonomi Kerakyatan	Pengembangan sektor pertanian secara menyeluruh, kehutanan, Industri dan perdagangan, pariwisata dan budaya serta usaha mikro dan kecil untuk melembagakan kegiatan produktif dan meningkatkan pendapatan warga di tingkat Desa

Sumber Bappeda Provinsi Gorontalo Provinsi Gorontalo

Unsur yang diprioritaskan dalam pembangunan daerah yang berkaitan dengan kebijakan tersebut yakni: (1). Peningkatan sumber daya manusia yaitu pengembangan sektor pendidikan dan kesehatan serta menciptakan SDM yang berdaya saing; (2). Melakukan percepatan pembangunan infrastruktur daerah berupa penyediaan infrastruktur dasar dan strategis; (3). Peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan dengan dimensi prioritasnya adalah (a). Mendorong pertumbuhan ekonomi yang dapat mengurangi ketimpangan pendapatan; (b) Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi pengangguran; (c). Peningkatan kesejahteraan sosial lainnya. Untuk lebih jelas uraian dari unsur prioritas tersebut dapat dilihat pada berbagai gambar berikut ini:

Untuk prioritas pertama yang berhubungan dengan tema terus mendorong peningkatan sumberdaya manusia dan memacu pembangunan infrastruktur daerah untuk peningkatan ekonomi kerakyatan masyarakat yang berkeadilan, maka isu

strategis dan sasaran prioritas berupa:

Gambar 8: Isu Strategis Dan Sasaran Prioritas tahun 2017

Isu Strategis	Sasaran Prioritas
Meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkeadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Peningkatan kerjasama investasi</li> <li>8. Peningkatan realisasi investasi baik PMDN, PMA dan Swasta Murni</li> <li>9. Meningkatkan pembiayaan pembangunan daerah</li> <li>10. Mengembangkan Pariwisata Daerah</li> <li>11. Mengembangkan IKM, UMKM dan Koperasi</li> <li>12. Menurunkan angka pengangguran terbuka</li> </ul> <p>Peningkatan Keterampilan dan Produktivitas Tenaga Kerja</p>
Pengembangan infrastruktur untuk percepatan pembangunan daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>5. Meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur darat, laut dan udara</li> <li>6. Meningkatkan Pengembangan Kawasan Strategis</li> <li>7. Percepatan Pembangunan Daerah Berbasis Desa</li> <li>8. Pembangunan Infrastruktur Desa</li> </ul>
Penanggulangan kemiskinan	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. Pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat miskin</li> <li>4. Mendorong peningkatan ekonomi masyarakat miskin melalui pola bantuan sosial dan ekonomi</li> </ul>

Sumber Bappeda Provinsi Gorontalo Provinsi Gorontalo

Untuk prioritas kedua, dengan tema peningkatan sumberdaya manusia dan kesejahteraan masyarakat, dengan isu strategis dan sasaran prioritas berupa:

Gambar 9: Isu Strategis Dan Sasaran Prioritas tahun 2017

Isu Strategis	Sasaran Prioritas
Isu Peningkatan Kualitas Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> <li>10. Meningkatkan pemerataan dan mutu serta pemerataan akses penyelenggaraan PAUD</li> <li>11. Meningkatkan kapasitas dan aksesibilitas infrastruktur dalam pelayanan publik</li> <li>12. Pendidikan Gratis</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>13. Meningkatkan pemerataan, mutu relevansi dan daya saing serta perluasan akses penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah</li> <li>14. Mendorong Peningkatan Pendidikan Luar Sekolah (Pendidikan informal)</li> <li>15. Meningkatkan standar mutu kurikulum pendidikan yang terkini, berbudaya, agamis dan anti narkoba dalam rangka membentuk SDM berkarakter unggul</li> <li>16. Peningkatan Sarana Prasarana Pendidikan</li> <li>17. Meningkatkan Kuantitas dan Kualitas tenaga pendidik bersertifikasi</li> <li>18. Peningkatan Status Sekolah (SNP)</li> <li>10. Terjaminnya kepastian memperoleh layanan pendidikan dasar dan berkesetaraan disemua Kabupaten/kota</li> </ul>
<p>Isu Peningkatan derajat kesehatan masyarakat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Meningkatkan pelayanan kesehatan yang merata, terjangkau, bermutu dan berkeadilan, serta berbasis bukti, dengan mengutamakan pada upaya promotif dan preventif;</li> <li>8. Meningkatkan ketersediaan, pemerataan dan keterjangkauan obat dan alat kesehatan serta menjamin keamanan/khasiat, kemanfaatan dan mutu sediaan farmasi, alkes dan makanan;</li> <li>9. Meningkatkan pembiayaan pembangunan kesehatan, terutama untuk mewujudkan Jaminan Sosial Kesehatan Nasional;</li> <li>10. Meningkatkan pemberdayaan masyarakat, swasta dan masyarakat madani dalam pembangunan kesehatan;</li> <li>11. Meningkatkan pengembangan dan pemberdayaan SDM Kesehatan yang merata dan bermutu;</li> <li>12. Meningkatkan manajemen kesehatan yang akuntabel, transparan, berdaya guna dan berhasil guna</li> </ul>
<p>Peningkatan Produksi dan Produktifitas Pertanian secara menyeluruh</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>3. Meningkatkan produksi dan produktifitas pertanian, perikanan, peternakan dan kehutanan</li> <li>4. Pengembangan kawasan pertanian yang terintegrasi</li> </ul>
<p>Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Bencana Alam</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7. Peningkatan pengelolaan lingkungan hidup</li> <li>8. Rehabilitasi dan reboisasi hutan, kawasan dan lahan</li> </ul>

	<p>kritis</p> <p>9. Perbaiki Sistem Drainase</p> <p>10. Peningkatan Kapasitas kelembagaan bencana di daerah sampai dengan tingkat Kabupaten/kota</p> <p>11. Peningkatan kapasitas penanganan kedaruratan Satuan Reaksi Cepat Penanggulangan Bencana (SRC-PB) yang dilengkapi dengan peralatan dan perlengkapan yang memadai</p> <p>12. Pembangunan data dan informasi spasial untuk peta rawan bencana</p>
Peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat khususnya (PMKS)	<p>3. Meningkatkan pelayanan sosial khususnya bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) secara adil dan merata</p> <p>4. Mendorong peningkatan dan pengembangan peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial</p>
Pengembangan Budaya Daerah	<p>2. Peningkatan dan Pelestarian nilai-nilai budaya daerah</p>
Meningkatkan peran perempuan dan kualitas hidup anak	<p>3. Meningkatkan kapasitas kelembagaan dan memberdayakan SDM Perempuan</p> <p>4. Menurunkan Tindak Kekerasan terhadap perempuan dan anak</p>

Sumber Bappeda Provinsi Gorontalo Provinsi Gorontalo

Sementara itu isu strategis yang berhubungan langsung dengan pengentasan kemiskinan antara lain:

A Peningkatan Ekonomi Daerah Yang Berkeadilan,

1. Program Peningkatan Iklim Investasi dan Realisasi Investasi
2. Program Peningkatan dan Pengembangan Ekspor
3. Program Peningkatan Efisiensi Perdagangan Dalam Negeri
4. Program Pengembangan KUKM
5. Program Pengembangan Industri Kecil Menengah
6. Program Penempatan dan Perluasan Kesempatan Kerja
7. Program Pengembangan Hubungan Industrial dan
8. Peningkatan Jaminan Sosial Tenaga Kerja
9. Program Perlindungan dan Pengembangan Lembaga

Ketenagakerjaan

10. Program Peningkatan Kualitas dan Produktivitas Tenaga Kerja
11. Program Pelatihan Berbasis Kompetensi Tenaga Kerja, Latihan Transmigrasi dan Pengembangan Produktifitas Daerah

B. Pengembangan infrastruktur untuk percepatan pembangunan daerah

1. Program pengembangan dan pengelolaan jaringan irigasi, rawa dan jaringan pengairan lainnya
2. Program Pembangunan Jalan dan jembatan
3. Program Rehabilitasi/ pemeliharaan Jalan dan jembatan
4. Program Pengembangan Wilayah Strategis dan cepat tumbuh
5. Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Minum dan Air Limbah
6. Program peningkatan pelayanan angkutan
7. Program Pengendalian dan Pengamanan Lalu Lintas
8. Program pembangunan sarana dan prasarana perhubungan
9. Program Peningkatan Keberdayaan masyarakat
10. Program Pembangunan Desa Tertinggal
11. Program Pengendalian Pemanfaatan Ruang
12. Program Pembebasan Tanah

C. Peningkatan Akses, Mutu & Sarana Prasarana Pendidikan, Peningkatan Akses, Layanan Dan Sarana Prasarana Kesehatan,

1. Program Peningkatan Keselamatan Ibu Melahirkan dan Anak
2. Program Peningkatan Pelayanan Kesehatan Anak Balita
3. Program Perbaikan Gizi Masyarakat
4. Program Peningkatan Upaya Kesehatan Masyarakat
5. Program Obat dan Perbekalan Kesehatan
6. Program Pengawasan Obat dan Makanan
7. Program Pengembangan Lingkungan Sehat
8. Program Pencegahan & Penanggulangan Penyakit Menular dan tidak menular
9. Program Pembinaan Upaya Kesehatan
11. Program Promosi Kesehatan dan Pemberdayaan Masyarakat
12. Pemberian Jaminan Pelayanan Kesehatan Gratis (JAMKESTA)
13. Program Standarisasi Pelayanan Kesehatan
14. Program Penunjang Laboratorium Kesehatan Provinsi

15. Program Pemeliharaan Sarana dan prasarana Rumah sakit
  16. Program Pengadaan Sarana dan prasarana Rumah sakit
  17. Program Kemitraan dan Peningkatan Pelayanan Masyarakat
- D. Peningkatan Produksi Dan Produktifitas Pertanian Secara Menyeluruh Dan Pengembangan Kawasan Pertanian Yang Terintegrasi Serta Penguatan Kedaulatan Pangan:
1. Program Kemitraan dan Peningkatan Pelayanan Masyarakat
  2. Program Peningkatan Nilai Tambah Hasil Pertanian
  3. Program Penyediaan dan Pengembangan Prasarana dan Sarana Pertanian
- E. Pengelolaan Lingkungan Hidup Dan Bencana Alam, Peningkatan Kesejahteraan Sosial Masyarakat Khususnya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS),
1. Program Perlindungan dan Jaminan Kesejahteraan Sosial
  2. Program Pemberdayaan Sosial
  3. Program Rehabilitasi Sosial
  4. Program Pembinaan Kelembagaan dan Kemitraan
- F. Peningkatan Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak,
1. Program Perlindungan Perempuan, Kesejahteraan dan Perlindungan Anak
  2. Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan & Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender
- G. Pengembangan UMKM Dan Koperasi
1. Program Pengembangan KUKM
  2. Program Pengembangan Industri Kecil Menengah
  3. Program Perlindungan Konsumen dan Pengamanan Perdagangan
- F. Penanggulangan Kemiskinan.
1. Program Peningkatan Keberdayaan masyarakat
  2. Program Pembangunan Desa Tertinggal
  3. Program Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Desa/ Kel
  4. Program Peningkatan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan
  5. Program Pembinaan Kesejahteraan Keluarga
  6. Program Penciptaan Wira Usaha Baru (WUB)
  7. Program pembangunan dan pengembangan masyarakat dan kawasan transmigrasi
  8. Program Pelayanan Kesehatan Penduduk Miskin

Di samping berbagai program-program tentang prioritas strategis dan sasaran prioritas yang dikemukakan di atas, hal yang paling menarik lainnya

terutama yang berkaitan dengan penanganan kemiskinan adalah strategi percepatan pembangunan yang sangat peduli terhadap kebutuhan kelompok masyarakat miskin yang berhubungan kebutuhan sandang. Penyediaan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi Gorontalo melalui kebijakan propulis bagi masyarakat miskin yaitu pemenuhan kebutuhan mahyani oleh penduduk miskin kurang lebih 1.000 unit/Tahun. Dengan mendasari pada berbagai program yang sudah dilakukan untuk menangani masalah kemiskinan, maka apa yang dikatakan oleh Masoed yang menyatakan bahwa terdapat kemiskinan alamiah dan kemiskinan buatan menjadi perhatian dan perlu disimak untuk menangani masalah masyarakat miskin. Karena apa yang dikemukakan tersebut sebagai sebuah pertanyaan bahwa apakah kemiskinan di provinsi Gorontalo sebagai kemiskinan alamiah atau kemiskinan buatan?

Pertanyaan ini tentu masih perlu dikaji mengingat pemerintah provinsi Gorontalo dengan giatnya melaksanakan pembangunan pada segala bidang dengan berbagai kebijakan dan program yang diimplementasikan dan tentu dengan berbagai keberhasilan pembangunan yang ditandai oleh salah satunya pertumbuhan ekonomi yang cukup memadai sebagai mana dikemukakan di atas. Premis pertama bisa jadi disebabkan oleh kebijakan yang belum sepenuhnya bagi kepentingan seluruh lapisan masyarakat. Kondisi ini ditandai oleh dampak pembangunan belum seluruhnya bisa dinikmati oleh seluruh masyarakat dan masih memunculkan kondisi sosial yang masih mengalami ketimpangan. Pada hal kita tahu bahwa kemiskinan ditimbulkan oleh tiadanya sumberdaya alam, dan tentunya pandangan ini kurang tepat bila kita menganalisis keadaan masyarakat miskin di provinsi Gorontalo yang diakibatkan oleh faktor keterbatasan kekayaan alam daerah, dan kondisi justru sebaliknya dimana daerah kaya akan sumberdaya yang melimpah dari banyak sektor yang meendatang modal pembangunan.

Namun demikian apakah pembangunan yang dilaksanakan selama ini kurang dinikmati oleh masyarakat banyak dan sebagaian besar dikuasai oleh kelompok masyarakat kaya yang memiliki modal dan mempunyai kepentingan terhadap hasil pembangunan. Atau pula eksplorasi terhadap sumberdaya alam kurang memperhatikan kelompok masyarakat pada level bawah dimana arena kepentingan ekonomi politik hanya diperuntukan bagi kelompok pemilik modal atau kapital baik di daerah Gorontalo atau kelompok pemodal dari luar Gorontalo yang mereka sendiri menikmati hasil eksplorasi ekonomi tersebut. Premis kedua kondisi masyarakat Gorontalo yang hidup pada garis kemiskinan disebabkan oleh kemiskinan buatan akibat dari masyarakat Gorontalo tidak bisa menikmati atau

mengikuti globalisasi dalam arus modernisasi. Parameter ini dapat diibaratkan bahwa bagaimanapun kekayaan sumberdaya alam Gorontalo melimpah ruah, akan tetapi ada sebagai besar masyarakatnya tidak dapat menguasai sektor ekonomi tersebut dan mereka hidup dalam kehidupan di bawah standar minimum, maka dipastikan mereka tetap menjadi kelompok masyarakat miskin. Ada banyak faktor yang ditemukan di lapangan yang menyebabkan kondisi ini muncul antara lain karena faktor kemalasan dan hidup hedonistik dalam diri masyarakat Gorontalo. Gambaran kondisi masyarakat yang demikian dikatakan oleh seorang informan bahwa:

Sudah muncul dalam masyarakat Gorontalo terutama kalangan muda hidup dengan bergaya seperti masyarakat modern dengan kehidupan yang serba cepat, tidak mau susah-susah dan selalu tampil dengan hp yang mahal, pada mereka kalau kita telusuri sebagai besar mereka itu belum mereka punya pekerjaan yang tetap dan masih tergantung pada orang tua. Dan pula yang dapat uang langsung hidup berfoya-foya dan sebagainya. Kondisi masyarakat seperti dikhawatirkan akan menciptakan budaya malas, tidak berhemat dan hedonistik yang penting senang. (wawancara 15 Agustus 2017).

Masalah yang menjadi pertanyaan utama dengan kondisi masih banyaknya kelompok masyarakat miskin dapat pula dari parameter ketidakmerataan dalam menikmati hasil pembangunan. Ketidakmerataan dapat dilihat dari semua isi kehidupan masyarakat mulai aspek pendapatan, pekerjaan maupun kesempatan berusaha. Berdasarkan penelusuran di lapangan misalnya dari pendapatan masyarakat Gorontalo sebagian besar yang tinggal di pedesaan bahkan di daerah perkotaan sangat rentan dengan penghasilan yang rendah sebagai buruh kasar, pedagang kecil dan para petani dengan penghasilan yang sangat rendah. Belum termasuk para penganggur atau orang yang tidak memiliki pekerjaan. Profil mereka sangat jelas bahwa dalam kelompok ini sangat sulit memenuhi kebutuhan hidup rumah tangga mereka secara layak, sebab penghasilan mereka sangat minim dan hanya untuk kebutuhan sehari, sehingga ketimpangan ini sangat jelas kontra produktif harapan semua orang untuk hidup sejahtera dan makmur. Potret dan profil dari kondisi strata sosial masyarakat seperti ini sangat jelas dapat diukur tingkat kedalaman dari kemiskinan dalam masyarakat Gorontalo bahwa harus ada dorongan untuk menyelesaikan masalah ini.

Pada hal secara alamiah pemerintah provinsi sebagaimana amanat Undang-Undang No. 13 tahun 2011 telah melakukan penanganan fakir miskin dimana negara termasuk di dalamnya daerah yakni provinsi Gorontalo mempunyai kewajiban untuk memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi

kehidupan fakir miskin dan keluarganya. Dalam melaksanakan amanat normatif ini salah satu cara adalah pemerintah daerah mempercepat laju pembangunan dan mengeluarkan berbagai kebijakan maupun program untuk membantu kelompok masyarakat seperti di jelaskan di atas. Sehingga amanat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat 1 tentang fakir miskin dan anak terlantar dipelihara negara maupun undang-undang No 13 tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin yang diperkuat dengan undang-undang otonomi daerah maupun pemerintah daerah sesungguhnya telah hadir dalam implemetasi kebijakan pemerintah daerah.

Amanat secara normatif sangat mendorong pemerintah drngan segera untuk menangani masalah ini dan sekaligus mereka memiliki kepentingan dan kewajiban untuk memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Implementasi kebijakan maupun program pemerintah daerah dapat dilihat misalnya institusi daerah ini sudah membuka kesempatan bagi mereka untuk berusaha dan bekerja untuk mendapatkan pendapatan yang layak, dengan dukungan program lainnya seperti memberikan pendidikan gratis, program ekonomi kerakyatan, jaminan kesehatan, berbagai fasilitas lain dibangun seperti jalan dan sebagainya. Akan tetapi yang menjadi pertanyaan adalah apakah program pemerintah tersebut diselenggarakan dengan memberi ruang yang sama dalam meraih kesempatan bagi semua strata masayrakat termasuk kelompok miskin. Pertanyaan ini tersebut dapat dikaitkan dengan kondisi faktual yang ada bahwa kebijakan pembangunan yang diimplementasikan dimasyarakat cenderung belum sepenuhnya dinikmati secara merata bagi masyarakat kelompok bawah misalnya bagi pedangang kecil terutama mereka yang menjajakan barang dagangannya dipinggir jalan dalam bentuk warung-warung kecil sepanjang jalan dan demikian pula para petani desa dengan lahan tidak lebih sengah hektar seringkali diabaikan dengan kebijakan perbankan.

Prolog kepincangan kebijakan pembangunan yakni antara program dan implementasi yang sesungguhnya di lapangan masih jauh dari harapan yang diinginkan atau diimpikan bagi semua masyarakat termasuk kelompok miskin. Ketidakberdayaan masyarakat miskin dalam meraih dampak dan hasil positif dari pembangunan tidak terlepas pula dari ketidakmerataan hasil pembangunan yang lebih berorientasi pada pertumbuhan ekonomi daerah dengan mengabaikan pemerataan yang sepatutnya dinikmati oleh masyarakat miskin. Dengan demikian model pembangunan daerah seperti ini akan menciptakan kesenjangan atau ketimpangan. Apalagi pembangunan daerah di provinsi Gorontalo baru dilaksanakan secara besar-besaran pasca pemekaran daerah dari provinsi Sulawesi Utara yang sebagian besar berasal dari sektor pertanian, perkebunan, kehutanan

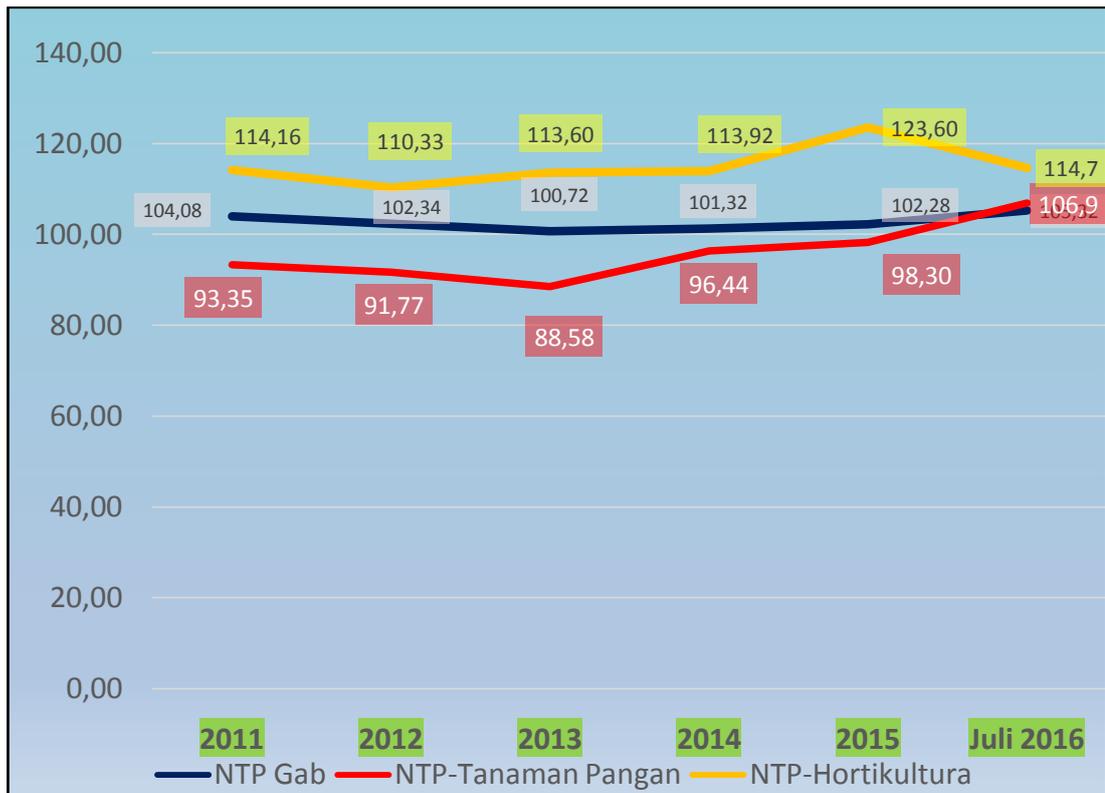
dan perburuan yang kurang lebih mereka bekerja penuh sekitar 28,32 persen dan pada umumnya mereka bekerja dengan tingkat pendidikan tidak lulus sekolah dasar sebanyak 25,02 persen, lulus sekolah dasar 27,69 persen dan sekolah menengah atas sebesar 14,66 persen seperti digambarkan data di atas. Profil seperti ini dari sebagian besar dari mereka dilihat dari tingkat pendapatan dan kualitas kerja belum memungkinkan mereka untuk meraih pendapat yang maksimal untuk memenuhi kebutuhan dasar. Bidang pekerjaan yang masih mayoritas dilakukan oleh masyarakat Gorontalo berdasarkan data pada tahun 2015 kurang lebih 48,65% penduduk yang berkerja tidak penuh pada lahan pertanian dan hanya 28,32% berkerja penuh (data, Executive summary, 2016 provinsi Gorontalo).

Karenanya sektor tergolong masih unggul dan menyerap tenaga kerja banyak dibandingkan industri, perdagangan dan sebagainya. Menurut Thamrin (1995) bahwa sektor primer, seperti pertanian, kehutanan atau perkebunan dalam banyak kasus masih dipandang sebagai sektor yang bersifat *rural-traditional*, baik dalam investasi, teknologi maupun manajemen. Sementara produk yang dihasilkan dari sektor ini mempunyai nilai tukar yang rendah dibandingkan dengan produk dari sektor industri yang berorientasi *uban-modern*. Sebagai contoh bagaimana nilai tukar sangat menentukan tingkat kesejahteraan umpamanya pada tingkat petani Gorontalo dapat dilihat hasil riset Sastro Wantu dan Usman Moonti serta Asmun W (2017) tentang depolitisasi birokrasi dan kebijakan agropoltan jagung dalam meningkatkan ekonomi petani menemukan bahwa dengan mengukur Nilai Tukar Petani dan tingkat kesejahteraan dapat dikatakan bahwa bilamana sumberdaya petani diikuti oleh ketersediaan lahan pertanian yang luas, maka secara otomatis produktivitas nilai dari pembangunan pertanian dalam hal agropolitan jagung bisa membentuk tingkat pendapatan petani sehingga Nilai Tukar Petani (NTP) cukup meningkat, dan pada akhirnya dapat menjadi penentu bagi pendapat perkapita masyarakat daerah terutama petani jagung, dimana akan ditunjukkan data berikut ini:

**Gambar 10: Nilai Tukar Petani (NTP) Prov. Gorontalo  
Tahun 2011-2015**

:

Sumbe



r: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian

Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015

Sebagai contoh tentang nilai tukar bagi petani sesungguhnya memberikan signal bahwa disinilah terjadinya polarisasi pertumbuhan ekonomi secara sektoral dan intervensi kapital dalam sektor manufaktur dan gejala komoditisasi berbagai *output* masyarakat, makin mempertajam diferensiasi. Selanjutnya sehubungan dengan hal itu menurut Thamrin bahwa persoalannya semakin kompleks manakala di sektor primer justru terdapat sejumlah besar rumah tangga, terutama di pedesaan yang bergantung hidup di dalamnya. Sementara sektor sekunder (pengolahan) dan tersier (distribusi) yang relatif mampu menciptakan surplus lebih tinggi dibandingkan sektor primer, sangat kecil dalam penyerapan tenaga kerja maupun *share*-nya ke dalam ekonomi rumah tangga (Thamrin, 1995).

Dengan melihat nilai ketimpangan di atas, sesungguhnya masih banyak lagi ketimpangan dari pembangunan lainnya yang memicu tingkat kemiskinan di provinsi Gorontalo dan untuk menganalisisnya alangkah baiknya dikutip parameter yang digunakan oleh Thamrin (1995) untuk menganalisis kasus provinsi Gorontalo antara lain sebagai berikut:

Pertama, ketimpangan pertumbuhan regional, ketimpangan ini dalam dua dimensi yaitu kesenjangan antara Jawa dan luar Jawa; Kedua ketimpangan desa

dan kota. Dalam pendekatan ini paling tepat melihat pembangunan dalam hal ini pertumbuhan ekonomi antara daerah-daerah di provinsi Gorontalo yang tingkat pembangunannya masih belum merata, meskipun berbagai program pemerintah daerah tentang ekonomi kerakyatan, pendidikan, kesehatan dan pembangunan infrastruktur telah dilaksanakan tetapi efek domino dari pembangunan belum terasa apalagi di daerah-daerah pedesaan yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi Gorontalo. Salah satu indikator untuk melihat pengaruh ketimpangan pertumbuhan regional atau daerah pada setiap kabupaten dan kota dapat diikuti data tahun 2014-2015 tentang pertumbuhan IPM untuk mengukur keberhasilan dalam membangun kualitas hidup masyarakat Gorontalo sebagai berikut:

**Gambar 11: Tren Pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) 2010-**

**2015 di Provinsi Gorontalo**



Sumber : Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian

Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011- 2015

Selanjutnya Indeks Pembangunan Manusia dapat dilihat pula berdasarkan pada kabupaten dan kota yaitu: kabupaten Pohuwato sebesar 1,23 persen, kabupaten Bone Bolang 1,20 persen, kabupaten Gorontalo 1,17 persen, kabupaten

Boalemo 1,09 persen, kabupaten Gorontalo Utara 1,01 persen dan kota Gorontalo 0,87 persen. Sedangkan dari enam kabupaten/kota ini ternyata status IPM menunjukkan perolehan sebagai berikut: kabupaten Pohuwato 62,50, kabupaten Bone Bolango 66,83, kabupaten Gorontalo 63,63, kabupaten Boalemo 62,86, kabupaten Gorontalo Utara 62,55 dan kota Gorontalo 63,63. Berdasarkan angka ini, maka kota Gorontalo status IPM memiliki kategori tinggi sedangkan semua kabupaten memiliki IPM sedang (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015).

Sebagai catatan lengkap dapat dilihat Indeks Pembangunan Manusia (IPM) per kabupaten dapat dilihat studi Sastto Wantu, Usman Moonti dan Asmun, 2017 dan Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016 pada tabel berikut ini:

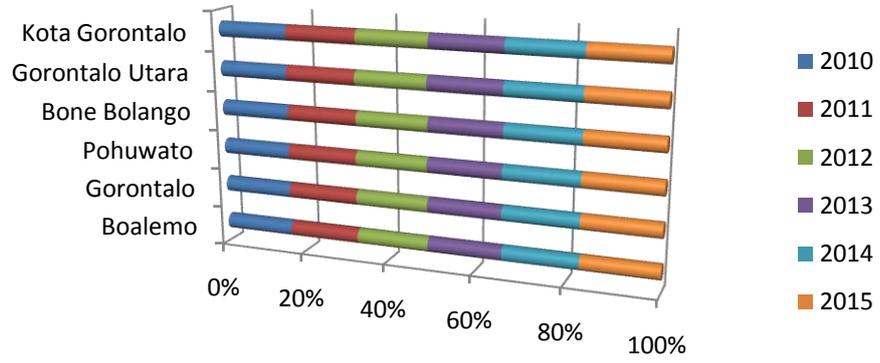
**Tabel 22: Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi**

**Gorontalo, 2010-2015**

Kabupaten/Kota	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Boalemo	59,92	60,52	61,11	61,71	62,18	62,86
Gorontalo	60,00	61,04	61,87	62,22	62,90	63,63
Pohuwato	59,11	59,85	60,48	61,38	61,74	62,5
Bone Bolango	64,00	64,44	65,13	65,82	66,03	66,83
Gorontalo Utara	59,26	59,95	60,71	61,60	61,92	62,55
Kota Gorontalo	73,07	73,56	74,06	74,43	74,97	75,62
Provinsi Gorontalo	62,65	63,48	64,16	64,70	65,17	65,86

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, 2016

### Indeks Pembangunan Manusia Menurut Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo, 2010-2015



Efek lain dari keimpangan pertumbuhan regional adalah ketimpangan antara kota dan desa, dimana menurut data Badan Pusat Statistik persentase penduduk miskin pedesaan sebesar 23,21 persen sedangkan perkotaan sebesar 6,24 persen. Dari data tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk miskin berada dipedesaan lihat Rencana Kerja Pemerintah Daerah, Bappeda Provinsi Gorontalo, 2016). Potret data kemiskinan yang ada di pedesaan memberikan ilustrasi bahwa pemerintah provinsi Gorontalo di samping meningkatkan pertumbuhan ekonomi, namun pula harus dibarengi oleh upaya peningkatan pemerataan pembangunan pada segala bidang terutama di daerah pedesaan. Jikalau tidak melakukan reformasi kebijakan pembangunan yang berdampak pada penanganan masalah kemiskinan, maka angka orang miskin di desa masih tetap bahkan bertambah banyak sehingga akan terkesan bahwa desa identik dengan kemiskinan, walaupun diperkotaan ada kelompok masyarakat miskin, namun jumlah berdasarkan angka di atas tidak sebesar di desa.

Kedua, ketimpangan dalam penguasaan lahan, dalam hal ini menurut Thamrin (1995) bahwa penguasaan aset produksi sebagai prasyarat utama untuk dapat mengembangkan berbagai bentuk *output* bagi masyarakat luas dan merupakan alat yang paling kuat untuk membangkitkan permintaan, sehingga dinamika ekonomi terjadi. Akan tetapi dalam kenyataannya penyebaran pemilikan atau penguasaan tanah di Indonesia terutama di Jawa tidak merata. Sebagai pembanding untuk melihat ilustrasi tentang penguasaan lahan dapat di lihat hasil studi White (1989) yang menggambarkan sensus pertanian 1963, 1973, 1983, 1993 menunjukkan luas tanah rata-rata yang dikelola oleh rumah tangga petani di Jawa telah berkurang dari 0,68 Ha (1963) menjadi 0,64 Ha (1973), 0,58 Ha (1983) dan 0,47 Ha (1993). Kecilnya skala usaha tani di Jawa tidak berarti bahwa akses petani terhadap tanah itu merata.

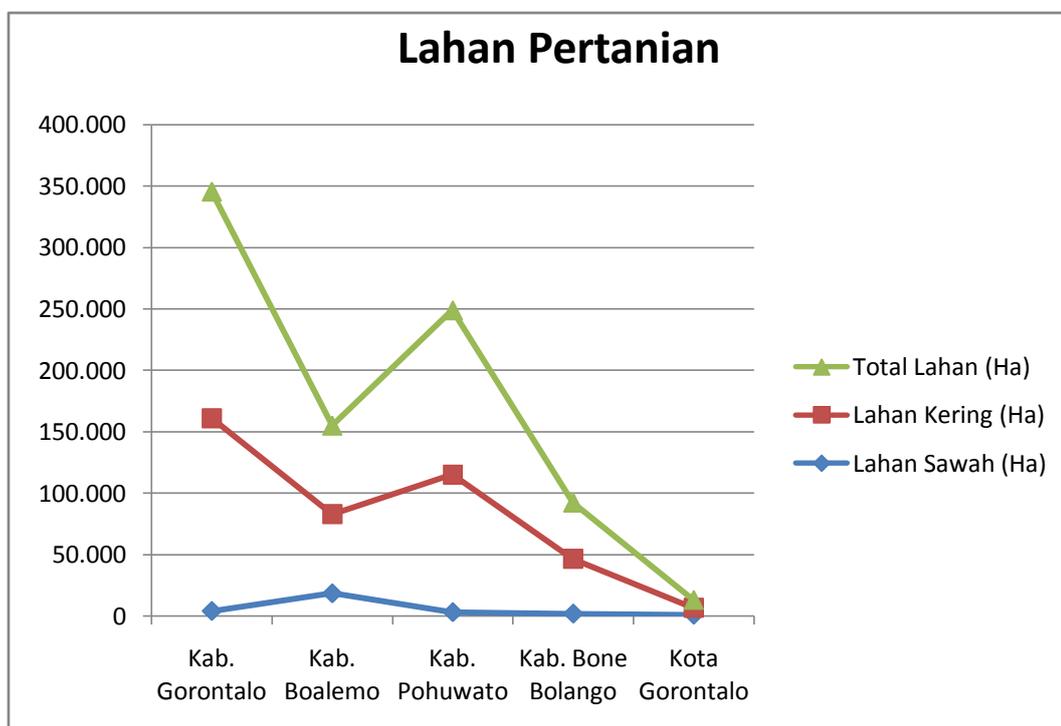
Indikasi tentang ketimpangan penguasaan tanah seperti hasil studi White di atas memiliki kemiripan dengan penguasaan lahan di wilayah provinsi Gorontalo meskipun gambaran secara terperinci tidak ada data tentang itu dan masih perlu dilakukan kajian secara khusus. Namun untuk mendekati gambaran tentang ketimpangan penguasaan lahan sangat berkaitan dengan data yang berhubungan dengan luas lahan di provinsi Gorontalo. Untuk lebih jelas mengenai hal ini alangkah baiknya melihat kembali hasil studi Sastro Wantu dan Usman Moonti (2015) yang menguti tulisan Fadel Muhammad (2007) bahwa luas wilayah Provinsi Gorontalo 1.221.544 Ha terdapat potensi lahan 443.140,28 Ha yang terdiri dari lahan kering 383.769 Ha dan sawah 28.260 Ha dengan rincian Kabupaten/Kota sebagai berikut:

**Tabel 23:Lahan Pertanian**

NO.	Kabupaten/Kota	Lahan Sawah (Ha)	Lahan Kering (Ha)	Total Lahan (Ha)
1	Kab. Gorontalo	3.981	157.113,62	184.667,85
2	Kab. Boalemo	18.458	64.426,38	72.174,38
3	Kab. Pohuwato	3.035	112.159,00	133.819,00
4	Kab. Bone Bolango	1.846	44.496,06	45.951,05
5	Kota Gorontalo	940	5.574,00	6.528,00
<b>Jumlah</b>		<b>28.260</b>	<b>383.769,06</b>	<b>443.140,28</b>

Sumber: dikutip dari tulisan Fadel Muhammad tahun 2007

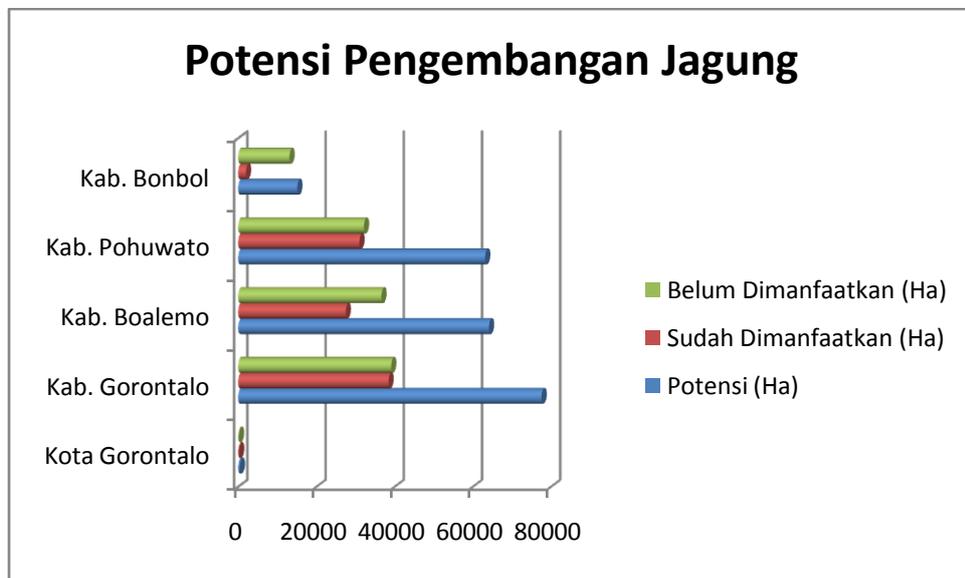
Sementara itu Lahan di Gorontalo yang potensial untuk Pengembangan Jagung 220.406 Ha dengan rincian Kab./Kota sebagai berikut :



**Tabel 24: Potensi Pengembangan Jagung**

No.	Kabupaten / Kota	Potensi (Ha)	Sudah Dimanfaatkan (Ha)	Belum Dimanfaatkan (Ha)
1.	Kota Gorontalo	425	232	193
2.	Kab. Gorontalo	77.577	38.444	39.133
3.	Kab. Boalemo	64.127	27.500	36.627
4.	Kab. Pohuwato	63.155	31.000	32.155
5.	Kab. Bonbol	15.122	2.000	13.122
	<b>Jumlah</b>	<b>220.406</b>	<b>99.176</b>	<b>121.230</b>

Sumber: dikutip dari tulisan Fadel Muhammad tahun 2007



Kebijakan pemanfaatan lahan yang sebagian besar masih terhampar luas sebagaimana pada gambaran data tersebut, sepatutnya mendapat perhatian dari setiap pemerintah daerah pada kabupaten yang ada di Gorontalo, mengingat bahwa setiap usaha untuk meningkatkan tarap kesejahteraan petani yang ada di desa. Kepedulian pemerintah daerah hanya dapat diimplentasikan bila terdapat kemudahan dari pemerintah sendiri untuk menjangkau lahan yang produktif yang dapat menyediakan lapangan kerja yang secara otomatis bisa menurunkan jumlah penduduk miskin. Akses untuk mencapai lahan pertanian bagi petani antara lain

adalah faktor transportasi yang dibangun oleh setiap pemerintah daerah untuk jalan menuju wilayah yang masih banyak belum dimanfaatkan tersebut.

Lahan yang belum dimanfaatkan tersebut sebenarnya sebagai sumber produksi pertanian misalnya jagung untuk menyediakan sumber pangan di daerah, sehingga dapat dikatakan bahwa dengan terbukanya akses menuju wilayah hamaparan pertanian tersebut dapat menambah ekspansi produksi yang melimbah dan secara langsung menambah pendapatan rumah tangga petani.

Walaupun lahan di Gorontalo cukup luas, namun berdasarkan pengamatan di lapangan bahwa di Gorontalo masih banyak para petani yang hanya memiliki lahan di bawah 1 ha dan walaupun mereka mengelola lahan di atas 1 ha sebagian besar adalah mereka hanya sebagai penggarap atau memanfaatkan tanah milik orang kaya yang dipinjam untuk digarap. Sehingga dapat dikatakan terjadi ketimpangan pemilikan lahan oleh petani yang dapat menyebabkan mereka mengalami kesulitan untuk meningkatkan kesejahteraannya, bila hanya menggantungkan pada sumberdaya lahan yang dimilikinya yang sangat terbatas yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya dengan baik dan mereka terjerat dalam bingkai kemiskinan di desa. Akan tetapi yang perlu diwaspadai mengapa petani hanya rata-rata memiliki lahan 0,5 Ha sampai dengan 1 Ha misalnya disektor untuk tanaman jagung? Hal ini menunjukkan bahwa lahan pertanian umpamanya pada lahan jagung yang dimiliki oleh petani sangat minim dan tidak bisa secara penuh mensejahterakan rumah tangga mereka, dan perlu diketahui banyak di antara petani tinggal di rumah-rumah gubuk. Berdasarkan temuan di lapangan bahwa lahan yang belum digunakan adalah lahan milik orang lain bahkan mereka bekerja di lahan-lahan yang sedikit luas areal pertaniannya ternyata banyak di antara mereka sebagai pekerja atau buruh tani. Hal ini dikatakan oleh beberapa para pekerja petani yang mau disebutkan namanya yang antara lain Jodi Taliku, Kapulu, Ina, Asti mengungkap bahwa:

Semua yang bekerja di kebun ini adalah digaji jadi kami hanya menerima upah kerja ya pemiliknya bukan kami tapi orang lain. Dengan penghasilan sebagai pekerja (buruh tani) itu untuk dipakai kebutuhan sehari-hari, namun pekerjaan ini tidak selalu hanya tergantung pada musim panen, setelah itu mencari pekerjaan lain. (wawancara 12 Agustus 2017).

Potret masyarakat miskin ini di lahan pertanian sangat terlihat secara faktual misalnya sepanjang jalan trans Sulawesi antara Kabupaten Gorontalo hingga kabupaten Pohuwato dan juga jalan trans Sulawesi menuju Sulawesi Utara yakni kabupaten Gorontalo Utara. Demikian pula rumah-rumah gubuk di pinggir

pantai kita ditemui dari jalan keluar kota Gorontalo hingga jalan menuju Bolaang Mongondow Selatan yang melewati kabupatern Bone Bolango yang sebagian besar mereka berprofesi sebagai nelayan dan juga petani. Salah seorang di wawancarai yang kebetulan berjualan pisang goreng dan tinggal di rumah gubuk mengungkap bahwa:

Kami sering kali sebagai nelayan, bila tidak bisa melaut ya kami juga berjualan pisang goreng (kue yang terbuat dari pisang) dan banyak orang yang singgah sekaligus berfoto di pinggir pantai dan membeli kue tersebut. Disinilah kami mendapat uang untuk belanja sehari-hari (wawancara 24 Juli 2017).

# BAB V

## KEBIJAKAN DAN KEMISKINAN DI TINGKAT LOKAL

**S**elama ini dalam melaksanakan pembangunan daerah keyakinan yang selalu dipegang oleh aktor yang memegang kunci serbagai *decision maker* di tingkat lokal bahwa pembangunan harus bermuara pada pembangunan jati diri masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas hidup. Pemerintah serbagai tokoh sentral dalam pembangunan yang secara khusus mengatasi kemiskinan, sangt tidak salah mengutip apa yangdikatakan oleh Merilee Grindle dan John Thomas (1991) bahwa “*decision makers in development countries assume central roles in initiating and pursue public policy. They are frequently the most important actors in placing issues on an agenda for government action and superintending implementations*”. (“para pengambil keputusan di negara-negara berkembang mengambil peran sentral dalam memprakarsai dan meneruskan kebijakan publiknya. Mereka seringkali serbagai aktor yang paling penting dalam menempatkan isu-isu terhadap agenda kepada kegiatan pemerintah dan mengawasi pelaksanaannya”). Peran pemerintah dianggap serbagai barometer terhadap pengembangan karakter maupun martabat serbagai manusia yang sepatutnya mendapatkan keadilan dan pemerataan dalam menikmati hasil pembangunan. Tak kunjungnya buah hasil pembangunan yang merata dan berkeadilan yang bisa dinikmati oleh masyarakat terutama kaum miskin meunculkan dua analisis yang mungkin bisa menjawab pernyataan tersebut dan untuk itu secara empiris kita bisa meminjam hasil karya ilmuan serperti Masoed (1994) yang menyatakan bahwa kebijakan (*policy*) sangat berperan penting artinya bahwa pilhan kebijakan yang diambil oleh pemerintah sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan pembangunan. Untuk itu pembangunan dimasyarakat yang terbelakang bisa dipercepat melalui perbaikan mutu pembuatan kebijakan baik nasional maupun lokal. Kedua bahwa telah terjadi “*non market failure*” dalam proses pembangunan Indonesia. Pada akhir 1970-an para ahli ekonomi-pembangunan yakin bahwa banyak keropotan dalam proses pembangunan misalnya merebaknya angka kemiskinan dan meluasnya

kesenjangan pendapatan terutama disebabkan oleh *market failure*. Sejak pertengahan 1980-an semakin banyak analisis yang justru melihat penyebab utamanya adalah kegagalan pemerintah (lembaga non pasar) untuk menyesuaikan mekanisme kerjanya terhadap dinamika pasar.

Oleh karena dari perjalanan panjang yang begitu melelahkan dalam pencarian resep maupun alternatif yang mampu menyembuhkan dan memulihkan masalah kemiskinan di tingkat nasional maupun daerah, maka pendekatan ekonomi politik untuk mencari solusi baru dilakukan reformasi kebijakan oleh pemerintah daerah terhadap masalah sosial tersebut. Untuk itu salah satu perspektif lama yang telah lama menghinggapi para praktisi pemerintah daerah yakni aktor pengambil kebijakan pembangunan daerah dalam mencari solusi tersebut antara lain melalui penerapan salah satu idiologi pembangunan yang dipegang oleh pemerintah yakni secara global bagaimana kebijakan membangun potensi daerah yang tertinggal dengan penduduknya mengalami masalah sosial baik kemiskinan dan minimnya lapangan kerja. Problem sosial harus diperbaiki dari kondisi daerah yang mengalami keterbelakangan dan banyaknya penduduk miskin, disulap sedemikian rupa menjadi wilayah yang mampu berkembang dengan menurunkan angka kemiskinan, membuka lapangan kerja dan pada akhirnya menjadi daerah yang mampu memberikan kesejahteraan pada masyarakatnya.

Namun yang terjadi paradoks tentang pemecahan masalah yang berkaitan dengan kotak pandora mengenai kemiskinan penduduk tidak pernah selesai, sehingga semua kalangan ilmuwan maupun praktisi tidak terkecuali para aktor daerah yang menangani masalah ini sepakat bahwa kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi oleh semua negara di dunia. Tanpa terkecuali Amerika Serikat sebagai negara kaya dan *super power* masih berurusan dengan kelompok yang hidup miskin para warganya, sebagaimana dikemukakan dalam studi Sharp, Register and Cerimes (1996) bahwa *poverty amidst plenty is a striking feature of the American scene our nation is the richest in the world, yet millions of people are poor, and millions more that do not live in poverty are poor relative to others. This not the American dream; it is the American paradox*. Kasus yang dihadapi oleh negara seperti Amerika ternyata secara faktual sangat terjadi disebagian besar di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, bahkan kondisi lebih parah bahkan dikatakan masalah kemiskinan di negeri tersebut adalah sebuah masalah klasik. Karena hampir semua negara di negara berkembang tersebut berupaya sekuat tenaga untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, akan tetapi yang terjadi kelompok yang kaya yang paling banyak menikmati kue dari pertumbuhan itu dan sebaliknya kelompok miskin tidak membawa manfaat dari kebijakan yang

ditempuh oleh pemerintah di negara-negara yang mengalami kemiskinan tersebut (lihat Kuncoro, 2004)

Khususnya bagi provinsi Gorontalo yang merupakan bagian provinsi di Indonesia dalam melaksanakan kebijakan pembangunan daerah yang salah satu tujuannya mensejahterakan warga masyarakat dan membebaskan dari masalah kemiskinan, Apa yang salah dengan kebijakan tersebut? Jawaban yang tentatif adalah pemerintah provinsi Gorontalo merenung kembali argumentasi yang dilontarkan oleh Sharp, Register and Cerimes serta Kuncoro yang menyimpulkan bahwa jangan sampai pertumbuhan ekonomi tidak dinikmati oleh masyarakat miskin, namun hanya dikuasai oleh segelintir orang, elit termasuk para pemodal yang menguasai ekonomi daerah. Contoh banyak investor menanamkan uangnya disektor pertanian dan perkebunan seperti kelapa sawit, perkebunan tebu, tambang mas, tambak ikan dan sebagainya. Secara pasti yang menikmati keuntungan adalah para pemodal yang sebagainya besar tidak tinggal di Gorontalo dan hasil keuntungan di bawah keluar, sementara masyarakat hanya pekerja/buruh dan tidak jarang harus merelakan tanah dan perkebunan menjadi milik orang lain/pengusaha, yang sesungguhnya sebagai tempat untuk menggantungkan hidupnya. Kisah tragedis acapkali terjadi bila transfer lahan mengalami jalan buntu dalam negosiasi, maka bisa dipastikan perebutan lahan antara pengusaha dan pemilik lahan terjadi konflik baik laten maupun termanifest dan seringkali memakan korban banyak dan yang paling dirugikan adalah rakyat/petani. Bisa jadi apa yang dikatakan oleh para orang tua kita terbukti benar bahwa ayam mati di lumbung padi atau lagu group band legendaris Koes Plus hanya mimpi belaka bahwa negeri ini ibarat kolam susu, tongkat jadi tanaman.

Kisah yang dikhawatirkan oleh para ilmuwan di atas menjadi pembelajaran bagi kita semua bahwa dalam melaksanakan pembangunan daerah sepatutnya mengingat kembali argumentasi Masoed (1994) yang membedah pendekatan pembangunan dalam tiga perspektif yaitu politik sebagai panglima, ekonomi sebagai panglima dan moral sebagai panglima. Apa pembelajar harus diambil dari teorisasi Masoed tersebut yakni terutama ekonomi sebagai panglima dimana dalam membangun daerah kita butuh peran pengusaha dan korporasi dalam proses pembangunan, namun pula pembangunan daerah harus mengedepankan moral sebagai panglima dalam arti bahwa cara efektif untuk membebasakan masyarakat miskin harus mendorong mereka untuk menemukan kekuatan sendiri dan pembuatan pembangunan mulai dari proses perumusan hingga implementasi kebijakan yang selama ini didominasi oleh pemerintah daerah sepatutnya harus mengikuti arus kemauan rakyat atau komutas lokal termasuk di dalamnya

masyarakat miskin.

Dapat pula yang mungkin terjadi adalah substansi kebijakan itu sendiri di lingkungan pemerintah daerah yang perlu direform yakni mulai dari perumusan hingga implementasinya hanya berjalan secara alamiah atau dengan sendirinya dimana kebijakan tersebut hanya diciptakan demi kepentingan sesaat (*vested interest*) dalam membelajakan *income* sebagai konsekwensi politik anggaran yang melimpah. Karena fakta dalam perjalanan negeri ini semua energi pemerintah daerah dalam menciptakan kebijakan publik mulai dari program, proyek, kegiatan hingga *action plan* dilakukan oleh birokrasi daerah dengan berbagai jenis implementasi kebijakan dihadirkan di tengah-tengah masyarakat miskin, namun belum menjadi obat ampuh dan mujarab (*panacea*) untuk menyembuhkan kesenjangan sosial dalam masyarakat daerah. Dengan melihat kondisi tak kunjung penyelesaian terhadap permasalahan di tingkat lokal ini mungkinkah paling tepat pemerintah diingatkan kembali oleh Adam Smith agar supaya mencari alternatif lain yang lebih mengarah langsung pada masyarakat, dimana Smith mengemukakan argumentasi teori mujarabnya bahwa dalam membangkitkan kembali masyarakat agar dalam mengejar kemakmuran perlu memanfaatkan sumberdaya yang dimiliki dimana Smith melontarkan teori tersebut tentang “*absolute comparative advantage*” yang menyarankan agar setiap masyarakat berproduksi sesuai dengan keunggulan komparatif yang dimilikinya. Jadi sebuah masyarakat yang kaya akan sumberdaya dibanding masyarakat lain akan mampu lebih banyak berproduksi (dalam Reksohadiprodjo dan Pradono 1988).

Di Indonesia sejak Orde Baru hingga Era Reformasi kebijakan yang selalu digulirkan dengan titik tumpuan pada otonomi daerah yang kewenangannya dalam mengelola sumberdaya alam, manusia dan pembangunan demi untuk kesejahteraan masyarakat. Upaya untuk meraih kesejahteraan seperti ini, maka peran pemerintah daerah sangat dibutuhkan yakni bagaimana peran tersebut dilakukan secara kontinu untuk membebaskan masyarakat yang miskin untuk meraih apa yang diimpikan yakni mereka bisa hidup layak seperti masyarakat pada umumnya sebagaimana amanat konstitusi negara. Hal ini sangat jelas tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 34 ayat 1 yakni fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara dan kemudian diperkuat dengan Undang-Undang No. 13 tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin, dimana negara mempunyai kewajiban memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan fakir miskin dan keluarganya. Dengan begitu seriusnya negara baik melalui kebijakan dalam bentuk program, proyek maupun kegiatan lainnya yang merupakan hasil rumusan kebijakan hingga dasar kebijakan dalam bentuk

nomotetis atau dasar hukum seperti dikemukakan di atas. Perhatian pemerintah sejak Orde Baru hingga sekarang telah berusaha dengan dukungan *platform* begitu luas tentang penanggulangan kemiskinan sekuat tenaga menerapkan strategi pemerataan hasil-hasil pembangunan. Misalnya di masa Orde Baru kebijakan pertumbuhan ekonomi dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dititikberatkan pada Pembangunan Lima Tahun (PELITA) ke III dan diperkuat dengan amanat Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Melalui GBHN dengan memacu laju pertumbuhan ekonomi yang mampu memberi manfaat bagi kelompok masyarakat miskin sesungguhnya telah memberi dampak positif selama Orde Baru dan hal ini ditunjukkan dengan hasil pembangunan yang juga dinikmati oleh kelompok masyarakat miskin itu sendiri. Kondisi ini dapat dilihat pertumbuhan ekonomi yang telah menghasilkan lapangan kerja besar bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat yang memberi dampak bagi penurunan secara tajam jumlah penduduk miskin dimana tercatat pada tahun 1970 jumlah penduduk Indonesia yang tergolong miskin masih sekitar 70 juta orang atau 60 persen dari seluruh penduduk. Pada tahun 1993 jumlah penduduk miskin telah menurun menjadi 25,9 juta atau kurang dari 14 persen seluruh penduduk (Kartasasmita, 1996). Sementara di Era Reformasi jumlah penduduk miskin untuk tahun 2016 mencapai jumlah 27,76 juta orang (10,70 persen) dan naik pada bulan Maret tahun 2017 mencapai angka 27,77 juta orang (10,64 persen dari jumlah penduduk di Inonesia (data BPS, 2017).

Dengan berpodoman pada GBHN dimasa Orde Baru hingga kebijakan merubahnya dengan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang dibagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional, Rencana Kerja Pemerintah. Kemudian di tingkat daerah yang namanua Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Pada masa Era Reformasi pun, masalah penangan kemiskinan selalu mengalami kegagalan dan pemerintah dengan segala cara membela diri terhadap ketidakberdayaan pada masalah sosial ini. Sehingga pada masa Orde Baru dengan GBHN dan Era Reformasi dengan Sistem Perencanaan pembangunan Nasional (RPJP, RPJM) penyelesaian kemiskinan diplesetkan secara kritis bahwa pemerintah pusat atau daerah dalam mengimplementasikan kebijakan khususnya untuk masih dianggap belum berhasil dengan baik. Hal kecenderungan untuk menurunkan angka kemiskinan dengan berbagai laporan keberhasilan variatif dan tingkat kemiskinannya fluktuatif seperti diuraikan pada setiap tahun dimana berdasarkan data tahun 2016 dan 2017 di atas, setiap tahun ini menunjukkan

kemiskinan bukan menurun namun tambah naik. Dari perspektif kebijakan publik bahwa negara dianggap semi gagal membawa kesejahteraan masyarakat dan ini dapat dilihat dari angka kemiskinannya tidak menurun secara sesungguhnya tetapi menurun kepada anak cucu. Untuk melihat dengan jelas perbandingan penanganan kemiskinan di Indonesia Zaman Orde Baru Dan Era Reformasi dapat dilihat studi Wantu (2009) yang mengutip berita resmi statistik Badan Pusat Statistik bulan Juli 2009 berikut ini:

**Tabel 25: Jumlah Dan Persentase Penduduk Miskin Di Indonesia  
Menurut Daerah**

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta)			Persentase Penduduk Miskin		
	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1996	9,42	24,59	34,01	13,39	19,78	17,47
1998	17,60	31,90	49,50	21,92	25,72	24,47
1999	15,64	32,33	47,97	19,41	26,03	23,43
2000	12,30	26,40	38,70	41,60	22,38	19,14
2001	8,60	29,30	37,90	9,76	24,84	18,41
2002	13,30	25,10	38,40	14,46	21,10	18,20
2003	12,20	25,10	37,30	13,57	20,23	17,42
2004	11,40	24,80	36,10	12,13	20,11	16,66
2005	12,40	22,70	35,10	16,68	19,98	15,97
2006	14,49	24,81	39,30	13,47	21,81	17,75
2007	13,56	23,61	37,17	12,52	20,37	16,58
2008	12,77	22,19	34,96	16,65	18,93	15,42

Sumber: Diolah dari data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Belajar dari data maupun upaya di atas, maka berdasarkan hasil observasi atau pengamatan terhadap perumusan maupun implementasi kebijakan dalam mengatasi kemiskinan di daerah yang sesungguhnya sudah dirancang maupun diimplementasikan sejak berdirinya daerah ini pada awal tahun 2000 sangat terlihat kebijakan tentang kemiskinan masih belum jelas arah penanganannya yakni masih kebijakannya sebatas myopia dengan mengutip istilah Nugroho (2008) yakni implementasi kebijakan dari perspektif administrasi publik diibaratkan matanya besar membelalak tetapi tidak melihat kesalahan besar didepan hidungnya. Dari perspektif implementation myopia tersebut kemiskinan di Gorontalo belum mampu bergerak dari peringkat nasional tergolong daerah termiskin di Indonesia dengan berbagai alasan-alasan yang belum ditemukan resep yang ampuh untuk keluar dari jaring-jaring kemiskinan tersebut. Berbagai pengamatan secara tentatif dapat dikemukakan antara lain; (1). Selama ini sudah kurang lebih 17 tahun berdiri menjadi provinsi dengan berganti rezim sebagai aktor pemerintah daerah yang kurang lebih tiga pemimpin daerah mulai dari gubernur Fadel Muhammad, Gusnar Ismail dan Rusli Habibie belum mampu mengangkat derajat para kepala keluarga pada tingkat kesejahteraan yang lebih baik sebagaimana diimpikan oleh setiap warga masyarakat.

Mengapa implementasi kebijakan dalam menangani masalah sosial yakni kemiskinan masih kurang memuaskan bagi setiap warga? Sumbernya tidak lain adalah selama ini energi pemerintah lebih banyak dipusatkan pada kemahiran dalam perencanaan yang dianggap brilian, namun pada tingkat eksekusi akhir pada tarap pelaksanaan (implementasi) acapkali menuai hasil yang kurang menggembirakan oleh semua pihak terutama kepada obyek kebijakan (kaum miskin). Sehingga menjadi sebuah rahasia umum bahwa sebuah kebijakan ketika selesai dirumuskan, maka secara alamiah implementasi dengan mudah berjalan dengan sendirinya. Atau secara detail kita meminjam kembali tulisan Wantu (2009) yang mengelaborasi tentang kegagalan kebijakan dalam menangani masalah kemiskinan yang pertanyaan utamanya adalah mengapa kebijakan pembangunan dalam aspek penanggulangan kemiskinan sering gagal? Ada dua parameter yang bisa dipakai dalam melihat kecenderungan tersebut yaitu: Pertama, Kegagalan negara atau dengan istilah Noam Chomsky (2006) adalah *failed states*, disebabkan oleh Indonesia yang memiliki kerapuhan institusi yang mengelola ekonomi dan struktur politik yang paling parah dan disertai dengan perilaku korupsi para aktor politik, birokrasi, dan pengusaha pencari rente (*Rent Seeking*). Kedua, parameter yang dikemukakan oleh Kurt Weylan (2002) bahwa semua kebijakan ada yang berhasil dalam periode tertentu dan ada juga yang sebaliknya gagal. Hal ini terlihat dari prestasi yang bersifat pluktuatif dari keberhasilan dan kegagalan pada implementasi kebijakan pembangunan di Indonesia.

Oleh karena itu dengan belajar dari pengalaman tersebut tugas pemerintah daerah sebagai perumus dan penggerak implementasi kebijakan mempunyai tanggungjawab besar dalam menyelesaikan masalah sosial yakni kemiskinan. Tugas besar dari pemerintah terhadap implementasi kebijakan dalam menangani angka kemiskinan di provinsi Gorontalo adalah tujuan pembangunan daerah yang seharusnya dicapai. Meskipun diakui dan disadari oleh kita sebagai warga masyarakat di daerah bahwa kemiskinan adalah masalah daerah bahkan nasional dan tidak hanya dipecahkan oleh pemerintah daerah itu sendiri melalui kebijakan dalam pengentasan kemiskinan, namun pula sebagai tanggungjawab bersama seluruh warga masyarakat Gorontalo. Sehingga pemecahan masalah kemiskinan melibatkan semua pihak bukan hanya pemerintah daerah, tetapi juga para *stakeholder* lainnya baik swasta, tokoh masyarakat, adat maupun agama, dunia usaha, politisi, budayaan dan termasuk pula perguruan tinggi yang ada di daerah ini.

Sebagai salah satu pemeran besar dalam menangani masalah kemiskinan di

tingkat lokal, adalah aktor pemerintah daerah dalam usaha untuk mendorong terselenggaranya implementasi kebijakan dalam menurunkan angka masyarakat miskin supaya dapat menuai hasil yang baik, maka dibutuhkan sebuah pilihan kebijakan yang paling tepat. *Policy choice* (pilihan kebijakan) dalam mendorong implementasi kebijakan untuk menangani kemiskinan daerah tersebut dapat meminjam pemikiran Nugroho (2008) tentang pilihan langkah sebagai berikut: (1). Langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan atau turunan dari kebijakan publik tersebut; (2). Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan dengan peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Kepres, Inpres, Kepmen, Keputusan daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.

Problem dari kondisi sosial ini harus diakui dan disadari bahwa Indonesia menghadapi kemiskinan yang masih *masive*, bahkan masalah kemiskinan tidak hanya sebagai problem sosial negara ini, namun pula oleh sebuah negara maupun daerah yang kaya di negara maju. Kondisi ini dapat terlihat seperti yang dialami oleh negara Amerika Serikat sebagaimana diuraikan di atas atau daerah yang memiliki sumberdaya alam melimpah ruah seperti yang dimiliki oleh negara di Asia. Contoh negara kaya sumberdaya alam adalah Indonesia yang memiliki wilayah kaya seperti di Riau, Papua dan sebagainya tidak terbebas dari masalah kemiskinan, termasuk provinsi Gorontalo. Dengan kekayaan alam yang melimpah sebagaimana dialami oleh Indoneasia termasuk wilayahnya yakni provinsi Gorontalo dengan sumberdaya alam yang besar, tetapi mengapa mereka masih miskin? Tentu kondisi faktual ini sangat kontra produktif dengan pandangan Simon Kuznets (1955) yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi bisa jadi dibatasi oleh kekuasaan absolut dari sumberdaya alam. Pandangan Simon Kuznets terasebut tersirat perkiraan negara-negara miskin akan tersendat-sendat pertumbuhan ekonominya. Meskipun dikatakan dalam ilmu ekonomi lain dalam hal ini dalam studi Nafziger (1984) berpandangan bahwa kekayaan suatu negara akan sumberdaya alam tidak berhubungan sama sekali dengan pertumbuhan ekonomi, dimana negara-negara seperti Jepang, Swiss dan Israil bisa tumbuh cepat meskipun kurang sekali kekayaan sumberdaya alamnya. Sehingga ada pandangan yang menyatakan bahwa produksi nasional dan pertumbuhannya tidak tergantung pada seberapa besar kekayaan sumberdaya yang dimiliki, namun lebih tergantung pada kemampuan menyiapkan sumberdaya dalam proses produksi. Dalam hal ini bagi negara yang tidak mempunyai sumberdaya, kesiapan tersebut

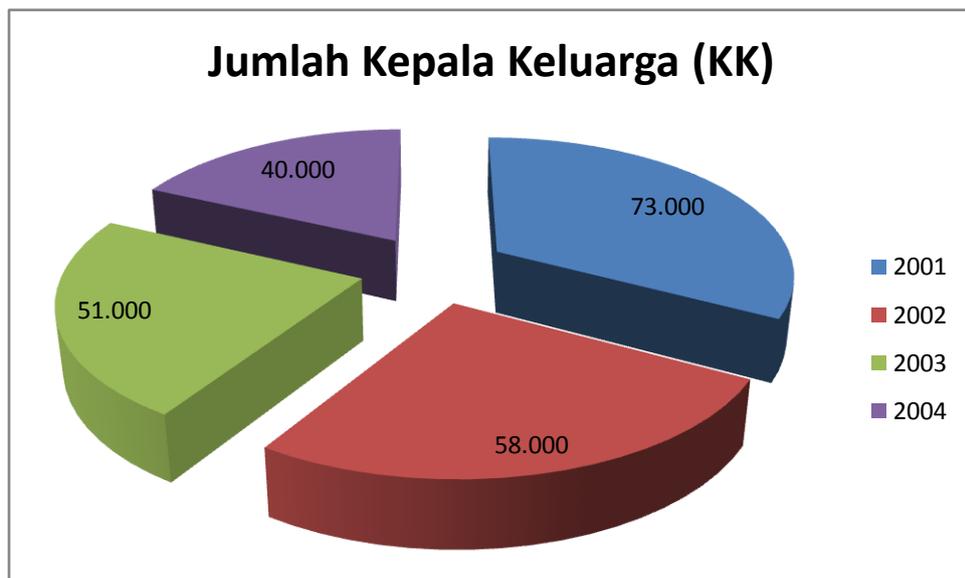
diwujudkan dalam bentuk pembelian sumberdaya dari negara yang kaya sumberdaya (dalam Reksohadiprodjo dan Pradono 1988).

Pengentasan kemiskinan telah banyak ditempuh dan bisa dikatakan hampir sama dengan umur negara ini sejak diporklamirkan yang salah satu tujuan kemerdekaan adalah mensejahterakan masyarakat dalam segala bidang termasuk bebas dari kemiskinan. Demikian pula di tingkat daerah dimana provinsi Gorontalo terbentuk dengan alasan untuk mengejar ketertinggalan pembangunan dan pengentasan kemiskinan yang sangat tinggi ketika masih menjadi bagian dari provinsi Sulawesi Utara. Dari sekian banyak ketertinggalan daerah ini dapat dilihat sangat jelas setelah terbentuk provinsi pada tahun 2000 dengan jumlah penduduk hanya 885.000 jiwa dimana tercatat bahwa pada tahun 2002 pertumbuhan ekonomi baru mencapai 6,42% dengan pendapatan perkapita 2,4 juta. Sementara jumlah penduduk miskin atau keluarga pra sejahtera dapat dilihat berdasarkan data tahun 2001 sampai dengan 2004 sebagai berikut:

**Tabel 26: Jumlah Keluarga Miskin atau Kepala Keluarga (KK)**

Tahun	Jumlah Kepala Keluarga (KK)
2001	73.000
2002	58.000
2003	51.000
2004	40.000

Sumber data: Sabar (2007)



Dengan data ini sangat jelas gambaran pada tahun 2001 setelah terbentuknya provinsi baru Gorontalo yakni pada awalnya berkisar 73.000 kepala keluarga (KK) menurun pada tahun 2002 menjadi 58.000, dan 2003 dan 2004 menurun lagi menjadi angka 51.000 dan 40.000 kepala keluarga (lihat Sabar, 2006). Penurunan angka kemiskinan ini tidak lain disebabkan oleh berbagai kebijakan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintahan daerah di masa gubernur Fadel Muhammad yang banyak melakukan berbagai terobosan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat Gorontalo.

Berkaitan dengan masalah data kemiskinan yang cukup tinggi ini sebagaimana diuraikan di atas pernah ditanggapi oleh seorang informan yang saat itu sebagai anggota legislatif daerah menyatakan sebagai berikut: Dengan uang yang masuk begitu banyak di propinsi dan penduduknya tidak lebih 1 (satu) juta orang seharusnya kemiskinan tidak membongkakan di daerah ini. Oleh sebab itu DPRD mulai khawatir mengapa ini terjadi dengan uang yang masuk begitu banyak tetapi orang miskin Gorontalo bertambah berarti ada yang kurang baik pengelolannya. Akibat kekhawatiran tersebut mulai ada keinginan DPRD untuk membuat PERDA kemiskinan. (wawancara tanggal 28 Maret 2011).

Mengacu pada program-program yang dirancang oleh pemerintahan daerah baik berdasarkan pada visi Gorontalo propinsi inovatif dan misinya membangun Gorontalo yang mandiri, produktif dan religius, tentunya seluruh masyarakat, elit dan sebagian aparat pemerintah daerah sangat berharap agar sistem mengalami perubahan yang ideal dan jelas sebagaimana diidam-idamkan reformasi birokrasi lokal yang berpedoman pada *good governance*. Sementara sebagian pejabat yang lain masih membayangi suatu proses masa lalu meskipun dengan perubahan yang dibangun dengan setengah hati menjadi esensi yang tetap bertahan. Menurut salah seorang informan yang juga sebagai putera daerah yang banyak memiliki pengalaman yang sangat luas di dunia birokrasi mulai dari jabatan walikota sampai dengan wakil gubernur mengatakan bahwa:

Propinsi Gorontalo yang selalu disanjung-sanjung dimana-mana kenyataannya tidak seperti itu misalnya program jagung dan lain sebagainya semuanya hanya kebohongan pada hal informasi jagung sudah dimana-mana baik nasional maupun internasional. Akan tetapi semuanya berbalik dan hasilnya ini sudah nyata dimana dalam masyarakat sangat menyedihkan tentang bagaimana kondisi mereka hidup dengan kemiskinan (wawancara tanggal 25 maret 2011).

Masalah sosial lainnya yang sangat berhimpitan dengan kemiskinan sebagai salah satu masalah pembangunan daerah adalah keterbelakangan dan pengangguran yang cukup tinggi dan bisa dikatakan sebagai sebagai barometer

yang dapat menambah peningkatan kemiskinan. Berdasarkan data yang ada bahwa pengangguran telah mencapai 25.208 jiwa yang sebenarnya merupakan angka cukup tinggi belum termasuk yang terdaftar di kabupaten/kota (Gorontalo post, tanggal 19 Februari 2011). Persoalan ini diakui oleh Harijadi sebagai kepala dinas tenaga kerja dan transmigrasi propinsi Gorontalo yang saat sudah pensiun mengatakan bahwa:

Angka pengangguran yang cukup tinggi di propinsi Gorontalo disebabkan oleh rendahnya kualitas dan produktivitas tenaga kerja termasuk rendah aparatur sebagai pelayan masyarakat (Gorontalo Post, tanggal 18 Februari 2011).

Sedangkan angka kekurangan gizi pada tahun 2006 mencapai peringkat tertinggi yaitu 41,48%, angka kematian bayi cukup tinggi 67% (disarikan dari laporan Pencapaian *millenium development goals* Indonesia tahun 2007). Pada hal tanggungjawab pemerintah terhadap pembangunan terutama di daerah adalah menyelenggarakan pembangunan di tingkat lokal dengan melaksanakan secara merata bagi kepentingan semua rakyat secara adil yang tujuannya adalah membangkitkan produktivitas masyarakat. Sehingga peningkatan kualitas hidup dapat memberikan kesejahteraan maupun kemakmuran secara adil dan merata yang secara otomatis dapat menyelesaikan masalah sosial yang selama ini menjadi perhatian pemerintah daerah. Karena tugas utama pemerintah daerah adalah bagaimana memberikan pelayanan publik yang baik termasuk memperhatikan kondisi masyarakat yang taraf hidup masih sangat memprihatinkan dan harus menjadi prioritas dalam pelaksanaan pembangunan.

## **5.2. Relevansi Dan Dampak Kebijakan Dalam Pengentasan Kemiskinan Yang Masih Tinggi Di Provinsi Gorontalo**

Penanggulangan kemiskinan di provinsi Gorontalo adalah sesuatu hal hal yang harus dilakukan oleh daerah ini, mengingat kondisi masyarakat miskin telah mencapai angka tertinggi di tingkat nasional dalam arti daerah ini termasuk wilayah termiskin secara nasional. Hal ini bisa dilihat dari data jumlah penduduk miskin menurut provinsi di Indonesia sebagai berikut:

**Tabel 27: Jumlah Penduduk Miskin Menurut Provinsi Di Indonesia (Ribuan) 2011- 2015**

	<b>Provinsi</b>	<b>2011</b>	2012	2013	2014	2015
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Aceh	737,24	894,81	840,71	881,25	851,59

2	Sumatera Utara	738,00	1 481,31	1 339,16	1 286,67	1 463,67
3	Sumatera Barat	276,93	442,09	407,47	379,20	379,61
4	Riau	334,90	482,05	469,28	499,88	531,39
5	Jambi	168,19	272,67	266,15	263,8	300,71
6	Sumatera Selatan	668,38	1 074,81	1 110,37	1 100,83	1 145,63
7	Bengkulu	218,00	303,60	327,35	320,95	334,07
8	Lampung	1 014,77	1 298,71	1 163,06	1 142,91	1 163,49
9	Kep. Bangka Belitung	46,23	72,06	69,22	71,64	74,09
10	Kepulauan Riau	22,70	129,56	126,66	127,8	122,40
11	DKI Jakarta	363,42	363,20	354,19	393,98	398,92
12	Jawa Barat	1 901,43	4 648,63	4 297,04	4 327,07	4435,7
13	Jawa Tengah	2 976,25	5 107,36	4 732,95	4 836,46	4 577,04
14	DI Yogyakarta	259,44	560,88	550,20	544,87	550,23
15	Jawa Timur	3 440,35	5 356,21	4 771,26	4 786,79	4 789,12
16	Banten	319,80	690,49	656,25	622,83	702,40
17	. Bali	77,34	166,23	162,52	185,20	196,71
18	Nusa Tenggara Barat	419,31	894,77	830,85	820,82	823,89
19	Nusa Tenggara Timur	897,06	1 012,90	993,56	994,67	1 159,84
20	Kalimantan Barat	282,92	380,11	369,01	401,51	383,7
21	Kalimantan Tengah	115,66	146,91	136,95	146,33	147,7
22	Kalimantan Selatan	131,70	194,62	181,74	182,88	198,44
23	Kalimantan Timur	158,13	247,90	237,96	253,60	212,89
24	Kalimantan Utara	-	-	-	-	39,69
25	Sulawesi Utara	114,74	194,90	184,40	208,23	208,54
26	Sulawesi Tengah	357,47	423,63	405,42	392,65	421,62
27	Sulawesi Selatan	696,60	832,91	787,66	864,30	797,72
28	Sulawesi Tenggara	284,77	330,00	301,71	342,26	321,88
29	Gorontalo	170,35	198,27	192,59	194,17	206,84
30	Sulawesi Barat	132,27	164,86	154,00	153,89	160,48
31	Maluku	291,76	360,32	321,84	316,11	328,41
32	Maluku Utara	84,23	97,31	83,44	82,64	79,90
33	Papua Barat	216,00	249,84	224,27	229,43	225
34	Papua	932,28	944,79	1 017,36	924,41	859,15
	Indonesia	30 018,93	29 132,42	28 066,56	28 280,03	28 592,79

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo 2016

Dengan data di atas posisi provinsi Gorontalo sebagai bagian dari wilayah dan masyarakat Indonesia secara keseluruhan yang memiliki kurang lebih 34 provinsi bila ditinjau dari perspektif penduduk miskin, maka provinsi Gorontalo tergolong sebagai daerah yang harus mendapat perhatian pemerintah pusat. Karena dengan kondisi sebagai daerah peringkat ke 29 berpenduduk miskin, maka tentu pemerintah daerah harus dipacu untuk menyelesaikan persoalan sosial ini melalui kebijakan pembangunan dalam arti pemerintah di tingkat lokal tersebut harus merancang reformasi kebijakan yang berorientasi populis untuk meningkatkan taraf hidup masyarakatnya. Data yang telah ditunjukkan oleh Badan Pusat Statistik merupakan peringatan bagi pemerintah daerah untuk melakukan sesuatu yang bisa dengan cepat untuk memperbaiki kondisi sosial masyarakat Gorontalo. Bahkan peringatan tersebut sebenarnya telah diberikan oleh Bappeda provinsi Gorontalo melalui prediksi tingkat kemiskinan wilayah Sulawesi per provinsi sebagaimana dapat diperlihatkan pada tabel di bawah ini yang memberikan gambaran tentang prediksi angka kemiskinan wilayah Sulawesi tahun 2015-2019 dan data tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel. 28: Sasaran Tingkat Kemiskinan Wilayah Sulawesi Per Provinsi**

**Tahun 2015-2019**

Wilayah	Tingkat Kemiskinan (Persen)				
	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Sulawesi Utara</b>	7.1	6.6	6.1	5.6	5.1
<b>Gorontalo</b>	15.9	14.7	14.1	12.4	11.2
<b>Sulawesi Tengah</b>	13.7	12.7	11.7	10.7	9.7
<b>Sulawesi Selatan</b>	9.1	8.5	7.9	7.2	6.6
<b>Sulawesi Barat</b>	10.2	9.4	8.7	7.9	7.1
<b>Sulawesi Tenggara</b>	13.5	12.4	11.4	10.4	9.3

Sumber: Bappeda: Arah Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2017.

Dengan tampilan kedua data di atas, maka masalah kemiskinan yang ada di daerah ini merupakan dimensi yang harus diselesaikan melalui kebijakan yang diimplementasikan melalui pembangunan pada semua bidang atau sektor yang pro

pada masalah yang dihadapi oleh kelompok masyarakat miskin. Banyaknya kebijakan yang dihasilkan melalui keputusan maupun pilihan aksi yang bersifat strategis yang mengatur masalah sosial yang diperuntukan bagi kepentingan masyarakat miskin, merupakan ranah kebijakan publik yang dimainkan oleh pemerintah. Sebagai sebuah keputusan yang berdimensi pada pembelaan atau pemberian perhatian terhadap kelompok ini, maka tanggung jawab pemerintah daerah sebagai pemegang mandat otoritas politik dituntut secara konsisten untuk melaksanakan kebijakan dalam pengentasan kemiskinan.

Bila ditinjau secara diakronis kebijakan penanganan kemiskinan oleh pemerintah termasuk di dalamnya pemerintah daerah dari dulu telah banyak dilakukan, misalnya mengacu pada hasil studi Moelyarto (1993) pada masa pemerintah Orde Baru yang mengelompokkan kebijakan dan program pengentasan kemiskinan dalam beberapa jenis sebagai berikut: (1). Pentransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat ke daerah dalam bentuk Inpres; (2). Peningkatan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk Inpres; (3).. perluasan jangkauan lembaga pengkreditan untuk rakyat kecil (Kepedes, KURK, BKK, KCK, Kredit bimas dan sebagainya); (4). Pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya infrastruktur pertanian; (5). Pengembangan kelembagaan di daerah yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, seperti program pengembangan pendapatan petani kecil dan sebagainya.

Sebelum melihat berbagai kebijakan pemerintah daerah provinsi Gorontalo yang memiliki relevansi dan dampak bagi perubahan bagi kepentingan yang menuju perbaikan bagi taraf hidup masyarakat miskin di daerah ini, maka alangkah baiknya melihat kebijakan pemerintah pasca Orde Baaru yakni di Era Reformasi yaang sesungguhnya memperbaiki kebijakan sebelumnya cenderung sentralistis. Mengapa melihat kebijakan terhadap penanganan kemiskinan harus mereview kembali kebijakan nasional melalui program-program pemerintah pusat dalam rangka untuk menganalisis kasus provinsi Gorontalo. Tentu kondisi ini harus dimaklumi bahwa kebijakan daerah dalam penanganan masalah kemiskinan harus berorintasi pada kebijakan nasional yang diterapkan melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan daerah baik dalam bentuk RPJP Nasional, RPJM Nasional yang menjadi podoman bagi RPJP Daerah dan RPJM Daerah. Bagaimana struktur perencanaan pembangunan daerah, maka sebaiknya mengutip bagan yang dirancang oleh Bappeda Provinsi Gorontalo yang dipresentasikan oleh



# BAB VI

## DIAKRONIS REFORMASI KEBIJAKAN MELALUI PROGRAM PENANGANGAN KEMISKINAN

Dengan mensikronisasikan adanya kebijakan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan di daerah berpodoman dan diwujudkan melalui RPJP Daerah dan RPJM Daerah, seperti diuraikan di atas tentunya penanganan masalah sosial termasuk kemiskinan berawal dari kebijakan ini. Karenanya dalam fokus lebih khusus misalnya dalam mengatasi masalah kemiskinan sesungguhnya negara yang diperankan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah telah melaksanakan berbagai kebijakan sebagaimana dalam alur gambar di atas yang bermuara pada program-program yang diperuntukan bagi kelompok masyarakat miskin. Pada masa Era Reformasi kebijakan dalam bentuk program untuk mengatasi kemiskinan dapat diperbandingkan dalam dua rezim pemerintahan yaitu pada masa presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan presiden Jokowi. Untuk megurai berbagai program kebijakaan dari dua presiden tersebut yang berhubungan dengan pengentasan kemiskinan, sepatutnya mengutip hasil karya Rustanto (2015) yang menyatakan bahwa program pemerintahn yang sudah dijalankan dalam rangka penanggulangan kemiskinan dalam dua kepemimpinan antara SBY dan Jokowi telah banyak dirasakan manfaatnya bagi rumah tangga sangat miskin dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Untk lebih jelas tentang kebijakan berupa program pemerintah kedua presiden tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

### A. Program pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono

Penanggulangan kemiskinan pada zaman pemerintahan SBY dikoordinir oleh Tim nasional Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dengan didukung oleh dua peraturan yang menjadi dasar pelaksanaannya yaitu Peraturan Presiden (Perpres) dimana kedua Perpres tersebut yakni Perpres No. 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Perpres No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. TNP2K ini diketuai langsung oleh wakil presiden dan mengkoordinasikan seluruh kementerian yang menangani

kemiskinan. Ada tiga program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh TNP2K sebagai berikut:

Pertama, program berbasis bantuan sosial, yang digolongkan dalam klaster satu yaitu berorientasi pada pemenuhan dasar untuk individu dan rumah tangga miskin yang meliputi bantuan pangan, pendidikan, kesehatan, papan, sanitasi dan air bersih. Ciri lain dari kelompok program ini adalah mekanisme pelaksanaan kegiatan yang bersifat langsung dan manfaatnya dapat dirasakan langsung pula oleh penerima program ini. Program ini berupa Jamkesmas (BPJS), program keluarga harapan (PKH), bantuan beras buat rumah tangga miskin (Raskin), bantuan siswa miskin (BSM), bantuan sanitasi, dan rumah layak huni (RTLH).

Kedua, program berbasis pemberdayaan masyarakat, kebijakan dari program ini adalah kelompok masyarakat miskin pada klaster dua yang dititikberatkan pada pemberdayaan masyarakat yakni berupa penguatan kapasitas masyarakat dengan mengembangkan berbagai skema program berdasarkan sektor tertentu yang dibutuhkan oleh masyarakat di suatu wilayah baik di pedesaan maupun perkotaan. Kebijakan dari program ini adalah program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM) mandiri baik yang ada di pedesaan dan di perkotaan yang dikategorikan dalam tiga program yaitu: (a). program infrastruktur, pembangunan infrastruktur seperti jalan, jembatan, irigasi, air bersih dan lainnya terutama di daerah pedesaan; (b). Program ekonomi berupa pengembangan ekonomi produktif, simpan pinjam dan lainnya terutama dikembangkan di daerah perkotaan; (c). Program sosial, berupa perbaikan kesehatan, pendidikan, gizi dan lainnya terutama untuk kesejahteraan ibu dan anak baik di daerah pedesaan dan perkotaan.

Ketiga, program berbasis usaha kecil mikro, kebijakan ini dikarakteristikan pada klaster ketiga yang ditujukan bagi kepentingan masyarakat miskin dengan memberikan akses yang luas dalam usaha kecil dan mikro, memperluas produksi dan pemasaran hasil produksi rumah tangga dan industri kecil dengan pemberian kredit usaha raktar (KUR). Selain pemberian modal usaha bagi usaha kecil, program ini juga memberikan pelatihan dan pendampingan untuk meningkatkan keterampilan dan manajemen usaha kepada pelaku usaha kecil dan mikro.

#### B. Program pemerintahan Jokowi

Pada zaman pemerintahan Jokowi sesungguhnya kebijakan hanya melanjutkan kebijakan sebelumnya dengan agenda program percepatan penanggulangan kemiskinan dimana untuk memperkuat kebijakan pemerintahan

yang dipimpinnya mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 166 Tahun 2014 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan dengan mengeluarkan tiga paket program yaitu: (a). program bantuan sosial; (b). Program pemberdayaan masyarakat; (c). Program usaha ekonomi kecil dan mikro.

Di samping ketiga program di atas sebagai kelanjutan kebijakan pemerintahan SBY, ada pula kebijakan lainnya yang dikeluarkan oleh presiden Jokowi dengan memperluas makna masyarakat miskin dengan program baru yaitu program yang mengarah pada cakupan dan jangkauan yang lebih luas kepada rumah tangga sangat miskin yang lebih dikenal dengan Kartu Sakti Jokowi yang meliputi: (1). Kartu Indonesia sehat (KIS), program ini sebelumnya adalah program jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas), tetapi sejak dilaksanakan BPJS kesehatan kemudian penerima jamkesmas diperluas dengan rumah tangga miskin (RTSM) yang belum terkover dengan program dengan bantuan kesehatan dimasukkan menjadi penerima bantuan iuran (PBI) sehingga dikeluarkan model baru dengan nama kartu Indonesia sehat (KIS). (2). Kartu Indonesia Pintar (KIP), yang sebelumnya kebijakan ini berupa program tentang bantuan siswa miskin (BSM) yang kemudian diperluas kepada seluruh siswa miskin baik pada tingkat sekolah dasar, sekolah menengah pertama, sekolah menengah atas, sekolah menengah kejuruan bahkan sampai dengan perguruan tinggi. (3). Kartu program simpanan keluarga sejahtera (PSKS) yang sebelumnya program ini dikenal sebagai kartu perlindungan sosial (KPS) yang kemudian diperluas kepada seluruh rumah tangga sangat miskin dengan memberi bantuan langsung tunai yang dimasukkan ke dalam tabungan atau simpanan, sehingga program ini sering disebut program simpanan keluarga sejahtera (PSKS).

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa di samping kebijakan tentang program kemiskinan dilakukan melalui Peraturan Presiden (Perpres) dengan berbagai program penanggulangan kemiskinan yang telah dilaksanakan bersama-sama dengan kementerian yang terkait, ada pula program khusus yang dilaksanakan oleh kementerian sosial. Program kebijakan yang dilaksanakan oleh departemen ini adalah amanat Undang-Undang No. 13 Tahun 2014 tentang Penanganan Fakir Miskin, maka departemen ini yang bergerak pada masalah sosial masyarakat membuat sebuah kebijakan yang lebih khusus berupa program yang terkait dengan masalah keterlantaran, keterasingan, kemiskinan, kebencanaan dan kecacatan dimana sudah dikenal dan dirasakan banyak manfaatnya bagi masyarakat dan rumah tangga sangat miskin dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS). Program institusi ini berupa: (1). Program keluarga harapan (PKH) yakni program bagi perempuan yang arah kebijakannya

dititikberatkan pada bantuan bersyarat yang diberikan kepada ibu yang sedang hamil, mempunyai anak balita dan mempunyai anak sekolah. Program bantuan diberikan dengan bersyarat ibu hamil dan balita harus memeriksakan kesehatannya dan anak usia sekolah harus tetap bersekolah. (2). Program kelompok usaha bersama (KUBE), program ini ditujukan bagi keluarga dengan sasarannya adalah merupakan bantuan permodalan untuk usaha ekonomi produktif secara kelompok dalam rangka meningkatkan dan mengembangkan usaha kecil mikro terutama mengentaskan rumah tangga sangat miskin atau fakir miskin baik di wilayah pedesaan maupun di wilayah perkotaan. (3). Program kesejahteraan sosial anak (PKSA) dengan sasaran program adalah anak dengan bantuan finansial kepada anak dan keluarga khususnya bagi anak terlantar dan anak yang memiliki permasalahan khusus untuk meningkatkan kemampuan keluarga dalam pendidikan dan pengasuhan anak baik di dalam dan di luar keluarga. (4). Program asistensi di lanjut usia (Aslut), diberikan dalam bentuk bantuan finansial bulanan secara permanen kepada lanjut usia terlantar yang belum mendapatkan pelayanan sosial baik berbasis institusi maupun masyarakat sehingga untuk memenuhi kebutuhannya lanjut usia perlu mendapat dukungan sosial agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. (5). Program asistensi orang dengan kecacatan (Asodk), program ini ditujukan bagi disabilitas dalam bentuk bantuan finansial bulanan secara permanen kepada orang dengan cacat berat yang belum mendapatkan pelayanan sosial baik berbasis institusi maupun masyarakat, sehingga untuk memenuhi kebutuhannya orang cacat perlu mendapat dukungan sosial agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. (6). Program pemberdayaan komunitas adat terpencil (PKAT) diberikan kepada masyarakat yang tinggal di pedalaman, dipesisir, di pulau terpencil yang mengalami keterisolasi sehingga sulit menjangkau pelayanan pendidikan, kesehatan dan sosial. Melalui program ini pemerintah memberikan bantuan melalui perbaikan perumahan, pengembangan lingkungan sosialnya, peningkatan keterampilannya, peningkatan pendapatan, pemberian fasilitas, pelayanan pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosialnya.

### **Upaya Memajukan Pembangunan Daerah Bagi Kelompok Masyarakat Miskin**

Dengan melihat berbagai kebijakan pembangunan daerah yang di arahkan pada bentuk program penanggulangan kemiskinan yang dikeluarkan oleh pemerintah baik pada zaman pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono maupun pemerintahan sekarang di era presiden Jokowi seperti digambarkan di atas,

sesungguhnya kebijakan tersebut harus diimplementasikan di tingkat daerah. Secara kelembagaan pemerintah daerah di provinsi Gorontalo dalam mengatasi masalah kemiskinan berupaya untuk melakukan pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD), Pembentukan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan nomenklatur penanggulangan kemiskinan demikian pula kebijakan tentang penyusunan *master plan* yang berkaitan dengan dengan Penanggulangan kemiskinan. Selain itu implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui program dari pemerintah provinsi Gorontalo seperti program pemberdayaan sosial, program pemberian bantuan untuk kelompok usaha bersama (KUBE), program pemberian bantuan untuk masyarakat terpencil, program perlindungan jaminan sosial dalam rangka membantu korban bencana alam dan bencana sosial dan pekerja migran dan begitu banyak lagi program lainnya yang berskala kecil yang bernuansa penanganan masalah kemiskinan diberbagai daerah kabupaten maupun kota di provinsi Gorontalo. Apapun usaha pemerintah baik dalam bentuk kebijakan, program hingga pembentukan secara kelembagaan terhadap penanggulangan kemiskinan dengan dana milyaran rupiah, akan tetapi untuk membebaskan ataupun mengurangi kemiskinan di daerah sangat sulit diimplementasikan sesuai dengan harapan masyarakat.

Usaha pemerintah provinsi Gorontalo dengan melaksanakan pembangunan daerah melalui berbagai program antara lain untuk menanggulangi kemiskinan tersebut telah diimplementasi pada seluruh wilayah kabupaten maupun kota dengan berbagai model kebijakan yang sesuai dengan kondisi daerah yang tujuan utamanya menurunkan angka kemiskinan penduduk yang masih tinggi. Akan tetapi dapat dikatakan pemerintah daerah kewalahan untuk mengatasi persoalan ini yang tentunya dapat dipastikan kebijakan pemerintah pada kenyataannya mengalami kegagalan ketika diimplementasikan di tingkat masyarakat. Apa yang menyebabkan kebijakan pemerintah daerah belum berhasil untuk menurunkan kemiskinan masyarakat? Untuk menjawab pertanyaan ini tentu harus melihat secara diakronis kondisi tentang relevansi dan dampak kebijakan pemerintah daerah dalam merumuskan standar objektif kemiskinan. Dalam perspektif ini sebagaimana berdasarkan observasi dan wawancara dengan masyarakat ditemukan bahwa standar objektif tentang kemiskinan sering dimasyarakat sangat bias dan tidak akurat. Karena pada kenyataannya para aparat di desa seringkali kaget mengenai kondisi masyarakat di desanya yang hampir tiap tahun data tentang orang miskin tidak valid sebagaimana dikatakan oleh salah seorang informan bahwa:

Banyak data orang miskin di desa ini tidak akurat, karena data yang seringkali dikeluarkan masih menunjukkan data yang tidak berubah seperti kasus di desa ini, ada yang sudah meninggal dan sudah pindah masih tercatat di desa, sehingga kami heran mengapa data masyarakat miskin tidak pernah berubah-ubah (wawancara 14 Agustus 2017).

Selain itu kendala lain dari standar objektif tentang garis kemiskinan acap kali sangat berhubungan dengan kondisi masyarakat terutama perilaku antara kondisi masyarakat dan masalah bantuan pemerintah. Keterkaitan ini dapat dilihat dari berbagai nara sumber yang menyatakan bahwa ada fenomena saat ini bahwa segelintir masyarakat marah kalau dikatakan tidak miskin dan bahkan mereka bangga dikategorikan sebagai kelompok masyarakat miskin yang wajib menerima bantuan pemerintah, pada hal ada berbagai kalangan yang menyatakan bahwa mereka dari segi fisik dan kehidupan sehari-hari bisa digolongkan orang tidak miskin, karena mereka yang selalu dengan bangga dikatakan miskin tersebut secara kenyataan ada yang memiliki handphone, memakai perhiasan emas dan sebagainya. seseorang informan yang bertemu dengan peneliti dalam sebuah pertemuan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah yang kebetulan pada acara penyerahan bantuan terhadap fakir miskin menyatakan bahwa:

Saya itu ragu apakah mereka itu betul-betul miskin, mengingat mereka pakai handphone, gelang emas, sepatu, sandal bagus, pakaian rapih tetapi mereka menyatakan dirinya miskin (wawancara 9 Agustus 2017).

Selain masalah di atas, hal yang paling urgen adalah pemerataan kantong-kantong kemiskinan yang seringkali tidak terjangkau oleh kebijakan pemerintah melalui program penanggulangan kemiskinan. Ketiadaan atau kealpaan terhadap sasaran kebijakan bisa menyebabkan program pembangunan yang berdimensi untuk mengangkat derajat masyarakat miskin acap kali gagal, karena ketidakakuratan dan ketidakadilan dalam meretas kantong-kantong kemiskinan yang sesungguhnya.

Kedua perpektif di atas yakni tentang standar objektif kemiskinan dan upaya secara objektif dalam dalam mengatasi kantong-kantong kemiskinan baik di desa maupun di perkotaan kalau tidak ditangani secara serius, maka dipastikan berbagai strategi kebijakan pemerintah melalui program pengentasan kemiskinan akan mengalami masalah karena tidak akuratnya implementasi kebijakan tersebut. Pada hal pemerintah daerah sangat serius membangun daerah dengan berbagai visi misi yang antara lain ditujukan untuk mengatasi masalah kemiskinan, meskipun kebijakan pembangunan pemerintah daerah seperti diuraikan di atas yakni pengembangan pendidikan, kesehatan, infrastruktur maupun ekonomi kerakyatan.

Kempat kebijakan pemerintah daerah tersebut tentu sangat bersentuhan dengan upaya mengangkat harkat dan derajat masyarakat miskin.

Dengan melihat kondisi masyarakat miskin dan berbagai kebijakan pembangunan melalui program-program penanggulangan kemiskinan tersebut secara faktual masih perlu dibenahi terutama ketepatan akan kebijakan dan sekaligus pula berkaitan dengan masalah kultur masyarakat itu sendiri sebagaimana dijelaskan di atas. Tentu bila dianalisis bahwa sumber ketidakberhasilan tersebut bisa saja dari sumber perilaku masyarakat dan kebijakan penanggulangan kemiskinan itu sendiri yang masih di lihat dari pendekatan tunggal yakni ekonomi. Untuk melihat argumentasi ini lebih tepat meminjam pendapat Nugroho (1995) bahwa ketidakberhasilan penanggulangan kemiskinan kiranya bersumber dari cara pemahaman dan penanggulangan kemiskinan yang selalu diartikan sebagai sebuah kondisi ekonomi semata-mata. Pada hal disisi lain kaum kulturalis menganggap bahwa kemiskinan bersumber dari budaya tertentu yang mengakibatkan orang menjadi malas. Dengan melihat argumentasi ini berbagai proyek pemerintah daerah yang diusahakan untuk menyelesaikan masalah kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat miskin yang diawali dengan pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan Daerah (TKPKD), Pembentukan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dengan nomenklatur penanggulangan kemiskinan tersebut yang sudah lama dilaksanakan sebagai kebijakan daerah. Akan tetapi buah kebijakan maupun program baik berdimensi ekonomi maupun sosial lainnya kelihatannya hanya sebatas usaha semaksimal mungkin pada tataran perbaikan pendapatan ekonomi apakah melalui bantuan dalam bentuk dana maupun pelatihan kerja kelompok masyarakat miskin supaya dapat memiliki produktivitas dalam usaha. Program bantuan yang berdimensi ekonomi umpamanya dalam hal peningkatan pendapatan dengan memberikan bantuan misalnya di daerah kabupaten Bone Bolango dalam bentuk pemberian sapi dan sebagainya. Demikian pula dalam pengentasan kemiskinan dalam dimensi kemanusiaan yang hanya berfokus pada penyelesaian masalah kemiskinan ketika mendapat musibah misalnya sakit melalui BPJS dengan pemberian Kartu Indonesia Sehat (KIS) ataupun melalui program bantuan ketika terjadi bencana alam dan sebagainya. Belum termasuk masalah ketidakpastian pembangunan daerah dalam hal tidak konsistennya program pembangunan yang diberikan kepada rakyat akibat dari kepentingan politik lokal dalam bentuk persaingan politik para elit dalam merebut kekuasaan di tingkat lokal dimana ketika berhasil merebut kekuasaan maupun jabatan politik tersebut pada umumnya kebijakan pembangunan sebelumnya dianggap kurang baik atau

gagal. Dalam ketidakpastian maupun ketidakberlanjutan pembangunan yang dipengaruhi oleh aktor politik seperti ini sangat jelas berimbas bagi kelompok masyarakat miskin dimana mereka mendapatkan tetesan program kebijakan pengentasan kemiskinan yang tidak menentu atau tidak berjalan dengan baik.

Ketimpangan kebijakan pembangunan daerah yang hanya menitikberatkan pada persoalan yang dilihat dari perspektif ekonomi maupun sosial semata-mata tentu sangat berdampak pada penyelesaian masalah kemiskinan di daerah ini. Berbagai usaha untuk membangkitkan masyarakat bawah supaya terhindar dari kemiskinan sudah dilaksanakan mulai dari tataran formulasi kebijakan maupun implementasi kebijakan yang dilahirkan dari RPJP Daerah dan RPJM Daerah yang sesungguhnya berpodomana dari RPJP Nasional, RPJM Nasional itu belum sepenuhnya membuahkan hasil dalam arti memberi dampak bagi kaum miskin. Sesungguhnya secara nyata dampak dari perubahan dari pelaksanaan pembangunan daerah sudah terlihat saat ini mulai dari penyediaan sarana infrastruktur, kesehatan, pendidikan maupun ekonomi kerakyatan, akan tetapi perubahan kontekstual belum berarti bagi kelompok masyarakat miskin.

Kondisi ini bila dilihat dari pendekatan empiris sangat kontra produktif dengan hasil pertumbuhan ekonomi provinsi Gorontalo yang mencapai angka 6.23 persen pada tahun 2015 dan lebih tinggi dari pertumbuhan nasional yang hanya pada level 4,79 persen. Strategi pembangunan daerah dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi sebenarnya dari pendekatan ilmu ekonomi adalah keberhasilan dalam memacu pertumbuhan ekonomi daerah yang dihasilkan dari berbagai lapangan usaha mulai dari sektor pertanian, kehutanan dan perikanan hingga pada sektor jasa lainnya yang akumulasinya pada laju pertumbuhan ekonomi 6,23 persen. Pendekatan pembangunan daerah yang dinilai cukup sukses bila dilihat dari angka pertumbuhan tersebut secara logika sedapat mungkin masyarakat termasuk kelompok masyarakat miskin mendapatkan bagian dari kue pembangunan yang dihasilkan oleh pertumbuhan ekonomi tersebut di atas. Dimana kebijakan pemerintah daerah dalam memperbesar pertumbuhan ekonomi dan memacu pembangunan di segala bidang sedapat mungkin diiringi oleh kebijakan mutlak yang lebih populis yakni upaya yang maksimal untuk pemerataan hasil pembangunan yang membawa efek besar perkembangan ekonomi kerakyatan dimana asumsinya bahwa pemerataan akan dinikmati secara adil semua lapisan masyarakat termasuk lapisan masyarakat miskin.

Harapan adanya pembagian maupun pendistribusian kue pembangunan daerah bagi masyarakat miskin yang tergolong sebagai kelompok masyarakat yang harus ditangani dari penyakit kemiskinan tersebut cukup beralasan, karena

lahirnya provinsi Gorontalo berada pada posisi awal reformasi Indonesia yang mengedepankan otonomi daerah sebesar-besarnya dengan transfer kewenangan secara ekonomi maupun politik. Pada tataran ini provinsi Gorontalo sangat diuntungkan dengan pemberian desentralisasi yang dulunya otoritarianisme dimana posisi wilayah Gorontalo (kabupaten Gorontalo maupun kota Gorontalo) masih di bawah kendali provinsi Sulawesi Utara. Corak pengaturan sistem politik yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah Gorontalo pasca pemerintahan Orde Baru melalui pemekaran daerah sesungguhnya sebagai berkah yang luar biasa bagi daerah yang memiliki sumberdaya alam yang melimpah ini. Corak pemerintah model desentralisasi dapat mengadopsi empat hal yang sensitif dalam dunia politik yaitu *sharing of power*, *sharing of revenue*, *powering* lokalitas serta pengakuan dan penghormatan terhadap identitas ke daerahan (lihat Smith, 1999; Putra, 1999; dan Lay, 2003). Pada tataran seperti ini provinsi Gorontalo mendapatkan amunisi yang ampuh sebagaimana dikatakan oleh ketiga pendekatan ilmunan di atas dalam mengelola daerah terutama dengan *sharing revenue* yang dapat memberikan kepuasan ekonomi dalam mengeksplorasi daerah melalui sumberdaya alam. Karenanya dengan keleluasaan ini pemerintah provinsi secara maksimal dan terbuka mengelola sumberdaya alam yang menyimpan nilai ekonomi bagi modal pembangunan daerah.

Dengan modal dasar yang melimpah di daerah dari kekayaan alam ini sepatutnya bagi daerah harus hati-hati mengelola kekayaan ini dan terlebih tata kelolanya harus diperuntukan bagi kepentingan masyarakat daerah termasuk masyarakat miskin. Strategi yang dikembangkan oleh pemerintah provinsi Gorontalo dalam mengelola daerah dengan kekayaan sumberdaya alam yang dapat membuahkan pertumbuhan ekonomi sebagai petunjuk bahwa pembangunan daerah pasti memberikan keuntungan bagi kelompok masyarakat miskin. Asumsi ini mengacu pada pandangan Nugroho (1995) bahwa kebijakan pembangunan yang bertumpuk pada pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya dengan cara memacu perkembangan sektor swasta merupakan kebijakan memperbesar perkembangan kue perekonomian dan setelah hal itu tercapai, maka melalui mekanisme pemerataan ke bawah (*trickle down mechanism*) perkembangan ekonomi akan dinikmati oleh lapisan-lapisan masyarakat bawah.

Kondisi yang demikian dimana provinsi daerah dalam memacu pembangunan daerah dengan modal sumberdaya alam dan tingkat percepatan pertumbuhan ekonomi sepatutnya memberi ruang bagi kesejahteraan masyarakat dan tidak terkecuali masyarakat miskin. Karenanya para aktor-aktor pengambil kebijakan yaitu pemerintah daerah harus mewaspadaikan ketimpangan yang akan

dihasilkan oleh pembangunan dalam arti jangan sampai pertumbuhan ekonomi yang kita kejar dalam memacu pembangunan daerah justru mengeliminir kelompok masyarakat miskin dan mereka hanya sebagai penonton bahkan menjadi korban pembangunan. Permasalahan ini kita diingatkan oleh Nugroho (1995) yang mengutip pandangan Adorno dan Max Horkheimer (1986) tentang dialektika pembangunan dimana dalam dialektika pembangunan tersebut merupakan turunan dari dialektika pencerahan. Artinya pembangunan yang dimaksudkan sebagai proses pembebasan manusia dari berbagai bentuk dominasi justru menciptakan penindasan dalam bentuk lain. Untuk itu menurut Nugroho (1995) kewaspadaan yang dimaksudkan adalah kebersamaan dari proses pertumbuhan ekonomi juga terjadi proses yang secara diametral bertentangan dengan mekanisme tetesan ke bawah. Kecenderungan seperti ini sangat jelas merupakan sebuah dialektika pembangunan, karena sebetulnya hasil yang diharapkan dari proses pembangunan adalah keadilan sosial, tetapi ada kecenderungan justru lapisan bawah yang menopang perkembangan ekonomi lapisan atas, atau dengan kata lain cita-cita mewujudkan keadilan sosial menjadi semakin utopis.

# BAB VII

## MODEL KEBIJAKAN DALAM MENGURANGI MASALAH KEMISKINAN

**S**ebelum membahas tentang model kebijakan yang tepat untuk menangani masalah kemiskinan, maka alangkah baiknya melihat kembali tataran teoritis yang bisa digunakan sebagai parameter empiris untuk menanggulangi masalah sosial tersebut antara lain dapat pandangan Moeljarto (1993) tentang strategi pembangunan yang relevan untuk menyerang penyebab kemiskinan yakni: pertama, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dengan cara menyelenggarakan berbagai proyek sebagai sumber dana pembangunan dari pusat ke daerah; Kedua, mempermudah lapisan sosial miskin untuk memperoleh akses dalam berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi dan sebagainya; Ketiga penyediaan fasilitas-fasilitas kredit untuk masyarakat lapis bawah; Keempat pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya pembangunan pertanian; Kelima, pengembangan kelembagaan.

Selain model kebijakan di atas Cheetam dan Peters Jr (1993) mengeluarkan model kebijakan sebagai strategi yang pernah diterapkan pemerintah Orde Baru sebagai upaya menanggulangi kemiskinan dengan dua komponen utama: pertama, upaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan dengan pola yang tepat terutama melalui reformasi struktural. Dalam konstruksi ini kemiskinan secara struktural harus diwaspadai meskipun tercipta tingginya pertumbuhan ekonomi, namun apakah sumberdaya ekonomi dinikmati secara merata atau jangan sampai banyaknya anggota masyarakat termasuk di dalamnya kelompok miskin tidak punya kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pertumbuhan ekonomi tersebut. Misalnya makanan cukup tersedia, namun si miskin tidak memiliki sarana untuk memperoleh makanan itu, dan pula cukup banyak sumberdaya untuk mengembangkan usaha, namun struktur yang ada tidak memberi kesempatan pada si miskin untuk memperoleh sumberdaya itu; Kedua, investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia dengan memberi kecakapan kepada si miskin agar bisa ikut serta dalam

proses pertumbuhan ekonomi (dalam Masoed, 1994).

Mengacu pada parameter yang ditawarkan di atas, sesungguhnya bertumpu pada upaya penanggulangan kemiskinan di daerah dengan cara meratakan pembangunan daerah pada segala bidang yang langsung dinikmati oleh masyarakat miskin. Karena berbagai kebijakan maupun program harus dilaksanakan terpadu diberbagai desa maupun perkotaan yang terdapat kantong-kantong kemiskinan. Untuk itu kebijakan penanggulangan kemiskinan sedapat mungkin memperhatikan tiga arah kebijakan sebagai berikut: (1). Kebijakan tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan; (2). Kebijakan langsung yang ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah; (3). Kebijaksanaan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggungjawab langsung terhadap kelancaran program dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk menanggulangi kemiskinan. Dengan parameter ini bagaimana strategi menanggulangi kemiskinan di tingkat lokal sehingga menjadi model yang tepat untuk mengatasi masalah ini?

### **Stabilitas Dan Terib Politik Lokal**

Pertama, stabilitas politik lokal sebagai kondisi yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan melalui program-program yang di arahkan bagi kepentingan si miskin. Pada tataran ini program yang diberikan harusnya bersifat kontinu agar supaya efektif dan dapat dilakukan evaluasi kebijakan apakah program ini tepat sasaran atau belum yang diberikan kepada masyarakat miskin. Dalam kondisi seperti ini diciptakan stabilitas politik lokal dan *political will* yang benar-benar memihak pada kepentingan si miskin dan bukan program atau kebijakan yang dikeluarkan hanya untuk meraih kepentingan sesaat yang bernuansa *vested intersts*. Artinya setiap berganti pimpinan daerah, berubah pula kebijakan atau program yang diberikan untuk kepentingan masyarakat, bahkan kadangkala pemberian paket kebijakan terhadap fakir miskin sangat bernuansa politik misalnya untuk meraih jabatan yang kedua atau untuk mendulang suara politik pada pesta demokrasi seperti pemilihan kepala daerah, atau anggota legislatif. Sehingga banyak ditemui menjelang pesta demokrasi berbagai paket bantuan bagi kepentingan si miskin mengalir terus bahkan acapkali para elit yang punya hasrat dalam perhelatan tersebut untuk meraih jabatan maupun kekuasaan datang langsung sendiri pada masyarakat miskin dengan memberi bantuan baik uang maupun semabakau dan sebagainya. Namun setelah terpilih ingatan mereka pada kebutuhan simiskin hanyut setelah plaksanakan pesta demokrasi, bahkan sering terjadi ketika sebelum terpilih sangat menjajajjikan berbagai bantuan pada

simiskin, akan tetapi setelah terpilih tidak pernah mengimplementasikan janji-janji tersebut, walaupun ada sangat bermuatan politis misalnya untuk meraih dukungan di masa jabatan atau sedang berkuasa.

### **Arah Kebijakan Penangan Kemiskinan Berdasarkan Sistem Hukum**

Arah kebijakan pembangunan dalam pengentasan kemiskinan berdasarkan sistem hukum, hal ini tidak lain didasari bahwa fungsi hukum antara lain guna mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan (Kusumaatmaja, 1972). Kaidah hukum diartikan sebagai peraturan yang menentukan bagaimana manusia seyogyanya bersikap dan berperilaku dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindung (Maas, 20014). Untuk itu hukum harus berdiri di depan, menunjukkan arah bagi terselenggaranya pembangunan secara tertib dan teratur. Hukum tidak dapat diabaikan fungsi dan peranan strategisnya dalam proses pembangunan dan berfungsi menunjukkan arah dalam proses penyelenggaraan pembangunan, bukan hanya untuk menjamin ketertiban dan keterturan tetapi juga kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat luas pada masa kini dan masa mendatang (dalam LPIKP, 2014). Dalam konteks ini sistem hukum sebagai pemandu untuk merumuskan, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan yang dicantumkan dalam visi misi, isu strategis dan prioritas pembangunan yang ditujukan bagi masyarakat termasuk kepada masyarakat miskin. Untuk menjamin terimplementasinya program penanggulangan kemiskinan diperlukan konsistensi dan jaminan serta kepastian hukum dalam mencapai tujuan pemerintah daerah yang antara lain pemberdayaan masyarakat miskin sehingga mereka bisa keluar dari garis kemiskinan.

Sebagai titik dasar dalam penanganan masalah kemiskinan sebenarnya menjadi amanah konstitusi seperti dijelaskan sebelumnya yakni dalam Undang-Undang dasar 1945 pasal 34 ayat 1 yang dinyatakan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Dan selanjutnya terbit Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 mengenai penanganan fakir miskin dimana negara mempunyai kewajiban memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan fakir miskin dan keluarganya. Kedua aturan normatif yang menjadi dasar bagi penanganan kemiskinan tersebut bahwa negara punya tanggungjawab untuk menjamin keadilan, kepastian hukum maupun perlindungan bagi pemenuhan hak asasi warga negara untuk hidup layak dan menikmati kesejahteraan. Akan tetapi tanggungjawab negara (pemerintah) dalam mengurangi masalah kemiskinan lewat implementasi desentralisasi harus pula menjadi tanggungjawab pemerintah daerah untuk mengimplementasikan amanat konstitusi dan sekaligus menghasilkan

produk hukum dalam lokus kepentingan daerah yaitu Peraturan Daerah (PERDA). Wewenang pembuatan PERDA yang menangani masalah kemiskinan harus bersumber dari hukum yang lebih tinggi sebagaimana dikatakan di atas. Karenanya menurut Mertokusumo (1996) sistem hukum harus konsisten dan berpijak pada *lex superior derogat legi inferiori* (ketentuan hukum di atas mengalahkan hukum yang lebih rendah). Aturan hukum sebagai syarat utama perlunya bagi penanganan kemiskinan di daerah yang disadari sebagai sesuatu yang padu dan konsisten dilaksanakan tersebut tidak boleh mengandung multitafsir bahkan tidak dipakai. Pengabaian terhadap berbagai peraturan dengan meminjam istilah hukum disebut ” *argumentum a contrario*” (penafsiran terhadap undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara peristiwa konkrit yang dihadapi dan peristiwa yang diatur dalam undang-undang). Atau pula peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah kemiskinan tidak sinkronisasi antara Undang-Undang. Sehingga pemerintah daerah dengan kewenangan dan otoritas menerjemahkan ketentuan tersebut berdasarkan cara pandang kepentingan daerah dengan cara menafsirkan kembali ketentuan peraturan (*argumentum per analogiam*) atau membuat peraturan yang semuanya bermuara pada *interest* dan fragmentasi politik semata-mata.

Untuk itu kebijakan penanganan kemiskinan di provinsi Gorontalo harus mendapat jaminan produk hukum berupa PERDA tentang penanggulangan kemiskinan yang memberikan kerangka bagi arah perlindungan terhadap kelompok masyarakat miskin. Ada beberapa poin utama yang diberikan kepada kepentingan si miskin antara lain: (1). Pengaturan indikator kemiskinan berdasarkan parameter provinsi Gorontalo, karena saat ini begitu banyak masyarakat mengklaim dirinya sebagai masyarakat miskin, meskipun secara faktual kondisi kehidupan tidak sesuai dimensi dan pengukuran kemiskinan; (2). Pemberdayaan perempuan miskin; (3). Perlindungan masyarakat miskin terhadap kerawanan sosial maupun hukum; (4). Perlindungan terhadap para petani di desa mulai dari pemilikan lahan, kesejahteraan maupun harga terhadap para tongkulak.

### **Mengembangkan Sektor Ekonomi, Sosial Demi Kepentingan masyarakat Miskin**

Indikator utama dalam kebijakan yang langsung di arahkan pada kelompok masyarakat miskin terletak pada objek atau sasaran langsung masyarakat yang memerlukan penanganan yakni masyarakat miskin yang harus memenuhi kebutuhan dasar melalui pengembangan kegiatan ekonominya. Apalagi program pemerintah melalui visinya ”Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat yang Berkeadilan di

Provinsi Gorontalo” Visi ini menjadi bingkai utama atau frame strategis seluruh stakeholder dalam akselerasi pembangunan di Gorontalo 5 tahun ke depan sebagai amanah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pernyataan visi di atas mengandung 2 (dua) unsur penting yaitu pertama, **”Mewujudkan Percepatan Pembangunan di berbagai bidang“**. Aspek ini merupakan target kinerja aksi pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah dalam konteks pemerataan melalui optimalisasi segala sumber daya yang ada. Artinya, semua pihak harus lebih berinovasi, sekaligus membangun sinkronisasi antar daerah Kabupaten/Kota untuk mendorong akselerasi pembangunan daerah. Kedua, **“Peningkatan Ekonomi Masyarakat Yang Berkeadilan“**. Merupakan suatu tindakan yang mengedepankan produktivitas dan nilai tambah bagi masyarakat, dengan menyediakan tuntutan kebutuhan dasar, membangkitkan etos kerja wirausaha, meningkatkan kinerja sector unggulan daerah, meningkatkan laju investasi, mengurangi pengangguran, serta peningkatan infrastruktur ekonomi. Semua ini diharapkan akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat Provinsi Gorontalo. Perwujudan visi RPJMD adalah :

1. Peningkatan Angka IPM (HDI)
2. Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi
3. Pemerataan Pendapatan (Indeks Gini)
4. Penurunan Angka Kemiskinan
5. Peningkatan Kualitas Pelayanan SKPD dan Peningkatan Kualitas Tata Kelol Pemerintahan (lihat Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 Tentang RKPD, 2014)

Selanjutnya pengembangan sektor ekonomi selain memperhatikan ketersediaan sumberdaya alam, juga diperhatikan tata kelola yang bersifat selektif, efektivitas, efisiensi dan kecepatan tetap sasarn program yang dipertuntukan bagi masyarakat terutama masyarakat miskin. Kebijakan yang mengarahkan pada pembangunan ekonomi yang sarasanya pada penyelesaian kemiskinan di daerah sedapat mungkin memperhatikan beberapa indikator antara lain:

(A). Bidang Ekonomi berupa:

(1). Akses terhadap lapangan kerja yakni tingkat kesempatan kerja merupakan rasio antara jumlah penduduk yang bekerja terhadap jumlah angkatan kerja. Nilai rasio kesempatan kerja tersebut bukan dalam pengertian adanya lowongan angkatan kerja, akan tetapi indikator untuk merefleksikan tingkat penyerapan terhadap angkatan kerja (Kuncoro, 2004). Berdasarkan data penduduk

tahun 2014 angkatan kerja laki-laki 321 223 dan perempuan 178 833, maka pengangguran untuk laki-laki 12 484 dan perempuan 8 435. (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015). Bahkan salah satu pemicu tentang kemiskinan adalah pengangguran yang cukup tinggi dan bisa dikatakan sebagai barometer yang dapat menambah peningkatan kemiskinan. Dimana angka pengangguran pada tahun 2015 mencapai angka 4,65 persen dari Tingkat Pengangguran Terbuka (TKT) dengan angka penganggur berjumlah 24.101 orang, dan angka ini sesungguhnya cukup besar dibandingkan dengan jumlah penduduk Gorontalo sebesar 1.150.765 jiwa. Pada hal tanggungjawab pemerintah terhadap pembangunan terutama di daerah adalah menyelenggarakan pembangunan di tingkat lokal dengan melaksanakan secara merata bagi kepentingan semua rakyat secara adil yang tujuannya adalah membangkitkan produktivitas masyarakat. Sehingga peningkatan kualitas hidup dapat memberikan kesejahteraan maupun kemakmuran secara adil dan merata (Sastro Wantu, Usman Moonti, Asmun W, 2017).

(2). Askes terhadap produksi terdiri dari (a). kemudahan masyarakat dalam mengakses modal usaha, dan hal ini dapat dilihat dari ketersediaan lembaga-lembaga keuangan, seperti bank umum, BPR dan berbagai bentuk koperasi simpan pinjam pada tingkat kecamatan. Kemudahan dalam mengakses modal usaha ini dirumuskan berdasarkan persentase kecamatan tingkat kabupaten/kota yang tidak memiliki salah satu prasarana penyedia modal usaha. Semakin tinggi nilai persentase dari ketiadaan sarana permodalan tersebut, diasumsikan semakin rendah akses masyarakat terhadap sumber permodalan di wilayahnya. Persoalannya di provinsi Gorontalo institusi keuangan untuk memproses bergulirnya usaha dan modal untuk melakukan ekspansi kegiatan perekonomian seperti bank dan koperasi simpan pinjam sebagai hal yang sangat dibutuhkan dalam memudahkan berproduksi belum merata bahkan setiap kecamatan lembaga ini seringkali tidak ada. (b). Kepemilikan aset, bahwa salah satu faktor penting dalam melakukan aktivitas produksi/ekonomi adalah kepemilikan aset yakni segala sesuatu yang dimanfaatkan sebagai pendukung kegiatan usaha yang biasanya bukan berupa uang melainkan bentuk lainnya seperti tanah, warung/toko, bengkel dan lain-lain. Laporan Susenas 2002 menunjukkan jenis-jenis aset yang dimiliki oleh rumah tangga miskin yang berada di daerah perkotaan dan pedesaan yakni kepemilikan aset berupa tanah di daerah pedesaan cenderung lebih tinggi dibanding di daerah perkotaan. Rata-rata persentase rumah tangga miskin yang dimiliki aset berupa tanah di pedesaan adalah 11,9 persen dari seluruh rumah tangga yang tinggal di pedesaan. Sedangkan di perkotaan rata-

ratanya sekitar 3,4 persen (dalam Kuncoro, 2004).

Namun persoalannya kepemilikan aset berupa tanah, warung/toko, bengkel dan sebagainya di provinsi Gorontalo pada umumnya tidak berkembang dengan baik terutama warung/toko dan bengkel di daerah pedesaan. Aset-aset tersebut lebih banyak dikelola secara tradisional dengan modal yang sangat minim, namun di perkotaan aset berupa toko/warung maupun bengkel berkembang pesat dan modal dalam ukuran menengah ke atas, meskipun ada pula warung-warung kecil yang modal usahanya sangat minim. Namun demikian aset tanah di pedesaan sebagian besar pemilikannya cukup tinggi, namun perlu dicatat bahwa kepemilikan tanah di daerah-daerah pedesaan yang dinilai produktif seperti di kabupaten Boalemo, dan kabupaten Pohuwato kepemilikannya kebanyakan bukan rakyat kecil/petani melainkan mereka adalah orang-orang yang memiliki modal dan kebanyakan dari luar pedesaan atau wilayah itu. Faktanya banyak petani jagung hanya sebatas penggarap atau buruh tani kalaupu mereka memiliki areal pertanian jagung sebgain besar rata-rata 0,5 Ha sampai dengan 1 Ha. Bagaimanapun mereka berusaha hasil panen dengan aset kepemilikan yang terbatas sudah dipastikan sulit untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari sehingga sebgain besar mereka tergolong sebagai kelompok masyarakat miskin.

B. Bidang Sosial berupa: (a). akses terhadap pendidikan, sesungguhnya di provinsi Gorontalo pemerintahannya telah membangun berbagai fasilitas pendidikan dan memberikan pendidikan gratis terutama kepada anak-anak masyarakat miskin. (b). Akses terhadap kesehatan yakni di provinsi Gorontalo telah menyediakan berbagai saran dan prasarana kesehatan diberbagai pelosok di wilayah Gorontalo baik di kecamatan berupa Puskesmas maupun di pedesaan yang sering dinamakan Puskesmas Pembantu maupun Pos Kesehatan Desa, bahkan merekrut berbagai tenaga medis maupun para dokter untuk bertugas di pedesaan. Pelayanan kesehatan yang diberikan oleh pemerintah daerah termasuk warga miskin seperti BPJS (KIS), Jamkesda.

### **Intervensi Strategis Terhadap Kelompok Masyarakat Miskin**

Dalam melakukan kebijakan strategis terhadap penanganan masalah kemiskinan, pemerintah provinsi Gorontalo sedapat mungkin melakukan *action plan* yang secara *sustainable* dan merata diberbagai wilayah terutama yang memiliki kantong-kantong kemiskinan terutama di daerah pedesaan. Untuk itu ada empat yang dibutuhkan secara simultan dan terencana untuk menangani masalah kemiskinan. Empat strategis dalam upaya kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah daerah tersebut akan dikutip model strategis yang dikemukakan oleh Thamrin (1995) berikut ini:

Pertama, memperkuat sisi *supply* dengan aktifitas yang mampu mengangkat dan merangsang pusat-pusat pertumbuhan produksi rakyat kecil antara lain: (a). pembentukan keterampilan-keterampilan speksifik dan keterampilan manajemen dikalangan masyarakat lemah; (b). Mengembangkan berbagai kemampuan tentang teknologi tepat guna yang membantu masyarakat lapis bawah; (c). Memasukkan *input-input* baru yang sesuai dengan kebutuhan setempat termasuk mengembangkan kredit/*revolving fund* dan usaha bersama; (d). Mengembangkan kemampuan jasa-jasa penyuluhan dan informasi strategis termasuk penelitian-penelitian; (e). Pengembangan infrastruktur terutama jaringan komunikasi dan transfortasi, penyediaan sarana pokok untuk meningkatkan taraf dan mutu hidup rakyat kecil.

Kedua, meningkatkan kemampuan dan keterampilan bagi kelompok pendamping golongan marginal dan pemerintah benar-benar melindungi produk usah kecil termasuk menyediakan tenaga kerja yang terlatih. Selain itu bagi wilayah-wilayah yang dibuka industri sedapat mungkin merekrut tenagas kerja lokal dan membangkitkan dinamika ekonomi masyarakat lokal.

Ketiga, membangun kekuatan institusi milik masyarakat, pendekatan yang perlu dilakukan adalah memberikan pemahaman kentukstual, membangun kebersamaan, egalitarian dan bertumpu pada kekuatan sendiri. Perlu adanya kerjasama dengan organisasi kemasyarakatan terutama organisasi keagamaan untuk memperkuat institusi murni masyarakat terutama masyarakat pedesaan.

Keempat, membangun jaringan-jaringan kerja sama (*net working*) antar aktor yang mempunyai kepedulian perbaikan nasib kelompok marginal, baik secara regional, nasional untuk memperkuat posisi tawar dalam rangka *policy advocacy*. Dalam hal ini *advocacy* dapat dialamatkan pada (1). pemerintah untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang berpengaruh pada kehidupan rakyat kecil/masyarakat luas; (2). Kelas menengah masyarakat, untuk menggugah kesadarannya tentang posisi masyarakat yang tertindas; (3). Kalangan intelektual, agar lebih peka terhadap fenomena kemiskinan, keterbelakangan, kebodohan yang banyak dialami oleh rakyat kecil.

### **Kerjasama Pemerintah Daerah Dan Masyarakat Mengatasi Kemiskinan**

Dalam pendekatan untuk mengatasi kemiskinan ada beberapa parameter yang diberikan oleh Esman Dan Uphoff (dalam Ancok 1995) sebagai berikut:

(a). Investasi pelayanan masyarakat dalam bidang infrastruktur fisik dan infrastruktur sosial, seperti jalan, sumber air bersih, irigasi, sekolah, klinik kesehatan. Fasilitas ini dipelihara oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama, bahkan masyarakat didorong ikut memiliki sarana dan prasarana

tersebut;

(b). Kebijakan pemerintah yang menguntungkan masyarakat miskin, misalnya dalam hal harga produk pertanian yang memadai, insentif bagi petani miskin dan pengusaha-pengusaha *non-farm* yang miskin, serta kebijakan pembangunan yang menumbuhkan kesempatan kerja;

(c). Teknologi, penyediaan teknologi bagi si miskin masih dalam kemampuan mereka untuk membayar kembali biaya teknologi (misalnya traktor sederhana dengan harga murah), alat pertukangan untuk pembuatan produk kerajinan dan sebagainya;

(d). Kelembagaan yang efektif, yang mampu menumbuhkan sinergisme dalam kerja. Kelembagaan yang memiliki keterpaduan kerja ini meliputi: (1). Jaringan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat guna meningkatkan produktivitas kerja dan kualitas hidup. Jaringan kerja ini meliputi bantuan peningkatan produktivitas seperti lembaga riset pertanian seperti fakultas Pertanian maupun Lembaga Penelitian Universitas negeri Gorontalo, lembaga pemberi kredit, lembaga pengembangan pemasaran, lembaga konsultasi usaha kecil, lembaga pengelola irigasi dan lain-lain. Di samping itu jaringan kerja instansi untuk peningkatan pendidikan, kesehatan. (2). Jaringan kerja pengusaha pemerintah (BUMN/BUMD), koperasi, pengusaha swasta dan lembaga swadaya masyarakat yang ikut membantu pengembangan kemampuan masyarakat dalam hal pemasaran produk pertanian/non pertanian dan pembinaan manajemen usaha. (3). Lembaga lokal kemasyarakatan, seperti paguyuban petani, kelompok pengajian dan sebagainya.

### **Pemberdayaan Industri Kecil Pedesaan**

Pengembangan kelompok industri yang berbasis masyarakat kecil misalnya kerajinan kerawang dalam bentuk pelatihan, pembentukan kelompok, bantuan modal usaha, promosi.

### **Pemanfaatan Dana Desa**

Pemberian pemerintah dalam bentuk dana desa harus dikelola dengan baik, karena dana ini sangat bermanfaat bagi masyarakat/masyarakat miskin terutama dalam hal membuka akses desa yang tertinggal misalnya para petani bisa dengan mudah menjual harga di pasar atau pada masyarakat.

### **Menghindari Kelangkaan Pangan**

Kelangkaan pangan pada musim kering/kemarau memperburuk bagi masyarakat miskin. Demikian pula kelangkaan pangan disebabkan oleh petani di pedesaan menjual hasil taninya dengan harga murah untuk memenuhi kebutuhan lain seperti anak sekolah dan sebagainya. Sehingga petani kehilangan kesempatan untuk

menabung, bahkan berhutang pada tongkulak atau pedagang yang seringkali mempermainkan harga.

# BAB VIII

## KESIMPULAN DAN SARAN

### **Kesimpulan**

Prestasi pertumbuhan ekonomi sejak terbentuknya provinsi Gorontalo selalu mengalami pertumbuhan, namun dengan angka yang stabil dan merangkak naik tersebut, untuk ukuran daerah baru sebagai sesuatu yang dianggap spektakuler di tingkat nasional. Akan tetapi nilai pembangunan daerah bagi masyarakat bukan berarti menjanjikan untuk seluruh kesejahteraan bagi semua penduduk, bahkan sebaliknya bahwa pembangunan tidak selamanya menyelesaikan masalah sosial termasuk kemiskinan. Kontraksi antara pembangunan dan pencapaian kesejahteraan sebagai sebuah pembedaan sosial dimana masih banyak masyarakat Gorontalo yang hidup dengan kemiskinan.

Gambaran angka kemiskinan setelah pendataan awal berpisah dengan Sulawesi Utara yakni kurang lebih kelompok masyarakat miskin dengan jumlah penduduk 848.000 terdapat 72 persen dan kemudian turun drastis dari tahun 2001 berjumlah 33,16 persen hingga 2010 sekitar 23,16 persen yang kemudian turun lagi dengan angka yang stagnan dan sering mengalami sedikit pluktuatif sejalan dengan dengan perkembangan pembangunan. Kenderungan dapat dilihat bahwa penduduk miskin turun tahun 2015 pada Maret berkisar 18,32 dan bulan September berjumlah 18,16 % dan 2016 berkisar 17,72%. penduduk miskin.

Pemerintah daerah telah berusaha melakukan berbagai kebijakan dalam mengatasi kemiskinan antara lain melalui berbagai program kebijakan Namun upaya ini bila dilihat dari persepektif administrasi publik dimana kebijakan pembangunan belum sepenuhnya memberikan pelayanan yang baik bagi masyarakat, terutama pelayanan terhadap kesejahteraan masyarakat dan bukti ini kisaran angka kemiskinan masih tinggi secara nasional.

### **Saran**

Pemerintah provinsi Gorontalo harus mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan dengan pola yang tepat terutama melalui reformasi struktural dan disertai dengan bagaimana menciptakan distribusi dan pemerataan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Dan selanjutnya memberdayakan kemampuan masyarakat melalui kebijakan terhadap investasi

dalam pengembangan sumberdaya manusia dengan memberi kecakapan kepada si miskin agar bisa ikut serta dalam proses pertumbuhan ekonomi.

Untuk itu keluar dari jaring-jaring kemiskinan ini, maka dianggap perlu pemerintah daerah melakukan reformasi kebijakan terutama berkaitan dengan orientasi pembangunan yang pro masyarakat tertinggal dan begelut dengan kemiskinan. Reformasi kebijakan harus sinkron dengan arah pembangunan daerah yang diperkuat oleh visi misi pemerintah daerah, dimana visinya adalah ***“Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang Serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat Yang Berkeadilan Di Provinsi Gorontalo”***

Selain itu pemerintah daerah memacu pengelolaan sumberdaya alam yang berbasis lingkungan dalam rangka meningkatkan pertumbuhan yang diinginkan dengan berdimensi pembangunan bukan untuk meminggirkan masyarakat miskin dan sebaliknya mereka harus ikut serta terlibat dan menikmati hasil pembangunan . Dengan dimensi ini diharapkan penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan yang diimplementasikan melalui pembangunan pada semua bidang atau sektor yang pro masyarakat miskin. .

## DAFTAR PUSTAKA

- Adorno, Theodor Dan Max Horkheimer, 1986, *Dialectic Of Elightenment*, London, Verso
- Ancok, Djameludin, 1995, *Pemanfaatan Organisasi Lokal Untuk Mengentaskan Kemiskinan*, dalam (editor) Awan Setya Dewanto dkk, *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Yogyakarta, Aditya Media
- Arsyad, Lincolin, 1999, *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta
- ....., 2000, *Rencana Strategis Kota Denpasar Tahun 2001 – 2005*, Pemerintah Kota Denpasar
- ....., 2000. *Propenas 2000 – 2004, UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000 – 2004*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 2009, *Profil Kemiskinan Di Indonesia*, dalam Berita Resmi Statistik
- Bates, Robert, 1981. *Markets an States In Tropical Africa; The Political Basis Of Agricultural Policies* Berkeley, CA University of California Press.
- Bridgman, Peter dan Glyn Davis, 2004, *The Australian Policy Handbook*, Crows Nest: Allen and Unwin.
- Cheetam, Russel, J Dan R Kyle Peters Jr, 1993, *Poverty Reduction During The New Order Government*, Dalam Dirkse Jan Paul, Frans Huskens Dan Mario Rutten, *development and Welfarwe; indonesia's Experience Under The New Order* (IEiden:KITLV Press
- Chomsky Noam, 2006. *Failed State*, Metropolitan Books Henry Holt and Company New York
- Escabur, Arturo, 1989, *Discourse and Pover Indevlopment*.
- Gie, Thee Kian, 2004, *Pembangunan, Kebebasan Dan Mukjizat Orde Baru*, Jakarta  
Kompas dan The Freedom Institute
- Grindle Merilce and John W. Thomas, 1991. *Publc Choiches and Policy Change, The Political Economy Of Reform In Developing countries*.
- Habibie, Rusli, 2015, *Arah Kebijakan Provinsi Gorontalo Tahun 2015*, Disampaikan Pada:Kunjungan Kerja Gubernur di Kabupaten Gorontalo Limboto, Januari 2015

- Handayani, Sri Nuri, 2003, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kesenjangan Pembangunan Ekonomi Di Provinsi Jawa Timur tahun 1980-2000*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM
- Ibrahim, Djafar, 2012, *Implementasi Kebijakan Pembangunan Pertanian Program agropolitan Jagung Bidang Penguatan kelembagaan Dalam Perspektif New Public Management Studi Di Dinas Pertanian Provinsi Gorontalo*, Disertasi Tidak Dipublikasikan, Universitas Brawijaya Malang
- Johannes, Jutting et. al, 2004, *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*, Working Papers No. 236, OECD, Development Centre
- Kartasasmita, Ginanjar, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan Dan pemerataan*, Jakarta, CIDES
- Kohli, Atul, 1987, *The Political Economy of Development Strategies: Comparative Perspectives On the Role of the State*, Comparative Politics (January)
- Kuncoro, Mudrajat, 2004, *Otonomi Dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi Dan Peluang*, Jakarta, Erlangga
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1972, *Hukum, Masyarakat Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Bina Cipta
- Kuznets, Simon, 1955, *Economic Growth And Income Inequality*, *American Economic Review*, Maret
- Lay Cornelis, 2003, *Otonomi Daerah dan Ke-Indonesian*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Lembaga Pengkajian Independen Kebijakan Publik (LPIKP), 2014, *Kedaulatan Pangan Indonesia: Meningkatkan Daya saing Petani Indonesia Di Tengah-Tengah Pengaruh Globalisasi Abad 21*, Jakarta, Berita Nusantara
- Maas, Marwan, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Madhona, Harie, 2003, *Identifikasi Kecamatan Sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi Di kabupaten Lahat*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta.
- Masoed, Mohtar, 1994, *Politik Birokrasi Dan Pembangunan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar

- Mertokusumo, Sudikno, 1996, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta, Liberty
- Miles dan Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta, UI Press
- Muhammad, Fadel, 2007, *Mewujudkan Revitalisasi Pertanian Melalui Pembangunan 9 (Sembilan) Pilar Agropolitan Menuju Pertanian Modern Di Gorontalo*, makalah
- Nafziger, 1984, *The Economics Of Development Countries*, Wadsworth Publishing Co, California
- Nugroho, Heru, 1995, *Kemiskinan, Ketimpangan Dan Pemberdayaan*, dalam (editor) Awan Setya Dewanto dkk, *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Yogyakarta, Aditya Media
- Nugroho, Riant, 2008, *Public Policy: Teori Kebijakan, Analisis Kebijakan, Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management Dalam Kebijakan Publik: Kebijakan Sebagai The Fifth Estate Metode Penelitian Kebijakan*, Jakarta, Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia
- Nurkse, Ragnar, 1953, *Problem Of Capital Formation In Underdeveloped Countries*, Oxford: Blackwell
- Putra, Fadillah, 1999, *Devolusi, Politik Desentralisasi Sebagai Media Rekonsiliasi Ketegangan Politik Negara-Rakyat*, Yogyakarta, Pustaka pelajar
- Putu Krisna, I Gede Atmaja Karang, 2003, *Karakteristik Penyerapan Tenaga Kerja Sub Sektor Hotel Dan Restoran Di Kota Denpasar*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM
- Reksohadiprodjo, Sukanto Dan Pradono, 1988, *Ekonomi Sumberdaya Alam Dan Energi*, Yogyakarta BPFE
- Riswandi, Rafiq, 2003, *Identifikasi Sektor Ekonomi Potensial Dan Perkiraan Potensi Ekonomi Pasca Pemekaran Kabupaten Kotawaringin Timur*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM
- Rustanto, Bambang, 2015, *Menangani Kemiskinan*, Bandung, Remaja Rosdakarya
- Sabar, Asep, 2006, *Fadel Solusi jitu Membangun Daerah*, Jakarta, Lembaga Pendapat Umum, Arena seni
- Sharp, Ansel M, Charles A Register and Paul W Cerimes, 1996, *Economic Of Social Issue*, Edisi Kedua, Richard D Chicago, Irwin
- Sidiki, Budiyanto, 2016, *Arah Kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2017*, dalam Forum Konsultasi Publik Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

- Smith, Graham, ed, 1999, *Federalisme Pilihan Masyarakat Majemuk*, Jakarta, Kompas666
- Soetrisno, Loekman, 1995, *Substansi Permasalahan Kemiskinan Dan Kesejangan*, Dalam Bambang Sudibyo at al (editor) Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia, Yogyakarta, Aditya Media
- Spiker, Paul, 1995, *Social Policy; Themes and Approaches*, Prentice Hall
- Suharto, 2007, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*, Alfabeta, Ban
- Thamrin, Juni, 1995, *Agenda Mempersempit Ketimpangan Dan Kemiskinan*, dalam (editor) Awan Setya Dewanto dkk, *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Yogyakarta, Aditya Media
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1993, *Strategi Alternatif Pengentasan Kemiskinan*, Makalah Untuk Seminar Bulanan P3PK, Yogyakarta, Universitas Gadjah Mada
- Todaro, Michael P, 2000, *Economic Development*, Seventh Edition, New York University
- Wantu, Sastro, 2009, *Reformasi Kebijakan Negara Dalam Mengatasi Kemiskinan Di Indonesia*, Paper Pasca Sarjana Di Universitas Brawijaya Malang
- .....2011, *Rekrutmen Pejabat Di Lingkungan Birokrasi Pemerintahan Daerah Dalam Perspektif Bureaucratic Politic*, Dalam Disertasi Prograsm Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
- .....2015, *Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Membangun Kebhinnekaan Antar Etnis Di Kabupaten Pohuwato, Dalam Perspektif Multikulturalisme*, Laporan Penelitian Yang Dibiayai Oleh Penelitian Unggulan Perguruan Tinggi (*The Development and Upgrading of Seven Universities In Improving the Quality and Relevance of Higher Education in Indonesia*)
- Wantu, Sastro, 2014, *Administrasi Publik Dan Negara Gagal Dalam Mengatasi Kemiskinan*
- Wantu, Sastro and Usman Moonti, 2016, *Corn Agropolitan For Great Gorontalo, Indonesia*, dalam *Research Journal of Applied Sciences* 11 (9): 866-869, 2016, ISSN: 1815-932X, Medwell Journals
- Weber, Max, 1930, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, New

York: Sribner.

Weyland, Kurt, 2002. *Bounded Rasonality and Public Diffusion*

**Sumber lain:**

Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, Provinsi Gorontalo Dalam Angka, 2016.  
Exsekutive Summary: Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2016.

Laporan Akhir: Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2016.

Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2014, Bappeda provinsi Gorontalo.

Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo 2011-2015 Oleh Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo

Produk Domestik Regional Bruto Menurut lapangan Usaha Provinsi Gorontalo 2011-2015

*PROSIDING*

**MERETAS KEMISKINAN MELALUI KEBIJAKAN  
DAN KELEMBAGAAN EKONOMI SEBAGAI PILAR  
PEMBANGUNAN PERTANIAN**

**Sutrisno Mohamad, M.Pd**

**Dr. Sastro M Wantu**

## **PROSIDING**

### **MERETAS KEMISKINAN MELALUI KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN EKONOMI SEBAGAI PILAR PEMBANGUNAN PERTANIAN**

Sutrisno Mohamad, M.Pd

Dr. Sastro M Wantu

#### **ABSTRAK**

Riset ini mengkaji kebijakan dalam mengurangi masalah kemiskinan akibat dari masalah sosial berupa ketidakadilan dan ketidakmerataan ekonomi yang ada dalam masyarakat. Untuk itu arah riset ini adalah menjelaskan tentang upaya pemerintah daerah dalam mengefektifkan maupun membuka lapangan kerja pada sektor pertanian. Metode yang digunakan adalah metode kualitatif dengan tujuan menganalisis kemiskinan dan usaha yang ditempuh untuk mengatasinya melalui sektor pertanian di daerah pedesaan. Dengan riset tersebut diharapkan dapat menghasilkan kebijakan baru dari pemerintah daerah bahwa perlu memperkuat pembangunan pertanian sebagai sumber utama penyedia lapangan kerja. Sekaligus menghilangkan kesenjangan sosial dalam masyarakat terutama bagi kelompok masyarakat miskin di daerah pedesaan yang seharusnya mereka menikmati kesejahteraan. Karenanya pembangunan pertanian sebagai solusi untuk mengurangi substansi kemiskinan dengan menghilangkan deprivasi terhadap pemenuhan kebutuhan dasar dan pendidikan

**Kata Kunci: Meretas, Kemiskinan, Kebijakan, Pembangunan, Pertanian,**

## PENDAHULUAN

Dikalangan ilmuan ekonomi politik berkembang dua argumentasi pemikiran yaitu pemikiran pertama, muncul bahwa kebijakan sangat berperan penting, dimana pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah menentukan keberhasilan dan kegagalan negara dalam mensukseskan pembangunan dibidang kesejahteraan rakyat. Banyak karya para ilmuan yang member gagasan ekonomi pembangunan terutama di negara-negara dunia ketiga menyangkut masalah kemiskinan. Ragnar Nurkse (dalam Masoed, 1994) pada awal tahun 1950-an bahwa "*a country is poor because it is poor*". Argumen lain "*a country is poor because of poor policy*" karenanya pembangunan masyarakat miskin bias dipacu melalui perbaikan mutu pembuatan kebijakan.

Menurut studi Spicker (1995) Bergman dan Davis (2004) reformasi kebijakan dibidang penangan kemiskinan adalah kebijakan publik (*public policy*) yang penting di negara-negara modern dan demokratis. Sejarah menunjukkan bahwa semakin maju dan demokratis suatu negara, semakin tinggi perhatian Negara tersebut terhadap pentingnya kebijakan dalam mengurangi kemiskinan. Sebaliknya di negara-negara berkembang dan otoriter masalah kebijakan kemiskinan kurang mendapat perhatian dan bahkan diabaikan. Reformasi kebijakan tentang penanggulangan kemiskinan pada hakekatnya merupakan bagian dari pembangunan bidang kesejahteraan sosial (Dalam Wantu, 2014).

Mengacu pada strategi kebijakan terhadap pengurangan angka kemiskinan di negara berkembang termasuk Indonesia dan lebih khusus lagi di provinsi Gorontalo sangat terlihat bahwa sulit terjadi penurunan angka kemiskinan yang saat ini yakni tahun 2016 masih berkisar pada angka 17,72 persen yang dinilai masih cukup tinggi dengan jumlah penduduk 1.150.765 jiwa. Dengan melihat angka kemiskinan ini, maka ada beberapa kendala dalam penanganan untuk mengurangi masalah kemiskinan yang diperankan oleh aktor pengambil kebijakan pemerintah daerah provinsi Gorontalo, yang dinilai kurang berkembang dalam pelaksanaannya yakni melihat kemiskinan hanya semata-mata adalah sebuah fenomena sosial dalam dimensi ekonomi semata-mata.

Karena itu pemerintah daerah melalui RPMJ berusaha mengeluarkan beberapa kebijakan dan program untuk memperbaiki masalah sosial yang menjadi perhatian pemerintah yaitu bidang yaitu sektor ekonomi kerakyatan, pendidikan dan kesehatan dan infrastruktur. Keempat program tersebut pada intinya di arahkan bagaimana kepentingan masyarakat bisa menikmati adanya pelayanan dan sekaligus mengurangi ketimpangan sebagai pemicu kemiskinan. Karenanya

salah satu kebijakan untuk memperbaiki kehidupan sosial masyarakat miskin tersebut antara lain implementasi kebijakan melalui upaya pembangunan pertanian yakni mendorong kelompok masyarakat pedesaan untuk mengeksplorasi lahan pertanian yang belum digunakan dengan baik.

Kebijakan ini diperuntukan salah satu sisi untuk perencanaan pembangunan pertanian digerakkan secara efisien dan efektif untuk mengejar ketahanan pangan dan harga diri terutama bagi sumber daya petani yang selalu menyediakan sumber pangan bagi manusia, antara lain melalui agropolitan jagung dapat memberi dampak pada kemampuan untuk menyediakan pangan. Di lain sisi Persediaan pangan jagung tidak hanya melayani kebutuhan masyarakat Gorontalo, namun pula menjadi modal dasar bagi upaya membangun daerah supaya mengalami kemajuan baik dari segi pertumbuhan ekonomi, dan indikator untuk mengurangi angka kemiskinan. Arah kebijakan pembangunan daerah provinsi Gorontalo secara keseluruhan bertujuan untuk mencapai akselerasi pada pencapaian kemakmuran masyarakatnya, dan sekaligus bisa mengurangi angka kemiskinan dan sebagai solusi untuk meminimalisir angka bagi pengangguran.

Akan tetapi untuk mengejar hal itu berbagai tentu kendala masih tetap menghadap terhadap pencapaian tujuan tersebut yaitu: (1). Minimnya pemerintah daerah menyediakan sumber dana bagi modal pembangunan daerah; (2). Struktur sosial, ekonomi masyarakat terutama di daerah-daerah pedesaan maupun pedalaman masih bergelut dengan kemiskinan, dan hal dapat dilihat pada jumlah angka kemiskinan provinsi Gorontalo sangat tinggi yakni tahun 2015 pada Maret berkisar 18,32 dan bulan September berjumlah 18,16 % dan 2016 berkisar 17,72%.

### **Metode Dan Data**

Riset ini dilaksanakan dengan menggunakan metode kualitatif, dimana pendekatannya ingin memahami suatu fenomena kebijakan dan kelembagaan ekonomi sebagai pilar pembangunan pertanian yang akan meretas kemiskinan. Karena itu riset ini di arahkan untuk memahami berbagai fenomena sosial yang berhubungan dengan kemiskinan dan upaya penanganannya yang antara lain melalui sektor pertanian yang dianggap sebagai fenomena sosial yang harus diatasi oleh pemerintah daerah.

### **Data**

Datayang diperoleh dari berbagai sumber dikumpulkn secara *integrative* dengan melihat data-data yang relevan dan sempurna dari berbagai sumber yaitu: Pertama, pencarian data sebagai sumber data utama adalah pemerintah provinsi

Gorontalo yang menangani masalah kemiskinan. Sumber data yakni para informan yang dipilih secara *purposive* pada subyek penelitian yang dianggap menguasai permasalahan yang diteliti adalah pejabat daerah, akademisi, masyarakat miskin sebagai informan. Kedua, Berbagai literatur dan data sekunder, atau perhal dokumen yang dapat memberi petunjuk untuk mendalami masalah tentang gambaran kemiskinan secara keseluruhan. Karena itu dalam menganalisa data digunakan model interaktif (Miles dan Huberman, 1992) yang terdiri dari tiga komponen analisis, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

## **HASIL PENELITIAN**

### **Angkatan Kerja dan Pengangguran sebagai Pemicu Kemiskinan**

Jumlah penduduk yang berpendidikan sebagai sumber daya manusia yang hakiki, sesungguhnya dinilai cukup berpotensi sebagai pemberi kontribusi terhadap perkembangan daerah dan sekaligus merupakan modal dalam menggerakkan pembangunan daerah dalam meraih pertumbuhan ekonomi. Hal ini menjadi target pelaksanaan desentralisasi di provinsi Gorontalo dimana kewajiban pemerintah daerah adalah memajukan perekonomian daerah yang nantinya memberikan nilai positif bagi pelayanan publik (*public service*) yang semuanya bermuara pada bagaimana memajukan tingkat kesejahteraan bagi masyarakat Gorontalo yang tergolong masih tertinggal dengan daerah lain di Indonesia, terutama bagaimana mengurangi masalah kemiskinan.

Pada hal hakekat dalam membangun otonomi daerah maupun desentralisasi menurut Arsyad (1999) bahwa dalam pelaksanaan tentang upaya pembangunan ekonomi daerah mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan jumlah dan jenis peluang kerja untuk masyarakat daerah. Dalam upaya untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah daerah dan masyarakatnya harus secara bersama-sama mengambil inisiatif pembangunan daerah. Pemerintah bersama sector swasta bersama menciptakan lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (dalam Krisna Atmaja Karang, 2003).

Oleh karena itu dalam pelaksanaan pembangunan daerah sangat membutuhkan angka modal para pekerja yang siap pakai yang berasal dari berbagai lulusan pendidikan tersebut dapat dikatakan sebagai modal sosial dalam mengembangkan pertumbuhan pembangunan yang ada di daerah tersebut. Untuk itu bila dilihat berdasarkan angkatan kerja sebagai modal dasar pembangunan yang nantinya dilatih menjadi sumber daya pembangunan, maka muncul dengan jelas berapa besar kekuatan para angkatan kerja yang terlihat berdasarkan data di bawah ini:

**Tabel 1. Jumlah Pencari kerja Terdaftar Menurut Tingkat Pendidikan di Provinsi Gorontalo pada tahun 2014**

No.	Tingkat Pendidikan Yang Ditamatkan	Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
1	SD ke bawah	62	29	91
2	SLTP	190	116	306
3	SLTA	5.465	7.637	13.102
4	Diploma I dan II	582	1.238	1.820
5	Diploma III	679	4.111	4.790
6	Universitas	3.027	4.154	7.181
	Jumlah Total	10.005	17.285	27.290

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka Tahun 2015.

Berdasarkan gambaran data penduduk dan angkatan kerja sesungguhnya sebagai sesuatu yang dapat memberikan petunjuk yang dapat dijadikan sebagai modal terhadap pertumbuhan ekonomi seperti dijelaskan di atas. Akan tetapi bila tingkat pertumbuhan ekonomi sebagai dasar dari pembangunan daerah tidak tercapai dan tentu berdampak negatif terhadap kesejahteraan masyarakat dan dinilai sebagai kegagalan terhadap penerapan otonomi daerah. Kondisi ini dapat dikatakan sebagai salah satu parameter kegagalan. antara lain adalah terletak pada karakteristik penyerapan tenaga kerja yang berdampak pada peningkatan kuantitas pengangguran di daerah ini. Ketidakberhasilan ini tentu sangat kontra produktif dengan apa yang dikatakan oleh Todaro (2000) yang menyatakan bahwa pembangunan merupakan suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat dan institusi-institusi nasional di samping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapatan serta pengentasan kemiskinan atau perubahan total suatu masyarakat/penyesuaian sistem sosial secara keseluruhan menuju kondisi kehidupan yang lebih baik. Lebih lanjut dikatakan bahwa sumber pertumbuhan ekonomi dapat terdiri dari kenaikan kualitas dan jumlah tenaga kerja, penambahan modal melalui tabungan dan investasi serta adanya penyempurnaan teknologi.

Berdasarkan gambaran teoritis di atas, maka secara empiris dapat dikatakan bahwa sesungguhnya suberdaya tenaga kerja berdasarkan pada parameter indikator ketenagakerjaan dapat dinarasikan berdasarkan data yang dikutip Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo yang memunculkan tentang

Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2011-2015. Untuk lebih jelas data tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 2. Penduduk Bekerja menurut Lapangan Pekerjaan, Agustus 2011 & Agustus 2015

Lapangan Usaha	Agustus 2011				Agustus 2015			
	Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)		Pekerja Tidak Penuh (<35 jam)		Pekerja Penuh (35+)	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
1 Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Perburuan &	76.392	44,85	88.741	31,64	74.909	48,65	96.195	28,32
2 Pertambangan dan	2.362	1,39	12.533	4,47	2.681	1,74	11.649	3,43
3 Industri	14.278	8,38	29.021	10,35	12.724	8,26	22.960	6,76
4 Listrik, Gas dan Air Minum	-	0,00	182	0,06	384	0,25	574	0,17
5 Konstruksi	5.837	3,43	22.852	8,15	6.887	4,47	22.599	6,65
6 Perdagangan, Rumah Makan dan Jasa Akomodasi	23.047	13,53	43.515	15,52	22.661	14,72	74.839	22,03
7 Transportasi, Pergudangan dan	6.161	3,62	28.261	10,08	4.957	3,22	29.362	8,64
8 Lmbg Keuangan, Real Estate, Ush Persewaan &	1.323	0,78	5.069	1,81	1.484	0,96	5.963	1,76
9 Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	40.929	24,03	50.264	17,92	27.282	17,72	75.577	22,25
Total	170.329	100,00	280.438	100,00	153.969	100,00	339.718	100,00

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo: Potret Capaian Beberapa Indikator Makro Pembangunan Provinsi Gorontalo Tahun 2011-2015.

Dengan melihat data dan argumentasi di atas yang berkaitan dengan masalah angkatan kerja dan pengangguran yang dapat memberikan kontribusi besar terhadap masalah tingkat kemiskinan daerah, maka pemerintah daerah berusaha keras untuk mendorong upaya penyelesaian masalah tersebut. Dimensi penanganannya antara lain melalui sasaran prioritas pembangunan tahun 2017 di arahkan pada tema yakni terus menerus mendorong peningkatan sumberdaya manusia dan memacu pembangunan infrastruktur daerah, untuk peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan. Tentu dengan tema ini salah satu parameter secara intitusional yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi Gorontalo adalah melaksanakan kebijakan yang diletakkan pada unsur strategis yang ditujukan pada bagaimana meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkeadilan dengan sasaran prioritas antara lain (1). Peningkatan kerjasama investasi, (2). Peningkatan realisasi investasi baik PMDN, PMA dan

Swasta Murni, (3). Meningkatkan pembiayaan pembangunan daerah, (4). Mengembangkan Pariwisata Daerah, (5). Mengembangkan IKM, UMKM dan Koperasi, (6). Menurunkan angka pengangguran terbuka, (7). Peningkatan Keterampilan dan Produktivitas Tenaga Kerja.

Dari tujuh sasaran prioritas, maka penangan masalah kemiskinan disamping lima sasaran memberikan kontribusi bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah yang berkeadilan juga adalah dua prioritas yakni usaha menurunkan angka pengangguran terbuka, juga upaya lain dalam peningkatan keterampilan dan produktivitas bagi tenaga kerja supaya mereka mampu meningkatkan kesejahteraannya. Salah satu jalan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di daerah, maka sangat perlu pengembangan infrastruktur untuk percepatan pembangunan daerah, salah satunya memperkuat ekonomi desa. Mengapa hal ini sangat dibutuhkan, karena sebagian besar kemiskinan ada di daerah pedesaan. Dengan melihat berbagai sasaran yang harus dilakukan oleh pemerintah provinsi Gorontalo dalam melakukan penanggulangan masalah sosial, maka salah satu caranya adalah bagaimana pemerintah daerah melakukan *political will* dalam mengimplementasikan kebijakan pembangunan yang berorientasi pada penyelesaian masalah kemiskinan antara lain pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat miskin dan mendorong peningkatan ekonomi masyarakat miskin melalui pola bantuan sosial maupun ekonomi (lihat Sidiki, 2016) .

**Tabel 3. Garis Kemiskinan, Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin (P0), Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) di Provinsi Gorontalo, 2009-2015**

Tahun	Garis Kemiskinan	Penduduk Miskin	P0	P1	P2
		Jumlah			
2008	147 154	221,60	24,88	4,59	1,27
2009	162 189	224,60	25,01	4,59	1,27
2010	171 371	209,90	23,19	4,14	1,00
2011	187 215	198,42	18,75	3,72	1,00
2012	203 907	186,44	17,33	2,92	0,71
2013	221 457	191,44	17,51	3,18	0,90
2014	243 547	194,17	17,44	3,29	0,90
2015	263 652	206,84	18,32	3,97	1,24

Sumber: Badan Pusat statistik Provinsi Gorontalo 1916

## **Membangkitkan Kembali Arah Kebijakan Pemerintah Melalui Sektor Pertanian Demi Mengurangi Angka Kemiskinan**

Pengabaian potensi agraris melalui pembangunan pertanian tentu mengakibatkan konsekuensi bagi kepentingan masyarakat termasuk petani di daerah pedesaan, apalagi pembangunan pertanian tidak lagi menjadi prioritas yang utama dan tergantikan dengan prioritas lain di luar sektor pertanian jagung. Pada hal pemerintah telah berusaha sekuat tenaga untuk mendorong sektor ini dengan kebijakan yang bersifat *sustainable* (berkelanjutan), sehingga ketersediaan pangan yang berasal dari komoditas jagung selalu dihadirkan oleh masyarakat petani. Bilamana ketidakseriusan pemerintah daerah yang tidak melalui dukungan *political will* yang berorientasi pada politik pertanian dan hanya dilakukan dengan *tentative* (coba-coba) dan tidak serius, maka ini akan menjadi *doomsday* (hari kiamat) bagi kepentingan masyarakat dan industri yang sangat tergantung pada sumberdaya alam yang bersumber dari dimensi pertanian agropolitan jagung. Untuk lebih jelas melihat potensi yang sangat merugikan bagi pembangunan pertanian dengan berorientasi keinginan merubah kebijakan yang pada awalnya diperuntukan bagi kepentingan eksploitasi dari sumberdaya pertanian yang beralih pada kebijakan lain, maka secara otomatis hal itu memutus rantai kebutuhan dasar manusia dan modal dasar pembangunan.

Berdasarkan argumen ini bisa dipastikan pengabaian atau pengalihan kebijakan terhadap sumberdaya pertanian dari salah satu keragaman ketahanan pangan yakni agropolitan jagung di Gorontalo tidak hanya akan memberikan dampak yang sangat besar bagi kebutuhan dasar dan pembangunan daerah, namun pula sumberdaya petani. Pembiaran atau ketidakseriusan terhadap pembangunan agropolitan jagung sebagai salah satu fase daerah ini memasuki perjudian besar dalam hal kebijakan dan bisa dipastikan membawa kerugian besar bagi masyarakat termasuk para petani. Karena secara empiris mereka yang terabaikan dalam pertarungan dari arena kepentingan ini sangat membahayakan keberlangsungan terhadap kehidupan petani dimana salah satu indikator yang muncul adalah menurunnya kesejahteraan mereka yang diikuti oleh naiknya angka kemiskinan yang sebagian besar ada dikatong-kantong pertanian yang ada di desa. Bahkan lambat laun dapat dipastikan para petani akan menjadi generasi yang hilang pada sektor pertanian yang tentu menambah daftar pengangguran dan kemiskinan di desa. Apalagi saat ini mereka dengan ketidakmampuan masalah manajemen maupun pengetahuan dan teknologi secara paksa harus menyeret kondisi mereka menjadi petani tradisonil (*peasant*) yang secara terus menerus

sebagai petani yang penghasilannya hanya sedikit bahkan tidak cukup membiayai keluarga dengan kehidupan yang layak, karenanya status yang diemban mereka bukan petani modern (*Farmer*).

Salah satu cara untuk keluar dari jaring-jaring kapitalis yang menyesatkan adalah merubah kebijakan pembangunan yang berorientasi kearifan lokal maupun komunitas daerah dengan mengedepankan pembangunan daerah maupun pertanian yang bernilai populis (kerayatan). Hal ini sesuai dengan konsep kebijakan pembangunan daerah provinsi Gorontalo yang memprioritaskan ekonomi kerakyatan yang dapat dipastikan roh dan jantung perekonomiannya ada di desa dengan mayoritas sumberdaya pertaniannya termasuk komoditas tanaman jagung. Solusi yang terbaik adalah pertama, merubah kebijakan pembangunan daerah yang berorientasi pada pembangunan yang sesuai dengan nilai Pancasila bukan dengan model pembangunan kapitalis malu-malu (*pseudo capitalism*) di tingkat lokal yakni dikatakan kapitalis bukan tetapi dalam prakteknya sesungguhnya menerapkan nilai-nilai kapitalis. Kedua melakukan reformasi kelembagaan yang berorientasi pembangunan pertanian sebagai sikap dan semangat masyarakat daerah yang lebih peka pada dimensi moral sebagai panglima yaitu kewenangan dalam pengambilan kebijakan pembangunan daerah termasuk pembangunan pertanian harus dikembalikan kepada kepentingan rakyat dalam hal ini tidak terkecuali komunitas petani lokal. Dan sebaliknya pemerintah daerah dalam hal ini birokrasi sebagai organ mengatur alur kepentingan politik pemerintah daerah yang pro rakyat memiliki tanggungjawab dalam pembangunan pertanian sebagai sandaran bagi hajat hidup orang banyak. Pembangunan pertanian yang berbasis pada kepentingan komunitas dan pro petani sebagai salah satu solusi pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan yang berdimensi pada pencapaian terhadap penurunan angka pengangguran maupun kemiskinan. Salah satu prasyarat untuk membangkitkan animo masyarakat petani untuk turun pada lahan pertanian adalah melakukan reformasi terhadap kelembagaan termasuk komunitas petani yang ada di desa.

Berbagai aturan normatif telah dibuat baik berdasarkan payung hukum nasional maupun lokal sebagaimana secara lengkap digambarkan pada uraian sebelumnya tidak lain untuk melakukan perlindungan terhadap pembangunan pertanian maupun masyarakat petani Gorontalo agar supaya eksis, dapat bersaing secara global dan terbebas dari kemiskinan. Upaya untuk menyusun semua kebijakan ini baik bersifat struktur kelembagaan maupun penataan secara politis yang berkaitan dengan kehidupan yang secara kondusif bagi aktor yang terlibat di dalamnya untuk mengurus masalah pertanian yang berbasis agropolitan jagung.

Para aktor yang paling menentukan dan berkepentingan mengoperasikan kebijakan tersebut harus berpatron pada arah kebijakan pembangunan provinsi Gorontalo yang berafiliasi pada ekonomi kerakyatan. Ekonomi kerakyatan itu sendiri sangat identik dengan demokrasi ekonomi dimana kedudukan maupun kedaulatan rakyat terletak pada bidang kehidupan ekonomi. Secara rasional bagaimana konsep demokrasi ekonomi, maka akan dikutip argumentasi Kartasamita (1996) yang menguraikan tentang pengertian demokrasi ekonomi merupakan kegiatan ekonomi yang dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Atau menurut rumusan UUD 1945 bahwa produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Warna kerakyatan dalam kehidupan ekonomi tersebut adalah sama dengan cita-cita keadilan dalam kehidupan ekonomi.

### **Melepaskan Kemiskinan Melalui Kelembagaan Ekonomi Sebagai Pilar Pembangunan Pertanian**

Penjelasan tentang hubungan antara arah kebijakan pembangunan yang diwujudkan melalui implementasi nilai-nilai demokrasi ekonomi dalam ruang lingkup pembangunan pertanian di daerah Gorontalo adalah merupakan argumen yang semakin memperjelas pemberdayaan agropolitan jagung. Hal itu perlu dibutuhkan sebuah institusi atau kelembagaan secara ekonomi maupun politik yang diwujudkan dengan pendekatan populis yang mengedepankan komunitas petani sebagai sumberdaya pembangunan. Keberhasilan sebuah institusi atau kelembagaan hanya diukur bilamana sistem kelembagaan tersebut bersifat dinamis dan menyesuaikan dengan kondisi kehidupan masyarakat petani yang masih bergelut dengan berbagai keterbatasan dan kemampuannya yang sebagian besar masih tergolong sebagai petani tradisional.

Pada hal secara ekonomi dan politik kondisi petani di Era Globalisasi harus bertarung dan berkompetisi untuk mendapatkan tempat dalam kehidupan ekonomi dan pencarian kehidupan yang lebih maju dan sejahtera, bebas dari kemiskinan. Dukungan pemerintah daerah yang kuat baik politik maupun secara ekonomi yang di arahkan melalui kebijakan sebagai solusi yang terbaik menuju masyarakat daerah yang dicita-citakan tersebut antara lain daerah ini mampu menyelesaikan masalah kemiskinan yang semakin mengurita di daerah ini. Persoalan kemiskinan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya adalah lokus persoalannya berada pada wilayah pedesaan yang sebagian besar mereka hidup di ladang pertanian termasuk tanaman jagung. Sebagai solusi dasar yang dianggap sebagai resep untuk menyelesaikan masalah yang mendasar ini adalah salah

satunya kelembagaan harus hadir di tengah-tengah masyarakat petani, jikalau tidak keberadaan hanya konsumsi politik pada saat pesta demokrasi seperti pilkada dan sebagainya. Salah contoh yang menarik adalah terjadinya penurunan hasrat politik maupun ekonomi yang pada awalnya menjadikan pembangunan pertanian yang di arahkan pada agropolitan jagung, saat ini terjadi *policy decline* (kemunduran kebijakan), karena tidak lagi menjadikan kebijakan sebagai primadona dalam pembangunan pertanian.

Salah satu cara untuk mengurangi angka kemiskinan di kalangan para petani adalah peran redistribusi komoditas hasil pertanian yakni jagug berdasarkan pada rasa keadilan dan kewajaran secara ekonomis. Secara otomatis ekonomi kerakyatan dalam iklim demokrasi ekonomi harus melalui keseimbangan antara para pengusaha, pedagang, pengumpul sebagai satu pihak dengan pihak lain yakni para petani secara seimbang dan adil. Iklim seperti dirasakan oleh mereka sebagai keberpihakan kepada kekuatan petani yang kecil dan lemah yang sebagaian besar digolongkan petani tradisional dan secara kuantitas mereka adalah dalam jumlah besar. Agar supaya mereka merasa diperlakukan secara psikologis, ekonomis dan politik sebagai kekuatan sumberdaya ekonomi yang ada di desa yang harus diperhitungkan dan diberdayakan. Untuk itu birokrasi daerah sebagai organisasi publik yang didukung oleh keputusan politik para aktor pejabat politik daerah perlu memperkuat sumberdaya petani. Dukungan itu baik secara hukum sebagaimana dijelaskan di atas, politik, maupun ekonomis melalui kebijakan anggaran untuk memberdayakan mereka sebagai petani, sehingga teratasi kesenjangan sosial misalnya pengangguran dan kemiskinan.

Sementara itu hal uang urgen untuk memperkuat dan memberdayakan para petani jagug Gorontalo adalah melalui kepedulian pemerintah daerah terhadap pelayanan-pelayanan publik lain yang selain dua indikator di atas yakni pemenuhan kebutuhan dasar rakyat. Indikator ini seperti dikatakan lebih cenderung menekankan pada implementasi kebijakan pada pembangunan pertanian yang mengarah pada redistribusi jagug yang terjadi pada tingkat mekanisme pasar yang bisa memberikan dampak bagi para petani. Tentu dapat dikatakan bahwa indikator redistribusi yang diperkuat dengan aturan normatif secara kelembagaan dari perspektif ekonomis tersebut harus juga dipayungi oleh perspektif lainnya berupa hak-hak yang mendukung di luar pangan lainnya misalnya perlindungan hak asasi manusia yang diberikan oleh birokrasi pemerintah daerah sebagai organisasi publik. Organ ini memprioritaskan keberpihakan dalam bentuk pemberdayaan terhadap hak-hak petani yang merupakan kelompok masyarakat yang sebagian besar masih tergolong sebagai

kelompok yang harus mendapat perhatian pemerintah dalam hal pembebasan dari kemiskinan.

### **Kesimpulan**

Salah satu parameter untuk mencapai pembangunan ekonomi yang ditujukan untuk mengurangi angka kemiskinan harus melalui pertumbuhan ekonomi yang diiringi oleh perubahan pada struktur ekonomi masyarakat yang seiring dengan peningkatan produksi tenaga kerja. Salah satu jalan untuk meningkatkan kapasitas produksi tersebut dapat dilakukan melalui terciptanya kesempatan kerja dan penggunaan tenaga kerja pada sektor pertanian.

Kelembagaan ekonomi pada sektor pertanian harus mengedepankan pada upaya memperkuat eksistensi dalam hal hak-hak petani yang merupakan kelompok masyarakat yang masih rentan terhadap masalah sosial ekonomi dan sebagian besar masih tergolong sebagai kelompok yang miskin. Karenanya salah satu cara menyelamatkan para petani antara lain mengatur mekanismenya mulai dari produksi hingga petani sebagai penghasil diperlakukan dalam sistem iklim politik pertanian yang sehat, jujur. Hal ini disertai dengan tidak ada kepentingan yang merugikan petani lain dan mengandung unsur bahwa produksi dari komoditas hingga sumberdaya petani harus diperlakukan secara adil.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Arsyad, Lincoln, 1999, *PengantarPerencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta
- Bergman, Peter dan Glyn Davis, 2004, *The Australian Policy Handbook*, Crows Nest: Allen and Unwin.
- Sidiki, Budiyo, 2016, Arah kebijakan Pembangunan Provinsi Gorontalo, Forum Konsultasi Publik, Rencana Kerja Pemerintah daerah (RKPD) Provinsi Gorontalo
- Kartasasmita, Ginanjar, 1996, *Pembangunan Untuk Rakyat: Memadukan Pertumbuhan Dan pemerataan*, Jakarta, CIDES
- Masoed, Mohtar, 1994, *Politik Birokrasi Dan Pembangunan*, Yogyakarta, PustakaPelajar
- Miles dan Huberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif*, Jakarta, UI Press
- Osborne, David dan Ted Gaebler, 1993, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public sector*, reading Addison Wesley, Mass.

Putu Krisna, I Gede Atmaja Karang, 2003, *Karakteristik Penyerapan Tenaga Kerja Sub Sektor Hotel Dan Restoran Di Kota Denpasar*, Tesis Tidak Dipublikasikan, Magister Ekonomi Pembangunan UGM

Spiker, Paul, 1995, *Social Policy; Themes and Approaches*, Prentice Hall

Todaro, M.P, 2000, *Economic Development (7th, ed)* New York Addition Wesley Longman, Inc

Wantu, Sastro, 2014, *Administrasi Publik Dan Negara gagal Dalam mengatasi Kemiskinan Di Indonesia*, Pidato Dies Natalis Dan Ilmiah Dalam Memperingati Dies Natalis Dan Wisuda Universitas Negeri Gorontalo

Sumber lain:

Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo, Provinsi Gorontalo Dalam Angka, 2016

# **MODEL DAN STRATEGI KEBIJAKAN**

**Dr. Sastro M Wantu**  
**Sutrisno Muhamad, M.Pd**

## **MODEL KEBIJAKAN DALAM MENGURANGI MASALAH KEMISKINAN**

Sebelum membahas tentang model kebijakan yang tepat untuk menangani masalah kemiskinan, maka alangkah baiknya melihat kembali tataran teoritis yang bisa digunakan sebagai parameter empiris untuk menanggulangi masalah sosial tersebut antara lain dapat pandangan Moeljarto (1993) tentang strategi pembangunan yang relevan untuk menyerang penyebab kemiskinan yakni: pertama, mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dengan cara menyelenggarakan berbagai proyek sebagai sumber dana pembangunan dari pusat ke daerah; Kedua, mempermudah lapisan sosial miskin untuk memperoleh akses dalam berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, sanitasi dan sebagainya; Ketiga penyediaan fasilitas-fasilitas kredit untuk masyarakat lapis bawah; Keempat pembangunan infrastruktur ekonomi pedesaan, khususnya pembangunan pertanian; Kelima, pengembangan kelembagaan.

Selain model kebijakan di atas Cheetam dan Peters Jr (1993) mengeluarkan model kebijakan sebagai strategi yang pernah diterapkan pemerintah Orde Baru sebagai upaya menanggulangi kemiskinan dengan dua komponen utama: pertama, upaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan dengan pola yang tepat terutama melalui reformasi struktural. Dalam konstruksi ini kemiskinan secara struktural harus diwaspadai meskipun tercipta tingginya pertumbuhan ekonomi, namun apakah sumberdaya ekonomi dinikmati secara merata atau jangan sampai banyaknya anggota masyarakat termasuk di dalamnya kelompok miskin tidak punya kesempatan untuk memperoleh keuntungan dari pertumbuhan ekonomi tersebut. Misalnya makanan cukup tersedia, namun si miskin tidak memiliki sarana untuk memperoleh makanan itu, dan pula cukup banyak sumberdaya untuk mengembangkan usaha, namun struktur yang ada tidak memberi kesempatan pada si miskin untuk memperoleh sumberdaya itu; Kedua, investasi dalam pengembangan sumberdaya manusia dengan memberi kecakapan kepada si miskin agar bisa ikut serta dalam proses pertumbuhan ekonomi (dalam Masoed, 1994).

Mengacu pada parameter yang ditawarkan di atas, sesungguhnya bertumpu pada upaya penanggulangan kemiskinan di daerah dengan cara meratakan pembangunan daerah pada segala bidang yang langsung dinikmati oleh masyarakat miskin. Karena berbagai kebijakan maupun program harus dilaksanakan terpadu diberbagai desa maupun perkotaan yang terdapat kantong-kantong kemiskinan. Untuk itu kebijakan penanggulangan kemiskinan sedapat mungkin memperhatikan tiga arah kebijakan sebagai berikut: (1). Kebijakan tidak langsung yang diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan

kemiskinan; (2). Kebijakan langsung yang ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah; (3). Kebijaksanaan khusus yang dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggungjawab langsung terhadap kelancaran program dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk menanggulangi kemiskinan. Dengan parameter ini bagaimana strategi menanggulangi kemiskinan di tingkat lokal sehingga menjadi model yang tepat untuk mengatasi masalah ini?

### **Stabilitas Dan Terib Politik Lokal**

Pertama, stabilitas politik lokal sebagai kondisi yang diperlukan untuk mengimplementasikan kebijakan melalui program-program yang di arahkan bagi kepentingan si miskin. Pada tataran ini program yang diberikan harusnya bersifat kontinu agar supaya efektif dan dapat dilakukan evaluasi kebijakan apakah program ini tepat sasaran atau belum yang diberikan kepada masyarakat miskin. Dalam kondisi seperti ini diciptakan stabilitas politik lokal dan *political will* yang benar-benar memihak pada kepentingan si miskin dan bukan program atau kebijakan yang dikeluarkan hanya untuk meraih kepentingan sesaat yang bernuansa *vested intersts*. Artinya setiap berganti pimpinan daerah, berubah pula kebijakan atau program yang diberikan untuk kepentingan masyarakat, bahkan kadangkala pemberian paket kebijakan terhadap fakir miskin sangat bernuansa politik misalnya untuk meraih jabatan yang kedua atau untuk mendulang suara politik pada pesta demokrasi seperti pemilihan kepala daerah, atau anggota legislatif. Sehingga banyak ditemui menjelang pesta demokrasi berbagai paket bantuan bagi kepentingan si miskin mengalir terus bahkan acapkali para elit yang punya hasrat dalam perhelatan tersebut untuk meraih jabatan maupun kekuasaan datang langsung sendiri pada masyarakat miskin dengan memberi bantuan baik uang maupun semabakau dan sebagainya. Namun setelah terpilih ingatan mereka pada kebutuhan simiskin hanyut setelah plaksanakan pesta demokrasi, bahkan sering terjadi ketika sebelum terpilih sangat menjajankan berbagai bantuan pada simiskin, akan tetapi setelah terpilih tidak pernah mengimplementasikan janji-janji tersebut, walaupun ada sangat bermuatan politis misalnya untuk meraih dukungan di masa jabatan atau sedang berkuasa.

### **Arah Kebijakan Penangan Kemiskinan Berdasarkan Sistem Hukum**

Arah kebijakan pembangunan dalam pengentasan kemiskinan berdasarkan sistem hukum, hal ini tidak lain didasari bahwa fungsi hukum antara lain guna mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan (Kusumaatmaja, 1972). Kaidah hukum diartikan sebagai peraturan yang menentukan bagaimana manusia seyogyanya bersikap dan berperilaku dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindung (Maas, 20014). Untuk itu hukum harus berdiri di depan, menunjukkan arah bagi terselenggaranya pembangunan secara tertib dan teratur. Hukum tidak dapat diabaikan fungsi dan peranan starategisnya dalam proses

pembangunan dan berfungsi menunjukkan arah dalam proses penyelenggaraan pembangunan, bukan hanya untuk menjamin ketertiban dan keterturan tetapi juga kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat luas pada masa kini dan masa mendatang (dalam LPIKP, 2014). Dalam konteks ini sistem hukum sebagai pemandu untuk merumuskan, mengimplementasikan dan mengevaluasi kebijakan yang dicantumkan dalam visi misi, isu strategis dan prioritas pembangunan yang ditujukan bagi masyarakat termasuk kepada masyarakat miskin. Untuk menjamin terimplementasinya program penanggulangan kemiskinan diperlukan konsistensi dan jaminan serta kepastian hukum dalam mencapai tujuan pemerintah daerah yang antara lain pemberdayaan masyarakat miskin sehingga mereka bisa keluar dari garis kemiskinan.

Sebagai titik dasar dalam penanganan masalah kemiskinan sebenarnya menjadi amanah konstitusi seperti dijelaskan sebelumnya yakni dalam Undang-Undang dasar 1945 pasal 34 ayat 1 yang dinyatakan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Dan selanjutnya terbit Undang-Undang No. 13 Tahun 2011 mengenai penanganan fakir miskin dimana negara mempunyai kewajiban memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan fakir miskin dan keluarganya. Kedua aturan normatif yang menjadi dasar bagi penanganan kemiskinan tersebut bahwa negara punya tanggungjawab untuk menjamin keadilan, kepastian hukum maupun perlindungan bagi pemenuhan hak asasi warga negara untuk hidup layak dan menikmati kesejahteraannya. Akan tetapi tanggungjawab negara (pemerintah) dalam mengurangi masalah kemiskinan lewat implementasi desentralisasi harus pula menjadi tanggungjawab pemerintah daerah untuk mengimplementasikan amanat konstitusi dan sekaligus menghasilkan produk hukum dalam lokus kepentingan daerah yaitu Peraturan Daerah (PERDA). Wewenang pembuatan PERDA yang menangani masalah kemiskinan harus bersumber dari hukum yang lebih tinggi sebagaimana dikatakan di atas. Karenanya menurut Mertokusumo (1996) sistem hukum harus konsisten dan berpijak pada *lex superior derogat legi inferiori* (ketentuan hukum diatas mengalahkan hukum yang lebih rendah). Aturan hukum sebagai syarat utama perlunya bagi penanganan kemiskinan di daerah yang disadari sebagai sesuatu yang padu dan konsisten dilaksanakan tersebut tidak boleh mengandung multitafsir bahkan tidak dipakai. Pengabaian terhadap berbagai peraturan dengan meminjam istilah hukum disebut ” *argumentum a contrario*” (penafsiran terhadap undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara peristiwa konkrit yang dihadapi dan peristiwa yang diatur dalam undang-undang). Atau pula peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah kemiskinan tidak sinkronisasi antara Undang-Undang. Sehingga pemerintah daerah dengan kewenangan dan otoritas menerjemahkan ketentuan tersebut berdasarkan cara pandang kepentingan daerah dengan cara menafsirkan

kembali ketentuan peraturan (*argumentum per analogiam*) atau membuat peraturan yang semuanya bermuara pada *interest* dan fragmentasi politik semata-mata.

Untuk itu kebijakan penanganan kemiskinan di provinsi Gorontalo harus mendapat jaminan produk hukum berupa PERDA tentang penanggulangan kemiskinan yang memberikan kerangka bagi arah perlindungan terhadap kelompok masyarakat miskin. Ada beberapa poin utama yang diberikan kepada kepentingan si miskin antara lain: (1). Pengaturan indikator kemiskinan berdasarkan parameter provinsi Gorontalo, karena saat ini begitu banyak masyarakat mengklaim dirinya sebagai masyarakat miskin, meskipun secara faktual kondisi kehidupan tidak sesuai dimensi dan pengukuran kemiskinan; (2). Pemberdayaan perempuan miskin; (3). Perlindungan masyarakat miskin terhadap kerawanan sosial maupun hukum; (4). Perlindungan terhadap para petani di desa mulai dari pemilikan lahan, kesejahteraan maupun harga terhadap para tongkulak.

### **Mengembangkan Sektor Ekonomi, Sosial Demi Kepentingan masyarakat Miskin**

Indikator utama dalam kebijakan yang langsung di arahkan pada kelompok masyarakat miskin terletak pada objek atau sasaran langsung masyarakat yang memerlukan penanganan yakni masyarakat miskin yang harus memenuhi kebutuhan dasar melalui pengembangan kegiatan ekonominya. Apalagi program pemerintah melalui visinya "Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat yang Berkeadilan di Provinsi Gorontalo" Visi ini menjadi bingkai utama atau frame strategis seluruh stakeholder dalam akselerasi pembangunan di Gorontalo 5 tahun ke depan sebagai amanah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pernyataan visi di atas mengandung 2 (dua) unsur penting yaitu pertama, "**Mewujudkan Percepatan Pembangunan di berbagai bidang**". Aspek ini merupakan target kinerja aksi pemerintah daerah untuk melaksanakan pembangunan daerah dalam konteks pemerataan melalui optimalisasi segala sumber daya yang ada. Artinya, semua pihak harus lebih berinovasi, sekaligus membangun sinkronisasi antar daerah Kabupaten/Kota untuk mendorong akselerasi pembangunan daerah. Kedua, "**Peningkatan Ekonomi Masyarakat Yang Berkeadilan**". Merupakan suatu tindakan yang mengedepankan produktivitas dan nilai tambah bagi masyarakat, dengan menyediakan tuntutan kebutuhan dasar, membangkitkan etos kerja wirausaha, meningkatkan kinerja sector unggulan daerah, meningkatkan laju investasi, mengurangi pengangguran, serta peningkatan infrastruktur ekonomi. Semua ini diharapkan akan bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat Provinsi Gorontalo. Perwujudan visi RPJMD adalah :

1. Peningkatan Angka IPM (HDI)
2. Peningkatan Pertumbuhan Ekonomi

3. Pemerataan Pendapatan (Indeks Gini)
4. Penurunan Angka Kemiskinan
5. Peningkatan Kualitas Pelayanan SKPD dan Peningkatan Kualitas Tata Kelol Pemerintahan (lihat Peraturan Gubernur No. 24 Tahun 2013 Tentang RKPD, 2014)

Selanjutnya pengembangan sektor ekonomi selain memperhatikan ketersediaan sumberdaya alam, juga diperhatikan tata kelola yang bersifat selektif, efektivitas, efisiensi dan kecepatan tetap sasaran program yang dipertuntukan bagi masyarakat terutama masyarakat miskin. Kebijakan yang mengarahkan pada pembangunan ekonomi yang sarannya pada penyelesaian kemiskinan di daerah sedapat mungkin memperhatikan beberapa indikator antara lain:

(A). Bidang Ekonomi berupa:

(1). Akses terhadap lapangan kerja yakni tingkat kesempatan kerja merupakan rasio antara jumlah penduduk yang bekerja terhadap jumlah angkatan kerja. Nilai rasio kesempatan kerja tersebut bukan dalam pengertian adanya lowongan angkatan kerja, akan tetapi indikator untuk merefleksikan tingkat penyerapan terhadap angkatan kerja (Kuncoro, 2004). Berdasarkan data penduduk tahun 2014 angkatan kerja laki-laki 321 223 dan perempuan 178 833, maka pengangguran untuk laki-laki 12 484 dan perempuan 8 435. (Badan Pusat Statistik Provinsi Gorontalo dan Gorontalo Dalam Angka 2015). Bahkan salah satu pemicu tentang kemiskinan adalah pengangguran yang cukup tinggi dan bisa dikatakan sebagai sebagai barometer yang dapat menambah peningkatan kemiskinan. Dimana angka pengangguran pada tahun 2015 mencapai angka 4,65 persen dari Tingkat Pengangguran Terbuka (TKT) dengan angka penganggur berjumlah 24.101 orang, dan angka ini sesungguhnya cukup besar dibandingkan dengan jumlah penduduk Gorontalo sebesar 1.150.765 jiwa. Pada hal tanggungjawab pemerintah terhadap pembangunan terutama di daerah adalah menyelenggarakan pembangunan di tingkat lokal dengan melaksanakan secara merata bagi kepentingan semua rakyat secara adil yang tujuannya adalah membangkitkan produktivitas masyarakat. Sehingga peningkatan kualitas hidup dapat memberikan kesejahteraan maupun kemakmuran secara adil dan merata (Sastro Wantu, Usman Moonti, Asmun W, 2017).

(2). Akses terhadap produksi terdiri dari (a). kemudahan masyarakat dalam mengakses modal usaha, dan hal ini dapat dilihat dari ketersediaan lembaga-lembaga keuangan, seperti bank umum, BPR dan berbagai bentuk koperasi simpan pinjam pada tingkat kecamatan. Kemudahan dalam mengakses modal usaha ini dirumuskan berdasarkan persentase kecamatan tingkat kabupaten/kota yang tidak memiliki salah satu prasarana penyedia modal usaha. Semakin tinggi nilai persentase dari ketiadaan sarana permodalan tersebut, diasumsikan semakin rendah akses masyarakat terhadap sumber permodalan di wilayahnya. Persoalannya di provinsi Gorontalo institusi

keuangan untuk memproses bergulirnya usaha dan modal untuk melakukan ekspansi kegiatan perekonomian seperti bank dan koperasi simpan pinjam sebagai hal yang sangat dibutuhkan dalam memudahkan berproduksi belum merata bahkan setiap kecamatan lembaga ini seringkali tidak ada. (b). Kepemilikan aset, bahwa salah satu faktor penting dalam melakukan aktivitas produksi/ekonomi adalah kepemilikan aset yakni segala sesuatu yang dimanfaatkan sebagai pendukung kegiatan usaha yang biasanya bukan berupa uang melainkan bentuk lainnya seperti tanah, warung/toko, bengkel dan lain-lain. Laporan Susenas 2002 menunjukkan jenis-jenis aset yang dimiliki oleh rumah tangga miskin yang berada di daerah perkotaan dan pedesaan yakni kepemilikan aset berupa tanah di daerah pedesaan cenderung lebih tinggi dibanding di daerah perkotaan. Rata-rata persentase rumah tangga miskin yang memiliki aset berupa tanah di pedesaan adalah 11,9 persen dari seluruh rumah tangga yang tinggal di pedesaan. Sedangkan di perkotaan rata-ratanya sekitar 3,4 persen (dalam Kuncoro, 2004).

Namun persoalannya kepemilikan aset berupa tanah, warung/toko, bengkel dan sebagainya di provinsi Gorontalo pada umumnya tidak berkembang dengan baik terutama warung/toko dan bengkel di daerah pedesaan. Aset-aset tersebut lebih banyak dikelola secara tradisional dengan modal yang sangat minim, namun di perkotaan aset berupa toko/warung maupun bengkel berkembang pesat dan modal dalam ukuran menengah ke atas, meskipun ada pula warung-warung kecil yang modal usahanya sangat minim. Namun demikian aset tanah di pedesaan sebagian besar pemilikannya cukup tinggi, namun perlu dicatat bahwa kepemilikan tanah di daerah-daerah pedesaan yang dinilai produktif seperti di kabupaten Boalemo, dan kabupaten Pohuwato kepemilikannya kebanyakan bukan rakyat kecil/petani melainkan mereka adalah orang-orang yang memiliki modal dan kebanyakan dari luar pedesaan atau wilayah itu. Faktanya banyak petani jagung hanya sebatas penggarap atau buruh tani kalaupun mereka memiliki areal pertanian jagung sebagian besar rata-rata 0,5 Ha sampai dengan 1 Ha. Bagaimanapun mereka berusaha hasil panen dengan aset kepemilikan yang terbatas sudah dipastikan sulit untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari sehingga sebagian besar mereka tergolong sebagai kelompok masyarakat miskin.

B. Bidang Sosial berupa: (a). akses terhadap pendidikan, sesungguhnya di provinsi Gorontalo pemerintahannya telah membangun berbagai fasilitas pendidikan dan memberikan pendidikan gratis terutama kepada anak-anak masyarakat miskin. (b). Akses terhadap kesehatan yakni di provinsi Gorontalo telah menyediakan berbagai sarana dan prasarana kesehatan diberbagai pelosok di wilayah Gorontalo baik di kecamatan berupa Puskesmas maupun di pedesaan yang sering dinamakan Puskesmas Pembantu maupun Pos Kesehatan Desa, bahkan merekrut berbagai tenaga medis maupun para dokter untuk bertugas di pedesaan. Pelayanan kesehatan

yang diberikan oleh pemerintah daerah termasuk warga miskin seperti BPJS (KIS), Jamkesda.

### **Intervensi Strategis Terhadap Kelompok Masyarakat Miskin**

Dalam melakukan kebijakan strategis terhadap penanganan masalah kemiskinan, pemerintah provinsi Gorontalo sedapat mungkin melakukan *action plan* yang secara *sustainable* dan merata diberbagai wilayah terutama yang memiliki kantong-kantong kemiskinan terutama di daerah pedesaan. Untuk itu ada empat yang dibutuhkan secara simultan dan terencana untuk menangani masalah kemiskinan. Empat strategis dalam upaya kebijakan yang harus diambil oleh pemerintah daerah tersebut akan dikutip model strategis yang dikemukakan oleh Thamrin (1995) berikut ini:

Pertama, memperkuat sisi *supply* dengan aktifitas yang mampu mengangkat dan merangsang pusat-pusat pertumbuhan produksi rakyat kecil antara lain: (a). pembentukan keterampilan-keterampilan speksifik dan keterampilan manajemen dikalangan masyarakat lemah; (b). Mengembangkan berbagai kemampuan tentang teknologi tepat guna yang membantu masyarakat lapis bawah; (c). Memasukkan *input-input* baru yang sesuai dengan kebutuhan setempat termasuk mengembangkan kredit/*revolving fund* dan usaha bersama; (d). Mengembangkan kemampuan jasa-jasa penyuluhan dan informasi strategis termasuk penelitian-penelitian; (e). Pengembangan infrastruktur terutama jaringan komunikasi dan transfortasi, penyediaan sarana pokok untuk meningkatkan taraf dan mutu hidup rakyat kecil.

Kedua, meningkatkan kemampuan dan keterampilan bagi kelompok pendamping golongan marginal dan pemerintah benar-benar melindungi produk usah kecil termasuk menyediakan tenaga kerja yang terlatih. Selain itu bagi wilayah-wilayah yang dibuka industri sedapat mungkin merekrut tenagas kerja lokal dan membangkitkan dinamika ekonomi masyarakat lokal.

Ketiga, membangun kekuatan institusi milik masyarakat, pendekatan yang perlu dilakukan adalah memberikan pemahaman kontekstual, membangun kebersamaan, egalitarian dan bertumpu pada kekuatan sendiri. Perlu adanya kerjasama dengan organisasi kemasyarakatan terutama organisasi keagamaan untuk memperkuat institusi murni masyarakat terutama masyarakat pedesaan.

Keempat, membangun jaringan-jaringan kerja sama (*net working*) antar aktor yang mempunyai kepedulian perbaikan nasib kelompok marginal, baik secara regional, nasional untuk memperkuat posisi tawar dalam rangka *policy advocacy*. Dalam hal ini *advocacy* dapat dialamatkan pada (1). pemerintah untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang berpengaruh pada kehidupan rakyat kecil/masyarakat luas; (2). Kelas menengah masyarakat, untuk menggugah kesadarannya tentang posisi masyarakat yang tertindas; (3). Kalangan intelektual, agar lebih peka terhadap fenomena kemiskinan, keterbelakangan, kebodohan yang

banyak dialami oleh rakyat kecil.

### **Kerjasama Pemerintah Daerah Dan Masyarakat Mengatasi Kemiskinan**

Dalam pendekatan untuk mengatasi kemiskinan ada beberapa parameter yang diberikan oleh Esman Dan Uphoff (dalam Ancok 1995) sebagai berikut:

- (a). Investasi pelayanan masyarakat dalam bidang infrastruktur fisik dan infrastruktur sosial, seperti jalan, sumber air bersih, irigasi, sekolah, klinik kesehatan. Fasilitas ini dipelihara oleh pemerintah dan masyarakat secara bersama-sama, bahkan masyarakat didorong ikut memiliki sarana dan prasarana tersebut;
- (b). Kebijakan pemerintah yang menguntungkan masyarakat miskin, misalnya dalam hal harga produk pertanian yang memadai, insentif bagi petani miskin dan pengusaha-pengusaha *non-farm* yang miskin, serta kebijakan pembangunan yang menumbuhkan kesempatan kerja;
- (c). Teknologi, penyediaan teknologi bagi si miskin masih dalam kemampuan mereka untuk membayar kembali biaya teknologi (misalnya traktor sederhana dengan harga murah), alat pertukangan untuk pembuatan produk kerajinan dan sebagainya;
- (d). Kelembagaan yang efektif, yang mampu menumbuhkan sinergisme dalam kerja. Kelembagaan yang memiliki keterpaduan kerja ini meliputi: (1). Jaringan kerja instansi pemerintah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat guna meningkatkan produktivitas kerja dan kualitas hidup. Jaringan kerja ini meliputi bantuan peningkatan produktivitas seperti lembaga riset pertanian seperti fakultas Pertanian maupun Lembaga Penelitian Universitas negeri Gorontalo, lembaga pemberi kredit, lembaga pengembangan pemasaran, lembaga konsultasi usaha kecil, lembaga pengelola irigasi dan lain-lain. Di samping itu jaringan kerja instansi untuk peningkatan pendidikan, kesehatan. (2). Jaringan kerja pengusaha pemerintah (BUMN/BUMD), koperasi, pengusaha swasta dan lembaga swadaya masyarakat yang ikut membantu pengembangan kemampuan masyarakat dalam hal pemasaran produk pertanian/non pertanian dan pembinaan manajemen usaha. (3). Lembaga lokal kemasyarakatan, seperti paguyuban petani, kelompok pengajian dan sebagainya.

### **Pemberdayaan Industri Kecil Pedesaan**

Pengembangan kelompok industri yang berbasis masyarakat kecil misalnya kerajinan kerawang dalam bentuk pelatihan, pembentukan kelompok, bantuan modal usaha, promosi.

### **Pemanfaatan Dana Desa**

Pemberian pemerintah dalam bentuk dana desa harus dikelola dengan baik, karena dana ini sangat bermanfaat bagi masyarakat/masyarakat miskin terutama dalam hal membuka akses desa yang tertinggal misalnya para petani bisa dengan mudah menjual harga di pasar atau pada masyarakat.

### **Menghindari Kelangkaan Pangan**

Kelangkaan pangan pada musim kering/kemarau memperburuk bagi masyarakat miskin. Demikian pula kelangkaan pangan disebabkan oleh petani di pedesaan menjual hasil taninya dengan harga murah untuk memenuhi kebutuhan lain seperti anak sekolah dan sebagainya. Sehingga petani kehilangan kesempatan untuk menabung, bahkan berhutang pada tongkulak atau pedagang yang seringkali mempermainkan harga.