

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan masih menjadi salah satu permasalahan pembangunan yang dihadapi berbagai negara, termasuk Indonesia. Kemiskinan tidak hanya dipahami sebagai ketidakmampuan memenuhi kebutuhan ekonomi, tetapi juga mencerminkan keterbatasan akses masyarakat terhadap pendidikan, kesehatan, pekerjaan yang layak, perlindungan sosial, serta berbagai sumber daya yang dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas hidup (UNDP, 2021). Oleh karena itu, kemiskinan dipandang sebagai persoalan multidimensional yang memerlukan penanganan secara terencana dan berkelanjutan.

Sebagai bagian dari komitmen global, Indonesia turut mendukung agenda pembangunan berkelanjutan atau Sustainable Development Goals (SDGs) yang salah satu tujuannya adalah menghapus kemiskinan dalam segala bentuk (United Nations, 2015). Komitmen tersebut kemudian diintegrasikan ke dalam kebijakan pembangunan nasional dan daerah melalui berbagai program perlindungan sosial, pemberdayaan masyarakat, serta peningkatan kesejahteraan kelompok rentan. Dalam konteks tersebut, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam tata kelola penanggulangan kemiskinan melalui proses perencanaan, koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian program agar pelaksanaannya berjalan efektif sesuai kebutuhan masyarakat.

Salah satu daerah yang menjadi perhatian dalam pelaksanaan penanggulangan kemiskinan adalah Kota Batam. Sebagai kota industri, perdagangan, investasi, dan kawasan perdagangan bebas, Batam memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dibandingkan daerah lain di Provinsi Kepulauan Riau. Namun demikian, pertumbuhan ekonomi tersebut belum sepenuhnya mampu menghilangkan kemiskinan dan kerentanan sosial yang masih dialami oleh sebagian masyarakat. Hal tersebut menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum tentu diikuti oleh pemerataan kesejahteraan pemerintah daerah tetap perlu menerapkan tata kelola perencanaan kebijakan penanggulangan kemiskinan secara berkelanjutan.

Gambar 1. 1 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Kota Batam



Sumber: BPS Kota Batam, 2024

Berdasarkan Grafik 1.1 tersebut, jumlah penduduk miskin di Kota Batam mengalami peningkatan dari 67,06 ribu jiwa pada tahun 2020 menjadi 83,57 ribu jiwa pada tahun 2024. Namun pada tahun 2025 jumlah tersebut menurun menjadi 68,04

ribu jiwa. Kondisi serupa juga terlihat pada persentase penduduk miskin yang mengalami fluktuasi, yaitu 4,75 persen pada tahun 2020, meningkat hingga 5,19 persen pada tahun 2022, kemudian menurun menjadi 3,81 persen pada tahun 2025. Penurunan tersebut menunjukkan adanya perbaikan kondisi kemiskinan di Kota Batam, tetapi jumlah penduduk miskin yang masih mencapai puluhan ribu jiwa menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan belum sepenuhnya terselesaikan sehingga tetap memerlukan perhatian pemerintah daerah melalui kebijakan dan program yang tepat sasaran (BPS Kota Batam, 2025).

Gambar 1. 2 Presentase Penduduk Miskin Nasional, Kepulauan Riau, dan Kota Batam



Sumber : Batam, 2025

Berdasarkan Grafik 1.2, tingkat kemiskinan Kota Batam secara konsisten berada di bawah rata-rata Provinsi Kepulauan Riau maupun rata-rata nasional selama periode 2020–2025. Pada tahun 2025, tingkat kemiskinan Kota Batam tercatat sebesar 3,81 persen, lebih rendah dibandingkan rata-rata Provinsi Kepulauan Riau sebesar 4,44 persen dan rata-rata nasional sebesar 8,47 persen. Selain itu, apabila

dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di Provinsi Kepulauan Riau, Kota Batam merupakan daerah dengan tingkat kemiskinan terendah.

Meskipun demikian, kondisi tersebut tidak berarti bahwa Kota Batam telah terbebas dari persoalan kemiskinan. Sebaliknya, masih terdapat kelompok masyarakat yang berada pada tingkat kesejahteraan rendah dan memerlukan perhatian pemerintah melalui kebijakan perlindungan sosial. Oleh karena itu, Kota Batam tetap relevan dipilih sebagai lokasi penelitian karena mampu menunjukkan bahwa permasalahan kemiskinan tidak hanya diukur dari persentase penduduk miskin, tetapi juga dari keberadaan kelompok masyarakat rentan yang masih membutuhkan intervensi pemerintah.

Data Data Tunggal Sosial Ekonomi Nasional (DTSEN) Kota Batam Tahun 2025 menunjukkan masih terdapat ribuan lansia yang termasuk dalam kelompok kesejahteraan terendah.

Gambar 1. 3 Jumlah Penduduk dan Keluarga Desil 1 DTSEN Kota Batam

Sumber: Data Tunggal Sosial Ekonomi Nasional (DTSEN)



Sumber : Batam, 2025

Berdasarkan Data Tunggal Sosial Ekonomi Nasional (DTSEN) Kota Batam Tahun 2025, masih terdapat 23.529 keluarga dan 62.184 penduduk yang termasuk ke dalam Desil 1, yaitu kelompok masyarakat dengan tingkat kesejahteraan paling rendah yang menjadi sasaran utama program penanggulangan kemiskinan. Sebaran tersebut menunjukkan bahwa meskipun persentase kemiskinan Kota Batam relatif rendah dibandingkan daerah lain di Provinsi Kepulauan Riau, masih terdapat jumlah penduduk yang cukup besar berada pada kondisi kesejahteraan terendah sehingga memerlukan intervensi pemerintah melalui berbagai program perlindungan sosial.

Gambar 1. 4 Jumlah Lanjut Usia (Lansia) Desil 1 DTSEN Kota Batam

Sumber: Data Tunggal Sosial Ekonomi Nasional (DTSEN)



Sumber : Batam, 2025

Di antara kelompok masyarakat yang termasuk dalam Desil 1, lanjut usia (lansia) merupakan salah satu kelompok yang memerlukan perhatian khusus dalam

kebijakan penanggulangan kemiskinan. Berdasarkan Gambar 1.4, terdapat 4.042 orang lansia yang berada pada kelompok Desil 1 di Kota Batam. Sebaran lansia tersebut tersebar di seluruh kecamatan, dengan jumlah terbanyak berada di Kecamatan Galang sebanyak 721 orang, diikuti Kecamatan Belakang Padang sebanyak 499 orang, dan Kecamatan Sagulung sebanyak 398 orang. Data ini menunjukkan bahwa masih terdapat ribuan lansia yang berada pada kondisi kesejahteraan terendah sehingga memerlukan perlindungan sosial secara berkelanjutan melalui berbagai program pemerintah.

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa lansia tidak hanya menjadi bagian dari kelompok masyarakat miskin, tetapi juga merupakan kelompok yang memiliki tingkat kerentanan lebih tinggi dibandingkan kelompok usia produktif. Seiring bertambahnya usia, kemampuan fisik dan produktivitas lansia cenderung menurun sehingga kesempatan untuk memperoleh pekerjaan maupun meningkatkan pendapatan menjadi semakin terbatas. Di sisi lain, lansia tetap memerlukan pemenuhan kebutuhan dasar, termasuk kebutuhan pangan, kesehatan, dan perlindungan sosial. Kondisi tersebut menyebabkan lansia miskin lebih sulit keluar dari lingkaran kemiskinan secara mandiri dibandingkan kelompok usia produktif.

Atas dasar karakteristik tersebut, pemerintah menjadikan lansia sebagai salah satu kelompok prioritas dalam penyelenggaraan program perlindungan sosial. Program Bantuan Sosial Lansia disusun sebagai bentuk intervensi pemerintah untuk membantu memenuhi kebutuhan dasar lansia yang berada pada kelompok kesejahteraan terendah, sekaligus mendukung upaya penanggulangan kemiskinan. Oleh karena itu, penelitian ini memfokuskan kajian pada tata kelola perencanaan

Program Bantuan Sosial Lansia oleh BAPPEDA Kota Batam guna mengetahui bagaimana proses perencanaan program dilakukan serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaannya dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Sebagai bentuk perlindungan sosial, Pemerintah Kota Batam melalui Dinas Sosial menyelenggarakan Program Bantuan Sosial Lansia yang ditujukan untuk membantu pemenuhan kebutuhan dasar lansia miskin dan rentan. Program ini merupakan implementasi tanggung jawab pemerintah dalam menjamin kesejahteraan kelompok lanjut usia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia.

Namun demikian, keberhasilan Program Bantuan Sosial Lansia tidak hanya ditentukan oleh pelaksanaan program, tetapi juga oleh tata kelola perencanaan yang meliputi koordinasi, sinkronisasi, penyusunan prioritas, penganggaran, dan pembagian peran antarinstansi. Apabila proses perencanaan tidak berjalan dengan baik, maka program berpotensi mengalami ketidaktepatan sasaran, tumpang tindih kebijakan, maupun kurang optimal dalam mencapai tujuan yang diharapkan.

Dalam proses perencanaan tersebut, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) memiliki peran strategis dalam tata kelola perencanaan pembangunan. Berdasarkan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017, Dalam penyelenggaraan Program Bantuan Sosial Lansia, keberhasilan program tidak hanya bergantung pada Dinas Sosial sebagai pelaksana, tetapi juga pada kualitas tata kelola perencanaan

yang dilakukan sebelum program diimplementasikan. Proses tersebut melibatkan penyusunan prioritas pembangunan, sinkronisasi program, pengalokasian anggaran, serta koordinasi lintas perangkat daerah. Oleh karena itu, peran BAPPEDA sebagai perangkat daerah yang bertanggung jawab dalam perencanaan pembangunan menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa Program Bantuan Sosial Lansia direncanakan secara terintegrasi dengan kebijakan pembangunan daerah.. BAPPEDA berperan mengintegrasikan program pembangunan lintas sektor serta memastikan bahwa program yang disusun oleh Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sesuai dengan prioritas pembangunan daerah. Sementara itu, Dinas Sosial berperan sebagai perangkat daerah yang melaksanakan program bantuan sosial dan berinteraksi langsung dengan kelompok sasaran, termasuk bantuan sosial bagi kelompok lansia.

Hubungan antara BAPPEDA dan Dinas Sosial mencerminkan tata kelola perencanaan yang melibatkan kerja sama antarpemerintah (*government to government*), di mana masing-masing instansi memiliki kewenangan berbeda tetapi saling mendukung dalam penyusunan Program Bantuan Sosial Lansia. Kondisi tersebut menuntut adanya koordinasi, komunikasi, dan penyelarasan kebijakan agar proses perencanaan dapat berjalan secara efektif. Dalam Program Bantuan Sosial Lansia, Dinas Sosial berperan sebagai pelaksana program, sedangkan BAPPEDA memiliki peran strategis dalam proses perencanaan, sinkronisasi program, penganggaran, dan koordinasi antarperangkat daerah. Kompleksitas tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan program bantuan sosial lansia tidak dapat

dilakukan oleh satu instansi secara mandiri, melainkan memerlukan kerja sama dan koordinasi antaraktor pemerintah.

Meskipun Program Bantuan Sosial Lansia telah dilaksanakan, proses perencanaannya melibatkan berbagai tahapan koordinasi antara BAPPEDA dan Dinas Sosial, mulai dari penyusunan data sasaran, pengusulan program, penganggaran, hingga evaluasi. Perbedaan tugas dan kewenangan antarinstansi berpotensi menimbulkan tantangan dalam proses koordinasi dan sinkronisasi perencanaan program. Oleh karena itu, diperlukan koordinasi dan sinergi antarperangkat daerah agar seluruh proses perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia dapat berjalan secara terintegrasi, tepat sasaran, dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Kondisi tersebut dapat dianalisis menggunakan perspektif *Collaborative Governance* yang dikemukakan oleh Ansell dan Gash (2008). *Collaborative Governance* menjelaskan bahwa penyelesaian masalah publik yang kompleks memerlukan keterlibatan berbagai aktor melalui proses dialog, koordinasi, pembangunan komitmen bersama, dan pengambilan keputusan secara kolaboratif. Meskipun konsep *Collaborative Governance* pada umumnya pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta, dalam penelitian ini konsep tersebut digunakan untuk menganalisis tata kelola perencanaan yang berfokus pada kolaborasi antarinstansi pemerintah (*government to government*), yaitu antara BAPPEDA dan Dinas Sosial Kota Batam.

Berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa koordinasi antarinstansi menjadi faktor penting dalam keberhasilan program penanggulangan kemiskinan. Penelitian Sabarisman (2015) menunjukkan bahwa pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan masih menghadapi kendala berupa lemahnya koordinasi lintas sektor, keterbatasan sumber daya, dan belum optimalnya sinergi antarinstansi. Selanjutnya, Habibullah (2018) menemukan bahwa BAPPEDA memiliki peran strategis dalam perencanaan, koordinasi, serta monitoring dan evaluasi program perlindungan sosial, meskipun masih terdapat kendala pada aspek sumber daya dan pengelolaan data. Sementara itu, Luthfi and Hanri (2023) menunjukkan bahwa Program Bantuan Sosial Lansia berkontribusi dalam meningkatkan kesejahteraan lansia miskin sehingga memerlukan perencanaan yang tepat agar bantuan tersalurkan secara efektif. Berdasarkan ketiga penelitian tersebut, sebagian besar kajian masih berfokus pada implementasi dan evaluasi program bantuan sosial. Sementara itu, penelitian yang secara khusus mengkaji proses perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia oleh BAPPEDA melalui koordinasi dengan Dinas Sosial dalam upaya penanggulangan kemiskinan, khususnya di Kota Batam, masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk mengkaji tata kelola perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia oleh BAPPEDA Kota Batam dengan melihat bagaimana koordinasi antara BAPPEDA dan Dinas Sosial dilaksanakan dalam mendukung upaya penanggulangan kemiskinan.

Berbagai penelitian terdahulu lebih banyak mengkaji efektivitas pelaksanaan bantuan sosial, ketepatan sasaran penerima manfaat, maupun dampaknya terhadap

kesejahteraan masyarakat. Sementara itu, penelitian yang secara khusus mengkaji tata kelola perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia melalui koordinasi antarinstansi pemerintah, khususnya antara BAPPEDA dan Dinas Sosial di Kota Batam, masih sangat terbatas. Padahal proses perencanaan merupakan tahapan penting yang menentukan kualitas pelaksanaan program di lapangan. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk mengisi kesenjangan tersebut dengan menganalisis proses perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia menggunakan perspektif *Collaborative Governance*.

Penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis bagaimana tata kelolaperencanaan Program Bantuan Sosial Lansia yang melibatkan BAPPEDA dan Dinas Sosial Kota Batam dilaksanakan dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Penelitian ini menggunakan perspektif *Collaborative Governance* Ansell dan Gash (2008) sebagai kerangka analisis untuk memahami proses tata kelola perencanaan yang diwujudkan melalui koordinasi, komunikasi, sinkronisasi, dan kerja sama antara BAPPEDA dan Dinas Sosial Kota Batam. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai dinamika perencanaan program sekaligus menjadi masukan bagi Pemerintah Kota Batam dalam meningkatkan kualitas perencanaan program perlindungan sosial bagi kelompok lanjut usia.

1.2 Rumusan Masalah

1. Bagaimana tata kelola perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia oleh BAPPEDA Kota Batam dalam upaya penanggulangan kemiskinan?
2. Bagaimana koordinasi antara BAPPEDA dan Dinas Sosial Kota Batam dalam tata kelola perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia?
3. Apa saja faktor pendukung dan faktor penghambat dalam perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia?

1.3 Tujuan

1. Menganalisis tata kelola perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia oleh BAPPEDA Kota Batam dalam upaya penanggulangan kemiskinan.
2. Menganalisis koordinasi antara BAPPEDA dan Dinas Sosial Kota Batam dalam perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia.
3. Mengidentifikasi faktor pendukung dan faktor penghambat dalam perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia di Kota Batam.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian Ilmu Administrasi Publik, khususnya pada bidang tata kelola pemerintahan dan *Collaborative Governance* dalam perencanaan program sosial. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya

kajian mengenai kolaborasi antarinstansi pemerintah dalam perencanaan program penanggulangan kemiskinan bagi kelompok rentan

1.4.2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi BAPPEDA dan Dinas Sosial Kota Batam dalam meningkatkan koordinasi dan kolaborasi tata kelola perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia sehingga program dapat dilaksanakan secara lebih efektif, terintegrasi, dan tepat sasaran.

b. Bagi Peneliti Lain

Penulis berharap hasil penelitian ini dapat menjadi sumber informasi ilmiah dan rujukan akademik bagi peneliti selanjutnya yang tertarik membahas *Collaborative Governance*, perencanaan program sosial, maupun kebijakan penanggulangan kemiskinan pada kelompok rentan.

c. Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai proses perencanaan Program Bantuan Sosial Lansia yang dilakukan pemerintah daerah sehingga masyarakat dapat memahami upaya pemerintah dalam memberikan perlindungan sosial kepada kelompok lanjut usia.