

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kemiskinan memiliki hubungan yang erat dengan pemenuhan kebutuhan pangan (Sudiman, 2008 dalam Darwis, 2014). Kemiskinan bisa menyebabkan kelaparan yang kemudian berdampak pada kurangnya gizi, bahkan kematian. Sebaliknya, individu dengan gizi kurang memiliki produktivitas yang rendah, kehilangan kesempatan pendidikan, serta kehilangan sumber daya akibat biaya kesehatan yang tinggi.

Kemiskinan merupakan suatu keadaan yang menunjukkan terjadinya ketidakmampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti makan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan (Satibi & Sudrajat, 2019). Menurut Bank Dunia salah satu penyebab kemiskinan adalah kurangnya pendapatan dan aset untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, perumahan dan tingkat kesehatan dan pendidikan yang dapat diterima (Romi & Umiyati, 2018).

Badan Pusat Statistik (BPS) merupakan lembaga yang diberi kewenangan oleh undang-undang untuk menghitung dan memetakan tingkat kemiskinan di Indonesia. Berdasarkan data dari Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2023, persentase penduduk miskin di Indonesia tercatat sebesar 9,36%, dengan jumlah penduduk miskin mencapai 25,90 juta orang. Pada tahun yang sama, garis kemiskinan ditetapkan sebesar Rp550.458,- per kapita per bulan, dengan komposisi

Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp 408.522,- dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan sebesar Rp 141.936,-. Persentase kemiskinan di perkotaan tercatat sebesar 7,29%, sedangkan di pedesaan sebesar 12,22%.

Beralih pada tahun 2024, persentase penduduk miskin menurun menjadi 9,03%, dengan jumlah penduduk miskin berkurang menjadi 25,22 juta orang. Garis kemiskinan juga meningkat menjadi Rp 582.932,- per kapita per bulan, dengan komposisi Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp 433.906,- dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan sebesar Rp 149.026,-. Persentase kemiskinan di perkotaan sedikit menurun menjadi 7,09%, sementara di pedesaan turun menjadi 11,79%. Penurunan angka kemiskinan ini menunjukkan adanya perbaikan kesejahteraan masyarakat, meskipun masih ada tantangan yang perlu diatasi untuk terus mengurangi tingkat kemiskinan di Indonesia.

**Tabel 1.1 Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota se-Priangan Timur, 2023-2024**

Kabupaten/Kota	Persentase Penduduk Miskin Menurut Kabupaten/Kota Se Priangan Timur (Persen)	
	2023	2024
Garut	9,77	9,68
Tasikmalaya	10,28	10,23
Ciamis	7,42	7,39
Pangandaran	8,98	8,75
Kota Tasikmalaya	11,53	11,1
Kota Banjar	6,14	5,85

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat. (21 Oktober 2024).*

Berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistika (BPS) pada hari selasa, 20 Februari 2024 seperti pada tabel 1.1 data persentase penduduk miskin yang berada di masing-masing kabupaten dan kota wilayah Priangan Timur dari sebanyak 6 wilayah, tercatat bahwa ada dua daerah yang memiliki persentase penduduk miskin yang mencapai lebih dari 10%. Salah satu daerah yang menjadi daerah dengan penduduk miskin terbanyak di wilayah Priangan Timur yaitu Kota Tasikmalaya yang menempati peringkat pertama dan setelahnya yaitu Kabupaten Tasikmalaya.

Kota Tasikmalaya sebagai kota dengan peringkat pertama dengan penduduk miskin se-Priangan Timur pada tahun 2024. Berdasarkan pada hasil Survei Ekonomi Nasional (Susenas) yang dilakukan pada bulan Maret 2024, menyatakan bahwa penduduk miskin di Kota Tasikmalaya mencapai 76,71 penduduk. Oleh karena itu, dapat diartikan bahwasannya sekitar 11,10 % masyarakat penduduk Kota Tasikmalaya dapat dikategorikan sebagai penduduk miskin. Salah satu kriteria penduduk miskin adalah mereka yang memiliki rata-rata pengeluaran di bawah standar garis kemiskinan. Untuk tahun 2024, besaran garis kemiskinan ditetapkan pada angka sebesar Rp.565.377 per kapita setiap bulannya. Namun, kemiskinan tidak hanya dilihat dari jumlah dan persentase penduduk miskin, tetapi juga dari tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan. Pada Maret 2024, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) di Kota Tasikmalaya sebesar 1,35 dan Indeks Keparahannya Kemiskinan (P2) sebesar 0,26.

Sementara itu, pada tahun 2023, kemiskinan di Kota Tasikmalaya ditunjukkan dengan Indeks Kedalaman Kemiskinan sebesar 1,62 dan Indeks

Keparahan Kemiskinan sebesar 0,32, dengan garis kemiskinan Rp.537.497 per kapita per bulan. Pada tahun tersebut, jumlah penduduk miskin mencapai 79,37 ribu orang atau 11,53% dari total populasi. Pada tahun sebelumnya pun, Kota Tasikmalaya memang sering kali menjadi bagian dari Kota dengan penduduk termiskin, tepatnya pada 2 tahun sebelumnya yaitu tahun 2021-2022, dimana Kota Tasikmalaya memiliki persentase penduduk miskin sebanyak 12,72 dan 13,13%. Data ini menunjukkan bahwa kemiskinan masih menjadi isu serius dan tantangan utama dalam pembangunan sosial ekonomi di Kota Tasikmalaya..

Dalam menghadapi persoalan-persoalan tersebut, pemerintah pusat maupun daerah seringkali mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam upaya penanggulangan masalah kemiskinan. Menurut UU 11 tahun 2009, disebutkan bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan. Menurut Anderson dalam (Kadir, 2020) kebijakan merupakan sebuah tindakan yang mempunyai maksud dan tujuan tertentu yang dilaksanakan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Kebijakan publik mencakup formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan guna mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah (Dunn, 2018).

Dalam Implementasi kebijakan penanggulangan kemiskinan, Kota Tasikmalaya berlandaskan pada Perda No.3 Tahun 2022 yang menjelaskan bahwa strategi pemerintah Kota Tasikmalaya dalam penanggulangan Kemiskinan terdiri

dari beberapa program utama; a. program bantuan sosial dan jaminan sosial terpadu berbasis rumah tangga, keluarga, atau individu yang bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup dan perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin; b. program pemberdayaan masyarakat dan penguatan pelaku usaha mikro dan kecil, yang bertujuan untuk memperkuat kapasitas kelompok masyarakat miskin untuk terlibat dan mengambil manfaat dari proses pembangunan; dan c. program lainnya yang secara langsung atau tidak langsung dapat meningkatkan kegiatan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat miskin, termasuk program dengan dana desa/dana kelurahan.

Dalam konteks upaya mengatasi permasalahan tersebut, Pemerintah Kota Tasikmalaya meluncurkan Program Bakul Tasik. Program Bakul Tasik adalah Bagi-Bagi Kumpulan Kelebihan Makanan di Kota Tasikmalaya, yang merupakan inisiatif kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Kota Tasikmalaya sebagai bentuk kepedulian kepada masyarakat miskin (Nova Nugraha, 2024). Program ini bertujuan untuk memanfaatkan kelebihan makanan dari hotel dan restoran, yang kemudian didistribusikan kepada masyarakat yang membutuhkan. Program Bakul Tasik ini mencerminkan upaya pemerintah daerah dalam mengatasi masalah ketahanan pangan dan kemiskinan di Kota Tasikmalaya.

Tujuan utama dari program Bakul Tasik yaitu upaya meringankan kesulitan masyarakat Kota Tasikmalaya, khususnya mengatasi masalah ketahanan pangan dan kemiskinan di Kota Tasikmalaya dengan cara memanfaatkan kelebihan makanan dari hotel dan restoran untuk mendistribusikannya kepada masyarakat

miskin (Faizal Amirudin, 2024). Sasaran program Bakul Tasik adalah masyarakat miskin, termasuk lansia, disabilitas, keluarga tidak mampu, yatim piatu, ODGJ (orang dengan gangguan jiwa), gelandangan, dan kelompok-kelompok lain yang membutuhkan bantuan pangan terutama mereka yang berada di sekitar wilayah hotel dan restoran. Program ini juga berupaya untuk mengurangi limbah makanan di hotel dan restoran dengan mengalihkan kelebihan makanan tersebut kepada penerima manfaat.

Program Bakul Tasik memberikan manfaat yang cukup signifikan bagi masyarakat miskin pangan terutama mereka yang berada di sekitar wilayah hotel dan restoran di Kota Tasikmalaya. Salah satu manfaat utamanya adalah memberikan akses pangan bergizi bagi masyarakat yang membutuhkan, yang membantu mengurangi ketidakpastian pangan dan meningkatkan kualitas hidup mereka. Selain itu, program ini juga membantu mengurangi limbah makanan dari hotel dan restoran, sehingga menciptakan lingkungan yang lebih bersih dan berkelanjutan. Program ini merupakan hasil kolaborasi antara pemerintah daerah dan Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia (PHRI) Tasikmalaya (Faizal Amirudin 2024). Maka dari itu program ini dilandasi oleh surat kerja sama antara Pemerintah Kota Tasikmalaya dan PHRI atau Hotel dan Restoran yang terlibat. Tokoh-tokoh kunci yang berperan dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan ini meliputi Dr. Cheka Virgowansyah, Penjabat Walikota Tasikmalaya yang menerima penghargaan. Selain itu, Hj. Susi Susanti Surahman, Ketua PHRI Kota Tasikmalaya, memainkan peran vital dalam mengorganisir partisipasi hotel dan restoran.

Distribusi makanan dalam Program Bakul Tasik dilakukan setiap hari oleh petugas dari Dinas Sosial Kota Tasikmalaya, yang bekerja sama dengan berbagai elemen relawan. Proses distribusi ini melibatkan 146 orang relawan SDM PKH, 10 orang relawan TKSK, 69 orang relawan PSM, serta 50 orang relawan Tagana, yang bertugas menyalurkan makanan kepada masyarakat yang membutuhkan. Sejak peluncuran pada 10 November 2023 hingga 31 Januari 2025, program ini telah berhasil menyalurkan 16.515 paket nasi kotak yang berasal dari 20 partisipan, terdiri dari 9 hotel, 9 restoran/catering, serta 2 lembaga.

Berdasarkan data rekapitulasi, distribusi paket makanan tercatat sebagai berikut:

**Gambar 1.1 Rekapitulasi s.d 31 Januari 2025**

No	Donatur	Jumlah Salur dari 10 November 2023	Jumlah Salur 2024	Jumlah Salur s.d 31 Januari 2025	Jumlah Total
1	AMARIS	218	1828	300	2346
2	ASTON	90	740	62	892
3	CORDELA	135	1209	146	1490
4	GRAND METRO	72	1107	113	1292
5	HARMONI	235	1341	55	1631
6	HORISON	235	1572	129	1936
7	MANGKUBUMI HOTEL	20	487	40	547
8	RAMAYANA	82	450	33	565
9	SANTIKA	314	1882	156	2352
10	SAMUDRA CATERING	50	414	40	504
11	SARI ALAM	40	284	25	349
12	SAUNG POJOK DADAHA	40	265	20	325
13	SILIWANGI CATERING	76	803	75	954
14	SOTO PATARUMAN	47	239	25	311
15	WARUNG NASI 2 TAX	50	70	0	120
16	MCD RANCABANGO		200	0	200
17	CHIKA CATERING		65	0	65
18	KOMUNITAS JUMBER		0	50	50
19	OJK (PERSONAL)		334	20	354
20	LPK SEKAI		185	47	232
JUMLAH		1704	13475	1336	16515

*Sumber: Dinas Sosial Kota Tasikmalaya (2025).*

Hasil kolaborasi ini tidak hanya membantu mengurangi pemborosan makanan, tetapi juga berkontribusi pada peningkatan ketahanan pangan serta pengolahan pangan berkelanjutan sebagai upaya nyata penanggulangan kemiskinan di Kota Tasikmalaya. Program ini sudah mendapatkan atensi dari pusat, khususnya dari Badan Pangan Nasional (BAPANAS) dalam peringatan Internasional Day Of Awareness Food Loss and Waste (IDAFLAW), Pemerintah Kota Tasikmalaya melalui Program Bakul Tasik mendapatkan penghargaan sebagai Pemerintah Daerah Terinovatif dalam penyelamatan Pangan Tahun 2024. Namun, evaluasi awal mengindikasikan bahwa jumlah tersebut masih belum optimal mengingat besarnya populasi penduduk miskin di Kota Tasikmalaya yang mencapai 76.710 jiwa.

Program Bakul Tasik menghadapi beberapa tantangan signifikan dalam implementasinya. Pertama, tingkat partisipasi dari sektor perhotelan dan restoran masih terbatas, dengan hanya 20 partisipan dari total potensi lebih dari 50 usaha kuliner di Kota Tasikmalaya. Minimnya partisipasi ini dapat disebabkan oleh kurangnya insentif bagi pelaku usaha serta keterbatasan sosialisasi program kepada pemilik bisnis kuliner.

Kedua, jangkauan geografis program masih terbatas di sekitar wilayah pusat kota, sehingga masyarakat di daerah pinggiran yang juga membutuhkan bantuan belum sepenuhnya terjangkau. Ketimpangan distribusi ini berpotensi menciptakan kesenjangan akses terhadap manfaat program, yang seharusnya dapat menjangkau kelompok masyarakat miskin secara lebih merata. Selain itu, salah satu permasalahan dalam distribusi bantuan adalah ketidakmerataan pembagian

makanan, di mana dalam satu keluarga hanya diberikan satu kotak makanan, tanpa mempertimbangkan jumlah anggota keluarga yang ada. Hal ini membuat bantuan menjadi kurang efektif bagi keluarga besar yang membutuhkan lebih banyak pangan.

Ketiga, keterbatasan dalam sistem pendataan penerima manfaat menjadi salah satu hambatan utama dalam pelaksanaan program ini. Saat ini, mekanisme pendistribusian masih belum sepenuhnya berbasis data yang terintegrasi, sehingga terdapat risiko penerima bantuan tidak merata atau tidak tepat sasaran. Beberapa masyarakat yang lebih membutuhkan mungkin belum terjangkau, sementara ada kemungkinan penerima yang sama mendapatkan bantuan secara berulang. Kurangnya transparansi dan koordinasi dalam verifikasi penerima manfaat juga dapat menghambat efektivitas program dalam menyalurkan bantuan kepada kelompok yang benar-benar membutuhkan lebih banyak pangan.

Penelitian terdahulu mengenai evaluasi kebijakan ketahanan pangan seperti yang dilakukan oleh (Meilani & Sihabudin, 2022) menunjukkan bahwa kebijakan bantuan pangan non tunai (BPNT) tahun 2022 di Desa Kalijati, Kecamatan sidamulih, Kabupaten Pangandaran masih belum berjalan optimal. Efektivitas dan ketepatan sasaran terganggu oleh penerima bantuan yang tidak sesuai, sementara efisiensi terhambat oleh jarak yang jauh ke satu-satunya e-warong. Pemerataan juga menjadi masalah karena minimnya fasilitas penyalur bantuan. Meskipun masyarakat umumnya puas (responsivitas), masih terjadi keterlambatan penyaluran. Rekomendasi yang diajukan meliputi pembaruan data rutin,

penambahan e-warong, dan koordinasi lebih baik dengan pendamping desa untuk memperbaiki penyaluran bantuan.

Penelitian yang dilakukan oleh (Nuraida et al., 2019) dengan judul penelitian “Evaluasi Kebijakan Percepatan Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Subang” menunjukkan bahwa kebijakan percepatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Subang belum mencapai hasil yang optimal, meskipun telah ada berbagai program seperti Kartu Indonesia Sehat (KIS), Kartu Indonesia Sejahtera (KIS), Program Indonesia Pintar (PIP), Bantuan Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT). Program-program yang ada tidak efektif dan efisien, dengan berbagai permasalahan seperti tumpang tindih data, bantuan yang tidak cukup, distribusi yang tidak merata, serta kurangnya saluran komunikasi antara pemerintah dan penerima manfaat.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh R. Rindu Garvera (2017) menyimpulkan bahwa Program Raskin di Desa Buniseuri Kecamatan Cipaku Kabupaten Ciamis masih belum optimal karena kurangnya sosialisasi dari Tim Koordinasi Raskin Kecamatan atau pengelola program di tingkat desa dan kesalahan data penerima manfaat. Selain itu, ditemukan bahwa kualitas dan kuantitas beras yang diterima sering dikeluhkan masyarakat karena tidak sesuai dengan standar yang dijanjikan. Saran yang diberikan mencakup peningkatan sosialisasi, pelatihan kepada masyarakat, serta pengawasan yang lebih ketat.

Penelitian oleh Sukirman, Halimah dan Alexandri (2021) mengenai kebijakan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Bandung, menunjukkan bahwa kebijakan kemiskinan telah memberikan dampak positif, terutama melalui program

pemberdayaan seperti KUBE yang membantu meningkatkan penghasilan sebagian masyarakat miskin. Namun, implementasi kebijakan masih menghadapi tantangan berupa kurangnya sosialisasi, pendampingan, dan monitoring yang memadai. Penggunaan dana bantuan sering tidak tepat sasaran karena minimnya pemahaman masyarakat terhadap program. Akses pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan juga masih menjadi kendala. Untuk meningkatkan efektivitas, diperlukan pendekatan partisipatif, pengawasan yang lebih ketat, serta sinergi antar instansi pemerintah guna memastikan keberlanjutan program penanggulangan kemiskinan.

Berdasarkan penelitian-penelitian yang telah dijelaskan diatas, dapat dilihat bahwa banyak penelitian yang lebih berfokus pada program ketahanan pangan berbasis bantuan sosial konvensional, seperti program raskin, BPNT, atau bantuan beras pemerintah. Program Bakul Tasik menawarkan pendekatan yang berbeda dengan memanfaatkan makanan berlebih dari sektor perhotelan dan restoran, sehingga dapat dikaji apakah model ini lebih efektif dan berkelanjutan dibandingkan program bantuan pangan sudah ada. Selain itu, penelitian ini juga dapat mengkaji efisiensi logistik dan manajemen limbah makanan dalam pelaksanaan program.

Evaluasi Program Bakul Tasik ini akan menggunakan enam kriteria utama evaluasi kebijakan Dunn. Menggunakan teori evaluasi dari William N. Dunn dalam penelitian evaluasi kebijakan Program Bakul Tasik memiliki beberapa keunggulan yang membuatnya pilihan yang tepat. Dunn menyajikan pendekatan yang sangat terstruktur dan sistematis dalam analisis kebijakan publik, mencakup berbagai kriteria penting seperti aspek efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan,

responsivitas, dan ketepatan. Hal ini memberikan panduan yang jelas untuk mengevaluasi kebijakan dari berbagai aspek. Selain itu, teori Dunn sangat relevan dengan konteks kebijakan publik, khususnya dalam evaluasi program-program sosial dan pemerintah. Karena Program Bakul Tasik bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan dan penanggulangan kemiskinan, menggunakan teori ini membantu mengevaluasi kebijakan tersebut secara komprehensif dan mendalam. Secara keseluruhan, teori evaluasi William N. Dunn memberikan kerangka kerja yang solid dan metodologis untuk mengevaluasi Program Bakul Tasik, memastikan bahwa penelitian ini komprehensif dan dapat memberikan rekomendasi yang berbasis bukti untuk perbaikan program di masa depan.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka pokok permasalahan yang diidentifikasi dalam penelitian ini adalah “Bagaimana Evaluasi program Bakul Tasik dalam meningkatkan ketahanan pangan dan penanggulangan kemiskinan di Kota Tasikmalaya?”

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi kebijakan Program Bakul Tasik dalam meningkatkan ketahanan pangan dan penanggulangan kemiskinan di Kota Tasikmalaya.

## **1.4 Manfaat Penelitian.**

### **1.4.1 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi nyata bagi perbaikan dan peningkatan program Bakul Tasik di Kota Tasikmalaya. Temuan-temuan penelitian ini akan memberikan rekomendasi yang praktis dan berbasis bukti bagi pemerintah daerah, PHRI, dan para pemangku kepentingan lainnya untuk meningkatkan efektivitas program dalam mendistribusikan makanan secara lebih merata dan tepat sasaran. Selain itu, hasil penelitian ini juga dapat dijadikan referensi bagi daerah-daerah lain yang ingin mengadopsi inisiatif serupa dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan dan mengurangi kemiskinan di wilayah mereka. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin melalui pemberdayaan ekonomi dan pengelolaan sumber daya yang lebih efektif.

### **1.4.2 Manfaat Teoritis**

Dari sisi teoritis, penelitian ini akan memperkaya literatur tentang kebijakan publik, terutama dalam konteks program pemberdayaan ekonomi dan ketahanan pangan di tingkat lokal. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi akademisi dan peneliti lain dalam mengembangkan studi-studi lebih lanjut terkait kebijakan sosial dan ekonomi, serta memberikan dasar yang kuat untuk memahami dinamika program-program pemberdayaan masyarakat di berbagai konteks. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan

kontribusi signifikan terhadap pengembangan teori dan praktik kebijakan publik di Indonesia.