

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Kemiskinan adalah suatu kondisi kehidupan yang berada dalam kekurangan untuk memenuhi ketidakmampuan pemenuhan kebutuhan pokok seperti sandang, pangan, pendidikan, kesehatan, dan transportasi (Damaik dan Sidauruk, 2010). Kemiskinan merupakan isu yang sangat kompleks dan mempengaruhi banyak aspek kehidupan masyarakat di Provinsi Jawa Timur. Jawa Timur memiliki 38 Kabupaten/Kota, dan menjadi provinsi dengan penduduk miskin terbanyak ketiga dengan persentase kemiskinan sebesar 10,35% setelah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan persentase 11,04% dan Jawa Tengah dengan persentase 10,77% (Dzulfaroh & Hardiyanto, 2023). BPS menunjukkan bahwa Jawa Timur menduduki peringkat pertama dalam jumlah penduduk miskin tertinggi di Indonesia tahun 2023 mencapai 4.236.510 jiwa, diikuti oleh Jawa Barat 4.053.620 jiwa dan Jawa Tengah 3.858.230 jiwa, tercatat yang memiliki pendapatan per kapita bulanan di bawah tingkat kemiskinan (Kamalina & Yuniati, 2023).

Pemerintah Provinsi Jawa Timur melalui Gubernur Jatim menjelaskan bahwa salah satu aspek utama yang menyebabkan peningkatan tingkat kemiskinan adalah kebijakan kenaikan harga BBM, yang memicu kenaikan tingkat inflasi secara keseluruhan pada 2022 sebesar 4,24% (Astuti, 2023). Selain itu, masyarakat miskin masih belum tepat dalam mengalokasikan pendapatannya, terlihat pada tingginya konsumsi rokok di kalangan masyarakat, dimana konsumsi rokok menempati peringkat kedua setelah beras (Nico Ayong Kusuma, 2022). Meskipun Jawa Timur dikenal sebagai provinsi dengan pertumbuhan ekonomi

yang cukup pesat, namun masalah kemiskinan masih menjadi tantangan yang signifikan, terutama di beberapa wilayah perkotaan di Jawa Timur yang identik dengan kemajuan dan kesejahteraan. Di bawah ini merupakan tabel persentase jumlah penduduk miskin menurut Kota di Jawa Timur dari empat tahun terakhir adalah sebagai berikut :

Tabel 1. 1 Persentase Jumlah Penduduk Miskin Menurut Kota di Jawa Timur

No.	Kota	2021 (%)	2022 (%)	2023 (%)	2024 (%)	Rata-rata (%)
1.	Kota Kediri	7,75	7,23	7,15	6,51	7,16%
2.	Kota Blitar	7,89	7,37	7,30	6,75	7,33%
3.	Kota Malang	4,62	4,37	4,26	3,91	4,29%
4.	Kota Probolinggo	7,44	6,65	6,48	6,18	6,69%
5.	Kota Pasuruan	6,88	6,37	6,60	6,32	6,54%
6.	Kota Mojokerto	6,39	5,98	5,77	5,57	5,93%
7.	Kota Madiun	5,09	4,76	4,74	4,38	4,74%
8.	Kota Surabaya	5,23	4,72	4,65	3,96	4,64%
9.	Kota Batu	4,09	3,79	3,31	3,06	3,56%

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur, 2024

Kemiskinan di beberapa Kota di Jawa Timur cenderung terkonsentrasi di kawasan kumuh, pinggiran kota, atau daerah-daerah yang kurang berkembang infrastrukturnya. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya akses terhadap peluang kerja, layanan publik, dan tingginya angka rasio ketergantungan, seseorang yang memiliki jumlah anggota yang banyak dan memiliki peningkatan pendapatan yang tidak seimbang akan menyebabkan kemiskinan karena semakin banyak jumlah anggota keluarga akan semakin meningkat tuntutan atau menambahnya beban untuk hidup yang harus di penuhi (Hartomo dan Aziz, 1997). Di bawah terdapat data jumlah penduduk miskin terendah di Jawa Timur adalah sebagai berikut:

Tabel 1. 2 Jumlah Penduduk Miskin Terendah Menurut Kota di Jawa Timur (ribu jiwa)

No.	Kota	Jumlah Penduduk Miskin (2021)	Jumlah Penduduk Miskin (2022)	Jumlah Penduduk Miskin (2023)	Jumlah Penduduk Miskin (2024)
1.	Kota Batu	8,63	8,05	7,10	6,59
2.	Kota Malang	40,62	38,56	37,78	34,84
3.	Kota Surabaya	152,49	138,21	136,37	116,62
4.	Kota Madiun	9,06	8,49	8,46	7,84

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur, 2024

Berdasarkan data diatas, urutan Kota di Jawa Timur yang memiliki jumlah penduduk miskin terendah adalah Kota Batu, Kota Malang, Kota Surabaya dan Kota Madiun. Di antara Kota besar di Jawa Timur, Kota Surabaya menjadi kota yang paling banyak penduduk miskin. Hal ini menunjukkan Pemerintah Kota Surabaya harus lebih berupaya dalam mengurangi angka kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin dengan berbagai program bantuan.

Kota Surabaya sebagai salah satu kota terbesar di Jawa Timur, yang dijadikan pilihan masyarakat sebagai tempat untuk bekerja dan merantau. Di tengah pertumbuhan ekonomi yang pesat, Kota Surabaya memiliki dinamika sosial ekonomi yang kompleks, salah satunya masalah kemiskinan tetap menjadi tantangan pemerintah (Pemkot Surabaya, 2024). Kemiskinan di Kota Surabaya adalah masalah yang telah lama dihadapi oleh pemerintah setempat. Sebagian besar masyarakat miskin di Kota Surabaya bekerja di sektor informal, seperti pedagang kaki lima, atau buruh harian lepas. Sektor informal ini umumnya menawarkan upah yang rendah dan tidak memiliki jaminan sosial. Tingkat pendidikan masyarakat miskin cenderung rendah, sehingga terbatas dalam mengakses pekerjaan yang lebih baik. Kurangnya keterampilan juga menjadi

hambatan dalam meningkatkan produktivitas (Pemkot Surabaya).

Kota Surabaya memiliki kelompok miskin terbesar yang berada di 10 Kecamatan, yaitu Kecamatan Semampir, Sawahan, Tambaksari, Krembangan, Wonokromo, Tegalsari, Pabean Cantian, Simokerto, Karang Pilang, dan Kenjeran. (BPS Kota Surabaya, 2024). Di bawah ini menunjukkan bahwa angka kemiskinan di 10 kecamatan dengan jumlah keluarga miskin terbanyak di Kota Surabaya:

Tabel 1. 3 Kecamatan Dengan Jumlah Keluarga Miskin Terbanyak di Kota Surabaya 2024

No.	Kecamatan	Jumlah Keluarga Miskin
1.	Semampir	4122
2.	Sawahan	2987
3.	Tambaksari	2803
4.	Krembangan	2670
5.	Wonokromo	2445
6.	Tegalsari	2355
7.	Pabean Cantian	2215
8.	Simokerto	2105
9.	Karang Pilang	1489
10.	Kenjeran	1382

Sumber: Dinas Sosial Kota Surabaya, Tahun 2024

Berdasarkan data kecamatan dengan jumlah keluarga miskin terbanyak di Kota Surabaya, kecamatan yang paling tinggi jumlah keluarga miskin adalah Kecamatan Semampir dengan jumlah 4122 keluarga miskin. Kecamatan Semampir merupakan salah satu kecamatan yang berada di wilayah Kota Surabaya yang memiliki jumlah penduduk miskin tinggi di Kota Surabaya dibanding dengan kecamatan lainnya.

Pemerintah Kota Surabaya melalui Dinas Sosial Kota Surabaya telah

berupaya dengan berbagai program, termasuk program bantuan modal usaha. Pemberian bantuan modal usaha telah menjadi salah satu strategi yang digunakan dalam meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan keluarga miskin (Pemkot Surabaya). Bantuan modal usaha dapat membantu meningkatkan kemampuan produksi dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Selain itu, bantuan modal usaha memberi kesadaran kepada masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam meningkatkan perekonomian keluarga. Pendapatan keluarga miskin dapat meningkat melalui bantuan modal usaha yang terus berkembang. Dalam konteks ini, bantuan modal usaha dapat berperan sebagai strategi yang efektif dilakukan Pemerintah Kota Surabaya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang difokuskan hanya untuk keluarga miskin. (Dinas Sosial Kota Surabaya)

Bantuan modal usaha menurut Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor 105 Tahun 2022 Pasal 1 Nomor 12, adalah pemberian peralatan yang digunakan untuk kegiatan usaha kepada sasaran penerima bantuan yang bersumber dari Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau. Bantuan menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 254/PMK.05/2015 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga adalah pengeluaran pemerintah berupa uang, barang atau jasa yang diberikan kepada masyarakat miskin atau terdampak bencana yang bertujuan agar masyarakat mencapai kesejahteraan dan mampu meningkatkan perekonomian serta agar terhindar dari terjadinya resiko sosial.

Kebijakan yang sudah dijalankan oleh pemerintah Kota Surabaya untuk meningkatkan perekonomian melalui usaha di Kota Surabaya sebelum adanya program bantuan modal usaha adalah sebagai berikut:

- a. Penguatan UMKM, Pemerintah Kota Surabaya telah meningkatkan dukungan terhadap UMKM untuk meningkatkan kesadaran masyarakat masyarakat dan kemampuan ekonomi keluarga miskin.
- b. Penguatan wisata dan pemulihan, Pemerintah Kota Surabaya telah meningkatkan perekonomian dengan penguatan wisata agar masyarakat dapat mendapatkan pekerjaan di tempat wisata di Kota Surabaya

Dalam upaya mengurangi kemiskinan, Kota Surabaya berhasil menurunkan angka kemiskinan menjadi 3,96 persen. Jumlah penduduk miskin pada bulan Mei 2025 tersisa 68.243 jiwa atau 25.188 KK dari 69.228 jiwa pada tahun 2024. Program pemerintah telah berhasil membantu dalam mengurangi kemiskinan seperti peningkatan pendapatan UMKM melalui ePeken, bantuan modal usaha, program padat karya, pemberian BPJS Ketenagakerjaan, program tebus ijazah, program bantuan sosial dan subsidi listrik untuk lansia yang turut meringankan beban keluarga miskin.

Pentingnya penelitian ini sangat kuat mengingat permasalahan kemiskinan perkotaan di Surabaya yang masih menjadi tantangan bagi pemerintah kota. Inovasi pada program bantuan modal usaha menjadi salah satu program yang telah memberikan dampak untuk keluarga miskin di Kota Surabaya. Berdasarkan data, Wali Kota Surabaya memberikan bantuan berupa modal usaha pada tahun 2022 dengan jumlah 650 penerima, di tahun 2023 dengan jumlah 834 penerima dan di tahun 2024 dengan jumlah 35 orang.

Sementara itu, jumlah penduduk Kota Surabaya pada pertengahan tahun 2023 adalah sekitar 3.009.286 jiwa, dan pada tahun 2024 mencapai 3,02 juta jiwa. Meskipun jumlah penerima bantuan terlihat kecil dibandingkan dengan total

populasi Surabaya, namun penelitian ini terletak pada fokusnya terhadap kelompok paling rentan yaitu keluarga miskin, dan dampaknya terhadap peningkatan pendapatan mereka. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas program tersebut dan juga dalam kualitas dampak yang dihasilkan terhadap peningkatan pendapatan dan potensi pengentasan kemiskinan keluarga miskin di Surabaya. Oleh karena itu, penelitian ini untuk mengevaluasi apakah program ini mencapai tujuannya dan efektif serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan di masa depan.

Program Bantuan Modal Usaha yang bertujuan untuk keluarga miskin dengan memberikan modal usaha kepada penerima program. Program bantuan modal usaha ini mulai direalisasikan di Kota Surabaya pada tahun 2021. Dalam mencapai tujuan program bantuan modal usaha secara maksimal, Pemerintah melalui Dinas Sosial Kota Surabaya memberdayakan dengan pelatihan dan pemantauan, serta memiliki penargetan yang tepat dan selektif terhadap keluarga miskin yang benar-benar membutuhkan bantuan modal usaha (Pemkot Surabaya). Di bawah ini di sajikan tabel data jumlah penerima bantuan modal usaha di Kota Surabaya pada tahun 2022-2023 adalah sebagai berikut:

Tabel 1. 4 Jumlah Penerima Bantuan Modal Usaha di Kota Surabaya 2022-2023

No.	Kecamatan	Jumlah Penerima 2022	Jumlah Penerima 2023
1.	Asem Rowo	8	24
2.	Bangkingan	0	1
3.	Benowo	3	3
4.	Bubutan	7	34
5.	Bulak	17	19

6.	Dukuh Pakis	61	28
7.	Gayungan	19	6
8.	Genteng	8	14
9.	Gubeng	36	29
10.	Gunung Anyar	19	10
11.	Jambangan	2	19
12.	Karang Pilang	20	24
13.	Kemayoran	0	1
14.	Kenjeran	4	21
15.	Krembangan	19	44
16.	Lakarsantri	9	14
17.	Mulyorejo	19	19
18.	Pabean Cantian	16	46
19.	Pakal	5	9
20.	Rungkut	5	8
21.	Sambikerep	4	40
22.	Sawahan	63	57
23.	Semampir	7	55
24.	Simokerto	22	37
25.	Sukolilo	17	28
26.	Sukomanunggal	28	19
27.	Tambaksari	96	47
28.	Tandes	14	15
29.	Tegalsari	8	39
30.	Tenggilis Mejoyo	7	9
31.	Wiyung	6	29
32.	Wonocolo	50	36
33.	Wonokromo	35	50
Total		650 Penerima	834 Penerima

Sumber: Data Primer, Dinas Sosial Kota Surabaya, 2023

Tabel 1. 5 Jumlah Penerima Bantuan Modal Usaha Terbesar di Kota Surabaya 2022 dan 2023

No.	Kecamatan	Jumlah Penerima 2022	Kecamatan	Jumlah Penerima 2023
1.	Dukuh Pakis	61	Sawahan	57
2.	Sawahan	63	Semampir	55
3.	Tambaksari	96	Tambaksari	47
4.	Wonocolo	50	Wonokromo	50
Total		270	Total	209

Sumber: Data Primer, Dinas Sosial Kota Surabaya, 2023

Berdasarkan data penerima bantuan modal terbesar di Kota Surabaya di atas dapat disimpulkan bahwa penyebab tingginya tingkat pengangguran dan rendahnya pendidikan menyebabkan masyarakat sulit mendapatkan pekerjaan yang layak. Kondisi permukiman kumuh akibat infrastruktur yang tidak memadai, seperti buruknya sanitasi dapat memperburuk kualitas hidup. Ketidakmerataan ekonomi dan dampak dari pandemi covid-19 mengakibatkan penurunan pendapatan masyarakat. (Pemkot Surabaya)

Di bawah ini di sajikan tabel data jenis bantuan modal usaha dan jumlah penerima bantuan modal usaha di Kota Surabaya pada tahun 2022 dan 2023 adalah sebagai berikut:

Tabel 1. 6 Jenis Bantuan Modal Usaha, Jumlah Penerima Bantuan Modal Usaha di Kota Surabaya 2022

No.	Jenis Bantuan Modal Usaha	Total
1.	Menjahit	100
2.	Toko Kelontong	160
3.	Warung Kopi	120
4.	Kopi Keliling	120
5.	Cuci Kendaraan	100
6.	Laundry	50
Total	650 Bantuan	

Sumber: Data Primer, Dinas Sosial Kota Surabaya, 2023

Tabel 1. 7 Jenis Bantuan Modal Usaha, Jumlah Penerima Bantuan Modal Usaha di Kota Surabaya 2023

No.	Jenis Bantuan Modal Usaha	Total
1.	Toko Kelontong	209
2.	Makanan Keliling (Nasi atau Mie Goreng)	25
3.	Gorengan	133
4.	Makanan Keliling (Penyetan)	67
5.	Minuman atau Jus	86
6.	Warung Kopi	86
7.	Cuci Kendaraan	28
8.	Makanan Keliling (Tahu Tek)	6
9.	Laundry	5
10.	Menjahit	64
11.	Barista	8
12.	Cuci Helm	1
13.	Cuci AC	109
14.	Potong Rambut atau Barber	5
15.	Mesin Pemotong Spunbond	1
16.	Kopi Keliling	1
Total	834 Bantuan	

Sumber: Data Primer, Dinas Sosial Kota Surabaya, 2024

Dari data jenis bantuan dan jumlah penerima bantuan modal usaha di Kota Surabaya tahun 2023, disimpulkan bahwa kecukupan modal untuk memulai atau mengembangkan suatu usaha menjadi hal yang penting ketika memulai suatu usaha. (Dinas Sosial Kota Surabaya, 2024)

Kota Surabaya sebagai kota metropolitan terbesar kedua di Indonesia memiliki kompleksitas permasalahan sosial-ekonomi, termasuk isu kemiskinan kota yang signifikan mengingat tingginya angka kemiskinan. Meskipun Surabaya merupakan pusat ekonomi di Jawa Timur, masih terdapat populasi penduduk miskin yang substansial. Sebagai kota besar, Surabaya memiliki migrasi penduduk, pertumbuhan sektor informal, kesenjangan ekonomi antar wilayah, dan tantangan penyediaan layanan publik bagi seluruh warga. Kemiskinan kota di Surabaya dapat dipahami sebagian sebagai akibat dari tingginya tingkat pengangguran atau pekerjaan dengan upah rendah di kalangan penduduk miskin

kota. Kondisi kemiskinan yang ada di Kota Surabaya sebelum program bantuan modal usaha dilaksanakan, tingkat kemiskinan di kota ini cukup tinggi, kurangnya lapangan kerja dan kurangnya kemampuan ekonomi bagi masyarakat. Program bantuan modal usaha berperan dalam upaya mengurangi pengangguran dan meningkatkan pendapatan masyarakat miskin kota, sejalan dengan pentingnya pekerjaan dalam pemulihan ekonomi.

Kemiskinan di Kota Surabaya sejalan dengan pemikiran Keynes pada pentingnya pekerjaan dalam memulihkan ekonomi. Hal ini bisa disebabkan oleh berbagai faktor, seperti kurangnya modal usaha, rendahnya keterampilan tenaga kerja. Pada pengangguran sebagai penyebab utama masalah ekonomi, pengangguran, penduduk miskin kota tidak memiliki sumber pendapatan yang stabil untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka. Prinsip utama Keynes adalah bahwa pemerintah memiliki peran aktif dalam menstabilkan ekonomi selama masa krisis dan pemerintah kota memiliki tanggung jawab untuk melakukan intervensi yang bertujuan meningkatkan permintaan agregat di wilayah miskin dan menciptakan peluang kerja.

Pemilihan Kota Surabaya sebagai lokasi penelitian didasarkan pada signifikansi isu kemiskinan di perkotaan, meskipun terdapat daerah lain yang mungkin secara statistik memiliki tingkat kemiskinan lebih tinggi di Madura. Surabaya merupakan salah satu kota metropolitan terbesar di Jawa Timur dan menjadi pusat urbanisasi serta magnet bagi migrasi penduduk yang mencari peluang kerja. Meskipun Kota Surabaya mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat, kemiskinan perkotaan tetap menjadi tantangan serius bagi pemerintah kota. Data menunjukkan bahwa Surabaya memiliki jumlah penduduk miskin tertinggi di antara kota-kota besar di Jawa Timur. Oleh karena itu, penelitian mengenai

efektivitas program bantuan modal usaha di Surabaya menjadi sangat relevan dan mendesak untuk memahami dampak intervensi pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungan perkotaan yang kompleks.

Penelitian ini penting untuk dilakukan untuk melihat adanya hasil yang sudah dicapai pada program bantuan modal usaha, maka dilakukan analisis terkait efektivitas program bantuan modal usaha untuk mengetahui ukuran efektivitas program tersebut. Menurut Maun (2020), efektivitas tidak hanya tentang efisiensi, tetapi juga tentang keadilan. Sehubungan dengan melihat keberhasilan program bantuan modal usaha yang telah direalisasikan oleh Pemkot Surabaya, maka kebijakan ekonomi pemerintah sangat dibutuhkan untuk melihat seberapa efektif program mampu meningkatkan kemampuan individu dan meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin (Amartya Sen, 1999).

Penelitian ini berfokus pada efektivitas program bantuan modal usaha yang secara spesifik kepada keluarga miskin sebagai penerima manfaat, berbeda dengan banyak penelitian terdahulu yang cenderung berfokus pada Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) secara umum. Kebaruan penelitian ini juga terletak pada evaluasi program berdasarkan variabel input, proses, serta output dan dampak, yang secara komprehensif mengukur keberhasilan program dalam meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin. Meskipun program ini berhasil meningkatkan pendapatan penerima, penelitian ini menyoroti bahwa peningkatan tersebut belum sepenuhnya mengangkat mereka keluar dari garis kemiskinan dan masih memerlukan perbaikan dalam program ini.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana efektivitas program bantuan modal usaha untuk keluarga miskin di Kota Surabaya?

1.3 TUJUAN

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis efektivitas program bantuan modal usaha untuk keluarga miskin di Kota Surabaya.

1.4 MANFAAT

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat baik kepada perguruan tinggi, Pemerintah Kota Surabaya, mahasiswa, masyarakat, maupun kepada peneliti sendiri.

A. Manfaat Teoritis

1. Memberikan informasi mengenai program pemerintah yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Mampu mengaplikasikan ilmu tentang teori ekonomi untuk mengurangi angka kemiskinan dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

B. Manfaat Praktis

1. Bagi Perguruan Tinggi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber belajar dan menambah koleksi bacaan dan informasi mengenai pertumbuhan ekonomi, termasuk strategi untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Bagi Pemerintah Kota Surabaya

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam menganalisis efektivitas program bantuan modal usaha di Kota Surabaya.

3. Bagi Mahasiswa

Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi mahasiswa yang tertarik mendalami penelitian lebih lanjut terkait program bantuan modal usaha untuk keluarga miskin.

4. Bagi Masyarakat

Penelitian ini memberikan wawasan baru tentang bagaimana efektivitas program bantuan modal usaha ini untuk keluarga miskin, terutama meningkatkan pendapatan dan taraf hidup keluarga miskin.

5. Bagi Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan kepada pembuat kebijakan dan menjadi sarana bagi peneliti untuk memperdalam ilmu pengetahuan di bidang ekonomi.