

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kolaborasi merupakan strategi inovatif dalam pengelolaan pemerintahan yang mempertemukan berbagai pemangku kepentingan untuk mencapai consensus. Kolaborasi juga menggambarkan sebuah pengaturan pengelolaan pemerintahan di mana proses penyusunan kebijakan bersama membuat institusi publik bekerja sama dengan aktor non pemerintah dalam merancang atau menjalankan kebijakan publik, mengelola program, atau aset publik. Kolaborasi merupakan instrumen yang digunakan untuk mengatasi suatu masalah (Ansell & Gash, 2008).

Kolaborasi istilah dari kerjasama antar pihak melibatkan proses kerja masing-masing antar dua pihak atau lebih, hal ini bertujuan agar keinginan yang akan dicapai dapat lebih mudah dikarenakan banyaknya pihak yang ada di dalam kegiatan tersebut. Dalam praktek administrasi publik kolaborasi merupakan strategi baru dalam pelaksanaan government untuk melaksanakan pengambilan dan implementasi kebijakan dengan mengedepankan konsensus dari multiple stakeholder yang mana terdiri dari pemerintah, serta masyarakat dalam rangka menyelesaikan masalah publik atau pengelolaan program publik (Husen, 2023).

Kolaborasi tidak terlepas dari keberadaan aktor pelaksana, karena aktor merupakan unsur penting dalam mewujudkan keberhasilan kerja sama. Aktor adalah semua pihak yang ada dalam masyarakat, baik individu, kelompok masyarakat, komunitas, pemerintah, maupun lembaga swasta yang memiliki keterkaitan dengan kepentingan dan permasalahan sosial di lingkungan tersebut. Dalam konteks penanggulangan kemiskinan, setiap aktor pelaksana harus

menjalankan perannya sesuai dengan tugas dan kewenangannya, sehingga tidak dapat bekerja sendiri dan membutuhkan kolaborasi dengan aktor lain, baik dari lembaga pemerintah maupun non-pemerintah. Dengan adanya kerja sama antar aktor tersebut, tujuan untuk mengurangi angka kemiskinan akan lebih mudah dicapai dan tepat sasaran. Kolaborasi antar aktor dalam mengatasi kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi dapat dilakukan melalui berbagai program seperti pemberdayaan masyarakat, penciptaan lapangan kerja, bantuan sosial, pelatihan keterampilan, serta pengembangan usaha mikro. Penanganan kemiskinan tidak dapat dilakukan hanya oleh satu lembaga saja, karena persoalan kemiskinan merupakan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh faktor ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan kesempatan kerja. Oleh karena itu, dibutuhkan sinergi antara pemerintah daerah, sektor swasta, lembaga sosial, dan masyarakat agar upaya pengentasan kemiskinan dapat berjalan efektif, berkelanjutan, dan memberikan dampak nyata bagi kesejahteraan masyarakat Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi (Ananda, 2026).

Kolaborasi merupakan wujud pendukung dan pelaksanaan governance yang menekan kealamian proses kesepakatan dari berbagai antar sosial (*stakeholder*) yang mana tidak hanya dari pemerintah, akan tetapi melibatkan masyarakat dan lembaga non pemerintah dalam tindakan kolektif atau kerjasama. Kolaborasi antar aktor merupakan sebuah strategi yang harus ditempuh oleh seorang individu dengan cara berkomunikasi dengan pihak-pihak yang berkepentingan dengan tujuan untuk mempermudah dalam pencapaian tujuan. Artinya kolaborasi menjadi suatu pola hubungan kerja sama yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih untuk memperkuat kerjasama yang dilakukan dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis (Jumaila,

2025).

Dalam kerjasama kolaboratif masing-masing pihak diikat oleh adanya satu kepentingan bersama untuk mencari solusi terhadap masalah atau isu tertentu, yang dirasakan oleh para pihak mengganggu kepentingannya. Kemauan untuk melakukan kerjasama muncul karena adanya keinginan untuk mencari solusi terhadap masalah yang dirasakan bersama, sehingga kepentingan tersebut dapat di selesaikan secara lebih mudah apabila mereka bekerja sama mencari solusi dari masalah tersebut.

Menurut Sam Mountford problematika tentang kemiskinan adalah masalah yang sangat krusial dari pada masalah-masalah lainnya, sehingga untuk mencegah terjadinya kemiskinan atau mengurangi jumlah kemiskinan diperlukan upaya yang sungguh-sungguh agar suatu negara tidak mengalami keterbelakangan. Keterbelakangan suatu negara dikarenakan tingkat kemiskinan yang tinggi, pemanfaatan sumber daya alam yang kurang maksimal dikarenakan rendahnya kualitas sumber daya manusia akan membuat suatu negara mudah dikuasai dan dijajah oleh negara yang lebih maju (Andina, 2024).

Kolaborasi Antar Aktor dalam konteks kemiskinan mengacu pada mekanisme di mana berbagai pihak, termasuk pemerintah, masyarakat sipil, sektor swasta, dan komunitas lokal, secara bersama-sama merancang dan melaksanakan kebijakan serta program penanggulangan kemiskinan. Melalui proses dialog, negosiasi, dan koordinasi yang terbuka, mereka berbagi tanggung jawab dan sumber daya untuk mencapai tujuan bersama. Pendekatan ini menekankan keterlibatan aktif semua pemangku kepentingan agar keputusan yang diambil lebih inklusif, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan nyata masyarakat miskin, sehingga memperkuat efektivitas dan keberlanjutan upaya pengentasan kemiskinan (Wulandjani, 2025).

Kolaborasi Antar Aktor perlu dilakukan untuk mengatasi permasalahan krusial yang terjadi di lingkungan sosial seperti contohnya permasalahan kemiskinan di kalangan masyarakat. Keseriusan pemerintah dalam mengatasi permasalahan kemiskinan dapat dilihat dari terbentuknya proses kolaborasi antar aktor di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi yang dilakukan pemangku kepentingan pemerintah dan pemangku kepentingan sektor publik dan juga keterlibatan masyarakat, serta pihak lain yang terlibat menjadi poin keberhasilan untuk proses kolaborasi yang terjadi. Dalam penelitian ini aktor yang terlibat dalam kolaborasi yang dilakukan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi terjadi antara Dinas Sosial selaku pemangku kepentingan pemerintah dengan Bulog selaku pemangku kepentingan sektor publik.

Permasalahan kemiskinan merupakan persoalan penting karena berdampak langsung pada kehidupan masyarakat. Kemiskinan yang disebabkan oleh rendahnya pendapatan membuat masyarakat sulit memenuhi kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, dan papan. Kondisi ini juga dapat menimbulkan masalah sosial lain seperti pengangguran dan kriminalitas. Di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi, kemiskinan masih menjadi tantangan yang perlu ditangani secara bersama. Salah satu upaya yang dilakukan adalah melalui kolaborasi antar pemangku kepentingan kolaborasi antar aktor dalam bentuk bantuan pangan berupa beras dari Perum Bulog. Program ini bertujuan untuk membantu masyarakat berpendapatan rendah dalam memenuhi kebutuhan pangan serta mengurangi beban pengeluaran, sehingga diharapkan dapat menekan tingkat kemiskinan.

Tingkat kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi masih relatif tinggi dan belum menunjukkan penurunan yang signifikan, meskipun pemerintah kota telah melaksanakan berbagai program penanggulangan. Kondisi ini menunjukkan bahwa kemiskinan di wilayah tersebut bersifat multidimensi, meliputi keterbatasan dalam akses terhadap pendidikan berkualitas, layanan kesehatan yang memadai, sanitasi layak, dan kesempatan kerja produktif. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kemiskinan perlu difokuskan pada peningkatan pendapatan masyarakat secara menyeluruh melalui kebijakan yang inklusif dan berkelanjutan.

Salah satu unsur kolaborasi yang terlibat dalam Kolaborasi Antar Aktor untuk mengatasi kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi adalah pemangku sektor publik, yaitu Perum Bulog, melalui program bantuan pangan berupa beras. Dalam hal ini, BULOG berperan dalam menyediakan dan menyalurkan beras kepada masyarakat berpendapatan rendah. Bantuan beras tersebut membantu masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok serta mengurangi beban pengeluaran rumah tangga.

Program bantuan beras ini juga diarahkan kepada masyarakat kurang mampu yang belum terjangkau oleh program bantuan sosial pemerintah lainnya seperti Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), dan bantuan sejenisnya. Hal ini dilakukan untuk mengurangi kesenjangan penerimaan bantuan serta memastikan bahwa masyarakat yang benar-benar membutuhkan tetap memperoleh dukungan, meskipun belum terdaftar sebagai penerima bantuan resmi.

Selain itu, pemerintah daerah melalui dinas sosial terkait berperan dalam melakukan pendataan, verifikasi, dan penetapan penerima bantuan agar tepat sasaran. Kolaborasi antara BULOG dan pemerintah daerah ini menjadi penting karena tidak hanya memperluas jangkauan bantuan, tetapi juga meningkatkan efektivitas penyaluran serta menjamin ketersediaan pangan bagi masyarakat yang membutuhkan. Dengan adanya sinergi antar pemangku kepentingan tersebut, diharapkan upaya penanggulangan kemiskinan dapat berjalan lebih inklusif, tepat sasaran, dan berkelanjutan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi.

Pemenuhan kebutuhan pangan memiliki korelasi yang erat dengan standar pengukuran kemiskinan di Indonesia. Berdasarkan metodologi Badan Pusat Statistik (BPS), tingkat kemiskinan dievaluasi melalui garis kemiskinan (*poverty line*) yang meliputi Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM). Berpijak pada indikator tersebut, kolaborasi Perum Bulog dan Dinas Sosial Kota Tebing Tinggi dalam menyalurkan bantuan beras dapat dikategorikan sebagai strategi pengentasan kemiskinan yang fundamental. Program ini secara spesifik berfokus pada penurunan GKM sebagai kontributor terbesar terhadap kemiskinan serta memperkuat fondasi ketahanan pangan masyarakat. Konsekuensinya, keterlibatan Dinas Sosial dalam penyaluran pangan melampaui esensi bantuan sosial yang bersifat karitatif, dan lebih tepat dipandang sebagai eksekusi instrumen kebijakan publik.

Meskipun secara teoritis dan operasional program ini memiliki kontribusi yang signifikan terhadap penurunan indeks kemiskinan, efektivitasnya di lapangan masih menghadapi tantangan. Kemudian peneliti melakukan wawancara awal dengan Bapak Firman selaku Kepala Bidang Jaminan Sosial Dinas Sosial Kota

Tebing Tinggi. Berdasarkan hasil wawancara tersebut, diketahui bahwa pemerintah melalui Dinas Sosial telah melakukan proses verifikasi dan validasi data penerima bantuan secara berjenjang dalam penyaluran bantuan beras dari Perum Bulog. Namun demikian, masih terdapat masyarakat yang belum mendapatkan bantuan tersebut. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, seperti ketidaksesuaian data kependudukan, perubahan kondisi ekonomi masyarakat, serta adanya data ganda dalam basis data penerima. Oleh karena itu, masyarakat yang tidak memenuhi kriteria berdasarkan hasil verifikasi tidak dapat ditetapkan sebagai penerima bantuan. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan tidak hanya terletak pada proses distribusi bantuan, tetapi juga pada akurasi data penerima yang digunakan. (Wawancara awal, 12 Maret 2026).

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan kolaborasi antar aktor dalam mengatasi kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi masih menghadapi berbagai kendala, khususnya pada aspek koordinasi dan integrasi data antarinstansi. Tingkat kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi masih relatif tinggi dan belum menunjukkan penurunan yang signifikan meskipun berbagai program penanggulangan telah dilaksanakan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa kemiskinan bersifat multidimensi, meliputi keterbatasan akses terhadap pendidikan, layanan kesehatan, sanitasi, serta kesempatan kerja produktif. Selain itu, belum optimalnya sinkronisasi data antar pemangku kepentingan turut memengaruhi efektivitas penyaluran bantuan sosial. Oleh karena itu, diperlukan penguatan kolaborasi yang lebih efektif, peningkatan kualitas data, serta komitmen bersama antaraktor agar program penanggulangan kemiskinan dapat berjalan secara tepat sasaran dan berkelanjutan.

Efektivitas program ini sangat bergantung pada sejauh mana tata kelola kolaboratif di antara para pemangku kepentingan dapat terbangun secara sinergis. Di beberapa daerah, lemahnya koordinasi antara pemerintah, pendamping, dan masyarakat penerima manfaat menyebabkan ketidaktepatan sasaran serta rendahnya dampak program terhadap kemiskinan berkisar 8-9 persen (BPS, 2024). Meskipun Dinas Sosial telah melaksanakan kolaboratif sebagai bagian dari strategi nasional pengentasan kemiskinan, hasilnya belum menunjukkan penurunan signifikan.

Dalam praktiknya, kolaborasi antar pihak dalam penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi belum berjalan optimal. Masih dijumpai pola kerja yang bersifat sektoral, koordinasi yang belum terintegrasi, serta rendahnya partisipasi masyarakat miskin dalam proses peningkatan kondisi sosial ekonomi. Akibatnya, upaya penanggulangan kemiskinan lebih sering berfungsi sebagai bantuan sosial jangka pendek daripada sebagai upaya pemberdayaan yang mendorong kemandirian masyarakat.

Selain itu, permasalahan juga ditemukan dalam proses verifikasi dan validasi data penerima bantuan yang belum maksimal. Hal ini menyebabkan masih adanya ketidaktepatan sasaran, seperti masyarakat yang seharusnya menerima bantuan justru tidak terdata, sementara yang kurang layak justru menerima bantuan. Kondisi tersebut berdampak pada kurang efektifnya program bantuan, termasuk penyaluran beras dari Perum Bulog, dalam mengurangi beban masyarakat miskin secara merata dan tepat sasaran.

Hal ini mempengaruhi proses kolaborasi antar aktor dalam penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi, khususnya dalam penyaluran bantuan pangan. Keterbatasan dalam pendataan dan verifikasi penerima bantuan menjadi salah satu kendala utama, di mana masih terdapat masyarakat kurang mampu yang belum terdata, sementara di sisi lain juga ditemukan penerima yang kurang tepat sasaran. Akibatnya, penyaluran bantuan, termasuk beras dari Perum Bulog, belum berjalan optimal dan merata, sehingga sebagian masyarakat miskin harus menunggu lama atau bahkan tidak mendapatkan bantuan yang seharusnya diterima, yang pada akhirnya mempengaruhi efektivitas upaya penanggulangan kemiskinan secara menyeluruh.

Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial yang menegaskan pentingnya koordinasi dan sinergi antar berbagai pihak untuk mencapai keberhasilan program kesejahteraan sosial secara berkelanjutan (Pemerintah Indonesia, 2009). Selain itu, penguatan konsep ini juga tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2018 tentang Pengentasan Kemiskinan yang menggaris bawahi perlunya kerjasama lintas sektor dan pemangku kepentingan sebagai bentuk komitmen nasional dalam mengatasi kemiskinan secara efektif dan berkelanjutan di daerah (Presiden Republik Indonesia, 2010).

Peraturan Daerah Kota Tebing Tinggi Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial yang menjadi pedoman operasional kolaborasi lintas lembaga dalam memajukan kesejahteraan masyarakat dan menanggulangi kemiskinan secara terpadu dan berkelanjutan. Dengan demikian, penerapan Kolaborasi Antar Aktor di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi tidak hanya sejalan dengan regulasi nasional, tetapi juga didukung oleh regulasi

daerah yang menunjang sinergi multi-pemangku kepentingan demi optimalisasi penanganan kemiskinan (Pemerintah Kota Tebing Tinggi, 2019).

Proses kolaborasi antar aktor antara Dinas Sosial dengan Perum Bulog ini ditindak lanjuti dengan adanya penandatanganan *Memorendum Of Understanding (MOU)* antara Provinsi Sumatera Utara melalui Rekomendasi Dinas Sosial Kota Tebing Tinggi dengan Perum Bulog Kantor Cabang Medan tentang pengadaan Program Beras Madani Tahun Anggaran 2022, dengan Nomor: 134.4/04/TKKSD-TT/2022 dan Nomor: B-169A/11/02A0L/PD-03-01/04/2022. Berdasarkan hasil observasi, kerja sama ini diwujudkan dalam bentuk penyediaan dan penyaluran bantuan beras kepada masyarakat berpendapatan rendah guna membantu pemenuhan kebutuhan pangan serta mengurangi beban pengeluaran rumah tangga. Program ini diharapkan dapat berjalan secara efektif, efisien, dan tepat sasaran melalui sinergi antara pemerintah daerah dan BULOG. Namun, meskipun kerja sama tersebut telah dilaksanakan, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaannya belum berjalan maksimal. Hal ini disebabkan oleh masih adanya kendala dalam proses pendataan dan verifikasi penerima bantuan, serta belum optimalnya koordinasi antar pihak, sehingga pelaksanaan program belum sepenuhnya sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati dan masih terdapat masyarakat yang belum menerima bantuan secara merata.

Meskipun demikian, berbagai data dan kondisi empiris menunjukkan bahwa capaian penurunan kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi masih belum signifikan. Hal ini mengindikasikan bahwa tantangan utama terletak pada efektivitas manajemen publik dalam mengelola proses kolaborasi dan koordinasi antaraktor. Sebagian besar penelitian terdahulu lebih menyoroti konsep

kolaborasi antar aktor tanpa mengaitkannya secara mendalam dengan konteks manajemen publik dan capaian konkret dalam pengentasan kemiskinan di tingkat lokal. Selain itu, masih terbatas kajian yang menilai sejauh mana sinergi antara pemerintah kota, sektor swasta, dan masyarakat sipil benar-benar berkontribusi terhadap penurunan kemiskinan yang berkelanjutan. Oleh karena itu penelitian ini mengangkat judul “Kolaborasi Antar Aktor Dalam Mengatasi Kemiskinan Di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kolaborasi Antar Aktor dalam mengatasi kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi?
2. Apa saja hambatan yang muncul dalam pelaksanaan Kolaborasi Antar Aktor Dalam Mengatasi Kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi?

1.2 Fokus Penelitian

Untuk memudahkan dalam menentukan arah penelitian supaya tidak mengalami terjadinya pelebaran yang dapat menyulitkan dalam pengumpulan data di lapangan, untuk itu perlu ditentukannya fokus penelitian yaitu:

1. Kolaborasi antar aktor dalam mengatasi kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi dilihat dari aktor yang terlibat dan perannya, komunikasi dialog antar aktor dan komitmen antar aktor.
2. Hambatan yang dihadapi para aktor yang terlibat dalam mengatasi kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan masalah yang telah disesuaikan, maka dari itu tujuan dilakukannya penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis penerapan kolaborasi antar aktor dalam upaya penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi.
2. Untuk mengetahui hambatan dalam kolaborasi antar aktor yang terlibat dalam mengatasi kemiskinan di Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara praktis dan teoritis:

a. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian ilmu administrasi publik, khususnya dalam penerapan konsep Kolaborasi Antar Aktor pada upaya penanggulangan kemiskinan. Temuan penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai efektivitas tata kelola kolaboratif di tingkat daerah sebagai strategi pembangunan sosial yang berkelanjutan.

b. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan atau referensi bagi Pemerintah Kecamatan Padang Hilir Kota Tebing Tinggi serta lembaga terkait lainnya dalam memperkuat mekanisme kolaborasi antar aktor. Rekomendasi dari penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan

efektivitas program pengentasan kemiskinan agar tidak hanya berorientasi pada bantuan sementara, tetapi juga mendorong kemandirian dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.