

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Setelah Indonesia mencapai kemerdekaan, saat itu pemerintah sebenarnya telah memberikan perhatian pada masyarakat terutama dalam hal kemiskinan. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya peraturan dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 34 dan Pasal 27 ayat (2). Pasal 34 yang berbunyi : “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.” Dan pasal 27 ayat (2) berbunyi: “ Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Atas dasar pasal-pasal tersebut, kemudian pemerintah melakukan pembuatan peraturan-peraturan yang berkenaan dengan penanggulangan kemiskinan dalam berbagai bidang.

Namun pada kenyataannya kemiskinan dan kerentangan pangan khususnya di Indonesia masih menjadi tantangan yang dihadapi oleh pemerintah saat ini. Kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor salah satunya adalah Sumber Daya Manusia yang kurang memadai atau disebabkan karena sikap berdiam diri, enggan atau tidak dapat berusaha. Keengganan berusaha adalah penganiayaan terhadap diri sendiri.

Penanganan dan program secara terpadu dan berkelanjutan adalah hal yang benar-benar diperlukan dalam penanganan kemiskinan. Gambaran

Kemiskinan salah satunya dapat dilihat dari kekurangan materi yang biasanya mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, dan tempat tinggal.

Tingkat kemiskinan rumah tangga dapat digambarkan dengan pendapatan dan pola pengeluarannya. Pendapatan yang rendah menyebabkan daya beli juga rendah sehingga rumah tangga miskin melakukan pilihan dalam membelanjakan penghasilannya bahkan mungkin harus meniadakan beberapa kebutuhan dasar lainnya untuk memenuhi kebutuhan dasar tertentu.

Menurut Badan Pangan Statistik, kriteria keluarga miskin dapat dilihat menggunakan pendekatan dasar keinginan (*basic needs*), kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan makanan maupun non makanan yang bersifat mendasar. Batas kecukupan pangan dihitung dari besarnya rupiah yang dikeluarkan untuk makanan yang memenuhi kebutuhan minimum energi 2100 kalori perkapita perharinya. Batas kecukupan non pangan dihitung dari besarnya rupiah yang dikeluarkan untuk non makanan yang memenuhi kebutuhan minimum seperti: perumahan, sandang, kesehatan, pendidikan, transportasi, dan lain-lain.

Sebagai Ibu Kota Provinsi Jawa barat dan sebagai kota metropolitan, Kota Bandung tak lepas dari masalah kemiskinan. Bisa dilihat dari data kemiskinan di Kota Bandung sebagai berikut:

Tabel 1. 1

Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1), Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) dan Garis Kemiskinan di Kota Bandung Tahun 2014-2017

TAHUN	Jumlah Penduduk Miskin (Dlm 000)	Persentase Penduduk Miskin (%)	Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1)	Indeks Keparahan Kemiskinan (P2)	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bulan)
2014	115.00	4.65	0.69	0.17	353,423
2015	114.12	4.61	0.72	0.19	376,311
2016	107.58	4.32	0.55	0.12	400,541
2017	103.98	4.17	0.68	0.18	420,579

Sumber: <https://bandungkota.bps.go.id>

Berdasarkan tabel 1.1 tingkat kemiskinan setiap tahunnya mengalami penurunan. Terbukti dari kurun waktu 4 tahun 2014-2017 mengalami penurunan sebanyak 11.02 ribu jiwa, jumlah penduduk miskin tertinggi terjadi pada Tahun 2014 mencapai 115.00 ribu jiwa, sedangkan jumlah penduduk miskin terendah terjadi pada Tahun 2017 mencapai 103.98 jiwa. Walaupun begitu tetap masalah kemiskinan menjadi hal yang paling serius karena berkaitan dengan keadaan ekonomi masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan hidup.

Program-program mengenai pengetasan kemiskinan, telah dibuat oleh pemerintah karena hal tersebut menjadi acuan dalam mendorong ke arah pembangunan untuk itu peran dari pemerintah sangat diperlukan, dimulai oleh pemerintah dengan menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010, tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Dari diterbitkannya Peraturan Presiden tersebut, maka dibentuklah Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) ditingkat pusat, yang keanggotaannya terdiri dari unsur pemerintah, masyarakat, dunia usaha, dan

pemangku kepentingan lainnya. Selanjutnya, di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat tentunya tidak terlepas dari bahan kebutuhan pokok, dan dapat dikatakan hidupnya tergantung dari terpenuhinya kebutuhan pokok tersebut. Hal ini wajar karena dalam kehidupan sehari-hari masyarakat perlu mengonsumsi bahan kebutuhan pokok yang bermanfaat bagi tubuh, agar tetap dalam kondisi kecukupan gizi yang terjaga.

Prioritas utama pembangunan adalah menyediakan bahan pangan terutama beras dalam jumlah yang cukup dan harga yang terjangkau untuk keluarga miskin. Pada saat ini, telah banyak program-program yang dikeluarkan oleh pemerintah yang bertujuan untuk meningkatkan kesehatan, pendidikan, ekonomi dan untuk mengurangi beban masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan pokok.

Dari sekian banyak kebijakan yang dibuat oleh pemerintah mengenai program-program pengentasan kemiskinan di Indonesia, namun hingga saat ini bangsa Indonesia belum benar-benar terlepas dari masalah kemiskinan. Oleh karena itu pemerintah mengeluarkan program yang merupakan pengembangan sistem perlindungan sosial yang dapat meringankan dan membantu keluarga sangat miskin.

Salah satu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk pengentasan kemiskinan terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok adalah

Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang berlandaskan pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Non Tunai.

Dalam Pedoman Umum BPNT, Bantuan Pangan Non Tunai adalah bantuan sosial pangan yang disalurkan dalam bentuk non tunai dari pemerintah kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) setiap bulannya, melalui mekanisme uang elektronik yang digunakan hanya untuk membeli bahan pangan di pedagang bahan pangan atau disebut E-Warong yang telah bekerjasama dengan Bank Penyalur.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017 pasal 1 ayat (7), Elektronik warung gotong royong (*e-warong*) adalah Agen Bank, pedagang dan/atau pihak lain yang telah bekerjasama dengan Bank Penyalur dan ditentukan sebagai tempat penarikan/pembelian Bantuan Sosial oleh Penerima Bantuan Sosial bersama Bank Penyalur. Selanjutnya, untuk mendukung pengelolaan e-warong, maka Kementerian Sosial dan Dinas Sosial Kota Bandung telah bekerjasama dengan Bank BNI.

Pada awalnya, program BPNT merupakan program pengganti dari Program Beras Sejahtera (Rastra) yang memiliki beberapa permasalahan. Pelaksanaan program Rastra terdapat beberapa permasalahan yang cukup kompleks yaitu: *Pertama*, dapat dilihat dari indikator tepat sasaran, yang dimana masih ditemukan *Exclusion Error* dan *Inclusion Error* yang tinggi. *Exclusion error* misalnya, masih terdapat rumah tangga yang seharusnya

menerima Rastra, akan tetapi tidak terdaftar menjadi penerima Rastra, sehingga masyarakat tidak mendapat bantuan sosial Rastra tersebut. Sementara, *Inclusion Error* sebaliknya, yaitu terdapat rumah tangga yang tidak berhak untuk menerima Rastra, justru menerima bantuan tersebut.

Kedua, indikator tepat jumlah masih banyak terdapat Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang hanya menerima 4-6kg per-bulan dari yang seharusnya sebanyak 15kg per-bulan. Selain itu, RTS-PM juga harus membayar bahan pangan (terutama beras) lebih mahal dari yang seharusnya, yaitu Rp. 1.600 per-kg. *Ketiga*, untuk indikator tepat waktu masih sering terjadi keterlambatan dalam pendistribusian bahan pangan, yang dimana pendistribusian tersebut seharusnya dilakukan setiap bulan.

Melihat dari permasalahan-permasalahan dari program Rastra tersebut, maka pada tahun 2016-2017, pemerintah mulai melakukan perubahan terkait skema program Rastra, menjadi program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Setiap Keluarga Penerima Manfaat (KPM), mendapatkan bantuan sosial sebesar Rp. 110.000 ribu, yang di transfer setiap bulannya melalui Kartu Kombo termasuk Keluarga Sejahtera (KKS). Dengan adanya Kartu Kombo termasuk KKS, peserta KPM dapat membeli bahan pangan seperti beras dan/atau telur, melalui elektronik warung gotong royong (e-warong).

Program Bantuan Pangan Non Tunai diselenggarakan oleh pemerintah, dalam rangka untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi , ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong keuangan

inklusif. Presiden sangat mengapresiasi program Bantuan Pangan Non Tunai, karena mampu mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat (KPM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan, memberikan gizi yang seimbang kepada peserta KPM, meningkatkan ketepatan sasaran dan waktu penerimaan bantuan pangan serta mendorong ke arah pembangunan yang berkelanjutan.

Menko PMK mengingatkan dalam (www.kemenkopmk.go.id) agar Kemensos menyusun pentahapan BPNT hingga akhir 2018 mencapai 10 juta KPM. Himbara (Himpunan Bank Milik Negara) agar melakukan pemetaan e-warung apakah sudah sesuai rasio 1:250 dan tiap 1 desa 2 e-warung, sehingga terlihat mana yang siap dan tidak. Serta Sosialisasi BPNT agar terus dilakukan, terutama di daerah yang pelaksanaannya kurang optimal agar diperkuat. Untuk memastikan kesiapan e-warung, Himpunan Bank Negara (Himbara) akan menyediakan mesin EDC (*Electronic Data Capture*) di setiap e-warung dan melakukan edukasi kepada agen.

Berdasarkan Laporan Realisasi Penyaluran BPNT yang diterbitkan oleh Himbara, pada tahun 2017 sebanyak 1.163.891 Keluarga Penerima Manfaat (KPM) telah merasakan manfaat program ini. Total dana yang telah disalurkan sebanyak Rp 1,53 triliun.

Pada tahun 2018, pemerintah serius mengupayakan agar pelaksanaan Bantuan Pemerintah Non Tunai (BPNT) dapat tersalurkan tepat sasaran dan waktu. Menko PMK menekankan kepada Kementerian/Lembaga terkait agar

penyaluran BPNT berjalan sesuai arahan Presiden, hindari keterlambatan penyaluran bantuan yang berakibat kerugian bagi masyarakat.

Melihat fenomena yang terjadi penyaluran BPNT mengalami beberapa kendala salah satunya yaitu belum tepatnya sasaran masih banyak masyarakat yang mampu namun mendapatkan bantuan sedangkan yang benar-benar tidak mampu sama sekali tidak terdata dalam penerima bantuan program ini, baik itu yang sudah pindah ataupun meninggal masih mendapatkan bantuan. Kemudian keterlambatan pembuatan KKS para KPM, dan masih ada masyarakat yang tidak bisa mencairkan BPNT ada juga yang saldo di kartu KPM nol dari yang seharusnya masuk sebesar Rp. 110.000,- perbulan dan ada penerima yang terdata namun hanya mendapat satu kali bantuan saja dan tidak pernah mendapatkan lagi bantuan.

Di kota Bandung sendiri menurut sumber (www.rmoljabar.com) jumlah secara keseluruhan untuk Program Keluarga Harapan ada sekitar 37 ribu keluarga, kemudian untuk Bantuan Pangan Non Tunai itu ada kurang lebih 63 ribu keluarga dan jumlah secara keseluruhan dari itu adalah 154 milyar rupiah dengan umlah e-warong di Bandung saat ini ada sekitar 70-an, dan itu merupakan bagian dari pemberdayaan kepada Keluarga Penerima Manfaat.

Khususnya di Kelurahan Cipadung Kulon jumlah Keluarga Penerima Manfaat Sebanyak 103 Keluarga yang tersebar di 11 RW dan 52 RT, lebih tepatnya akan di paparkan dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 1. 2
Data Keluarga Penerima Manfaat BPNT

No	Jumlah RW	Jumlah RT	Keluarga Penerima Manfaat (KPM) BPNT
1	RW. 01	3	11
2	RW. 02	4	9
3	RW. 03	5	22
4	RW. 04	5	15
5	RW. 05	3	6
6	RW. 06	3	1
7	RW. 07	5	24
8	RW. 08	7	0
9	RW. 09	7	6
10	RW. 10	4	0
11	RW. 11	6	9
JUMLAH	11 RW	52 RT	103 KPM

Sumber: Kelurahan Cipadung Kulon 2017

Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan di Kelurahan Cipadung Kulon ini dimulai sejak Tahun 2017 sampai sekarang masih belum dikatakan berhasil dan belum sesuai dengan harapan masyarakat hal ini bisa dilihat dari fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan yaitu masih belum tepatnya sasaran, keterlambatan kartu KKS para penerima, terdata dalam daftar penerima namun saldo kosong yang seharusnya masuk Rp. 110.000,- setiap bulannya, keterlambatan sarana seperti e-warong tempat penukaran

bahan pangan baru terealisasi di bulan juli 2018 sedangkan penyaluran sudah di mulai di tahun 2017, dan kurangnya respon para aparatur dalam menanggapi keluhan-keluhan masyarakat penerima bantuan.

Melihat permasalahan yang diuraikan diatas, maka penulis menganggap penting dilakukan penelitian dengan judul **“Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Di Kelurahan Cipadung Kulon Kecamatan Panyileukan Kota Bandung Tahun 2018”**.

B. Fokus Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang diuraikan di atas, peneliti hanya berfokus pada variabel yang berkenaan dengan Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai di Kelurahan Cipadung Kulon Kecamatan Panyileukan Kota Bandung Tahun 2018. Berikut adalah detail masalah yang diteliti:

1. Ketidaktepatan pendataan penerima BPNT. Karena masih ada beberapa penerima BPNT yang bukan dari golongan keluarga miskin tapi termasuk keluarga mampu atau sejahtera, dan juga pendataan penerima BPNT ini masih belum menyeluruh, karena masih banyak keluarga miskin yang tidak mendapatkan bantuan.
2. Keterlambatan kartu KKS penerima dan saldo KPM nol yang seharusnya masuk Rp. 110.000,- perbulan.

3. Sosialisasi dalam implementasi program Bantuan Pangan Non Tunai ini masih minim dan kurangnya respon para aparatur dalam menyikapi keluhan-keluhan masyarakat.
4. Keterlambatan penetapan e-warong/agen sebagai sarana penyaluran bahan pangan.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, dapat dirumuskan masalah penelitian yaitu Bagaimana Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kelurahan Cipadung Kulon Kecamatan Panyileukan Kota Bandung Tahun 2018?

D. Maksud dan Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas tujuan yang dicapai dari penelitian ini yaitu untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai di Kelurahan Cipadung Kulon Kecamatan Panyileukan Kota Bandung Tahun 2018.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna baik secara teoretis maupun secara praktis. Ada beberapa hal yang dapat dipandang sebagai manfaat positif dengan mengangkat penelitian ini, diantaranya:

1. Manfaat Teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu yang berhubungan dengan kebijakan publik, khususnya mengenai Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT).

2. Manfaat Praktik

a. Bagi penulis

Peneliti mengharapkan penelitian ini berguna dalam menambah wawasan penelitian dan sebagai bahan kajian untuk pengembangan yang lebih mendalam dan lebih luas di masa yang akan datang di bidang ilmu Administrasi Publik terutama pada kebijakan publik, khususnya mengenai Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

b. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan maupun koreksi bagi pemerintah khususnya aparatur di Kelurahan Cipadung Kulon, agar mampu melaksanakan kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) sesuai dengan ketentuan/kebijakan yang ada.

c. Bagi Pihak Lain

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi yang akan memberikan penambahan wawasan mengenai Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran yang digunakan adalah dengan menggunakan konsep segitiga terbalik. Konsep ini dimulai dari *Grand Theory* yaitu Administrasi Publik, *Middle Theory* yaitu Kebijakan Publik, dan *Operasional Theory* yaitu Implementasi Kebijakan.

1. Administrasi Publik

Jhon M. Pfifner dan Robert V. Presthus dalam Pasolong (2013:7), mendefinisikan administrasi publik, adalah:

(1) Meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik,(2) Koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah. (3) Suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

2. Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan suatu hasil analisis yang mendalam terhadap berbagai alternatif yang bermuara kepada keputusan tentang alternatif terbaik.

(Pasolong, 2013:38)

William N. Dunn dalam Pasolong (2013:39), mengatakan bahwa:

“Kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keaamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.”

3. Implementasi Kebijakan

Dalam penelitian ini, penulis meneliti mengenai implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di kelurahan Cipadung Kulon Kecamatan Panyileukan Kota Bandung, dalam upaya menjawab rumusan masalah penelitian ini, penulis mengambil teori dari model implementasi dari Tokoh George C. Edward III dalam Syafri dan Setyoko (2010:34) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan beberapa faktor penting yaitu (a) komunikasi; (b) sumberdaya; (c) sikap implementor (disposition); dan (d) struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Menurut Edwards, persyaratan pertama bagi efektivitas implementasi kebijakan adalah para pelaksana harus mengetahui apa yang seharusnya mereka lakukan, sebab hanya dengan cara demikian proses komunikasi antar sesamanya akan dapat berjalan dengan baik. Dalam proses komunikasi terkandung transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*).

2. Sumber daya

Sumber daya yang akan mendukung implementasi kebijakan yang efektif disini menyangkut staf, wewenang, informasi, dan fasilitas-fasilitas.

3. Sikap Pelaksana (Disposisi)

Disposisi menyangkut persepsi, kewenangan, pemahaman dan komitmen para pelaksana (implementor) untuk menetapkan suatu kebijakan.

Terdapat tiga kemungkinan sikap dari disposisi yaitu menerima, menolak atau bersikap netral. Agar implementasi kebijakan dapat efektif, maka segenap upaya harus dilakukan oleh pembuat kebijakan agar isi dan tujuan kebijakan dapat berkesesuaian dengan keinginan para implementor melalui pemahaman setiap individu akan arah kebijakan yang mereka kerjakan/implementasikan. Disamping itu para pelaksana harus memahami/mengetahui apa yang harus dikerjakan, mereka juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya.

4. Struktur birokrasi

Secara umum birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Bentuk organisasi dipilih sebagai suatu kesepakatan kolektif untuk memecahkan berbagai masalah sosial. Struktur organisasi-organisasi pelaksana kebijakan mempunyai pengaruh penting pada implementasi kebijakan. Para pelaksana kebijakan dapat saja mengetahui apa yang harus dilakukan, memiliki keinginan serta dukungan fasilitas untuk melakukannya.

Dari teori tokoh George C. Edward III dalam Syafri dan Setyoko (2010:34) tersebut, penulis dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang ada dalam implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di kelurahan Cipadung Kulon Kecamatan Panyileukan Kota Bandung. Jika dilihat dari prosesnya apakah penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai di kelurahan Cipadung Kulon sudah sesuai dengan peraturan yang ditentukan, serta apakah tujuan kebijakan tercapai.

Dari analisis di atas maka penulis membuat kerangka pemikiran sebagai berikut:



Sumber: Hasil olahan peneliti, 2018

Gambar 1. 1 Kerangka Pemikiran

G. Proposisi

Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai di Kelurahan Cipadung Kulon Kecamatan Penyileukan Kota Bandung yang berlandaskan pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai didukung oleh dimensi: a) Komunikasi, b) Sumber Daya, c) Disposisi, d) Struktur Birokrasi.



uin

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUNAN GUNUNG DJATI
KANDUNG