

**TESIS**

**ANALISIS PROGRAM BANTUAN PANGAN NON TUNAI  
DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN  
DI KABUPATEN ENREKANG**

*ANALYSIS OF THE NON-CASH FOOD ASSISTANCE PROGRAM  
IN POVERTY ALLEVIATION IN ENREKANG REGENCY*

**NURSIDA**

**NIM. P022201012**



**PROGRAM STUDI  
PERENCANAAN DAN PENGEMBANGAN WILAYAH  
PROGRAM MAGISTER SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**ANALISIS PROGRAM BANTUAN PANGAN NON TUNAI  
DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN  
DI KABUPATEN ENREKANG**

Analysis of the Non-Cash Food Assistance Program in Poverty Alleviation  
in Enrekang Regency

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Perencanaan Pengembangan Wilayah / Otonomi Daerah

Disusun dan Diajukan Oleh

**NURSIDA**

**NIM. P022201012**

Kepada

**PROGRAM STUDI PERENCANAAN DAN PENGEMBANGAN WILAYAH  
SEKOLAH PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**LEMBAR PENGESAHAN TESIS**

**ANALISIS PROGRAM BANTUAN PANGAN NON TUNAI  
DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN DI KABUPATEN ENREKANG**

**Disusun dan diajukan oleh**

**NURSIDA**

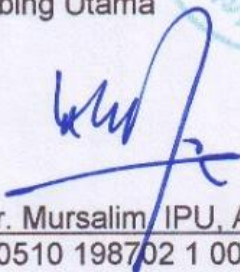
**P022201012**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Program Studi Perencanaan dan Pengembangan Wilayah  
Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin

Pada tanggal 11 Mei 2023  
dan dinyatakan telah memenuhi Syarat Kelulusan

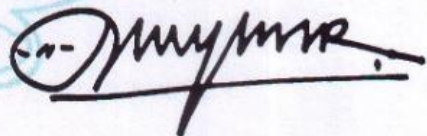
Menyetujui,

Pembimbing Utama



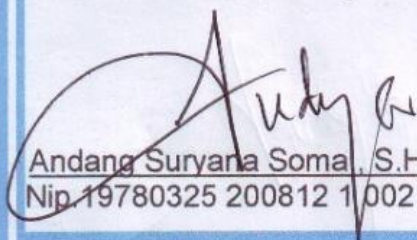
Prof. Dr. Ir. Mursalim IPU, ASEAN Eng  
Nip. 19610510 198702 1 001

Pembimbing Pendamping



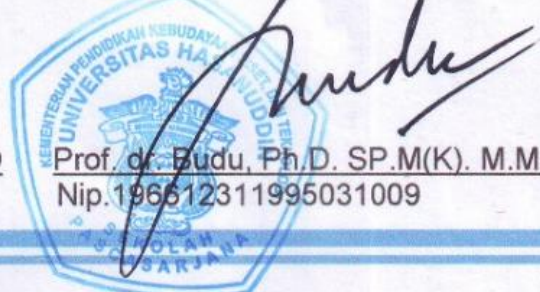
Dr. Jimmy R.A. Torar, S.E., M.M  
Nip. 19620129 202101 5 001

Ketua Program Studi.  
Perencanaan dan Pengembangan Wilayah



Andang Suryana Soma, S.Hut., MP., Ph.D  
Nip. 19780325 200812 1 002

Dekan Sekolah Pascasarjana  
Universitas Hasanuddin



Prof. dr. Budu, Ph.D. SP.M(K). M.Med Ed  
Nip. 196612311995031009

*Handwritten signature*

## PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nursida

Nomor Mahasiswa : P022201012

Program Studi : Perencanaan dan Pengembangan Wilayah

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang Saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila di kemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi perbuatan tersebut.

Makassar, 15 Mei 2023



Nursida



## KATA PENGANTAR



Alhamdulillah puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT berkat segala limpahan rahmat, petunjuk, hidayah dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul “**Analisis Program Bantuan Pangan Non Tunai Dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Enrekang**”. Pada kesempatan ini penulis menyampaikan 'jazakumullah *khairan katsiran*' kepada:

1. Prof Dr Ir Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. dr. Budu Ph.D., Sp.M(K), Med.Ed, selaku Dekan Sekolah Pascasarjana Universitas Hasanuddin dan Andang Suryana Soma, S.Hut. M.P.,Ph.D, selaku Ketua Program Studi Perencanaan dan Pengembangan Wilayah yang telah memberikan dukungan kepada penulis selama menempuh pendidikan di Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Ir. Mursalim, IPU, ASEAN.Eng dan Dr. Jimmy R. A. Torar, S.E, M.M., selaku komisi pembimbing yang senantiasa meluangkan waktu memberikan arahan, bimbingan, dan motivasi kepada penulis dalam melakukan penelitian dan penulisan tesis ini. Prof Dr. Syamsul Bachri, S.H, M.H., Prof. Dr. Otto Randa Payangan, S.E, M.Si, dan Prof. Dr. Abd. Rasak Munir, S.E, M.Si, M.MKTG., selaku komisi penguji dan penilai kualifikasi ujian tertutup, dan seluruh staf pengajar yang telah mencurahkan ilmunya selama menempuh Pendidikan di universitas Hasanuddin.
3. Kepada suamiku tercinta dan tersayang Bahar, Bapak (alm) Dala dan Ibu (almh) Nabia, Bapak mertua Bongko dan Ibu mertua Bolo, Kakak ku Suherman, Sumiati dan seluruh keluarga besar, terima kasih atas segala doa dan dukungan, kebersamaan, cinta dan kasih sayang.

4. Kepada Kepala Bappelitbangda beserta seluruh staff Bappelitbangda Kabupaten Enrekang, Kepala Dinas Sosial, Sekretaris Dinas Sosial Kabupaten Enrekang, Perwakilan Bank BRI Enrekang, Pendamping BPNT Pak Syamsir, S.Pd, M.Pd, Pak Jamaluddin, Pemilik E-Warong ibu Irda dan Pak Hardi dan seluruh Keluarga Penerima Manfaat Program BPNT di Kabupaten Enrekang, terimakasih atas bantuan dan kerja samanya selama ini.
5. Kepada Saudara/saudariku seperjuangan pada Pasca Sarjana Program Studi Perencanaan dan Pengembangan Wilayah UNHAS Angkatan 2020, terima kasih atas bantuan, motivasi, persaudaraan, kebersamaannya selama ini.
6. Kepada semua pihak yang turut membantu dalam penelitian dan penyusunan tesis ini namun tidak disebutkan satu persatu, terima kasih atas bantuan dan kerjasamanya.
7. Penulis berharap semoga hasil penelitian yang tertuang dalam tesis ini dapat memberikan manfaat bagi para pembacanya.

Makassar, 15 Mei 2023

Nursida

## **ABSTRAK**

**NURSIDA.** Analisis Program Bantuan Pangan Non Tunai Dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Enrekang (dibimbing oleh Mursalim dan Jimmy R.A. Torar).

Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Enrekang yang cukup besar harus menjadi perhatian dan memerlukan langkah-langkah penanggulangan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh. Upaya-upaya tersebut harus ditujukan untuk mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam menanggulangi kemiskinan masyarakat di Indonesia. Salah satu diantaranya adalah dengan memberikan bantuan dalam bentuk pangan melalui Pelaksanaan program Bantuan Pangan Non Tunai. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, observasi, dan telaah dokumentasi. Sumber data dalam penelitian ini adalah data primer diperoleh melalui wawancara terhadap 19 informan, sedangkan data sekunder bersumber dari pengkajian referensi lainnya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan program Bantuan Pangan Non Tunai belum efektif dalam menanggulangi kemiskinan di Kabupaten Enrekang, hal ini terlihat pada jumlah penerima bantuan pangan non tunai yang semakin meningkat belum memberikan pengaruh yang signifikan terhadap penurunan angka kemiskinan di kabupaten Enrekang walaupun Program BPNT ini telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan. Perlu ada kebijakan lain selain Program Bantuan Pangan Non Tunai yang diterapkan oleh Pemerintah kabupaten Enrekang dalam rangka penanggulangan kemiskinan khususnya yang menyentuh pada aspek peningkatan penghasilan masyarakat dan penurunan jumlah kantong kemiskinan.

**Kata Kunci: Analisis, Program, Bantuan, Pangan.**

## **ABSTRACT**

**NURSIDA.** *Analysis of the Non-Cash Food Assistance Program in Poverty Alleviation in Enrekang Regency (Guided by Mursalim and Jimmy R.A. Torar).*

*The relatively large number of poor people in Enrekang Regency must be a concern and requires steps to overcome and a systematic, integrated and comprehensive approach. These efforts must be aimed at reducing the burden and fulfilling the basic rights of citizens properly to lead and develop a dignified life. The government has issued various policies in tackling poverty in Indonesia. One of them is by providing assistance in the form of food through the Implementation of the Non-Cash Food Assistance program. The approach used in this research is descriptive qualitative. Data collection techniques used were interviews, observation, and documentation review. The data source in this research is primary data obtained through interviews with 19 informants, while secondary data comes from other reference studies. The results showed that the implementation of the Non-Cash Food Assistance program has not been effective in alleviating poverty in Enrekang Regency, this can be seen in the increasing number of recipients of non-cash food assistance which has not had a significant effect on reducing the poverty rate in Enrekang District even though the BPNT Program has been implemented according to established procedures. There needs to be another policy besides the Non-Cash Food Assistance Program implemented by the Enrekang district government in the context of poverty alleviation, especially those that touch on aspects of increasing people's income and reducing the number of pockets of poverty.*

**Keywords: Analysis, Program, Aid, Food.**



## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	i
Pernyataan Pengajuan .....	ii
Halaman Pengesahan .....	iii
Pernyataan Keaslian Tesis .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Abstrak.....	vii
Abstrack.....	viii
Daftar Isi .....	ix
Daftar Tabel .....	xi
Daftar Gambar .....	xii
Daftar Grafik.....	xiii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9
1. Manfaat Akademik .....	9
2. Manfaat Praktis.....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>10</b>
A. Tinjauan Konsep .....	10
1. Kebijakan Publik .....	10
2. Implementasi Kebijakan Publik .....	13
3. Evaluasi Kebijakan .....	15
4. Kemiskinan .....	17
5. Penanggulangan Kemiskinan .....	20
B. Penelitian Terdahulu .....	24
C. Kerangka Konseptual.....	26
D. Defenisi Konsep .....	27
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>28</b>
A. Pendekatan Penelitian .....	28
B. Teknik Pengumpulan Data .....	28
1. Wawancara.....	28
2. Observasi.....	28
3. Telaah Dokumen .....	28
C. Sumber Data .....	28
1. Data Primer.....	28
2. Data Sekunder.....	29
D. Teknik Analisis Data.....	29
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>31</b>
A. Gambaran Umum Kabupaten Enrekang.....	31
B. Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	32
1. Penerapan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)	

di Kabupaten Enrekang .....	34
a. Tahap Persiapan .....	34
b. Tahap Edukasi dan Sosialisasi.....	40
c. Tahap Registrasi dan Distribusi Kartu Keluarga Sejahtera (KKS).....ix.....	46
d. Tahap Penyaluran Dana Bantuan .....	53
e. Tahap Pemanfaatan Dana Bantuan .....	58
2. Evaluasi Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai di Kabupaten Enrekang .....	63
a. Indiaktor Input.....	64
b. Indiaktor Proses.....	66
c. Indikator Output.....	67
d. Indikator Outcome .....	68
BAB V PENUTUP .....	71
A. Kesimpulan .....	71
B. Saran .....	72

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Data Penerima Bantuan Program Non Tunai di Kabupaten Enrekang Tahun 2019 – 2021 .....	7
Tabel 2	Jumlah Penduduk Di Kabupaten Enrekang.....	51
Tabel 3	Jumlah Penerima BPNT Di Kabupaten Enrekang .....	52
Tabel 4	Jumlah E-Warong Kerjasama/Mitra di Kabupaten Enrekang .....	62

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Bagan Kerangka Konseptual .....	27
----------	---------------------------------	----

## DAFTAR GRAFIK

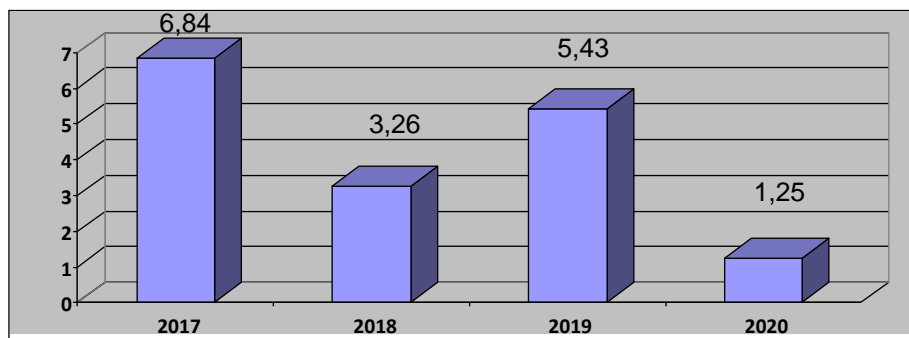
Tabel 1	Trend Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Enrekang Tahun 2017-2020.....	1
Tabel 2	Angka Kemiskinan Kab. Enrekang Tahun 2017-2020.....	4

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pertumbuhan ekonomi adalah permasalahan jangka panjang yang dihadapi oleh suatu negara dalam upaya meningkatkan pendapatan nasional riil. Pertumbuhan ekonomi mengukur seberapa besar keberhasilan suatu negara dalam memproduksi barang dan jasa yang dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mengalami penambahan jumlah dan kualitas sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Grafik 1. Persentase Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Enrekang Tahun 2017-2020



Sumber: BPS Kabupaten Enrekang, 2021

Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten Enrekang bila di bandingkan dengan pertumbuhan Ekonomi Provinsi Sulawesi Selatan, maka terlihat bahwa dari periode 2017-2020 selalu mengalami trend yang positif. Bahkan pada tahun 2017 sebesar 6,84%. Pada tahun 2018 mengalami perlambatan sebesar 3,26 % dan pada tahun 2019 mengalami peningkatan kembali sebesar 5,43%. Kemudian pada tahun 2020, kembali mengalami perlambatan yang hanya sebesar 1,25% saja. Hal ini disebabkan oleh menurunnya nilai jasa yang didapatkan oleh masing-masing faktor produksi ekonomi yang berkurang. Salah satu penyebabnya karena pandemi COVID 19.

Kemiskinan merupakan permasalahan bangsa yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanggulangan dan pendekatan yang



sistematik, terpadu dan menyeluruh. Upaya-upaya tersebut harus ditujukan untuk mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.

Sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan oleh Arifin (2020), mengatakan bahwa masyarakat Indonesia sering kali mengadopsi budaya dengan memodifikasi keadaannya menjadi "Miskin", agar bisa menerima program bantuan sosial dengan dalih ikut menikmati uang negara. Kebiasaan dalam menempuh jalan pintas untuk mendapatkan program tersebut sehingga menimbulkan program tersebut tidak maksimal dalam pencapaiannya.

Menyadari pentingnya penanggulangan kemiskinan untuk keberlanjutan berbangsa dan bernegara maka Pemerintah menempatkan upaya penanggulangan kemiskinan menjadi prioritas utama. Hal tersebut tercantum dalam RPJP Nasional 2005-2025 dan selaras dengan kesepakatan global dalam mewujudkan pencapaian MDGs untuk mengurangi kemiskinan sebesar 50 persen pada tahun 2015 melalui *Millennium Declaration*.

Secara umum, target pencapaian program penanggulangan kemiskinan adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi jumlah penduduk miskin. Terkait dengan target pencapaian program penanggulangan kemiskinan, pemerintah merumuskan target pencapaian berdasarkan mekanisme perencanaan pembangunan yang ada.

Target pencapaian program penanggulangan kemiskinan dapat diukur berdasarkan skala waktu yaitu target jangka pendek, jangka menengah, serta jangka panjang baik di tingkat nasional maupun daerah. Target jangka pendek mengacu pada RKPD yang ditetapkan setiap tahun. Sedangkan target jangka menengah mengacu pada perencanaan 5 (lima) tahunan yang ditetapkan dalam RPJM Nasional, serta RPJM Daerah. Target jangka panjang mengacu pada perencanaan pembangunan 25

tahunan yang ditetapkan dalam RPJP Nasional pada lingkup nasional dan RPJP Daerah. Adapun target-target tersebut dalam bentuk angka yaitu:

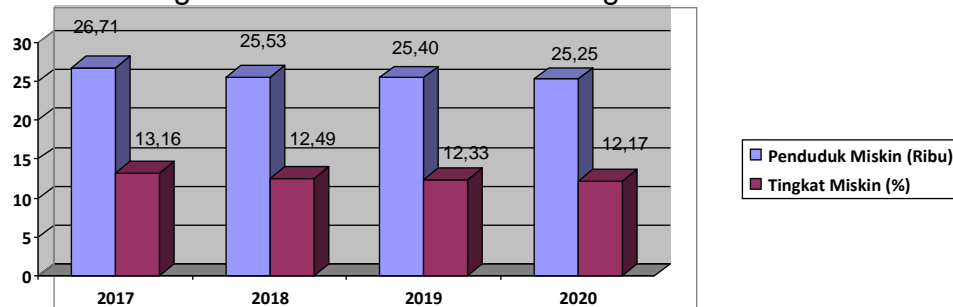
- 1) Target RPJPN (2004-2025) pada Tahun 2025: Tingkat Kemiskinan <5%
- 2) Target RPJMN (2020-2024) pada Tahun 2024: Tingkat Kemiskinan 6,5-7%
- 3) Target RPJMD Kabupaten Enrekang (2018-2023 <10%) pada tahun 2023: Tingkat kemiskinan 10,37%

Tingkat Kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Enrekang tahun 2017-2020 mengalami kecenderungan menurun rata-rata tiap tahun. Pada tahun 2017 jumlah penduduk miskin 26.710 jiwa atau sebesar 13,16%, pada tahun 2018 jumlah penduduk miskin 25,530 jiwa atau sekitar 12,49%, pada tahun 2019 jumlah penduduk miskin sebesar 25,400 jiwa atau sekitar 12,33%, dan pada tahun 2020 jumlah penduduk miskin sebanyak 25,250 jiwa atau sebesar sebesar 12,17%. Dengan pencapaian ini maka indikator penurunan angka kemiskinan berdasarkan target akhir RPJMD yaitu Tingkat Kemiskinan (<10%) belum tercapai atau tingkat capaian 84,24%. Hal ini perlu menjadi perhatian Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan RPJMD periode berikutnya untuk menggenjot program/kegiatan yang sifatnya secara langsung dapat menggenjot penurunan tingkat kemiskinan daerah.

Penurunan tingkat kemiskinan dari tahun ke tahun sangat dipengaruhi oleh program pemerintah secara nasional yang pro rakyat, seperti Pendidikan dan Kesehatan Gratis, beras untuk rakyat miskin, pembenahan perumahan kumuh di dinas pekerjaan umum, bantuan langsung ke pada masyarakat, bedah rumah, Bantuan Bibit Pertanian, Bantuan ternak Sapi, Bantuan SPP Untuk Mahasiswa (Program Provinsi SulSel). Sedangkan untuk skala Kabupaten yakni pendampingan Perangkat Daerah terhadap rumah tangga miskin, bantuan bibit sapi dan kambing, subsidi terhadap Beras untuk warga miskin, Sebagai bahan tindak lanjut adalah dengan tidak efektifnya pendidikan dan kesehatan

gratis maka diharapkan pemerintah daerah untuk membayarkan iuran BPJS bagi rumah tangga miskin. Pada tahun 2017 pemerintah daerah telah melakukan subsidi penuh terhadap penyaluran beras raskin dari gudang depot penyaluran raskin ke titik distribusi.

Grafik 2. Angka Kemiskinan Kab. Enrekang Tahun 2017-2020



Sumber: BPS Kabupaten Enrekang, 2021

Untuk jumlah penduduk miskin dapat digambarkan bahwa terjadi pengurangan jumlah penduduk miskin. Pada tahun 2017 sebesar 26.710 jiwa, pada tahun 2018 sebesar 25.530 jiwa, pada tahun 2019 sekitar 25.400 jiwa. Namun, pada tahun 2020 terjadi penurunan angka kemiskinan meskipun tidak signifikan, yakni ke angka 25.250 ribu jiwa. Walaupun kecenderungan mengalami penurunan kemiskinan, namun dalam konteks wilayah jika dibandingkan dengan daerah kabupaten lainnya dalam Provinsi Sulawesi Selatan, maka tingkat kemiskinan daerah Kabupaten Enrekang masih tergolong daerah dengan tingkat kemiskinan sedang (di atas 10%). Penyebab lain adalah terkait sumber data yang akurat dari *stakeholders* penyedia data yang ada. Sebagai tindak lanjut perlunya ada data base kemiskinan yang merupakan simpulan dari sumber data dari perangkat.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai suatu kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Salah satu kebutuhan material yang mendasar bagi manusia adalah pangan.

Pangan merupakan satu unsur dalam konsep kesejahteraan sosial (Suradi dalam Abidin, 2015:215). Menurut Undang-Undang Nomor 18 tahun 2012 tentang Pangan mendefinisikan pangan merupakan kebutuhan dasar yang paling utama dan mempengaruhi kehidupan setiap manusia.

Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Metode yang digunakan adalah menghitung Garis Kemiskinan (GK) yang terdiri dari dua komponen yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) (BPS Kab. Enrekang, 2021).

Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam menanggulangi kemiskinan masyarakat di Indonesia. Salah satu diantaranya adalah dengan memberikan bantuan dalam bentuk pangan. Hal tersebut bertujuan agar dapat meningkatkan taraf hidup masyarakatnya.

Pemerintah telah memberikan subsidi Pangan/Rastra mulai sejak 1997 dalam bentuk Operasi Pasar Khusus (OPK) di antaranya untuk merespon adanya krisis ekonomi dan kemarau yang berkepanjangan. Pada Tahun 2002 program OPK tersebut berubah menjadi Subsidi Raskin (beras miskin) dengan mengamanatkan Kementerian Sosial (Kemensos) untuk mendapat penugasan sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) Subsidi Pangan/Raskin. Selanjutnya, pada Tahun 2016 istilah Raskin diubah menjadi Rastra atau Beras Untuk Keluarga Sejahtera yang diberikan kepada 15,6 juta keluarga. Sebagaimana arahan Presiden agar bantuan sosial disalurkan secara non tunai, maka pada tahun 2017 mulai dilaksanakan transformasi Rastra dari subsidi beras ke bantuan sosial dalam bentuk Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT).

Salah satu program yang dibentuk oleh pemerintah untuk mengurangi beban masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan pokok adalah Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Program BPNT adalah bantuan pangan yang disalurkan secara non tunai dari pemerintah kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) setiap bulan, melalui mekanisme akun elektronik yang digunakan hanya untuk membeli bahan pangan di tempat yang telah bekerjasama dengan bank. Program BPNT diselenggarakan oleh pemerintah dalam rangka untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi, ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong keuangan inklusif.

Untuk mendukung pelaksanaan program BPNT, maka Presiden Republik Indonesia telah menetapkan Perpres RI Nomor 63 Tahun 2017, tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai. Presiden sangat mengapresiasi program BPNT tersebut karena mampu mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan, memberikan gizi yang seimbang kepada peserta KPM, meningkatkan ketepatan sasaran dan waktu penerimaan bantuan pangan serta mendorong kearah pembangunan yang berkelanjutan.

Sebagaimana pemerintah telah mengeluarkan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dalam rangka menanggulangi kemiskinan. Untuk mengefektifkan penyaluran bantuan pangan tersebut, pada tahun 2020 telah diterbitkan Pedoman Umum Program Sembako bahkan telah direvisi (Perubahan I) pada tahun yang sama (Tahun 2020). Dalam pedoman tersebut dibahas secara detail terkait dengan implementasi atau penerapan pembagian bantuan tersebut.

Berdasarkan Pedoman Umum Program Sembako Perubahan I Tahun 2020, pelaksanaan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) secara umum meliputi tahap persiapan, tahap edukasi dan sosialisasi, tahap registrasi dan distribusi KKS, tahap penyaluran dana bantuan, dan tahap pemanfaatan dana bantuan.

Pedoman Umum Program Sembako Perubahan I Tahun 2020 tersebut juga diatur terkait dengan kriteria penerima manfaat program sembako, yakni keluarga dengan kondisi sosial ekonomi terendah di daerah pelaksanaan sesuai pagu program yang disediakan Pemerintah, selanjutnya disebut Keluarga Penerima Manfaat (KPM) program Sembako yang namanya termasuk di dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM) program Sembako dan ditetapkan oleh KPA di Kementerian Sosial.

Pemerintah Daerah Kabupaten Enrekang menindaklanjuti kebijakan tersebut dengan menerbitkan Keputusan Bupati Enrekang Nomor 437/KEP/V/2021 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Program Sembako Kabupaten Enrekang tahun 2021. Lampiran Keputusan mengatur susunan tim koordinasi program sembako Kabupaten Enrekang Tahun 2021 yang terdiri dari tim koordinasi tingkat kabupaten, kecamatan, dan desa/kelurahan serta sekaligus atas tupoksi dari setiap jabatan.

Tabel 1. Data Penerima Bantuan Program Non Tunai di Kabupaten Enrekang Tahun 2019 – 2021

No	Nama Kecamatan	Jumlah Penerima (Tahun)		
		2019 (Bulan 6-12)	2020	2021
1.	Alla	850	1547	1388
2.	Anggeraja	1175	2433	2097
3.	Baraka	1435	2611	2249
4.	Baroko	853	1339	1146
5.	Bungin	547	635	543
6.	Buntu Batu	1307	1752	1465
7.	Cendana	377	804	666
8.	Curio	1369	2251	2023
9.	Enrekang	1359	2277	1925
10.	Maiwa	1477	2676	2281
11.	Malua	629	1010	877
12.	Masalle	1477	2157	1846
<b>Jumlah</b>		<b>12855</b>	<b>21488</b>	<b>18506</b>

Sumber: Dinas Sosial Kabupaten Enrekang, 2021



Berdasarkan tabel di atas, menunjukkan angka yang cukup fluktuatif, dimana pada bulan juli sampai desember tahun 2019 sebesar 12.855 KPM, di tahun 2020 meningkat menjadi 21.488, namun pada tahun 2021 jumlah KPM menurun menjadi 18.506 KPM.

Besaran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) adalah Rp. 110.000,- /KPM/bulan, pada bulan Januari - Februari tahun 2020 menjadi Rp.150.000,-/KPM/bulan yang kemudian menjadi Rp. 200.000,-/kpm/bulan mulai pada bulan maret tahun 2020. Peningkatan besaran nilai bantuan dimaksudkan untuk menjaga daya beli masyarakat sebagai dampak pandemi Covid -19. Bantuan tersebut tidak dapat diambil tunai dan hanya dapat ditukarkan dengan beras atau telur di E-Warong. Apabila bantuan tidak dibelanjakan dibulan tersebut, maka nilai bantuan tetap tersimpan dan terakumulasi dalam akun elektronik Bantuan Pangan.

Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Sosial No. 25 Tahun 2016 bahwa yang harus mendapatkan program Bantuan Pangan Non Tunai yang disebut keluarga penerima manfaat adalah dengan kondisi sosial ekonomi di bawah 25%.

Dengan melihat jumlah masyarakat miskin di Kabupaten Enrekang yang masih cukup tinggi dan masih tergolong daerah dengan tingkat kemiskinan sedang (di atas 10%) walaupun jumlah keluarga penerima manfaat (KPM) yang menerima program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) cukup besar.

Berdasarkan kondisi demikian, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap penerapan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Enrekang. Sebagaimana diungkapkan oleh Badjuri dan Yuwono, 2002:140-141 bahwa ada empat aspek atau indikator yang digunakan untuk mengukur evaluasi kebijakan, yaitu aspek atau indikator input, proses, output, dan *outcome*.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka penulis menyusun tulisan ini dengan judul “**Analisis Program Bantuan Pangan Non Tunai dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Enrekang**”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penerapan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Enrekang?
2. Bagaimanakah evaluasi kebijakan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Enrekang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Enrekang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis evaluasi kebijakan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Enrekang.

## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Akademik**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmiah bagi pengembangan ilmu pemerintahan, khususnya pada bidang perencanaan dan pengembangan wilayah dan pembangunan daerah.
- b. Menjadi bahan perbandingan bagi peneliti dan juga para pihak-pihak yang membutuhkan di dalam menganalisa temuan dan teori yang ada kaitannya dengan penerapan dan evaluasi program BPNT.

### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi sebagai bahan informasi dan masukan bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Enrekang dalam rangka pengambilan keputusan agar mengatasi permasalahan dalam implementasi sekaligus evaluasi kebijakan program BPNT di Kabupaten Enrekang dalam rangka mengembangkan program ini lebih lanjut.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Konsep

##### 1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, batasan ini tidak cukup mengakui bahwa terdapat perbedaan antara apa yang diputuskan oleh pemerintah dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah. Sebelum memahami implementasi kebijakan, langkah baiknya untuk dipahami terlebih dahulu defisiensi atau konsep mengenai kebijakan.

Konsep kebijakan publik seyogyanya terkandung elemen-elemen berikut:

- 1) Kebijakan selalu berorientasi pada tujuan tertentu
- 2) Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- 3) Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan pemerintah
- 4) Kebijakan publik bersifat positif (mengenai tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat untuk tidak melakukan sesuatu).
- 5) Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa (Anderson dalam Widodo, 2009: 14).

Menurut Nugroho (2009), kebijakan publik dalam kedudukannya memiliki nilai strategi karena merupakan salah satu komponen utama negara. Adapun komponen tersebut adalah:

- 1) Komponen lembaga negara (*eksekutif, legislatif, yudikatif*)
- 2) Komponen Rakyat
- 3) Wilayah Kedaulatan
- 4) Kebijakan Publik

Dalam pendekatan kebijakan publik continental dipandang cenderung menggunakan model *top-down*. Kebijakan publik sebagai proses politik-demokrasi dan sebagai produk interaksi antara negara dan publik sehingga pada dasarnya bahwa semua orang mempunyai hak dan kebebasan yang sama dalam mempunyai identitas diri.

Lebih lanjut Nugroho (2009) mengemukakan bahwa sebuah undang-undang biasanya lengkap hingga bagaimana pelaksanaannya serta mempertemukan pendekatan *top-down* dan *bottom-up*.

Beberapa konsep kebijakan publik pada dasarnya memandang kebijakan publik sebagai tujuan untuk memenuhi tuntutan aktor kebijakan. Dengan kata lain dapat dikatakan, bahwa kebijakan publik dipandang sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan diambil oleh seorang atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam situasi dimana keputusan-keputusan ini pada prinsipnya berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut.

Selanjutnya Michael Howlet dan Ramesh (Subarsono, 2009:13) menyatakan proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut:

- 1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bias mendapat perhatian dari pemerintah.
- 2) Formulasi kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan oleh pemerintah.
- 3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu tindakan.
- 4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil.
- 5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil kinerja kebijakan.

Pemecahan suatu permasalahan perlu diupayakan tahapan atau proses dalam pembuatan kebijakan publik, sebagaimana diungkapkan oleh Ripley (1985) bahwa tahap-tahap tersebut adalah:

- 1) *Agenda of government*; masalah yang ada dimasyarakat menajdi agenda pemerintah;
- 2) *Formulation and legitimation of goals and program*: Pengumpulan informasi, analisa dan penyerbarluasan;
- 3) *Program implementation*; proses pencarian dan pengerahan sumber daya untuk mewujudkan tercapainya tujuan yang ditetapkan
- 4) *Evaluation of implementation performance and impacts*: menilai bagaimana kinerja implemntasi kebijakan dan dampak yang ditimbulkan;
- 5) *Decision absent the future of policy and program*: menentukan apakah program atau kebijakan tersebut dianjurkan dengan berbagai perbaikan atau dibatalkan.

Berbagai konsep di atas memberikan gambaran bahwa kebijakan publik terjadi karena tindakan-tindakan pemerintah dalam mengatasi masalah yang timbul dalam masyarakat sehingga melahirkan keputusan-keputusan tersebut. Domain kebijakan publik seringkali dibedakan dalam tiga fokus bahasan, yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.

Satu hal yang paling penting adalah bahwa sebaik apapun kebijakan jika tidak diimplementasikan dengan baik maka kebijakan itu menjadi sia-sia atau hanya menjadi sebuah rencana yang baik. Administrasi dalam pekerjaan administrator adalah melaksanakan kebijakan yang dirumuskan oleh pembuat kebijakan, dan peran penyedia layanan adalah menjalankan kebijakan yang diatur oleh birokrat (Parsons, 2001).

## 2. Implementasi Kebijakan Publik

Tahap implementasi kebijakan akan memunculkan konsekuensi yang merupakan bias dari konsekuensi tersebut dan yang dirasakan oleh masyarakat yaitu konsekuensi negatif dan positif. Implementasi kebijakan merupakan proses lebih lanjut dari tahap formulasi kebijakan. Pada tahap formulasi diterapkan strategi dan tujuan kebijakan, sedangkan tindakan untuk mencapai tujuan diselenggarakan pada tahap implementasi kebijakan. Implementasi adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan yang mengikuti satu keputusan yang telah diterbitkan. Satu keputusan selalu dimaksudkan untuk mencapai sasaran tertentu. Guna merealisasikan pencapaian sasaran itu, diperlukan serangkaian aktivitas. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi adalah operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu sasaran tertentu.

Menurut Edward III (1980:122) menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi atau akibat dari kebijakan pada kelompok sasaran yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat untuk mengurangi masalah yang merupakan sasaran kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan sangat baik, bahkan kebijakan yang cemerlang diimplementasikan dengan kurang baik, cenderung akan mengalami kegagalan untuk mencapai tujuan.

Grindle (Winarno, 2012:149) juga memberikan pandangannya tentang implementasi dengan mengatakan bahwa secara umum, tugas implementasi adalah membentuk suatu kaitan (*linkage*) yang memudahkan tujuan-tujuan kebijakan bisa direalisasikan sebagai dampak suatu kegiatan pemerintah. Oleh karena itu, tugas implementasi mencakup terbentuknya "*A policy delivery system*", dimana sarana-sarana tertentu dirancang dan dijalankan dengan



harapan sampai pada tujuan-tujuan yang diinginkan. Dengan demikian, kebijakan publik serta pernyataan-pernyataan secara luas tentang tujuan, sasaran, dan sarana, diterjemahkan kedalam program-program tindakan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang dinyatakan dalam kebijakan.

Berbagai program bisa dikembangkan untuk merespon tujuan-tujuan kebijakan yang sama. Program-program tindakan itu biasa dipilih-pilih kedalam proyek-proyek yang spesifik untuk dikelola. Maksud dari program-program tindakan dan proyek-proyek individual adalah untuk mendatangkan suatu perubahan dalam lingkungan kebijakan, suatu perubahan yang biasa diartikan sebagai dampak dari suatu program.

Proses implementasi sebagai suatu sistem pengendalian difungsikan untuk menjaga agar tidak terjadi penyimpangan sumber dan penyimpangan dari tujuan kebijakan. Implementasi diartikan sebagai apa yang terjadi setelah peraturan dan berbagai ketetapan yang telah dikeluarkan berupa perangkat perundang-undangan yang ditetapkan memberikan prioritas pada suatu program, manfaat atau suatu bentuk output yang jelas. Tugas implementasi adalah sebagai penghubung yang memungkinkan tujuan kebijakan publik menjadi hasil dari aktivitas pemerintah.

Selain itu, implementasi juga menyangkut masalah penciptaan suatu *policy delivery system* atau system penghantaran kebijakan. Selain itu implementasi juga diartikan sebagai pelaksanaan suatu keputusan politik, biasanya disampaikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan mencakup masalah yang hendak diatasi dan tujuan yang hendak dicapai serta cara untuk memecahkannya.

Jones (Suradinata, 1999:44) membagi kedalam tiga aktivitas utama yang paling penting dalam implementasi suatu program ke dalam dampak. Tiga aktivitas utama yang paling penting dalam

implementasi kebijakan/program akan berjalan dengan baik melalui tiga pilar, yaitu:

- 1) Interpretasi, melalui menafsirkan agar program menjadi rencana atau pengarahannya yang tepat dapat diterima serta dilaksanakan,
- 2) Organisasi, melalui pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan, dan
- 3) Penerapan, melalui ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Agar implementasi kebijakan berjalan dengan baik, maka perlu dilakukan evaluasi. Ukuran keberhasilan kebijakan adalah sejauh mana tujuan program dapat tercapai.

Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) merupakan upaya pemerintah untuk mentransformasikan bentuk bantuan menjadi nontunai (*cashless*) yakni melalui penggunaan kartu elektronik yang diberikan langsung kepada KPM. Bantuan sosial tersebut disalurkan kepada KPM dengan menggunakan sistem perbankan, yang kemudian dapat digunakan untuk memperoleh beras dan/atau telur di e-Warong, sehingga KPM juga memperoleh gizi yang lebih seimbang.

Berdasarkan Pedoman Umum Program Sembako Perubahan I Tahun 2020, pelaksanaan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) secara umum meliputi tahap persiapan, tahap registrasi dan distribusi KKS, tahap edukasi dan sosialisasi, tahap penyaluran dana bantuan, dan tahap pemanfaatan dana bantuan.

### **3. Evaluasi Kebijakan**

Howlett dan Ramesh, 1995:170 menyatakan bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat digolongkan dalam tiga kategori, yaitu *“At general level, policy evaluations can be classified in three broad categories administrative evaluation, judicial evaluation, dan political*

*evaluation which differ in the way they are conducted, the actor they involve, and their effects."*

Evaluasi administratif memerlukan kumpulan informasi yang tepat untuk penyampaian program dan himpunannya dengan cara dibakukan dengan mengadakan perbandingan biaya dan hasil dari waktu ke waktu dan melewati sektor kebijakan. Evaluasi yudisial menyangkut persoalan hukum, dimana berkaitan dengan bagaimana pelaksanaan program pemerintah dilaksanakan, yang biasanya dilaksanakan oleh pengadilan. Sedangkan evaluasi politik berusaha untuk mengatas namakan suatu kebijakan yang berhasil atau gagal yang diikuti oleh permintaan untuk dilanjutkan atau perubahan. Selain berusaha memberikan penjelasan tentang berbagai fenomena kebijakan, evaluasi kebijakan dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi kepada pemerintah selaku pembuat kebijakan tentang tindakan apa yang perlu diambil terhadap kebijakan yang dievaluasi. Evaluator kebijakan harus mengetahui secara jelas aspek-aspek apa yang perlu dikajinya.

Disamping itu, harus mengetahui sumber- sumber informasi yang perlu dikejanya untuk memperoleh data yang valid. Selain mengetahui teknik analisis yang tepat untuk melakukan evaluasi. Sejumlah metode dapat digunakan untuk membantu dalam mengevaluasi kebijakan, namun hampir semua teknik yang ada dapat juga digunakan dalam hubungannya dengan metode-metode evaluasi lainnya. Berbagai macam teknik dapat digunakan dengan lebih dari satu metode analisis kebijakan, ini menunjukkan sifat saling ketergantungan dari perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi di dalam analisis kebijakan.

Badjuri dan Yuwono 2002:140-141 mengatakan bahwa untuk memudahkan tentang pengukuran evaluasi kebijakan, terdapat empat indikator, yaitu sebagai berikut:

- 1) Input, yaitu memfokuskan pada penilaian atas sumber daya pendukung dan bahan-bahan dasar yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Indikator ini dapat meliputi sumber daya manusia, uang, maupun infrastruktur pendukung lainnya.
- 2) Proses, yaitu memfokuskan pada penilaian terhadap transformasi sebuah kebijakan dalam bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat. Indikator ini meliputi aspek efektivitas dan efisiensi dari metode atau cara yang dipakai untuk melaksanakan kebijakan publik tersebut.
- 3) Output, yaitu memfokuskan penilaian pada hasil atau produk yang dapat dihasilkan dari sistem atau proses kebijakan publik. Indikator hasil ini misalnya berapa orang yang berhasil mengikuti program tertentu.
- 4) Outcome, yaitu memfokuskan penilaian pada dampak yang diterima oleh masyarakat luas atau pihak yang terkena kebijakan tersebut. Indikatornya dapat berupa dampak positif, dampak negatif dan seberapa serius dampaknya tersebut.

#### **4. Kemiskinan**

Teori-teori kemiskinan pada umumnya bermuara pada dua paradigma besar yang juga berpengaruh pada pemahaman mengenai kemiskinan dan penanggulangan kemiskinan. Dua paradigma yang dimaksud adalah neo-liberal dan demokrasi-sosial. Dua paradigma ini memiliki perbedaan yang sangat jelas terutama dalam melihat kemiskinan maupun dalam memberikan solusi penyelesaian masalah kemiskinan.

Masyarakat miskin memiliki kemampuan yang relatif baik untuk memperoleh sumber melalui kesempatan yang ada. Kendatipun bantuan luar kadang-kadang digunakan, tetapi tidak begitu saja dapat dipastikan sehingga masyarakat bergantung pada dukungan dari luar. Pendekatan pemberdayaan ini dianggap tidak berhasil karena tidak ada masyarakat yang dapat hidup dan berkembang bila terisolasi dari

kelompok masyarakat lainnya. Pengisolasian ini menimbulkan sikap pasif, bahkan keadaan menjadi semakin miskin.

Sebagaimana diungkapkan Supriatna (1993:90) menyatakan bahwa kemiskinan adalah situasi yang serba terbatas yang terjadi bukan atas kehendak orang yang bersangkutan.

Suatu penduduk dikatakan miskin bila ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan dan gizi serta kesejahteraan hidupnya yang menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan bisa disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang ada, baik lewat jalur pendidikan formal maupun nonformal yang pada akhirnya menimbulkan konsekuensi terhadap rendahnya pendidikan informal.

Menurut Houghton dan Shahidur (2012:3) kemiskinan selalu berhubungan dengan ketimpangan, dan kerentanan karena orang yang tidak dianggap miskin bisa saja sewaktu-waktu menjadi miskin jika mengalami permasalahan misalkan krisis finansial, dan penurunan harga usaha pertanian. Kerentanan merupakan sebuah dimensi pokok kesejahteraan karena hal tersebut mempengaruhi tingkah laku setiap individu dalam hal investasi, pola produksi dan strategi yang sesuai serta persepsi tentang situasi masing-masing.

Rendahnya produktivitas akan mengakibatkan pendapatan ikut rendah, rendahnya produktivitas mengakibatkan pendapatan yang di terima rendah, pendapatan yang rendah mengakibatkan investasi dan tabungan menurun. Jika pendapatan terus menurun mengakibatkan kemiskinan karena modal untuk mencukupi kebutuhan hidup tidak maksimal.

Menurut teori Nurkse (Kuncoro, 1997:107) Kemiskinan bertumpu pada teori lingkaran setan kemiskinan, adanya ketidaksempurnaan pasar, kurangnya modal, dan keterbelakangan Sumber daya manusia menyebabkan produktivitas rendah. Rendahnya produktivitas akan mengakibatkan pendapatan ikut

rendah, rendahnya produktivitas mengakibatkan pendapatan yang di terima rendah, pendapatan yang rendah mengakibatkan investasi dan tabungan menurun. Jika pendapatan terus menurun mengakibatkan kemiskinan karena modal untuk mencukupi kebutuhan hidup tidak maksimal.

Menurut Suwadi (2014:25) kemiskinan di sebabkan oleh dua hal antara lain:

- 1) Kemiskinan di sebabkan karena sifat alami, sifat yang timbul dari perilaku masyarakat atau seseorang, yaitu:
  - a) Keterbatasan sumber daya modal Keterbatasan sumber daya manusia (SDM) dapat di artikan kualitas sumber daya manusia misalkan keterampilan, pendidikan, dan pengetahuan.
  - b) Tempat atau letak geografis suatu wilayah yang terpencil dan yang sulit untuk di jangkau, yang mengakibatkan sulit berinteraksi dengan penduduk yang maju.
- 2) Kemiskinan yang di sebabkan karena kebijakan pembangunan atau kebijakan pemerintah, dapat di lihat dari berbagai aspek, yaitu:
  - a) Pembangunan yang kurang memperhatikan kawasan atau wilayah yang terpencil dan sulit di jangkau.
  - b) Adanya ketimpangan antara pembangunan di wilayah desa maupun kota.
  - c) Kurang memperhatikan usaha maupun produk masyarakat yang berskala kecil atau usaha mikro ekonomi.

Kondisi kemiskinan yang dialami sekelompok masyarakat berbeda beda atau bersifat heterogen. Oleh karena itu, perlu dilakukan tingkatan untuk dapat mengetahui kondisi terparah dari kemiskinan.

Sahyuti, 2006:95 mengatakan bahwa tingkatan dari kondisi kemiskinan yang terdapat dalam masyarakat dapat dikelompokkan dalam tiga tingkatan, yaitu:

- 1) Kelompok yang paling miskin (*destitute*), merupakan kelompok yang memiliki pendapatan dibawah garis kemiskinan, tidak memiliki sumber pendapatan, dan tidak memiliki akses terhadap pelayanan sosial.
- 2) Kelompok miskin (*poor*), merupakan kelompok kemiskinan yang memiliki pendapatan dibawah garis kemiskinan, namun masih memiliki akses terhadap pelayanan sosial dasar.
- 3) Kelompok rentan (*vulnerable group*), merupakan kelompok miskin yang memiliki kehidupan yang lebih baik, namun mereka rentan terhadap berbagai perubahan sosial disekitarnya.

## **5. Penanggulangan Kemiskinan**

Pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat sangat relevan sebagai paradigma kebijakan desentralisasi dalam penanganan masalah sosial termasuk masalah kemiskinan. Pendekatan ini menyadari tentang betapa pentingnya kapasitas masyarakat untuk meningkatkan kemandirian dan kekuatan internal melalui kesanggupan untuk melakukan kontrol internal atas sumber daya materi dan nonmaterial.

Korten (Hikmat, 2004:15-16) menyatakan bahwa ada tiga dasar untuk melakukan perubahan perubahan struktural dan normatif dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat:

- 1) Memusatkan pemikiran dan tindakan kebijakan pemerintah pada penciptaan keadaan-keadaan yang mendorong dan mendukung usaha-usaha rakyat untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri, dan untuk memecahkan masalah mereka sendiri di tingkat individual, keluarga, dan komunitas.

- 2) Mengembangkan struktur-struktur dan proses organisasi-organisasi yang berfungsi menurut kaidah-kaidah sistem organisasi.
- 3) Mengembangkan sistem-sistem produksi-konsumsi yang diorganisasi secara teritorial yang berlandaskan pada kaidah-kaidah pemilikan dan pengendalian lokal.

Kendati demikian, model pembangunan yang berpusat kepada rakyat lebih menekankan pada pemberdayaan (*empowerment*). Model ini memandang inisiatif-kreatif rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang paling utama dan memandang kesejahteraan material-spiritual rakyat sebagai tujuan yang harus dicapai oleh proses pembangunan. Kajian strategis pemberdayaan masyarakat, baik ekonomi, sosial, budaya maupun politik menjadi penting sebagai input untuk reformulasi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Reformulasi ini memberikan peluang yang sangat besar bagi masyarakat untuk membangun secara partisipatif. Dalam pembangunan partisipatif, pemberdayaan merupakan salah satu strategi yang dianggap tepat jika faktor-faktor determinan dikondisikan sedemikian rupa sehingga esensi pemberdayaan tidak terdistorsi.

Kondisi tersebut mencerminkan perlu adanya pergeseran peran pemerintah yang bersifat mendesak dari peran sebagai penyelenggara pelayanan sosial menjadi fasilitator, mediator, koordinator, pendidik, mobilisator, sistem pendukung, dan peran-peran lainnya yang lebih mengarah pada pelayanan tidak langsung. Adapun peran organisasi lokal, organisasi sosial, LSM dan kelompok masyarakat lainnya lebih dipacu sebagai agen pelaksana perubahan dan pelaksana pelayanan sosial kepada kelompok rentan atau masyarakat pada umumnya. Dalam posisi sedemikian, permasalahan sosial ditangani oleh masyarakat atas fasilitasi pemerintah.

Setiap strategi terdiri atas teori, konsep, dan keahlian yang melekat erat pada masing-masing strategi yang kemudian dirinci ke



dalam delapan teori khusus, sepuluh konsep, dan dua belas keahlian. Semua tanda yang ada di dalam matriks itu memberikan informasi yang cukup untuk menjamin terciptanya hubungan yang harmonis antara satu dan lainnya. Penggunaan matriks tersebut akan memberikan klarifikasi terhadap bagian-bagian penting dalam praktek perubahan sosial bagi orang-orang yang terlibat. Pada tahap awal, para praktisi akan bekerja dengan baik melalui sosialisasi diri mereka terhadap tiga komponen dasar teori, konsep, dan keahlian sebagaimana usaha untuk memahami kategori ketiganya. Berdasarkan hal ini, perbandingan dari ketiga perbedaan metode perubahan sosial tersebut dapat dibuat

Lebih lanjut Hikmat (2004:80) menjelaskan bahwa proses pembangunan masyarakat hendaknya diasumsikan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Arah pertumbuhan masyarakat selalu bertumpu pada semakin membesarnya partisipasi dalam struktur sosial.
- 2) Terjadinya berbagai kondisi ketidakpuasan yang dirasakan oleh warga masyarakat dewasa ini harus dijadikan sebagai titik tolak bagi program pembangunan masyarakat.
- 3) Ketidakpuasan yang dirasakan dan dialami oleh warga masyarakat harus disalurkan kedalam perencanaan dan tindakan pemecahan masalah bersama.
- 4) Pelaksanaan program-program pembangunan masyarakat harus mengikutsertakan pemimpin-pemimpin yang diidentifikasi dan diterima oleh berbagai kelompok sosial utama dalam masyarakat.
- 5) Organisasi pelaksana program pembangunan masyarakat harus mengembangkan jalur komunikasi yang efektif-efisien dalam berbagai kelompok sosial utama masyarakat, serta memperkuat kemampuan kelompok itu untuk saling bekerjasama melaksanakan prosedur kerja yang luwes-

fleksibel, tanpa merusak pola pengambilan keputusan (*decision making*) secara teratur.

- 6) Penentuan program pembangunan masyarakat harus bertumpu pada keputusan bersama warga masyarakat itu sendiri, dengan memperhatikan kecepatan langkah masyarakat dan melibatkan warga masyarakat secara penuh dalam proses perencanaan pembangunan.

Upaya lain untuk menanggulangi masalah kemiskinan adalah partisipasi aktif seluruh masyarakat melalui sebuah gerakan yang massif. Gerakan ini dilakukan untuk menghilangkan kesan bahwa upaya penanggulangan kemiskinan “hanya” merupakan tanggung jawab pemerintah.

Sehubungan dengan peran pemerintah dalam setiap program pembangunan yang bersentuhan dengan kepentingan publik itu. Program pemberdayaan masyarakat dirancang oleh pemerintah untuk memecahkan tiga masalah utama pembangunan yakni pengangguran, ketimpangan, dan pengentasan kemiskinan. Upaya pengentasan kemiskinan yang dianjurkan menurut kebijaksanaan pemberdayaan masyarakat tak lain adalah kebijaksanaan memberi ruang gerak, fasilitas publik dan kesempatan-kesempatan yang kondusif bagi maraknya kemampuan dan kemungkinan kelompok masyarakat miskin untuk mengatasi masalah mereka sendiri dan tidak untuk justru menekan dan mendesak mereka ke pinggir-pinggir atau ke posisi-posisi ketergantungan (Sumodiningrat, 1999:202).

Sementara itu Rondinelli (1990:91) mengemukakan ada tiga strategi dasar program yang bertujuan untuk membantu penduduk miskin yakni:

- 1) Bantuan disalurkan ke tempat dimana mayoritas orang miskin hidup, melalui program pembangunan desa terpadu atau proyek produksi pelayanan yang berorientasi pada penduduk desa.

- 2) Bantuan dipusatkan untuk mengatasi cacat standar kehidupan orang-orang miskin melalui program kebutuhan dasar manusia.
- 3) Bantuan dipusatkan pada kelompok yang mempunyai ciri sosio ekonomi yang sama yang mendorong atau mempertahankan mereka untuk terus berkubang di dalam lingkaran kemiskinan melalui proyek yang dirancang bagi masyarakat tertentu.

## B. Penelitian Terdahulu

1. Nama Penulis : Alive M. Kawung, Johny L., dan Stefanus S.  
 Judul : Evaluasi Program Bantuan Pangan Non Tunai kepada Keluarga Penerima Manfaat Di Kelurahan Mahakeret Barat dan Kelurahan Mahakeret Timur Kecamatan Wenang Kota Manado.  
 Tahun Terbit : 2020  
 Hasil Penelitian : Pada aspek tujuan umum telah di laksanakan dengan menyalurkan bantuan tersebut ke rekening, tapi pada saat penukaran di e-warung timbul berbagai permasalahan karena e-warung tidak siap melayani KPM, seperti bahan pangan yang tidak berkualitas. Sedangkan pada aspek tujuan khusus menunjukkan bahwa data penerima KPM tidak *uptodate*, sehingga menimbulkan kecemburuan di tengah-tengah masyarakat.
2. Nama Penulis : Suci Laurencia dan Rahmadani Yusran  
 Judul : Evaluasi Program Bantuan Pangan Non Tunai dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Nanggalo Kota Padang  
 Tahun Terbit : 2021

- Hasil Penelitian : Pelaksanaan program BPNT di Kecamatan Nanggalo ditinjau dari aspek pencapaian tujuan program belum optimal karena masih terjadinya permasalahan terkait mekanisme pendataan, mekanisme penyaluran dan mekanisme pemanfaatan dana bantuan. Berdasarkan evaluasi yang peneliti lakukan terkait pelaksanaan Program BPNT di Kecamatan Nanggalo, maka dapat disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan program BPNT ini masih belum optimal dikarenakan tujuan dari program BPNT belum tercapai. Sedangkan dampak pelaksanaan program BPNT di Kecamatan Nanggalo dinilai cukup mampu untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat pra-sejahtera.
3. Nama Penulis : Agung Srihadi Hidayat, Afifuddin, dan Hayat.
- Judul : Implementasi Kebijakan Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Miskin (Studi Kasus Di Desa Maron Wetan Kecamatan Maron Kabupaten Probolinggo)
- Tahun Terbit : 2021
- Hasil Penelitian : Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Desa Maron Wetan Kecamatan Maron berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan indikator keberhasilan BPNT yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat

administrasi yang sudah sepenuhnya tercapai meskipun belum maksimal. Meskipun dalam penyaluran masih banyak terdapat kendala seperti banyaknya keluhan masyarakat tentang bahan pangan yang disalurkan yang tidak sesuai dengan keinginan KPM, banyaknya masyarakat yang terhasut dengan berita hoax.

### **C. Kerangka Konseptual**

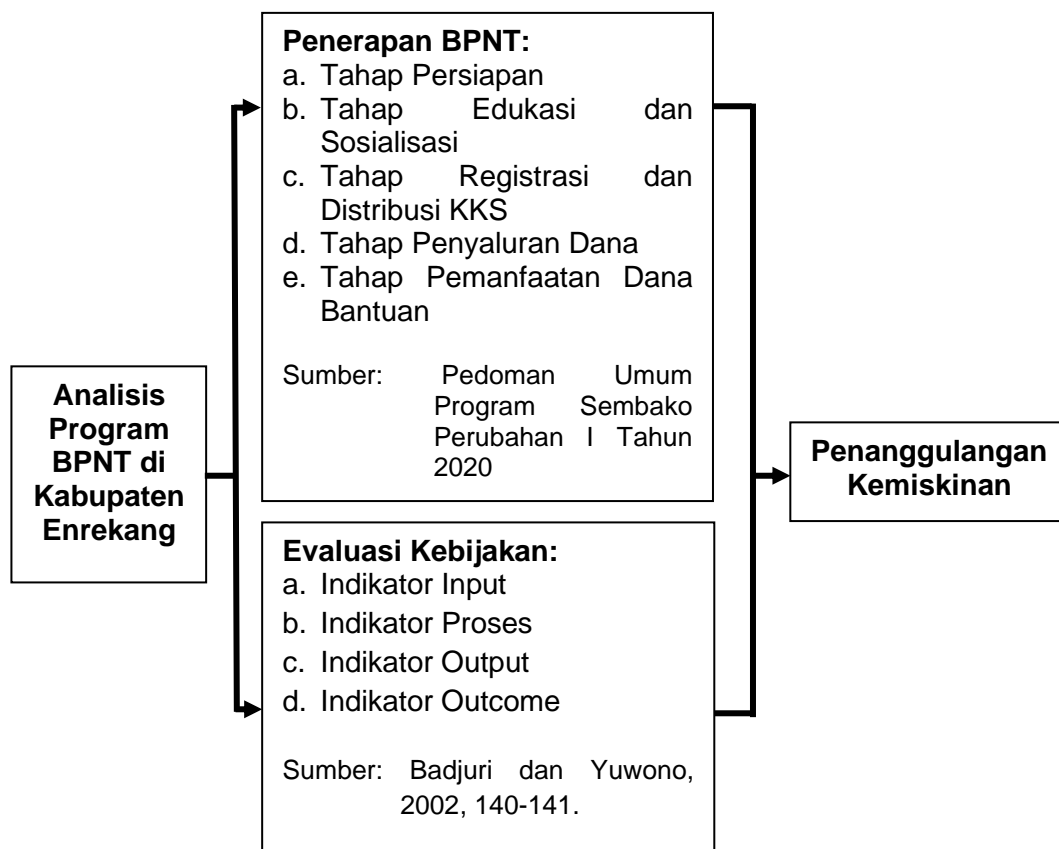
Pemerintah telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam menanggulangi kemiskinan masyarakat di Indonesia. Salah satu diantaranya adalah dengan memberikan bantuan dalam bentuk pangan. Hal tersebut bertujuan agar dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Sebagaimana pemerintah telah mengeluarkan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dalam rangka menanggulangi kemiskinan. Untuk mengefektifkan penyaluran bantuan pangan tersebut, pada tahun 2020 telah diterbitkan Pedoman Umum Program Sembako bahkan telah direvisi (Perubahan I) pada tahun yang sama (Tahun 2020). Dalam pedoman tersebut dibahas secara detail terkait dengan implementasi atau penerapan pembagian bantuan tersebut. Oleh karena itu, penerapan program tersebut perlu dilakukan evaluasi pelaksanaannya.

Berdasarkan Pedoman Umum Program Sembako Perubahan I Tahun 2020, pelaksanaan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) secara umum meliputi tahap persiapan, tahap edukasi dan sosialisasi, tahap registrasi dan distribusi KKS, tahap penyaluran dana bantuan, dan tahap pemanfaatan dana bantuan.

Evaluasi program dalam penelitian ini menggunakan teori dari Yuwono bahwa ada empat aspek atau indikator yang digunakan untuk mengukur evaluasi kebijakan, yaitu aspek atau indikator input, proses, output, dan manfaat. Untuk lebih jelasnya, dapat dilihat pada gambar bagan kerangka konsep berikut.

Gambar 1 Bagan Kerangka Konseptual



#### D. Defenisi Konsep

Untuk lebih memudahkan dalam penelitian ini, maka disusun defenisi konsep. Hal tersebut bertujuan agar lebih memfokuskan peneliti dalam pengambilan data di lapangan nantinya serta menyamakan persepsi antara penulis dengan pembaca. Adapun defenisi konsep yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Penerapan adalah pelaksanaan atas kebijakan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Enrekang. Adapun tahapannya adalah tahap persiapan, tahap edukasi dan sosialisasi, tahap registrasi dan distribusi KKS, tahap penyaluran dana, dan tahap pemanfaatan dana bantuan.
2. Evaluasi adalah penilaian atas penerapan kebijakan Bantuan Pangan Non Tunai di Kabupaten Enrekang. Adapun indikatornya adalah input, proses, output, dan outcome.