

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kemiskinan masih menjadi masalah yang signifikan dan memerlukan perhatian yang serius dalam penanganannya. Fenomena kemiskinan juga termasuk dalam salah satu isu global yang terjadi di berbagai negara. PBB telah berkomitmen dalam upaya mengatasi kemiskinan melalui deklarasi kesepakatan pembangunan global melalui agenda pembangunan berkelanjutan yang dikenal sebagai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs).

*Sustainable Development Goals* (SDGs) merupakan lanjutan dari agenda pembangunan sebelumnya, yaitu *Millennium Development Goals* (MDGs). SDGs berisi 17 tujuan global dengan 169 target yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari sisi sosial, ekonomi, dan lingkungan secara berkelanjutan. Pelaksanaan SDGs berlangsung dari tahun 2015 hingga tahun 2030. Adanya agenda pembangunan berkelanjutan yang diharapkan dapat membantu generasi masa kini memenuhi kebutuhan mereka tanpa mengurangi kesempatan generasi berikutnya dalam memenuhi kebutuhan di masa mendatang.

Pengentasan kemiskinan menjadi prioritas utama dalam agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs), dengan tujuan “*No Poverty*” yang berarti “tanpa kemiskinan”. Dengan demikian, pengentasan kemiskinan menjadi suatu agenda wajib yang harus dilakukan oleh semua pihak untuk mencapai tatanan dunia masyarakat yang sejahtera. Tujuan pengentasan kemiskinan pada poin pertama dalam SDGs, pada hakikatnya adalah tujuan akhir dari keseluruhan tujuan yang ada. Namun demikian, juga merupakan suatu syarat yang menentukan agar kegiatan pembangunan berkelanjutan dapat terlaksana dengan maksimal<sup>1</sup>.

Implementasi Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) di Indonesia tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2017 tentang Implementasi Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan. Perpres tersebut mengamanatkan bahwa dalam usaha mencapai tujuan pembangunan

---

<sup>1</sup> Alisjahbana, Armida Salsiah, E. M. (2018). *Tujuan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia : Konsep, Target, dan Strategi Implementasi*. Unpad Press.

berkelanjutan diperlukan adanya komitmen dan sinergi dari semua pihak guna mendukung tercapainya tujuan pembangunan berkelanjutan tersebut. Namun, permasalahan kemiskinan masih menjadi permasalahan penting di Indonesia.

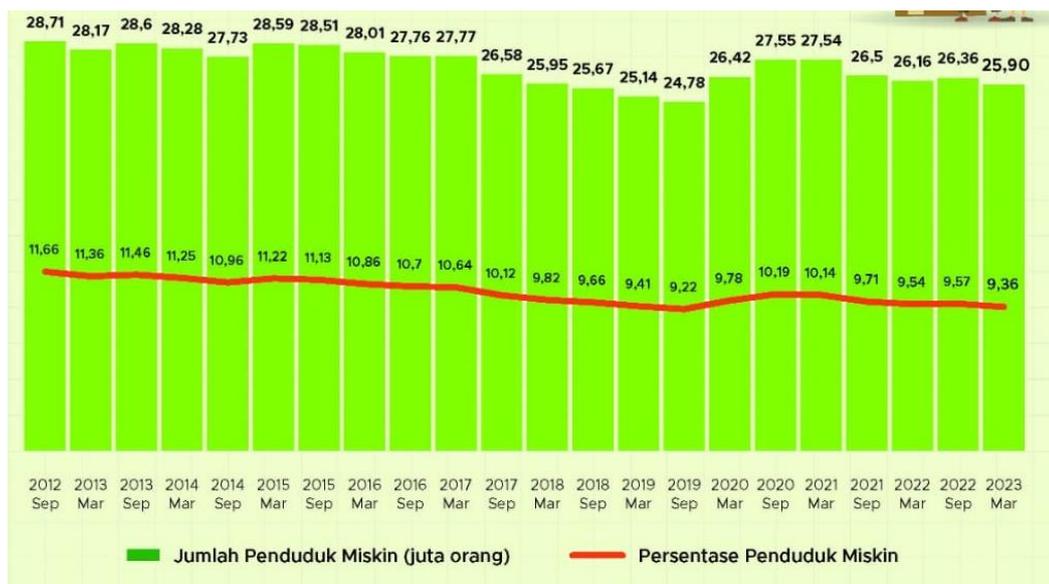
Angka kemiskinan penduduk di Indonesia masih terbilang cukup tinggi. Realita yang terjadi, dewasa ini masih banyak penduduk Indonesia yang hidup pada garis kemiskinan. Menurut Suparlan<sup>2</sup>, kemiskinan adalah situasi di mana sejumlah orang memiliki tingkat standar hidup yang rendah, yang kemudian berdampak pada kondisi moral, kesehatan, serta harga diri individu yang termasuk dalam golongan orang miskin. Kemiskinan menjadi sebuah ancaman yang menyebabkan ketidakmampuan individu untuk mencukupi kebutuhan dasar mereka. Selain itu, akibat kemiskinan yang tak jarang pula menyebabkan akses yang dimiliki masyarakat terhadap berbagai fasilitas pelayanan dasar yang disediakan oleh pemerintah menjadi terbatas, seperti akses pendidikan, pekerjaan, dan kesehatan<sup>3</sup>. Oleh karena itu, perlu adanya suatu langkah khusus yang diambil oleh Pemerintah Indonesia dalam rangka penanggulangan kemiskinan masyarakat.

Dilansir dalam Berita Resmi Statistik Nomor 47/07/Th./XXVI.15 Juli 2023 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat secara keseluruhan terdapat sekitar 25,90 juta orang di Indonesia yang tergolong sebagai penduduk miskin pada periode Maret Tahun 2023 atau sekitar 9,36 % dari jumlah total penduduk Indonesia.

---

<sup>2</sup> Noviyanti, R., Syaefuddin, Yuliani, L., & Herwina, W. (2019). Partisipasi Kelompok Wanita Tani dalam Meningkatkan Program P2WKSS untuk Memanfaatkan Lahan. *Jurnal Cendekiawan Ilmiah PLS*, 4(2), 59–70.

<sup>3</sup> Fatimah, M., Hasanah, B., & Sururi, A. (2022). Dynamic Governance Dalam Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai Bagi Keluarga Penerima Manfaat. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Malikussaleh (JSPM)*, 3(1), 79. <https://doi.org/10.29103/jspm.v3i1.4939>



Gambar 1. 1 Profil Kemiskinan di Indonesia

*Sumber : Badan Pusat Statistik, 2023*

Dapat dilihat pada data di atas menunjukkan bahwa angka kemiskinan Indonesia di bulan Maret tahun 2023 mengalami penurunan terhadap periode September 2022 di mana sebelumnya angka kemiskinan mencapai 26,36 juta jiwa, yang artinya penduduk miskin di Indonesia telah berkurang sebanyak 0,46 juta jiwa atau sekitar 0,21%. Kemudian, tingkat kemiskinan pada periode Maret 2023 juga berkurang dibandingkan dengan periode Maret 2022 yaitu mengalami penurunan sebesar 0,18% atau setara dengan 0,26 juta jiwa.

Permasalahan kemiskinan penduduk di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari fenomena kerentanan pangan yang dihadapi oleh penduduk miskin. Kondisi perekonomian yang belum pulih akibat pandemi COVID-19 juga mempengaruhi kondisi ini. Berdasarkan data *Global Food Security Index (GFSI)*, skor ketahanan pangan Indonesia mengalami penurunan pada tahun 2021 yaitu 59,2 poin, namun meningkat kembali pada tahun 2022 sebesar 1,7 % atau 60,2 poin. Kondisi ketahanan pangan dan tingkat kemiskinan memiliki hubungan yang signifikan. Oleh karena itu, perbaikan ketahanan pangan yang diharapkan dapat berdampak pada menurunnya tingkat kemiskinan masyarakat.

Pemerintah sebagai penyelenggara negara mempunyai tanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Berbagai upaya dilakukan Pemerintah Indonesia untuk mengatasi kemiskinan, sesuai dengan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Namun, realita yang terjadi masih menunjukkan banyak penduduk yang hidup di garis kemiskinan. Hal ini menjadi tantangan bagi Pemerintah untuk mengatasi permasalahan kemiskinan di Indonesia. Pemerintah Indonesia juga telah menargetkan angka kemiskinan ekstrem “nol persen” yang ingin dicapai pada tahun 2024 mendatang.

Pemerintah Indonesia menerapkan berbagai kebijakan dan program nasional untuk menanggulangi kemiskinan penduduk dan melindungi masyarakat yang berada pada kondisi prasejahtera. Program ini adalah implementasi kebijakan yang dilakukan dalam jangka waktu tertentu dengan melibatkan sekelompok orang<sup>4</sup>. Program perlindungan sosial terhadap masyarakat miskin biasanya terbagi menjadi dua jenis, yaitu *Conditional Cash Transfer (CCT)* dan *Unconditional Cash Transfer (UCT)*<sup>5</sup>. Perbedaan utama antara kedua jenis bantuan sosial ini adalah persyaratan untuk menerima bantuan. Pada CCT, masyarakat harus memenuhi beberapa persyaratan yang ditetapkan pemerintah, termasuk bagaimana penggunaan dana bantuan sosial. Sebaliknya, pada UCT, pemerintah memberikan bantuan sosial tanpa adanya ketentuan terkait bagaimana bantuan tersebut seharusnya digunakan.

Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) adalah bantuan program yang berasal dari Kementerian Sosial dan termasuk dalam jenis Transfer Tunai Bersyarat. Sejak dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2017, penyaluran bantuan sosial dilakukan dengan mekanisme non tunai kepada penerima bantuan. Perubahan sistem penyaluran bantuan sosial ini bertujuan untuk meningkatkan ketepatan sasaran dan menghindari penyelewengan dalam penyaluran bantuan sosial. Ketepatan penyaluran bantuan sosial dapat dilihat dari enam indikator, yaitu: (1) tepat sasaran, (2) tepat waktu, (3) tepat jumlah, (4) tepat kualitas, (5) tepat harga, dan (6) tepat administrasi.

Pelaksanaan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2021 tentang Program Sembako. Selain untuk mengatasi kemiskinan, BPNT juga bertujuan untuk meningkatkan

---

<sup>4</sup> Arikunto, S., & Jabar, C. S. A. (2018). Evaluasi Program Pendidikan. Jakarta: Bumi Aksara.

<sup>5</sup> Khomaini, A. A. (2020). Dampak Program Bantuan Tunai (Cash Transfer) terhadap Kesejahteraan Subyektif di Indonesia. *Indonesian Treasury Review Jurnal Perbendaharaan Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik*, 5(1), 1– 16.

ketahanan pangan bagi masyarakat prasejahtera. Program ini ditujukan kepada masyarakat miskin yang memiliki kondisi perekonomian terendah, yaitu di bawah 25% yang berada pada lokasi pelaksanaan program<sup>6</sup>. Dengan adanya BPNT diharapkan dapat meringankan beban keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pangan mereka. Penyaluran BPNT diberikan kepada masyarakat miskin sebagai Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang terdata pada sistem Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS). DTKS adalah data elektronik yang terintegrasi berisi referensi informasi awal untuk menentukan penerima bantuan sosial dalam program Kemensos RI<sup>7</sup>.

Setelah diluncurkan pertama kali pada tahun 2017, Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) secara bertahap telah diimplementasikan di berbagai daerah. Salah satu provinsi yang telah menjalankan Program BPNT adalah Provinsi Sumatera Utara. Namun pelaksanaan Program BPNT dalam penanggulangan kemiskinan masyarakat di Provinsi Sumatera Utara dikatakan belum maksimal, karena persentase kemiskinan penduduk di Provinsi Sumatera Utara masih cukup tinggi pada periode tahun 2021-2023.

Tabel 1.1 Persentase Penduduk Miskin Provinsi Sumatera Utara Tahun 2021-2023

Wilayah	Persentase Penduduk Miskin		
	2021	2022	2023
Nias	17.64 %	18.05 %	16.39 %
Mandailing Natal	10.98 %	11.13 %	9.28 %
Tapanuli Selatan	11.15 %	11.37 %	10.74 %
Tapanuli Tengah	14.58 %	15.00 %	14.47 %
Tapanuli Utara	11.25 %	11.41 %	11.06 %
Toba	10.08 %	10.21 %	9.23 %
Labuhan Batu	8.95 %	8.99 %	8.20 %
Asahan	11.86 %	12.09 %	10.98 %

<sup>6</sup> Kementerian Sosial Republik Indonesia.2020. Rencana Strategis Kementerian Sosial 2020-2024. Jakarta : Kementerian Sosial Republik Indonesia.

<sup>7</sup> Ruhyana, N. F., & Ferdiansyah, H. (2020). Strategi Kebijakan Pemerintah Kabupaten Sumedang Dalam Penyaluran Bantuan Sosial di Masa Pandemi COVID-19. *Jurnal Khazanah Intelektual*, 4(2), 789-804.

Simalungun	10.81 %	10.96 %	10.20 %
Dairi	8.90 %	9.09 %	8.40 %
Karo	9.81 %	9.68 %	9.20 %
Deli Serdang	4.86 %	4.74 %	4.56 %
Langkat	11.36 %	11.30 %	9.99 %
Nias Selatan	18.60 %	19.05 %	17.81 %
Humbang Hasundutan	9.78 %	9.85 %	9.44 %
Pakpak Bharat	10.72 %	11.26 %	10.55 %
Samosir	14.40 %	14.11 %	13.20 %
Serdang Bedagai	9.53 %	9.59 %	8.98 %
Batu Bara	12.24 %	12.61 %	11.25 %
Padang Lawas Utara	10.87 %	10.97 %	9.60 %
Padang Lawas	8.69 %	8.73 %	8.03 %
Labuhan Batu Selatan	11.49 %	11.65 %	11.54 %
Labuhan Batu Utara	10.97 %	11.31 %	10.71 %
Nias Utara	30.92 %	32.62 %	29.28 %
Nias Barat	28.36 %	29.96 %	28.10 %
Sibolga	13.30 %	13.48 %	12.26 %
Tanjung Balai	14.49 %	15.08 %	14.02 %
Pematang Siantar	9.99 %	10.47 %	10.35 %
Tebing Tinggi	11.70 %	12.03 %	11.08 %
Medan	9.30 %	9.41 %	9.12 %
Binjai	6.67 %	7.03 %	6.38 %
Padang Sidempuan	8.32 %	8.77 %	8.52 %
Gunung Sitoli	23.43 %	25.42 %	27.63 %

*Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara*

Terlihat pada tabel di atas, menunjukkan bahwa persentase kemiskinan penduduk di Provinsi Sumatera Utara cenderung tidak stabil selama tiga tahun terakhir. Pada rentang tahun 2021 – 2022 rata-rata persentase penduduk miskin Provinsi Sumatera Utara mengalami kenaikan. Akan tetapi, pada periode tahun 2022-2023 secara umum persentase kemiskinan penduduk Provinsi Sumatera

Utara mengalami penurunan karena situasi pandemi covid-19 yang sudah mulai membaik. Meningkatnya jumlah penduduk miskin ini tentunya menjadi tantangan bagi pemerintah daerah, terlebih lagi mengingat bahwa persentase kemiskinan penduduk di Provinsi Sumatera Utara mencapai 9,85 %, masih lebih tinggi dibandingkan persentase kemiskinan penduduk secara nasional yang berada pada angka 8,33 %.

Berdasarkan angka persentase tersebut, kemiskinan menunjukkan suatu permasalahan serius yang harus segera diatasi. Deli Serdang adalah salah satu daerah administratif tingkat kabupaten yang terletak di Provinsi Sumatera Utara. Kabupaten Deli Serdang juga telah melaksanakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) bersama Dinas Sosial Kabupaten Deli Serdang untuk mengurangi angka kemiskinan masyarakat di wilayahnya sejak tahun 2018. Pengimplementasian program BPNT di Kabupaten Deli Serdang dilakukan karena masih banyaknya jumlah masyarakat yang hidup pada kondisi prasejahtera.

Tabel 1.2 Penduduk Miskin Kabupaten Deli Serdang Tahun 2018-2023

Tahun	Penduduk Miskin Kabupaten Deli Serdang	
	Jumlah	Persen (%)
2018	88520	4,13
2019	84940	3,89
2020	86255	3,88
2021	92524	4,01
2022	85280	3,62
2023	82750	3,44

*Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Deli Serdang*

Data pada table diatas menunjukkan bahwa tingkat penduduk miskin di Kabupaten Deli Ssr dang pada tahun 2018-2023 terbilang cukup tinggi. Jumlah penduduk miskin pada rentang 2018-2020 hanya turun sebesar 0,50 %. Selanjutnya pada tahun 2021 kembali mengalami kenaikan sebesar 0,13% dari tahun sebelumnya dengan total penduduk miskin mencapai 92.524 jiwa.

Sedangkan pada tahun 2022-2023 jumlah penduduk miskin kembali menuun sebesar 0.23% dengan total penduduk miskin mencapai 82.750 jiwa.

Penyaluran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) untuk membantu masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan pangan juga dilaksanakan di Kecamatan Tanjung Morawa. Namun penyaluran Program BPNT di Kecamatan Tanjung Morawa masih belum maksimal dalam upaya mengentaskan kemiskinan masyarakat. Hal ini dikarenakan masih banyak masyarakat miskin di Kecamatan Tanjung Morawa yang belum memperoleh bantuan ini.

Tabel 1.3 Jumlah Penduduk dan Penerima BPNT di Kecamatan Tanjung Morawa Tahun 2024

<b>No</b>	<b>Desa/Kelurahan</b>	<b>Jumlah Penduduk</b>	<b>Penduduk Miskin yang menerima BPNT</b>
1.	Medan Sinembah	10974	167
2.	Bandar Labuhan	9221	97
3.	Bangun Rejo	15034	170
4.	Aek Pancur	490	8
5.	Naga Timbul	5022	140
6.	Lengau Serpang	5802	165
7.	Sei Merah	1259	30
8.	Dagang Kerawan	7265	209
9.	Tanjung Morawa Pekan	6926	55
10.	Tanjung Morawa A	16317	243
11.	Limau Manis	22789	379
12.	Ujung Serdang	5366	112
13.	Bangun Sari	18313	356
14.	Bangun Sari Baru	13302	197
15.	Buntu Bedimbar	17422	297
16.	Telaga Sari	7844	131
17.	Dagang Kelambir	4181	103
18.	Tanjung Morawa B	16024	196

19.	Tanjung Baru	9684	125
20.	Punden Rejo	2772	92
21.	Tanjung Mulia	2110	50
22.	Perdamaian	5023	102
23.	Wono Sari	13059	215
24.	Dalu Sepuluh A	9517	157
25.	Dalu Sepuluh B	9094	164
26.	Penara Kebun	507	12
<b>Total</b>		235.317	4026

Terlihat pada data di atas diketahui bahwa penyaluran bansos BPNT khususnya di Kecamatan Tanjung Morawa telah dilakukan di 25 Desa dan 1 kelurahan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Deli Serdang yang dirilis pada Agustus 2023, jumlah penduduk miskin sebesar 6.470 jiwa. Namun, keluarga miskin yang terdata sebagai KPM BPNT baru sekitar 1.515. ini berarti masih terdapat sekitar 4.955 keluarga miskin di Kecamatan Tanjung Morawa yang belum merasakan manfaat dari adanya program BPNT dalam meringankan beban masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan pangan. Masih banyaknya keluarga miskin yang belum mendapatkan bansos BPNT menunjukkan adanya masalah di mana bansos BPNT belum dapat tersalurkan kepada seluruh masyarakat miskin yang seharusnya berhak untuk mendapatkan bansos tersebut.

Masalah data terus terjadi dalam penyaluran bantuan sosial, menyebabkan kecemburuan sosial di tengah masyarakat. Akibatnya, penyaluran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kecamatan Tanjung Morawabelum merata. Oleh karena itu diperlukan suatu kajian mengenai evaluasi untuk mengetahui keberhasilan (kinerja) program dalam pencapaian sasaran yang telah ditetapkan. Evaluasi adalah kegiatan yang dilakukan setelah suatu kebijakan atau program diterapkan dalam jangka waktu tertentu untuk menilai pencapaian program<sup>8</sup>. Evaluasi dilakukan dengan tujuan memberikan penilaian terkait apakah program yang dijalankan sudah terlaksana sesuai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan adanya hasil evaluasi kemudian dapat menjadi

<sup>8</sup> Subarsono, A. (2020). Analisis Kebijakan Publik : Konsep, Teori dan Aplikasi. Pustaka Pelajar.

masuk agar suatu program dapat menghasilkan pencapaian yang lebih baik lagi ke depannya. Hal ini sejalan dengan penelitian Kurniawan<sup>9</sup> yang menyebutkan bahwa program yang telah diimplementasikan perlu dievaluasi agar diketahui apakah program telah sesuai dengan target yang ditargetkan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka penulis menemukan beberapa persoalan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana evaluasi dan monitoring Program BPNT dalam menjangkau dan memberikan bantuan kepada keluarga miskin di Kecamatan Tanjung Morawa?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi BPNT dalam penanggulangan kemiskinan di kecamatan Tanjung Morawa?

## **1.3 Pembatasan Masalah**

Dari identifikasi masalah yang ditetapkan dalam penelitian ini, maka dirasa perlu dilakukan pembatasan masalah agar dalam pengkajian yang dilakukan lebih terfokus kepada masalah-masalah yang ingin dipecahkan. Penelitian ini menitikberatkan pada Evaluasi Dan Monitoring Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Dalam Upaya Pencegahan Kenaikan Angka Kemiskinan Di Kecamatan Tanjung Morawa Kabupaten Deli Serdang.

## **1.4 Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan rumusan masalah di atas, adapun tujuan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk lebih mengetahui Monitoring dan Evaluasi kebijakan dalam program BPNT dalam penanggulangan jumlah kemiskinan di Kecamatan Tanjung Morawa.
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang menjadi penghambat dan pendukung Monitoring dan Evaluasi kebijakan program Bantuan Pangan

---

<sup>9</sup> Kurniawan, A., Hakim, L., & Ramdani, R. (2021). Evaluasi Kebijakan Program Keluarga Harapan di Kecamatan Karawang Barat. *Gorontalo Journal of Government and Political Studies*, 4(1).

Non Tunai (BPNT) dalam penanggulangan kemiskinan di Kecamatan Tanjung Morawa.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Manfaat Penelitian yang dihasilkan dari adanya penelitian ini yaitu:

#### **1. Secara Teoritis**

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan menjadi salah satu sumber menambah pengetahuan dan wawasan mahasiswa serta bermanfaat untuk pengembangan disiplin Ilmu Administrasi Publik terutama yang berkaitan dengan topik Evaluasi dan Monitoring Kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Dalam Penanggulangan Kemiskinan di Kecamatan Tanjung Morawa.

#### **2. Secara Praktis**

##### **a. Bagi Pemerintah**

Penelitian ini dapat membantu pemerintah untuk memahami sejauh mana Program BPNT efektif dalam mencapai tujuan-tujuan penanggulangan kemiskinan. Informasi ini dapat digunakan untuk menyesuaikan strategi dan kebijakan program sehingga lebih efektif dalam membantu masyarakat yang membutuhkan.

##### **b. Bagi Masyarakat**

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran dan pengetahuan masyarakat tentang isu-isu kemiskinan dan program-program bantuan yang ada. Hal ini dapat membantu mengurangi stigma sosial terkait dengan penerimaan bantuan dan meningkatkan dukungan masyarakat terhadap upaya penanggulangan kemiskinan.

##### **c. Bagi Peneliti**

Penelitian ini memungkinkan peneliti untuk mendapatkan pemahaman yang lebih dalam tentang isu-isu kemiskinan, kebijakan publik, dan efektivitas program bantuan. Peneliti dapat memperdalam pengetahuan

tentang dinamika sosial-ekonomi masyarakat yang menerima bantuan pangan non tunai dan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan program tersebut.

## BAB II URAIAN TEORITIS

### 2.1 Kebijakan Publik

#### 2.1.1 Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan sebuah instrumen pemerintahan, bukan saja dalam arti “*government*” yang hanya menyangkut aparatur negara, tetapi juga “*governance*” yang menyangkut pada pengelolaan sumber daya publik. Istilah “kebijakan” dalam bahasa Inggris “*policy*” yang berasal dari bahasa Latin, yaitu kata *polis* yang artinya *commuty* atau penguyuban (persekutuan) hidup manusia, masyarakat atau *city* (negara kota).

Secara etimologis, istilah *policy* (kebijakan) berasal dari bahasa Yunani, Sangsekerta dan Latin. “akar kata dalam bahasa Yunani dan Sangsekerta adalah *polis* (negara-kota) dan *pur* (kota) dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya didalam bahasa Inggris pertengahan *policie* yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan”<sup>10</sup>.

Kebijakan publik Menurut Dye<sup>11</sup> kebijakan publik adalah apa yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan.

Menurut Anderson<sup>12</sup> menjelaskan bahwa kebijakan publik adalah “Serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan.

Menurut Frederich<sup>13</sup> kebijakan publik yaitu “Serangkaian arah yang diusulkan seseorang, sekelompok pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam

---

<sup>10</sup> William N. Dunn, (2002), Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

<sup>11</sup> Dye, Thomas R., 1995, Understanding Public Policy, New Jersey: Prentice Hall.

<sup>12</sup> Anderson, James E., 1975, Public Policy Making. New York: Holt, Rinehart and Winston.

<sup>13</sup> Friedrich, Carl J, Man and His Government, McGraw-Hill, New York, 1963

rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt<sup>14</sup> publik yaitu “keputusan tetap yang dicirikan dengan konsisten dan pengulangan (repetisi) tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.

Menurut Bridgman dan Davis<sup>15</sup> menerangkan kebijakan publik pada umumnya mengandung pengertian mengenai “*whatever government choose todo or not to do*”. Artinya, kebijakan publik adalah „apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan“. Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn<sup>16</sup> menyatakan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Ini tidak berarti bahwa makna “kebijakan” hanyalah milik atau dominan pemerintah saja. Organisasi-organisasi nonpemerintah, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Sosial (Misalnya Karang Taruna, Pendidikan Kesejahteraan Keluarga/PKK) dan lembaga lembaga sukarela lainnya memiliki kebijakan-kebijakan pula.

Dalam kaitanya dengan definisi-definisi tersebut di atas maka dapat disimpulkan beberapa karakteristik utama dari suatu definisi kebijakan publik. Pertama, pada umumnya kebijakan publik perhatiannya ditujukan pada tindakan yang mempunyai maksud atau tujuan tertentu daripada perilaku yang berubah atau acak. Kedua, kebijakan publik pada dasarnya mengandung bagian atau pola kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah daripada keputusan yang terpisah-pisah. Ketiga, kebijakan publik merupakan apa yang sesungguhnya dikerjakan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengontrol inflasi, atau menawarkan perumahan rakyat, bukan apa yang dimaksud dikerjakan atau akan dikerjakan. Keempat, kebijakan publik dapat berbentuk positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan melibatkan beberapa tindakan pemerintah yang jelas dalam menangani suatu permasalahan, secara negatif, kebijakan

---

<sup>14</sup> Heinz, Eulau. and Kenneth Prewitt. 1973. *Labyrinths Of Democracy*. Indianapolis: Boobs Merrill.

<sup>15</sup> Bridgman, P., & Davis, G. (2000). *The Australian Policy Handbook* (2nd ed.). Allen & Unwin.

<sup>16</sup> Hogwood, B.. and L. Gunn. 1984. *Policy Analysis in the Real World*. Oxford: Oxford University Press.

publik dapat melibatkan suatu keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan suatu tindakan atau tidak mengerjakan apapun padahal dalam konteks tersebut keterlibatan pemerintah amat diperlukan. Kelima, kebijakan publik paling tidak secara positif, didasarkan pada hukum dan merupakan tindakan yang bersifat memerintah.

### **2.1.2 Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Tahap-tahap pembuatan kebijakan publik menurut William N. Dunn<sup>17</sup> sebagai berikut :

#### **1. Penyusunan Agenda**

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain. Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering di sebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William N. Dunn<sup>2</sup>, isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

#### **2. Formulasi Kebijakan**

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian di bahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian di cari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang

---

<sup>17</sup> William N. Dunn, (2002), Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang di ambil untuk memecahkan masalah.

### 3. Adopsi/Legitimasi Kebijakan

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah harus didukung. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, dimana melalui proses ini, warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

### 4. Implementasi Kebijakan

Kebijakan yang telah diambil, dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasi sumber daya finansial dan manusia.

### 5. Evaluasi Kebijakan/Penilaian

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi di pandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

## 2.2 Evaluasi Kebijakan

### 2.2.1 Pengertian Evaluasi Kebijakan

Menurut William N.Dunn<sup>20</sup>: istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat ditemukan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan

penilaian (*assessment*), katakata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakannya pada kenyataannya, mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat atau diatasi.

### **2.2.2 Tujuan Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan suatu program. Manfaat positif akan diperoleh apabila evaluasi dijalankan dengan benar dan memperhatikan segenap aspek yang ada dalam suatu program. Menurut Dunn<sup>20</sup> evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yakni :

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik;
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif);
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada

defenisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

Mengevaluasi suatu program atau kebijakan publik diperlukan adanya suatu kriteria untuk mengukur keberhasilan program atau kebijakan publik tersebut. Kriteria-kriteria yang dirumuskan dapat dijadikan sebagai indikator dalam menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.

Menurut Dunn<sup>18</sup>, kriteria-kriteria evaluasi kebijakan meliputi 6 (enam) tipe sebagai berikut :

1. Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Efektivitas yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter;
2. Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk meningkatkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dengan rasionalitas ekonomi adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter;
3. Kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan;
4. Kesamaan (*equity*) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompokkelompok yang berbeda dalam masyarakat;
5. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, prefensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu. Kriteria responsivitas

---

<sup>18</sup> William N. Dunn, (2003), Pengantar Analisis Kebijakan Publik (terjemahan), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya seperti efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya kebijakan;

6. Ketepatan (*appropriateness*) adalah kriteria ketepatan secara dekat yang berhubungan dengan rasionalitas substantive, karena pernyataan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satu kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan-tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan tersebut.

## **2.3 Model dan Pendekatan Kebijakan**

### **2.3.1 Pengertian Model Kebijakan**

Model kebijakan adalah representasi sederhana dari aspek-aspek yang dipilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan-tujuan tertentu. Seperti masalah kebijakan yang berdasarkan pada konseptualisasi dan spesifikasi elemen-elemen kondisi masalah, model kebijakan adalah rekonstruksi buatan dari realitas yang meliputi aspek-aspek seperti energi, lingkungan, kemiskinan, kesejahteraan, dan kejahatan. Model kebijakan dapat berupa konsep, diagram, grafik, atau persamaan matematika dan digunakan untuk menjelaskan, memprediksikan, dan memperbaiki elemen-elemen suatu kondisi masalah dengan otorisasi serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu.

Model kebijakan dapat dibedakan menjadi dua jenis: model fisik dan model abstrak. Model fisik adalah reproduksi ukuran kecil dari benda atau benda fisik, seperti model pesawat terbang, model pakaian, atau model rumah yang dibuat untuk menggambarkan bentuk asli dari benda yang ingin digambarkannya. Sebaliknya, model abstrak adalah penyederhanaan fenomena sosial atau konsep-konsep tertentu yang dinyatakan dalam bentuk pernyataan teoritis, simbol-simbol, gambar, atau rumusan-rumusan matematis mengenai fenomena yang dideskripsikannya.

### 2.3.2 Fungsi Model Kebijakan

Fungsi utama model adalah untuk mempermudah pengertian suatu benda atau konsep. Model dapat berdasarkan teori, tetapi juga digunakan untuk menguji atau menjelaskan hipotesis sebagai bagian dari proses penelitian teori. Untuk menjelaskan benda-benda seperti gedung, pasar, pemerintah, partisipasi, atau kesejahteraan, model sangat diperlukan karena tidak mungkin membawa benda-benda tersebut secara langsung. Oleh karena itu, model memiliki fungsi:

- a. Membantu memahami cara kerja sistem alamiah atau sistem buatan manusia. Model menjelaskan apa sistem tersebut dan bagaimana sistem tersebut beroperasi.
- b. Membantu menjelaskan permasalahan dan memilah unsur-unsur yang relevan dengan permasalahan.
- c. Membantu memperjelas hubungan antara elemen-elemen tersebut.
- d. Membantu merumuskan kesimpulan dan hipotesis tentang hakekat hubungan antar elemen.

### 2.3.3 Model-Model Evaluasi Kebijakan

Ada beberapa model studi kebijakan menurut James Anderson, James P.Lester dan Joseph Stewart, masing-masing model memiliki keunggulan dan kelemahan. Model-model tersebut adalah :

- a. Model Pluralis

Model ini berangkat dari dalil bahwa interaksi antara kelompok-kelompok merupakan titik pusat kenyataan politik. Kelompok dipandang sebagai jembatan antara individu dan pemerintah. Politik adalah arena perjuangan kelompok untuk memenangkan kebijakan publik. Tugas sistem politik adalah untuk mengelola konflik kelompok.

Tindakannya berupa :

- Menentukan aturan permainan dalam perjuangan kelompok.
- Mengatur kompromi-kompromi ke dalam bentuk kebijakan publik.
- Mengatur kompromi dan mengembangkan kepentingan-kepentingan.
- Memperkuat kompromi-kompromi.

Model pluralis memiliki keunggulan bahwa kebijakan yang diambil didasarkan pada kepentingan kelompok dan tidak atas dasar kepentingan pribadi. Kelemahan pada model ini adalah apabila kelompok tersebut tidak memikirkan kepentingan kelompok lain, sehingga kebijakan yang diambil hanya akan menguntungkan kelompok tertentu.

#### b. Model Elitis

Dalam hal ini kebijakan publik dapat di pandang sebagai preferensi dan nilai dari elite penguasa. Teori elite menyatakan bahwa masyarakat bersifat apatis dan kekurangan informasi mengenai kebijakan publik. Karena itu kelompok elite yang akan mempertajam pendapat umum. Pejabat administrator hanyalah pelaksana kebijakan yang telah ditentukan oleh kelompok elite tersebut. Model elitis memiliki keunggulan bahwa proses pengambilan kebijakan tidak menyita banyak waktu bisa dikatakan bahwa model elitis memiliki efektifitas waktu, mengingat dalam pengambilan kebijakan hanya ditentukan oleh kelompok elit dan tidak terlalu banyak melibatkan pribadi atau kelompok lain. Adapun kelemahan model elitis adalah apabila kelompok elit yang mengambil kebijakan hanya didasarkan pada kepentingan pribadi tanpa memperhatikan kepentingan publik, itu artinya kebijakan yang diambil menurut kelompok elite merupakan kebijakan terbaik akan tetapi bagi publik justru malah menimbulkan permasalahan yang lebih besar.

### c. Model Sistem

Model ini menganggap bahwa kebijakan sebagai keluaran dari suatu sistem (*policy as system output*). Menurut model ini kebijaksanaan publik merupakan respons suatu sistem politik terhadap kekuatan-kekuatan lingkungan (sosial, politik, ekonomi, kebudayaan, geografis dan sebagainya) yang ada disekitarnya. Model ini mencoba menggambarkan bahwa kebijakan publik sebagai suatu keluaran (*output*) dari sistem politik. Model sistem dilihat dari proses pengambilan kebijakan, lebih baik dibandingkan dua model terdahulu, mengingat dalam model sistem ini pengambilan kebijakan merupakan respon dari berbagai kekuatan yang ada dalam sistem politik, yang mana dasar-dasar pengambilan kebijakaan tentunya akan lebih luas dengan pertimbangan dari berbagai aspek dan kekuatan yang ada.

### d. Model Rasional

Model ini menyatakan bahwa kebijakan merupakan suatu pencapaian sasaran secara efisien. Satu kebijakan rasional merupakan satu rancangan untuk memaksimalkan pencapaian nilai. Model ini menekankan pada pembuatan keputusan yang rasional dengan bermodalkan pada komprehensivitas informasi dan keahlian pembuat keputusan.

### e. Model Inskrementalis

Memandang kebijakan publik sebagai kelanjutan aktivitas pemerintah yang lalu dengan modifikasi-modifikasi yang sepotong demi sepotong (bersifat inkremental). Penyaji model : Charles E. Lobdblom sebagai kritik pembuatan keputusan tradisional – rasional. Menurutnya pembuat keputusan tidak pernah melakukan evaluasi tahunan, menunjukkan ketidakpastian pembuatan kebijakan dengan pendekatan rasional komprehensif sebagai ganti menyajikan pembahasan program pembuatan keputusan secara lebih konsesitatif sifatnya menonjol dalam pandangan menguasai program, kebijakan, pengeluaran yang ada. Pada umumnya para pembuat kebijakan,

menerima legitimasi program yang telah ditetapkan dan secara diam-diam setuju untuk meneruskan kebijakan-kebijakan yang terdahulu. Dalam model ini memiliki kelebihan apabila kebijakan yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan sebelumnya merupakan sebuah kebijakan yang tepat maka model ini tidak akan menimbulkan konflik dan juga efektif dilihat dari waktu serta anggaran. Akan tetapi apabila pengambil kebijakan sebelumnya salah dalam mengambil kebijakan dan pengambil kebijakan selanjutnya menggunakan model ini maka akan muncul permasalahan yang kompleks.

f. Model Institusional

Menurut Islami<sup>19</sup> model ini biasanya menggambarkan tentang struktur organisasi, tugas-tugas dan fungsi-fungsi pejabat organisasi, serta mekanisme organisasi, tetapi sayangnya kurang membuat analisa tentang hubungan antara lembaga-lembagan pemerintahan itu dengan kebijaksanaan negara. Padahal telah diakui bahwa kaitan dan pengaruh seperti itu pasti ada. Kalau dilihat secara seksama, lembaga-lembaga pemerintahan itu adalah sebenarnya merupakan pola-pola perilaku individu dan kelompok yang terstruktur - yang dapat berpengaruh terhadap isi kebijaksanaan negara. Hubungan antara kebijakan public dan lembaga-lembaga pemerintah adalah amat erat. Dikatakan suatu kebijakan tidak akan menjadi kebijakan publik sebelum diangkat, dilaksanakan dan diperkuat oleh lembaga pemerintah.

Lembaga-lembaga pemerintah memberikan kebijakan publik 3 karakteristik yang berbeda :

- Pemerintah memberikan legitimasi pada kebijakan.
- Kebijakan pemerintah melibatkan aspek universitas.
- Pemerintah memegang monopoli untuk melaksanakan kehendaknya kepada masyarakat.

---

<sup>19</sup> Islamy, M. Irfan. (1997). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.

## 2.4 Monitoring Kebijakan

### 2.4.1 Pengertian Monitoring

Monitoring merupakan kegiatan untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan<sup>10</sup>. Selain itu, pemantauan merupakan prosedur analisis kebijakan guna menghasilkan informasi tentang penyebab dan konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik. Pemantauan memungkinkan analisis untuk menjelaskan hubungan antara operasi kebijakan dan hasil-hasilnya.

Pemantauan bermaksud memberikan pernyataan yang bersifat penandaan (*designative*) dan oleh karenanya terutama berkepentingan untuk menetapkan premis-premis faktual tentang kebijakan publik. Sementara premis faktual dan premis nilai selalu berubah, dan “fakta” serta “nilai” itu interdependen, hanya rekomendasi dan evaluasinya yang tegas-tegas didasarkan pada premis nilai. Pemantauan menghasilkan pernyataan yang bersifat penandaan setelah kebijakan dan program diadopsi dan diimplementasikan (*ex post facto*)<sup>20</sup>.

### 2.4.2 Jenis-Jenis Monitoring

Ada berbagai jenis monitoring kebijakan yaitu :

- a. Kepatuhan (*compliance*) adalah jenis monitoring untuk menentukan tingkat kepatuhan implementor terhadap standar dan prosedur yang telah ditetapkan.
- b. Pemeriksaan (*auditing*) adalah jenis monitoring untuk melihat sejauh mana sumberdaya dan pelayanan sampai pada kelompok sasaran.
- c. Akuntansi (*accounting*) adalah jenis monitoring untuk mengakumulasi perubahan sosial dan ekonomi yang terjadi setelah diimplikasikan suatu kebijakan.
- d. Eksplanasi (*explanation*) adalah jenis monitoring untuk menjelaskan adanya perbedaan antara hasil dan tujuan kebijakan.

---

<sup>20</sup> Leo Agustino, (2008), Dasar-dasar Kebijakan Publik, Bandung: Alfabeta

### **2.3.3 Pendekatan Monitoring**

Dunn, mengidentifikasi ada empat jenis pendekatan dalam melakukakn monitoring.

1. Akuntansi sistem sosial, adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan kondisi sosial yang objektif dan subjektif dari waktu ke waktu.
2. Eksperimen sosial, adalah pendekatan monitoring untuk mengetahui perubahan sosial yang terjadi dalam suatu kelompok eksperimen dengan cara membandingkan dengan kelompok kontrol.
3. Akuntansi sosial, adalah pendekatan monitoring yang berusaha untuk mengetahui hubungan antara masukan, proses, keluaran/hasil, dan dampak.
4. Sistem riset dan praktik, adalah pendekatan monitoring yang menerapkan kompilasi, perbandingan dan pengujian secara sistematis terhadap hasil-hasil implementasi kebijakan public dimasa lampau.

## **2.5 Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)**

### **2.5.1 Pengertian Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)**

Menurut buku pedoman BPNT program bantuan pangan non tunai yaitu suatu program kebijakan pemerintah yang berbentuk bantuan berupa non tunai atau pangan yang disalurkan kepada masyarakat miskin yang memenuhi syarat penerima Bantuan Pangan Non Tunai melalui kartu combo yang bekerjasama dengan e-warong.

Penerima bantuan BPNT disebut juga dengan KPM (keluarga penerima manfaat). KPM adalah keluarga yang terdaftar dalam daftar penerima manfaat dan dipilih oleh kementerian sosial dan memiliki keadaan sosial ekonomi terendah di wilayah implementasi.

### **2.5.2 Tujuan dan Manfaat Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)**

Adapun manfaat dan tujuan program BPNT yang tersusun dalam buku pedoman umum program Bantuan Pangan Non Tunai, ialah sebagai berikut:

- a. Tujuan BPNT
  1. Meningkatkan gizi masyarakat yang telah terdaftar menjadi KPM.
  2. Memberikan kelonggaran untuk memilih dan mengontrol pemenuhan kebutuhan pangan oleh KPM sendiri.
  3. Meningkatkan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan.
  4. Pengurangan beban pengeluaran KPM dengan pemenuhan sebagai kebutuhan pangan.
  5. Meningkatkan efektivitas ketepatan sasaran pemilihan KPM dan waktu penyaluran bantuan pangan.
  
- b. Manfaat Program BPNT
  1. Meningkatkan efisiensi penerapan bantuan sosial.
  2. Meningkatkan transaksi nontunai dalam upaya Gerakan Nasional Non Tunai (GNNT).
  3. Meningkatkan pertumbuhan di sektor ekonomi khususnya untuk usaha mikro dan kecil di bidang perdagangan,
  4. Memberikan akses jasa keuangan kepada e-warung dan KPM.
  5. Meningkatkan ketahanan pangan bagi masyarakat miskin (KPM) sekaligus sebagai upaya perlindungan sosial dalam penanggulangan kemiskinan <sup>21</sup>.

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) memiliki tujuan yang jelas dan terarah, yaitu untuk mengurangi beban pengeluaran bagi masyarakat dalam meningkatkan kebutuhan pangan. Selain itu, program tersebut memberikan manfaat tidak hanya kepada masyarakat yang membutuhkan, tetapi juga kepada para pelaku usaha eceran rakyat. Dengan demikian, program BPNT dapat

---

<sup>21</sup> Ibid., Hal. 11

mengurangi beban Keluarga Penerima Manfaat (KPM) setiap bulannya, sehingga membantu meningkatkan kualitas hidup mereka

### **2.5.3 Prinsip Umum Program bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)**

Menurut Buku Pedoman pelaksanaan pangan non tunai yang disusun oleh kementerian/lembaga lintas sektor terkait, yaitu Kemenkop dan Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Kemenko Perekonomian, BAPPENAS, Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, TNP2K, dan Kantor Staf Presiden. Prinsip umum program Bantuan Pangan Non Tunai adalah sebagai berikut:

- a) Program ini harus mudah dijangkau dan digunakan oleh Keluarga Penerima Manfaat (KPM) untuk memudahkan mereka dalam mengakses bantuan.
- b) Program ini harus memberikan lebih banyak pilihan dan kendali kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) tentang kapan, beberapa jenis, dan kualitas bahan pangan yang sesuai dengan referensi, sehingga mereka dapat memilih yang terbaik untuk kebutuhan mereka.
- c) Program ini harus mendorong usaha eceran rakyat untuk melayani Keluarga Penerima Manfaat (KPM), sehingga dapat meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat.
- d) Program ini harus memberikan akses jasa keuangan kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM), sehingga mereka dapat memiliki akses yang lebih mudah dan efektif terhadap jasa keuangan yang tersedia. Dengan demikian, KPM dapat memperoleh bantuan keuangan yang lebih efektif dan efisien untuk meningkatkan kualitas hidup mereka.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Adriana, "Analisis Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat (Studi pada masyarakat Desa Jaling Kec. Awangpone Kab. Bone)," (Bone: Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Bone, 2020), 14.

#### **2.5.4 Kriteria dan Persyaratan Penerima Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)**

Menurut peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2019 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) kriteria dan persyaratan penerima Bantuan Pangan Non Tunai yaitu sebagai berikut:

a. Bantuan Pangan Non Tunai disalurkan di lokasi dengan kriteria:

- 1) Tersambung dengan jaringan internet
- 2) Terdapat e-Warong
- 3) E-

Warong sebagai penyalur BPNT dibentuk sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Peserta penerima Bantuan Pangan Non Tunai dipersyaratkan sebagai berikut:

- 1) Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang tercantum dalam data Pemerlu Pelayanan Kesejahteraan Sosial (PPKS) dan/atau data penerima bantuan dan pemberdayaan sosial yang bersumber dari data terpadu kesejahteraan sosial.
- 2) Tergolong peserta Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yaituutamakan berasal dari peserta

c. program keluarga harapan dalam data PPKS dan/atau data penerima bantuan dan pemberdayaan sosial yang bersumber dari data terpadu kesejahteraan sosial.<sup>23</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa lokasi tempat penyaluran bantuan harus tersambung dengan jaringan internet, selain itu sudah ada kerjasama dengan Bank penyalur atau e-Warong yang sudah ditentukan. Peserta harus memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dan penerima bantuan tersebututamakan berasal dari peserta Program Keluarga Harapan (PKH).

#### **2.5.5 Sasaran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)**

Sebuah program yang dilaksanakan oleh Pemerintah harus memiliki sasaran yang tepat dan disesuaikan dengan realita masyarakat. Sasaran

---

<sup>23</sup> Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), Pasal (3), Pasal (4), dan Pasal (5).

program ini berpengaruh pada keberhasilan program dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) ini hanya diberikan kepada masyarakat yang memang membutuhkan bantuan melalui program ini. Kriteria masyarakat yang dapat menerima bantuan ini adalah sebagai berikut:

- Keluarga dengan Pendapatan Rendah: Keluarga yang memiliki pendapatan yang rendah dan tidak dapat memenuhi kebutuhan sehari-hari.
- Tidak Punya Penghasilan Tetap/Tidak Memiliki Pekerjaan: Masyarakat yang tidak memiliki penghasilan tetap atau tidak memiliki pekerjaan yang stabil.
- Pekerjaan Tidak Mencukupi: Masyarakat yang memiliki pekerjaan tetapi penghasilannya sangat tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.
- Rumah Tidak Layak Huni: Rumah yang memiliki kondisi tidak layak huni dan membutuhkan bantuan untuk memperbaiki kondisi rumah.<sup>24</sup>

Dengan demikian, program BPNT ini berfokus pada masyarakat yang memang membutuhkan bantuan dan memiliki kriteria yang spesifik untuk memastikan bahwa bantuan tersebut diberikan kepada mereka yang sebenarnya membutuhkan.

---

<sup>24</sup> Rohana dan Mardiyanto, "Efektivitas Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kota Palembang" *Demography Journal Of Sriwijaya*, volume 6, (2019), 6.

### 2.5.6 Mekanisme Program BPNT

#### a. Tahap persiapan program

Tahap persiapan merupakan proses paling awal dari pendistribusian BPNT setelah Kementerian Sosial menetapkan Bank Penyalur BPNT. Dalam tahap persiapan program BPNT maka dilaksanakan kegiatan koordinasi pelaksanaan, koordinasi ini meliputi koordinasi di tingkat pemerintah pusat, di tingkat pemerintah provinsi dan di tingkat pemerintah kota / kabupaten. Koordinasi pada tingkat pemerintah pusat juga melibatkan bank penyalur bantuan pangan dengan bentuk kegiatan pembukaan rekening penerima bantuan sosial, memastikan jumlah dan sebaran e-warung, serta kesepakatan proses penyaluran yang melibatkan Bank Penyaluran<sup>25</sup>.

#### b. Edukasi dan Sosialisasi

Dalam penyelenggaraan suatu program baru maka perlu adanya kegiatan pengenalan serta pengetahuan mengenai seluk beluk dari suatu program maka dilaksanakannya program edukasi dan sosialisasi program BPNT sebagai langkah awal untuk mengenalkan BPNT kepada pihak-pihak terkait. Sasaran dari kegiatan edukasi dan sosialisasi program BPNT meliputi kementerian/lembaga terkait, pemerintah daerah termasuk juga tim koordinasi Bansos pangan pada tingkat daerah, organisasi perangkat desa pada tingkat kecamatan, pendamping program BPNT, KPM (Keluarga Penerima Manfaat), pengelola usaha mikro (e-warung), serta bank penyalur bantuan. Adapun materi dari kegiatan edukasi dan sosialisasi program BPNT meliputi, kebijakan program BPNT, prinsip-prinsip BPNT, tata cara dan fungsi rekening bantuan sosial, manfaat BPNT, tata cara pelaporan masalah dalam BPNT, serta tujuan dan mekanisme BPNT.

---

<sup>25</sup> Ibid., Halaman 21.

c. Regitrasi dan pembukaan rekening penerima kartu KKS

Pada proses registrasi dan pembukuan kartu KKS ini melalui 3 proses yakni, proses pertama, Bank penyalur bantuan melakukan registrasi secara kolektif berdasarkan data yang diberikan dan telah ditetapkan oleh Kementerian Sosial berdasarkan DT-PPFM. proses ke dua, BankPenyaluran melakukan distri busi kartu kombo (KKS) yak telah dibukakan rekeningnya oleh Bank Penyalur Rakyat yang mencakup buku tabungan, kartu kombo (KKS), dan petunjuk penggunaan kartu, serta proses ketiga yakni , Bank Penyalur melakukan laporan denga format baku antar bank dan dashboard program BPNT kepada pihak Kementerian Sosial dan Tim Pengendali<sup>26</sup>.

d. Penyaluran

Dalam proses penyaluran BPNT akan melalui beberapa tahap yakni

1) Bank penyaluran membukakan masing-masing akun elektornik untuk KPM berdasarkan daftar KPM yang diterima dari kementerian sosial.

2) Bank penyalur bantuan melakukan pemindahan dana bantuan dari rekening kemetrian sosial kepada rekening Keluarga Penerima Bantuan.

3) Pemberian pemerintah oleh Kementerian sosial kepada Bendahara Umum Negara/Daerah yang digunakan sebagai dasar pencairan BPNT, kemudian Bendahara Umum Negara/ Daerah melakukan pencairan dana yang akan diserahkan kepada Kementerian Sosial di Bank Penyalur BPNT.

4) Bank penyalur menginformasikan kepada kepada pemerintah daerah terkait dana bantuan yang telah di transfer kepada KPM program BPNT.

---

<sup>26</sup> Ibid., Hal., 42.

### 2.5.7 Pengendalian

Dalam rangka memastikan efektivitas program Sembako atau Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), dilakukan pengendalian yang mencakup koordinasi, pemantauan, evaluasi, dan pelaporan. Pengendalian dilaksanakan oleh Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Sosial Secara Nontunai. Pengendalian ini meliputi<sup>27</sup>:

a. Pengawasan

Pengawasan pelaksanaan penyaluran program Sembako dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan. Pengawasan perbankan, agen bank, dan sistem pembayaran dilakukan oleh Bank Indonesia (BI) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK).

b. Pemantauan dan Evaluasi

1. Pelaksanaan Pemantauan dan Evaluasi

- a) Dalam rangka meningkatkan efektivitas pelaksanaan program Sembako di berbagai daerah maka Tim Koordinasi Bansos Pangan Pusat dan Tim Pengendali yang diketuai oleh Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan melakukan pemantauan dan evaluasi (PE) pelaksanaan program.
- b) Kegiatan pemantauan mengidentifikasi permasalahan yang menghambat pelaksanaan program Sembako pada seluruh tahapan agar dapat diupayakan penyelesaiannya.
- c) Kegiatan pemantauan dilakukan secara rutin/ berkala atau sesuai dengan kebutuhan (tematik). Pemantauan rutin melalui dasbor penyaluran Bantuan Sosial Nontunai, rapat koordinasi, pemantauan media, dan pelaporan.

---

<sup>27</sup> Pedoman Umum Program Sembako Perubahan I Tahun 2020, 103.

Sedangkan pemantauan berkala berupa kegiatan uji petik (*spotcheck*) oleh tim lintas K/L dan daerah.

- d) Kegiatan pemantauan selama masa pandemic Covid-19 dapat dilakukan dengan meminimalisir kontak fisik, antara lain melalui wawancara telepon, pemantauan media, dan pemanfaatan dan saluran Bantuan Sosial Nontunai.
  - e) Kegiatan evaluasi dilakukan oleh pihak independen seperti perguruan tinggi, lembaga riset, dan instansi lainnya.
  - f) Kegiatan pemantauan dan evaluasi oleh Tim Pengendali dan Tim Koordinasi Bansos Pangan Pusat dapat dilakukan secara berjenjang, sampai ke KPM bila diperlukan.
  - g) Tim Koordinasi Bansos Pangan di daerah secara aktif melakukan pemantauan dan evaluasi di wilayah kerja masing-masing.
  - h) Sistem Informasi Manajemen (SIM) berbasis aplikasi dapat digunakan untuk pemantauan penyaluran dan pemanfaatan dan bantuan program Sembako dari waktu ke waktu.
  - i) Pemantauan pelaksanaan program Sembako dapat menggunakan instrumen/formulir pemantauan yang terdapat pada Lampiran sebagai panduan.
  - j) Hasil pemantauan dan evaluasi dianalisis dan dilaporkan kepada Tim Koordinasi Bansos Pangan Pusat dan Tim Pengendali<sup>28</sup>
- c. Pengelolaan Pengaduan
- 1) Pengaduan program Sembako dikelola menggunakan sistem LAPOR (Layanan Aspirasi dan Pengaduan Online Rakyat/Masyarakat). Pengaduan melalui SMS dikirim ke nomor 1708 dan untuk *website* melalui [www.lapor.go.id](http://www.lapor.go.id).
  - 2) Pengaduan program Sembako juga dapat disampaikan melalui tatap muka kepada pelaksana di daerah dengan menghubungi:
    - a) Tenaga Pelaksana Bansos Pangan/Pendamping Sosial Bansos

---

<sup>28</sup> Ibid, 105.

Pangan.

- b) Tim Koordinasi Bansos Pangan Kabupaten/Kota.
  - c) Tim Koordinasi Bansos Pangan Provinsi.
  - d) KC atau Unit Kerja Bank Penyalur.
  - e) Sekretariat Bersama Sistem Layanan Rujukan Terpadu (SLRT) di kabupaten/kota atau Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskesmas) di desa/kelurahan.
- 3) Agar pengaduan tersebut dapat ditindaklanjuti secara tuntas oleh pengelola pengaduan program Sembako, maka pihak yang menyampaikan pengaduan harus memperhatikan hal-hal berikut:
- a) Bagi masyarakat yang merupakan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) program Sembako harus mencantumkan nomor Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) pada isi aduan yang disampaikan, baik melalui saluran SMS, *web* dan tatap muka.
  - b) Pencantuman lokasi yang rinci dari tingkat provinsi, kabupaten/kota sampai tingkat desa/kelurahan untuk setiap pengaduan yang disampaikan.
- 4) Merujuk butir 2) di atas, pengaduan yang berasal dari tatap muka, baik yang sudah atau yang belum ditindaklanjuti, harus dimasukkan ke dalam sistem LAPOR! oleh administrator pengelolaan pengaduan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.
- 5) Pengelolaan pengaduan program Sembako melibatkan K/L terkait di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dan Bank Penyalur.
- 6) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) bertanggung jawab menyusun Pedoman Khusus Pengelolaan Pengaduan sertamenkoordinasikan seluruh kegiatan pengelolaan pengaduan program Sembako, termasuk penyelenggaraan pelatihan pengelolaan pengaduan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota.
- 7) Pengelola pengaduan program Sembako di daerah adalah Sekretaris

- Tim Koordinasi Bansos Pangan dan/atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) lainnya yang ditunjuk oleh Ketua Tim Koordinasi Bansos Pangan di setiap provinsi dan kabupaten/kota.
- 8) Setiap K/L terkait, Dinas Sosial Provinsi dan Kabupaten/Kota selaku Sekretaris Tim Koordinasi Bansos Pangan dan Bank Penyalur diwajibkan menunjuk tenaga administrator pengelola pengaduan program Sembako. Penunjukan tenaga administrator pengelola pengaduan program Sembako oleh provinsi dan kabupaten/kota dilakukan melalui Surat Keputusan (SK) Administrator Pengelola Pengaduan Program Sembako yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Sosial Provinsi atau Kabupaten/Kota. SK Penetapan tersebut dikirimkan kepada Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah, Kementerian Dalam Negeri yang bertanggung jawab dalam bidang Fasilitasi Pembinaan Tim Koordinasi Bansos Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota, Pengelolaan dan Penanganan Pengaduan. SK Penetapan tersebut berfungsi sebagai dasar hukum bagi Kementerian Dalam Negeri dalam berkoordinasi dan menindaklanjuti pengaduan yang masuk dalam sistem LAPOR!
  - 9) Akun admin LAPOR! disampaikan oleh Kemendagri kepada para administrator pusat dan daerah (provinsi dan kabupaten/kota), serta Bank Penyalur.
  - 10) Pengelola pengaduan di tingkat pusat, Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota), dan Bank Penyalur membuat laporan setiap 6 bulan sekali tentang penyelenggaraan pengelolaan pengaduan program Sembako melalui sistem LAPOR! serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan program.
  - 11) Penyampaian informasi pengaduan menggunakan sistem LAPOR! dapat diperoleh melalui media poster yang dipasang di setiap Warung (lihat Lampiran). Dinas Sosial sebagai Sekretaris Tim Koordinasi Bansos Pangan Provinsi dan Kabupaten/Kota wajib memastikan pemasangan media poster tersebut di setiap Warung sebagai sarana sosialisasi dan edukasi kepada KPM.
  - 12) Hal-

hal lebih rinci terkait pengelolaan pengaduan program Sembako diatur dalam Pedoman Khusus Pengelolaan Pengaduan dan/atau Surat Edaran (SE) Menteri Dalam Negeri.

d. Pelaporan

Bank Penyalur menyusun dan menyampaikan laporan realisasi penyaluran secara rutin kepada KPA di Kementerian Sosial yang ditembuskan kepada Tim Koordinasi Bansos Pangan Pusat dan Tim Pengendali. Laporan meliputi laporan bulanan, triwulan, atau persemester.

Materi laporan bank Penyalur meliputi:

- 1) Rekening/sub-akun uang elektronik KPM yang berhasil dan gagal dibukabesertap penyebabnya.
- 2) Data KPM yang gagal *setting* sub-akun uang elektronik.
- 3) KKS yang berhasil dicetak.
- 4) KKS yang berhasil dan gagal didistribusikan besertap penyebabnya.
- 5) Jumlah dan program Sembako yang disalurkan ke rekening/sub-akun uang elektronik KPM.
- 6) Jumlah dan program Sembako yang dibelanjakan oleh KPM dari rekening/sub-akun uang elektronik.
- 7) Saldo akhir dana program Sembako yang tersisa pada rekening sub-akun uang elektronik KPM.
- 8) Jumlah penyalur yang bermasalah dan/atau tertunda.
- 9) Data nama dan alamat - Warong yang melayani program Sembako.

Pelaporan untuk wilayah khusus, dilakukan setelah selesai rekonsiliasi antara data bank dengan data penyalur dan menggunakan *Electronic Data Capture (EDC)*.

Bank Penyalur di daerah secara rutin menyampaikan laporan kepada Tim Koordinasi Bansos Pangan Kabupaten/Kotam melalui Dinas Sosial mengenai:

- 1) Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) yang berhasil dan gagal didistribusikan beserta penyebabnya;
- 2) Datae-Warong yang melayani transaksi Program Sembako; dan
- 3) Data terkait permasalahan/pengaduan pelaksanaan Program Sembako yang diterima Bank Penyalur di daerah dan tindak lanjutnya.

## 2.6 Kemiskinan

### 2.6.1 Pengertian Kemiskinan

Kemiskinan adalah suatu kondisi ketidakmampuan secara ekonomi untuk memenuhi standar hidup rata-rata masyarakat di suatu daerah. Kondisi ketidakmampuan ini ditandai dengan rendahnya kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan pokok baik berupa pangan, sandang, maupun papan. Kemampuan pendapatan yang rendah ini juga akan berdampak berkurangnya kemampuan untuk memenuhi standar hidup rata-rata seperti standar kesehatan masyarakat dan standar pendidikan.

Kondisi masyarakat yang disebut miskin dapat diketahui berdasarkan kemampuan pendapatan dalam memenuhi standar hidup<sup>29</sup>. Pada prinsipnya, standar hidup di suatu masyarakat tidak sekedar tercukupinya kebutuhan akan pangan, akan tetapi juga tercukupinya kebutuhan akan kesehatan maupun pendidikan. Tempat tinggal ataupun pemukiman yang layak merupakan salah satu dari standar hidup atau standar kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Berdasarkan kondisi ini, suatu masyarakat disebut miskin apabila memiliki pendapatan jauh lebih rendah dari rata-rata pendapatan sehingga tidak banyak memiliki kesempatan untuk mensejahterakan dirinya<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Nugroho, Heru. 1995. Kemiskinan, Ketimpangan dan Kesenjangan. Yogyakarta : Aditya Media.

<sup>30</sup> Suryawati. 2004. Teori Ekonomi Mikro. UPP. AMP YKPN. Yogyakarta: Jarnasy.

Pengertian kemiskinan yang saat ini populer dijadikan studi pembangunan adalah kemiskinan yang seringkali dijumpai di negara-negara berkembang dan 22 negara-negara dunia ketiga. Persoalan kemiskinan masyarakat di negara-negara ini tidak hanya sekedar bentuk ketidakmampuan pendapatan, akan tetapi telah meluas pada bentuk ketidakberdayaan secara sosial maupun politik<sup>3</sup>. Kemiskinan juga dianggap sebagai bentuk permasalahan pembangunan yang diakibatkan adanya dampak negatif dari pertumbuhan ekonomi yang tidak seimbang sehingga memperlebar kesenjangan pendapatan antar masyarakat maupun kesenjangan pendapatan antar daerah (*inter region income gap*)<sup>31</sup>. Studi pembangunan saat ini tidak hanya memfokuskan kajiannya pada faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan, akan tetapi juga mulai mengidentifikasi segala aspek yang dapat menjadikan miskin.

### 2.6.2 Indikator Kemiskinan

Terdapat berbagai indikator yang digunakan dalam mengukur kemiskinan dan dijadikan sebagai teori. Dalam mengukur kemiskinan, Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan dua metode pendekatan, yaitu *Head Count Index* (HCI-P<sub>0</sub>) dan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dalam konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran perkapita perbulan di bawah garis kemiskinan. Sedangkan *Head Count Index* menghitung persentase yang berada di bawah garis kemiskinan. *Head Count Index* termasuk dalam perhitungan kemiskinan yang cukup sering digunakan di Indonesia.

Konsep garis kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik (BPS) dikategorikan menjadi tiga:

---

<sup>31</sup> Harahap, Sofyan Syafri. 2006. Analisis Kritis Atas Laporan Keuangan. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

1) Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) untuk mengetahui jumlah penduduk miskin.

2) Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2100 kilokalori perkapita perhari.

3) Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM) adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, kesehatan, dan kebutuhan dasar lainnya<sup>32</sup>.

### 2.6.3 Pendekatan dalam kemiskinan

Pendekatan dalam kemiskinan di Indonesia dapat dibedakan menjadi beberapa jenis berdasarkan aspek yang dilihat dan strategi yang digunakan. Berikut adalah beberapa pendekatan umum yang digunakan:

**Pendekatan Tingkat Hidup :** Pendekatan ini mengukur kemiskinan berdasarkan tingkat hidup seseorang untuk hidup dan mempertahankan diri. Kemiskinan diukur dari proporsi penduduk yang di bawah garis kemiskinan, dengan nilai batas kemiskinan yang diukur dengan konsumsi kebutuhan fisik minimum. Ukuran kemiskinan absolut ini banyak digunakan di negara-negara berkembang, termasuk di Indonesia, sebagai salah satu indikator penting keberhasilan pembangunan<sup>33</sup>.

**Pendekatan *Reciprocal Entitlement* :** Pendekatan ini memandang kemiskinan sebagai situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh orang miskin, melainkan karena tidak bisa dihindari dengan kekuatan yang dimilikinya. Penyebab kemiskinan dapat terjadi karena kondisi alamiah dan ekonomi, struktural dan sosial, serta kultural (budaya)

<sup>32</sup> Badan Pusat Statistik (2020). Laju Pertumbuhan Penduduk Sumatera Utara Tahun 2020. Sumatera Utara

<sup>33</sup>Musiyam, M. (1992). "Kemiskinan di Indonesia: Konsep, Pendekatan, dan Strategi Pengentasan". *Forum Geografi*, 11 (6), 61-67.

Pendekatan Kultural : Pendekatan ini memandang kemiskinan sebagai akibat dari sikap atau kebiasaan hidup yang dirasa cukup sehingga mempengaruhi. Penyebab timbulnya kemiskinan berasal dari dalam dan dari luar penduduk miskin, termasuk rendahnya kualitas sumber daya manusia dan sikap individu, serta keterbatasan sumber daya alam, tatanan sosial dan kelembagaan dalam masyarakat.

Pendekatan Struktural dan Sosial : Pendekatan ini memandang kemiskinan sebagai hasil pembangunan yang belum merata, tatanan kelembagaan dan kebijakan dalam pembangunan. Penyebab kemiskinan struktural dan sosial disebabkan oleh kesempatan kerja yang terbatas dan persaingan yang menyebabkan terpinggirnnya penduduk miskin.

Pendekatan Politik dan Ekonomi : Pendekatan ini memandang kemiskinan sebagai akibat dari kebijakan pembangunan yang tidak merata dan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat. Strategi pengentasan kemiskinan yang digunakan dapat berupa perbaikan sarana dan prasarana transportasi, irigasi, pengadaan sarana dan sebagainya, serta program-program yang langsung berhubungan dengan masalah kemiskinan, seperti program Inpres Desa Tertinggal (IDT).

Dalam beberapa pendekatan, kemiskinan dianggap sebagai masalah yang kompleks dan multidimensi, memerlukan pendekatan yang terintegrasi dan berbasis data untuk

#### 2.6.4 Penanggulangan kemiskinan

Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa strategi adalah langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi. Sedangkan program adalah instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta untuk memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.

Usaha penanggulangan kemiskinan sudah dilakukan sejak lama walaupun intensitasnya beragam sesuai dengan kondisi sosial ekonomi masyarakatnya<sup>34</sup>. Upaya mengurangi penduduk miskin melalui pembangunan dirancang untuk memecahkan tiga masalah utama yaitu pengangguran, ketimpangan distribusi pendapatan dan kemiskinan<sup>35</sup>.

Strategi pengentasan kemiskinan dari Bank Dunia mengalami perkembangan dari tahun ke tahun. Pada tahun 1950-an dan 1960-an menekankan pada pembangunan fisik dan prasarana sebagai alat utama pembangunan. Pada tahun 1970-an menekankan pada kesehatan dan pendidikan. Pada tahun 1980-an berupaya meningkatkan pendapatan rakyat miskin. Tahun 1990-an strateginya berupa redistribusi pendapatan dan pemenuhan kebutuhan dasar. Sedangkan agenda kemiskinan terbaru Bank Dunia adalah: 1) membuka kesempatan ekonomi kepada golongan miskin dengan melalui program padat karya dan meningkatkan produktivitas usaha kecil dan petani kecil; 2) investasi sumber daya manusiaterutama perbaikan pendidikan dan pelayanan kesehatan; 3) pemberian jaring pengaman untuk melindungi mata pencaharian<sup>36</sup>. Strategi pengentasan kemiskinan juga dikemukakan oleh *United Nations Economic and Social Comission for Asia Pacific* (UNESCAP), bahwa strategi penanggulangan kemiskinan terdiri dari penanggulangan kemiskinan uang; kemiskinan akses ekonomi, sosial

---

<sup>34</sup> Yulianto, T. 2005. *Fenomena Program-Program Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Klaten (Studi Kasus Desa Jotangan Kecamatan Bayat)*. Tesis Program Pascasarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota. Universitas Diponegoro. Semarang. Tidak Dipublikasikan.

<sup>35</sup> Soegijoko. 1997. *Bunga Rampai Perencanaan Pembangunan di Indonesia*. Bandung: Yayasan Soegijanto Soegijoko.

<sup>36</sup> Mikkelsen, Britha. 2003. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*. Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.

dan budaya; dan penanggulangan kemiskinan terhadap akses kekuasaan dan informasi<sup>37</sup>.

Strategi memerangi kemiskinan menurut Gunnar Adler Karlsson<sup>38</sup> meliputi: (1) strategi dalam jangka pendek yaitu memindahkan sumberdaya-sumberdaya kepada kaum miskin dalam jumlah yang memadai, (2) strategi jangka panjang dengan menumbuhkan swadaya setempat. Perbaikan keadaan kemiskinan dalam jangka pendek diantaranya menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan pendapatan dan memperbaiki distribusinya. Perbaikan dalam jangka panjang dengan memperbaiki dan memenuhi harkat hidup secara individual dan sosial yang bermartabat<sup>39</sup>. Upaya pengentasan kemiskinan perlu tertuang dalam tiga arah kebijaksanaan. Kebijaksanaan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan. Kebijaksanaan langsung ditujukan kepada golongan masyarakat yang berpenghasilan rendah. Kebijaksanaan khusus untuk menyiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggungjawab langsung atas kelancaran program<sup>9</sup>

Sedangkan upaya penanggulangan kemiskinan menurut Undang Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Propenas ditempuh melalui dua strategi utama. 19 Pertama, melindungi keluarga dan kelompok masyarakat yang mengalami kemiskinan sementara. Kedua, membantu masyarakat yang mengalami kemiskinan kronis dengan memberdayakan dan mencegah terjadinya kemiskinan baru. Strategi tersebut selanjutnya dituangkan dalam tiga program yang langsung diarahkan pada penduduk miskin yaitu: 1) penyediaan kebutuhan pokok; 2) pengembangan sistem jaminan sosial; dan 3) pengembangan budaya usaha masyarakat miskin.

Kebijakan tersebut menurut Remi dan Tjiptoherijanto<sup>40</sup> didasari kebutuhan untuk menutupi penurunan daya beli penduduk akibat krisis ekonomi. Kebijakan pengentasan kemiskinan di Indonesia yang terbaru

---

<sup>37</sup>(Yulianto., 2005)

<sup>38</sup> Ala, Andre Bayo. 1981. Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan. Yogyakarta: Penerbit Liberty.

<sup>39</sup> Nugroho, I. Dan Rochimin Dahuri. 2004. Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan. Jakarta : LP3ES.

<sup>40</sup> Remi, Sutyastie Soemitro dan Prijono Tjiptoherijanto. 2002. Kemiskinan dan Ketidakmerataan di Indonesia. Jakarta: Rineka Cipta.

tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang rencana pembangunan jangka menengah nasional, yang menyatakan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan meliputi: kebijakan pemenuhan hak-hak dasar dan kebijakan pembangunan wilayah untuk mendukung pemenuhan hak dasar. Sepanjang kebijakan pemerintah belum dapat mengatasi kemiskinan, masyarakat miskin mempunyai strategi sendiri untuk mengatasi kemiskinannya dengan cara: berhutang pada berbagai sumber pinjaman informal, bekerja serabutan, istri dan anak turut bekerja, memanfaatkan sumber daya alam di sekelilingnya, bekerja di luar daerah, dan berhemat melalui mengurangi atau mengganti jenis makanan dan mengatur keuangan<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Yulianto, T. 2005. *Fenomena Program-Program Pengentasan Kemiskinan Di Kabupaten Klaten (Studi Kasus Desa Jotangan Kecamatan Bayat)*. Tesis Program Pascasarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah dan Kota. Universitas Diponegoro. Semarang. Tidak Dipublikasikan.

## 2.7 Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Delki Irawan (2020)	Evaluasi Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai di Desa Pulau Aro Kecamatan Kuantan Tengah, Kabupaten kuantan singingi	1. Kajian penelitian sama yaitu Evaluasi penyaluran program BPNT.	1. Perbedaan dari ke dua penelitian ini terletak pada objek penelitian 2. menggunakan metode teori kualitatif dan kuantitatif
2	Nina rosalina (2020)	Efektifitas program bantuan pangan non tunai berbasis e-warong di Desa Margamekar Kecamatan Sumedang Selatan	1. Menggunakan metode penelitian kualitatif	1. Perbedaan dari kedua penelitian ini terletak pada objek penelitian. 2. Penelitian terdahulu meneliti tingkat ke efektifitasan pelaksanaan program BPNT sedangkan penulis meneliti evaluasi dari program BPNT.
3	Fajar syamsul ma'ruf (2022)	Pelaksanaan program bantuan pangan non tunai (BPNT) dalam mensejahterakan keluarga kurang mampu di tanggerang	1. menggunakan metode yang sama yaitu kualitatif	1. Perbedaan dari ke dua penelitian ini terdapat pada objek penelitian. 2. Penelitian terdahulu

## 2.8 Konsep Operasional

Istilah-istilah berikut akan digunakan dalam penelitian ini untuk mencegah kesalahpahaman mengenai teori yang digunakan.

