

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kemiskinan merupakan permasalahan yang masih dihadapi oleh beberapa negara-negara di dunia, salah satunya di Indonesia. Indonesia merupakan Negara kepulauan dengan tingkat kemiskinan yang sangat kompleks. Kemiskinan merupakan suatu keadaan/kondisi ketidakmampuan individu/kelompok masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidup, baik kondisi fisik maupun ekonomi. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia pada September tahun 2017 penduduk miskin Indonesia berjumlah 26,58 juta jiwa dan Maret tahun 2018 berjumlah 25,95 juta jiwa sedangkan data Badan Pusat Statistik NTT (BPS NTT) di provinsi Nusa Tenggara Timur persentase penduduk miskin September 2017 berjumlah 21,38 persen dan Maret 2018 berjumlah 21,35 persen sedangkan September 2019 berjumlah 20,62 persen.

Kemiskinan dan Kerentanan Pangan di Indonesia merupakan tantangan yang dihadapi pemerintah dari masa ke masa. Kemiskinan merupakan masalah kompleks yang memerlukan penanganan dan program secara terpadu dan berkelanjutan (Bappenas, 2017). Dalam upaya mengentaskan kemiskinan dan meningkatkan akses masyarakat terhadap pangan, pemerintah menggunakan berbagai program dan stimulus. Salah satunya adalah Program Beras Sejahtera (Rastra, yang sebelumnya disebut Raskin).

Program Rastra merupakan implementasi dari Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah Non-Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota diseluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum BULOG diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi

bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, yang penyediaannya mengutamakan pengadaan beras dari petani dalam negeri.

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para Keluarga Sasaran Penerima Manfaat (KPM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras (TNP2K 2017). Selain itu juga untuk meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok sebagai salah satu hak dasarnya. Adapun sasaran Program Rastra adalah berkurangnya beban pengeluaran KPM dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15kg/KPM/bulan atau sesuai dengan kebijakan pemerintah pusat (Kemensos 2016). Selanjutnya, untuk meningkatkan efektifitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong keuangan inklusif, Presiden Republik Indonesia (RI) pada Rapat Kabinet Terbatas tentang Keuangan Inklusif tanggal 26 April 2016 memberikan arahan agar bantuan sosial dan subsidi disalurkan secara nontunai. Hal ini sesuai dengan Peraturan Presiden (Perpres) no. 82 Tahun 2016 tentang Strategi Nasional Keuangan Inklusif yang menyatakan bahwa strategi pengelolaan keuangan dan keterhubungan masyarakat dengan perbankan merupakan upaya untuk mempercepat pengentasan kemiskinan. Saat ini strategi tersebut dilaksanakan melalui penyaluran program bantuan sosial secara nontunai kepada para penerima bantuan. Sesuai hasil rapat terbatas tertanggal 16 Maret 2016 tentang Program Penanggulangan Kemiskinan dan Ketimpangan Ekonomi, disepakati bahwa mulai Tahun Anggaran 2017 penyaluran manfaat raskin (yang kemudian disebut Bantuan Pangan Non-Tunai/BPNT) dilakukan melalui mekanisme nontunai (menggunakan teknologi e-voucher) sehingga dapat tepat sasaran dan lebih mudah terjangkau.

Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) adalah bantuan sosial pangan dalam bentuk nontunai dari pemerintah yang diberikan kepada KPM setiap bulannya melalui mekanisme akun elektronik yang digunakan hanya untuk membeli bahan pangan di pedagang pangan/e-warong yang bekerjasama

dengan himpunan bank Negara (HIMBARA). Pelaksanaan Program BPNT tahun 2017, dianggap sebagai contoh proyek yang akan diperluas pada tahun berikutnya jika pelaksanaannya telah efektif dan sekaligus sebagai upaya transformasi kebijakan dari pola subsidi (Rastra) menjadi pola bantuan pangan non tunai (BPNT) secara nasional.

Bantuan pangan non tunai (BPNT) merupakan bantuan dari program pemerintah yang diberikan kepada warga miskin di Indonesia yang sudah data masuk ke dalam program keluarga harapan (PKH) atau keluarga penerima manfaat (KPM) setiap bulannya melalui mekanisme kartu elektronik atau akun elektronik yang digunakan hanya untuk membeli kebutuhan pangan masyarakat di E-Warong (elektronik warong) atau pedagang bahan pangan yang terdaftar memenuhi persyaratan dan bekerjasama dengan Bank Negara seperti Bank BRI, BTN, dan lain sebagainya. Namun penerima bantuan pangan non tunai (BPNT) tidak hanya peserta program keluarga harapan (PKH) saja. Setiap Keluarga Penerima Manfaat (KPM), mendapatkan bantuan sosial sebesar Rp 110.000 ribu, yang ditransfer setiap bulannya melalui Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) elektronik. Dengan adanya KKS, peserta keluarga penerima manfaat (KPM) dapat membeli kebutuhan bahan pangan seperti (beras, gula, tepung, minyak goreng dan lain- lain), melalui agen yang tersedia di beberapa lokasi tertentu. Di dalam Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) elektronik terdapat sistem Saving account dan e-Wallet/dompot elektronik, sehingga peserta keluarga penerima manfaat (KPM) dapat membelanjakan dana bantuan sosial untuk membeli bahan kebutuhan pokok. Apabila dana bantuan tersebut masih tersisa dan tidak habis dalam jangka waktu 1 bulan, maka dana tersebut akan secara otomatis tersimpan di tabungan serta dapat digunakan kembali pada bulan berikutnya.

Hal ini telah diatur pada PERMENSOS No.10 Tahun 2017 tentang Program keluarga harapan (PKH) dan PERPRES RI No. 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai, serta PERMENSOS No.25 Tahun 2016 tentang Bantuan Pengembangan Usaha Melalui Eletronik Warung Gotong Royong Kelompok Usaha Bersama Program Keluarga

Harapan. 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 bantuan pangan non tunai (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, karena mampu mengurangi beban pengeluaran keluarga penerima manfaat (KPM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan, memberikan gizi yang seimbang kepada peserta keluarga penerima manfaat (KPM), meningkatkan ketepatan sasaran dan waktu penerimaan bantuan pangan serta mendorong kearah pembangunan yang berkelanjutan.

Program bantuan pangan non tunai (BPNT) merupakan program pengganti dari Program Beras Sejahtera (Rastra) yang memiliki beberapa permasalahan. (Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, 2017) menjelaskan bahwa pergantian program Rastra menjadi BPNT, dikarenakan dalam pelaksanaan program Rastra terdapat beberapa permasalahan yang cukup kompleks yaitu : Pertama, dapat dilihat dari indikator tepat sasaran, yang dimana masih ditemukan Exclusion Error dan Inclusion Error yang tinggi. Exclusion error misalnya, masih terdapat rumah tangga yang seharusnya menerima Rastra, akan tetapi tidak terdaftar menjadi penerima Rastra, sehingga masyarakat tidak mendapat bantuan sosial Rastra tersebut. Sementara, Inclusion Error sebaliknya, yaitu terdapat rumah tangga yang tidak berhak untuk menerima Rastra, justru menerima bantuan tersebut. Kedua, indikator tepat jumlah. Masih banyak terdapat Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang hanya menerima 4-6 kg per-bulan dari yang seharusnya sebanyak 15 kg per-bulan. Selain itu, RTS-PM juga harus membayar bahan pangan (terutama beras) lebih mahal dari yang seharusnya, yaitu Rp 1.600 per-kg. Ketiga, untuk indikator tepat waktu masih sering terjadi keterlambatan dalam pendistribusian bahan pangan, yang dimana pendistribusian tersebut seharusnya dilakukan setiap bulan. Melihat dari permasalahan-permasalahan dari program Rastra tersebut, maka pada tahun

2016 hingga 2017, pemerintah mulai melakukan perubahan terkait skema program Rastra, menjadi Program Bantuan Pangan Non Tunai. (Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada, 2017)) menjelaskan bahwa Program bantuan pangan non tunai (BPNT), pertama kali diterapkan pada awal tahun 2017 dan telah dilaksanakan secara serentak di 44 kota yang terdiri dari 7 kota di Sumatera, 34 kota di Jawa dan 3 kota di wilayah Timur. Salah satu kota yang telah menerapkan program bantuan pangan non tunai (BPNT) adalah kabupaten Manggarai Timur.

Adanya program pemerintah tersebut ditujukan sebagai upaya peningkatan taraf hidup masyarakat khususnya bagi masyarakat yang kurang mampu agar dapat mewujudkan keluarga sejahtera. Sehingga diharapkan pelaksanaan program bantuan pangan non tunai dapat berjalan secara efektif dan efisien agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai. Sehingga evaluasi terhadap pelaksanaan program perlu dilakukan dengan mengukur efektivitas sebuah program. Efektif atau tidaknya program dapat dilihat dari hasil akhir program yakni sejauhmana tercapainya tujuan program. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan suatu program dapat dilakukan dengan analisis dengan mengukur efektivitas dengan berbagai indikator berdasarkan konsep dan teori yang ada. Efektivitas tersebut dapat dilihat dari berbagai sudut pandang, tergantung dari pada siapa yang menilai dan menafsirkannya. Sehingga penilaian terhadap tingkat kesesuaian program merupakan salah satu cara untuk mengukur efektivitas program yang dapat dianalisis melalui indikator seperti salah satunya sasaran program, tujuan program, sosialisasi program dan lain sebagainya.

Desa Compang Congkar terdiri dari 3 dusun, yaitu dusun Pata, Ngodal, dan dusun Congkar dan masing-masing dusun terdiri dari: dusun Pata RT, dusun Ngkodol 3 RT, dan dusun Congkar 4 RT, sehingga jumlah RT di Desa Compang Congkar sebanyak 12 RT. Berikut data penduduk Desa Compang Congkar pada Januari 2018:

**Tabel**  
**jumlah Penduduk Desa Compang Congkar**

Desa	Keluarga	Penduduk		
		Laki-Laki	Perempuan	Jumlah
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Compang Congkar	304	580	592	1.476

*(Sumber data: desa compang congkar 2020)*

Berdasarkan hasil wawancara yang saya peroleh pada tanggal 2 April 2020 bersama kepala Desa dan petugas administrasi bantuan sosial di Desa Compang Congkar, serta beberapa ketua RT Desa Compang Congkar mengatakan bahwa masih terdapat beberapa permasalahan yang terjadi terkait penyaluran bantuan pangan non tunai BPNT di Desa Compang Congkar. Beberapa permasalahan seperti masih belum tepat sarasannya para penerima program bantuan pangan non tunai (BPNT) padahal penerima BPNT harus memenuhi komponen yang telah ditetapkan oleh PERMENSOS No. 10 Tahun 2017 dan pedoman pelaksanaan program bantuan pangan non tunai (BPNT) karena menurut hasil wawancara dengan beberapa ketua RT bahwa permasalahan disebabkan ada beberapa warga yang ekonominya cukup mampu juga turut menerima program bantuan pangan non tunai (BPNT). Selain itu terdapat permasalahan berkaitan dengan pemanfaatan dana bantuan yang tidak sebagaimana mestinya dengan aturan yang telah ditetapkan terjadi pada warga penerima program bantuan pangan non tunai (BPNT) karena menurut hasil wawancara dengan beberapa ketua RT Desa Compang Congkar beberapa warga memanfaatkan dana bantuan pangan non tunai (BPNT) untuk membeli rokok padahal dalam aturan pemanfaatannya ditujukan untuk membelanjakan dana bantuan pangan non tunai (BPNT) untuk pemenuhan kebutuhan pangan.

Selain itu menurut beberapa ketua RT di Desa Compang Congkar terdapat permasalahan terkait kurangnya kuota penerima BPNT di Desa Compang Congkar padahal masih banyak warga Desa Compang Congkar

yang termasuk golongan keluarga miskin. Berikut data mengenai jumlah penerima bantuan pangan non tunai (BPNT) di Desa Compang Congkar:

**Tabel**  
**jumlah KK penerima Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)**  
**Di Desa compang congkar**

Desa: Compang Congkar	Keluarga penerima manfaat (KPM)			
	Dusun Pata	Dusun Ngkodol	Dusun Congkar	JUMLAH
RT/Dusun	5 RT	3 RT	4 RT	12 RT
KPM/Dusun	33 KK	18 KK	34 KK	85 KK

*(Sumsbr data: Desa Compang Congkar 2020)*

Terkait permasalahan masih kurangnya kuota bantuan pangan non tunai (BPNT) dengan masih terdapatnya beberapa warga miskin di beberapa lingkungan RT yang tidak termasuk ke dalam penerima program bantuan pangan non tunai (BPNT) kemudian menimbulkan reaksi masyarakat. Sehingga muncullah kecemburu sosial diantara para warga di lingkungan sekitar, karena beberapa warga yang semestinya masuk ke dalam komponen penerima namun tidak ditetapkan sebagai penerima program bantuan pangan non tunai (BPNT) yang menyebabkan ketua RT mengalami cemoohan terkait para penerima program bantuan pangan non tunai (BPNT) yang tidak tepat sasaran. Selain itu beberapa warga juga saling memprovokasi satu sama lain akibat tidak terdaftar sebagai penerima program bantuan pangan non tunai (BPNT).

## Tabel

### Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Desa Compang Congkar

Uraian	Tahun 2019	Tahun 2020
Jumlah Keluarga	275	304
Jumlah keluarga prasejahtera	142	154
Jumlah keluarga sejahtera 1	85	85
Jumlah keluarga sejahtera 2	30	30
Jumlah keluarga sejahtera 3	15	30
Jumlah keluarga sejahtera 3 plus	3	5

(Sumber data: Desa Compang Congkar 2020)

Berdasarkan data dan fakta serta uraian di atas maka dapat disimpulkan, Persepsi masing-masing individu terhadap Program Bantuan Pangan Non Tunai masih terdapat beberapa permasalahan terkait pelaksanaan program bantuan sosial yang diberikan oleh pemerintah melalui program bantuan pangan non tunai (BPNT) di Desa Compang Congkar. Mengingat pentingnya pelaksanaan sebuah program sosial pemerintah dalam upaya memberantas kemiskinan dan meningkatkan taraf kesejahteraan hidup masyarakat sehingga diperlukan upaya untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap pelaksanaan program yang efektif dan efisien untuk mencapai sebuah tujuan. Atas dasar tersebut, maka diperlukan suatu penelitian lebih lanjut tentang **Persepsi Masyarakat Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Di Desa Compang Congkar, Kecamatan Sambirampas, Kabupaten Manggarai Timur**

#### B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah di atas maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut: **“Bagaimanakah Persepsi Masyarakat Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Di Desa Compang Congkar, Kecamatan Sambirampas, Kabupaten Manggarai Timur”**



### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui **“Persepsi Masyarakat Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT Di Desa Compang Congkar, Kecamatan Sambirampas, Kabupaten Manggarai Timur”**

### **D. Manfaat Penelitian**

#### a. Bagi Pemerintah

Penelitian ini dapat dijadikan bahan rujukan bagi pemerintah untuk melakukan upaya mengefektifkan pelaksanaan program bantuan pangan non tunai (BPNT) sesuai aturan pemerintah yang telah ditetapkan dan dapat dijadikan bahan pertimbangan agar kuota penerima program bantuan pangan non tunai (BPNT) semakin ditingkatkan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat miskin di Indonesia.

#### b. Bagi Masyarakat

Masyarakat memiliki pengetahuan yang luas tentang program bantuan pangan non tunai (BPNT) yang dicanangkan pemerintah sehingga mampu berperan aktif dan mendukung kebijakan pemerintah tersebut dengan baik untuk menjadi masyarakat yang peduli, kritis, serta sadar hukum.