

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Kebijakan publik merupakan sebuah bentuk campur tangan atau bentuk perwujudan dari pemerintah untuk menyelesaikan masalah publik dalam berbagai aspek kehidupan. Kebijakan merupakan suatu tindakan yang berisi mengenai aturan-aturan yang terdapat didalam suatu kebijakan yang tujuannya untuk dilaksanakan untuk dapat bisa memecahkan masalah tertentu. Tentunya kebijakan ini sangatlah membantu dikarenakan dengan adanya kebijakan bisa menemukan sebuah solusi, selain itu kebijakan juga selalu mengikuti perkembangan masalah yang sedang terjadi di lingkungan.

Implementasi adalah pelaksanaan, dalam hal ini implementasi kebijakan merupakan sebuah pelaksanaan dari suatu kebijakan yang dicanangkan atau dibentuk oleh pemerintah yang kemudian kebijakan tersebut dilaksanakan. Dimana pada pelaksanaan tersebut dapat dilaksanakan sesuai kebijakan yang diatur atau dibentuk dari suatu permasalahan yang terjadi disekitar, sehingga baru kemudian dapat dilaksanakan kebijakan tersebut. Contoh kecilnya adalah dimana pemerintah membuat suatu kebijakan untuk dapat mengatasi kemiskinan dengan cara mengadakan bantuan sosial, dimana dengan adanya bantuan sosial ini dapat diharapkan bisa mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin. Salah satu contoh bantuan sosial yang sangat penting adalah bantuan pangan, hal itu dikarenakan

pangan merupakan kebutuhan primer dari kehidupan. Sehingga pemerintah telah membuat berbagai macam program dari sebuah bantuan pangan.

Pemerintah pernah membuat atau mencanangkan suatu program bantuan pangan demi dapat mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin mulai dari Program Raskin yang kemudian dilanjut menjadi Program Rastra, selanjutnya adalah Program BPNT dan yang terakhir adalah Program Sembako. Di antara program bantuan pangan tersebut telah terjadi berbagai macam perubahan baik dari mekanismenya, jumlah besaran bantuan yang diterima, dan tujuannya, sehingga dari keempat program tersebut terdapat perbedaan antara program satu dengan yang lain.

Program RASKIN diawali dengan Program Operasi Khusus Berasa pada pertengahan tahun 1998, hal ini terjadi dikarenakan pada saat itu terjadinya krisis moneter dan ekonomi. Dimana pada saat krisis moneter juga dibarengi. Dimana pada saat krisis moneter juga bersamaan dengan kemarau kering serta bencana kebakaran hutan dan ledakan serangan hama dan wereng coklat yang menyebabkan penurunan produksi pangan secara nyata, selain itu juga penurunan produksi juga dipicu dengan kenaikan harga pupuk dan obat pemberantasan hama yang cukup tinggi. Sehingga hal itu membuat produksi pertanian mengalami penurunan, akibat dari penurunan produksi pangan membuat harga beras naik sejak bulan Mei 1997 dan puncaknya sekitar Mei – Juni 1998. Sehingga dengan adanya situasi demikian pemerintah dalam sidang Kabinet tanggal 3 Juni 1998 memutuskan untuk membentuk sebuah Tim Pemantau Ketahanan Pangan yang prinsipnya merupakan pusat penanggulangan krisis pangan (*Food Crisis Center*). Yang kemudian langkah ini ditindaklanjuti dalam

Rakor Ekuin 24 Juni 1998 yang akhirnya keputusan untuk melaksanakan program bantuan melalui Operasi Pasar Khusus yang dilaksanakan oleh BULOG.<sup>1</sup>

Alasan BULOG ditunjuk sebagai pelaksana program karena kesiapannya seperti sarana pergudangan, SDM, dan stok beras BULOG yang tersebar di seluruh Indoensia, dan mekanisme pembiayaan yang berpotensi untuk BULOG distribusikan terlebih dahulu berasnya, yang kemudian ditagihkan kepada pemerintah. Untuk bantuan yang dialokasikan subsidiya oleh pemerintah untuk rumah tangga sasaran adalah sebanyak 15 kg/RTS/bulan. Alasan mengapa bantuan tersebut diberikan berbentuk beras yaitu karena beras merupakan pangan pokok kebanyakan penduduk, dan porsi pengeluaran untuk pangan bagi penduduk miskin adalah cukup tinggi. Pada tahun 2002 nama Program OPK diubah menjadi RASKIN (Beras untuk Keluarga Miskin) yang tujuannya agar lebih dapat tepat sasaran. Sehingga keluarga yang tidak miskin menjadi malu untuk ikut mengantri jatah beras Raskin.<sup>2</sup>

Kedua, terdapat program lanjutan dari Program RASKIN yaitu adalah Program RASTRA (Beras untuk Keluarga Sejahtera) yang mana tujuannya yaitu untuk mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Dimana pada bantuan pangan Rastra ini Kementrian Sosial sebagai Kuasa Pengguna Anggaran memberikan tanggung jawab kepada Perum BULOG sebagai pelaksana. Program Rastra dilaksnakan pada tahun 2017 yang mana itu merupakan sebuah waktu yang lama dalam keberjalanan suatu program. Sehingga sesuai arahan

---

<sup>1</sup> BULOG. [Sekilas RASKIN / RASTRA](https://www.bulog.co.id/beraspangan/rastra/sekilas-raskin-beras-untuk-rakyat-miskin/). Diakses pada 5 Agustus 2023.

<sup>2</sup> BULOG. [Sekilas RASKIN / RASTRA](https://www.bulog.co.id/beraspangan/rastra/sekilas-raskin-beras-untuk-rakyat-miskin/). Diakses pada 5 Agustus 2023.

Presiden Republik Indonesia pada saati itu, bantuan subsidi beras bagi masyarakat yang berpendapatan rendah akan dirubah atau beralih menjadi bantuan pangan yang disalurkan secara non tunai yang mana untuk dapat meningkatkan efektifitas dan ketepatan sasaran program serta mendorong inklusi keuangan. Namun pada Program Rastra ini penyaluran yang digunakan secara non tunai dilakukan secara bertahap, sedangkan daerah yang masih belum mendukung untuk melaksanakan non tunai masih menggunakan meknisme penyaluran dengan pola subsidi (Rastra). Jumlah bantuan yang disubsidikan oleh pemerintah kepada KPM senesar 15 kg/KPM/bulan atau sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat.<sup>3</sup> Alasan digantikannya nama program Raskin menjadi Rastra menurut Khofifah selaku Menteri Sosial pada waktu itu adalah untuk mengubah pemikiran yang masyarakat selama ini, agar menjadi subsidi beras pemerintah untuk mengubah kehidupan masyarakat menjadi lebih sejahtera.<sup>4</sup>

Ketiga, program bantuan pangan selanjutnya adalah Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) yang mana program ini mulai dilaksanakan pada tahun 2019 dan tujuan dari Program BPNT adalah untuk meningkatkan tepat sasaran kelompok untuk bisa memberikan gizi yang lebih seimbang dan lebih banyak pilihan dan kendali kepada rakyat miskin, mendorong usaha rakyat miskin, memberikan akses jasa keungan pada rakyat miskin, dan mengefektifkan anggaran. dan bantuan sosial non tunai saat tahun tersebut sudah dilaksanakan secara menyeluruh tidak seperti pada tahun 2017 yang masih dilakukan secara bertahap. Pada bantuan sosial non tunai memakai sistem

---

<sup>3</sup> PEDOMAN UMUM SUBSIDI RASTRA Tahun 2017. Diakses 3 Agustus 2023. <https://www.tnp2k.go.id>.

<sup>4</sup> Damanik, Caroline. Kompas.com. Menteri Sosial Ubah Nama Raskin Jadi Rastra. Diakses 5 Agustus 2023. <https://regional.kompas.com>

perbankan untuk dapat mendukung perilaku produktif bantuan dan meningkatkan transparansi dan serta akuntabilitas program dalam mengontrol, mengurangi penyimpangan, dan memantau. Pada mekanisme yang digunakan Program BPNT berbeda dengan Program Rastra yang mana pada Program BPNT menggunakan kupon elektronik (*E-voucher*) sehingga memenuhi prinsip 6T yaitu Tepat Sasaran, Tepat Harga, Tepat Kualitas, Tepat Waktu, Tepat Jumlah dan Tepat Administrasi. Yang mana nantinya *E-voucher* tersebut digunakan oleh para KPM untuk membeli beras dan bahan pangan yang bernutrisi sesuai kualitas dan jumlah yang diinginkan oleh para KPM.<sup>5</sup>

Dimana pada Program BPNT alat pembayaran yang digunakan secara elektronik yang disebut dengan Kartu Keluarga Sejahtera (KKS). Bahan pangan yang dapat dibeli adalah beras dan/atau telur, ketentuan atas komoditas yang lain ditentukan berdasarkan kebijakan dari pemerintah. Bank penyalur adalah bank umum milik negara yang merupakan sebagai mitra kerja sebagai tempat dibukanya rekening atas nama Pemberi Bantuan Sosial untuk mawadahi dana belanja bansos tersebut. Selanjutnya terdapat Elektronik Warung Gotong Royong (*e-Warung*) yang merupakan sebagai agen bank, pedagang dan/atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan bank penyalur dan sebagai tempat pembelian bahan pangan oleh KPM yaitu koperasi usaha mikro. Kecil, pasar tradisional, warung, toko kelongong, *e-Warung* Kelompok Usaha Bersama (KUBE), warung desa, dan Rumah Pangan Kita (RPK). Yang semua penjelasan merupakan satu kesatuan dalam Keberlangsungan dalam berjalannya Program BPNT.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> PEDOMAN UMUM BANTUAN PANGAN NON TUNAI Tahun 2019. Diakses 03 Agustus 2023. <https://www.kemensos.go.id>.

<sup>6</sup> PEDOMAN UMUM BANTUAN PANGAN NON TUNAI 2019 Tahun 2019. Diakses 03 Agustus 2023. <https://www.kemensos.go.id>.

Kemudian yang terakhir adalah Program Sembako, yang mana program ini merupakan sebuah program pengembangan dari program sebelumnya yaitu Program BPNT. Program Sembako sendiri mulai dilaksanakan oleh pemerintah sejak tahun 2020, untuk tujuan dari program ini juga kurang lebih sama dengan program sebelumnya. Tujuan dari Program Sembako adalah untuk mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan, mencukupi gizi yang lebih seimbang kepada KPM, memberikan pilihan serta kendali kepada KPM agar bisa memenuhi kebutuhan pangan, dan meningkatkan ketepatan sasaran, waktu, jumlah, harga, kualitas, serta administrasi. Untuk jenis bahan pangannya sendiri yang dapat dibeli KPM yaitu sumber karbohidrat, protein hewani, protein nabati, maupun vitamin dan mineral. Dimana dengan adanya Program Sembako ini diharapkan dapat memberikan pilihan dan kendali kepada KPM dalam menentukan jenis, kualitas, harga dan tempat membeli bahan pangan, selain itu juga pemerintah berupaya untuk mencegah terjadinya stunting.<sup>7</sup>

Dalam penyaluran program bantuan pangan Program Sembako terdapat tiga mekanisme yaitu regular, khusus, dan alternatif. Dimana pada mekanisme regular dilakukan pada wilayah kota/kabupaten yang aksesibilitasnya dan kondisi infrastrukturnya non tunai yang memadai. Sedangkan pada mekanisme khusus dilakukan pada wilayah kabupaten dengan keterbatasan akses baik itu dari segi geografis, jaringan, sinyal, dan infrastruktur nontunai yang berdasarkan dari penilaian

---

<sup>7</sup> PEDOMAN UMUM PROGRAM SEMBAKO PERUBAHAN 1 TAHUN 2020. Diakses 04 Agustus 2023. <https://www.tnp2k.go.id>.

menurut Tim Pengendali. Jika pada mekanisme alternatif yaitu pada wilayah kabupaten di Papua dan Papua barat, yang mana menurut penilaian dari Tim Pengendali belum dimungkinkan untuk melaksanakan Program Sembako secara nontunai maka menggunakan mekanisme alternatif. Pada mekanisme regular bantuan sosial tersebut disalurkan menggunakan KKS yang kemudian dapat dibeli di e-Warong. Untuk mekanisme khusus terdapat dua pelaksanaannya yaitu secara *online* dan *offline*, jika pada *online* dilakukan seperti mekanisme regular sedangkan *offline* dilakukan dengan cara memakai KKS yang dilengkapi dengan identitas asli pada waktu yang dijadwalkan di e-Warong. Sedangkan pada mekanisme alternatif bantuan diberikan secara tunai melalui Pos Penyalur. Pada bansos program ini besaran bantuan yang diberikan kepada KPM sebesar Rp 150.000/KPM/bulan, akan tetapi pada saat pandemi yang terjadi kemarin pemerintah menaikkan jumlah besaran bantuan tersebut menjadi Rp 200.000/KPM/bulan.<sup>8</sup>

Dengan bersamaannya pandemi Covid-19 maka hal itu merupakan salah satu instrumen dari Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang disiapkan pemerintah sebagai stimulus untuk mengurangi dampak Covid-19 melalui Program Sembako. Dimana pada pelaksanaan Program Sembako ini bersamaan dengan Pandemi Covid-19 yang terjadi di Indonesia, dampak dari pandemi ini tidak hanya aspek kesehatan saja akan tetapi juga berdampak terhadap kondisi sosial ekonomi. Untuk mengurangi dampak dari pandemi Covid-19 adalah dengan cara pemerintah mengeluarkan kebijakan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) termasuk meluncurkan berbagai program Jaring

---

<sup>8</sup> PEDOMAN UMUM PROGRAM SEMBAKO PERUBAHAN 1 TAHUN 2020. Diakses 04 Agustus 2023. <https://www.tnp2k.go.id>.

Pengaman Sosial (JPS). Yang mana Program Sembako termasuk dalam program regular dari program JPS untuk Masyarakat yang berdampak Covid-19.<sup>9</sup>

Program Sembako adalah kebijakan yang sebenarnya sudah mengalami transformasi berulang kali. Sebelumnya, program ini berasal dari Program Operasi Pasar Khusus (OPK), Beras untuk Masyarakat Miskin (Raskin), Beras untuk Keluarga Sejahtera (Rastra) dan BPNT dengan adanya perubahan mekanisme penyaluran bantuan yang tidak lagi berbentuk beras, tetapi juga bantuan dana yang disalurkan ke rekening Keluarga Penerima Manfaat. Alasan faktor perubahan program ini adalah untuk memperluas kepesertaan dari program penerimaan dan berupaya untuk menurunkan beban pengeluaran rumah tangga, terkhusus untuk memenuhi kebutuhan pangan yang bergizi. Alhasil, sebagai upaya terwujudnya penguatan perlindungan sosial serta efektifitas program bantuan sosial pangan, maka program dari BPNT dikembangkan menjadi Program Sembako. Oleh sebab itu, sebagai upaya pemaksimalan peran program, beberapa perbaikan akhirnya diperlukan yang didasarkan pada implementasi BPNT sejak 2017 lalu.<sup>10</sup>

Berdasarkan dari artikel yang dilansir dari Ombudsman berubahnya Program BPNT menjadi Program Sembako disebabkan karena dalam berjalannya implementasi Program BPNT sebagai salah satu inovasi kebijakan yang terdapat sejumlah permasalahan ditemukan yang mengakibatkan kerugian bagi negara. Seperti terdapat

---

<sup>9</sup> PEDOMAN UMUM PROGRAM SEMBAKO PERUBAHAN 1 TAHUN 2020. Diakses 04 Agustus 2023. <https://www.tnp2k.go.id>.

<sup>10</sup> Pedoman Umum Program Sembako. Kantor Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan: Jakarta, hlm 3.

kasus penerima bantuan sosial yang sudah tidak ada (meninggal) tetapi masih masuk dalam data Keluarga Penerima Manfaat (KPM). Kedua, terdapat penerima bantuan sosial yang tidak terdaftar di Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) dan juga tidak ada usulan dari Pemerintah Daerah yang masuk ke aplikasi di Sistem Kesejahteraan *Social-Next Generation* (SIKS-NG). Ketiga, terdapat penerima bansos yang bermasalah pada tahun 2020 namun di tahun setelahnya masih terdaftar dan masih ditetapkan sebagai penerima bantuan sosial pada tahun 2021. Keempat, terdapat temuan yang mana penerima bansos dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) tidak terdaftar di data atau *invalid*. Kelima, penerima yang sudah dinonaktifkan dalam artian yang seharusnya sudah tidak terdaftar atau tidak dapat namun masih diberikan. Keenam, yang ditemukan adalah terdapat penerima bantuan sosial yang mendapatkan lebih dari satu. Ketujuh, ditemukannya tidak tepat pada penyaluran bansos termasuk maladministrasi pada penyimpangan prosedur yaitu penyelenggaraan layanan publik yang tidak tepat dengan prosedur layanannya. Kedelapan, ditemukannya keterlambatan dalam mendapatkan bantuan sosial. Dan terakhir adalah ditemukan permasalahan mengenai adanya potongan dana bansos yang dilakukan oleh para oknum aparat wilayah setempat dengan berdalih sebagai pengganti ongkos atau uang permintaan imbalan yang mana nominal tersebut rata-rata berkisaran Rp50.000,00 – Rp100.000,00 yang mana jika dikumpulkan atau ditotal dengan banyaknya jumlah KPM maka uang tersebut sangatlah banyak jumlahnya.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Purnama, Noer Adhe. Ombudsman.go.id. Bansos Tidak Tepat Sasaran Adalah Maladministrasi. Diakses 30 Agustus 2023. <https://ombudsman.go.id>

Berdasarkan penulisan tersebut, maka dapat dilihat bahwasannya mekanisme yang digunakan pada Program Sembako pada dasarnya terdapat kesamaan dengan program BPNT, di mana tetap menggunakan mekanisme yang sama seperti menggunakan KKS sebagai media pembayaran dan pembelian bantuan tersebut melalui e-Warong. Sehingga jika melihat pada evaluasi tahapan perencanaan (*ex-ante*) yang artinya bahwa kebijakan dilakukan dengan maksud memilih alternatif prioritas dari berbagai alternatif yang telah dirumuskan, maka pada dasarnya bantuan sosial pangan yang dirumuskan oleh pemerintah hanya berfokus pada secara tunai, non tunai, maupun berupa beras. Terlebih lagi jika dilihat berdasarkan Peraturan Menteri Sosial mengenai bantuan pangan program BPNT dan Program Sembako memiliki jeda waktu yang cukup sebentar yaitu satu tahun. Meskipun dalam pelaksanaannya program BPNT dilaksanakan pada tahun 2017, sedangkan pada Program Sembako dilakukan pada tahun 2020.

Berdasarkan data yang diperoleh dari kecamatan Semarang Utara didapatkan sebuah temuan bahwa wilayah Kecamatan Semarang Utara merupakan kecamatan yang paling banyak mendapatkan jumlah bantuan sosial sembako, yaitu sejumlah 267 penerima dari total 9 kelurahan yang ada pada wilayah kecamatan Semarang Utara, maka dari itu penelitian ini akan memfokuskan bagaimana implementasi program bantuan sosial sembako tersebut yang berjalan di wilayah kecamatan Semarang Utara.

## **1.2 Rumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi bantuan sosial Program Sembako di Kecamatan Semarang Utara Kota Semarang?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui serta menganalisis penyebab dari implementasi bantuan sosial Program Sembako. Lebih lanjut, penelitian ini pun memiliki tujuan untuk menganalisis perihal bagaimana implementasi Program Sembako yang dilakukan di Kecamatan Semarang Utara.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

#### 1. Secara Teoritis

Dalam kepentingan akademis, yang mana diharapkan hasil dari penelitian ini dapat bermanfaat sebagai sumber penelitian perihal kegagalan implementasi Program Sembako di Kecamatan Semarang Utara Kota Semarang.

#### 2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu menjawab persoalan serta memberikan masukan kepada pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar program selanjutnya, yakni Program Sembako dalam implementasinya berjalan dengan baik.

### **1.5 Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai program Bantuan Pangan Non Tunai salah satunya oleh Nunung Iftanul Mustafida yang berjudul “Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Desa Kajarharjo Kecamatan Kalibaru Kabupaten Banyuwangi”. Dalam penelitian tersebut peneliti membahas tentang bagaimana implementasi dari program pemerintah yaitu bantuan pangan non tunai di Desa Kajarharjo Kecamatan Kalibaru Kabupaten Banyuwangi. Pada penelitian tersebut disebutkan bahwa program Bantuan Pangan Non Tunai sangat memberikan dampak

yang positif dikarenakan dapat meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan nutrisi yang seimbang kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM), akan tetapi peneliti juga menemukan kurangnya E-warong atau agen penyaluran dan juga kurangnya koordinasi antar pendamping BPNT maupun pendamping sosial PKH.<sup>12</sup>

Penelitian selanjutnya adalah oleh Sianturi, dkk yang berjudul “Implementasi Program Sembako pada Masa Pandemi Covid-19 di Tingkat Kelurahan”. Dalam penelitian tersebut peneliti membahas Implementasi Program Sembako pada masa pandemi Covid-19 belum berjalan dengan efektif dan optimal. Hal tersebut dapat dilihat dari 1) Komunikasi, belum berjalan dengan efektif karena data penerima tidak relevan dan kurangnya sosialisasi kepada masyarakat membuat komunikasi antara implementor dengan sasaran kurang berjalan dengan baik. 2) Sumber daya, sumber daya finansialnya belum memadai, Jumlah KPM yang mengalami perubahan dikarenakan harus disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara, mengenai sumber daya manusia pada tempat pengambilan sembako belum memadai karena Agen BRI Link hanya beranggotakan 5 orang. 3) Disposisi, tidak ditemukan implementor yang keluar dari jalurnya, para implementor komitmen, jujur dan demokratis dalam menjalankan pekerjaannya. 4) Struktur Birokrasi, Semua pihak telah mengikuti Standar Operasional Prosedur, pada masa pandemi semua tetap memakai masker, mencuci tangan dan menjaga jarak. Hambatan dalam implementasi Program Sembako pada masa pandemi Covid-19 adalah

---

<sup>12</sup> Mustafida, N. I. (2019). *Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Desa Kajarharjo Kecamatan Kalibaru Kabupaten Banyuwangi* (Doctoral dissertation, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik).

ketidaktepatan sasaran seperti sudah mampu secara ekonomi, ketidakkonsistenan jadwal penyaluran, adanya permasalahan kartu rusak, adanya penolakan pendataan/verivalid dari masyarakat, adanya penerima bantuan yang pindah alamat dan sudah meninggal.<sup>13</sup>

## 1.6 Kerangka Teori

### 1.6.1 Teori Kebijakan Publik

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Riant Nugroho, kebijakan publik diibaratkan sebagai “*Whatever governments choose to do or not to do*”. Artinya, segala hal apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk nantinya dilakukan dan tidak dilakukan. Seperti kita ketahui, setiap kebijakan publik yang telah dirumuskan pasti mempunyai tujuan dari dibentuknya kebijakan terkait.<sup>14</sup>

Berdasarkan dari segi jenisnya, kebijakan publik memiliki bermacam-macam tujuan. Dalam temuannya, Riant Nugroho (2012: 138-141) menyatakan bahwa tujuan-tujuan dari dibentuknya kebijakan publik, antara lain meliputi: 1) Guna menyerap, mendistribusikan, mengatur, membebaskan, dan menggerakkan sumber daya. 2) Mengerem dinamika yang terlalu cepat melakukan upaya memperkuat negara, dan juga memperkuat pasar.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Sianturi, R. R., Batubara, B. M., & Angelia, N. (2021). Implementasi Program Sembako pada Masa Pandemi Covid-19 di Tingkat Kelurahan. *Strukturasi: Jurnal Ilmiah Magister Administrasi Publik*, 3(2), 185-191.

<sup>14</sup>Riant, N. D. (2006). Kebijakan Publik; Untuk Negara-Negara Berkembang, Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi. *Jakarta. Gramedia*.

<sup>15</sup> Nugroho, R. (2012). Public private partnership as a policy dilemma. *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 18(3).

James Anderson, David Brandy dan Charles Bullock III dikutip dari Riant Nugroho telah membagi proses kebijakan-kebijakan melalui lima tahapan, yaitu:<sup>16</sup>

1. Agenda kebijakan, dalam tahap ini akan dilakukan pembuatan prioritas terhadap kebijakan terhadap masalah-masalah yang serius dan akan dilaksanakan.
2. Formulasi kebijakan, dalam tahap ini akan dilakukan pengembangan terhadap pilhan ataupun alternatif tindakan guna menyelesaikan masalah-masalah terkait.
3. Adopsi/penentuan dari kebijakan, dalam tahap ini akan meliputi pengembangan salah satu alternatif yang tentunya telah disepakati, yang dilakukan pengesahan.
4. Implementasi kebijakan, dalam tahap ini sudah masuk kedalam pengaplikasian atau istilah lainnya adalah pelaksanaan kebijakan oleh pemerintah.
5. Evaluasi kebijakan, tahapan ini adalah tahapan terakhir yang berguna untuk melihat lebih lanjut efektivitas kebijakan dalam penyelesaian masalah-masalah kebijakan tersebut.

---

<sup>16</sup> Harris, T. (2020). *Kebijakan Penguatan Pendidikan Karakter (PPK) Melalui Lima Hari Sekolah di Kabupaten Gresik (Studi Implementasi Kebijakan PPK Sekolah Menengah Pertama)*. (Policies for Strengthening Character Education (PPK) Through Five School Days in Gresik Regency (Study of Implementation of PPK Policy for Junior High Schools)) (Doctoral dissertation, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya).

\*

Lebih lanjut, isu kebijakan jelas harus bersifat strategis, yakni mendasar, demi kemaslahatan orang banyak, dan bersifat jangka panjang. Isu kebijakan tidak dapat diselesaikan oleh orang per seorangan dan tentu harus diselesaikan juga menjadi agenda politik untuk dapat diselesaikan. Atas dasar isu kebijakan tersebut, pemerintah harus merumuskan kebijakan publik yang kelak dilanjutkan dengan implementasi dari kebijakan yang telah ditetapkan. Sebagaimana penjelasan di atas, implementasi kebijakan publik adalah suatu aktivitas yang dilaksanakan setelah disahkannya suatu kebijakan untuk mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Menurut Riant Nugroho, langkah implementasi kebijakan publik dibagi menjadi dua pilihan, antara lain: 17 1) Kebijakan langsung diimplementasikan dalam bentuk program; atau 2) Kebijakan langsung diimplementasikan melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Adapun, skripsi ini secara lebih lanjut menggunakan parameter implementasi kebijakan di dalamnya.

### **1.6.2 Teori Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi adalah bermuara pada aktivitas, aksi, tindakan atau adanya mekanisme suatu sistem, implementasi bukan sekedar aktivitas, tapi suatu kegiatan yang terencana dan untuk mencapai tujuan kegiatan (Usman & Nurdin, 2022: 70).<sup>18</sup> Menurut Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009:19)

---

<sup>17</sup> Nugroho, R. (2012). Public private partnership as a policy dilemma. *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 18(3).

<sup>18</sup> Usman & Nurdin. 2002. Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm. 70.

mendefinisikan sebagai “*is whatever government choose to do or not to do*” (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan) Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata.<sup>19</sup> Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu). Dari pengertian ahli diatas dapat diartikan bahwasannya segala sesuatu yang dipilih oleh pemerintah tujuannya demi mewujudkan serta membuat dampak yang baik terhadap masyarakat.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang penting dalam struktur kebijakan, karena melalui tahapan ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat menghasilkan *output* bagi masyarakat. Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara sebuah kebijakan untuk dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, menurut Pramana dkk. (2017) terdapat 2 (dua) langkah yaitu dengan langsung mengimplementasikan dalam bentuk sebuah program atau dapat melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Islamy, Irfan. 2009. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebujaksanaan Negara. Bumi Aksara: Jakarta, hlm. 20.

<sup>20</sup> Andi Permana . dkk. 2017. Effect Of Performance-Base Budgeting Good Getting, Internal Control, And Reporting On Performance Accountability Government West Lombok. International Conference And Call For Papers. Jember

Ripley dan Franklin dalam Winarno mengatakan bahwa “implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”.<sup>21</sup> Menurut Ripley dan Franklin, implementasi bukan saja ditujukan oleh aktor atau unit organisasi yang terlibat, tetapi juga dikarenakan proses implementasi dipengaruhi oleh variabel organisasi dan masing-masing variabel tersebut juga saling berinteraksi. Untuk mengetahui keberhasilan implementasi suatu kebijakan, maka dapat dilihat dengan tiga dimensi yaitu kepatuhan (*compliance*), lancarnya rutinitas fungsi (*smoothly functioning routines*) dan terwujudnya kinerja dan dampak yang dikehendaki (*desired performance in and impacts*). Berikut penjelasan dari ketiga dimensi tersebut:

a. Kepatuhan

Kesuksesan atau keberhasilan suatu implementasi kebijakan dapat dilihat atau diukur dari tingkat kepatuhan terhadap pedoman-pedoman umum yang didukung oleh kebijakan tersebut. Dalam implementasi kebijakan, kepatuhan terhadap isi kebijakan merupakan unsur yang penting dan harus dimiliki oleh seluruh aparat/birokrat yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan.

Dengan adanya kepatuhan terhadap isi kebijakan, maka dapat dikatakan bahwa penerapan kebijakan tersebut telah merujuk kepada teori

---

<sup>21</sup>Winarno, Budi. 2014. Kebijakan Publik: Teori dan Proses Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS

atau isi dari kebijakan yang sebenarnya. Maksudnya kebijakan tersebut telah diimplementasikan sebagaimana semestinya. Dengan cara inilah tujuan dari kebijakan mungkin bisa dicapai dengan cara efektif dan efisien. Berdasarkan dimensi ini, terdapat dua indikator dalam pendekatan kepatuhan, antara lain:

1) Perilaku dari implementor.

2) Pemahaman dari implementor terhadap kebijakan.

b. Lancarnya Rutinitas Fungsi

Tercapainya sebuah implementasi kebijakan ditunjuk dengan adanya kelancaran rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi. Dalam organisasi rutinitas fungsi sangat berperan untuk mencapai tujuan organisasi.

c. Terwujudnya Kinerja dan Dampak yang Dikehendaki

Tercapainya atau berhasil tidaknya dari suatu implementasi kebijakan mengacu dan mengarah pada kinerja dan dampak atau manfaat yang dikehendaki dari keseluruhan kebijakan yang ada. Menurut Ripley and Franklin keberhasilan implementasi terbagi atas dua bagian yaitu terwujudnya kinerja kebijakan lebih cenderung untuk pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang pendek, sementara terwujudnya dampak kebijakan diartikan sebagai pencapaian hasil implementasi dalam waktu yang panjang.

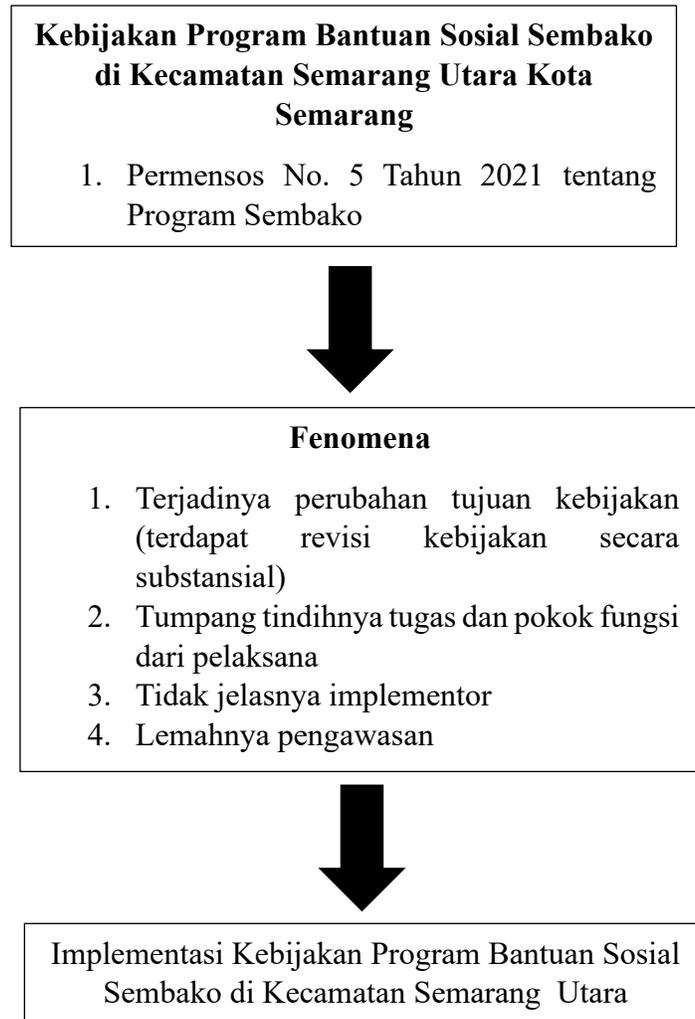
Pendapat Ripley & Franklin menyatakan bahwa kesuksesan implementasi kebijakan dapat dilihat dari tingkat kepatuhan pada

ketentuan yang telah berlaku, lancarnya rutinitas fungsi, dan terwujudnya kinerja serta dampak yang dikehendaki. Teori tersebut mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat diukur dari tiga variabel terkait untuk dapat dinilai sebagai kebijakan yang sukses.

Dalam kaitannya dengan kebijakan publik, Program Sembako hadir sebagai suatu bentuk yang dibuat oleh pemerintah yang mana dengan adanya Program Sembako tersebut dapat membantu masyarakat miskin dalam mencukupi kebutuhan pokok demi bertahan hidup serta mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin dan rentan. Adapun, implementasi kebijakan oleh Ripley dan Franklin ini akan digunakan untuk menganalisis mengenai Implementasi Kebijakan Program Sembako dalam Menanggulangi Ketersediaan Pangan Bagi Masyarakat Miskin di Kota Semarang. Dengan menggunakan ketiga dimensi tersebut, dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan dengan menekankan pada tingkat kepatuhan para implementator kebijakan terhadap isi kebijakan itu sendiri. Setelah melihat kepatuhan akan dilanjut dengan melihat kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi, serta seberapa besar masalah yang dihadapi dalam implementasi. Pada akhirnya setelah semua berjalan maka akan terwujud kinerja yang baik dan tercapainya tujuan (dampak) yang diinginkan.

## 1.7 Operasional Konsep

### 1.7.1 Kerangka Pemikiran



### 1.7.2 Kerangka Konseptual

1. Kebijakan publik sebagaimana yang diungkapkan oleh Riant Nugroho diibaratkan sebagai “*Whatever governments choose to do or not to do*”. Artinya, segala hal apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk nantinya dilakukan tidak dilakukan. Seperti kita ketahui, setiap

kebijakan publik yang telah dirumuskan pasti mempunyai tujuan dari dibentuknya kebijakan terkait.<sup>22</sup>

2. Implementasi kebijakan publik menurut Ripley dan Franklin adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Implementasi kebijakan di sini bagi Ripley dan Franklin memuat tiga dimensi, yakni 1) Kepatuhan; 2) Lancarnya Rutinitas Fungsi; dan 3) Terwujudnya Kinerja dan Dampak yang Dikehendaki.<sup>23</sup>
3. Program Sembako menurut Peraturan Menteri Sosial No 5 Tahun 2021 adalah sebuah bantuan sosial berbentuk pangan yang dicanangkan oleh pemerintah yang tujuannya untuk dapat mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan dan untuk memberi pangan dengan gizi seimbang.

## **1.8 Metode Penelitian**

### **1.8.1 Desain Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Hal tersebut untuk mengutamakan perhatian pada masalah-masalah atau fenomena-fenomena yang ada serta dapat menggambarkan secara baik mengenai fakta

---

<sup>22</sup> Nugroho, R. (2012). Public private partnership as a policy dilemma. *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*, 18(3).

<sup>23</sup> Winarno, Budi. 2014. Kebijakan Publik: Teori dan Proses Studi Kasus. Yogyakarta: CAPS

yang terdapat di lapangan yang ada sehingga penulis memberikan informasi apa adanya.

Menurut Sugiyono metode penelitian kualitatif merupakan suatu penelitian yang digunakan untuk meneliti pada objek yang alamiah dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.<sup>24</sup>

Penulisan deskriptif adalah penelitian yang memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah yang ada pada saat penulisan dilakukan, kemudian menggambarkan fakta-fakta dan menjelaskan keadaan dari objek penulisan yang sesuai dengan kenyataan sebagaimana adanya dan mencoba menganalisis untuk memberikan kebenarannya berdasarkan data yang diperoleh.

Dengan demikian penulisan ini akan mengumpulkan data tentang permasalahan yang diteliti lalu diuraikan, digambarkan, diinterpretasikan secara rasional dan diambil kesimpulan dari penulisan tersebut. Lebih jelasnya, penulis akan mengumpulkan informasi melalui penulisan yang relevan untuk menunjang data penelitian.

### **1.8.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat peneliti akan memperoleh informasi perihal data yang diperlukan dan penelitian akan dilakukan. Pelaksanaan Program Sembako dalam penelitian ini akan mencakupi wilayah

---

<sup>24</sup> Sugiyono. 2006. Metode Penelitian Kuantitatif, Kuantitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta.

Kecamatan Semarang Utara. Adapun, lokasi dalam penelitian ini akan menyesuaikan keberadaan dari subjek penelitian.

### **1.8.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian merupakan narasumber yang dapat memberikan informasi mengenai situasi yang akan diteliti. Dalam melakukan penelitian, harus sekali untuk memperhatikan kecermatan dalam memilih informan. Penelitian ini akan menggunakan teknik *purposive sampling* sebab dalam pengambilan data nanti akan melalui berbagai pertimbangan. Pertimbangan tersebut dapat berupa anggapan bahwa informan terkait telah memenuhi kualifikasi karena menguasai situasi sosial yang akan diteliti. Alhasil, data yang diraih nantinya akan berkualitas. Adapun, subjek dalam penelitian ini adalah Dinas Sosial Kota Semarang, pelaksana pendukung dalam Program Sembako, dan masyarakat penerima bantuan Program Sembako.

### **1.8.4 Jenis Data**

Penelitian ini adalah penelitian dengan metode kualitatif, sehingga data yang digunakan dalam mengumpulkan informasi yang dibutuhkan berupa teks, kata-kata tertulis maupun verbal, tindakan-tindakan dan peristiwa-peristiwa dan bukan dalam bentuk angka. Data tersebut dapat diperoleh dari subjek dan situs penelitian yang sudah ada.

### **1.8.5 Sumber Data**

Data merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam membuat penelitian. Pada penelitian ini menggunakan 2 sumber data yaitu data primer dan data sekunder :

a. Data Primer

Data primer adalah sumber data yang didapatkan secara langsung dengan pada yang mengumpulkan data tersebut. Data primer dapat berupa pendapat atau saran seseorang secara individu maupun kelompok. Sumber data primer juga merupakan teknik pengumpulan data yang dapat digunakan dengan hasil dari observasi fenomena dan permasalahan yang ada di lapangan. Pada penelitian ini, data primer yang akan diperoleh berasal dari wawancara dan observasi yang akan dilakukan di instansi Dinas Sosial Kota Semarang

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang didapatkan secara langsung melalui sumber kedua yang tidak bersifat secara langsung. Secara umum data sekunder berbentuk catatan maupun laporan, data tersebut dapat diperoleh dari berbagai sumber seperti buku, jurnal, literatur, dan penelitian-penelitian terdahulu. Pada penelitian ini juga memerlukan data sekunder sebagai pelengkap yang memiliki keterkaitan dengan judul pada penelitian ini. Nantinya data sekunder akan menjadi sumber data tambahan sebagai penguat bagi data primer yang telah disusun.

### 1.8.6 Teknik Pengumpulan Data

Pada penelitian kualitatif, yang dilakukan dalam pengambilan teknik data adalah dengan beberapa metode, agar mendapatkan informasi yang jelas dan memiliki keterkaitan dengan judul dari penelitian. Metode tersebut antara lain:

a. Observasi

Observasi merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan secara langsung di lapangan. Pada penelitian, observasi yang dilakukan dengan cara mengamati tingkah laku individu ataupun kelompok secara langsung, lalu dilakukan pencatatan secara analisis. Melalui teknik ini peneliti mampu memahami permasalahan yang terjadi. Dalam teknik observasi ini, akan dilakukan observasi secara langsung terhadap segala sesuatu yang bisa diamati dalam lingkup Dinas Sosial Kota Semarang.

b. Wawancara

Teknik wawancara adalah proses tanya jawab yang dilakukan dengan seseorang yang akan memberi keterangan atau pendapat sesuai dengan kasus yang diangkat. Pada teknik ini akan terjadi komunikasi dari peneliti dan yang narasumber dengan interaksi secara langsung. Dilakukannya teknik wawancara ini memiliki fungsi yaitu sebagai pencatat pendapat, apa yang dirasakan, juga berbagai perspektif lainnya. Dengan proses teknik ini, dapat memperoleh data yang lebih luas,

c. Dokumentasi

Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan data ataupun informasi melalui kepustakaan yang berkaitan dengan judul penelitian. Teknik ini juga dapat dilakukan dengan cara pengumpulan data dengan data-data yang sudah ada sebelumnya dan dapat ditemukan pada buku-buku, jurnal, dan sumber lainnya. Pada teknik ini dokumen pribadi seperti bahan tertulis ataupun foto dokumentasi yang diperoleh saat penelitian juga dapat termasuk pada teknik pengumpulan data

### **1.8.7 Analisis Data**

Analisis data adalah proses dimana untuk mengatur dan mengkategorikan data-data yang ada di lapangan. Setelah itu akan melakukan pemilihan data yang hanya diperlukan untuk membantu penelitian reduksi data, setelah itu melakukan analisis data dan menggambarkan apa yang terjadi di lapangan sesuai dengan pembahasan hasil yang diteliti. Berikut tahap-tahap untuk analisis data:

#### **1. Reduksi Data**

Reduksi data adalah merangkum untuk memilah hal-hal yang sesuai dan memiliki keterkaitan dengan judul penelitian. Setelah itu data yang telah reduksi akan memberikan gambaran yang jelas sehingga dapat mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya.

#### **2. Penyajian Data**

Setelah melakukan reduksi data, langkah selanjutnya ialah menyajikan data. Menyajikan data dalam penelitian kualitatif yaitu dengan

penyajian teks yang bersifat naratif yang bertujuan memperoleh untuk memahami apa yang terjadi dan merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang sudah dipahami.

### 3. Penarikan Kesimpulan

Langkah ketiga adalah analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan penelitian ini dengan memperoleh gambaran umum dan menyeluruh tentang situasi yang akan diteliti. Data diperoleh dengan wawancara terhadap subjek yang sudah ditentukan dan dari dokumen atau arsip yang penting sesuai dengan penelitian ini.