

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare state*). Ideologi negara kesejahteraan didasarkan pada konsep bahwa negara akan bertanggung jawab terhadap warga negaranya dengan jalan mensejahterakan rakyatnya melalui pemberian layanan, pemberian bantuan, perlindungan, serta pencegahan terhadap masalah-masalah sosial (Hadiyono, 2020:23). Konsep negara kesejahteraan yang dianut oleh Indonesia merupakan bentuk pengamalan sila kelima Pancasila yang berbunyi “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Penerapan konsep negara kesejahteraan juga merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD Tahun 1945) yang menyatakan “melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia”. Selain itu di dalam UUD Tahun 1945 pasal 34 ayat 1 juga turut menjelaskan bahwa “fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”.

Negara kesejahteraan merupakan konsep tata kelola yang mendasarkan pada kewajiban negara untuk mensejahterakan rakyatnya melalui program pelayanan, bantuan, perlindungan, sekaligus pencegahan terhadap masalah-masalah sosial (Hadiyono, 2020:23). Konsep negara kesejahteraan khususnya di bidang pelayanan dapat dilihat melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik. Pemberlakuan undang-undang tersebut dilakukan sebagai bentuk

bahwa negara memiliki kewajiban untuk memberikan pelayanan kepada setiap warga negara dan penduduk dalam rangka pemenuhan hak dan kebutuhan dasarnya sesuai dengan kerangka pelayanan publik yang telah menjadi amanat UUD Tahun 1945. Konsep negara kesejahteraan ini dihadirkan untuk mengatasi masalah sosial seperti permasalahan kemiskinan melalui bentuk pelayanan, bantuan, perlindungan, dan pencegahan masalah.

Permasalahan kemiskinan masih menjadi persoalan yang serius di Indonesia baik di perkotaan atau pedesaan. Sebagai sebuah kota, Kota Semarang faktanya masih menghadapi masalah kemiskinan. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS Kota Semarang, 2025), jumlah penduduk miskin di Kota Semarang pada tahun 2025 mencapai 74,36 ribu jiwa. Jumlah ini menunjukkan bahwa masih ada banyak penduduk miskin di Kota Semarang yang membutuhkan bantuan untuk meringankan beban hidup mereka. Tingginya jumlah penduduk miskin ini menjadikan hadirnya program bantuan sosial menjadi salah satu harapan mereka untuk bisa memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari.

Bantuan sosial yang dihadirkan oleh pemerintah sebagai salah satu upaya penanganan kemiskinan adalah Bantuan Pangan NonTunai (selanjutnya disebut BPNT). BPNT merupakan program milik Kementerian Sosial yang bersifat nasional sehingga seluruh daerah di Indonesia akan mendapatkan program bantuan ini, salah satunya Kota Semarang yang juga mendapatkan program BPNT. Sebagai salah satu upaya untuk membantu masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan pangannya, Pemerintah akhirnya menciptakan program Bantuan Pangan NonTunai.

Salah satu dasar hukum kebijakan BPNT adalah UU No 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Undang-undang tersebut menjelaskan bahwa negara memiliki kewajiban dalam pemenuhan hak dan kebutuhan dasar warga negaranya. Kemudian realisasi atas kewajiban negara tersebut dilakukan melalui pemberlakuan Peraturan Menteri Sosial Nomor 5 Tahun 2021. Melalui Peraturan ini, program BPNT dikembangkan dari yang semula dana bantuan hanya dapat dicairkan melalui e-Warong, kini melalui peraturan ini KPM diberikan kebebasan untuk membelanjakan dana bantuan dimana saja dan diberikan kebebasan untuk memilih bahan pangan yang akan dibeli. Peraturan menteri kemudian dijadikan dasar hukum penyaluran BPNT mulai tahun 2021.

Penyaluran Program BPNT, Kementerian Sosial memutuskan untuk bekerja sama dengan PT. POS Indonesia dan Himbara sebagai instansi penyalur BPNT. Penerima manfaat BPNT merupakan keluarga yang berada pada kondisi sosial ekonomi terendah di tiap daerah pelaksanaan atau yang kemudian disebut sebagai Keluarga Penerima Manfaat (KPM) BPNT. KPM BPNT merupakan masyarakat yang namanya tercatat di dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM) BPNT dan telah ditetapkan langsung oleh Kementerian Sosial sebagai penerima manfaat. Mekanisme pencairan dana BPNT dilakukan melalui Kartu Keluarga Sejahtera. Mekanisme ini bertujuan untuk mempercepat proses penyaluran BPNT. Proses penyaluran BPNT yaitu disalurkan secara langsung kepada KPM dan dana bantuan ini diberikan dalam bentuk uang tunai.

Keputusan penggantian mekanisme penyaluran BPNT dilakukan sebagai hasil evaluasi Kementerian Sosial dari penyaluran yang dilakukan di beberapa

tempat. Sebelumnya, mekanisme penyaluran BPNT menggunakan mekanisme *e-voucher* yang hanya dapat digunakan membeli bahan-bahan pangan di e-warong. Mekanisme ini dianggap tidak memberikan kebebasan kepada KPM untuk membeli bahan pangan yang diinginkan, karena KPM hanya diperbolehkan untuk membeli barang yang tersedia di e-warong yang telah ditentukan. Evaluasi ini juga dilakukan karena masih terdapat KPM yang menerima bantuan dalam bentuk paket, padahal KPM semestinya bebas menentukan jenis barang yang akan dibeli sesuai dengan kebutuhannya masing-masing. Evaluasi dilakukan dengan berlandaskan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial secara NonTunai. Menurut Menteri Sosial, Tri Rismaharini, indikasi penerimaan bantuan menurut peraturan tersebut menjelaskan bahwa penerimaan bantuan dapat diserahkan dalam bentuk uang tunai (Fauzia, 2022). Penerima bantuan atau Keluarga Penerima Manfaat (KPM) tidak harus menerima dalam bentuk barang, sehingga jika ingin mengambil uang secara tunai di ATM maupun di bank juga diperbolehkan. Mekanisme pencairan ini berubah menjadi lebih fleksibel mulai pada tahun 2022 dan bertujuan untuk mengefektifkan penggunaan dana bantuan sosial agar dapat dipergunakan oleh KPM sesuai dengan kebutuhan mereka.

Manfaat program bantuan sosial dapat dirasakan secara maksimal oleh masyarakat miskin jika penyalurannya dilakukan dengan tepat sasaran. Berdasarkan hasil penelitian Winnie Thalia (2020) mengungkapkan bahwa masalah yang terjadi pada penyaluran program BPNT sering kali tidak tepat sasaran. Ketidaktepatan sasaran di program ini terjadi karena masih terdapat beberapa KPM

yang masuk dalam kategori sosial ekonomi sangat cukup justru masuk dalam Basis Data Terpadu (BDT) sehingga menerima BPNT. Hasil penelitian milik Yunus (2019) juga mengungkapkan ada ketidaktepatan sasaran pada penyaluran BPNT karena masih banyak masyarakat yang jauh lebih berhak menerima BPNT justru tidak menerima BPNT.

Fakta di atas mendorong penulis untuk melakukan penelitian terhadap proses implementasi pada program BPNT di Kota Semarang, terutama di Kecamatan Pedurungan. Ini disebabkan karena Kecamatan Pedurungan merupakan salah satu kecamatan dengan jumlah penduduk tertinggi di Kota Semarang jika dibandingkan dengan kecamatan lain. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kota Semarang tahun 2024 (BPS, 2025), total penduduk di Kecamatan Pedurungan mencapai 199.424 jiwa. Selain itu, jumlah penerima BPNT di Kecamatan Pedurungan pada tahun 2022 sebanyak 2.751 KPM (radarsemarang, 2022), namun pada tahun 2025 mengalami kenaikan jumlah KPM menjadi 3.600. Data ini dapat menjadi sebuah alasan mengapa penelitian mengenai implementasi program BPNT di Kecamatan Pedurungan menarik untuk dilakukan, terutama mekanisme penyaluran BPNT sudah diubah menggunakan mekanisme uang tunai. Mekanisme ini dapat menimbulkan masalah apabila tidak dilakukan dengan pengawasan yang ketat, karena KPM diberikan kebebasan untuk mengelola dana tersebut sesuai kebutuhan mereka. Penelitian ini diharapkan dapat menunjukkan hasil yang kompleks mengenai implementasi program BPNT, karena akan dilihat dari sudut pandang pihak penerima bantuan hingga pihak penyalur bantuan.

Pemilihan Kecamatan Pedurungan sebagai lokasi penelitian mengenai implementasi kebijakan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) di Kota Semarang didasarkan pada beberapa pertimbangan strategis dan karakteristik wilayah yang membedakannya secara signifikan dari kecamatan lainnya:

1. Jumlah Penduduk Tertinggi

Kecamatan Pedurungan merupakan wilayah dengan jumlah penduduk terbesar di Kota Semarang. Kecamatan ini tercatat sebagai salah satu kecamatan dengan jumlah penduduk terbesar dan tingkat kepadatan yang sangat tinggi di Kota Semarang. Kondisi demografi ini secara linier berbanding lurus dengan besarnya alokasi jumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) BPNT. Di Kecamatan Pedurungan memiliki jumlah KPM kurang lebih 3.600 penerima manfaat BPNT. Sedangkan jumlah penduduk di Kecamatan Pedurungan pada tahun 2024 mencapai 199.424 jiwa. Melalui angka ini kemudian akan dilihat apakah memang benar pelaksanaan program BPNT di Kecamatan Pedurungan sudah tepat sasaran atau belum. Tingginya jumlah penduduk di wilayah ini memberikan beban birokrasi yang jauh lebih besar bagi aparatur kecamatan dan kelurahan dalam pelaksanaan program Bantuan Pangan NonTunai dibandingkan wilayah lain. Hal ini dikarenakan semakin banyaknya penduduk maka Kecamatan juga harus semakin ketat dalam melakukan pengawasan guna memastikan pelaksanaan program BPNT tepat sasaran.

2. Kompleksitas Distribusi dan Peralihan Sistem Mekanisme

Sebagai wilayah sub-urban dengan geografis yang luas (mencakup 12 kelurahan), Kecamatan Pedurungan memiliki tantangan tersendiri dalam

proses pelaksanaan program BPNT apalagi mekanisme pencairan saat ini sudah berubah menggunakan mekanisme uang tunai. Ketika mekanisme BPNT dialihkan dari sistem non-tunai menjadi penyaluran uang tunai via PT Pos Indonesia dan Bank Himbara, titik krusial penyerapan bantuan berada pada kelancaran rutinitas fungsi birokrasi di tingkat bawah. Luasnya wilayah dan jumlah KPM di Pedurungan dapat memicu risiko kerawanan yang lebih tinggi terkait ketepatan waktu distribusi, potensi antrean yang tidak tertib, hingga risiko ketidaktepatan sasaran jika dibandingkan dengan kecamatan dengan wilayah lebih kecil.

3. Representasi Tipologi Masalah Perkotaan

Kecamatan lain di Kota Semarang sering kali memiliki karakteristik masalah yang terlalu spesifik. Sebagai contoh, Kecamatan Semarang Utara atau Genuk lebih didominasi oleh isu kemiskinan yang berhimpit dengan bencana ekologis (banjir rob). Sementara itu, Kecamatan Mijen atau Gunungpati memiliki karakteristik wilayah rural-pertanian. Kecamatan Pedurungan dipilih karena mampu merepresentasikan tipologi wilayah *urban-fringe* (pinggiran kota) yang sedang berkembang, di mana dinamika sosial-ekonominya sangat dinamis, tingkat mobilitas penduduknya tinggi (sering memicu masalah sinkronisasi data kependudukan/KPM meninggal/pindah domisili), namun memiliki akses infrastruktur digital yang memadai.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana implementasi Program Bantuan Pangan NonTunai di Kecamatan Pedurungan?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implementasi Program Bantuan Pangan NonTunai di Kecamatan Pedurungan.
2. Mengidentifikasi faktor pendukung dan faktor penghambat implementasi program Bantuan Pangan NonTunai di Kecamatan Pedurungan.

1.4 Kegunaan Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil temuan penelitian ini diharapkan mampu memberikan tambahan wawasan dan dapat dijadikan landasan bagi para peneliti selanjutnya mengenai Implementasi Program BPNT.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi pihak instansi

Hasil temuan penelitian ini diharapkan mampu dijadikan bahan masukan evaluasi terhadap program BPNT.

b. Bagi pihak akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan mampu membantu menambah referensi akademis untuk pengembangan penelitian mengenai Program Bantuan Pangan NonTunai.

c. Bagi pihak lain

Hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah wawasan dan referensi untuk pengembangan ide pada penelitian selanjutnya.

1.5 Kerangka Pemikiran Teoritis

1.5.1 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan Basriati (2021) tentang “Implementasi Program Bantuan Pangan NonTunai di Kecamatan Parangloe Kabupaten Gowa”, peneliti menggunakan data sekunder yang didapatkan dari hasil publikasi Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK), Kementerian Sosial, dan Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Hasil temuan di penelitian ini menemukan fakta bahwa proses penyaluran BPNT di wilayah tersebut mengalami kendala di beberapa desa, yakni ditemukannya agen yang melakukan pelanggaran aturan selama menjalankan tugasnya sebagai pendamping KPM. Selama melakukan pendampingan, agen tersebut akan mengarahkan KPM untuk melakukan pencairan dana bantuannya kepada agen lain selain agen yang telah direkomendasikan oleh Pemerintah Desa dan pihak BNI. Temuan ini menunjukkan bahwa pendamping KPM tersebut telah melakukan pelanggaran aturan karena tidak mengikuti aturan-aturan yang tertulis pada Buku Pedoman Umum BPNT.

Penelitian yang dilakukan Zulbaidah (2020) tentang “Implementasi Kebijakan Program Bantuan Pangan NonTunai”, peneliti menggunakan data sekunder yang didapatkan melalui hasil publikasi yang telah dikeluarkan oleh Kementerian Sosial, Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK), serta Badan Pusat Statistik (BPS). Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan sistem pendekatan kualitatif. Hasil temuan pada

penelitian ini menjabarkan bahwa masih terdapat masyarakat yang seharusnya layak untuk mendapatkan bantuan, namun ternyata tidak mendapatkan haknya. Permasalahan berikutnya yang berhasil digali dalam penelitian ini adalah stok ketersediaan barang yang cepat habis karena KPM bebas membeli bahan pangan yang diinginkan, sehingga beberapa produk yang dijual di warung yang sudah ditunjuk sebagai agen mengalami kekurangan persediaan.

Penelitian yang dilakukan oleh Retno Wintari (2020) tentang “Implementasi Program Bantuan Pangan NonTunai dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Dusun Dondong, Jetis, Saptosari, Gunung Kidul”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Hasil penelitian ini mengungkapkan pada setiap tahapan di proses implementasi program BPNT di Dusun Dondong telah terlaksana dengan baik sesuai dengan aturan yang tertulis dalam buku Pedoman Umum Pelaksanaan BPNT tahun 2017, namun ada salah satu informan di penelitian ini yang mengatakan bahwa sosialisasi maupun edukasi tentang BPNT belum dilakukan. Penelitian ini juga menunjukkan hasil bahwa BPNT dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat karena beras dari dana BPNT dapat digunakan untuk berbagai hal seperti untuk memenuhi kebutuhan pangan sehari-hari hingga digunakan untuk modal usaha makanan.

1.5.2 Kerangka Teori

1.5.2.1 Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi menurut Grindle (dalam Akib 2010:2) merupakan serangkaian proses terhadap tindakan administratif yang bisa diamati dan diteliti pada tingkatan program tertentu. Proses implementasi sangat bergantung pada

pemenuhan beberapa prasyarat utama yang meliputi perumusan visi dan target yang matang dan disetujui bersama, penyusunan struktur program kerja, serta kesiapan modal finansial yang akan didistribusikan untuk mencapai output yang ditargetkan. Teori yang dikembangkan oleh Grindle menjelaskan kerangka analisis yang komprehensif dengan menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan ditentukan oleh dua variabel utama, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi. Berikut adalah pemaparan teoretis dari dimensi dan indikator dalam model implementasi Grindle:

1. Isi Kebijakan

Dimensi ini menekankan bahwa karakteristik internal atau substansi rancangan dari suatu kebijakan akan sangat memengaruhi kemudahan dan keberhasilan aparat dalam mengeksekusinya di lapangan. Indikator isi kebijakan meliputi:

- a. Kepentingan yang Terpengaruh: Sejauh mana kebijakan tersebut mengakomodasi atau justru bersinggungan dengan kepentingan berbagai kelompok masyarakat atau aktor di dalam wilayah tersebut.
- b. Jenis Manfaat: Karakteristik keuntungan yang dihasilkan oleh kebijakan, apakah bersifat kolektif (dirasakan bersama) atau bersifat individual/pilihan (seperti dana bantuan langsung).
- c. Derajat Perubahan yang Diinginkan: Skala perubahan perilaku atau kondisi sosial yang ditargetkan oleh kebijakan. Kebijakan yang menuntut pergeseran kebiasaan secara radikal memiliki tingkat kesulitan eksekusi yang lebih tinggi.

- d. Kedudukan Pembuat Kebijakan: Kepastian mengenai letak atau posisi otoritas pengambilan keputusan strategis, apakah tersentralisasi di pusat atau didesentralisasikan ke tingkat daerah.
- e. Pelaksana Program: Kejelasan identitas, tugas, dan kompetensi dari institusi atau unit kerja yang ditunjuk sebagai garda terdepan pelaksana program.
- f. Sumber Daya yang Dilibatkan: Dukungan alokasi anggaran, kuantitas kuota bantuan, ketersediaan staf, serta fasilitas pendukung operasional yang dikerahkan untuk menyokong kebijakan.

2. Konteks Implementasi

Dimensi kedua ini menyoroti karakteristik lingkungan eksogen tempat kebijakan tersebut dijalankan. Kebijakan yang baik secara substansi tetap dapat mengalami kegagalan jika konteks lingkungannya tidak mendukung.

Indikator konteks implementasi meliputi:

- a. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi Aktor: Pemetaan mengenai konstelasi kekuatan, motif ego sektoral, serta taktik yang digunakan oleh para aktor lokal (baik aparat, tokoh masyarakat, maupun kelompok penekan) dalam merespons jalannya program.
- b. Karakteristik Lembaga dan Rezim: Tipologi kepemimpinan birokrasi, budaya organisasi, tingkat kepatuhan aparat terhadap hukum, serta derajat komitmen politik penguasa daerah dalam mengawal program.

- c. Tingkat Kepatuhan dan Daya Tanggap Pelaksana: Derajat kedisiplinan serta kecepatan aparatur birokrasi lapang dalam merespons dinamika hambatan teknis dan keluhan masyarakat di lapangan.

Melalui integrasi antara *content* dan *context*, model Grindle mengasumsikan bahwa proses implementasi adalah sebuah jalur transformasi di mana isi kebijakan yang ideal akan terus diuji, didebat, dan disesuaikan dengan realitas politik serta keterbatasan kapasitas institusional di tingkat lokal demi mencapai hasil akhir yang tepat sasaran.

Menurut Edward III (dalam Akib 2010:2), implementasi kebijakan muncul sebagai respons atas adanya masalah nyata yang menuntut adanya penyelesaian. Menurut Edward III, keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor atau variabel krusial. Faktor-faktor ini tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dan berinteraksi satu sama lain dalam memengaruhi jalannya program di lapangan. Lebih lanjut, implementasi kebijakan diidentifikasi ke dalam empat faktor utama. Keempat faktor ini yang akan menentukan jalannya proses implementasi. Faktor-faktor tersebut meliputi transparansi dan kelancaran arus komunikasi, kesiapan sumber daya, kecenderungan respons atau disposisi aparat pelaksana, hingga pengorganisasian struktur birokrasi beserta alur kerja di dalamnya.

1. Komunikasi

Kebijakan yang diimplementasikan harus dikomunikasikan dengan baik agar para pelaksana tahu apa yang harus mereka lakukan, apa targetnya, dan

bagaimana cara mencapainya. Komunikasi dalam implementasi kebijakan memiliki tiga indikator utama, yaitu:

- a. Transmisi: Proses penyaluran instruksi atau petunjuk teknis secara berjenjang dari pembuat kebijakan pusat hingga tingkat implementor paling bawah tanpa distorsi.
- b. Kejelasan: Derajat kepastian dari rumusan perintah yang diturunkan, di mana petunjuk yang diberikan harus bersifat eksplisit dan tidak menimbulkan ambiguitas penafsiran.
- c. Konsistensi: Ketetapan arah kebijakan yang tidak berubah-ubah dalam jangka pendek agar tidak memicu kebingungan bagi aparat pelaksana maupun masyarakat sasaran.

2. Sumber daya

Instruksi yang jelas dan konsisten tetap akan menemui jalan buntu apabila tidak ditopang oleh kecukupan sumber daya yang memadai. Edward III mengelompokkan variabel ini ke dalam empat komponen utama:

- a. Sumber Daya Manusia: Kecukupan jumlah personel (kuantitas) serta tingkat kompetensi dan keahlian yang relevan (kualitas) dalam mengelola program.
- b. Informasi: Ketersediaan data yang akurat, mutakhir, dan relevan terkait objek serta petunjuk pelaksanaan teknis kebijakan.
- c. Wewenang: Legitimasi atau hak formal yang sah bagi implementor untuk melakukan tindakan, mengeksekusi keputusan, dan menegakkan pengawasan di lapangan.

- d. Fasilitas: Ketersediaan sarana prasarana penunjang, baik berupa infrastruktur fisik maupun teknologi digital, guna memperlancar operasional program.

3. Disposisi

Disposisi merepresentasikan karakteristik moral, komitmen, sikap, dan respons psikologis dari para pelaksana terhadap kebijakan yang didelegasikan kepada mereka. Variabel ini diukur melalui:

- a. Kognisi: Tingkat pemahaman dan kedalaman pemaknaan implementor terhadap esensi serta urgensi dari tujuan kebijakan.
- b. Arah Respons: Kecenderungan sikap pelaksana, apakah memberikan dukungan penuh atau justru memunculkan resistensi terselubung terhadap program.
- c. Intensitas Insentif: Ketersediaan stimulus, baik berupa penghargaan material maupun kepastian karier, yang mampu merangsang motivasi kerja para pelaksana agar bertindak optimal.

4. Struktur Birokrasi

Variabel terakhir ini menyoroti tatanan organisasi dan mekanisme kerja yang mewadahi proses implementasi. Struktur birokrasi yang efektif dicirikan oleh dua indikator:

- a. SOP (*Standard Operating Procedures*): Ketersediaan petunjuk operasional tertulis yang sistematis untuk menyeragamkan tindakan aparat, menghemat waktu, dan mengoptimalkan efisiensi kerja di tengah beban tugas yang besar.

- b. Fragmentasi: Tingkat penyebaran tanggung jawab di antara berbagai unit kerja. Fragmentasi yang terlalu luas tanpa koordinasi yang kuat berisiko memicu ego sektoral dan memperlambat jalannya program.

Melalui integrasi keempat variabel di atas, teori Edward III menawarkan kerangka analisis yang tajam untuk menguji sejauh mana kapasitas dan kapabilitas birokrasi lokal dalam mengawal keberhasilan suatu kebijakan publik di tingkat domestik.

T.B Smith (dalam Akib 2010:3) menjelaskan bahwa setelah kebijakan dibuat maka kebijakan tersebut harus diimplementasikan dan menghasilkan hasil yang sesuai dengan yang diharapkan oleh pembuat kebijakan. Sehingga kebijakan harus memiliki tujuan yang jelas agar implementasi kebijakan dapat berjalan sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat sebelumnya. T.B Smith menegaskan bahwa pelaksanaan suatu kebijakan baru sering kali menciptakan ketegangan (*tensions*) dan konflik di dalam struktur kelembagaan maupun di tengah masyarakat sasaran. Keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan dalam model ini sangat ditentukan oleh tingkat sinkronisasi dan interaksi dari empat matriks komponen utama, yang meliputi:

1. Kebijakan yang Ideal

Komponen ini merujuk pada cetak biru, pola formal, atau jaminan ideal yang interen di dalam teks kebijakan itu sendiri. Kebijakan yang ideal diukur melalui beberapa indikator kritikal:

- a. Kejelasan Formal: Tingkat kejelasan rumusan visi, misi, dan target yang ingin dicapai oleh pembuat kebijakan agar tidak memicu ambiguitas interpretasi.

- b. Rasionalitas Kebijakan: Kelayakan logis dari metode atau instrumen yang dipilih untuk menyelesaikan suatu masalah sosial.
- c. Legitimasi Hukum: Kekuatan hukum dan dukungan politik yang mendasari produk kebijakan tersebut agar memiliki otoritas penuh saat dieksekusi.

2. Kelompok Sasaran

Kelompok sasaran adalah bagian dari masyarakat atau organisasi yang perilakunya ingin diubah, diarahkan, atau dipengaruhi oleh kebijakan tersebut. Keberhasilan implementasi sangat bergantung pada karakteristik kelompok sasaran melalui indikator:

- a. Homogenitas/Heterogenitas Populer: Keragaman latar belakang sosial, ekonomi, dan pendidikan dari kelompok sasaran. Semakin heterogen dan padat suatu populasi, semakin kompleks pola adaptasi yang dibutuhkan.
- b. Tingkat Penerimaan: Derajat kesediaan kelompok sasaran untuk mematuhi regulasi baru dan mengubah pola perilaku lama mereka.
- c. Institusionalisasi Kelompok: Seberapa terorganisasinya kelompok sasaran dalam merespons stimulus kebijakan, baik berupa dukungan maupun penolakan.

3. Lembaga Pelaksana

Komponen ini menyoroti karakteristik, kapasitas, dan kapabilitas dari unit birokrasi yang memikul tanggung jawab langsung untuk mengeksekusi kebijakan di lapangan. Indikator kelembagaan ini meliputi:

- a. Kapasitas Sumber Daya: Kecukupan jumlah aparatur (*staffing*), keahlian teknis, logistik, anggaran operasional, hingga kesiapan infrastruktur digital pelaksana.
- b. Struktur Organisasi dan Tradisi: Pola hubungan hierarki, sistem pembagian kerja, serta budaya kerja birokrasi dalam merespons tekanan kerja.
- c. Gaya Kepemimpinan: Kemampuan manajerial pemimpin lembaga dalam mengoordinasikan staf bawahannya dan membangun sinergi lintas sektoral.

4. Lingkungan Kebijakan

Lingkungan merupakan elemen eksternal di luar sistem kebijakan yang secara konstan memberikan tekanan, batasan, sekaligus peluang terhadap jalannya program. Komponen lingkungan ini diukur melalui:

- a. Lingkungan Sosial-Ekonomi: Tingkat kesejahteraan, kepadatan demografi, mobilitas penduduk, serta kondisi geografi lokal yang memengaruhi dinamika kebutuhan logistik program.
- b. Lingkungan Politik: Tingkat stabilitas politik lokal, dukungan dari lembaga pemerintahan, serta keberadaan opini publik atau pengawasan media massa terhadap jalannya program.

Dalam konseptualisasi T.B. Smith, interaksi antara keempat komponen ini hampir selalu menimbulkan ketegangan. Implementasi kebijakan dinilai berhasil apabila lembaga pelaksana mampu mengelola ketegangan tersebut melalui mekanisme

institusional, sehingga melahirkan institusionalisasi perilaku baru yang adaptif di tingkat kelompok sasaran.

Menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2014:148) implementasi diartikan sebagai suatu proses yang terjadi setelah peraturan disahkan, dimana nantinya peraturan ini akan menjadi dasar hukum untuk memberikan otoritas terhadap suatu program, arah kebijakan, keuntungan, dan bentuk keluaran yang nyata. Implementasi berkaitan dengan tindakan para aktor terutama birokrat sebagai unsur pelaksana. Keberhasilan pada implementasi kebijakan menurut Ripley dan Franklin dipengaruhi oleh tiga aspek, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan pada ketentuan atau peraturan yang berlaku.

Dimensi ini mengukur sejauh mana para implementor di tingkat lapangan tunduk, patuh, dan taat terhadap arahan, regulasi, serta batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan di tingkat atas. Indikator kepatuhan ini meliputi:

- a. Kepatuhan Administratif: Kesesuaian tindakan aparat dilapangan dengan Petunjuk Teknis dan Standar Operasional Prosedur (SOP) yang sah.
- b. Kepatuhan Hukum: Ketiadaan pelanggaran hukum, penyelewengan otoritas jabatan, atau tindakan maladministrasi (seperti pungutan liar) dalam pelaksanaan distribusi program.
- c. Ketepatan Lini Masa: Disiplin pelaksana dalam menjalankan setiap tahapan program sesuai dengan jadwal atau kalender kerja yang telah ditetapkan.

2. Adanya kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah.

Dimensi ini menyoroti kemampuan internal birokrasi untuk menjalankan tugas-tugas pelayanan publik secara konstan, stabil, dan minim hambatan birokratis yang berbelit-belit. Kelancaran fungsi rutin ini diukur melalui:

- a. Kejelasan Pembagian Kerja: Ketiadaan tumpang tindih (*overlapping*) tugas, peran, dan tanggung jawab antarinstansi maupun antarstaf yang terlibat di lapangan.
- b. Efisiensi Infrastruktur Pelayanan: Kesiapan sarana penunjang (baik fisik maupun ekosistem digital) dalam mengurai hambatan pelayanan seperti penumpukan antrean atau kegagalan sistem.
- c. Kualitas Koordinasi: Frekuensi dan efektivitas jalinan komunikasi serta sinergi lintas sektoral (misalnya hubungan vertikal dari Dinas Sosial, Kecamatan, hingga Kelurahan).
- d. Resiliensi Manajemen Konflik: Kemampuan birokrasi lapangan secara taktis dalam merespons, memitigasi, dan menyelesaikan kendala mendadak di lapangan tanpa menghentikan roda program.

3. Pelaksanaan dan manfaat yang dikehendaki dari semua program terarah.

Dimensi ketiga ini merupakan muara dari proses implementasi, di mana keberhasilan diukur berdasarkan hasil akhir yang memberikan dampak riil sesuai dengan tujuan awal pembentukan kebijakan. Indikator dimensi hasil ini meliputi:

- a. Ketepatan Sasaran: Derajat akurasi distribusi program, di mana manfaat kebijakan benar-benar diterima oleh kelompok masyarakat yang memenuhi kualifikasi.
- b. Kepuasan Masyarakat Penerima Manfaat: Respons, persepsi, dan penilaian positif dari target grup terhadap kualitas pelayanan dan substansi bantuan yang diterima.
- c. Akuntabilitas Capaian Target: Persentase keberhasilan serapan program yang terukur secara kuantitatif dan dapat dipertanggungjawabkan secara objektif.

Perspektif Ripley dan Franklin digunakan sebagai alat ukur dalam mengukur keberhasilan pada proses implementasi kebijakan agar proses identifikasi menjadi lebih terukur dan jelas. Model ini mengasumsikan bahwa kepatuhan pelaksana dan kelancaran rutinitas fungsi di tingkat dasar merupakan prasyarat mutlak demi melahirkan dampak kebijakan yang optimal dan tepat sasaran. Teori ini menekankan pada tingkat kepatuhan para implementor kebijakan dalam mengimplementasikan isi kebijakan itu sendiri. Setelah ada kepatuhan, maka tahapan selanjutnya yakni melihat kelancaran pada pelaksanaan rutinitas fungsi serta melihat seberapa besar masalah yang dihadapi selama proses implementasi kebijakan berlangsung. Setelah semua berjalan, maka diharapkan akan muncul kinerja yang baik agar tujuan yang dikehendaki dalam kebijakan tersebut dapat tercapai.

1.5.2.2 Teori Negara Kesejahteraan.

Konsep negara kesejahteraan menitikberatkan pada penyediaan standar kebutuhan dasar bagi warga negara yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepada warga negara bahwa setiap warga negara mampu memiliki kualitas hidup yang layak serta terhormat (Setiyono, 2018:19). Pada awalnya, konsep *welfare* dilakukan untuk mengatasi jenis kemiskinan absolut, sehingga paling tidak setiap warga negara dapat tercukupi lima kebutuhan pokoknya yaitu sandang, pangan, papan, kesehatan, dan pendidikan. Produk hukum dan kebijakan *welfare* pada awalnya juga lebih mengarah kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan kondisi kekurangan tertentu dengan memberikan bantuan sosial. Namun seiring berjalannya waktu, konsep *welfare* menjadi bersifat universal untuk memberikan kesejahteraan bagi setiap warga negara.

Teori negara kesejahteraan menurut Kranenburg (dalam Effendi, 2017:173) merujuk pada peran aktif negara dalam mengupayakan kesejahteraan dengan bertindak secara adil dan dapat dirasakan oleh seluruh warga negara secara merata dan seimbang. Konsep ini menegaskan bahwa kesejahteraan harus dapat dirasakan secara adil dan seimbang agar dapat dirasakan oleh seluruh lapisan sosial. Sehingga negara tidak hanya mensejahterakan golongan tertentu tetapi mensejahterakan seluruh warga negaranya. Menurutnya, konsep negara kesejahteraan tidak hanya memelihara ketertiban hukum tetapi juga mengupayakan kesejahteraan bagi setiap warganya, dimana kesejahteraan didapat melalui upaya pencapaian tujuan-tujuan negara yang dilandasi dengan keadilan yang merata.

Merujuk pada pendapat Suharto (2006:2) konsep negara kesejahteraan setidaknya memiliki empat makna, antara lain:

1. Sebagai kondisi sejahtera, dimana seluruh kebutuhan dasar baik kebutuhan material maupun non-material dapat terpenuhi dengan baik agar setiap warga negara memiliki kehidupan yang layak.
2. Sebagai pelayanan sosial, dimana bentuk pelayanan sosial pada umumnya mencakup pemberian jaminan sosial, pelayanan sosial personal, pelayanan kesehatan, perumahan dan pemberian fasilitas pendidikan yang layak.
3. Sebagai tunjangan sosial, dimana tunjangan sosial digunakan untuk membantu kehidupan kelompok masyarakat yang tergolong miskin, penyandang disabilitas, dan masyarakat yang tidak memiliki penghasilan. Tunjangan sosial dirancang secara sistematis untuk mengatasi berbagai masalah sosial ekonomi masyarakatnya seperti kemiskinan, pengangguran, masalah jaminan hari tua, dan masalah jaminan kesehatan.
4. Sebagai proses atau usaha terencana. Hal ini dapat dilakukan oleh berbagai elemen baik perorangan, lembaga swadaya, masyarakat maupun institusi pemerintahan guna menjamin peningkatan kualitas hidup melalui pelayanan sosial dan tunjangan sosial.

Menurut Taekyoon Kim (2010:495) konsep negara kesejahteraan memiliki tiga perspektif yang berbeda yaitu universalisme, selektivitas, dan marxisme. Ketiga perspektif ini diklasifikasikan dalam satu kategori kontrol sosial. Kontrol sosial tersebut diarahkan sebagai upaya untuk menjaga stabilitas sosial, meningkatkan kohesi sosial, dan ‘mengatur orang miskin’. Mengatur orang miskin

dianggap sebagai fungsi utama kesejahteraan publik, sehingga muncul anggapan bahwa program kesejahteraan masyarakat pada prinsipnya bukan hanya hasil dorongan kemanusiaan saja tetapi juga merupakan keinginan kelompok elit agar dapat mengatur masyarakat miskin dengan tujuan untuk mencegah terjadinya kerusuhan sosial dan membungkam tuntutan reformasi kesejahteraan.

Negara kesejahteraan menurut Husodo (dalam Sukmana 2016:107) memiliki definisi yang menempatkan pemerintah sebagai pemegang tanggung jawab untuk menjadi pemenuhan standar hidup minimum yang layak bagi seluruh warga negaranya. Dalam hal ini, pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan optimal guna memastikan setiap warga negaranya memiliki kualitas hidup yang layak dan mendapatkan jaminan atas standar hidup yang layak.

Menurut Esping-Anderson (dalam Sukmana 2016:107) secara umum suatu negara dapat tergolong menjadi sebuah negara kesejahteraan apabila memiliki empat pilar utama, yaitu:

1. *Social citizenship;*
2. *Full democracy;*
3. *Modern industrial relation systems;*
4. *Rights to education and the expansion of modern mass educations systems.*

Keempat pilar tersebut akan membantu negara dalam menerapkan kebijakan sosial sebagai sebuah penganugerahan hak-hak sosial kepada warganya dalam rangka negara kesejahteraan. Hal ini berarti negara memberikan jaminan pemenuhan hak-hak sosial kepada masyarakat. Hak sosial ini bersifat mutlak dan tidak boleh diintervensi, serta diberikan atas dasar kesetaraan, bukan status kelas sosial.

Di Indonesia, ide dasar konsep negara kesejahteraan berangkat dari tujuan negara yang tercantum dalam UUD Tahun 1945 yaitu:

“melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”

Selain itu, konsep negara kesejahteraan di Indonesia juga tertulis pada sila kelima Pancasila yakni “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Sehingga, pemerintah sebagai penyelenggara negara diharapkan mampu menjalankan amanat tersebut dengan menghadirkan kebijakan yang bertujuan membeikan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka konsep negara kesejahteraan mengacu pada peran negara dalam memberikan kesejahteraan bagi warga negaranya tanpa memandang suatu golongan tertentu. Negara memiliki tanggung jawab untuk menjamin kesejahteraan setiap warga negara, baik dilakukan melalui skema kebijakan, pelayanan sosial, maupun bantuan sosial. Skema kebijakan, pelayanan sosial, maupun bantuan sosial harus dipastikan berjalan dengan adil dan dapat dirasakan manfaatnya oleh setiap warga negara.

1.6 Operasionalisasi Konsep

Penelitian ini memiliki konsep utama yang telah mengacu pada pembahasan konsep sebelumnya. Konsep utama yang sesuai dengan pembahasan penelitian ini adalah teori implementasi kebijakan menurut Ripley dan Franklin. Berdasarkan tinjauan teori, implementasi kebijakan menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2014:148) merupakan suatu proses yang terjadi setelah peraturan disahkan, dimana nantinya peraturan ini akan menjadi dasar hukum untuk memberikan otoritas terhadap suatu program, arah kebijakan, keuntungan, dan

bentuk keluaran yang nyata. Implementasi berkaitan dengan tindakan para aktor terutama birokrat sebagai unsur pelaksana. Keberhasilan pada implementasi kebijakan dipengaruhi oleh tiga aspek, yaitu:

1. Tingkat kepatuhan pada ketentuan atau peraturan yang berlaku.

Aspek ini menilai bahwa keberhasilan proses implementasi dilihat sebagai tindakan kepatuhan setiap implementor dalam proses pelaksanaan kebijakan sesuai dengan dokumen kebijakan yang telah disahkan seperti dalam bentuk undang-undang dan peraturan pemerintah.

2. Kelancaran pelaksanaan rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah.

Keberhasilan tahapan implementasi suatu kebijakan dapat ditandai dengan lancarnya pelaksanaan rutinitas fungsi dan tidak adanya masalah yang dihadapi selama pelaksanaan kebijakan.

3. Pelaksanaan dan manfaat yang dikehendaki dari semua program terarah.

Perspektif ini berfokus untuk melihat sejauh mana rangkaian program dapat terlaksana dengan baik dan memberikan manfaat sesuai dengan yang dikehendaki.

Ketiga perspektif ini berfungsi sebagai kerangka acuan untuk mengukur keberhasilan dalam proses implementasi kebijakan agar lebih mudah untuk diidentifikasi.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Penelitian kualitatif merupakan metode penelitian yang

diorientasikan untuk mengidentifikasi, mengabstraksi, serta memetakan esensi makna yang dialami dan dirasakan oleh individu maupun kelompok terkait masalah sosial (Creswell, 2012:5). Sementara itu, penelitian deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atas suatu fenomena atau karakteristik subjek yang diteliti. Pemilihan metode kualitatif didasarkan pada keselarasan antara tujuan penelitian dan karakteristik objek yang dikaji. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi proses implementasi dan dinamika birokrasi di tengah tekanan kepadatan penduduk dan masalah sosial.

1.7.2 Situs Penelitian

Menurut Hardani, dkk. (2020:229) situs penelitian adalah lokasi dimana situasi sosial akan diteliti. Penelitian ini dilakukan di wilayah Kecamatan Pedurungan Kota Semarang.

1.7.3 Subjek Penelitian

Fokus pengumpulan data dalam penelitian ini diarahkan kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) di Kecamatan Pedurungan, yang didukung oleh informasi dari pihak pelaksana teknis seperti Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) Kelurahan serta Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) Pedurungan selaku subjek penelitian.

1.7.4 Jenis Data

Jenis data yang digunakan pada penelitian ini berbentuk deskripsi yang menggambarkan peristiwa yang benar-benar terjadi selama proses implementasi program BPNT di Kecamatan Pedurungan.

1.7.5 Sumber Data

Guna menghasilkan analisis yang komprehensif, proses identifikasi dalam penelitian ini mengkombinasikan dua jenis data, yakni data primer dan data sekunder. Sumber data primer merujuk pada informasi yang didapat secara langsung dari informan yang berkaitan langsung dengan objek penelitian (Hardani dkk.,2020:121). Sebaliknya, sumber data sekunder didapat lewat jurnal akademik, buku, dan dokumen transkrip yang relevan dengan tema yang diteliti.

Pada penelitian ini, data primer didapat melalui proses wawancara bersama dengan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan proses implementasi program BPNT di Kecamatan Pedurungan. Sedangkan data sekunder didapatkan dari jurnal, buku, maupun dokumen yang berkaitan dengan implementasi program BPNT. Kedua sumber data ini bertujuan untuk saling melengkapi pada proses identifikasi penelitian.

1.7.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data pada penelitian kualitatif meliputi observasi kualitatif, wawancara kualitatif, dokumen kualitatif, dan materi audio visual (Creswell, 2012:224).

1. Observasi kualitatif

Observasi kualitatif merupakan pengamatan yang dilakukan peneliti dengan turun langsung ke lapangan guna mengamati perilaku atau aktivitas individu-individu di lokasi penelitian.

2. Wawancara kualitatif

Wawancara ini dirancang untuk menunjukkan adanya pandangan serta opini dari partisipan yang terlibat. Wawancara dilakukan secara langsung bersama pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaan program BPNT di Kecamatan Pedurungan, seperti Petugas TKSK, PSM Kelurahan, dan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) di Kecamatan Pedurungan.

3. Dokumen kualitatif

Dokumen ini berbentuk dokumen publik (koran, laporan kantor, makalah, jurnal) maupun dokumen privat (surat-surat) yang digunakan untuk menunjang proses identifikasi pada hasil penelitian.

4. Materi audio dan visual.

Data ini berbentuk foto maupun rekaman yang diperoleh selama penelitian ini berlangsung.

1.7.7 Analisis dan Interpretasi Data

Teknik analisis data pada penelitian ini dengan menggunakan model analisis data milik Miles dan Huberman. Model analisis data Miles dan Huberman dalam (Hardani, dkk, 2020: 163) dibagi dalam tiga alur yakni reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Proses reduksi data diartikan sebagai upaya menyederhanakan data yang muncul dari catatan di lapangan tanpa membuang esensinya. Pada proses ini data disederhanakan agar lebih terfokus pada rumusan masalah penelitian. Penyajian data dapat dilakukan dalam bentuk uraian singkat, hubungan antar kategori, dan sejenisnya. Penarikan kesimpulan berarti menunjukkan simpulan berupa temuan baru yang belum pernah ada.

1.7.8 Kualitas Data

Kualitas data pada penelitian kualitatif dilakukan dengan melakukan triangulasi data sehingga data dianalisis melalui beberapa sumber seperti wawancara, observasi, dan studi pustaka atau dokumen (Creswell, 2012:251). Dalam menilai kualitas data, peneliti akan melakukan pemeriksaan ulang terhadap setiap data yang diperoleh dan dipadukan dengan hasil observasi, wawancara, dan studi pustaka.