

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan adalah fenomena yang melanda hampir semua negara berkembang. Penyebab kemiskinan ini yakni adanya ketidakmampuan sebagian masyarakat untuk mencapai taraf hidup yang lebih layak. Sehingga mengakibatkan kualitas sumber daya manusia menurun, yang berdampak pada rendahnya produktivitas serta pendapatan yang dihasilkan. Keadaan ketidakmampuan ini tercermin dari rendahnya pendapatan yang tidak mampu mencukupi kebutuhan dasar seperti sandang, pangan, ataupun papan. Bank Dunia menyatakan bahwasannya kemiskinan didefinisikan sebagai kekurangan kesejahteraan yang mencakup berbagai dimensi. Hal ini juga termasuk pendapatan rendah dan ketidakmampuan untuk memperoleh barang-barang dasar dan layanan yang diperlukan untuk bertahan hidup dengan bermartabat. Faktor lain yang menyebabkan kemiskinan meliputi tingginya tingkat pengangguran, rendahnya akses terhadap pendidikan dan layanan kesehatan, kondisi kesehatan fisik yang buruk, serta tinggal di lingkungan yang sulit mendapatkan pekerjaan (Buku, 1938)

Berdasarkan UUD 1945 pasal 34 ayat 1 disebutkan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara” serta dalam pasal 34 ayat 2 UUD 1945 juga dijelaskan bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat manusia”. Merujuk pada Pasal 34 ayat 2 UUD 1945, pemerintah telah meluncurkan berbagai program sosial guna memutus rantai kemiskinan, mendorong pembangunan berkelanjutan, serta melakukan peningkatan

kesejahteraan bagi masyarakat. Langkah ini diwujudkan melalui penerbitan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penganggulangan Kemiskinan, yang merupakan salah satu upaya signifikan dalam mencapai tujuan tersebut. Usaha dari Pemerintah Indonesia dalam menanggulangi kemiskinan, yakni dengan melalui Program Jaminan Sosial Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Program ini menjadi sebuah bentuk reformasi dari subsidi Beras Sejahtera (RASTRA), yang dilakukan sesuai dengan arahan Presiden Republik Indonesia. Tujuannya dari adanya perubahan ini adalah untuk ketepatan sasaran program dan meningkatkan efektivitas, serta mendorong inklusi keuangan.

Selama enam tahun terakhir, jumlah penerima bantuan sosial (bansos) terus bertambah seiring dengan peningkatan anggaran. Penyaluran bantuan sosial serta dengan adanya subsidi secara non tunai bertujuan untuk memenuhi prinsip 6T, yaitu tepat waktu, tepat jumlah, tepat administrasi, tepat manfaat, tepat sasaran, dan tepat kualitas. Guna mencapai tujuan dari 6T tersebut, Kementerian Sosial melakukan transformasi dari bantuan Beras Sejahtera (RASTRA) menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Sebelumnya, KPM menerima beras, namun sekarang masyarakat menerima uang yang dapat digunakan untuk membeli bahan pangan seperti sayuran, telur, beras, dan sebagainya sesuai kebutuhan.

BPNT yang merupakan singkatan dari Bantuan Pangan Non Tunai, merupakan bantuan yang diberikan pemerintah secara non tunai kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dengan nilai minimal Rp.110.000 setiap bulan. Bantuan ini disalurkan melalui rekening bank atau kartu elektronik serta digunakan untuk membeli bahan pangan yang diperlukan di E-Warung (elektronik warung) atau pedagang bahan pangan yang telah terdaftar dan memenuhi syarat. Tujuan utama

dari program BPNT ini yakni untuk meringankan beban pengeluaran masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pangan serta memastikan keluarga penerima manfaat (KPM) mendapatkan nutrisi yang seimbang secara tepat sasaran dan tepat waktu. Adapun dasar hukum kebijakan program BPNT adalah sebagai berikut;

1. “Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017, tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai.”
2. “Peraturan Menteri Sosial Nomor 20 Tahun 2019, tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai.”

Program BPNT mulai dilaksanakan secara bertahap di beberapa daerah terpilih di Indonesia sejak tahun 2018, dengan memperhatikan akses dan fasilitas yang memadai. Selain memberikan pilihan pangan, program BPNT juga disalurkan melalui sistem perbankan. Tujuannya yakni guna memberikan dukungan terhadap perilaku produktif masyarakat dengan memberikan fleksibilitas dalam waktu penarikan bantuan dan kesempatan menabung untuk akumulasi aset. Diharapkan, penyaluran BPNT ini dapat meningkatkan kesejahteraan serta kemampuan ekonomi penerima manfaat dengan menyediakan akses yang lebih luas terhadap layanan keuangan.

Salah satu provinsi yang menjadi kontributor besar dalam perekonomian Indonesia yaitu Jawa Timur. Hal tersebut disebabkan oleh intensitas kegiatan ekonomi yang meningkat di provinsi Jawa Timur, terutama di sektor industri. Meski demikian, hal ini tidak serta merta mengeluarkan masyarakat Jawa Timur dari jeratan kemiskinan. Pada Maret 2023, persentase penduduk miskin di Jawa Timur tercatat sebesar 10,35 persen, yang hampir mendekati persentase total penduduk miskin di Indonesia pada tahun yang sama, yaitu 9,41 persen. Persentase ini terurai

menjadi 7,50 persen dalam penduduk miskin di wilayah perkotaan serta 13,98 persen di pedesaan (BPS, 2023).

Kabupaten Tuban, menjadi salah satu kabupaten dengan tingkat kemiskinan yang tinggi di Jawa Timur. Sebagai daerah di pesisir pantai utara Jawa, Kabupaten Tuban telah dilalui oleh jalan pantura, salah satu arteri jalan nasional yang menghubungkan setiap wilayah di pulau Jawa sejak zaman dahulu. Lokasi strategis ini memberikan keuntungan bagi Kabupaten Tuban dalam sektor ekonomi. Namun, upaya tersebut belum berhasil mengurangi tingkat kemiskinan di kabupaten tersebut. Kabupaten ini menempati peringkat kelima tertinggi di Jawa Timur dengan persentase kemiskinan mencapai 15,02 persen pada bulan Maret 2022 (BPS, 2022).

Salah satu langkah yang diambil oleh pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mendukung mereka yang berada dalam kondisi ekonomi yang lemah adalah melalui program BPNT. Program ini juga bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas, serta akurasi dalam penyaluran bantuan sosial, serta mempromosikan inklusi keuangan. Kabupaten Tuban menjadi salah satu daerah yang menjadi fokus penerapan program BPNT. Namun, dalam pelaksanaan kebijakan, tentu saja berbagai tantangan harus dihadapi. Bantuan sosial di Indonesia masih menghadapi masalah penyaluran yang tidak merata, baik dari segi waktu maupun sasaran penerima manfaat. Selain itu, kurangnya pengawasan dan monitoring juga menjadi titik lemah yang berpotensi menimbulkan praktik maladministrasi, membuka peluang terjadinya korupsi.

Selain itu, penyalahgunaan kewenangan oleh oknum tidak bertanggung jawab yang mempunyai kedudukan tinggi atau jabatan yang strategis mempunyai

peluang untuk mengambil atau mencuri hak-hak masyarakat dengan cara mengkorupsi dana bantuan sosial tersebut. Penyalahgunaan kewenangan bukan hanya dilakukan oleh pejabat negara atau elite politik yang mempunyai kedudukan tinggi tetapi juga menjalar hingga ke plosok-plosok daerah yang dilakukan oleh pejabat daerah, yang mana pejabat atau elite politik seharusnya melayani masyarakat dengan baik karna merupakan tanggung jawab mereka sebagai pejabat yang membatu segala urusan yang dibututhkan masyarakat. Penyalahgunaan kewenangan tercantum pada Pasal 17 UU Nomor 30 Tahun 2014 Tentang penyalahgunaan kewenangan.

Kepolisian Republik Indonesia (Polri) mengungkapkan bahwa setidaknya terdapat 102 kasus dugaan penyelewengan dana bansos di seluruh Indonesia (Anonim, 2020). Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan bantuan sosial di Indonesia saat ini masih terdapat permasalahan yang menyertainya, seharusnya kebijakan sosial itu inklusif, transparansi dan merata dalam distributifnya tetapi dalam praktiknya masih sangat politis dan rentang terhadap kepentingan politik baik di level desa maupun level atas. Seperti halnya yang terjadi di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban yang menjadi fokus penelitian ini. Penyelewengan dana bansos dalam kebijakan bantuan sosial ini dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Beberapa faktor ini melibatkan berbagai aspek antara lain pemerintah, pelaksana program, dan masyarakat. Faktor internal yaitu, korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan dimana ini merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan penyelewengan dimana petugas pemerintah atau pelaksana program yang terlibat dalam program BPNT dapat memanfaatkan kekuasaan mereka untuk memperkaya diri sendiri atau merampas dana bantuan atau

memanipulasi sistem dan adanya ketidakakuratan data, jika data yang digunakan untuk mengidentifikasi penerima manfaat tidak akurat atau tidak mutakhir, hal ini dapat menyebabkan penerima manfaat yang tidak memenuhi syarat atau individu dengan identitas ganda dapat menerima bantuan. Hal tersebut menunjukkan bahwa dalam implementasi atau proses penyaluran bantuan sosial masih rentan terjadinya praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan atau korupsi oleh oknum yang tidak bertanggungjawab.

Dalam proses penyusunan proposal skripsi ini peneliti mengali informasi dari berkaca pada penelitian sebelumnya sebagai acuan dan pendukung untuk mengkaji lebih dalam mengenai topik yang selaras dan berkaitan dengan judul yang penulis angkat. Sehingga penulis dapat melihat kelebihan dan kekurangan dari peneliti-peneliti yang telah dilakukan sebelumnya serta membandingkan dengan penelitian ini. Dalam penelitian yang dilakukan Ibnu Sazime Arief (2017) Evaluasi Pelaksanaan Program Raskin di Kelurahan Maharatu Kota Pekanbaru. Hasil penelitian ini penyimpangan dalam pelaksanaan program Raskin, terlihat dari waktu penyaluran Raskin yang tidak dilaksanakan setiap bulannya, jumlah raskin yang diterima RTM hanya 5-10 kg setiap periode penyaluran tidak tersedianya anggaran dalam penyaluran raskin karena tidak memiliki identitas sebagai warga Kelurahan Maharatu dan masih ada nepotisme yang terjadi dalam pendetaan RTM sebagai penerima Raskin.

Penelitian yang dilakukan Yeen Gustiance (2019) yang berjudul Evaluasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dalam Mendorong Pencapaian Tujuan Pengembangan Berkelanjutan di Kota Bandar Lampung. Hasil penelitian ini menunjukkan pelaksanaan BPNT berdasarkan tujuan program belum optimal

karena terjadi peningkatan masalah saldo no dan permasalahan teknis pelaksanaan tidak sesuai. Selain itu aspek efektivitas tujuan masih kurang baik, efisiensi waktu penyaluran dan jumlah e-warung yang belum baik, responsivitas permasalahan lambat dan pemerataan penerima yang masih kurang baik. Namun banyak nya penelitian yang berjudul bantuan sosial dan evaluasi seperti penelitian terdahulu diatas yang membahas mengenai bagaimana mengevaluasi program bantuan sosial yang bertujuan untuk mengetahui seberapa tinggi tingkat keberhasilan yang dicapai dalam hal atau tujuan yang telah direncanakan. Tetapi tidak banyak peneliti yang menjelaskan topik ini menggunakan teori elite capture padahal fenomena elite capture dalam kebijakan sosial banyak ditemukan dimana mana dan jarang dibahas atau dijelaskan dalam penelitian.

Dari penjelasan diatas bahwasannya masih terdapat banyaknya masalah dalam kebijakan bantuan sosial di indonesia salah satunya yang terjadi di Desa Cempokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban yaitu mengenai penyelewangan dalam program BPNT¹. Hal ini memperlihatkan bahwa kebijakan sosial di Indonesia tidak dapat dilihat secara netral meskipun kebijakan bantuan sosial sangat membantu mensejahterakan masyarakat namun dalam praktiknya susah sekali untuk lepas dari berbagai kepentingan elit lokal seperti menjadikan kebijakan bantuan sosial sebagai alat politik dan berisiko terjadinya penyimpangan atau mengalokasikan dana bantuan secara tidak efisien dan tidak adil untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Berangkat dari hal tersebut peneliti tertarik untuk menganalisis praktek pemangku kebijakan dalam program BPNT di Desa

¹ Syaifudin, N (2020, Jun 26) Dugaan Penyelewangan BPNT, Sekdes Cempokorejo Tuban. Tuban: Harian Bangsa.net <https://www.harianbangsa.net/dugaan-penyelewangan-bpnt-sekdes-cepokorejo-tuban-beri-klarifikasi-dan-laporkan-balik>

Cepokorejo melalui konsep *Elite Capture*, oleh karena itu peneliti mengangkat judul penelitian yaitu **“Praktik *Elite Capture* Dalam Penyaluran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Kabupaten Tuban (Studi Kasus di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban)”**

1.2 Rumusan Masalah

Dengan penjabaran latar belakang diatas maka masalah yang menjadi fokus dalam penelitian adalah :

1. Bagaimana Praktik *Elite Capture* yang terjadi dalam penyaluran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Desa Cepokorejo kecamatan Palang Kabupaten Tuban ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilakukannya penelitian **“Program Penerima Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dalam prespektif *elite* lokal di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban”** adalah:

1. Menganalisis terjadinya Praktik *Elite Capture* dalam penyaluran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban.
2. Mengidentifilasi Faktor-faktor yang mempengaruhi praktik *Elite Capture* dalam penyaluran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Penyaluran pada masyarakat di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak secara teoritis maupun praktis. Antara lain sebagai berikut :

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi sumber referensi dan pertimbangan untuk pihak-pihak tata laksana Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dan perkembangan program tersebut yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.
- b. Dapat dijadikan acuan dan bahan pendukung untuk penelitian sejenis dimasa mendatang.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Untuk Peneliti
Diharapkan hasil penelitian dapat mememberikannya ilmu pengetahuan terkait dengan tata laksana Program bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban Tahun 2020.
- b. Bagi Instansi
Penelitian ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran terhadap Pelaksanaan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban Tahun 2020 agar dapat memperbaiki kekurangan dalam penyaluran bantuan dan memenuhi prinsip penyaluran BPNT sehingga bantuan tersalurkan kepada kelompok yang berbeda.

1.5 Kajian Teori

1.5.1 Elite Capture

Suatu sikap atau tindakan yang disebut *Elite Capture* terjadi ketika individu atau kelompok dengan latar belakang khususnya berusaha mempengaruhi pembuatan kebijakan atau keputusan yang melibatkan urusan pribadi atau memberikan keuntungan bagi diri mereka sendiri, entah itu berupa materi atau hal-hal yang bersifat nonmateri. Pengertian *Elite Capture* umumnya mengacu pada individu atau sekelompok orang yang menduduki posisi tertinggi dalam tatanan masyarakat. Mereka diidentifikasi oleh reputasi yang mereka miliki, memasukkan mereka ke dalam kelompok elit yang berbeda dengan orang-orang yang tidak memiliki keunggulan serupa. Menurut Pareto, dalam setiap lingkungan sosial, akan ada penangkapan elite di berbagai bidang seperti seni, ekonomi, politik, hukum, atau olahraga. Pandangan dari Pareto dan Mosca menunjukkan bahwa di dalam masyarakat, akan selalu ada kelompok minoritas yang menguasai kelompok mayoritas lainnya. Kelompok yang menguasai sering disebut sebagai "governing elite," sementara kelompok elite lainnya yang tidak menguasai disebut sebagai "non-governing elite."

Menurut *Laswell*, nilai-nilai yang mendasari kepribadian menjadi ciri khas dari seorang elite. Ada dua jenis elite politik yang dibedakan, yakni elite politik lokal serta elite non-politik lokal, contohnya yakni elite keagamaan. Menurut *Putnam*, gambaran tokoh elit adalah sebagai berikut: pertama, secara eksternal, kelompok elit cenderung homogen. Kedua, anggota elit adalah individu yang mengendalikan jalannya kehidupan mereka sendiri dan berasal dari lapisan masyarakat yang serupa. Ketiga, tokoh-tokoh elit memiliki otonomi, sehingga

mereka tidak mudah digugat oleh pihak eksternal terkait keputusan yang mereka buat. Terjadinya fenomena yang dikenal sebagai *elite capture*, yang mana sumber daya masyarakat dimanipulasi oleh individu atau kelompok dengan status ekonomi, politik, atau sosial yang tinggi demi kepentingan pribadi mereka. Orang-orang elit tersebut memonopoli kekuasaan serta memanfaatkannya demi kebaikan mayoritas yang mereka pimpin. Fenomena *elite capture* sering terjadi di tingkat pemerintah lokal, yang mana kepentingan kelompok elit mendominasi proses politik daerah. Situasi semakin memburuk karena masyarakat setempat kurang peduli terhadap dinamika politik yang terjadi di daerah mereka sendiri (Bardhan & Mookherjee, 2000). Hal tersebut berlaku pada tingkat pemeritahan terendah karna semakin rendah tingkat pemerintahannya makin besar tingkat dan kemungkinan *elite capture* akan melibatkan kepentingan politis.

Elite Capture tak jarang ditemukan dalam program-program pemerintahan yang ditujukan kepada masyarakat miskin, Bahkan *Mulyadi* (2013) menemukan bahwa *elite capture* kerap sekali mengambil peran penting dalam memengaruhi kinerja penargetan berbagai program pemerintah di Indonesia, seperti Bantuan Sosial yang di tunjukan kepada masyarakat yang membutuhkan. Bantuan sosial menjadi salah satu implementasi kebijakan sosial dari pemerintah sebagai upaya untuk memberikan bantuan kepada masyarakat yang berupa transfer uang atau barang yang diberikan kepada masyarakat guna melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adanya Anggaran Negara (APBN/APBA) yang mengalokasikan Bantuan Sosial, yang diterima oleh individu, kelompok, atau komunitas yang mengalami kesulitan ekonomi, dengan kelayakan diuji melalui tes kemiskinan. Pemberian bansos bisa

bersifat sementara ataupun permanen, baik dalam bentuk uang, barang, maupun transfer. Bantuan tersebut bisa diberikan dengan atau tanpa syarat. Terdapat empat jenis bantuan sosial: pertama, bantuan dan pelayanan kesejahteraan sosial, yang diberikan kepada golongan masyarakat miskin melalui lembaga (seperti panti, Kube); kedua, bantuan dana berupa kupon makanan atau tunai untuk biaya hidup; ketiga, subsidi sementara bagi yang kehilangan mata pencarian karena bencana alam; keempat, kompensasi atas kebijakan pemerintah dan bantuan bagi korban penggusuran.

Kualitas pelayanan kepada masyarakat penerima bantuan mempengaruhi kebijakan pemberian bantuan sosial, yang juga dipengaruhi oleh arah kebijakan sosial yang sifatnya makro. Sekelompok pelaku politik atau individu mengambil keputusan guna menentukan tujuan dan metode guna mencapainya, yang kemudian disebut sebagai Kebijakan Publik. Selain itu proses pembuatan kebijakan melewati serangkaian tahapan yang divisualisasikan saling bergantung yang diatur dalam urutan waktu seperti penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan (Dunn, 2017). Sedangkan aktivitas perumusan masalah yaitu forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang lebih bersifat intelektual (Subarsono, 2012). Menurut *Bridgman* dan *Devis* (2005:3), kebijakan publik adalah apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Kebijakan sosial menjadi salah satu bagian dari kebijakan publik yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai tanggapan terhadap berbagai isu publik. Tujuan utamanya yakni guna mengatasi permasalahan sosial dalam masyarakat serta memenuhi kebutuhan banyak orang. Melalui berbagai program dan layanan sosial,

kebijakan sosial berupaya meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Fungsi dari kebijakan sosial mencakup tiga aspek utama: kuratif, preventif, serta pengembangan. Fungsi preventif bertujuan guna memberikan pencegahan munculnya masalah sosial, sementara fungsi kuratif berfokus pada penanganan masalah yang sudah ada. Selain itu, fungsi pengembangan bertujuan untuk mempromosikan kesejahteraan, yang merupakan bagian dari kewajiban negara dalam memenuhi hak-hak sosial warganya. Kebijakan sosial tidak hanya berupa peraturan perundang-undangan, namun juga mencakup program layanan sosial serta sistem perpajakan yang berfungsi sebagai instrumen kebijakan (*Suharto, Edi*). Program pelayanan sosial merupakan bentuk dari kebijakan sosial. Kebijakan ini dirancang untuk menciptakan kesejahteraan di masyarakat dan mencakup jaminan sosial serta pelayanan kesehatan. Namun, aspek politik tidak dapat dipisahkan dari kebijakan tersebut, sebab adanya banyak tawar-menawar kepentingan di antara para pemegang kekuasaan serta pemangku kepentingan. Para politisi memberikan pengaruh dalam penentuan waktu implementasi kebijakan guna mengoptimalkan keuntungan politik serta meminimalkan biaya serta risiko politik. Dengan menggunakan kewenangan mereka, politisi menentukan waktu pelaksanaan suatu peristiwa politik untuk meningkatkan perhatian publik terhadap dampak positif tindakan mereka, sehingga mendapatkan dukungan dari masyarakat. Sebaliknya, mereka juga berusaha mengurangi perhatian publik terhadap dampak negatif tindakan mereka yang dapat meningkatkan risiko politik yang diterima (*Gibson, John 1999*).

Penetapan jenis serta sistem pelayanan yang diberikan kepada masyarakat miskin sebagai target program ditentukan oleh kebijakan sosial. Menentukan

apakah suatu kebijakan membawa dampak positif ataupun negatif terhadap masyarakat, serta apakah kebijakan tersebut sesuai dengan keinginan penerima manfaat, kebutuhan mereka, dan kemampuan kebijakan tersebut dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh masyarakat, memerlukan pengetahuan yang mendalam terkait dengan analisis kebijakan sosial.

Namun dibalik tujuan ini seringkali terdapat dinamika politis yang membuatnya rentan terhadap kepentingan politik. seperti menjadikan bantuan sosial sebagai alat politik dalam memperoleh dukungan politik dari kelompok tertentu, contoh kasus korupsi bantuan sosial covid-19 yang dilaksanakan oleh mantan Menteri Sosial Juliari Peter Batubara pada tahun 2020. Kasus korupsi dana bantuan sosial covid-19 yang dilakukan oleh para pihak yang tidak bertanggung jawab, seperti Juliari, memberikan banyak dampak kerugian bagi warga dan juga kerugian bagi negara. Dampak yang paling besar dari kasus korupsi bansos covid-19 adalah membuat perekonomian negara menjadi rusak dan tidak stabil. Negara mengalami kerugian sebesar Rp32,48 miliar yang telah diterima oleh mantan Mensos (Sonia, 2021). Kasus korupsi dana bansos berakibat pada kekecewaan dan ketidaksejahteraan para warga yang membutuhkan. Praktik suap yang dilakukan di masa pandemi ini berdampak sangat besar bagi korban, baik dari segi kesehatan maupun perekonomian (Kamil, 2021). bantuan sosial juga dapat menciptakan ketergantungan politik di antara penerima manfaat dimana penerima bantaun menjadi tergantung pada pemerintah yang memberikan bantuan dan pemerintah mendapat dukungan politik yang stabil. Bantuan sosial yang seharusnya menjadi alat untuk mengatasi kesejahteraan masyarakat, sering kali mendapatkan intervensi terhadap kepentingan *elite capture*. *Elite capture* cenderung memanfaatkan

distribusi bantuan sosial sebagai alat politik dan strategi populis yang pada akhirnya dapat menciptakan ketergantungan pemilih dan menciptakan opini publik yang mendukung penguasa politik, selain itu *elite capture* dapat merusak integritas program bantuan sosial dengan risiko penyimpangan atau mengalokasikan dana bantuan secara tidak efisien dan tidak adil untuk kepentingan pribadi atau kelompok.

Alatas et al (2013) menemukan bahwa *elite capture* dan kerabat mereka berpeluang lebih besar untuk menerima program kesejahteraan terarah pemerintah ketimbang non elite. Probabilitas untuk menerima manfaat lebih tinggi jika *elite capture* memegang jabatan kepemimpinan formal dari pada mereka hanya memangku posisi kepemimpinan informal. Hal ini dapat melemahkan struktur bantuan sosial dalam jangka panjang dan mengurangi dampak positif yang seharusnya dicapai dan membuktikan bahwasanya praktek kebijakan bantuan sosial di Indonesia masih sangat politis dan masih rentan terhadap campur tangan kepentingan elite politik.

1.5.2 Melihat keterkaitan Elite Capture dan Bantuan Sosial dari Kacamata Politik, Sosial dan Ekonomi

Elite Capture dan Bantuan Soisal memiliki keterkaitan yang erat sehingga hubungan ini mencerminkan dinamika kekuasaan dan distribusi sumber daya dalam suatu masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan sosial di Indonesia seperti kemiskinan. Namun keterkaitan ini memiliki dampak positif dan negatif terhadap masyarakat maupun kebijakan sosial itu sendiri, hal ini dapat di liat dari kacamata poitik, sosial dan ekonomi.

Dalam dunia politik, *Elite Capture* merujuk pada individu atau kelompok yang memiliki kekuasaan politik signifikan. Kekuasaan di sini merujuk pada kemampuan mereka guna memberikan pengaruh orang lain serta kemampuan untuk mempengaruhi keputusan kolektif, termasuk kebijakan dan alokasi sumber daya negara. Saat tindakan kolektif didominasi oleh kepentingan segelintir elit, mereka akan meraih keuntungan dari situasi tersebut (Bardhan & Mookherjee, 2000). *Elite capture* memiliki pengaruh yang besar dalam proses pembuatan kebijakan, jika kebijakan bantuan sosial tidak dirancang dengan baik dan benar maka potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh elite capture akan meningkat, sehingga memberikan keuntungan kepada individu atau kelompok mereka itu sendiri, selain itu bantuan sosial dapat digunakan sebagai alat untuk memengaruhi pemilihan, dimana elite capture dapat menargetkan program bantuan kepada kelompok pemilih tertentu untuk mendapatkan dukungan politik, terutama selama periode kampanye pemilihan.

Dari perspektif sosial keterkaitan *elite capture* dan bantuan sosial menggambarkan bagaimana *elite* berkuasa dalam suatu kebijakan dan mempunyai pengaruh dalam proses pengambilan keputusan yang dapat memanfaatkan atau mengendalikan sumber daya sosial, termasuk bantuan sosial. (Supriadi, 2002) Menurut Friedrich, C. J., (1970) mengemukakan bahwa elite politik lokal yang terorganisir dalam menentukan keputusan dan mengembangkan kebijakan dibandingkan masyarakat yang tidak teratur. *Elite capture* dapat memperdalam ketidaksetaraan sosial dalam masyarakat, karna bantuan sosial yang tidak didistribusikan secara adil dapat meningkatkan kesenjangan antara kelompok *elite* dan kelompok yang kurang berdaya sehingga menciptakan polarisasi sosial. Sebagai

contoh dilihat dari kekuasaan, pemangku kepentingan di salah satu kelurahan terpolarisasi, dimana mereka mempunyai banyak kesempatan memanfaatkan bantuan sosial, misalnya mengalihkan bantuan penyediaan air bersih untuk masyarakat menjadi untuk keluarganya. Sementara itu, sebagian besar *elite capture* dengan kekuasaan kecil merupakan latent stakeholders. Mereka memiliki potensi tetapi belum mampu eksis karena kalah dalam power relation.

Dalam perspektif ekonomi, *elite capture* dan bantuan sosial mengakibatkan ketidak merataan ekonomi yang menyebabkan kesenjangan sosial terhadap masyarakat yang mempunyai perekonomian yang lemah, bantuan sosial yang seharusnya membantu kelompok ekonomi yang lemah namun didistribusikan dengan cara yang menguntungkan kelompok ekonomi yang lebih kuat, elite capture dapat menggunakan bantuan sosial sebagai peluang untuk mencari keuntungan ekonomi tanpa meningkatkan produktivitas, hal ini dapat merugikan perekonomian secara keseluruhan. Selain itu *elite capture* dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan institusi, jika bantuan sosial tidak mencapai sasaran yang tepat, pembangunan berkelanjutan dalam masyarakat dapat terhambat dan mengakibatkan menghambatnya pertumbuhan ekonomi yang inklusif.

1.5.3 Bantuan Sosial, *Elite Capture* dan Kepentingan Ekonomi Politik

Dalam konteks ekonomi politik, *elite capture* menjadi perhatian karena dapat memiliki dampak yang signifikan pada kebijakan dan distribusi sumber daya. Salah satu dampak utama dari *elite capture* dalam konteks ekonomi politik adalah terkait dengan distribusi kekayaan dan akses terhadap sumber daya. Kelompok elit yang berhasil menangkap kebijakan atau institusi cenderung memperoleh manfaat yang lebih besar, meninggalkan sebagian besar masyarakat dengan akses terbatas.

Hal ini dapat menyebabkan ketidaksetaraan ekonomi yang memperdalam kesenjangan antara kelompok elit dan masyarakat umum.

Elite capture juga dapat merusak proses demokrasi dan mengurangi akuntabilitas pemerintahan. Ketika kelompok elit memiliki kendali yang kuat atas keputusan politik dan ekonomi, mekanisme demokratis seringkali dapat dimanipulasi untuk mendukung kepentingan mereka sendiri. Ini dapat menciptakan lingkungan di mana keputusan yang seharusnya diambil demi kesejahteraan umum malah diarahkan untuk keuntungan kelompok elit tertentu (Mitra, 1997).

Kepentingan ekonomi politik menjadi sangat relevan dalam konteks ini karena terkait dengan cara kebijakan ekonomi dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kelompok *elit* seringkali memiliki akses yang lebih besar ke dalam proses pembuatan kebijakan, memungkinkan mereka untuk mempromosikan kepentingan ekonomi mereka sendiri. Hal ini dapat mencakup kebijakan fiskal, regulasi, dan alokasi sumber daya yang mendukung pertumbuhan ekonomi kelompok elit tersebut.

1.6 Kerangka Berpikir

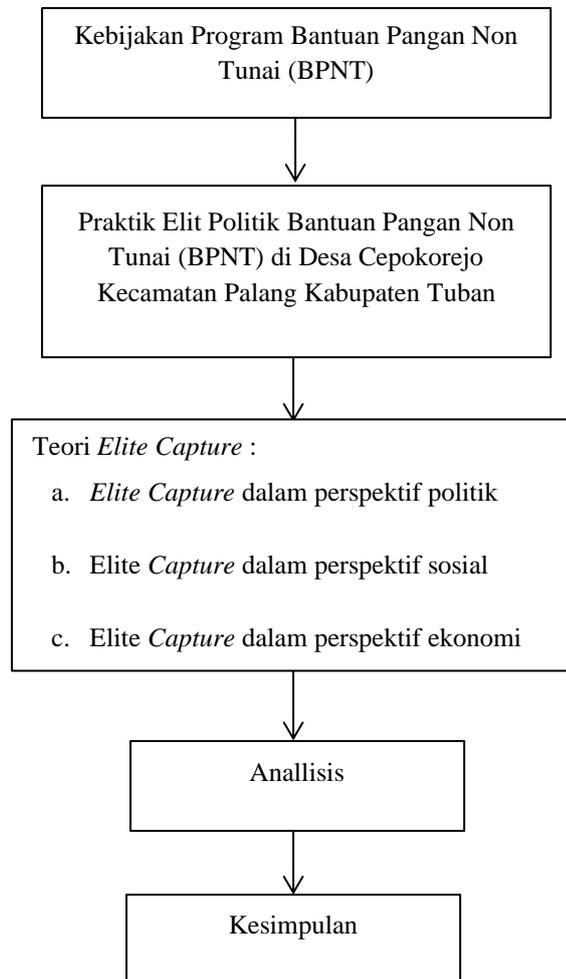
Penelitian ini mengacu pada konsep *Elite Capture* yang menjelaskan bahwa sebuah fenomena penguasaan atau dominasi dari individu atau kelompok yang kemudian menjadikan kepentingan pribadinya sebagai tujuan untuk menjalankan sebuah institusi. Kerangka berpikir ini berdasarkan pada pendapat para ahli dan jurnal-jurnal mengenai teori yang relevan dan memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, sehingga nantinya akan menghasilkan kesimpulan yang objektif. Dalam kerangka berpikir ini peneliti akan menjelaskan bagaimana tahapan untuk

mengidentifikasi praktik *Elite* Politik dalam Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban.

Pengentasan kemiskinan melalui program Bantuan pangan non tunai yang berada di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban menjadi perhatian peneliti karena terdapat fenomena elite politik yang terjadi dalam implementasi program BPNT tersebut. Keberhasilan sebuah program tidak lepas dari regulasi atau peraturan dari kementerian yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan sebagai pedoman dalam pelaksanaan penyaluran bantuan sosial kepada masyarakat. Peneliti ingin mengidentifikasi bagaimana praktik Elite Politik di Desa Cepokorejo dalam menyalurkan bantuan sosial dengan menggunakan teori *Elite Capture* yang melihat dari tiga prespektif yaitu Politik, Sosial dan Ekonomi. Beberapa proses yang di jadikan acuan dalam penelitian dengan melihat dari tiga prespektif yaitu Pertama, Politik; Elite politik memiliki kewenangan dalam pembuatan kebijakan dengan adanya partisipasi masyarakat dan memiliki kewenangan untuk menargetkan program bantuan sosial untuk masyarakat. Kedua, Sosial; Elit politik memiliki kewenangan dalam menentukan kriteria penerima bantuan sosial. Ketiga, Ekonomi; Realisasi penyaluran bantuan sosial kepada masyarakat.

Selain itu, peneliti akan mengidentifikasi dampak dari adanya bantuan sosial kepada masyarakat dengan adanya fenomena yang terjadi dalam program Bantuan pangan Non Tunai (BPNT). Untuk mempermudah peneliti dalam memahami pokok-pokok pikiran dari teori yang digunakan dalam penelitian ini, maka peneliti menggambarkan kerangka berpikir seperti dibawah ini:

Gambar 1. 1 Kerangka Berpikir



1.7 Operasionalisasi Konsep

Kebijakan yang di canangkan oleh pemerintah yang menciptakan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) untuk mengentas kemiskinan di Indonesia. Namun dalam implementasinya terdapat fenomena *elite* politik yang terjadi di Desa Cepokorejo Kecamatan Palang Kabupaten Tuban yang menyebabkan program yang di canangkan pemerintah tersebut tidak berjalan dengan baik. Untuk itu diperlukan sebuah acuan peneliti untuk mengidentifikasi serta memberika batasan

penelitian yang seharusnya diteliti dan mendapatkan data yang sesuai dengan apa yang di butuhkan didalam penelitian.

Berdasarkan rumusan masalah yang diambil oleh sebagaimana yang telah tercantum, maka oprasionalisasi konsep yang dapat dirumukan adalah sebagai berikut:

Tabel 1. 1 Oprasionalisasi Konsep

No	Dimensi	Indikator	Keterangan
1.	<i>Elite Capture</i> dalam perspektif politik	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Elit</i> Politik memiliki kewenangan dalam pembuatan kebijakan dengan adanya partisipasi masyarakat - <i>Elit</i> politik memiliki kewenangan untuk menargetkan program bantuan untuk masyarakat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Kebijakan dari pemerintah desa terkait bantuan sosial - Ada atau tidaknya partisipasi masyarakat - Data target program bantuan dan transparansi distribusi bantuan sosial
2.	<i>Elite Capture</i> dalam perspektif sosial	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Elit</i> politik dalam menentukan kriteria penerima bantuan sosial 	<ul style="list-style-type: none"> - Cara para <i>elit</i> politik di pemerintah desa menentukan penerima bantuan sosial (seperti apa kriteria masyarakat)

3.	<i>Elite Capture</i> dalam perspektif ekonomi	- Realisasi penyaluran bantuan sosial kepada masyarakat	- Penerima bantuan sesuai target/tidak - Dampak adanya bantuan sosial
----	---	---	--

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Desain Penelitian

Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan yaitu penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Tujuan utama penelitian deskriptif adalah guna menggambarkan kondisi yang sedang berlangsung saat ini. Objek penelitian yang dikaji secara mendalam adalah suatu permasalahan tertentu, yang mana peneliti mengumpulkan informasi dari sumber-sumber yang paling memahami topik yang dibahas (Sugiyono, 2018). Proses penelitian ini melibatkan pengamatan dan interaksi langsung dengan informan dalam memperoleh data yang diperlukan dalam mengevaluasi program BPNT di Kabupaten Tuban.

1.8.2 Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah peran dari Pemerintah Kabupaten Tuban, Khususnya pada Instansi Dinas Sosial, organisasi yang terkait dalam penyaluran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dan Masyarakat yang penerima KPM di Kabupaten Tuban.

1.8.3 Informan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif ini, informan dipilih berdasarkan teknik *Purposive Sampling*, yaitu metode dalam menentukan informan dengan cara menetapkan sendiri kriteria serta karakteristik yang menunjukkan bahwasannya individu

tersebut memahami masalah terkait program dan mampu menjawab segala pertanyaan mengenai Program BPNT (Hidayat, 2017). Informan adalah individu atau kelompok masyarakat yang mempunyai pengetahuan tentang tujuan atau arah dari penelitian ini. Informasi yang dipilih berasal dari mereka yang benar-benar diyakini memahami tujuan dan pelaksanaan program yang akan diteliti oleh penulis.

1.8.4 Jenis dan Sumber Data

Sumber data adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Adapun yang menjadi sumber data pada penelitian ini adalah :

1. Data Primer

Pengumpulan data primer dilakukan melalui observasi langsung di lapangan dan wawancara dengan informan. Dalam konteks program BPNT di Kabupaten Tuban, data primer diperoleh dengan cara mewawancarai langsung pihak yang terkait, seperti Koordinator Penyaluran BPNT di Dinas Sosial. Data yang didapatkan dari lapangan ini penting untuk mendapatkan informasi yang akurat dan relevan.

2. Data Sekunder

Catatan-catatan penting di lapangan, data dari instansi dan program BPNT, serta data dari Badan Pusat Statistik (BPS), jurnal, artikel, internet, serta sumber lain yang mendukung keberlangsungan program BPNT merupakan data sekunder. Untuk mengumpulkan data sekunder, kita mengambil atau menggunakan sebagian atau seluruhnya dari data yang telah dikumpulkan di lapangan, yang kemudian diolah menjadi sebuah laporan. Menurut Danim (200: 20), data sekunder mengacu

pada analisis atau analisis ulang yang bersumber dari dokumen atau data yang diperoleh oleh subjek lain.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan sebuah fakta di lapangan maka peneliti melakukan beberapa tahap atau metode untuk mengumpulakn informasi yang valid dan jelas terkait permasalahan yang diteliti maka peneliti menggunakan beberapa tahapan dalam mengumpulkan data sebagai berikut:

1. Observasi (pengamatan)

Diperlukan pemahaman tentang sebuah kondisi di lingkungan, yang bertujuan guna melakukan penelusuran sebuah topik serta tujuan penelitian. Observasi menjadi salah satu cara yang dapat dilakukan oleh peneliti dalam rangka mengawasi Program BPNT di Kabupaten Tuban di lapangan. Informasi yang terkumpul dari pengawasan tersebut akan digunakan guna keperluan penelitian mendatang.

2. Wawancara

Teknik pengumpulan data yang melibatkan interaksi antara dua orang atau lebih, yang bertujuan untuk pertukaran informasi serta pemikiran melalui tanya jawab, dikenal sebagai wawancara. Proses ini dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Melalui wawancara, topik-topik pembicaraan yang relevan dikumpulkan, memungkinkan pemahaman yang lebih mendalam terkait sebuah informasi dan kondisi lingkungan yang relevan. Pada konteks ini peneliti mempersiapkan instrumen penelitian berupa kumpulan pertanyaan tertulis, yang disusun berdasarkan objek dan subjek penelitian. Pertanyaan-pertanyaan ini kemudian diajukan kepada informan untuk mendapatkan informasi yang relevan, yang selanjutnya dicatat oleh peneliti.

3. Dokumentasi

Catatan mengenai suatu peristiwa yang sudah berlalu dikenal sebagai dokumentasi. Dokumentasi dapat berupa video, gambar, teks, atau rekaman audio. Guna mendukung keabsahan hasil penelitian wawancara, penting untuk memperkuatnya dengan dokumen-dokumen yang terkait dengan Program BPNT.

1.8.6 Teknik Analisis Data

Mengutip dari Sugiyono (2012: 244), pencarian serta penyusunan data secara sistematis yang didapat dari hasil penelitian lapangan, wawancara dan bahan lainnya, tujuannya agar mendapatkan kemudahan dalam memahami, serta memperoleh informasi yang bisa disebarluaskan kepada khalayak luas disebut dengan analisis data.

Analisis data pada penelitian ini penulis menggunakan metode analisis data dari Miles & Huberman, analisis data dilakukan saat proses pengumpulan data. Penulis akan menganalisis jawaban berdasarkan hasil wawancara yang telah dilaksanakan. Apabila jawaban yang diperoleh penulis dirasakan belum memuaskan, peneliti akan memberikan pertanyaan lanjutan sampai didapatkannya data yang kredibel. Analisis data menurut Miles & Huberman (1992: 16) analisis terdiri dari tiga buah alur yang terjadi secara bersamaan yaitu: *Data Reduction* (Reduksi Data), *Data Display* (Penyajian Data), dan *Conclusion Drawing/Verification* (Penarikan kesimpulan).

a. Data Reduction (Reduksi Data)

Setelah pengumpulan data telah terlaksanakan, peneliti akan melakukan reduksi data dengan cara membuat rangkuman ataupun catatan dari data yang telah diperoleh, setelah merangkum peneliti menentukan inti dari data tersebut, lalu

melakukan pemfokusan pada hal-hal penting, setelahnya dijabarkan dan dianalisis secara mendalam untuk mendapat data yang kredibel.

b. Data Display (Penyajian Data)

Penyajian data merupakan tahapan yang dilakukan untuk menyajikan data yang sudah direduksi dalam bentuk deskripsi serta uraian.

c. *Conclusion Drawing/Verification* (Pengarikan kesimpulan)

Simpulan awal hasil dari penelitian yang memiliki sifat sementara dan bisa berubah apabila peneliti mendapatkan data baru atau bukti pendukung pada tahap selanjutnya. Namun, jika kesimpulan tersebut telah lengkap dengan data yang konsisten serta valid saat terjun ke lapangan, maka dianggap kesimpulan tersebut kredibel. Kesimpulan ini untuk mempertegas data yang telah diperoleh dan menjelaskan secara menyeluruh dari data yang telah dianalisis.