

**IMPLEMENTASI PERATURAN MENTERI SOSIAL NOMOR 11 TAHUN  
2018 TENTANG PENYALURAN BANTUAN PANGAN NON TUNAI  
STUDI KASUS DI KABUPATEN REMBANG**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan

Guna Mencapai Derajat S-2

**Program Studi : Magister Administrasi Publik**



Oleh :

**MELLY ANGGRAENI**

**NIM. 14030117410016**

**DEPARTEMEN ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2021**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Kemiskinan di definisikan sebagai, “*poverty is pronounced deprivation in well-being*” yang memiliki makna bahwa individu yang mengalami kemiskinan merupakan individu yang kehilangan kesejahteraan (World Bank, 2000). Kemiskinan juga didefinisikan ketidakmampuan sekelompok orang maupun individu dalam memenuhi hak dasar untuk mengembangkan dan mempertahankan kehidupan. Hak dasar yang dimaksudkan adalah hak untuk berpartisipasi dalam politik, terpenuhinya kebutuhan berupa pangan, perumahan, air bersih, pendidikan, kesehatan, pertanahan, pekerjaan, lingkungan hidup, sumber daya alam dan hak mendapatkan rasa aman (Bappenas, 2004). Salah satu wilayah yang masih mempunyai permasalahan kemiskinan yaitu Kabupaten Rembang.

Kabupaten Rembang adalah bagian dari 7 (tujuh) Kabupaten di Provinsi Jawa Tengah yang mempunyai persentase penduduk miskin di atas 15% pada tahun 2018 atau pada peringkat tujuh terbawah dari 35 kabupaten/kota se Jawa Tengah. Prosentase penduduk di Kabupaten Rembang yang miskin sebesar 15,41% atau sekitar 97,4 ribu jiwa. Pada tahun 2019, terjadi penurunan penduduk miskin menjadi 14,95% atau sekitar 0,46%. Jika dibanding dengan 6 kabupaten lainnya yang memiliki prosentase penduduk miskin terbanyak, penurunan ini tergolong kecil karena hanya

menurunkan angka penduduk miskin sekitar 2,1 ribu jiwa. Kondisi ini menjadi penurunan angka penduduk miskin yang terendah dibanding kabupaten/kota di Propinsi Jawa Tengah lainnya. Hal tersebut menunjukkan program penanggulangan kemiskinan yang berada di Kabupaten Rembang belum berjalan dengan optimal. Data penurunan angka penduduk miskin tersebut sebagaimana pada tabel berikut ini :

**Tabel 1.1**  
**Penurunan Angka Kemiskinan Per Kabupaten Kota di Jawa Tengah**  
**Tahun 2019**

No	Wilayah Jateng	Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)		Persentase Penduduk Miskin (persen)		%
		2019	2018	2019	2018	
1	Kota Semarang	72	73,6	3,98	4,14	0,16
2	Kota Salatiga	9,2	9,2	4,76	4,84	0,08
3	Kota Pekalongan	20,2	20,5	6,6	6,75	0,15
4	Kabupaten Jepara	83,5	86,5	6,66	7	0,34
5	Kabupaten Kudus	58	60	6,68	6,98	0,3
6	Kabupaten Semarang	73,9	75,7	7,04	7,29	0,25
7	Kabupaten Sukoharjo	63,6	65,4	7,14	7,41	0,27
8	Kota Magelang	9,1	9,6	7,46	7,87	0,41
9	Kota Tegal	18,6	19,4	7,47	7,81	0,34
10	Kabupaten Tegal	109,9	114,1	7,64	7,94	0,3
11	Kabupaten Batang	64,1	66,1	8,35	8,69	0,34
12	Kota Surakarta	45,2	47	8,7	9,08	0,38
13	Kabupaten Kendal	91,2	94,7	9,41	9,84	0,43
14	Kabupaten Temanggung	72,6	75,4	9,42	9,87	0,45
15	Kabupaten Pati	119	123,9	9,46	9,9	0,44
16	Kabupaten Boyolali	93,7	98,2	9,53	10,04	0,51
17	Kabupaten Karanganyar	84,5	87,8	9,55	10,01	0,46
18	Kabupaten Pekalongan	87	89,5	9,71	10,06	0,35
19	Kabupaten Wonogiri	98,3	102,8	10,25	10,75	0,5

No	Wilayah Jateng	Jumlah Penduduk Miskin (ribu jiwa)		Persentase Penduduk Miskin (persen)		%
		2019	2018	2019	2018	
20	Kabupaten Magelang	137,4	143,4	10,67	11,23	0,56
21	Kabupaten Cilacap	185,2	193,2	10,73	11,25	0,52
22	Provinsi Jawa Tengah	3743,23	3897,2	10,8	11,32	0,52
23	Kabupaten Blora	97,9	102,5	11,32	11,9	0,58
24	Kabupaten Purworejo	82,2	83,5	11,45	11,67	0,22
25	Kabupaten Grobogan	161,9	168,7	11,77	12,31	0,54
26	Kabupaten Demak	137,6	144,1	11,86	12,54	0,68
27	Kabupaten Klaten	144,1	151,7	12,28	12,96	0,68
28	Kabupaten Banyumas	211,6	226,2	12,53	13,5	0,97
29	Kabupaten Sragen	113,8	116,4	12,79	13,12	0,33
30	Kabupaten Banjarnegara	136,1	141,7	14,76	15,46	0,7
31	Kabupaten Rembang	95,3	97,4	14,95	15,41	0,46
32	Kabupaten Purbalingga	140,1	144,2	15,03	15,62	0,59
33	Kabupaten Pemasang	200,7	208,3	15,41	16,04	0,63
34	Kabupaten Brebes	293,2	309,2	16,22	17,17	0,95
35	Kabupaten Wonosobo	131,3	138,3	16,63	17,58	0,95
36	Kabupaten Kebumen	201,3	208,7	16,82	17,47	0,65

Sumber : BPS Jateng, 2019 (data diolah oleh penulis)

Pemerintah Kabupaten Rembang dalam rangka menurunkan persentase penduduk miskin telah menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Kemiskinan dan Peraturan Bupati Rembang Nomor 28 Tahun 2019 tentang Pedoman Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Rembang. Tim Koordinasi ini memiliki tugas untuk mengendalikan pelaksanaan penanggulangan kemiskinan dan juga melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Rembang.

Program dan Kegiatan dalam rangka Penanggulangan Kemiskinan di Kabupaten Rembang seperti yang tertuang dalam Peraturan Daerah No. 5 Tahun 2019 diantaranya :

1. Bantuan sosial terpadu berbasis individu dan keluarga.

Bantuan sosial individu ini berupa jaminan hidup dan jaminan kesehatan.

Bantuan sosial berbasis keluarga ditujukan untuk keluarga miskin dengan tujuan meningkatkan kualitas kehidupan keluarga miskin.

2. Pemberdayaan masyarakat berbasis keluarga.

Diwujudkan dengan pelatihan usaha bagi masyarakat miskin perluasan akses permodalan dan akses pemasaran serta fasilitasi kemitraan pemerintah daerah dan pihak swasta.

3. Pemberdayaan Usaha Ekonomi Mikro dan Kecil.

Pemberdayaan ekonomi ini meliputi pelatihan manajemen usaha yang dilakukan secara periodik sampai trampil, kemudahan perizinan dan kepastian berusaha, perluasan akses oleh lembaga keuangan terkait pinjaman modal murah, perluasan akses pemasaran serta peningkatan sarana dan prasarana usaha.

Kegiatan penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Rembang yang saat ini sudah berjalan antara lain Bantuan Sosial Kelompok Usaha Bersama (KUBE), Pemberian Bantuan ke Pusat Kesejahteraan Sosial (Puskesos), Pemberian Bantuan Usaha Ekonomi Produktif (UEP), Renovasi Rumah Tidak Layak Huni (Rutilahu), Program Keluarga Harapan (PKH) dan Program Bantuan Pangan Non Tunai. Bantuan Pangan Non Tunai selanjutnya

disingkat BPNT adalah kebijakan dari Pemerintah Pusat berupa pemberian bantuan sosial pangan kepada keluarga penerima manfaat (KPM) dalam bentuk non tunai pada setiap bulan melalui akun elektronik dan akun tersebut hanya bisa digunakan untuk membeli bahan pangan di Elektronik Warung Gotong Royong, yang selanjutnya disebut *e-Warong* yang memiliki kerjasama dengan bank. BPNT merupakan transformasi kebijakan subsidi beras sejahtera (Rastra) dengan model pemberian bantuan dalam bentuk uang sejumlah Rp.110.000,- per bulan untuk dibelikan telur dan / atau beras sesuai dengan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai. Peraturan Menteri Sosial tersebut disusun untuk membentuk sebuah bantuan sosial pangan yang tepat sasaran, tepat jumlah, efektif, tepat waktu serta mendorong keuangan inklusif.

Melalui BPNT dapat memberikan keleluasaan penerima manfaat untuk memilih kualitas, jenis, harga dan tempat mendapatkan bahan pangan. Penyaluran BPNT dilakukan melalui jaringan sistem pembayaran elektronik interkoneksi, interoperabilitas yang melibatkan Bank Penyalur, Prinsipal dan Perusahaan *Switching*. Keluarga Penerima Manfaat dapat menukarkan bantuan BPNT mereka dengan bahan pangan melalui *e-Warong* yaitu melalui toko kelontong, usaha mikro, kecil dan koperasi, pasar tradisional, warung, Rumah Pangan Kita, *e-Warong* KUBE, Warung Desa, Agen Laku Pandai, Agen Layanan Keuangan Digital yang menjual bahan pangan atau usaha eceran lainnya. Penerima Manfaat Bantuan Pangan Non Tunai (KPM) BPNT adalah keluarga yang menerima keuntungan dari Bantuan Pangan Non Tunai,

dengan kondisi sosial ekonomi 25% terendah di wilayah pelaksanaan. Sumber data KPM BPNT adalah Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin, yang selanjutnya disebut DT-PPFM yang merupakan Data hasil Pemutakhiran Basis Data Terpadu (BDT) di tahun 2015.

Pelaksanaan Program BPNT di Kabupaten Rembang telah dilaksanakan tanggal 30 Oktober 2018 dan di launching di Desa Kemadu Kecamatan Sulang yang diperkuat dengan Keputusan Bupati Rembang Nomor 466/0671/2019 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Program Bantuan Pangan Non Tunai Kabupaten Rembang Tahun 2019. Bantuan Pangan Non Tunai ini merupakan peralihan dari bantuan sosial beras sejahtera (Bansos Rastra) yang mana bantuan ini diberikan sebagai salah satu kebijakan pengentasan kemiskinan di Kabupaten Rembang, akan tetapi masih terdapat beberapa permasalahan terkait bantuan tersebut. Permasalahan yang muncul antara lain dijelaskan dalam tabel berikut:

**Tabel 1.2**  
**Kuota KPM BPNT per Kecamatan**  
**Bulan Oktober 2018 - Mei 2019 Di Kabupaten Rembang**

No	Kecamatan	Kuota KPM Okt 2018 – Jan 2019	Kuota KPM Feb 2019 – April 2019	Kuota KPM Mei 2019
1	BULU	3.787	3.465	3.683
2	GUNEM	3.134	2.764	3.087
3	KALIORI	4.756	4.175	4.579
4	KRAGAN	7.998	7.015	7.745
5	LASEM	4.813	4.451	4.665
6	PAMOTAN	6.857	5.862	6.667
7	PANCUR	4.416	4.044	4.333
8	REMBANG	5.574	5.525	5.378

No	Kecamatan	Kuota KPM Okt 2018 – Jan 2019	Kuota KPM Feb 2019 – April 2019	Kuota KPM Mei 2019
9	SALE	3.440	3.083	3.362
10	SARANG	7.371	7.210	7.078
11	SEDAN	7.705	7.459	7.488
12	SLUKE	3.775	3.486	3.638
13	SULANG	4.643	4.235	4.516
14	SUMBER	4.929	4.476	4.785
<b>TOTAL</b>		<b>73.198</b>	<b>67.250</b>	<b>71.004</b>

Sumber : Dinas Sosial PPKB Kab. Rembang

Dari data diatas dapat dilihat bahwa kuota keluarga penerima manfaat selama periode Oktober 2018 – Mei 2019 mengalami kondisi fluktuatif dimana pada periode Oktober 2018 – Januari 2019 jumlah penerima KPM di Kabupaten Rembang sebanyak 73.198 keluarga dan pada bulan Februari 2019 – April 2019 mengalami penurunan menjadi 67.250 keluarga. Hal tersebut karena berdasarkan peraturan dari Pusat Data dan Informasi Kementerian Sosial Republik Indonesia bahwa KPM yang selama tiga bulan berturut-turut tidak melakukan transaksi maka akan mengalami *system cut off* (pemutusan secara otomatis oleh sistem) karena dianggap sudah mampu dan tidak dilakukan transfer rekening di bulan Februari sampai dengan April 2019. Jumlah KPM pada bulan Mei 2019 meningkat kembali menjadi 71.004 keluarga sesuai dengan penetapan jumlah penerima manfaat Bansos pangan tahun 2019 yang didasarkan pada surat Keputusan Menteri Sosial Nomor 185 Tahun 2019.

**Tabel 1.3**  
**Pelaksanaan Bantuan Pangan Non Tunai Per Kecamatan Pada Bulan Juni 2019 Di Kabupaten Rembang**

No	Kecamatan	Kuota KPM	KPM Transaksi	KPM tdk Transaksi		Jumlah agen usulan daerah	Jumlah EDC
				JUMLAH	%		
1	BULU	3.683	3.363	320	8,69	21	20
2	GUNEM	3.087	2.751	336	10,88	19	16
3	KALIORI	4.579	3.900	679	14,83	26	18
4	KRAGAN	7.745	6.814	931	12,02	41	30
5	LASEM	4.665	3.581	1.084	23,24	28	24
6	PAMOTAN	6.667	5.894	773	11,59	39	29
7	PANCUR	4.333	4.107	226	5,22	29	26
8	REMBANG	5.378	4.626	752	13,98	38	24
9	SALE	3.362	3.175	187	5,56	20	16
10	SARANG	7.078	6.631	447	6,32	35	14
11	SEDAN	7.488	7.294	194	2,59	40	29
12	SLUKE	3.638	3.287	351	9,65	20	17
13	SULANG	4.516	4.131	385	8,53	25	19
14	SUMBER	4.785	4.349	436	9,11	27	22
<b>TOTAL</b>		<b>71.004</b>	<b>63.903</b>	<b>7.101</b>	<b>10,00</b>	<b>408</b>	<b>304</b>

Sumber : Dinas Sosial PPKB Kab. Rembang

Data dari Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang menjelaskan bahwa jumlah kuota KPM Bantuan Pangan Non Tunai pada bulan Juni 2019 adalah sebanyak 71.004 KPM namun dari seluruh jumlah tersebut hanya 63.903 KPM (90,00%) yang sudah menerima Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) dan melakukan transaksi di *e-Warong* sedangkan 7.101 keluarga (10,00%) yang belum menerima kartu keluarga sejahtera (KKS) dan belum melakukan transaksi sebagai syarat untuk pengambilan BPNT. Penyebab tidak terdistribusinya KKS tersebut antara lain adalah adanya data ganda, calon KPM yang beranggota tunggal meninggal, calon KPM tidak mau mengambil, calon KPM mengundurkan diri karena termasuk keluarga mampu, pindah ke Kabupaten/Kota lain, calon KPM tidak dikenal, KKS yang belum tercetak dan KKS belum diaktivasi oleh pihak Bank Penyalur.

Jumlah *e-Warong* yang ada di Kabupaten Rembang sebanyak 408 agen namun baru 304 agen yang sudah terfasilitasi mesin EDC. Agen yang belum mendapatkan mesin EDC meminjam ke agen lain untuk melakukan transaksi tetapi hal tersebut membuat waktu distribusi semakin lama sehingga mengakibatkan turunnya kualitas bahan pangan. Di samping itu ditemukan *e-Warong* yang menyimpan Kartu Keluarga Sejahtera padahal sesuai buku pedoman umum yang berhak menyimpan Kartu Keluarga Sejahtera adalah Keluarga Penerima Manfaat itu sendiri. Hal ini dilakukan untuk memudahkan *e-Warong* melakukan pengecekan saldo KKS terlebih dahulu untuk menentukan jumlah bahan pangan yang akan dipaketkan. Di samping itu Keluarga Penerima Manfaat juga merasa terbantu karena mereka tidak harus antri dan berdesak-desakan ke *e-Warong*. Akan tetapi dalam perkembangannya Kartu Keluarga Sejahtera yang ada di *e-Warong* banyak yang bermasalah, dikarenakan ada nama yang sama/ganda, terjadi kesalahan PIN hingga mengakibatkan KKS terblokir.

**Tabel 1.4**  
**Data Pemaketan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)**  
**Pada Bulan Juli 2019 di Kabupaten Rembang**

NO	KRITERIA	TARGET	REALISASI
1	Pembelian Bantuan Pangan Non Tunai	Sesuai kebutuhan KPM seharga Rp.110.000,- (Tidak ada pemaketan)	Terjadi Pemaketan selama 3 kali : 1. Oktober 2018 – Januari 2019 (9 Kg Beras dan 7 butir telur) 2. Februari 2019 – April 2019 (9 Kg Beras dan 10 butir telur) 3. Mei 2019 – Juli 2019 (9 Kg Beras dan 12 butir telur)

Sumber : Dinas Sosial PPKB Kab. Rembang

Pada pelaksanaannya, aturan dan tata cara pembelian bahan oleh KPM di *e-Warong* telah diatur pada Peraturan Direktur Jenderal Penanganan Fakir Miskin Nomor 06/4/PER/HK.01/08/201 tentang petunjuk teknis mekanisme penyaluran bantuan, antara lain adanya ketentuan bahwa KPM bisa mencairkan sebagian maupun seluruh bantuan sosial pangan yang diterima; *e-Warong* tidak diperkenankan melakukan pemaketan barang dan KPM memiliki hak untuk menentukan jumlah dan jenis telur dan/atau beras yang akan dibeli. Kondisi tersebut ternyata memiliki kesenjangan dengan fenomena yang terjadi di lapangan yang dibuktikan dengan adanya temuan *e-Warong* yang melakukan pemaketan barang sehingga KPM tidak dapat menentukan jumlah dan jenis telur dan/atau beras yang dibeli. Sejak dicanangkan pada tahun 2018 yang tepatnya pada bulan Oktober hingga bulan Juli 2019 sudah terjadi 3 kali pemaketan yaitu pada bulan Oktober 2018 – bulan Januari 2019 pemaketannya berupa 9 kilogram beras dengan kualitas baik layak konsumsi dan 7 butir telur. Pada bulan Februari 2019 sampai dengan bulan April 2019 pemaketannya berupa 9 kilogram beras dengan kualitas baik layak konsumsi dan 10 butir telur kemudian pada bulan Mei 2019 sampai dengan bulan Juli 2019 pemaketan berupa 9 kilogram beras dengan kualitas baik layak konsumsi dan 12 (Dua belas) butir telur. Hal tersebut tentu belum sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan namun sampai sekarang belum ada penindakan yang tegas terhadap pelaksanaan pemaketan tersebut oleh Dinas Sosial PPKB Kabupaten Rembang sehingga kegiatan pemaketan terus terjadi tanpa adanya sanksi dan teguran kepada

pemilik *e-Warong* dalam kaitannya dengan penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai.

Permasalahan-permasalahan yang ada di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan penyaluran bantuan pangan non tunai di Kabupaten Rembang belum berjalan maksimal, dimana program ini adalah salah satu program dan kegiatan unggulan dalam rangka penanggulangan kemiskinan di Kabupaten Rembang.

Berdasarkan fenomena dan latar belakang yang telah dipaparkan, peneliti memiliki ketertarikan untuk melakukan penelitian tentang Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) karena diduga penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai di Kabupaten Rembang belum berjalan sesuai aturan sehingga judul dalam penelitian ini yaitu **“Implementasi Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai Studi di Kasus Kabupaten Rembang.”**

## 1.2. Identifikasi dan Perumusan Masalah

### 1.2.1. Identifikasi Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan, terdapat persoalan yang perlu diidentifikasi diantaranya :

1. Masih adanya perbedaan data penerima Bantuan Pangan Non Tunai antara kuota yang ditetapkan dengan kondisi di lapangan.
2. Adanya ketidaksesuaian tata cara penerimaan Bantuan Pangan Non Tunai yang dilakukan oleh *e-Warong* dengan Petunjuk Teknis Mekanisme Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai.

3. *e-Warong* yang tidak ber EDC melakukan distribusi setelah meminjam EDC dari *e-Warong* yang lain, efek dari lamanya proses distribusi mengakibatkan turunnya kualitas bahan pangan.
4. Pendistribusian Kartu Keluarga Sejahtera BPNT yang belum dapat dilakukan sepenuhnya.
5. Belum adanya sanksi penindakan bagi agen yang melakukan pelanggaran dalam pemberian bantuan pangan.

#### 1.2.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dijelaskan, maka penulis merumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana Implementasi Permensos Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran BPNT study kasus di Kabupaten Rembang?
2. Apa saja yang menjadi faktor penghambat dan faktor pendukung dalam Implementasi Permensos Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran BPNT studi kasus di Kabupaten Rembang?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis Implementasi Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai di Kabupaten Rembang.
2. Untuk mengidentifikasi faktor penghambat dan faktor pendukung Implementasi Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai di Kabupaten Rembang.

## **1.4. Kegunaan Penelitian**

### 1.4.1. Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan bisa mengembangkan teori-teori politik dan ilmu sosial dan bisa memiliki manfaat dalam pengembangan masalah kebijakan khususnya terkait proses implementasi kebijakan publik.

### 1.4.2. Kegunaan Praktis

Selain kegunaan teoritis, terdapat kegunaan praktis bagi beberapa pihak, diantaranya :

#### 1. Penulis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan pemahaman terkait Bantuan Pangan Non Tunai yang ada di Kabupaten Rembang.

#### 2. Pemerintah Kabupaten

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi pertimbangan dan masukan kepada Pemerintah Kabupaten dalam upaya menghadapi permasalahan terkait Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai.

#### 3. Universitas

Penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi dan memberikan informasi tambahan untuk penelitian berikutnya dalam kaitannya dengan Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai.

#### 4. Masyarakat

Penelitian ini diharapkan mampu menambah informasi dan pengetahuan serta partisipasi masyarakat dalam implementasi Bantuan Pangan Non Tunai.