

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Penelitian Terdahulu**

Pada bagian ini, akan dianalisis 8 (Delapan) jurnal yang terdiri dari 5 (Lima) jurnal nasional dan 3 (Tiga) jurnal internasional yang terkait fokus penelitian implementasi bantuan pangan non tunai, yaitu :

- 1) Tondi Ramadhan tentang Efektivitas Program Bantuan Pangan Non Tunai Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Kecamatan Tampan Pekanbaru;
- 2) Benny Rachman, Adang Agustian dan Wahyudi tentang Efektivitas Dan Perspektif Pelaksanaan Program Beras Sejahtera (RASTRA) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT);
- 3) Ika Surya Kharismawati tentang Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Melalui E-Warung Di Kelurahan Sidosermo Wonocolo Kota Surabaya;
- 4) Risnandar dan Aditya Wisnu Broto tentang Implementasi Program Bantuan Sosial Non Tunai Di Indonesia; *Sosio Konsepsia* Vol. 7, No.03 Mei – Agustus, Tahun 2018;
- 5) Mayang Shahira Junaidi, Bambang Mulyatno Setiawan dan Wahyu Dyah Prastiwi tentang *The Satisfaction Comparison Of Bantuan Pangan Non Tunai Recipients And Rastra Recipients in Cakung District, East Jakarta.*

- 6) Sarah Bailey. The Impact of Cash Transfers on Food Consumption in Humanitarian Settings: A review of evidence. Study for the Canadian Foodgrains Bank May 2013.
- 7) Ugo Gentilini. Cash and Food Transfers: A Primer. World Food Programme 2007.
- 8) Titus Awokuse. Assessing the Impact of Food Aid on Recipient Countries: A Survey. ESA Working Paper No. 06-11 2006.

Adapun hasil lengkap analisis sebagaimana tabel 2.1 di bawah ini :

**Tabel 2.1**  
**Tabel Penelitian Terdahulu**

<b>No</b>	<b>Author, Nama, Jurnal, Volume, Edisi/ Issue</b>	<b>Masalah/Tujuan Penelitian</b>	<b>Teori/Model Utama, Metode Penelitian dan Teknik Analisis</b>	<b>Persamaan dengan penelitian penulis</b>	<b>Perbedaan dengan penelitian penulis</b>
1	Tondi Ramadhan; Efektivitas Program Bantuan Pangan Non Tunai Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Kecamatan Tampan Pekanbaru; JOM FISIP Vol. 5 Edisi II Juli–Desember 2018	Mengetahui efektivitas Program Bantuan Pangan Non Tunai terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teori efektivitas, teori pemberdayaan masyarakat dan teori kemiskinan</li> <li>2. Metode deskriptif kuantitatif.</li> <li>3. Teknik analisis data statistik melalui Uji Regresi, Uji t (Uji Parsial) dan Uji Determinasi R<sup>2</sup></li> </ol>	Memiliki fokus penelitian yang sama tentang implementasi Bantuan Pangan Non Tunai.	Penelitian ini melihat dari sudut pandang efektivitas pelaksanaan dengan lokus di Kecamatan Tampan dan menggunakan metode kuantitatif sedangkan penelitian penulis menggunakan sudut pandang implementasi kebijakan dengan lokus di Kabupaten Rembang dan menggunakan metode kualitatif.

No	Author, Nama, Jurnal, Volume, Edisi/ Issue	Masalah/Tujuan Penelitian	Teori/Model Utama, Metode Penelitian dan Teknik Analisis	Persamaan dengan penelitian penulis	Perbedaan dengan penelitian penulis
2	Benny Rachman, Adang Agustian dan Wahyudi; Efektivitas Dan Perspektif Pelaksanaan Program Beras Sejahtera (RASTRA) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT); Jurnal Analis Kebijakan Pertanian, Vol. 16 No. 1, Juni 2018: 1-18	Mengkaji efektivitas pelaksanaan dari Program Beras Sejahtera (RASTRA) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teori efektivitas</li> <li>2. Metode analisis kuantitatif dan kualitatif.</li> <li>3. Teknik analisis data kuantitatif dan kualitatif.</li> </ol>	Memiliki fokus penelitian yang sama tentang pelaksanaan Bantuan Pangan Non Tunai.	Penelitian ini bertujuan untuk membandingkan efektivitas pelaksanaan dari Beras Sejahtera (RASTRA) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) sedangkan penelitian penulis bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan dengan lokus di Kabupaten Rembang.

No	Author, Nama, Jurnal, Volume, Edisi/ Issue	Masalah/Tujuan Penelitian	Teori/Model Utama, Metode Penelitian dan Teknik Analisis	Persamaan dengan penelitian penulis	Perbedaan dengan penelitian penulis
3	Ika Surya Kharismawati, Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) Melalui E-Warung Di Kelurahan Sidosermo Kecamatan Wonocolo Kota Surabaya.	Mendeskripsikan implemantasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui E-Warung di Kelurahan Sidosermo Kecamatan Wonocolo Kota Surabaya	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Teori Implementasi Van Metter dan Van Carl Horn</li> <li>2. Metode deskriptif kualitatif.</li> <li>3. Teknik analisis data kualitatif .</li> </ol>	Memiliki fokus penelitian yang sama tentang Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai dengan metode kualitatif.	Dalam penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui E-Warung dengan teori Implementasi Van Metter dan Van Carl Horn dan lokus di tingkat kelurahan sedangkan penelitian penulis bertujuan untuk menganalisis Implemantasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dengan teori Implementasi Merilee S. Grindle dengan lokus di tingkat Kabupaten.

No	Author, Nama, Jurnal, Volume, Edisi/ Issue	Masalah/Tujuan Penelitian	Teori/Model Utama, Metode Penelitian dan Teknik Analisis	Persamaan dengan penelitian penulis	Perbedaan dengan penelitian penulis
4	Risnandar dan Aditya Wisnu Broto; Implementasi Program Bantuan Sosial Non Tunai Di Indonesia; Sosio Konsepsia Vol. 7, No.03 Mei – Agustus, Tahun 2018.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengetahui tingkat kepuasan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program BPNT yang disalurkan melalui <i>e-Warong</i>.</li> <li>2. Menentukan kesenjangan antara harapan KPM dengan kinerja Program BPNT untuk setiap atribut kepuasan.</li> <li>3. Mengetahui kendala yang dihadapi dalam proses pelaksanaan <i>e-Warong</i>.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Metode kuantitatif.</li> <li>2. Teknik analisis data kuantitatif melalui metode <i>Importance Performance Analysis</i> (IPA).</li> </ol>	Memiliki fokus penelitian yang sama tentang Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai.	Dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kepuasan dan kesenjangan antara harapan KPM dengan pelaksanaan pada Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) sedangkan penelitian penulis bertujuan untuk menganalisis Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dengan teori Implementasi Merilee S. Grindle di Kabupaten Rembang

No	Author, Nama, Jurnal, Volume, Edisi/ Issue	Masalah/Tujuan Penelitian	Teori/Model Utama, Metode Penelitian dan Teknik Analisis	Persamaan dengan penelitian penulis	Perbedaan dengan penelitian penulis
5	Mayang Shahira Junaidi, Bambang Mulyatno Setiawan dan Wahyu Dyah Prastiwi; The Satisfaction Comparison Of Bantuan Pangan Non Tunai Recipients And Rastra Recipients in Cakung District, East Jakarta; Jurnal Ilmiah Econosains Vol. 15 No. 2 Agustus 2017.	Mengetahui kepuasan masyarakat dalam pemberian bantuan RASTRA dan Bantuan Pangan Non Tunai	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Program Rastra.</li> <li>2. Bantuan Pangan Non Tunai</li> <li>3. Kepuasan Konsumen</li> <li>4. Dimensi Kualitas Pelayanan</li> <li>5. Metode Penelitian Survei.</li> <li>6. Teknik analisis data komparatif dan kuantitatif.</li> </ol>	Memiliki fokus penelitian yang sama tentang Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai.	Dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kepuasan masyarakat terhadap bantuan yang diberikan oleh pemerintah yaitu Rastra dan Bantuan Pangan Non Tunai.

No	Author, Nama, Jurnal, Volume, Edisi/ Issue	Masalah/Tujuan Penelitian	Teori/Model Utama, Metode Penelitian dan Teknik Analisis	Persamaan dengan penelitian penulis	Perbedaan dengan penelitian penulis
6	Sarah Bailey. <i>The Impact of Cash Transfers on Food Consumption in Humanitarian Settings: A review of evidence.</i> Study for the Canadian Foodgrains Bank May 2013	Untuk membuat keputusan yang tepat tentang kapan harus menggunakan uang tunai, voucher dan bantuan makanan, penting untuk dilakukan memahami bukti tentang kesesuaian dan keefektifannya dalam mencapai tujuan tertentu. Sebuah tujuan utama dari <i>Canadian Foodgrains Bank</i> adalah untuk meningkatkan konsumsi makanan dalam keadaan darurat, dan makalah ini mengulas bukti tentang dampak uang tunai dan voucher dalam mencapai hasil	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Efektifitas program</li> <li>2. Program pengganti bantuan pangan</li> <li>3. Jenis penelitian komparatif kualitatif</li> </ol>	Memiliki fokus penelitian yang sama tentang Pelaksanaan Bantuan Pangan Non Tunai.	Dalam penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat efektifitas pemberian bantuan langsung pangan atau non pangan

No	Author, Nama, Jurnal, Volume, Edisi/ Issue	Masalah/Tujuan Penelitian	Teori/Model Utama, Metode Penelitian dan Teknik Analisis	Persamaan dengan penelitian penulis	Perbedaan dengan penelitian penulis
7	Ugo Gentilini. Cash and Food Transfers: A Primer. World Food Programme 2007.	Menganalisis berbagai aspek perdebatan "uang versus makanan", untuk dipetakan dan untuk mendemonstrasikan kebutuhan yang lebih pragmatis, seimbang dalam konteks dan pendekatan khusus. Pesan utamanya adalah kesesuaian tidak dapat ditentukan sejak tujuan program, ekonomi pangan, konsumsi, analisis pasar, efektivitas biaya dan efisiensi, persyaratan kapasitas dan penerima manfaat.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluasi program bantuan</li> <li>2. Bantuan pangan dan bantuan tunai</li> <li>3. Deskriptif Kualitatif</li> </ol>	Mengkaji mengenai mekanisme pemberian bantuan pangan	Melibatkan berbagai faktor dan sudut pandang serta mengevaluasi program yang sudah berakhir.

No	Author, Nama, Jurnal, Volume, Edisi/ Issue	Masalah/Tujuan Penelitian	Teori/Model Utama, Metode Penelitian dan Teknik Analisis	Persamaan dengan penelitian penulis	Perbedaan dengan penelitian penulis
8	Titus Awokuse. Assessing the Impact of Food Aid on Recipient Countries: A Survey. ESA Working Paper No. 06-11 2006	Penelitian ini mengulas tantangan konseptual dan empiris yang terkait dengan mengevaluasi dampak bantuan pangan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Evaluasi program</li> <li>2. Pembangunan Negara</li> <li>3. Bantuan Pangan</li> <li>4. Analisis survei</li> </ol>	Tema utamanya mengenai bantuan pangan kepada masyarakat	Dampak pemberian bantuan pangan terhadap pembangunan suatu negara

Penelitian pertama adalah penelitian yang dilakukan oleh Tondhi Ramadhan dalam Jurnal JOM FISIP Vol. 5 Edisi II Juli – Desember 2018 menuliskan tentang Efektivitas Program BPNT Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Kecamatan Tampan Pekanbaru. Tujuan Penelitian untuk mengetahui efektivitas Program Bantuan Pangan Non Tunai terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Tampan Kota Pekanbaru. Peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif kuantitatif dengan pertimbangan bahwa metode ini lebih mengutamakan pada aspek pengukuran obyektif terhadap resiko sosial. Teori yang dipergunakan dalam penelitian tersebut yaitu teori pemberdayaan masyarakat, teori kemiskinan, teori efektivitas, dan menggunakan 72 orang sebagai obyek penelitian dengan teknik *probability sampling* yaitu teknik sampling yang memberikan kemungkinan yang sama untuk setiap komponen populasi yang dipilih menjadi bagian sampel. Instrumen penyaringan data menggunakan observasi, daftar pertanyaan dan dokumen. Untuk hasil penelitian secara umum yang peneliti lakukan yaitu bahwa dengan uji t sebesar  $t_{hitung} = 14,000 > t_{tabel} = 0.2319$ , dan signifikansi  $= 0,000 < 0,05$  maka  $H_a$  diterima dan  $H_o$  ditolak, yaitu variabel efektivitas program BPNT mempunyai pengaruh signifikan secara parsial terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kedua adalah penelitian dari Benny Rachman, Adang Agustian dan Wahyudi meneliti tentang Efektivitas dan Perspektif Pelaksanaan Program Beras Sejahtera (RASTRA) dan Bantuan Pangan Non Tunai

(BPNT), *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, Vol. 16 No. 1, Juni 2018: 1-18.

Tujuan penelitian ini adalah mengkaji efektivitas pelaksanaan dari Program Beras Sejahtera (RASTRA) dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Metode penelitian dengan menggunakan mix metode yaitu metode penelitian kualitatif dan kuantitatif. Metode penelitian analisis kuantitatif digunakan peneliti untuk melakukan generalisasi dalam setiap data yang di dapat dalam penelitian. Hal ini karena lokus penelitian ini terdapat di 5 kota yaitu Bandung, Makassar, Surabaya, Jakarta Barat dan Bekasi. Metode kualitatif digunakan peneliti untuk mendeskripsikan secara mendetail terhadap data yang didapat dilapangan saat penelitian. Peneliti bermaksud untuk mendalami efektivitas implementasi Rastra dan BPNT dengan menggunakan teori efektivitas (6T) yaitu tepat harga, tepat sasaran, tepat waktu, tepat jumlah, tepat kualitas, dan tepat administrasi serta merumuskan sasaran kebijakan perbaikan pelaksanaan Beras Sejahtera (Rastra) dan BPNT. Hasil dari penelitian tersebut adalah pelaksanaan Rastra dan BPNT di kota-kota tersebut dipandang perlu dilakukan penyempurnaan dari sisi sasaran penerima bantuan, kualitas beras yang disediakan, waktu penerimaan bantuan dan kesiapsediaan semua *e-Warong*. Sebagai instrumen kemiskinan, program beras sejahtera (Rastra) dan program Bantuan Pangan Nontunai seharusnya dilaksanakan secara harmonis dan selaras. Proses transformasi program subsidi beras sejahtera menjadi program Bantuan Pangan Non Tunai dilakukan secara bertahap sesuai kemampuan daerah. Mengingat kebijakan beras sejahtera (Rastra) dan Bantuan Pangan Nontunai

sangat erat dengan fungsi dan daya tampung Bulog dalam menjaga stabilitas harga beras maka pemerintah harus menambah persediaan beras pemerintah.

Penelitian ketiga adalah penelitian yang dilakukan oleh Ika Surya Kharismawati menulis tentang Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui E – Warung di Kelurahan Sidosermo Kecamatan Wonocolo Kota Surabaya. Tujuan dalam penelitian ini adalah mendeskripsikan implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui E-Warung di Kelurahan Sidosermo Kecamatan Wonocolo Kota Surabaya. Metode penelitian deskriptif melalui pendekatan kualitatif. Teori penelitian menggunakan teori Van Metter dan Van Carl Horn yang meliputi 6 faktor yang penting. Model penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Sedangkan fokus penelitian menggunakan teori Van Metter dan Van Carl Horn yang meliputi 6 faktor yang berdampak dalam implementasi program yaitu sumber daya, karakteristik para pemangku kepentingan, sikap dan kecenderungan para pemangku kepentingan, ukuran dan tujuan kebijakan, komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana dan lingkungan ekonomi, sosial, dan politik. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui *e-Warung* di Kelurahan Sidosermo Kecamatan Wonocolo Kota Surabaya adalah dengan wawancara, observasi dan dokumentasi. Sedangkan teknik analisis data menggunakan model Implementasi Miles dan Huberman (dalam Silalahi, 2012) yang terdiri dari

pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ukuran dan tujuan kebijakan belum tercapai secara maksimal karena terdapat masalah pada mesin EDC sehingga dapat menghambat penyaluran bantuan. Sumber daya manusia, finansial dan dana yang tersedia cukup untuk mendukung implementasi program. Karakteristik agen pelaksana masih ada yang bersikap tidak ramah sehingga tidak menerapkan sikap pelayanan publik yang baik. Kondisi sosial, ekonomi masyarakat yang pengetahuannya kurang sehingga tidak mendukung program bantuan. Disposisi implementor terjadi beberapa sikap pelaksana yang tidak bertanggung jawab atas tugas yang diembannya sehingga dapat menghambat jalannya program ini. Dengan ini saran yang dapat diberikan adalah perlu adanya koordinasi yang baik oleh pihak pelaksana sehingga tidak akan terjadi ketidakvalidan data. Perlu adanya tanggapan yang cepat oleh petugas terkait dalam menangani masalah fasilitas mesin EDC. Perlu adanya evaluasi terkait implementor yang tidak dapat menerapkan sikap pelayanan publik yang baik. Perlu adanya pendampingan yang lebih mengenai kondisi sosial yang kurang mendukung dengan diadakannya Bantuan Pangan Non Tunai. Perlu adanya transparansi dan pengawasan yang lebih ketat agar tidak terjadi penyimpangan.

Penelitian keempat adalah penelitian dari Risnandar dan Aditya Wisnu Broto menulis tentang Implementasi Program Bantuan Sosial Non Tunai Di Indonesia. Tujuan penelitian dalam penelitian ini adalah mengetahui tingkat kepuasan Keluarga Penerima Manfaat (KPM) Program

BPNT yang disalurkan melalui *e-Warong*, menentukan kesenjangan antara harapan KPM dengan kinerja Program BPNT untuk setiap atribut kepuasan, mengetahui kendala yang dihadapi dalam proses pelaksanaan *e-Warong*. Metode penelitian menggunakan metode kuantitatif dengan metode teknik analisis *Importance Performance Analysis (IPA)*. Penentuan responden dalam kegiatan pemantauan dan evaluasi menggunakan purposive sampling, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu, artinya dalam studi ini setiap subjek yang diambil dari populasi dipilih berdasarkan pertimbangan potensi persoalan kemiskinan serta keterwakilan wilayah penyaluran BPNT. Jumlah sampel dalam studi ini dipilih sebanyak 57 responden yang meliputi penerima manfaat, pengelola *E-Warong* dan Dinas Sosial di 7 Provinsi dan 12 Kota di Indonesia. Hasil analisis menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan yang terjadi antara kinerja yang dihasilkan dengan harapan yang seharusnya diperoleh penerima manfaat, seperti : 1) ketersediaan bahan pangan di *e-Warong* ( $X_3 = -0.37$ ), 2) antrian pencairan bantuan pangan di *e-Warong* ( $X_{17} = -0.32$ ), 3) proses transaksi di *e-Warong* yang perlu diperhatikan kembali ( $X_{27} = -0.30$ ), 4) proses penyetakan, sarana dan prasarana *e-Warong* ( $X_4 = -0.24$ ), serta 5) proses pendampingan pelaksanaan *e-Warong* yang perlu dilakukan secara kontinu ( $X_{28} = -0.16$ ). Kesimpulan dari kegiatan ini bahwa secara umum program penyaluran BPNT melalui *e-Warong* sudah cukup progresif, efektif dan efisien serta sangat potensial dalam memberdayakan keluarga penerima manfaat secara berkelanjutan, namun masih ada hal-hal yang

harus diperbaiki seperti: pemantapan proses bisnis secara komprehensif, pendampingan program secara intensif berkelanjutan, dan pembangunan jejaring kerja.

Penelitian kelima adalah penelitian dari Mayang Shahira Junaidi, Bambang Mulyatno Setiawan dan Wahyu Dyah Prastiwi menulis tentang *The Satisfaction Comparison Of Bantuan Pangan Non Tunai Recipients And Rastra Recipients in Cakung District, East Jakarta*, Jurnal Ilmiah Econosains Vol. 15 No. 2 Agustus 2017. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui kepuasan masyarakat dalam pemberian bantuan RASTRA dan Bantuan Pangan Non Tunai. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode survei. Sasaran responden dalam penelitian ini adalah penerima program bantuan pangan non tunai yang sebelumnya merupakan penerima program RASTRA. Teknik pengambilan sampel penelitian dilakukan dengan cara multistage random sampling. Tingkatan pertama yang dilakukan adalah purposive sampling, kemudian dilakukan proportional sampling. Multistage random sampling adalah pengambilan sampel yang dilakukan secara acak bertingkat dengan skala wilayah penelitian yang luas (Swarjana, 2016). Purposive sampling dilakukan dengan memilih responden yang menjadi penerima bantuan pangan non tunai dan sebelumnya juga merupakan penerima RASTRA. Proportional sampling dilakukan dengan memilih jumlah responden berdasarkan besar jumlah populasi di setiap kelurahan di Kecamatan Cakung. Sebelum dilakukan proportional sampling, jumlah total sampel penelitian ditentukan

menggunakan metode Slovin. Pemilihan responden dilakukan secara random sampling dengan membuat nomor undian sesuai dengan nomor urut pada data sekunder yang telah diperoleh dari Kelurahan.

Keenam adalah penelitian dari Sarah Bailey dengan judul *The Impact of Cash Transfers on Food Consumption in Humanitarian Settings: A review of evidence*. Study for the Canadian Foodgrains Bank May 2013. Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk membuat keputusan yang tepat tentang kapan harus menggunakan uang tunai, voucher dan bantuan makanan, hal ini penting untuk dilakukan memahami bukti tentang kesesuaian dan keefektifannya dalam mencapai tujuan tertentu. Metode penelitian yang digunakan adalah dengan penelitian komparatif kualitatif. Sebuah tujuan utama dari *Canadian Foodgrains Bank* adalah untuk meningkatkan konsumsi makanan dalam keadaan darurat, dan penelitian ini mengulas bukti tentang dampak uang tunai dan voucher dalam mencapai hasil.

Penelitian ketujuh adalah penelitian dari Ugo Gentilini dengan judul *Cash and Food Transfers: A Primer*. *World Food Programme* 2007. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis berbagai aspek perdebatan "uang versus makanan", untuk dipetakan dan untuk mendemonstrasikan kebutuhan yang lebih pragmatis, seimbang dalam konteks pendekatan khusus. Pesan utamanya adalah itu kesesuaian tidak dapat ditentukan sejak tujuan program, ekonomi, pangan, konsumsi, analisis pasar, efektivitas biaya dan efisiensi, persyaratan kapasitas dan penerima

manfaat. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif kualitatif. Hasil penelitian terkait evaluasi program bantuan pangan dan bantuan tunai yang melibatkan berbagai faktor dan sudut pandang serta mengevaluasi program yang sudah berakhir.

Kedelapan adalah penelitian dari Titus Awokuse yang berjudul *Assessing the Impact of Food Aid on Recipient Countries: A Survey. ESA Working Paper No. 06-11 2006*. Tujuan penelitian ini mengulas tantangan konseptual dan empiris yang terkait dengan mengevaluasi dampak bantuan pangan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode analisis survei. Hasil penelitian adalah terkait evaluasi program pembangunan Negara dan bantuan pangan serta dampak pemberian bantuan pangan terhadap pembangunan suatu negara.

Dari kedelapan *penelitian* yang relevan yang dipaparkan diatas memiliki kesamaan tentang peran pemerintah maupun kebijakan pemerintah terkait pelaksanaan pemberian bantuan pangan non tunai. Namun dalam hal ini terdapat beberapa perbedaan dengan penelitian yang akan dilaksanakan seperti yang tercantum dalam tabel diatas.

## **2.2. Kajian Teori**

### **2.2.1. Administrasi Publik**

Chandler & Plano dalam Keban (2004:3) mengatakan bahwa administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola keputusan-

keputusan dalam kebijakan publik. Administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditunjukkan untuk mengatur dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan. Administrasi publik juga sebagai disiplin ilmu yang bertujuan untuk memecahkan masalah publik melalui perbaikan-perbaikan terutama di bidang organisasi, sumber daya manusia, dan keuangan. Chandler & Plano menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu yang ditujukan untuk mengatur “*public affairs*” dan melaksanakan berbagai tugas yang ditentukan.

Administrasi publik yang ideal adalah yang benar-benar mampu menggunakan keahlian dan keterampilan di bidang kebijakan, organisasi, manajemen, menerapkan prinsip-prinsip etika yang berlaku dan mampu mengenal dan menyesuaikan dengan dinamika lingkungan, serta memberikan hasil nyata dan dapat dipertanggungjawabkan dalam bentuk kinerja. Dimensi-dimensi tersebut semua menentukan dalam pencapaian tujuan dan apabila salah satu dari dimensi tidak berfungsi dengan baik maka akan mengganggu dimensi yang lain. Dimensi kebijakan menyangkut proses pembuatan keputusan untuk penentuan tujuan dan cara alternatif terbaik untuk mencapai tujuan tersebut. Dimensi organisasi berkenaan dengan pengaturan struktur dan hirarki yang meliputi pembentukan unit, pembagian tugas antar unit (lembaga-lembaga publik), penetapan prosedur, aturan dan standar untuk mencapai

tujuan organisasi. Dimensi manajemen menyangkut proses bagaimana kegiatan-kegiatan yang telah dirancang dapat diimplementasikan untuk mencapai tujuan organisasi melalui prinsip-prinsip tertentu. Dimensi etika moral memberikan tuntutan moral terhadap administrator tentang apa yang salah dan apa yang benar atau apa yang baik dan apa yang buruk. Dimensi akuntabilitas publik menggambarkan bukti nyata tentang kehadiran dan kegunaan riil dan administrasi publik dalam suatu negara.

Dalam ilmu administrasi publik setidaknya terdapat dua fokus kajian secara umum yakni pada fokus kebijakan dan manajemen publik. Kajian mengenai bantuan pangan non tunai ini pada tahap selanjutnya berfokus pada kajian kebijakan publik.

### **2.2.2. Kebijakan Publik**

Kata kebijakan merupakan terjemahan dari bahasa Inggris *policy*. Penggunaan kata kebijakan sebagai pengganti kata *policy*, sebagaimana digunakan dalam *Policy Sciences*, oleh pengamat atau pakar Studi Kebijakan (*Policy Studies*), dan Analisis Kebijaksanaan (*Policy Analysis*).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan dijelaskan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan dan cara bertindak. Anderson yang juga dikutip oleh Young dan Quinn memberikan definisi kebijakan publik yang relatif lebih spesifik

sebagai “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*”. Anderson, menambahkan pengertian kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan - badan dan pejabat pemerintah. Hoogerwerf dalam Sjahrir (1988, 66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. James E. Anderson (1978, 33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Timbulnya kebijakan publik adalah melalui serangkaian proses dan tidak terjadi serta-merta. Sedangkan pengertian proses adalah serangkaian tindakan yang secara definitif berkaitan dengan adanya suatu tujuan tertentu. Dalam pengertian lainnya kebijakan publik tidak timbul secara mendadak melainkan melalui suatu tahapan atau proses tertentu yang berkaitan dengan sebuah pengambilan kebijakan. Proses yang dilalui oleh kebijakan publik adalah merupakan suatu rangkaian yang saling berkaitan, dimana setiap tahap dalam rangkaian proses tersebut akan mempengaruhi tahap-tahap selanjutnya. Sementara menurut Nining I. Soesilo kebijakan dibuat untuk mengarahkan, mengendalikan, membuat keputusan dan

tindakan operasional. Terlebih dalam organisasi pemerintahan tidak bisa dilakukan jika tidak dalam konteks sebuah teamwork. Kesimpulannya adalah pilihan apapun yang dilakukan ataupun tidak dilakukan oleh pemerintah hal tersebut dapat dikategorikan sebagai sebuah kebijakan publik sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Thomas R. Dye (1976).

Secara sederhana siklus kebijakan terbagi dalam tiga kelompok kegiatan pokok yaitu :

a. Perumusan Kebijakan (Formulasi Kebijakan)

Dalam kelompok ini terdapat kegiatan pengambilan keputusan dan pengesahan kebijakan sehingga merupakan keputusan formal organisasional yang memiliki kekuatan hukum atau bersifat mengikat baik objek maupun subjek dari kebijakan tersebut.

b. Implementasi Kebijakan

Yaitu kegiatan yang tertuju pada bagaimana cara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut.

c. Evaluasi Kebijakan

Yaitu kegiatan untuk mengetahui apakah tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut telah dicapai. Selaku pengamat kebijakan, bagaimanapun juga pemerintah ingin agar tujuan kebijakannya tercapai, maka ia berkepentingan untuk menjaga proses implementasi sebaik mungkin, dan seandainya kebijakan tetap gagal mencapai tujuan, pemerintah pasti ingin

mengetahui penyebab kegagalan tersebut, agar hal yang sama tidak terulang di masa depan. Untuk inilah evaluasi kebijakan perlu dilakukan oleh pemerintah (*Wibawa, 1994 : 8*).

Dari ketiga siklus kebijakan tersebut, penulis berusaha untuk memfokuskan penelitian ini pada siklus implementasi kebijakan.

### **2.2.3. Implementasi Kebijakan**

Tahap - tahap dalam kebijakan publik salah satunya adalah implementasi kebijakan publik. Dalam implementasi kebijakan publik, maka pemerintah melaksanakan kebijakan yang telah dibuat sesuai peraturan yang berlaku tanpa menyimpang dari regulasi yang ada. Menurut Jones dalam Joko (2011:86), implementasi adalah *Getting the job done "and doing it*. Mendapatkan pekerjaan yang telah selesai dan melakukan itu. Dalam implementasi kebijakan publik, dilakukan setelah formulasi kebijakan, yang mana tahap formulasi tersebut harus selesai dengan menghasilkan suatu kebijakan yang telah disahkan, sehingga kemudian baru bisa kebijakan tersebut diimplementasi dengan pelaksanaan kebijakan publik tersebut oleh dan dengan *resource* (pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional).

Budi Winarno dalam bukunya yang berjudul *Teori dan Proses Kebijakan Publik* menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, sebagai berikut:

“Implementasi kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Winarno, 2005:101).

Pendapat Budi Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho Dwijowijoto dalam bukunya yang berjudul Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi yang mengemukakan bahwa :

“Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut”. (Dwijowijoto, 2004:158).

Menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2014: 148) menyatakan bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi mencakup tindakan-tindakan oleh sebagai aktor, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan. Van Meter dan Van Horn (1975) mengemukakan implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada

tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan (dalam buku Leo Agustino, 2008:139).

Dalam implementasi kebijakan ada yang disebut implementor dan kelompok sasaran. Implementor yaitu pihak yang bertanggungjawab atas terlaksananya kebijakan atau program yang ditetapkan sedangkan kelompok sasaran yaitu pihak yang dijadikan sebagai obyek yang akan dikenai tindakan dari pelaksanaan kebijakan.

Winarno (2008:219) mengemukakan ada beberapa implementor atau pelaksana kebijakan publik yang terlibat dalam proses implementasi suatu kebijakan. Implementor kebijakan tersebut yaitu :

#### 1. Birokrasi

Badan-badan administrasi merupakan badan yang bertanggungjawab terhadap implementasi suatu kebijakan setelah dirumuskan.

#### 2. Lembaga Legislatif

Tata kelola kebijakan berkaitan dengan implementasi keputusan yang dibuat oleh banyak cabang politik dan ditangani oleh badan administrasi. Sekarang, seringkali badan administrasi terlibat dalam perumusan kebijakan dan badan legislatif terlibat dalam implementasi kebijakan.

#### 3. Lembaga Peradilan

Lembaga Peradilan mempengaruhi administrasi melalui interpretasi nyata terhadap undang-undang dan peraturan (regulasi) dan pengkajian ulang terhadap kasus-kasus keputusan administrasi yang dibawa ke peradilan.

#### 4. Kelompok-kelompok Penekan

Badan-badan administrasi yang mempunyai diskresi yang besar dalam merancang regulasi untuk mendukung pembuatan undang-undang akan dikepung oleh berbagai kelompok kepentingan yang berusaha mempengaruhi regulasi.

#### 5. Organisasi Masyarakat

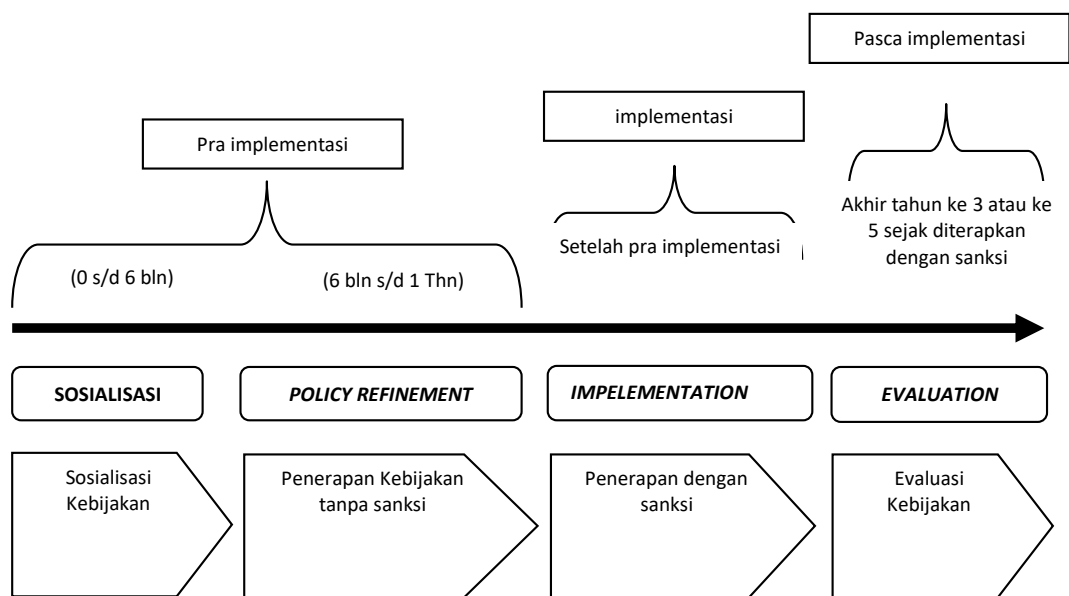
Organisasi masyarakat yang berkaitan dengan kebijakan publik yang sudah dirumuskan, akan ikut terlibat dalam implementasi kebijakan karena kepentingan mereka.

Implementasi bukan hanya sebagai pelaksanaan kebijakan yang sederhana, namun kompleksitas implementasi ditunjukkan mulai dari banyaknya aktor yang terlibat, organisasi serta proses implementasinya yang dipengaruhi oleh banyak variabel.

Tahap implementasi kebijakan akan menempatkan kebijakan dalam pengaruh berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijaksanaan itu sendiri. Yang dimaksudkan dengan faktor-faktor di sini adalah segala aspek yang sangat berpengaruh, dan karenanya menentukan, kinerja implementasi. Aspek-aspek tersebut perlu diidentifikasi secara teoritis sehingga nantinya dapat diperoleh

gambaran yang jelas mengenai penyebab tinggi atau rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan. Gambar 2.1 berikut menggambarkan tentang tahapan implementasi kebijakan seperti di bawah ini :

**Gambar 2.1**  
**Tahapan Implementasi Kebijakan**



Sumber: Riant Nugroho (2014:699)

Menurut Gow dan Mors dalam Keban, 2014:78, dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan antara lain (1) hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan, (2) kelemahan institusi, (3) ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan *administrative*, (4) kekurangan dalam bantuan teknis, (5) kurangnya desentralisasi dan partisipasi, (6) pengaturan waktu, (7) sistim informasi yang kurang mendukung, (8) perbedaan agenda tujuan antara aktor, (9) dukungan yang berkesinambungan (Turner dan

Hulme, 1997:66-67). Semua hambatan ini dapat dengan mudah dibedakan atas hambatan dari dalam dan luar. Hambatan dari dalam dapat dilihat dari ketersediaan dan kualitas input yang digunakan seperti SDM, dana, struktur organisasi, informasi, sarana dan fasilitas yang dimiliki, serta aturan, sistim dan prosedur yang harus digunakan. Dan hambatan dari luar dapat dibedakan atas semua kekuatan yang berpengaruh langsung ataupun tidak langsung kepada proses implementasi itu sendiri, seperti peraturan atau kebijakan pemerintah, kelompok sasaran, kecenderungan ekonomi, politik, kondisi sosial budaya dan sebagainya.

Sementara itu, menurut D.L Weimer dan Aidan R. Vining (1999:398) ada tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu (1) logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai seberapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan atau seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan; (2) hakekat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* yang produktif dan (3) ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Untuk dapat mengkaji dengan baik suatu implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel atau faktor-faktor penentunya. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-

faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan, seperti dari George C. Edwards III (1980), Merilee S. Grindle (1980), Van Meter dan Van Horn (1975).

#### **2.2.3.1. Model George C. Edwards III**

Dalam Pandangan Edwards III (Subarsono, 2013:90), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

##### 1) Komunikasi

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan/atau publik dan sikap serta tanggapan dari pra pihak yang terlibat. Sedangkan pengertian komunikasi itu sendiri merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada bagian personalia yang

tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat dan konsisten.

Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengatur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

- i. *Transmisi*, penyaluran komunikasi yang baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana nampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.
- ii. *Kejelasan*, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Jika kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus diterima oleh pelaksana kebijakan tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas.
- iii. *Konsistensi*, perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

Menurut Edward dengan menyelidiki hubungan antara komunikasi dan implementasi maka dapat digeneralisasikan bahwa semakin cepat keputusan-keputusan diteruskan kepada mereka yang harus melaksanakannya maka semakin tinggi pula probabilitas keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah tersebut dilaksanakan.

## 2) Sumber Daya

Variabel atau faktor kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumber daya berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia, dimana hal ini berkenaan dengan kecakapan dari pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut:

- i. *Sumber Daya Manusia*, implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang handal, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.
- ii. *Anggaran*, dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa

dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

- iii. *Fasilitas*, Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

Dapat ditarik kesimpulan mengenai hubungan sumber daya dengan implementasi bahwa sumber daya menjadi sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif.

### 3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apayang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi menurut Edward adalah:

- i. *Peningkatan birokrat*; disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan bila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabattinggi. Karena itu pemilihan dan pengangkatan personil

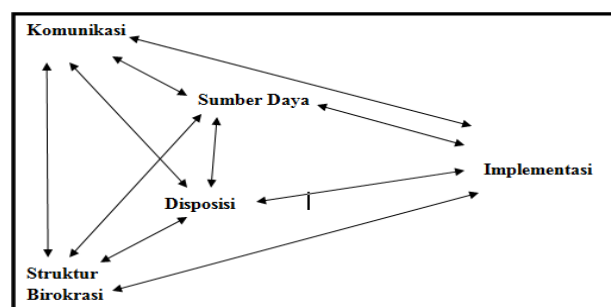
pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

- ii. *Intensif*; Edward menyatakan bahwa salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi intensif.

#### 4) Struktur Birokrasi

Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *Standart Operation Procedur (SOP)*. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prodesur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

**Gambar 2.2**  
**Model Implementasi Edward III**



Sumber: Subarsono, 2013

### 2.2.3.2. Model Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Grindle (1980:112) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi. Variabel isi kebijakan mencakup :

1. Sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan.
2. Jenis manfaat yang diterima oleh *target group*.
3. Sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan.
4. Apakah letak sebuah program sudah tepat.
5. Apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci.
6. Apakah sebuah program didukung sumberdaya yang memadai.

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup :

1. Seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
2. Karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Fenomena isi kebijakan Teori Grindle meliputi enam hal, yaitu :

1. Kepentingan kelompok sasaran

Kepentingan kelompok sasaran adalah salah satu variabel yang harus diperhatikan dalam sebuah program kebijakan.

2. Manfaat yang diterima

Hal ini terkait dengan kepentingan kelompok sasaran, dengan adanya kejelasan kepentingan kelompok sasaran maka akan dapat terwujud kemanfaatan yang optimal yang dapat diterima dan dirasakan oleh kelompok sasaran.

3. Perubahan yang diinginkan

Setiap program yang dilaksanakan tentu saja bertujuan untuk memperbaiki atau mengubah kondisi yang ada menjadi kondisi yang lebih baik dan dapat menguntungkan semua pihak, yaitu pemerintah sebagai implementor dan juga masyarakat sebagai kelompok sasaran.

4. Ketepatan program

Program yang dilaksanakan diharapkan dapat tepat sasaran kepada mereka yang layak untuk menjadi sasaran dari program yang ada.

5. Kejelasan implementor

Implementor adalah mereka yang melaksanakan atau pelaku dari implementasi suatu program. Dengan adanya kejelasan implementor akan memperlancar pelaksanaan program yang ada.

6. SDM yang memadai

Implementor yang melaksanakan program seharusnya memenuhi standar kualitas yang baik. Memadai dalam hal ini adalah memadai dalam hal kualitas dan kuantitas sehingga SDM yang ada mencukupi bagi pelaksanaan program yang dibuat.

Sementara Lingkungan implementasi meliputi tiga hal, antara lain:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi implementasi

Kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki dari sebuah implementasi yang ada diharapkan mampu mewujudkan kehendak dan harapan rakyat. Strategi implementasi akan dapat mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan program yang sedang dilaksanakan.

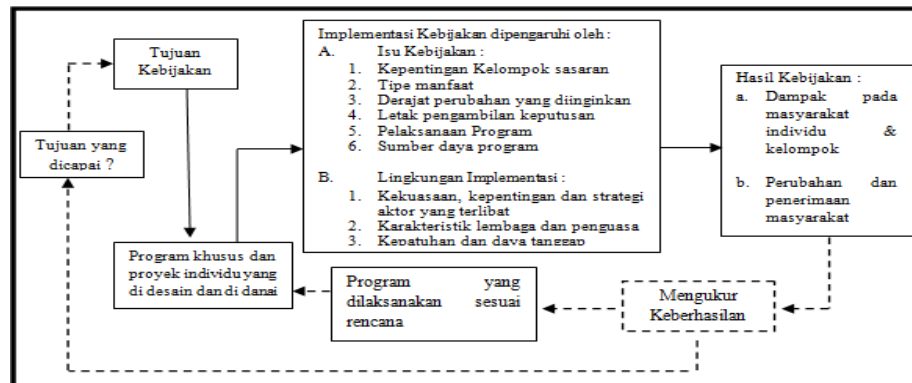
2. Karakteristik rezim yang berkuasa

Ini akan berpengaruh pada kebijakan yang diambil pemerintah. Apabila rezim yang berkuasa mengedepankan kepentingan rakyat maka kesejahteraan rakyat akan dapat dengan mudah terwujud, karena rezim yang seperti ini akan mengedepankan kepentingan rakyat.

3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

Kelompok sasaran diharapkan dapat berperan aktif terhadap program yang dijalankan pemerintah, karena hal ini akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dari pemerintah. Pada dasarnya program yang dilakukan adalah demi kepentingan rakyat, sehingga rakyat disini diharapkan dapat seiring sejalan dengan pemerintah. Rakyat harus mampu menjadi *partner* dari pemerintah, sehingga dapat menilai kinerja pemerintah.

**Gambar 2.3**  
**Model Implementasi Merilee S. Grindle**



Sumber : Subarsono, 2013

### 2.2.3.3. Model Van Meter dan Van Horn

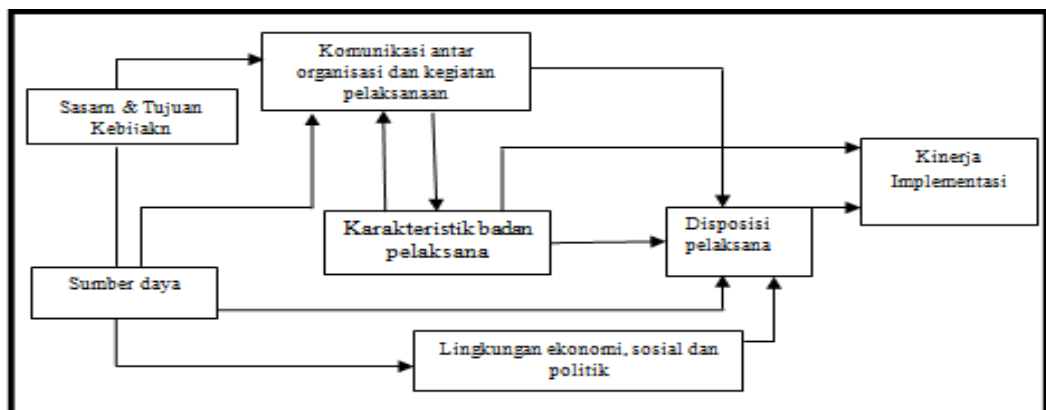
Menurut Meter dan Horn, ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yakni :

1. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
2. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia.
3. Hubungan antar Organisasi. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
4. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud agen karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, Norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi,

yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5. Kondisi sosial, politik, dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
6. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting, yakni: (a) respons implementor terhadap kebijakan; (b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan (c) intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

**Gambar 2.4**  
**Model Implementasi Van Meter dan Van Horn**



Sumber : Subarsono, 2013

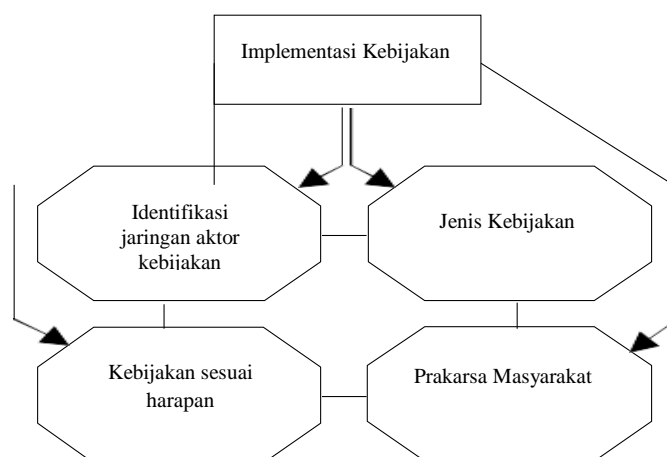
#### 2.2.3.4. Model Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter

Model keempat adalah model yang ditawarkan oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971), dan Benny Hjern & David O'Porter (1981), menegaskan bahwa:

“Model ini di mulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat di dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka: tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki”.

Pada prinsipnya model implementasi ini didasarkan pada tahapan-tahapan, yakni: a) mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat, b) jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya, atau masih melibatkan pejabat pemerintah di level terbawah, c) kebijakan yang dibuat sesuai dengan harapan, keinginan publik yang menjadi target, dan d) prakarsa Masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat.

**Gambar 2.5**  
**Model Implementasi Elmore, Lipsky, Hjem & O'Porter**



Sumber : Subarsono, 2013

Model ini juga mengedepankan dua variabel utama, yaitu

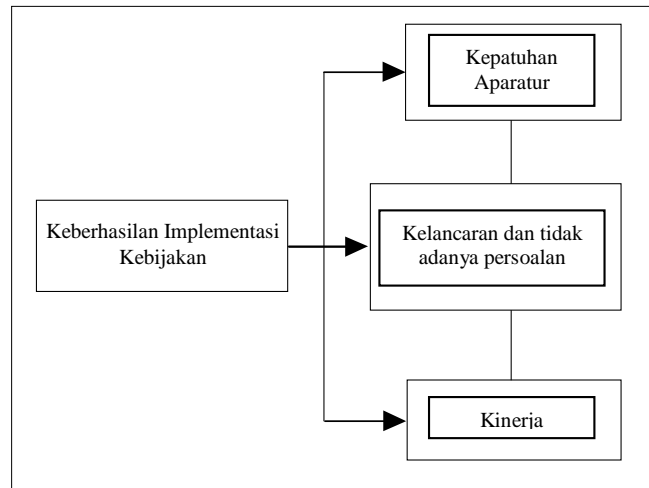
(i) *content of policy & contex implementation*, meliputi: (a) kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (b) jenis manfaat yang akan dihasilkan, (c) derajat perubahan yang diinginkan, (d) kedudukan pembuat kebijakan, (e) pelaksana program, (f) sumber daya yang dikerahkan. Dan Konteks Implementasinya, meliputi: (a) kekuasaan, kepentingan, strategi aktor terlibat, (b) karakteristik lembaga dan penguasa, (c) kepatuhan dan daya tanggap. Sementara

(ii) dampak (*impact*) dari kebijakan itu sendiri, meliputi: (a) manfaat dari program, (b) perubahan dan peningkatan kehidupan kepada masyarakat.

#### **2.2.3.5. Model Rippley dan Franklin**

Menurut Rippley dan Franklin bahwa : “Keberhasilan implementasi kebijakan program ditinjau dari tiga faktor: a) perspektif kepatuhan yang mengukur implementasi dari kepatuhan aparatur pelaksana, b) keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tiadanya persoalan, dan c) implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak terutama kelompok penerima manfaat program”, yang dapat digambarkan berikut ini.

**Gambar 2.6**  
**Model Implementasi Rippley dan Franklin**



Sumber : Subarsono, 2013

Model Rippley tersebut lebih menegaskan bahwa setiap produk kebijakan publik yang siap diimplementasikan akan berhasil jika memperhatikan dan mensinergikan tiga faktor utama, yakni :

1. Tingkat kepatuhan aparatur.

Aparatur pelaksana atau implementator kebijakan publik dituntut memiliki sikap dan mentality yang mewujud pada tindakan yang patuh dan taat asas dalam melaksanakan setiap kebijakan publik.

2. Kelancaran dan tidak adanya persoalan.

Para implementor kebijakan publik sedapat mungkin mengeliminir setiap permasalahan yang ditemui dalam proses implementasi kebijakan publik. Setiap implementor menjadi *Problem Solver* bukan malah sebaliknya menjadi pemicu permasalahan.

3. Kinerja.

Setiap pelaksanaan kebijakan pada akhirnya bermuara pada efektif tidaknya proses implementasi dari kebijakan itu sendiri.

Model utama yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah model Implementasi Kebijakan dari Model *Merilee S. Grindle*. Pemilihan model tersebut karena model implementasi kebijakan *Merilee S. Grindle* selain melihat internal organisasi juga melihat eksternal organisasi sebagai obyek dari pelaksanaan sebuah kebijakan. Penulis menggunakan model ini untuk membandingkan hasil di lapangan sehingga dapat mendeskripsikan faktor pendorong dan faktor penghambat dalam Implementasi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Rembang.

Secara lengkap perbandingan antara kelima model terdapat pada tabel di bawah ini :

**Tabel 2.2**  
**Matrik Perbandingan Model Implementasi Kebijakan Publik**

No	Model	Variabel									
		Komunikasi	Sumberdaya	Disposisi	Struktur birokrasi	Standar dan sasaran kebijakan	Isi kebijakan	Lingkungan implementasi	Karakteristik		
									Masalah	Kebijakan	Kemampuan agen pelaksana
1	<b>GEORGE C. EDWARD III</b>	Transmisi, Kejelasan dan Konsistensi	Sumber Daya Manusia yaitu : 1. Kompetensi implementator dan 2. Sumberdaya financial	Watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, yaitu : 1. Komitmen 2. Kejujuran, 3. Sifat Demokratis	1. Kesuaian karakteristik 2. Kesesuaian norma dalam badan eksekutif 3. Kesesuaian pola hubungan berulang - ulang	-	-	-	-	-	-
2	<b>MERILEE S. GRINDLE</b>	-	Sumberdaya organisasi yang dilibatkan	-	-	-	1. Kepentingan kelompok sasaran 2. Tipe manfaat 3. Derajat perubahan yang diinginkan 4. Letak pengambilan keputusan 5. Pelaksanaan Program	1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat 2. Karakteristik lembaga dan penguasa 3. Kepatuhan dan Daya Tanggap	-	-	-

No	Model	Variabel									
		Komunikasi	Sumberdaya	Disposisi	Struktur birokrasi	Standar dan sasaran kebijakan	Isi kebijakan	Lingkungan implementasi	Karakteristik		
									Masalah	Kebijakan	Kemampuan agen pelaksana
3	<b>VAN METER DAN VAN HORN</b>	Hubungan antar organisasi : 1. Koordinasi 2. Kerjasama	1. Sumber daya manusia 2. Sumber daya non manusia	-	-	1. SOP 2. Target 3. Tujuan	-	Kondisi ekonomi, sosial dan politik	-	-	Prosedur - Prosedur kerja standard dan Fragmentasi
4	<b>RICHARD ELMORE, MICHAEL LIPSKY, BENNY HJERN &amp; DAVID O' PORTER</b>							1. Jaringan aktor yang terlibat 2. Prakarsa masyarakat secara langsung atau melalui Lembaga Swadaya Masyarakat	Kelancaran dan tidak adanya persoalan	Jenis Kebijakan Publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi	1. Tingkat Kepatuhan Aparatur 2. Kinerja pelaksanaan kebijakan
5	<b>RIPPLEY DAN FRANKLIN</b>	-	-	-	-	-	-	-	Kelancaran dan tidak adanya persoalan	-	1. Tingkat Kepatuhan Aparatur 2. Kinerja pelaksanaan kebijakan

Sumber: Olahan Penulis 2020

#### **2.2.4. Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2018 Tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai**

Bantuan Pangan Non Tunai menurut Peraturan Menteri Sosial Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai adalah bantuan sosial yang disalurkan secara non tunai dari pemerintah yang diberikan kepada Keluarga Penerima Manfaat setiap bulannya melalui rekening bank selanjutnya digunakan untuk membeli bahan pangan yang telah ditentukan.

##### **2.2.4.1. Tujuan Bantuan Pangan Non Tunai**

Tujuan BPNT adalah sebagai berikut :

- a. Mengurangi beban pengeluaran KPM BPNT melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan;
- b. Memberikan bantuan pangan dengan nutrisi yang lebih seimbang kepada KPM BPNT;
- c. Meningkatkan bahan pangan dengan tepat sasaran, tepat waktu, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat harga dan tepat administrasi;
- d. Memberikan lebih banyak pilihan dan kendali kepada KPM BPNT dalam memenuhi kebutuhan pangan.

##### **2.2.4.2. Manfaat Bantuan Pangan Non Tunai**

Manfaat BPNT sebagai berikut :

- a. Meningkatnya ketahanan pangan di tingkat KPM BPNT sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan;
- b. Meningkatnya transaksi non tunai;

- c. Meningkatnya akses masyarakat terhadap layanan keuangan dan perbankan;
- d. Meningkatnya efisiensi penyaluran bantuan sosial;
- e. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi di daerah, terutama usaha mikro dan kecil di bidang perdagangan.

#### **2.2.4.3. Penerima Manfaat**

Penerima manfaat BPNT adalah keluarga yang selanjutnya disebut Keluarga Penerima Manfaat (KPM) BPNT, dengan kondisi sosial ekonomi 25% terendah di daerah pelaksanaan. Besaran Bantuan Pangan Non Tunai adalah Rp110.000/KPM/bulan. Bantuan tersebut tidak dapat diambil tunai dan hanya dapat ditukarkan dengan beras dan/atau telur sesuai kebutuhan di *e-Warong*.

### 2.3. Kerangka Pikir

**Gambar. 2.7**  
**Kerangka Pikir**

