

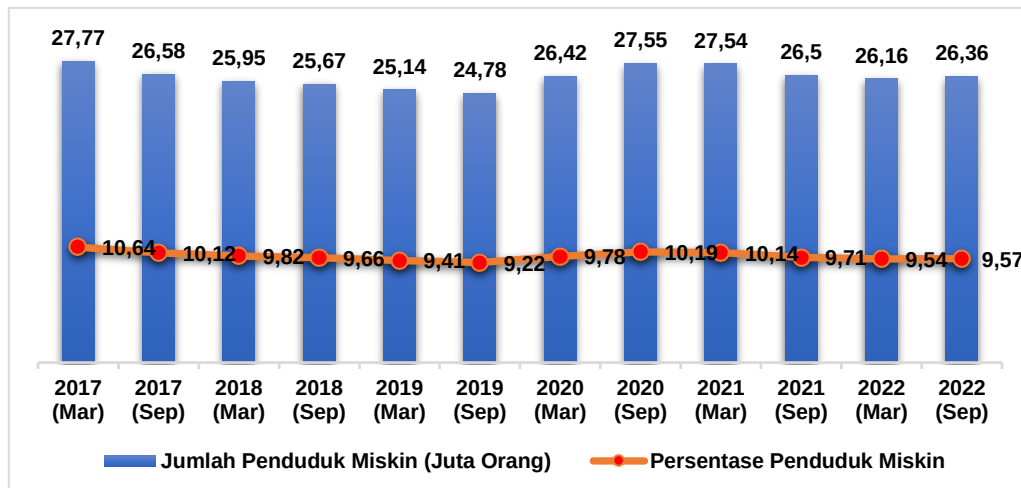
## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Permasalahan dalam hal pembangunan ekonomi sering terjadi di negara berkembang, salah satunya yakni di Indonesia. Seperti kutipan Arsyad (2010), permasalahan yang terjadi di negara berkembang adalah rendahnya pendapatan dan masalah kemiskinan, hal ini menjadi permasalahan utama pembangunan. Bersamaan dengan perkembangan kondisi pembangunan ekonomi di Indonesia saat ini, kemiskinan masih menjadi tantangan terbesar. Menurut Rasyid,dkk (2020) walaupun dampak dari pembangunan ekonomi mampu mengurangi kemiskinan secara teori, akan tetapi pembangunan ekonomi bukanlah jaminan dalam penuntasan masalah kemiskinan. Hal ini di akibatkan rendahnya pendapatan masyarakat Indonesia sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup, terutama dari segi kebutuhan pokok. Kemiskinan terjadi karena adanya hubungan sebab akibat, dimana pendapatan per kapita yang rendah mengakibatkan tingginya kemiskinan.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, (2018) menyatakan bahwa kemiskinan adalah permasalahan yang kompleks sehingga perlu adanya penindakan dan merumuskan sebuah program yang terpadu dan berkelanjutan. Bersumber pada data dari Badan Pusat Statistik, saat ini tingkat kemiskinan di Indonesia pada September 2022 tercatat sebesar 26,36 juta orang atau sebesar 9,57 persen. Kondisi ini meningkat sebesar 0,03 persen dibandingkan pada Maret 2022 yakni sebesar 26,16 juta orang atau sebesar 9,54 persen.

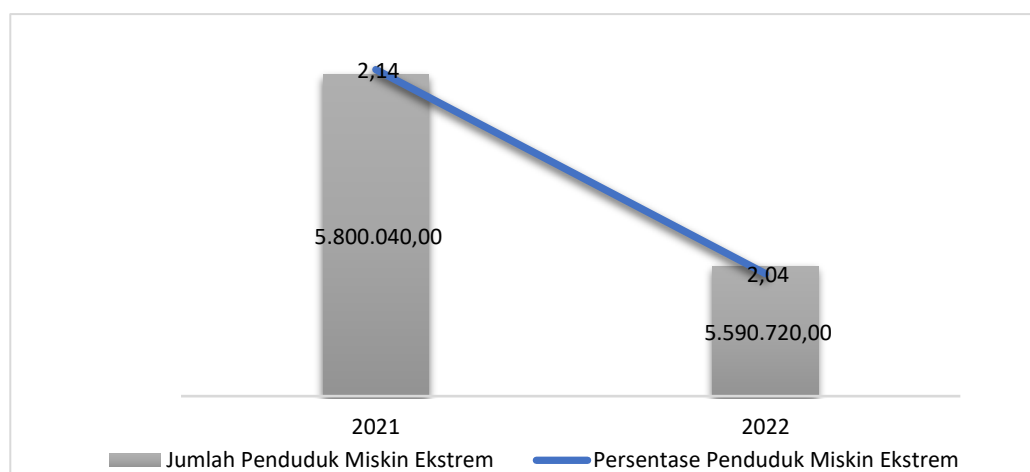


Sumber : Badan Pusat Statistik, 2023

Gambar 1.1 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Indonesia

Jika dilihat dari kondisi garis kemiskinan pada September 2022 tercatat sebesar Rp535.547,00/kapita/bulan dengan komposisi Garis Kemiskinan Makanan sebesar Rp397.125,00 (74,15 persen) dan Garis Kemiskinan Bukan Makanan sebesar Rp138.422,00 (25,85 persen). Secara rata-rata rumah tangga miskin di Indonesia memiliki 4 orang anggota rumah tangga. Dengan demikian, besarnya Garis Kemiskinan per rumah tangga miskin secara rata-rata adalah sebesar Rp2.324.274,00/rumah tangga miskin/bulan. Suatu nilai pengeluaran minimum untuk kebutuhan makanan dan non makanan yang harus dipenuhi agar tidak dikategorikan miskin, merupakan pengertian dari garis kemiskinan itu sendiri. Dalam artian, garis kemiskinan ini memiliki peranan penting dalam mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat. Kondisi kesejahteraan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan menimbulkan persoalan lebih lanjut yakni adanya kemiskinan ekstrem. Berdasarkan definisi Bank Dunia, kemiskinan ekstrem sebagai kondisi di mana kesejahteraan masyarakat berada di bawah garis kemiskinan ekstrem yaitu setara dengan USD 1,9 paritas daya beli (*Purchasing Power Parity/PPP*) atau setara dengan Rp 28.856,92 (dengan acuan kurs Rp 15.187,85 per dolar As) per orang per hari.

Berdasarkan data dari Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, pada tahun 2022 tingkat kemiskinan ekstrem di Indonesia sebesar 2,04 persen atau 5.590.720 juta jiwa. Tingkat kemiskinan ekstrem tersebut lebih rendah bila dibandingkan dengan tingkat kemiskinan ekstrem pada tahun 2021 yang sebesar 2,14 persen atau 5.800.040 juta jiwa. Pengentasan kemiskinan ekstrem menjadi agenda prioritas pemerintah, untuk itu pemerintah menargetkan kemiskinan ekstrem bisa diturunkan menjadi nol persen pada tahun 2024, lebih cepat dari komitmen pembangunan global yang menargetkan turunnya kemiskinan ekstrem global pada 2030. (TNP2K, 2021)



Sumber :Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, 2023

Gambar 1.2 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Ekstrem di Indonesia

Target penurunan kemiskinan ekstrem dapat dilakukan dengan ditetapkannya program-program yang tepat sasaran. Berdasarkan UUD 1945 pasal 34 ayat 1 disebutkan bahwa “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara” dan 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”. Implementasi nyata dalam pasal 34 ayat 2 UUD 1945, sudah

berbagai upaya yang dilakukan pemerintah guna memutus mata rantai kemiskinan dengan menetapkan beberapa program sosial. Pemerintah mempunyai peranan penting dalam mengentaskan kemiskinan, karena kebijakan dan peraturan dalam pengentasan kemiskinan yang akan dibuat dan ditetapkan nantinya akan menjadi acuan dalam mendorong kearah pembangunan yang berkelanjutan, sehingga mampu memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat. Untuk itu pemerintah membuat beberapa program kebijakan yang dapat meningkatkan akses bagi masyarakat terhadap pangan sehingga dapat mengurangi beban pengeluaran masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokok, hal ini dilakukan sebagai upaya dalam mengentaskan kemiskinan.

Melalui peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010, tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, pemerintah mulai menyusun berbagai program pengentasan kemiskinan. Bersamaan dengan ini, pemerintah juga membentuk Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) untuk membantu pemerintah dalam melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan di tingkat pusat. Sedangkan di tingkat provinsi, dibentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten/Kota untuk membantu percepatan penanggulangan kemiskinan di tingkat kabupaten/kota.

Salah satu program bantuan sosial yang ditetapkan pemerintah, yaitu Bantuan Pangan Nontunai (BPNT). Berdasarkan Permensos RI Nomor 20 Tahun 2019, BPNT merupakan bantuan sosial yang disalurkan secara nontunai dari pemerintah yang diberikan kepada KPM (Keluarga Penerima Manfaat) sebagai bentuk pengurangan beban pengeluaran masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan pangan dengan mempertimbangkan keseimbangan gizi. Bantuan

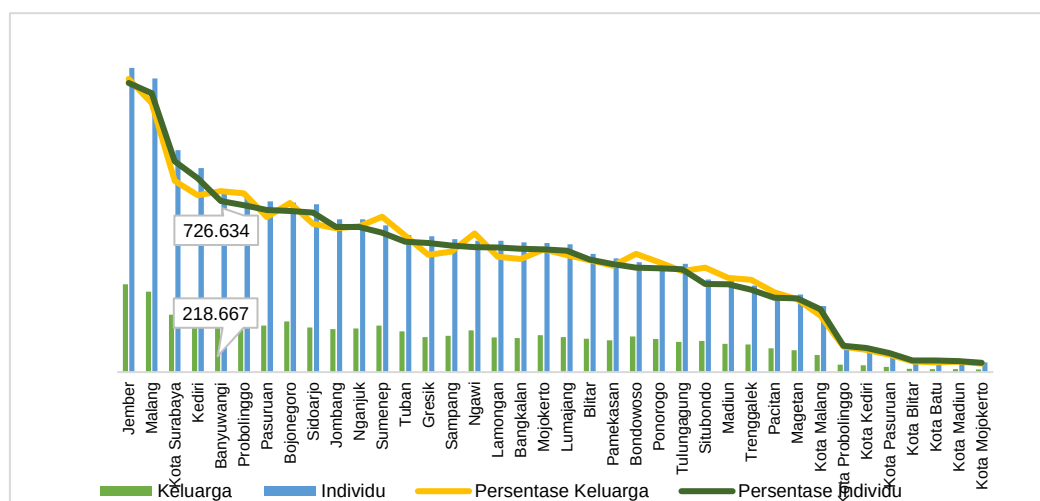
Pangan Nontunai (BPNT) disahkan dan dilaksanakan secara bertahap melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017, sebagai bentuk penyempurnaan yang lebih efisien dan efektif dari program Rastra (Program Beras Sejahtera). Dengan merubah pola subsidi yang sebelumnya langsung berupa beras menjadi beberapa ragam bahan pokok, seperti beras, telur, dan kacang-kacangan.

Selain itu transformasi perubahan juga dirasakan dari proses penyalurannya yang menjadi nontunai atau melalui rekening elektronik berupa kartu keluarga sejahtera (KKS) yang digunakan hanya untuk membeli kebutuhan bahan pangan di tempat yang telah bekerjasama dengan Bank Himpunan Bank Negara (Himbara) yang kemudian disebut e-warong. Menurut Aisyah dkk. (2021), program BPNT ini merupakan salah satu bantuan sosial yang penting untuk diberikan pemerintah kepada masyarakat miskin agar beban pengeluaran masyarakat miskin dapat berkurang terutama dalam mencukupi sebagian kebutuhan pangannya. Menurut Rachman dkk. (2018), selain untuk mengurangi beban pengeluaran KPM, program BPNT juga dapat memberikan nutrisi yang lebih seimbang kepada KPM, meningkatkan ketepatan sasaran dalam penerimaan Bantuan Pangan bagi KPM, selain itu KPM dapat memilih dan memegang penuh kendali dalam memenuhi kebutuhan pangan, dan Mendorong pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/ SDGs*).

Penyempurnaan ini diharapkan akan lebih tepat sasaran dan lebih terjangkau. Setelah ditetapkan dan dilaksanakan pada tahun 2017 program BPNT dilakukan pada 44 Kota terpilih yang dinilai memiliki akses dan fasilitas yang mendukung. Kota-kota tersebut menjadi *pilot project* dalam mendukung kelangsungan penerapan program BPNT. Penentuan wilayah atau daerah

prioritas ditentukan dengan mempertimbangkan angka indeks kemiskinan ekstrem tertinggi, penentuan lima kabupaten/kota di setiap provinsi prioritas pada 2021 dirancang untuk mendapatkan sekitar 20 persen penduduk miskin ekstrem secara nasional supaya segera dilakukan intervensi. Pada tahun 2022, intervensi diperluas ke wilayah prioritas yang mewakili setidaknya 75 persen penduduk miskin ekstrem secara nasional.

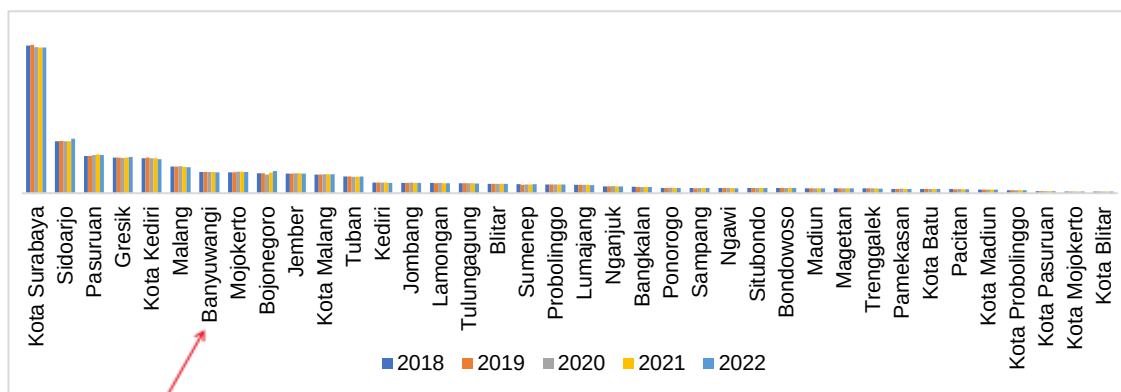
Provinsi Jawa Timur menjadi salah satu dari ketujuh provinsi yang menjadi provinsi prioritas pengentasan kemiskinan ekstrem, dengan Persentase penduduk miskin ekstrem pada tahun 2022 sebesar 19,78 persen dengan jumlah penduduk miskin ekstrem sebesar 5.245.791 jiwa berdasarkan keluarga. Sedangkan jika berdasarkan individu maka jumlah penduduk miskin ekstrem di Jawa Timur sebesar 18.419.590 jiwa atau 17,58 persen. Pada tahun 2022 perluasan wilayah penanggulangan kemiskinan ekstrem di Jawa Timur melibatkan 25 kabupaten/kota yang salah satunya ialah Kabupaten Banyuwangi. Berikut data kemiskinan ekstrem kabupaten/kota di Jawa Timur tahun 2022 :



Sumber : Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, 2023

Gambar 1.3 Jumlah Penduduk Miskin Ekstrem Berdasarkan Kabupaten/Kota di Jawa Timur Tahun 2022

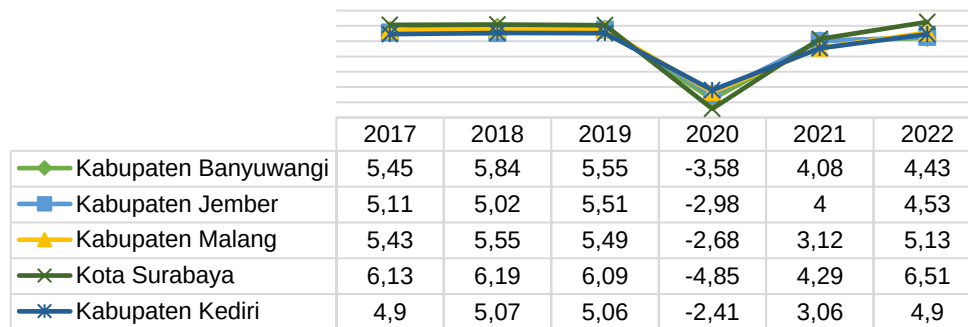
Kabupaten Banyuwangi termasuk dalam 25 kabupaten atau wilayah prioritas dalam penanggulangan kemiskinan ekstrem, posisi Kabupaten Banyuwangi masuk dalam 5 kabupaten tertinggi berdasarkan jumlah penduduk miskin ekstrem. Kabupaten Banyuwangi terletak di ujung timur Pulau Jawa, dan berada dalam kawasan Tapal Kuda. Kabupaten Banyuwangi menjadi kabupaten terluas di Jawa Timur bahkan terluas di Pulau Jawa dengan luas wilayah 5.782,50 km<sup>2</sup>. Secara letak geografis Kabupaten Banyuwangi cukup strategis dimana keberadaanya mampu menjadi pintu gerbang koridor ekonomi Pulau Jawa dengan koridor ekonomi Pulau Bali Nusa Tenggara.



Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2023

Gambar 1.4 Persentase Kontribusi PDRB ADHB Kabupaten Banyuwangi terhadap PDRB Provinsi Jawa Timur

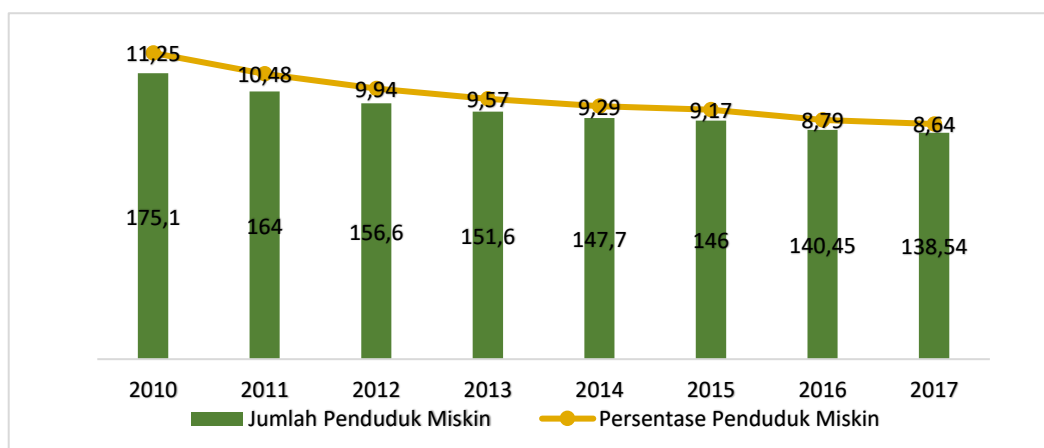
Berdasarkan gambar diatas selama 5 tahun terakhir persentase kontribusi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Belaku di Kabupaten Banyuwangi memberikan kontribusi yang cukup signifikan dengan menunjukkan posisinya di antara kabupaten lainnya. Kabupaten Banyuwangi masuk dalam 10 kabupaten tertinggi berdasarkan tingkat kontribusinya, dimana persentase kontribusi selama 5 tahun terakhir rata-rata sebesar 3,5 persen. Selain itu jika dilihat dari kondisi pertumbuhan ekonominya selama 5 tahun terakhir persentase pertumbuhan ekonomi Kabupaten Banyuwangi cukup tinggi dan mampu berada di atas Kabupaten Jember yang kemiskinannya berada di posisi pertama.



Sumber : Badan Pusat Statistik Kabupaten Banyuwangi, 2023

Gambar 1.5 Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/Kota di Jawa Timur

Pertumbuhan ekonomi berpengaruh signifikan terhadap pengurangan angka kemiskinan, terutama di daerah perdesaan yang banyak terdapat kantong-kantong kemiskinan. Sebaliknya kemiskinan juga berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi, Ginting dan Rasbin (2010). Kondisi pertumbuhan ekonomi yang cukup bagus ini seharusnya juga berdampak positif terhadap jumlah penduduk miskin di Kabupaten Banyuwangi. Pada tahun 2010-2017 jumlah kemiskinan di Kabupaten Banyuwangi masih cukup tinggi dan setiap tahunnya hanya mengalami penurunan yang lebih rendah dibandingkan kabupaten lainnya. Penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Banyuwangi hanya sebesar 0,12 persen saja tiap tahunnya.



Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2023

Gambar 1.6 Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin di Kabupaten Banyuwangi

Pertumbuhan ekonomi yang cukup signifikan tidak searah dengan penurunan angka kemiskinan di Kabupaten Banyuwangi. Oleh karena itu program penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) disalurkan agar bisa menekan angka kemiskinan utamanya kemiskinan ekstrem. Mereka yang termasuk dalam kelompok miskin ekstrem adalah kelompok paling bawah dalam piramida kemiskinan. Jika kelompok yang berada di atas garis kemiskinan normal saja mengalami kemungkinan jatuh ke bawah garis kemiskinan, maka kelompok miskin ekstrem memiliki peluang lebih besar untuk semakin terjatuh lebih dalam. Begitu juga dengan kelompok sedikit di atas garis kemiskinan ekstrem juga akan menyumbang migrasi status kemiskinan menjadi kelompok miskin ekstrem.

Kabupaten Banyuwangi menjadi salah satu dari 4 kota di Jawa Timur yang menjadi percontohan penyaluran BPNT di tahun 2018. Selama ini penyaluran BPNT di Kabupaten Banyuwangi telah digulirkan selama 5 tahun dari mulai tahun 2018 sampai dengan tahun 2022.

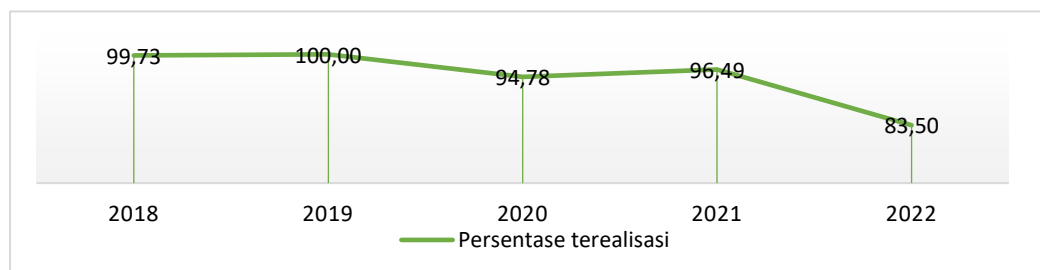
Tabel 1.1 Jumlah KPM dan Anggaran BPNT di Kabupaten Banyuwangi

| Tahun | Jumlah Penerima Bantuan |           | Jumlah Anggaran BPNT |                 |
|-------|-------------------------|-----------|----------------------|-----------------|
|       | Rencana                 | Realisasi | Rencana              | Realisasi       |
| 2018  | 117.536                 | 117.215   | 12.928.960.000       | 12.893.650.000  |
| 2019  | 120.520                 | 120.520   | 159.086.400.000      | 159.086.400.000 |
| 2020  | 151.010                 | 143.125   | 30.202.000.000       | 28.625.000.000  |
| 2021  | 145.290                 | 144.124   | 390.133.200.000      | 376.443.400.000 |
| 2022  | 858.212                 | 681.335   | 295.116.400.000      | 246.412.400.000 |

Sumber : Badan Pusat Statistik, 2023

Pada tahun 2018 penyaluran BPNT terealisasi sebesar 99,73 persen. Sedangkan pada tahun 2019 Kabupaten Banyuwangi mampu menyalurkan Bantuan Pangan Nontunai (BPNT) sebesar 100 persen. Akan tetapi pada tahun 2020 program BPNT di Kabupaten Banyuwangi hanya terealisasi sebesar 94,78 persen, artinya terjadi penurunan dalam mekanisme penyalurannya. Hal ini juga

terjadi pada tahun 2021 dimana program BPNT terealisasi sebesar 96,49 persen akan tetapi mengalami penurunan pada tahun 2022 menjadi 83,50 persen.



Sumber : Data di Olah, 2023

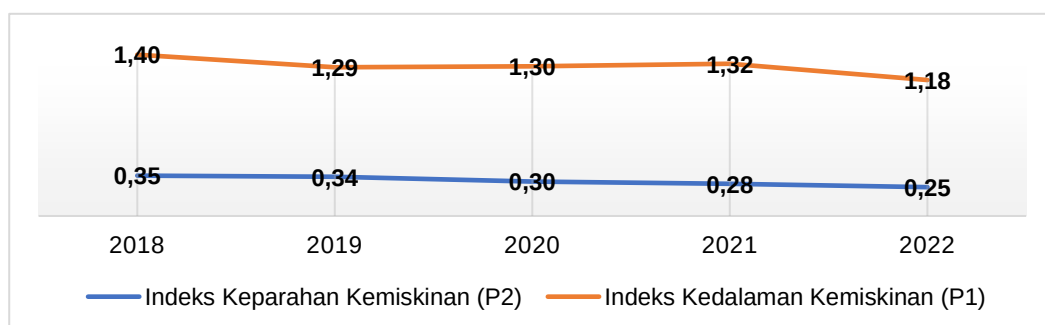
Gambar 1.7 Persentase Realisasi Anggaran BPNT di Kabupaten Banyuwangi

Realisasi penyaluran program BPNT di Kabupaten Banyuwangi memberikan respon positif terhadap kondisi jumlah dan persentase penduduk miskin di Kabupaten Banyuwangi. Pada tahun 2018 kemiskinan di Kabupaten Banyuwangi mengalami penurunan yang cukup signifikan jika dibandingkan tahun 2010-2017. Pada tahun 2018 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Banyuwangi sebesar 125,50 ribu jiwa dengan tingkat persentase sebesar 7,80 persen jumlah ini mengalami penurunan dari tahun sebelumnya yakni tahun 2017 dimana jumlah penduduk miskin sebesar 138,54 ribu jiwa dengan tingkat persentase 8,64 persen. Artinya terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 0,84 persen.

Berdasarkan penurunan angka kemiskinan yang terjadi dari sebelum dan setelah pelaksanaan program BPNT di Kabupaten Banyuwangi menguatkan tujuan diselenggarakannya program BPNT yang merujuk pada Permensos RI Nomor 20 tahun 2019 tentang penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai tak lain ditujukan untuk mengurangi tingkat kemiskinan yang ada utamanya kemiskinan ekstrem. Akan tetapi kondisi tersebut belum dapat dikatakan efektif karena penurunan angka kemiskinan masih terus mengalami kondisi yang fluktuatif. Seperti halnya kenaikan jumlah penduduk miskin pada tahun 2019 ke tahun 2020 yakni sebesar 0,54 persen. Hal serupa terjadi juga pada tahun 2020 ke tahun 2021

dimana jumlah penduduk miskin yang sebelumnya 8,06 persen menjadi sebesar 8,07 persen. Sedangkan di tahun 2022 jumlah penduduk miskin di Kabupaten Banyuwangi mengalami penurunan yang cukup signifikan yakni sebesar 7,51 artinya jumlah penduduk miskin di Kabupaten Banyuwangi terus mengalami kondisi yang fluktuatif sedangkan anggaran yang ditetapkan tiap tahunnya semakin bertambah dan berdasarkan data teralisasi hampir 100 persen tiap tahunnya.

Selain itu jika dilihat dari kondisi Indeks Keparahatan dan Kedalaman Kemiskinan di Kabupaten Banyuwangi. Dalam rentang waktu tahun 2018 sampai dengan tahun 2020 kondisi indeks kedalaman kemiskinan (P1) mengalami penurunan sedangkan pada tahun 2021 kembali mengalami kenaikan yakni sebesar 1,32 persen. Kondisi yang fluktuatif menandakan bahwasanya masih ada kesenjangan pengeluaran penduduk miskin terhadap garis kemiskinan. Akan tetapi pada tahun 2022 mengalami penurunan yang cukup signifikan yakni sebesar 1,18 persen. Jika dilihat dari nilai indeks keparahan kemiskinan (P2) di Kabupaten Banyuwangi terhitung sejak tahun 2018 sampai dengan tahun 2022 mengalami penurunan yang cukup signifikan. Hal ini menyatakan bahwa ketimpangan pengeluaran diantara penduduk miskin mengalami penurunan. Hal ini dapat dilihat pada gambar berikut ini :



Sumber : Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2023

Gambar 1.8 Nilai Indeks Keparahatan dan Kedalaman Kemiskinan di Kabupaten Banyuwangi

Kondisi yang demikian menimbulkan pertanyaan besar, dimana terjadi kondisi yang fluktuatif baik dari segi anggaran program BPNT dan pengaruhnya terhadap kondisi kemiskinan di Kabupaten Banyuwangi. Jika demikian tujuan dari diselenggarakannya program BPNT menandakan bahwasanya penyaluran program BPNT selama ini di Kabupaten Banyuwangi belum berjalan secara efektif. Sebuah program yang dibentuk dan ditetapkan pasti memiliki sebuah tujuan, berhasil atau tidaknya sebuah program yang pemerintah buat dapat terlihat dari tercapai atau tidaknya tujuan tersebut. Dini dkk., (2018), suatu program dikatakan efektif jika tujuan dari program tersebut tercapai. Sedangkan kondisi di Kabupaten Banyuwangi baik dari segi anggaran maupun kondisi kemiskinan mengalami kondisi yang fluktuatif dengan penurunan angka kemiskinannya yang cenderung rendah, sedangkan tingkat pertumbuhan ekonominya cukup signifikan dan memberikan kontribusi yang baik terhadap PDRB Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan kondisi tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk mengukur sejauh mana efektivitas pelaksanaan program BPNT di Kabupaten Banyuwangi. Program penanggulangan kemiskinan tidak hanya bertujuan untuk dapat mengurangi angka kemiskinan saja, melainkan juga bertujuan untuk dapat mewujudkan masyarakat yang berdaya salah satunya dengan melalui pelaksanaan program yang efektif. Keberhasilan sebuah program dapat diperhitungkan melalui pengukuran efektivitas. Menurut Rosaliana & Hardjati, (2019) efektivitas suatu program dapat dilihat dari indikator-indikator ketepatan waktu, ketepatan dalam menentukan pilihan, ketepatan dalam menentukan tujuan, dan ketepatan-ketepatan sasaran sasaran. Didasarkan hal ini peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul ***“Efektivitas Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Banyuwangi”***

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang dan data-data yang dicantumkan, maka di peroleh rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana proses penyaluran program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Banyuwangi?
2. Bagaimana efektivitas penyaluran program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Banyuwangi?
3. Bagaimana strategi kebijakan efektivitas program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Banyuwangi?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian rumusan masalah di atas, dapat ditentukan tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis proses penyaluran program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Banyuwangi?
2. Untuk menganalisis efektivitas penyaluran program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Banyuwangi?
3. Untuk menganalisis strategi efektivitas program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Banyuwangi?

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan menjadi sumber referensi untuk penelitian-penelitian selanjutnya yang lebih mendalam khususnya yang berhubungan dengan efektivitas program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kabupaten Banyuwangi. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan tambahan

pemikiran guna memperkaya konsep, teori serta kondisi empiris dalam mempelajari ilmu ekonomi.

#### **1.4.2. Manfaat Praktis**

Sebagai bahan menambah ilmu pengetahuan serta wawasan bagi penelitian dalam bidang ekonomi khususnya yang meneliti tentang efektivitas program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) pada mahasiswa yang memprogram skripsi.