

BAB I

PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Perencanaan pembangunan daerah merupakan fungsi yang sangat penting & strategi, karena dengan perencanaan dapat melihat daerah akan dibawa kemana, dengan tetap mempertimbangkan potensi dan sumber daya yang dimiliki. “Perencanaan yang baik adalah perencanaan yang dilakukan dengan tetap mendasarkan pada data dan informasi yang akurat, valid, dan akuntabel.Selanjutnya ketercapaian sasaran dan ketersediaan data menjadi ukuran utama yang sangat penting”.¹

“Pembangunan merupakan proses yang berarti pembangunan adalah suatu rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahapan-tahapan yang disatu pihak bersifat independen akan tetapi di pihak lain merupakan ‘bagian’ dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir. Banyak cara yang dapat digunakan untuk menentukan pentahapan tersebut, seperti berdasarkan jangka waktu, biaya, atau hasil tertentu yang diharapkan akan diperoleh”².

Prioritas pembangunan daerah adalah agenda pembangunan pemerintah daerah tahunan yang menjadi tonggak capaian pembangunan. Prioritas pembangunan daerah pada dasarnya meliputi program-program unggulan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang paling tinggi realisasinya bagi tercapainya target sasaran pembangunan daerah tahun rencana. Prioritas pembangunan juga

¹http://bappeda.jogjaprovo.go.id/dataku/data_indikator_kinerja_pemda/detail/5-perencanaan-pembangunan-daerah (diakses pada 09 juni 2020 pukul 10:00 WIB)

² Sondang P Siagian, **Administrasi Pembangunan, Bumi Aksara**, Jakarta, 2016, Hal. 4

dapat dikategorikan sebagai operasional dari tujuan strategis daerah mendasarkan pada urgensi daya ungkit pada kesejahteraan dan cakupan pembangunannya.

Penilaian capaian pembangunan meliputi pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran terbuka dan jumlah pengangguran, tingkat kemiskinan, Indeks Pembangunan Manusia (IPM), dan indikator ketimpangan rasio gini serta Indeks Ketimpangan Wilayah, tersedianya penjelasan stategi dan arah kebijakan terkait visi dan misi daerah, strategi dan arah kebijakan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Kecakapan dalam melayani publik, mengawal keamanan dan ketertiban, mengelola keuangan, serta menjaga tranparansi dan akuntabilitas perencanaan dan pelaksanaan pembangunan juga menjadi indikator penilaian.

Pembangunan yang semula dipahami sebagai perubahan fisik, seperti meningkatkan jumlah gedung pencakar langit, banyaknya bendungan yang dibangun, makin banyaknya jalan yang diaspal, dan pembangunan prasarana, sarana fisik lainnya, dalam paradigma pembangunan kedepan sudah tidak tepat. Artinya, pembangunan ke depan adalah pembangunan yang sifatnya holistik, menyeluruh dalam segala aspek pembangunana, baik fisik maupun nonfisik, tetapi juga pembangunan yang menyediakan kesempatan bagi generasi berikutnya untuk memanfaatkan sumber-sumber pembangunan yang berguna bagi hidup dan kehidupannya.

Sistem yang pernah dibangun pemerintah Orde Baru, yakni pembangunan yang bersifat sentralistik ternyata tidak memadai bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Daerah-daerah di pelosokan nusantara tidak bias berkreasi karena

semua hal sudah diatur dan didikte oleh pemerintah pusat. Dengan ajimat trilogy pembangunan yang diusung oleh pemerintah Orde Baru, yaitu pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, dan pemerataan pembangunan, yang diharapkan dapat mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia yaitu masyarakat yang adil dan makmur ternyata belum berhasil. Hal ini disebabkan pemerintah yang sentralistik cenderung tertutup, tidak dapat diawasi, dan partisipasi masyarakat yang tidak muncul karena takut ditangkap. Media massa pun juga tidak berani secara terang-terangan memberikan kritikan terhadap kebijakan pemerintah. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan, dimana sebuah ketetapan yang berlaku yang dirincikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik oleh yang membuatnya maupun oleh mereka yang menaatinya. Guna kebijakan bahwa dapat mengatasi ataupun untuk mencapai tujuan yang dimaksud. Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah/Negara yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat yang bertujuan untuk memecahkan masalah-masalah yang ada di dalam masyarakat.

Tidak ingin mengulangi kesalahan yang dilakukan pemerintah Orde Baru, pemerintah era Reformasi melakukan penataan ulang terhadap sistem kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia, termasuk juga model pembangunan yang harus diterapkan. "Model sentralistik tidak dihilangkan, tetapi menjadi lebih lunak dan prioritas pembangunan lebih diarahkan pada penguatan otonomi daerah. Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, daerah otonomi diberi kesempatan seluas-luasnya untuk mengelola daerahnya, diubah

dengan memberi kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk menentukan sendiri siapa pimpinan Indonesia”³.

Selanjutnya dijelaskan kembali bahwa pembangunan sosial memberiperhatian kepada keseimbangan kehidupan manusia dalam membenahi atau menyempurnakan kondisi-kondisi sosial mereka. Definisi tersebut tergolong pengertian pembangunan sosial yang memiliki jangkauan yang cukup luas. Rencana pembangunan sosial juga dapat dilihat kaitannya dalam bentuk upaya mewujudkan cita-cita Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Mulai awal kemerdekaan bangsa Indonesia, pemerintah sudah mempunyai perhatian yang luar biasa terhadap terciptanya masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar. Keadaan ini tercermin dari berbagai rencana pembangunan yang dilaksanakan selama ini, terus-menerus diarahkan dan ditujukan untuk memberikan perhatian besar atas upaya penanggulangan kemiskinan, karena dalam pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat selaku prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional,

“yang meliputi 5 (lima) sasaran pokok yaitu: pengurangan kemiskinan dan pengangguran, pengurangan kesenjangan antar wilayah, peningkatan kualitas manusia, perbaikan mutu lingkungan hidup, dan pengelolaan sumber daya alam, serta peningkatan infrastruktur”⁴.

“Dalam implementasinya, prioritas khusus pembangunan nasional diberikan kepada penegak kesejahteraan rakyat, pembentuk kelembagaan dan pelaksanaan Sistem Perlindungan sosial. Tujuan yang hendak dicapai melalui prioritas ini antara lain adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat, khususnya masyarakat miskin, sehingga angka kemiskinan menurun”⁵.

³<https://s.docworkspace.com/d-id-kebijakan-pembangunan-dan-kesejahteraan> (diakses pada 09 juni 2020 pukul 20;12 WIB)

⁴<https://www.bappenas.go.id>(diakses pada 09 juni 2020 pukul 20:20 WIB)

⁵<https://media.neliti.com/media/publications/52867-ID-merumuskan-kembali-desain-program-raskin>. (diakses pada tanggal 10 Mei 2020 pukul 13:20 WIB)

Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai saat ini terus-menerus menjadi perhatian pemerintah, terutama penanggulangan kemiskinan masyarakat pedesaan yang merupakan mayoritas penduduk Indonesia. Kemiskinan merupakan masalah global, dimana setiap Negara memiliki anggota masyarakat yang berada dibawah garis kemiskinan. Garis kemiskinan tersebut dapat diartikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka seperti makan, pakaian, tempat tinggal, pendidikan dan kesehatan. Berbagai kebijakan pemerintah telah diimplementasikan, namun hanya terkesan coba dan salah (trial and error). Berbagai tujuan dari kebijakan tentu tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Definisi implementasi itu sendiri mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri.

“Pressman dan Wildavsky sebagai pelopor studi implementasi memberikan definisi sesuai dengan dekadanya. Pemahaman mereka banyak terpengaruh oleh paradigma dikhotonomi politik-administrasi. Menurut mereka, implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut (1) Untuk menjalankan kebijakan (2) untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (3) untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (4) untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan”⁶.

Mengingat meningkatnya jumlah penduduk miskin dan diperkeruh oleh suasana masyarakat yang kritis yang mengakibatkan rendahnya daya beli. Tingginya harga BBM yang naik berimplikasi pada harga bahan pokok yang melonjak tinggi terutama beras. Berbagai macam program dilakukan dalam upaya pengentasan kemiskinan, baik yang berupa material maupun nonmaterial. Salah

⁶ Erwan Agus Purwanto & Dyah Ratih Sulistyastuyi, **Implementasi Kebijakan Publik Konsep dan aplikasinya di Indonesia**, Yogyakarta: Gava Media, 2015, Hal.20

satu program bantuan yang di canangkan pemerintah adalah beras miskin (Raskin). Program ini dibentuk agar keluarga miskin mempunyai akses yang baik terhadap pangan dalam hal harga dan kesediaan. Fakta ini menunjukkan bahwa kebijakan atau program pengendalian kemiskinan masyarakat sementara ini belum mengenai inti kehidupan masyarakat miskin itu sendiri sebagai manusia yang mempunyai hak-hak dasar.

“Hal ini ditegaskan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2007 bahwa Indonesia sedang mengalami masalah kemiskinan yang tengah lain ditandai oleh jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan dan tingginya kerentanan masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan. Kemudian dalam rencana pemenuhan hak dan kebutuhan pangan bagi masyarakat miskin, bahwa pemerintah melanjutkan program Raskin sebagai salah satu program proteksi sosial, yang bermaksud untuk melengkapi sebagai kebutuhan pangan (beras)”.⁷

Sasarannya adalah berkurangnya beban pengeluaran rumah tangga sasaran (RTS) dalam memenuhi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi.

Raskin merupakan subsidi pangan pokok dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi keluarga miskin yang juga merupakan sebagai upaya melindungi. Dimana Raskin melambangkan program perlindungan sosial, sekalian sebagai pendukung program lainnya, seperti perbaikan gizi, peningkatan kesehatan, pendidikan dan pengembangan produktivitas keluarga miskin. Oleh karena itu, pada tahun 2002 pemerintah Indonesia meluncurkan Program Raskin yang merupakan implementasi dari pemerintah dalam rangka memenuhi hak pangan masyarakat.

“Program semacam ini sebenarnya sudah ada sejak krisis pangan di Indonesia pada tahun 1998 yang dinamakan dengan Operasi Pasar Khusus (OPK). Pada

⁷https://s.docworkspace.com/d/AB6XP3ulhsg_4qGI74inFA (Diakses pada 11 juni 2020 pukul 13:00 WIB)

tahun 2002 program OPK tersebut diubah namanya menjadi program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) pada tahun 2008 menjadi beras bersubsidi untuk masyarakat berpendapatan rendah yang merupakan bagian dari Program penanggulangan kemiskinan, yaitu kegiatan perlindungan sosial berbasis keluarga dalam pemenuhan kebutuhan beras bagi masyarakat”.⁸

Bantuan program subsidi beras bagi masyarakat miskin berpendapatan rendah (Raskin) menerima sebesar 15kg beras setiap bulannya dengan dikenakan administrasi Rp.1.600/kg. Dengan berjalannya waktu program pemerintah yang tadinya bernama Raskin akhirnya pada tahun 2015 diganti menjadi program bantuan Sosial Keluarga Sejahtera (Rastra) bantuan dari pemerintah tersebut menjadi 10 kg beras setiap bulannya dan tidak dikenakan biaya untuk menebusnya (gratis). Dan pada November 2018 pemerintah melakukan pengalihan bantuan Raskin menjadi Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Bantuan dari pemerintah tersebut sebesar Rp.110.000 yang tidak dapat dicairkan dalam bentuk uang, tetapi dalam bentuk beras dan telur.

Bantuan Pangan Non Tunai adalah bantuan social pangan dalam bentuk non tunai dari pemerintah yang diberikan kepada KPM (Keluarga Penerima Manfaat) setiap bulannya melalui mekanisme akun elektronik yang digunakan hanya untuk membeli bahan pangan di pedagang bahan pangan /e-warong yang bekerjasama dengan bank yang tergabung dalam Himpunan Bank Milik Negara (Himbara). Penyaluran Raskin diganti dengan menggunakan kartu elektronik yang akan diberikan langsung kepada rumah tangga sasaran, sehingga bantuan sosial dan subsidi akan disalurkan secara non tunai dengan menggunakan sistem perbankan. Sistem baru penyaluran bantuan pangan ini diatur dalam Peraturan

⁸Ibid

Presiden Nomor 63 Tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai. Bantuan sosial non tunai diberikan dalam rangka program penanggulangan kemiskinan yang meliputi perlindungan social, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, rehabilitas sosial, dan pelayanan dasar.

Kartu elektronik yang dimaksud dapat digunakan untuk memperoleh beras, telur, dan bahan pokok lainnya di pasar, warung, toko sesuai harga yang berlaku sehingga rakyat juga memperoleh nutrisi yang lebih seimbang, tidak hanya karbohidrat, tetapi juga protein, seperti telur.

Penerima bantuan sosial yang telah memiliki KKS (Kartu Keluarga Sejahtera) dapat langsung datang ke e-warung (Elektronik Warung Gotong Royong) terdekat untuk melakukan transaksi pembelian bahan pangan menggunakan KKS.

E-warung adalah agen bank, pedagang atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan bank penyalur dan ditentukan sebagai tempat pencairan/penukaran/pembelian bahan pangan oleh KPM. KPM dapat membeli bahan pangan sesuai kebutuhan pada e-warung yang memiliki tanda lokasi penyaluran bantuan sosial non tunai. Selain itu, penyaluran bantuan sosial non tunai juga dapat membiasakan masyarakat untuk manabung karena pencairan dana bantuan dapat mereka atur sendiri sesuai kebutuhan. Untuk menyalurkan bantuan sosial non tunai ini, diawali dengan pendaftaran peserta Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang dilakukan kementerian Sosial (Kemensos).

Pelaksanaanya di daerah, khususnya di Kecamatan Dolok Pardamean Desa Pariksabungan Kabupaten Simalungun. Kaitannya dengan pelaksanaan Program BPNT di Desa Pariksabungan sebagai lokasi penelitian ini, karena menurut

informasi dari Camat, terdapat 11 Desa yang ada di Kecamatan Dolok Pardamean dan 4 E-Warong sebagai tempat transaksi bantuan sosial. Desa Pariksabungan merupakan salah satu Desa yang memiliki tempat transaksi penyaluran BPTN yaitu e-warung. Yang jarak tempuhnya lebih mudah dijangkau peneliti, Maka dari itu peneliti memilih desa Pariksabungan sebagai lokasi penelitian. Peneliti melakukan pengamatan terdahulu atas adanya ketimpangan, dimana peneliti melihat penyaluran/pembagian Sembako di lokasi tersebut tidak tepat sasaran dan kurang transparan.

Dimana hasil pengamatan awal menunjukkan bahwa dari 250 Rumah Tangga Miskin (RTM), hanya berhasil disalurkan BPNT sebanyak 102 KPM atau sebesar 40,8 %. Yang menerima RP. 110.000 setiap bulannya melalui Mekanisme akun elektronik yang setiap KPM harus memiliki KKS atau sering disebut kartu Kombo. Pada Bulan Januari dan Februari, Bansos Program Sembako mengalami kenaikan nominal menjadi RP. 150.000. Mulai Maret bantuan tersebut naik menjadi Rp.200.000 perbulan dimana karena adanya bencana yang sedang terjadi di Indonesia yaitu Covid-19 dan akan kembali normal menjadi Rp. 150.000 per bulan.

Temuan awal ini perlu diuji kebenarannya secara ilmiah melalui penelitian dalam rangka penyusunan Skripsi dengan judul: Akuntabilitas Pengelolaan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Desa Pariksabungan Kecamatan Dolok Pardamean Kabupaten Simalungun.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat diuraikan perumusan masalah yaitu, Bagaimana proses akuntabilitas pengelolaan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) terhadap kesejahteraan masyarakat di Desa Pariksabungan?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini adalah untuk:

- a. Mengetahui akuntabilitas pengelolaan program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) terhadap kesejahteraan masyarakat Desa Pariksabungan Kecamatan Dolok Pardamean.
- b. Mengetahui faktor yang menjadi kendala dalam akuntabilitas pengelolaan program BPNT terhadap kesejahteraan masyarakat Desa Pariksabungan Kecamatan Dolok Pardamean.
- c. Mengetahui sasaran pengelolaan program BPNT sesuai Undang-Undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan hal positif dan manfaat, manfaat yang bisa diambil dari penelitian ini adalah:

1.4.1 Manfaat Teoritis

1. Hasil dari penelitian ini dapat digunakan sebagai alat untuk mempercepat pelaksanaan teori yang telah di peroleh, sehingga didapat informasi yang kemudian hari dapat digunakan sebagai bahan untuk memperbaiki dikemudian hari.

2. Penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan referensi bagi perpustakaan dan bagi mahasiswa universitas HKBP Nommensen Medan .

1.4.2 Manfaat Praktis

1. Dapat menciptakan transparansi pembagian BPNT terutama pemerintah daerah dan khususnya pihak yang melakukan pengelolaan BPNT.
2. Penelitian ini dapat digunakan sebagai alat bantu/acuan untuk mengetahui permasalahan dilapangan yang memiliki akar masalah yang sama pada penelitian selanjutnya.

BAB II

LANDASAN TEORI

“Menurut Sumadi Suryabrata dalam Sugiyono, langkah kedua dalam proses penelitian adalah mencari teori-teori, konsep-konsep dan generalisasi-generalisasi hasil penelitian yang dapat dijadikan sebagai landasan teoritis untuk pelaksanaan penelitian (Sumadi Suryabrata)”.⁹Penelitian ini memfokuskan perhatian pada penerapan akuntabilitas pengelolaan program Bantuan Pangan Non Tunai terhadap kesejahteraan masyarakat di desa Pariksabungan, dengan tujuan untuk mendeskripsikan akuntabilitas pengelolaan program Bantuan Pangan Non Tunai. Teoritis merupakan rancangan teori yang berhubungan dengan hakikat untuk menjelaskan pengertian-pengertian yang diteliti. Beberapa perangkat teori yang relevan akan dimanfaatkan sebagai landasan pada masalah yang diteliti. Teori yang digunakan adalah teori tentang Akuntabilitas, faktor-faktor dari organisasi yang mempengaruhi akuntabilitas (SDM, kinerja pegawai, koordinasi), partisipasi. Yang fungsinya adalah untuk memperkuat dan memperjelas dalam memperoleh suatu kebenaran. Berdasarkan rumusan di atas maka dalam bagian ini penulis akan mengemukakan teori, pendapat, gagasan yang akan menjadi titik tolak landasan berpikir dalam penelitian ini dan yang mendukung dari variabel bebas dan variabel terikat.

⁹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabet, Bandung, 2010, Hal.52

2.1 Akuntabilitas

2.1.1 Pengertian Akuntabilitas

Accountabilitas dari bahasa Inggris yang berarti keadaan atau kondisi yang dapat dipertanggungjawabkan. Pada dasarnya akuntabilitas adalah pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja finansial kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, yang dapat memberikan hak-hak kepada publik yang berhak untuk tahu, mendapatkan informasi, dan hak untuk didengarkan aspirasinya.

“Akuntabilitas merupakan salah satu unsur pokok perwujudan dan good governance yang saat ini sedang diupayakan di Indonesia. Pemerintah diminta untuk melaporkan hasil dari program yang telah dilaksanakan sehingga masyarakat dapat menilai apakah pemerintah telah bekerja dengan ekonomis, efisien dan efektif. Akuntabilitas dapat dilihat dari perspektif akuntansi, perspektif fungsional dan perspektif sistem akuntabilitas”.¹⁰

“Lembaga Administrasi Negara (LAN) memberikan pengertian, bahwa akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan daerah adalah perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintahan untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik. Akuntabilitas kinerja ini dilakukan dengan memperhatikan indikator kinerja, yang merupakan ukuran kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (inputs), keluaran (outputs), dan dampak (impact)”.¹¹

“Menurut Halim dalam Herawaty, akuntabilitas publik merupakan pemberian informasi dan pengungkapan atas aktivitas dan kinerja keuangan pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Dengan informasi dan pengungkapan tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mau dan mampu menjadi subyek pemberi informasi atas aktivitas dan kinerja yang diperlukan secara akurat, relevan, tepat waktu, konsisten dan dapat dipercaya. Pemberian informasi dan

¹⁰<http://www.com/2015/04/definisi-pengertian-akuntabilitas-konsep.html> (diakses pada 17 Mei 2020, pukul 17:15)

¹¹<http://theorykeuangandaerah.blogspot.com/2015/12/akuntabilitas.html> (diakses pada 19 Mei 2020, pukul 15:10 WIB)

pengungkapan kinerja ini adalah dalam rangka pemenuhan hak-hak masyarakat, yaitu hak untuk mendapatkan informasi, dan hak untuk diperhatikan aspirasi dan pendapatnya, hak diberi penjelasan, dan hak menuntut pertanggungjawaban”.¹²

Berdasarkan beberapa pendapat ahli yang telah disebutkan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas adalah konsep yang kompleks yang lebih sulit diwujudkan, karena akuntabilitas harus menekankan pada pertanggungjawaban kepada masyarakat luas (horizontal accountability) yang dapat menggambarkan kinerja.

“Pada taraf kehidupan estetis, manusia mampu menangkap alam sekitarnya sebagai alam yang mengagumkan dan mengungkapkannya kembali dalam bentuk karya seni, seperti lukisan, tari, patung, nyanyian yang indah. Pada taraf kehidupan etis, manusia meningkatkan kehidupan estetis ke taraf manusiawi dalam bentuk perbuatan bebas dan bertanggungjawab”.¹³

Dimana maksudnya ialah bahwa manusia itu menunjukkan bahwa manusia sebagai makhluk istimewa yang tiada bandingnya di dunia. Keistimewaan tersebut tampak pada pangkatnya, bobotnya, relasinya, fungsinya sebagai manusia bukan sebagai manusia individual, melainkan sebagai anggota kelas manusia yang berbeda.

¹²Umrah Jhony Saputra, *Kejelasan Sasaran, Kinerja Manajerial, dan Pelaporan/Pertanggungjawaban Anggaran*, Jurnal CENDEKIA, 2014, hal. 3

¹³Supriadi, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta:2006, Hal 2.

2.1.2 Konsep Akuntabilitas

Konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang di sini berarti kekuasaan yang sah. “Menurut Weber ada tiga macam tipe ideal wewenang, *pertama* wewenang tradisional *kedua* wewenang karismatik dan *tiga* wewenang legal rasional. Yang ketiga ini yang menjadi basis wewenang pemerintah. Dalam perkembangannya pengguna wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan”.¹⁴

“Ada tiga yang membedakan konsep pertanggungjawaban, *pertama* akuntabilitas (accountability), *kedua*, tanggungjawab (responsibility) dan *ketiga* responsivitas (responsiveness). Tanggungjawab merupakan konsep yang berkenaan dengan standar profesional dan kompetensi teknis yang dimiliki administrator (birokrasi publik) dalam menjalankan tugasnya. Administrasi Negara dinilai bertanggungjawab apabila pelakunya memiliki standar profesionalisme atau kompetensi teknis yang tinggi. Sedangkan konsep responsivitas merupakan pertanggungjawaban dari sisi yang menerima pelayanan (masyarakat). Seberapa jauh mereka melihat administrasi Negara (birokrasi publik) bersikap tanggap (responsive) yang lebih tinggi terhadap apa yang menjadi permasalahan, kebutuhan, keluhan dan aspirasi mereka”.¹⁵

Pertanggungjawaban sebagai akuntabilitas merupakan suatu istilah yang pada awalnya diterapkan untuk mengukur apakah dana publik telah digunakan secara tepat untuk tujuan dimana dana publik tadi ditetapkan dan tidak digunakan secara ilegal. Dalam perkembangannya akuntabilitas digunakan juga bagi pemerintah untuk melihat akuntabilitas efisiensi ekonomi program. Untuk mencari dan menemukan apakah ada penyimpangan staf atau tidak, tidak efisien, atau

¹⁴<http://yunisaputro.wordpress.com/2011/01/06/wewenang-menurut-max-weber> (diakses pada 8 Juni 2020, pukul 19:30)

¹⁵<https://www.ayoksinau.com/pengertian-akuntabilitas/> (Diakses 20 Mei 2020, pukul 13:00 WIB)

prosedur yang tidak diperlukan. Akuntabilitas menunjukkan pada institusi tentang “cheks and balance” dalam sistem administrasi. Akuntabilitas didasarkan pada catatan/laporan tertulis sedangkan tanggungjawab didasarkan atas kebijaksanaan.

2.1.3 Indikator Akuntabilitas

Tujuan pemerintah adalah melayani kebutuhan masyarakat dengan sebaik-baiknya, yang dilaksanakannya program. Kewajiban pemerintah untuk mempertanggungjawabkan kinerja dengan sendirinya dipenuhi dengan penyampaian informasi yang relevan sehubungan dengan hasil dari program yang dilaksanakan kepada wakil rakyat dan juga kelompok-kelompok masyarakat yang memang ingin menilai kinerja pemerintah.

- A. “Indikator upaya layanan
 - 1. Input- adalah nilai uang yang dikeluarkan dalam periode tertentu, yang bias dinyatakan dalam
 - a. Sebuah Dollar saat ini
 - b. Dollar konstan
 - c. Satuan per rumah tangga atau per kapita dalam arus atau konstan dollar.
 - 2. Input- adalah sumber-sumber daya non-finansial, misalnya jumlah waktu yang digunakan, dalam tahun atau dalam jam kerja.
- B. Indikator pencapaian pelayanan
 - 1. Outputs- adalah jumlah layanan, bias pada kualitas layanan tertentu yang diselesaikan
 - 2. Outcomes/hasil - adalah kualitas dan efektivitas layanan
- C. Indikator yang menghubungkan upaya pelayanan dengan pencapaian
 - 1. Input/output
 - 2. Input/hasil
 - 3. Indeks efisiensi.
- D. Informasi penjelasan
 - 1. Elemen di luar control pemerintah
 - 2. Elemen yang dapat dikontrol oleh pemerintah secara signifikan”¹⁶.

¹⁶Arja Sadjiarto, *Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja Pemerintahan*, Universitas Kristen Petra: Fakultas Ekonomi Jurusan Akuntansi, **Jurnal Akuntansi & Keuangan** Vol. 2, No. 2, November 2000: 138-150

2.1.4 Karakteristik pokok sistem akuntabilitas

“Karakteristik yang dimiliki pemerintah merupakan karakter yang mudah dikenali, yang bersifat khusus dan menjadi ciri-ciri utama yang dapat membedakan cara untuk mewujudkan visi dan misi dalam pertanggungjawabannya sebagai pemerintah yang telah memiliki wewenang.

1. Berfokus pada hasil (outcomes)
2. Menggunakan beberapa indikator yang telah dipilih untuk mengukur kinerja
3. Menghasilkan informasi yang berguna bagi pengambilan keputusan atas suatu program atau kebijakan
4. Menghasilkan data secara konsisten dari waktu ke waktu
5. Melaporkan hasil (outcomes) dan mempublikasikannya secara teratur”¹⁷.

2.1.5 Prinsip-prinsip Akuntabilitas pada instansi Pemerintahan

Penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan yang efisien adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaan yang dapat dipertanggung jawabkan secara bersama. Prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintah.

Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip good governance.

1. Harus ada komitmen pimpinan dan seluruh staf untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel
2. Harus merupakan sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
3. Harus menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan
4. Harus berorientasi pencapaian visi misi dan hasil serta manfaat yang diperoleh, dan harus jujur, objektif, transparan, dan
5. Inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk penyusunan laporan akuntabilitas”¹⁸.

¹⁷ *Ibid*, Vol 2 No.2

¹⁸ Retno Murni Sari, *Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa di Desa Bendosari Kecamatan Ngantru Kabupaten Tulungagung*, *Jurnal Kompilek* Vol, 7 No. 2 Desember 2015, hal 141.

2.2 Konsep Pengelolaan

2.2.1 Pengertian Pengelolaan

Pengelolaan adalah proses, cara, perbuatan, yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan dan pencapaian tujuan.

“Proses ini timbul terhadap tuntutan yang meningkat bahwa manajemen pemerintah perlu memakai pendekatan yang sama dengan manajemen di sektor swasta maupun organisasi-organisasi lainnya. Proses ini merupakan pendekatan komprehensif untuk memfokuskan suatu program terhadap misi (mission), sasaran (goals) dan tujuan (objectives)”.¹⁹

Meryy Parker Follet mendefinisikan pengelolaan adalah seni atau proses menyelesaikan sesuatu yang terkait dengan pencapaian tujuan.

“Dalam penyelesaian akan sesuatu tersebut, terdapat tiga factor yang terlibat yaitu:

- a. Adanya penggunaan sumber daya organisasi, baik sumber daya manusia maupun faktor-faktor produksi lainnya.
- b. Proses yang bertahap mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarah dan pengimplementasian, hingga pengendalian dan pengawasan.
- c. Adanya seni dalam penyelesaian pekerjaan.”²⁰

2.2.2 Fungsi-Fungsi Pengelolaan

Ada banyak fungsi manajemen, dan dapat disimpulkan ada beberapa fungsi yang samayakni perencanaan, pengorganisasian, pengarah dan pengawasan.

¹⁹Arja Sadjiarto, Jurnal *op.cit* Vol. 2, Nopember 2000: 138-150

²⁰<https://s.docworkspace.com/d/ADeMX0mlhsgwvfKxlynFA> (Diakses pada 21 juni 2020 pukul 15:32 WIB)

a. Perencanaan (Planning)

Perencanaan merupakan pemilihan dan menghubungkan fakta, menguatkan asumsi-asumsi tentang masa depan dalam membuat visualisasi dan perumusan kegiatan yang diusulkan dan memang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Perencanaan mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk pemilihan alternative-alternative keputusan. Untuk membuat suatu rencana ada beberapa tindakan yang harus dilalui. Tingkatan atau langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Menetapkan tugas dan tujuan
- b. Mengobservasi dan menganalisis
- c. Mengadakan kemungkinan-kemungkinan
- d. Membuat sintesa
- e. Menyusun rencana

b. Pengorganisasian (Organizing)

Siagian mendefinisikan bahwa pengorganisasian adalah keseluruhan proses pengelompokan orang-orang, alat-alat, tugas-tugas tanggung jawab dan wewenang sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditepkan.

c. Penggerakan (Actuating)

Penggerakan atau juga bias didefinisikan sebagai segala tindakan untuk menggerakkan orang-orang dalam suatu organisasi, agar dengan kemauan penuh berusaha mencapai tujuan organisasi dengan berlandaskan pada perencanaan kebutuhan manusiawi dari pegawai-pegawainya, memberi

penghargaan, memimpin, mengembangkan dan memberi kompensasi kepada mereka.

Dalam proses actuating ada beberapa hal yang perlu diperlukan:

1. Tujuan pemberian perintah

Pemberian perintah dari atasan, kepada bawahannya, adalah untuk mengkoordinasikan kegiatan bawahan agar terkordinasi kepada suatu arah selanjutnya dengan memberikan perintah itu, pemimpin bermaksud manjamin hubungan antara pemimpin sendiri dengan para bawahannya dan juga memberikan pendidikan kepada bawahannya itu sendiri.

2. Unsur perintah

- Intruksi resmi
- Dari atasan kebawahan
- Mengerjakan atau
- Merealisasikan tujuan organisasi

3. Jenis-jenis perintah

- Tugas yang diberikan itu tugas sederhana
- Dalam keadaan darurat
- Bawahannya yang diperintah sudah pernah mengerjakan perintah
- Perintah itu dapat selesai dalam waktu singkat.

- Apabila dalam mengerjakan tugas ada kekeliruan tidak akan membawa akibat yang besar.

d. Pengawasan

Berarti mengawasi aktivitas-aktivitas agar sesuai dengan rencana-rencana.

2.3 Konsep Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

“Bantuan Pangan Non Tunai adalah bantuan sosial pangan dalam bentuk nontunai dari pemerintah yang diberikan kepada KPM setiap bulannya melalui mekanisme akun elektronik yang digunakan hanya untuk membeli bahan pangan di pedagang pangan/e-warongn yang bekerjasama dengan bank. Pelaksanaan Program BPNT tahun 2017, dianggap sebagai pilot project dan akan diperluas pada tahun berikutnya jika pelaksanaannya telah efektif dan sekaligus sebagai upaya transformasi kebijakan dari pola subsidi (Raskin) menjadi pola bantuan pangan (BPNT) secara nasional”.²¹

Program ini merupakan wujud nyata komitmen pemerintah dalam mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin.

Keberhasilan Program diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6 T. 6T yang dimaksud adalah Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Waktu, Tepat Kualitas, Tepat Harga, dan Tepat Administrasi. Penyaluran bantuan tersebut melalui E-Warung. “Penyaluran program bantuan pangan secara non tunai mulai dilaksanakan pada tahun 2017 di 44 Kota yang memiliki akses dan fasilitas memadai. Secara bertahap, bantuan pangan akan diperluas ke seluruh Kota dan Kabupaten sesuai dengan kesiapan sarana dan prasarana penyaluran non tunai”²².

²¹Benny Rachman, Adang Agustian dan Wahyudi, Efektivitas Perspektif Pelaksanaan Program Raskin Dan BPNT. **Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian**. Vol, 16, No. 1, 2018.

²²Pedoman Umum Bantuan pangan non tunai, 2018, hal. 3

2.3.1 Kriteria kemiskinan Layak Menerima BPNT

1. Penghasilan Utama
2. Status penguasaan bangunan tempat tinggal yang ditempati
3. Jenis lantai terluas tempat tinggal
4. Jenis dinding terluas tempat tinggal dan kondisi dinding
5. Fasilitas sumber air minum
6. Fasilitas penerangan umum
7. Bahan bakar/energy utama untuk memasak
8. Penggunaan fasilitas tempat buang air besar
9. Tempat pembuangan akhir tinja
10. Kepemilikan asset rumah tangga²³.

2.3.2 Tujuan, Manfaat dan Besaran ManfaatBPNT

Tujuan merupakan sebuah penjabaran dari visi dan misi yang merupakan sebuah target ataupun pencapaian dengan ukuran keberhasilan dan kinerja yang dapat membantu atau mengurangi beban yang dapat dijadikan sebuah prinsip yang dinyatakan kebenarannya umum maupun individu sebagai pedoman untuk hasil yang lebih baik.

1. Tujuan

- Mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat (KPM) melalui pemenuhan sebagai kebutuhan pangan.
- Memberikan gizi yang lebih seimbang kepada KPM.
- Meningkatkan ketetapan sasaran dan waktu penerima Bantuan Pangan bagi KPM.
- Memberikan pilihan dan kendali kepada KPM dalam memenuhi kebutuhan pangan.

²³Jadiaman Parhusip, Penerapan Model Analytical Hierarvhy Process (AHP) Pada Desain Sistem Pendukung Keputusan Pemilihan Calon Penerima BPNT di Kota Palangkaraya, **Jurnal, Teknologi Informasi**. Vol. 12, No. 2, 2019.

- Mendorong pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*).

2. Manfaat

- Meningkatnya ketahanan pangan di tingkat KPM, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.
- Meningkatnya efisiensi penyaluran bantuan sosial.
- Meningkatnya transaksi non tunai dalam agenda Gerakan Nasional Non Tunai (GNNT).
- Meningkatnya pertumbuhan ekonomi di daerah, terutama usaha mikro dan kecil yang sudah berpengalaman dalam usaha penjualan telur dan beras.

3. Besaran manfaat

Besaran manfaat adalah Rp.110.000/KPM/Bulan. Bantuan tersebut tidak dapat diambil tunai, dan hanya dapat ditukarkan dengan beras dan telur sesuai kebutuhan di E-warong. Apabila bantuan tidak dibelanjakan dibulan tersebut, maka nilai bantuan tetap tersimpan dan terakumulasi dalam Akun Elektronik Bantuan Pangan.

2.3.3 Prinsip Utama Bantuan Pangan Non Tunai

- Mudah dijangkau dan digunakan oleh KPM.
- Memberikan pilihan dan kendali kepada KPM tentang kapan, berapa, jenis, kualitas, dan harga bahan pangan (berasa dan/atau telur), serta tempat pembeli sesuai dengan preferensi (tidak diarahkan pada e-warong tertentu dan bahan pangan tidak dipaketkan).

- Mendorong usaha eceran rakyat untuk memperoleh pelanggan dan peningkatan penghasilan dengan melayani KPM.
- Memberikan akses jasa keuangan kepada usaha eceran rakyat dan kepada KPM.
- E-warong dapat membeli pasikan bahan pangan dari berbagai sumber sehingga terdapat ruang alternative pasokan yang lebih optimal.
- Bank penyalur bertugas menyalurkan dana bantuan ke rekening KPM dan tidak bertugas menyalurkan bahan pangan kepada KPM, termasuk tidak melakukan pemesanan bahan pangan”.²⁴

2.3.4 Mekanisme Penyaluran Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT)

Penyaluran BPNT terdiri dari 2 tahap, pertama adalah Transfer Dana Bantuan Pangan dan berikutnya Notifikasi kepada KPM.

- a. “Transfer Dana Bantuan Pangan
 - 1) Bank penyalur membukakan akun elektronik bantuan pangan untuk masing-masing KPM berdasarkan Dinas Pemberdayaan Masyarakat (DPM-1) perubahan yang diterima dari Kementerian Sosial.
 - 2) Pemindah bukuan dana bantuan pangan dari rekening Kementerian Sosial pada Bank Penyalur ke Akun Elektronik Bantuan Pangan KPM dilakukan sekali sebulan sejak dana transfer dari kas Negara ke Rekening Kementerian Sosial di Bank Penyalur.
 - 3) Transfer dana bantuan ke Akun Elektronik Bantuan Pangan KPM tidak dikenakan biaya administrasi.
 - 4) Aktivi dilakukan melalui system Bank pada hari yang sama dengan transfer dana bantuan pangan ke Akun Elektronik Bantuan Pangan KPM.
- b. Notifikasi kepada KMP
 - 1) Bank penyalur memberikan notifikasi dana bantuan pangan yang sudah di transfer ke Akun Elektronik Bantuan Pangan KPM antara lain dapat berupa SMS ke nomor HP KPM atau bekerjasama dengan Pemerintah Daerah untuk

²⁴Pedoman Umum, **op.cit** Hal.10-12

menginformasikan ke KPM hal-hal terkait Bantuan Pangan Non Tunai.

- 2) Notifikasi sebagaimana dimaksud pada poin diatas sekurang-kurangnya meliputi informasi bahwa transfer dan Bantuan Pangan ke rekening KPM sudah dilakukan serta jumlah dana Bantuan Pangan tersebut.
- 3) Biaya notifikasi menjadi tanggungjawab Bank Penyalur dan tidak memotong besaran Bantuan Pangan”²⁵.

2.4 Konsep Kemiskinan

2.4.1 Pengertian Kemiskinan

“Kemiskinan adalah kondisi yang bersifat multidimensional, tidak hanya mencakup tingkat pendapatan yang rendah, tetapi juga (a) Kurangnya kesempatan/ akses. Pendapatan yang rendah terkait erat dengan distribusi asset fisik (lahan), sumber daya manusia, dan asset social, serta kesempatan usaha/kerja, (b) Rendahnya kemampuan (pendidikan dan kesehatan), (c) Rendahnya tingkat keamanan (jaminan terhadap resiko dan tekanan ekonomi) baik di tingkat nasional, local maupun rumah tangga (individu), (d) Pemberdayaan (kapasitas gilongan miskin untuk mengakses dan mempengaruhi kelembagaan dan proses sosial yang membentuk alokasi sumberdaya)”²⁶.

Kemiskinan dipahami dalam berbagai cara. Pemahaman utamanya mencakup:

1. Gambaran kekurangan materi, yang biasanya mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan barang-barang dan pelayanan dasar.
2. Gambaran tentang kebutuhan social, termasuk keterucilan social, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat.

²⁵ **ibid**, hal. 22

²⁶ Titik Sumarti, Kemiskinan Petani dan Strategi Nafkah Ganda Rumah Tangga Pedesaan, **Jurnal. Transdisiplin Sosiologi, Komunikasi, dan Ekologi Manusia**, Vol. 01, No. 02, 2017.

3. Gambaran tentang kurangnya penghasilan dan kekayaan yang memadai.
Makna “memadai” disini sangat berbeda-beda melintasi bagian-bagian politik dan ekonomi.

Ada 5 versi indikator kemiskinan, sebagai berikut:

1. “Kemiskinan diukur secara ekonomi berdasarkan penghasilan yang diperoleh per hari.
2. Orang miskin di pedesaan jika pendekatan maksimal US\$ 0,8.
3. Versi BKKBN yang mendefinisikan kemiskinan dengan 5 indikator 1) tidak dapat menjalankan ibadah menurut agamanya, 2) Seluruh keluarga tidak mampu makan dua kali sehari, 3) Seluruh anggota keluarga tidak mempunyai pakaian berbeda untuk dirumah, bekerja, sekolah dan bepergian, 4) Bagian terluas rumahnya terdiri atas tanah, 5) tidak mampu membawa keluarga jika sakit ke sarana kesehatan.
4. Ada anggota keluarga yang putus sekolah atau tidak, frekuensi makan makanan pokok per hari kurang dari dua kali dan kepala keluarga mengalami pemutusan hubungan kerja atau tidak.
5. Berdasarkan tingkat konsumsi makanan kurang dari 2100 kalori/kapita/per hari dan kebutuhan minimal non makanan (sandang, papam, kesehatan, dan pendidikan). Disamping itu secara ekonomi BPS menetapkan penghasilan Rp. 175.321,- per bulan sebagai batas miskin perkotaan dan Rp. 131,256,- di pedesaan”²⁷.

2.4.2 Permasalahan Strategis Kemiskinan

1. Ketersediaan pangan pokok yang harus dapat mengejar laju konsumsi akibat masih sektor dari hulu sampai hilir seperti pemilihan lahan yang sempit, akses pemodalan petani, penanganan pasca panen, akurasi data dan sebagainya.
2. Lambatnya penganekaragaman pangan menuju gizi seimbang, sehingga konsumsi karbohidrat masih didominasi beras, walaupun sumber lain cukup tersedia secara lokal.
3. Masalah keamanan pangan, seperti yang merebak belakangan dalam kasus-kasus formalin, boraks dan sebagainya, menandakan masih kurangnya pemahaman masyarakat dalam soal keamanan pangan ini.
4. Kerawanan pangan dan gizi buruk yang masih cukup memprihatinkan. Masalah ini sangat erat dengan kemiskinan yang menjadi kendala akses terhadap kesehatan, pendidikan, informasi, dan memperburuk daya beli.

²⁷Ahmad Soleh, *Analisis dan Strategi Pengentasan Kemiskinan di Provinsi Jambi*, **Jurnal Ilmiah Ekonomi dan Bisnis**, Vol. 9, No. 1, 2018.

5. Masalah alih fungsi lahan pertanian dan konservasi lahan dan air. Dikombinasi dengan menurunnya kualitas tanah akibat kerusakan lingkungan.
6. Pengembangan infrastruktur pedesaan. Kita mengetahui betul akan minimnya fasilitas infrastruktur pedesaan seperti air minum, listrik, irigasi, jalan usaha tani yang mengakibatkan tingginya biaya produksi pangan.
7. Belum berkembangnya kelembagaan ketahanan pangan baik structural, maupun kelembagaan pelayanan sarana produksi, keuangan mikro, pasca panen, dan penyuluhan diberbagai daerah²⁸.

2.4.3 Faktor-faktor kemiskinan

- a. Faktor-faktor kemiskinan secara manusia:
 - Sikap dan pola pikir serta wawasan yang rendah, malas berpikir dan bekerja
 - Kurang keterampilan
 - Pola hidup konsumtif
 - Sikap apatis/egois/pesimis
 - Rendah diri
 - Adanya gep antara kaya dan miskin
 - Belenggung adat dan kebiasaan
 - Adanya teknologi baru yang hanya mengutamakan kaum tertentu (kaya), adanya perusakan lingkungan hidup
 - Pendidikan rendah
 - Populasi penduduk yang tinggi
 - Pemborosan dan kurang menghargai waktu
 - Kurang motivasi mengembangkan prestasi

²⁸Kaman Nainggolan, *Melawan Kelaparan dan Kemiskinan Abad 21*, Jakarta, 2006, Dept Pertanian. Hal 9

- Kurang kerjasama
- Pengangguran dan sempitnya lapangan kerja
- Kesadaran politik dan hukum
- Tidak dapat memanfaatkan SDA dan SDM, dan
- Kurangnya tenaga terampil bertumpu ke kota.

b. Faktor-faktor kemiskinan secara non manusia:

- Faktor alam, lahan tidak subur/lahan sempit
- Keterampilan atau keterisolasi desa
- Sarana perhubungan tidak ada
- Kurang fasilitas umum
- Langkanya modal
- Tidak stabilnya harga hasil bumi
- Industrialisasi sangat minim belum terjangkau media informasi
- Kurang berfungsinya lembaga-lembaga desa

2.5 Konsep Kesejahteraan Sosial

2.5.1 Pengertian Kesejahteraan

Kesejahteraan keberadaan ilmu kesejahteraan sosial, pada awalnya tidak dapat dilepaskan dari sejarah perjalanan disiplin pekerjaan sosial. Akar sejarah dari bidang pekerjaan sosial dan kesejahteraan sosial, dalam literature 'barat' sering kali dikaitkan kondisi Eropa pada abad ke-13-18. Pada periode itu pemerintah Inggris telah mengeluarkan beberapa peraturan perundangan untuk menangani isu kemiskinan (poor law) yang ada pada saat ini.

“Undang-Undang Kemiskinan yang paling terkenal pada periode itu adalah *Elizabethan Poor Law* yang dikeluarkan pada 1601 (Friedlender, 1980:14-15) dan (Zastrow, 2010:10-11) yang membahas tiga kelompok orang miskin, dimana di antara kelompok orang miskin ada yang dikelompokkan sebagai orang miskin yang tidak perlu mendapatkan bantuan dari Negara (*the able bodied poor*), dan ada pula kelompok orang miskin yang perlu mendapatkan bantuan dari Negara seperti *the impotent poor* dan *dependent children*”.²⁹

Gambaran jelas mengenai kelompok orang miskin yang diatur dalam *Elizabethan Poor Law*, yaitu:

1. “Orang-orang miskin yang kondisi fisiknya masih kuat (*the able-bodied poor*). sehingga mereka harus bekerja untuk memenuhi kebutuhannya. Bagi mereka yang menolak untuk bekerja maka mereka dapat dimasukkan kedalam penjara ataupun *work-house*.
2. Orang-orang miskin yang kondisi fisiknya ‘buruk’ (*the impotent poor*), seperti: para lansia (lanjut usia), tuna netra (buta), tuna rungu (tuli), para ibu dengan anak yang masih kecil, dan mereka yang menderita cacat fisik ataupun mental.
3. Anak-anak yang masih tergantung pada orang yang lebih ‘mapan’ (*Dependent Children*). Mereka, antara lain adalah anak-anak yang piatu, bayi yang dilantarkan, atau anak-anak yang orang tuanya sudah sangat miskin sehingga tidak mampu membiayai anak-anaknya”³⁰.

“Kesejahteraan Sosial sebagai: suatu keadaan atau kondisi kehidupan manusia yang tercipta ketika berbagi permasalahan social dapat dikelola dengan baik; ketika kebutuhan manusia dapat terpenuhi dan ketika kesempatan social dapat dimaksimalkan”³¹.

Sedangkan di Indonesia, pengertian Kesejahteraan Sosial tidak dapat dilepaskan dari apa yang telah dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, pasal 1 ayat 1:

²⁹ Isbandi Rukminto Adi, *Kesejahteraan Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, Hal. 4

³⁰ *Ibid*, Hal. 4-7

³¹ *Ibid*, Hal. 23

“Kesejahteraan social ialah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan social warga Negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”.³²

Istilah kesejahteraan atau sejahtera dapat memiliki empat arti, yakni:

“(1) Dalam istilah umum, sejahtera menunjuk ke keadaan kondisi manusia yang baik, dimana orang-orangnya dalam keadaan makmur, dalam keadaan sehat, dan damai; (2) Dalam tinjauan ekonomi, sejahtera selalu dihubungkan dengan keuntungan atau manfaat kebendaan (ukuran materi) sebagai fungsi kesejahteraan sosial; (3) Dalam tinjauan kebijakan sosial, kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat; (4) Sejahtera menunjuk ke aspek keuangan yang dibayarkan pemerintah kepada orang yang membutuhkan bantuan finansial, tetapi tidak dapat bekerja; atau yang keadaan pendapatan yang diterimanya untuk memenuhi kebutuhan dasar tidak cukup atau tidak layak secara manusiawi; atau bisa juga karena memiliki kondisi khusus, seperti adanya bukti sedang mencari pekerjaan (menganggur); atau kondisi lain, karena di beberapa kasus Negara penerima dana diharuskan bekerja, yang dikenal dengan istilah *workfare*. Hal ini, tampaknya berbeda dengan yang terjadi di Indonesia, kasus Bantuan Langsung Tunai (BLT), Bantuan Langsung Sementara Tunai (BLST) atau bentuk-bentuk bantuan lain yang lebih bersifat kedermawanan, yakni tidak ada kewajiban atau keharusan bagi penerima untuk bekerja”.³³

2.5.2 Tujuan Kesejahteraan Sosial

1. Untuk mencapai kehidupan yang sejahtera dalam arti tercapainya standard kehidupan pokok seperti sandang, perumahan, pangan, kesehatan, dan relasi-relasi social yang harmonis dengan lingkungannya.
2. Untuk mencapai penyesuaian diri yang baik khususnya dengan masyarakat di lingkungannya, misalnya dengan menggali sumber-sumber, meningkatkan, dan mengembangkan taraf hidup yang memuaskan.
3. Mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah social yang terjadi di masyarakat.

³²Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 **Tentang Kesejahteraan Sosial** pasal 1 ayat 1

³³Agus Suryono, Kebijakan Publik untuk Kesejahteraan Rakyat, **Jurnal. Ilmiah Ilmu Administrasi**, Vol VI. No. 02. 2014.

4. Dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara sendiri-sendiri melainkan harus melalui tindakan kolektif.
5. Meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian social individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural.
6. Meningkatkan situasi dan lingkungan sosial-ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan-peranan social dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan.
7. Menggali, mengalokasikan dan mengembangkan sumber-sumber kemasyarakatan demi terciptanya kesejahteraan rakyat dan keadilan social”³⁴.

2.5.3 Fungsi-fungsi Kesejahteraan Sosial

Menurut Friedlander & Apte dalam jurnal Administrasi Publik (JAP) fungsi-fungsi kesejahteraan sosial tersebut antara lain fungsi pencegahan (Preventive), fungsi penyembuhan (curative), fungsi pengembangan (Development), fungsi penunjang (supportive).

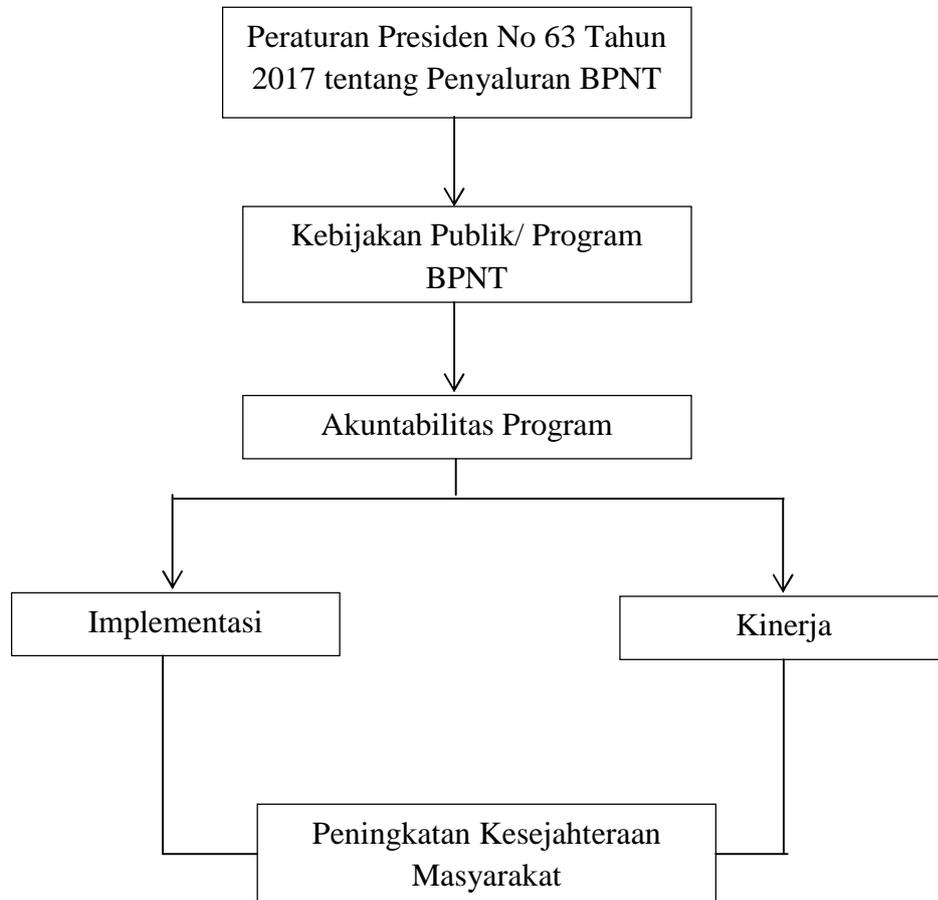
1. “Fungsi pencegahan (Preventive)
Kesejahteraan sosial ditujukan untuk memperkuat individu, keluarga, dan masyarakat supaya terhindar dari masalah-masalah sosial baru.
2. Fungsi Penyembuhan (Curative)
Kesejahteraan sosial ditujukan untuk menghilangkan kondisi-kondisi ketidakmampuan fisik, emosional, dan sosial agar orang yang mengalami masalah tersebut dapat berfungsi kembali secara wajar dalam masyarakat.
3. Fungsi Pengembangan (Development)
Kesejahteraan sosial berfungsi untuk memberikan sumbangan langsung ataupun tidak langsung dalam proses pembangunan atau pengembangan tatanan dan sumber-sumber daya sosial dalam masyarakat.
4. Fungsi Penunjang (Supportive)
Fungsi ini mencakup kegiatan-kegiatan untuk membantu mencapai tujuan sektor atau bidang pelayanan kesejahteraan sosial yang lain”³⁵.

³⁴*Ibid*, Vol VI

³⁵Lely indah Mindarti, Nurfitriyana, Sjasmansi Sjamsuddin, Pelayanan Publik dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Sosial, Jurnal, Administrasi Publik, Vol. 2, No. 3, hal. 564-570.

2.6 Kerangka Berpikir

Kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting. Dalam penelitian ini membahas mengenai Akuntabilitas Pengelolaan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) terhadap peningkatan Kesejahteraan Masyarakat yang tertuang dalam UU No 6 Tahun 2013 tentang desa. Dimana UU ini menyangkut kesejahteraan masyarakat dengan mengeluarkan berbagai kebijakan yang salah satunya mengenai program BPNT bagi masyarakat yang kurang mampu. Namun pertanggungjawaban/pelaksanaan program BPNT tersebut masih kurang tepat yang dimana artinya, masyarakat yang berhak menerima Bantuan Sembako seharusnya adalah masyarakat yang kurang mampu dan pada kenyataannya masyarakat yang tingkat menengah keatas juga mendapatkan Bantuan Sembako dari Pemerintah. Padahal tujuan dari program BPNT tersebut ialah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang kurang mampu.

Gambar 2.1 Kerangka Berpikir

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Metode Penelitian

“Menurut Sugiyono, “Metode penelitian adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu”.³⁶

“Metode penelitian memegang peranan penting dalam melakukan sebuah penelitian. Oleh karena itu metode yang akan digunakan adalah metode penelitian kualitatif deskriptif. Pendekatan kualitatif diartikan sebagai pendekatan yang menghasilkan data, tulisan dan tingkah laku yang dapat diamati. Sesuai dengan pendapat Creswell penelitian kualitatif merupakan metode-metode yang digunakan untuk menyadikan data, menginterpretasikannya, memvalidasinya, dan menunjukkan potensi hasil penelitian”.³⁷

Penelitian deskriptif digunakan untuk menggambarkan atau melukiskan apa yang sedang diteliti dan berusaha memberikan gambaran yang jelas dan mendalam tentang apa yang sedang diteliti yang menjadi pokok permasalahan.

3.2 Lokasi Penelitian

Lokasi merupakan variabel penting yang dapat memberikan sumber penting untuk dapat mencapai tujuan maksimal. Penelitian ini dilaksanakan di Desa Pariksubungan Kecamatan Dolok Pardamean Kabupaten Simalungun. Menurut

³⁶ Sugiyono, *Op. cit.* Hal 2.

³⁷ John W. Creswel, *Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, Hal 246-247.

informasi yang diterima dari Camat, Terdapat 11 Desa yang ada Kecamatan Dolok Pardamean dan jumlah Keluarga yang Miskin.

Tabel.3.1 Data Keluarga Miskin Di Kecamatan Dolok Pardamean

No.	Nama Desa/Nagori	Jumlah
1.	Nagori Tigaras	85 KK
2.	Nagori Pariksabungan	250 KK
3.	Nagori Sibuntuon	144 KK
4.	Nagori Dolok Saribu	116 KK
5.	Nagori Buttu Bayu	172 KK
6.	Nagori Togu Domu Nauli	75 KK
7.	Nagori Silaban Jaya	116 KK
8.	Nagori Sirube-rube	108 KK
9.	Nagori Bayu	85 KK
10.	Nagori Sihemun	77 KK
11.	Nagori Tanjung Saribu	47 KK

*Sumber:*Data dari Kantor Kecamatan Dolok Pardamean

Sebagai alasan peneliti memilih lokasi tersebut karena Desa Pariksabungan Merupakan Desa yang memiliki masyarakat yang paling banyak jumlah masyarakatnya desa yang miskin. Yaitu terdapat 250 KK yang tergolong kelompok masyarakat miskin.

3.3 Sumber Data

3.3.1 Populasi

“Dalam penelitian kualitatif ini tidak menggunakan istilah populasi dinamakan “*social situation*” atau situasi social yang terdiri atas tiga elemen yaitu: tempat (place), pelaku (actors), dan aktivitas (activity) yang berinteraksi secara sinergis”.³⁸

3.3.2 Teknik Pengambilan Sampel

“Teknik sampling adalah tektik pengambilan sampel. Teknik sampel yang digunakan adalah *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin ia adalah penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek/situasi sosial yang diteliti”³⁹.

Yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah :

- a. Informan kunci, mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Yang merupakan informan kuncinya ialah:
 - Kepala Desa Nagori Pariksabungan
 - Sekretaris desa (Sekdes)
 - Setiap Kepala Dusun
- b. Informan Utama, merupakan yang terlibat langsung dalam perimaan program BPNT di Desa Pariksabungan Kecamatan Dolok Pardamean.
 - Masyarakat Dusun I : 10 orang

³⁸Sugiyono, **Op. cit.** Hal. 215

³⁹**ibid**, Hal. 215-219

- Masyarakat Dusun II : 10 orang
- Masyarakat Dusun III : 10 orang

Alasan peneliti memilih dusun di atas karena paling banyak yang menerima sembako.

- c. Informan Tambahan, merupakan masyarakat yang dapat memberikan informasi walaupun tidak terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti yaitu sebanyak 4 orang.

3.4 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, pengumpulan informasi melalui observasi dan wawancara, baik yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, materi-materi visual, serta usaha merancang protokol untuk merekam/mencatat informasi.

Ada 4 jenis prosedur-prosedur pengumpulan data dalam penelitian kualitatif ini dengan kekuatan dan kelemahannya masing-masing:

- a. Wawancara kualitatif, peneliti dapat melakukan wawancara berhadapan-hadapan dengan partisipan, wawancara melalui telepon atau terlibat wawancara dalam kelompok. Wawancara seperti ini tentu saja memerlukan pertanyaan-pertanyaan yang secara umum tidak terstruktur dan bersifat terbuka yang dirancang untuk memunculkan pandangan dan opini dari para partisipasi.
- b. Dokumen-dokumen kualitatif dapat berupa dokumen public (misalnya, buku harian, diari, surat, e-mail).
- c. Materi audio dan visual, data ini bisa berupa foto, objek-objek seni, dan segala jenis suara/bunyi⁴⁰.

3.5 Teknik Analisis Data

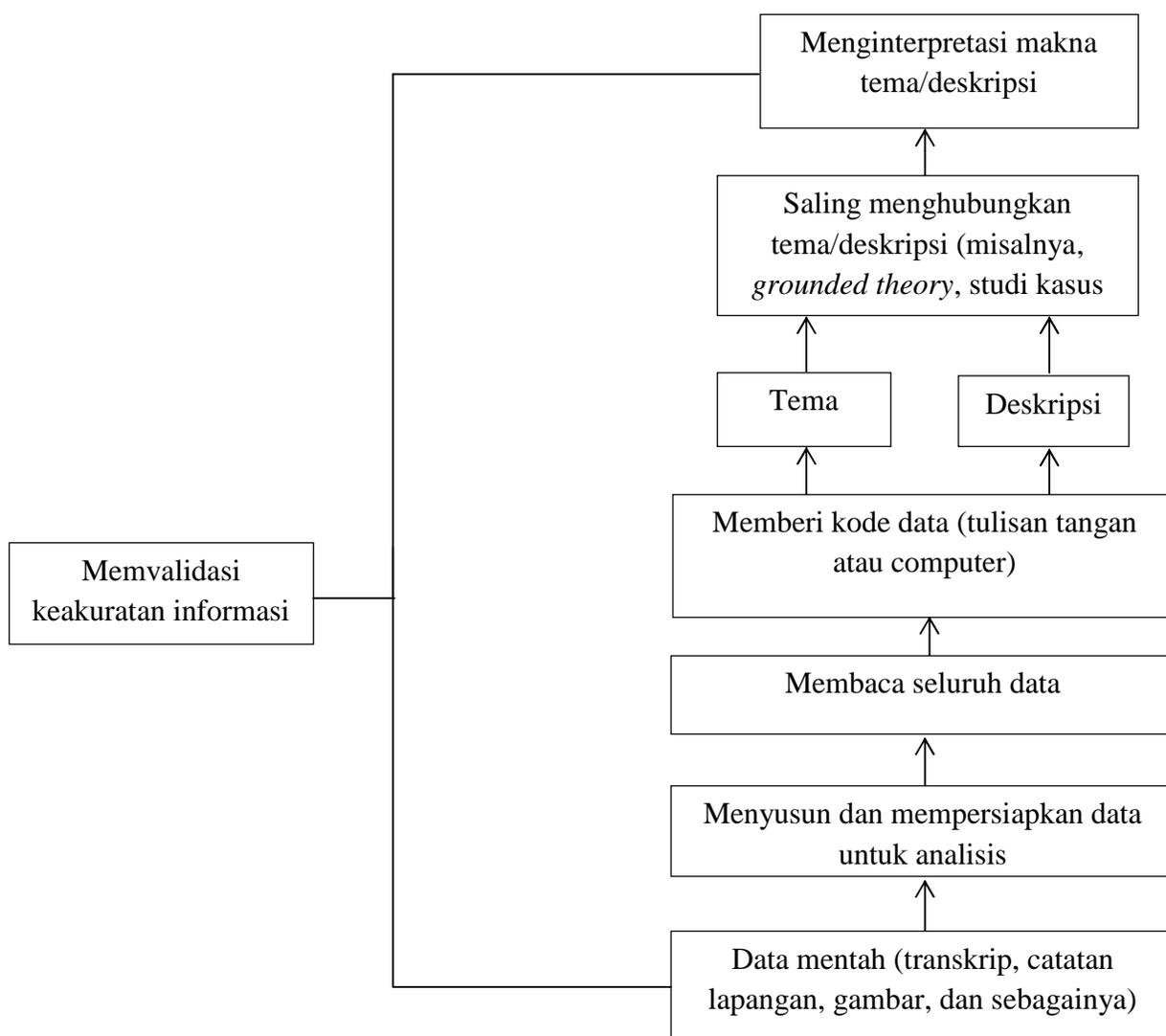
Analisis data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data, mengajukan pertanyaannya-pertanyaan analisis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian.

⁴⁰John w. Creswel, *op.cit*, Hal 253-255

Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Mengelola dan mempersiapkan data dan untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara men-scanning materi, mengetik data lapangan, atau memilihamilah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.
- b. Membaca keseluruhan data. Langkah pertama adalah membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.
- c. Menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data. *Coding* merupakan proses mengelola materi/ informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan mensegmentasi kalimat-kalimat (atau paragraf-paragraf).
- d. Penyampaian informasi secara detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi, atau peristiwa-peristiwa dalam setting tertentu.
- e. Langkah terakhir dalam analisis data adalah menginterpretasi atau memaknai data. Untuk membantu peeliti mengungkapkan esensi dari suatu gagasan.

Gambar 3.1
Teknik Analisis Data



Sumber: John W. Creswel, **Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran,**

Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2016, Hal 263.

