

Share: Social Work Jurnal	VOLUME: 12	NOMOR: 1	HALAMAN: 66 - 76	ISSN: 2339-0042 (p) ISSN: 2528-1577 (e) DOI: 10.24198/share.v12i1.38948
---------------------------	------------	----------	------------------	---

TATA KELOLA PROGRAM PENGENTASAN KEMISKINAN (Studi Kasus Program BPNT di Kabupaten Bone, Provinsi Sulawesi Selatan)

GOVERNANCE OF POVERTY REDUCTION PROGRAM (Case Study of NCF A Program in Bone Regency, South Sulawesi Province)

Muslim Sabarisman dan Suradi

Pusat Riset Kesejahteraan Sosial, Desa dan Konektifitas, Badan Riset dan Inovasi Nasional
sleem.ndr@gmail.com

Submitted : 3 April 2022; Accepted : 21 Juni 2022; Published : 12 Agustus 2022

ABSTRAK

Bentuk komitmen pemerintah dalam upaya perlindungan sosial bagi keluarga miskin adalah diluncurkannya program bantuan pangan. Salah satu skema yang dikembangkan pada program bantuan pangan tersebut adalah Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Penelitian ini dilaksanakan bertujuan untuk menganalisis tata kelola BPNT bagi keluarga miskin di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan. Sumber data dalam penelitian adalah para pemangku kepentingan dari unsur dinas sosial, perbankan, pengelola program, pendamping, dan penerima bantuan pangan; yang keseluruhan berjumlah 30 orang. Untuk memperoleh data dan informasi, digunakan metode wawancara mendalam, diskusi kelompok terarah, studi dokumentasi, dan observasi lapangan. Data dan informasi yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan, bahwa tata kelola bantuan pangan non tunai di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan belum optimal. Beberapa kondisi yang mempengaruhi, yaitu validitas data lemah, pengendalian kurang efektif, koordinasi masih terbatas, ada konflik kepentingan dan kurangnya kompetensi pendamping. Berdasarkan hasil penelitian, untuk mencapai optimalisasi tata kelola BPNT, maka validitas data perlu diperbaiki, peningkatan pengendalian, mengoptimalkan koordinasi, penegakan sanksi untuk mereduksi konflik terjadinya kepentingan dan pelatihan bagi pendamping.

Kata kunci: kemiskinan, bantuan pangan, pendampingan, perlindungan sosial.

ABSTRACT

The government's commitment to social protection for poor families is the launch of a food aid program. One of the schemes developed in the food aid program is noncash food assistance (NCF A). This study was conducted with the aim of analyzing the governance of NCF A for poor families in Bone Regency, South Sulawesi Province. Sources of data in this study are stakeholders from elements of the social service, banking, program person in charge, assistants, and food aid recipients; totaling 30 people. To obtain data and information, in-depth interviews, focus group discussions, documentation studies, and field observations were used. The data and information that have been collected were analyzed qualitatively. The results showed that the management of noncash food assistance in Bone Regency, South Sulawesi Province was not optimal. Several influencing conditions, namely weak data validity, less effective control, limited coordination, conflict of interest and lack of companion competence. Based on the results of the study, in order to achieve optimization of the governance of NCF A, data validity needs to be improved, increased control, optimize

Share: Social Work Jurnal	VOLUME: 12	NOMOR: 1	HALAMAN: 66 - 76	ISSN: 2339-0042 (p) ISSN: 2528-1577 (e) DOI: 10.24198/share.v12i1.38948
---------------------------	------------	----------	------------------	---

coordination, enforcement of sanctions to reduce conflicts of interest and training for facilitators.

Keywords: poverty, food assistance, social protection, social welfare.

PENDAHULUAN

Perlindungan sosial dalam kerangka penanggulangan kemiskinan, merupakan salah satu kebijakan pembangunan sosial yang menjadi prioritas nasional (Bappenas, 2014). Komitmen pemerintah menempatkan penanggulangan kemiskinan sebagai prioritas nasional ini karena kemiskinan berdampak pada rendahnya kualitas sumber daya manusia, sehingga berakibat pada rendahnya daya saing bangsa di tingkat global. Begitu besarnya peran sumber daya manusia pada konteks kehidupan global, maka di dalam dokumen SDG's pada tujuan pertama dinyatakan, bahwa pada tahun 2030 dunia tanpa kemiskinan (UNDP, 2016; Prasetyo & Thomas, 2021).

Angka kemiskinan di Indonesia masih cukup tinggi, yaitu 27.54 juta orang (10.14 %) atau menurun 0.01 juta (0.05 %) dari tahun 2020. Sementara itu pemerintah pada tahun 2020 menargetkan penurunan angka kemiskinan menjadi 8,5 persen – 9,0 persen (BPS, 2021). Dengan kata lain, pada tahun 2020 target penurunan angka kemiskinan dengan anggaran dari APBN sebesar Rp. 372.5 triliun belum tercapai (Nurkhyat, 2020). Kemudian, memperhatikan kasus covid-19 yang masih terjadi hingga saat ini, kemungkinan berpengaruh terhadap kegiatan ekonomi masyarakat, dan situasi ini berpotensi meningkatkan angka kemiskinan.

Selain alasan kualitas sumber daya manusia dan daya saing bangsa serta respon atas tuntutan SDG's, kemiskinan menuntut ditanggulangi karena berpotensi melahirkan masalah sosial lain. Secara sosiologis kemiskinan akan menghadirkan masalah-masalah sosial, seperti ketunaan sosial (Wismayanti, 2012), tindak kekerasan dalam keluarga (Pello, 2019), perdagangan orang (Sahpura, 2021), dan perilaku sosial (Ratnasari.et.al, 2015).

Merespon situasi kemiskinan tersebut, pemerintah melalui Kementerian Sosial RI meluncurkan program nasional bantuan sosial pangan dengan sasaran keluarga miskin. Bantuan sosial pangan tersebut bertransformasi, yang semula didistribusikan secara tunai, kemudian menjadi non tunai

atau menggunakan mekanisme perbankan dan e-warong (Ditjen PFM, 2020). Melalui model ini dimaksudkan, penerima manfaat program tidak menyalahi ketentuan yang berlaku dalam penggunaan bantuan sosial.

Penelitian terdahulu yang mengangkat tema bantuan pangan bagi keluarga miskin, seperti penelitian Lubis (2017) di Pasaman, bahwa bantuan pangan atau raskin tidak tepat sasaran; penelitian Hermawan et.al (2021) di Yogyakarta, bahwa data penerima kurang valid, pelibatan para pemangku kepentingan masih lemah dan infrastruktur perlu perbaikan; dan penelitian Kiswanto (2021) di Medan, Bandar Lampung, Jakarta Utara, Tasikmalaya, Surakarta, Tegal, Malang, Probolinggo, Mataram dan Makassar, bahwa sosialisasi program belum optimal, kualitas bantuan pangan rendah, pelayanan e-warong kurang optimal, dan sistem pengendalian masih lemah. Dari penelitian kasus di beberapa daerah diketahui, dapat disimpulkan bahwa implementasi program BPNT bagi keluarga miskin di berbagai daerah belum efektif. Hal ini yang mendorong dilakukan penelitian ini untuk memperoleh data dan informasi tata kelola BPNT di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan.

Penelitian tentang BPNT yang dilihat dari tata kelola program, sepengetahuan penulis masih sangat terbatas. Oleh sebab itu, penulis berpandangan bahwa penelitian ini perlu dilakukan dengan tujuan menganalisis BPNT dari segi tata kelola program. Adapun manfaat dari penelitian ini untuk menambah referensi tentang tata kelola program bantuan pangan, dan sebagai bahan penyempurnaan program penanggulangan kemiskinan di masa akan datang.

Tata kelola merupakan konsep yang banyak digunakan pada berbagai domain, seperti pada kelompok, organisasi, institusi, badan usaha dan program. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) (2021) mendefinisikan tata kelola program: merujuk pada struktur dan proses yang dirancang untuk memastikan akuntabilitas, transparansi, daya tanggap, supremasi hukum, stabilitas, kesetaraan dan inklusivitas, pemberdayaan, dan partisipasi

Share: Social Work Jurnal	VOLUME: 12	NOMOR: 1	HALAMAN: 66 - 76	ISSN: 2339-0042 (p) ISSN: 2528-1577 (e) DOI: 10.24198/share.v12i1.38948
---------------------------	------------	----------	------------------	---

berbasis luas. Tata kelola juga mewakili norma, nilai, dan aturan main yang melaluinya urusan publik dikelola secara transparan, partisipatif, inklusif, dan responsif.

Kemudian di dalam dokumen *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) (2011), dinyatakan bahwa tata kelola pada sektor publik adalah seperangkat ketentuan, baik yang bersifat formal maupun informal, yang menentukan proses pengambilan keputusan dan tindakan yang berhubungan dengan kebutuhan publik, dengan tujuan untuk memelihara nilai-nilai konstitusional sebuah negara dalam menghadapi berbagai perubahan dalam permasalahan serta lingkungan sosial ekonomi global. Selanjutnya, Simplilearn (2021), memberikan pengertian tata kelola mengacu pada sistem dan metode di mana program dan strateginya didefinisikan, disahkan, dipantau, dan didukung. Ini juga mengacu pada sistem dan metode yang digunakan tim program untuk memantau dan mengelola komponen program.

Dari beberapa pandangan tersebut, dapat diketahui bahwa konsep tata kelola dapat didefinisikan secara luas atau sempit, sangat bergantung pada kepentingan. Dari aspek-aspek yang tercakup di dalam definisi tata kelola program di atas, ada lima aspek yang dipandang mendasar pada tata kelola program BPNT, yaitu (1) ketentuan / regulasi, (2) pengelola / manajer program, (3) aktivitas-aktivitas dan sistem distribusi (4) kolaborasi dan kemitraan, dan (5) pengendalian. Aspek-aspek tersebut secara sinergis akan membangun sebuah sistem pengelolaan program, sehingga program tersebut memberi hasil yang optimal.

Tata kelola pada konteks program penanggulangan kemiskinan, dan khususnya pada BPNT - merupakan strategi untuk memastikan program tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu, tepat harga, tepat kualitas, dan tepat administrasi atau 6 T. Tata kelola yang baik, sekurang-kurangnya dicirikan dengan (1) program mampu mencapai 6 T ini dan (2) kesinambungan program karena memperoleh kepercayaan publik. Atas dasar itu, maka tata kelola program merupakan kunci untuk mencapai kesuksesan sebuah program.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis tata kelola

program BPNT dalam kerangka penanggulangan kemiskinan, khususnya dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Jenis penelitian adalah deskriptif dengan pendekatan kualitatif, studi kasus di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan. Informan penelitian ditentukan dari unsur dinas sosial, perbankan, bulog, agen penyalur, pendamping dan penerima manfaat; seluruhnya berjumlah 30 orang. Untuk memperoleh data dan informasi digunakan metode wawancara mendalam, diskusi kelompok terarah, studi dokumentasi dan observasi lapangan. Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif, sehingga menghasilkan informasi deskriptif yang menjelaskan tata kelola program BPNT di lokasi penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada hasil dan pembahasan hasil penelitian, disajikan data dan informasi tentang ketentuan/regulasi, tim koordinasi, aktivitas dan sistem distribusi, kolaborasi dan kemitraan, pendampingan dan pengendalian.

1. Ketentuan / Regulasi

Program bantuan pangan dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia (Permensos RI) Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyaluran Bantuan Pangan Non- Tunai. Di dalam Permensos RI tersebut dinyatakan, bahwa untuk memenuhi kebutuhan dasar fakir miskin, negara melaksanakan penanganan fakir miskin dengan melakukan penyaluran bantuan sosial pangan. Kemudian tahun 2019, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan mengeluarkan Pedoman Umum BPNT. Permensos RI dan Pedoman Umum tersebut menjadi landasan hukum sekaligus landasan operasional bagi para pemangku kepentingan dalam tata kelola bantuan pangan non tunai.

Sebagai pedoman dalam tata kelola bantuan pangan, kedua regulasi tersebut sudah disosialisasikan kepada semua pihak dan para pemangku kepentingan. Semua pihak dan para pemangku kepentingan tentunya dapat memahami regulasi tersebut, dan menerjemahkannya ke dalam aktivitas tata kelola BPNT. Ketika semua pihak dan para pemangku kepentingan dapat memahami ketentuan tersebut dengan baik, maka tata kelola BPNT dalam dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Oleh karena itu, sosialisasi menjadi kunci utama untuk memahamkan semua pihak tentang tata kelola BPNT.

Sehubungan dengan aspek regulasi, dikemukakan oleh informan (H): "kami sebagai mitra kerja sudah mengikuti sosialisasi tata kelola BPNT. Regulasi ini merupakan acuan bagi pihak-pihak terkait, sehingga tata kelola BPNT diharapkan dapat dilaksanakan secara efektif, dan meminimalisir hal-hal yang tidak kita harapkan".

Regulasi tersebut sudah diacu oleh pihak-pihak terkait dalam mengimplementasikan tata kelola bantuan pangan nontuani. Meskipun demikian, di lapangan masih terjadi ketidaksiharian antara regulasi dengan praktik, sehingga menyebabkan permasalahan pada aspek administratif maupun teknis. Sejauh ini memang belum ada kasus penyalahgunaan atau dengan sengaja melakukan penyimpangan dari regulasi. Kasus yang terjadi lebih pada belum optimalnya sistem koordinasi, dan kurangnya kesepahaman antara paripihak yang terkait dan penerima manfaat.

2. Pengelola/Manajer Program

Pengelola / manajer program BPNT di daerah disebut dengan tim koordinasi. Tim koordinasi ini melaksanakan kegiatan manajerial, yaitu mengoordinasikan sistem kegiatan pada program BPNT. Koordinasi berarti mengikat, mempersatukan, dan menyelaraskan semua aktivitas dan usaha untuk mencapai tujuan bersama. Dengan mengoptimalkan fungsi koordinasi, organisasi atau program akan menjadi semakin baik dan menghindari risiko yang mengancam organisasi atau program itu. (lihat LAN, 2014). Hal ini menunjukkan, bahwa koordinasi merupakan fungsi penting dari tata kelola sebuah program.

Tim Koordinasi pada tata kelola BPNT terdiri dari Ketua, Sekretaris dan Supervisor. Ketua Tim Koordinasi Bantuan Sosial Pangan (Tikor BPNT) Kabupaten Bone dijabat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten Bone, Sekretaris Tikor dijabat oleh Kepala Dinas Sosial dan sebagai Supervisor dijabat oleh Kepala Bidang Pemberdayaan Fakir Miskin.

Tim koordinasi tersebut dapat dikatakan pengelola dan penanggung jawab program BPNT di daerah, karena mereka itu yang bertanggung jawab atas

keberhasilan program BPNT. Terkait tugas Tim Koordinator, dikemukakan oleh informan (S): "kami sebagai tim koordinator bertanggung jawab agar tata kelola program teraksana dengan baik, dan memastikan program ini tepat sasaran. Tugas ini memerlukan koordinasi dengan berbagai sektor dan aktor, karena program BPNT ini didesain dengan melibatkan banyak sektor dan aktor".

3. Kolaborasi dan kemitraan

Wanna (Saleh, 2019) memberikan pengertian mengenai kolaborasi, bahwa kolaborasi berarti bekerja bersama atau bekerja sama dengan orang lain yang menyiratkan aktor, baik individu, kelompok atau organisasi. Kemudian, menurut pandangan Saleh (2019), faktor yang memiliki kontribusi terbesar dalam menyukseskan berbagai kegiatan ataupun kegiatan di bidang 'pemerintahan' itu terletak pada kerelaan orang-orang dalam mengerjakan tugas mereka secara *teamwork* atau adanya aktivitas kerja yang dilakukan secara kolaboratif. Sedangkan kemitraan sebagai kerjasama antara orang atau organisasi di sektor publik atau swasta untuk saling menguntungkan (Holland in McQuaid, 2000).

Pada tata kelola BPNT, kolaborasi dan kemitraan dibangun dengan bank, Badan urusan Logistik (Bulog), dan agen penyalur. Masing-masing melaksanakan peranannya untuk bekerja bersama dan mewujudkan tujuan bersama.

a. Bank

Skema BPNT, di mana penerima manfaat tidak menerima bantuan dalam bentuk uang cash secara langsung. Bantuan ditransfer oleh Bank Pemerintah yang tergabung dalam Himpunan Bank Negara (Himbara) ke rekening penerima manfaat program. Di Kabupaten Bone, bank negara yang bermitra dengan program BPNT adalah Bank Mandiri.

Berkaitan dengan program bantuan pangan, Bank Mandiri menyiapkan keperluan penerima manfaat program, yaitu buku rekening dan kartu ATM. Kemudian, setiap bulan pada tanggal yang ditentukan, Bank Mandiri menyalurkan dana ke rekening penerima program BPNT. Berkaitan dengan itu, dikemukakan oleh informan (N): "kami dari pihak bank telah

melakukan sosialisasi kepada penerima manfaat program (KPM) tentang hak dan kewajiban mereka selaku peserta program. Meskipun demikian, terjadinya kesalahan-kesalahan kecil masih saja terjadi hingga saat ini”.

b. Bulog

Sesuai Surat Edaran (SE) Menteri Sosial Nomor 1/MS/K/07/2019, bahwa Bulog sebagai pihak yang ditugaskan menyediakan beras pada program bantuan pangan nontuna di seluruh wilayah Kabupaten Bone. Implikasi dari penugasan Bulog tersebut, menimbulkan keresahan di masyarakat karena kegiatan usaha kecil menjadi terbatas, dan banyak penyalur-penyalar lokal yang menghentikan usahanya.

Berdasarkan SE tersebut, Bulog mengambil beras secara langsung dari petani lokal yang tersebar di wilayah Kabupaten Bone. Kualitas dan kuantitas beras yang disalurkan oleh Bulog selalu diperiksa oleh Tim Koordinasi untuk memastikan bahwa beras yang disalurkan sesuai standar yang ditentukan. Pada praktiknya, Bulog hanya mampu mendistribusikan BPNT secara langsung di dua Kecamatan. Sedangkan penyaluran ke 25 Kecamatan lain, dikerjamakan dengan perusahaan penyedia beras lokal. Berkaitan dengan hal ini, dikemukakan oleh informan (I):” kami dari Bulog belum mampu mendistribusikan sendiri beras akibat armada pengangkutannya belum memadai. Kemudian terkait dengan kemasan, di mana kemasan beras yang disiapkan Bulog hanya untuk per 50 kg. Sementara itu, penerima manfaat hanya bisa membeli beras maksimal 10 kg. Jika Bulog mau menyediakan kemasan 10 kg harus mengajukan permohonan ke Bulog Pusat yang prosesnya memakan waktu dan belum tentu dikabulkan. Banyak pula warga miskin yang menolak beras dari Bulog akibat adanya trauma masa lalu yakni beras yang disediakan Bulog berkualitas sangat buruk hingga tidak layak konsumsi”.

c. Dunia Usaha / Perusahaan Lokal

Pelibatan perusahaan dalam penyedia beras lokal ditetapkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bone

melalui proses lelang. Ada tiga perusahaan yang mengikuti lelang, dan setelah berproses CV, Harman sebagai pemenang lelang dalam pengadaan besar lokal. CV. Herman sebagai mitra kerja tata kelola BPNT bertanggung jawab untuk memenuhi stok beras sesuai dengan perjanjian kerja. Kesepakatan kerja sama tersebut di dalamnya antara lain mengatur (1) menetapkan harga beras di agen-agen tidak boleh di atas harga beras eceran, dan (2) menyiapkan kemasan untuk beras 5 kg sampai dengan 10 kg.

Untuk memberikan kepercayaan kepada penerima manfaat program, langkah yang ditempuh perusahaan adalah menempelkan harga beras di warung-warung agen, pemasangan label “Bulog” pada kemasan milik CV. Harman, dan membuat aplikasi untuk transaksi. Pembuatan aplikasi ini dimaksudkan untuk menjaga ketertiban administrasi pada setiap transaksi.

Pelibatan perusahaan oleh Bulog tersebut belum didasarkan pada perjanjian kerja sama secara formal. Kesepakatan yang terjadi antar keduanya secara lisan atau verbal antara kedua pimpinan. Hal ini tentunya belum memberikan kepastian dalam membangun kemitraan, karena tidak ada aturan yang pasti terkait hak dan kewajiban kedua pihak secara formal.

d. Agen Penyalur BPNT

Keberadaan agen dalam tata kelola BPNT yang diberi label “e-warung” (elektronik warung gotong royong), sangat penting dan ikut menentukan efektivitas program. Fungsi agen tidak hanya menyediakan kebutuhan bahan pangan (sembako) bagi penerima manfaat program, lebih dari itu adalah menyukseskan program, dan menjamin program ini berjalan secara berkelanjutan.

Secara kuantitas, di Kabupaten Bone ada 400 agen penyalur bahan pangan pada program BPNT. Di setiap desa, ada 1-2 agen disesuaikan jumlah penerima manfaat program. Keberadaan agen ini diusulkan boleh Kepala Desa dan atau mengajukan ke Bank Mandiri sebagai agen. Kelayakan dan penetapan agen tersebut dilakukan

berdasarkan ketentuan di dalam regulasi dan hasil seleksi.

Sehubungan dengan penetapan agen penyalur, informan (A) mengemukakan: "kami ditetapkan sebagai agen dari hasil seleksi sesuai yang ada dalam pedoman BPNT tahun 2019, dimulai dari seleksi persyaratan bahwa agen adalah pihak yang memiliki kegiatan usaha, toko atau warung sembako. Kemudian pada wawancara kami jelaskan, bahwa kami tertarik menjadi agen penyalur karena ingin memajukan usaha yang sudah ada, dan mendukung program pemerintah".

4. Aktivitas dan Sistem Distribusi

Tata kelola BPNT menggunakan agen penyalur (e-warung) sebagai "lembaga resmi" yang mendistribusikan bahan pangan kepada penerima manfaat. Agen yang telah ditetapkan melalui seleksi bertanggung jawab untuk menyiapkan kebutuhan pangan bagi penerima manfaat program. Berkaitan dengan distribusi bahan pangan, agen diberikan keleluasaan untuk mengatur jenis bahan pangan, sepanjang disepakati kedua pihak. Misalnya, ada agen yang membuat kemasan atau paket yang berisi (1) 10 kg beras dan 6 butir telur, (2) 90 butir telur tanpa beras, dan (3) 6 kg beras dengan 30 butir telur.

Pada praktiknya, pilihan-pilihan kemasan atau paket bahan pangan tersebut sering tidak dapat disiapkan. Agen beralasan tidak tersedianya pilihan kemasan atau paket tersebut dikarenakan keterbatasan pasokan dari perusahaan. Langkah yang ditempuh oleh agen adalah merubah kemasan menjadi 6 kg beras dan 30 butir telur.

Perubahan kemasan / paket bahan pangan tersebut menyebabkan penerima manfaat kecewa, meskipun kemudian mereka memaklumi setelah ada penjelasan dari agen. Sebagaimana dinyatakan oleh informan (S): "yang kecewa pada agen penyalur, karena kebutuhan pangan yang KPM butuhkan tidak tersedia walaupun tersedia bahan pangannya rusak/busuk..., akan tapi kami memaklumi setelah ada penjelasan dari agen disebabkan keterlambatan pasokan dari perusahaan".

Sebagai upaya memberikan kepercayaan dari penerima manfaat, agen memberikan layanan (1) mengganti bahan

yang rusak atau tidak layak dikonsumsi, (2) memberikan informasi apabila persediaan barang di agen sudah cukup (3) kapan sebaiknya penerima manfaat mengambil bahan pangan di agen, dan (4) membangun jejaring antar agen melalui WA group untuk saling membantu ketika ada masalah yang dihadapi.

Ditemukan kasus, di mana ada agen yang sebenarnya tidak memenuhi persyaratan, tetapi lolos menjadi penyalur BPNT. Hal ini menyebabkan kekecewaan penerima manfaat terkait dengan keterbatasan stok bahan pangan dan waktu penyaluran bahan pangan. Sebagaimana dikemukakan oleh informan (D): "kami kecewa atas layanan dan sikap agen ini....tapi bagaimana lagi kami tidak bisa apa-apa...yang hanya bersabar saja".

5. Pendampingan

Tata kelola BPNT didukung dengan pendamping yang direkrut dari Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) berjumlah 27 orang. Tugas pendamping adalah (1) memberikan sosialisasi tentang program BPNT, (2) memberikan pendampingan dalam penarikan bantuan di agen, pemanfaatan bantuan, dan permasalahan yang dihadapi oleh penerima manfaat, seperti kartu terblokir, hilang atau rusak, mengalami saldo nol, dan memastikan kelayakan penerima manfaat dengan varfkas data, dan (4) memastikan penerima manfaat setiap bulan memproleh bantuan pangan.

Berdasarkan data dari Dinas Sosial Bone penerima manfaat berjumlah 37.000 orang/.keluarga, tersebar di 27 kecamatan dan di 472 desa/ kelurahan. Hal ini merupakan beban kerja bagi pendamping dari unsur TKSK, yang dapat menjadi faktor yang menyebabkan tidak optimalnya pendampingan. Permasalahan yang dihadapi pendamping dari adalah ketidakseimbangan antara jumlah pendamping dengan luas wilayah dan jumlah penerima manfaat di desa-desa.

Sebagaimana dikemukakan oleh informan (J): "Bagi kami cukup berat melaksanakan tugas sebagai pendamping BPNT ini karena luasnya wilayah kerja dan jumlah penerima manfaat...yang tidak sebanding, ditambah lagi dengan berbagai masalah yang setiap saat kita temukan di lapangan, baik pada penerima manfaat maupun dengan pihak-pihak terkait".

Penjelasan dari pendamping tersebut didukung oleh informan (K): "jumlah pendamping dan luasnya wilayah kerja yang tidak sebanding dengan penerima manfaat, menyebabkan beberapa orang penerima manfaat tidak mendapatkan pendamping ketika menghadapi masalah yang bersifat darurat".

Hasil penelitian ini menunjukkan, bahwa perancang program kurang mempertimbangkan rasio pendamping dengan penerima manfaat dan dengan wilayah kerja. Hal ini berimplikasi pada risiko dan beban kerja pendamping. Dimana satu orang pendamping, di satu kecamatan mendampingi 1.371 orang / keluarga penerima manfaat atau di setiap desa/kelurahan mendampingi 79 orang / keluarga. Pendamping BPNT dituntut bekerja secara profesional dengan kemampuannya terbatas, tentu menghadapi kesulitan untuk melaksanakan tugasnya dengan baik.

6. Pengendalian

Tata kelola BPNT yang baik akan mengantarkan program mencapai tujuan secara optimal. Sehubungan dengan itu, selain regulasi yang menjadi pedoman kerja dalam tata kelola BPNT, juga diperlukan sistem pengendalian yang efektif. Pengendalian dapat didefinisikan sebagai pengukuran dan koreksi kinerja untuk memastikan bahwa tujuan program dan rencana yang dirancang dapat tercapai (Koontz in Dhamithendra, tt). Pengendalian ini dalam praktiknya dilaksanakan melalui kegiatan monitoring dan evaluasi (Fransico, 2016; Biwott, Egesah & Ngeywo, 2017).

Pengendalian tata kelola BPNT ini dilaksanakan oleh Tim Koordinator. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan dalam pengendalian tata kelola BPNT adalah:

- 1) Menghimpun dan mengevaluasi laporan transaksi yang dilakukan oleh agen, baik yang berhasil dan gagal, serta kendalanya setiap bulan. Laporan tersebut kemudian diteruskan kepada Dinas Sosial dan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) untuk ditindaklanjuti.
- 2) Mendorong Bank Mandiri untuk menindaklanjuti permasalahan 529 KKS yang tertahan di Bank Mandiri dan permasalahan saldo nol (0).

- 3) Memonitor penyaluran BPNT kepada KPM untuk memastikan bahwa bantuan memehuni 6T.

Selain dilakukan oleh Tim Koordinator, pengendalian juga dilakukan oleh aparat kecamatan setempat. Peran Kecamatan dalam penyaluran BPNT adalah sebagai pengawas penyaluran, untuk memastikan penerima manfaat di wilayahnya mendapatkan haknya atas BPNT. Ketika ditemukan kasus, aparat kecamatan berkoordinasi dengan TKSK setempat, seperti memastikan agen memenuhi standar 6T. Kemudian, aparat kecamatan memfasilitasi Musyawarah Desa dan pertemuan dengan agen penyalur setiap bulan untuk mendengarkan keluhan dan permasalahan di lapangan.

Permasalahan di lapangan yang mengindikasikan kurang optimalnya sistem pengendalian program BPNT adalah:

- 1) Ditemukan agen penyalur yang tidak memiliki usaha (toko, warung yang buka saat penyaluran BPNT saja),
- 2) Validitas data, di mana warga yang selama ini menjadi penerima manfaat dan masih memenuhi syarat, namanya hilang dari daftar penerima manfaat,
- 3) KPM dengan saldo nol.
- 4) Penggantian kartu rusak dan hilang yang memerlukan waktu lama,
- 5) Keterlambatan agen mendistribusikan bantuan karena rekening KPM masih kosong.
- 6) Terdapat 529 penerima manfaat yang belum mendapatkan kartu atau kartunya ditarik oleh bank mandiri karena terdapat kesalahan penulisan huruf (tidak sama persis dengan ktp),
- 7) Ketidakseimbangan antara jumlah pendamping (TKSK) dengan jumlah warga dampungan, dirasakan beban kerja bagi pendamping dan diakui pendampingan tidak optimal.
- 8) Koordinasi antara pihak-pihak terkait belum optimal,
- 9) Rusaknya mesin EDC di 71 agen, sehingga transaksi dilakukan di agen penyalur yang ada di desa lain.
- 10) Jaringan yang buruk sehingga mengganggu proses transaksi di agen.
- 11) Kualitas bahan pangan (beras) tidak sesuai standar yang ditentukan, dan

12) Aparat desa sebagai agen penyalur dan memanfaatkan program BPNT sebagai alat politik.

Berbagai masalah yang dihadapi pada tata kelola BPNT tersebut dibenarkan oleh informan (B):” program ini menghendaki pemahaman yang sama pada para pihak dan pemangku kepentingan... diperlukan koordinasi yang optimal. Regulasi dengan jelas memberikan rambu-rambu tentang siapa melakukan apa, tetapi di lapangan hal-hal yang tidak kita inginkan masih saja terjadi, dan berpengaruh pada kinerja program BPNT”.

Berdasarkan hasil penelitian, tata kelola program BPNT di Kabupaten Bone belum optimal, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, tujuan substantif program BPNT kurang memperoleh prioritas dibandingkan dengan tujuan pendukungnya. Masih besarnya biaya yang dialokasikan di luar kepentingan orang miskin, dibandingkan dengan biaya untuk mendukung program. Pengadaan kartu, pengadaan mesin EDC, lelang untuk penetapan agen penyalur, koordinasi dengan pemangku kebijakan, sosialisasi, dan honor pendamping TKSK adalah komponen-komponen program BPNT yang banyak menyerap anggaran.

Kedua, program BPNT difokuskan untuk memenuhi kebutuhan pangan (sebagai kebutuhan dasar) orang miskin, dan belum diarahkan dan atau diintegrasikan dengan program pemberdayaan ekonomi orang miskin. Program tersebut tidak memiliki batas waktu kapan diakhiri. Hal ini menyebabkan orang miskin memiliki ketergantungan kepada pemerintah atas bantuan pangan yang cukup tinggi, dan bersikap bantuan pangan sudah menjadi hak mereka. Oleh sebab itu, ketika ada keterlambatan distribusi bantuan, atau namanya tidak ada dalam daftar penerima bantuan, maka muncul protes yang memicu terjadinya konflik sosial yang terjadi tingkat lokal di masyarakat.

Pendekatan bantuan sosial pada BPNT tersebut tidak selaras dengan prinsip dalam program sosial, di mana program sosial itu dirancang untuk membantu orang yang menghadapi permasalahan sosial, dan menempatkan mereka sebagai orang yang

memiliki daya (*powerness*). Berdasarkan pandangan itu, maka dalam implementasi program sosial ada prinsip *help people, help themselves* (lihat Silva, 2011). Kemudian Fatoni (2011) berpandangan senada dengan Silva, yaitu pentingnya pembebasan masyarakat miskin dari hal-hal yang non agregat untuk menumbuhkan *self-sustaining capacity*, sehingga terbebasnya masyarakat miskin dari aspek agregat itu bersifat langgeng, berkelanjutan dan tidak menimbulkan mental ketergantungan kepada bantuan Pemerintah.

Berdasarkan prinsip tersebut, maka seyogyanya bantuan pangan itu bersifat sementara atau diberikan pada situasi kedaruratan. Bantuan pangan diberikan kepada orang miskin sebelum mereka berdaya secara ekonomi. Sehubungan dengan itu, maka bersamaan dengan bantuan pangan, orang miskin diberikan pendampingan pemberdayaan. Dan ketika mereka sudah berdaya secara ekonomi, maka bantuan pangan dapat dihentikan. Jadi, tata kelola bantuan pangan tidak dimakdudkan untuk menyalurkan bantuan pangan bagi orang miskin sepanjang hidup, tetapi juga memberikan data siapa orang miskin yang dikeluarkan dari data penerima bantuan pangan.

Ketiga, pengendalian tidak efektif yang dibuktikan dengan terjadinya permasalahan, baik pada bidang administratif maupun teknis dalam tata kelola BNPT. Sebagaimana diatur di dalam regulasi, bahwa sistem pengendalian melekat pada fungsi tim koordinator selaku penanggung jawab program BNPT. Jika memperhatikan terjdai berbagai kasus selama implementasi program BNPT, maka dapat dikatakan bahwa pengendalian tidak dapat dilaksanakan secara optimal. Pengendalian yang tidak efektif akan memberikan pengaruh pada kinerja program dan pencapaian tujuan program, serta kesinambungan program BPNT.

Berkaitan dengan urgensi monitoring dan evaluasi program, dikemukakan oleh Biwott, Egesah dan Ngeywo (2017), bahwa monitoring dan evaluasi berpengaruh besar pada utilitas dan keberlanjutan sebuah program yang dilaksanakan. Monitoring dan evaluasi membantu manajer proyek dalam melacak pelaksanaan proyek dan kehati-hatian dalam pemanfaatan sumber

daya. Ini memberikan pengambil keputusan dengan strategi untuk merencanakan keberlanjutan proyek dan panduan untuk usaha masa depan. Oleh karena itu bijaksana untuk memasukkan monitoring dan evaluasi di dalam unsur program. Pandangan tersebut diperkuat oleh Mbiti dan Kiruja (2015), bahwa pengelola atau manajer program perlu terlibat dalam desain, implementasi, pemantauan dan evaluasi untuk mengklarifikasi ruang lingkup, tujuan, penerima manfaat dan anggaran program. Berdasarkan pandangan kedua ahli tersebut, bahwa pengendalian sebagai fungsi pengelola atau manajer program memiliki urgensi yang tinggi dan menentukan keberhasilan program BPNT.

Ada kebutuhan untuk menggunakan pendekatan partisipatif selama pemantauan dan evaluasi proyek organisasi perlu memiliki database terkomputerisasi untuk penyimpanan dan analisis perangkat lunak dan alat pengumpulan data; memiliki platform tinjauan kemajuan dan hasil serta templat pelaporan. Akhirnya, perencanaan pemantauan dan evaluasi harus ditingkatkan. Manajer harus terlibat dalam desain, implementasi dan pelaporan pemantauan dan evaluasi dan juga ketika mengklarifikasi ruang lingkup, tujuan, tujuan penggunaan, audiens dan anggaran untuk evaluasi.

Mencermati bahwa kemiskinan sebagai fenomena sosial yang multidimensional, maka tidak dapat diselesaikan secara sektoral. Sehubungan dengan itu, maka kerjasama kolaboratif antar pihak dan pemangku kepentingan berhubungan dengan penyelarasan tujuan, pengembangan hubungan pribadi yang kuat, dan kemauan yang tinggi untuk berbagi keterampilan dan informasi merupakan sebuah keniscayaan (Giacchino in Tezera, 2019). Urgensi kolaborasi menurut Giacchino tersebut selaras dengan karakteristik permasalahan sosial yang bersifat kompleks atau multi-dimensional. Kompleksitas karakteristik masalah sosial ini menghendaki pendekatan multi sektor dan multi aktor melalui kerja sama kolaboratif.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, disimpulkan bahwa tata kelola

BPNT di Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan masih rendah dilihat dari desain dan implementasi program, meliputi unsur regulasi, pengelola / manajer program, aktivitas dan sistem distribusi, kolaborasi dan kemitraan, pemdampingan dan pengendalian. Sistem pengendalian tidak dilakukan secara optimal oleh manajer program yang juga sebagai pejabat struktural di jajaran pemerintah daerah. Terjadinya praktik rangkap jabatan pada unsur manajer program itulah menurut peneliti menyebabkan sistem pengendalian lemah dan tata kelola BNPT menjadi rendah.

Saran

Peneliti berpandangan bahwa bantuan pangan bagi orang miskin masih diperlukan pada saat ini dan beberapa tahun mendatang. Hal ini didasarkan pada realitas sosial (1) populasi orang miskin masih cukup tinggi, dan bahkan sebagian dari mereka termasuk miskin ekstrim, dan (2) dampak pandemi covid-19 terhadap perekonomian rakyat dan perekonomian nasional, yang berimbas terhadap daya beli masyarakat terhadap kebutuhan dasar. Sehubungan dengan itu, maka berdasarkan hasil penelitian ini, peneliti mengajukan saran-saran kepada Kementerian Sosial RI, pemerintah kabupaten dan dinas sosial Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan:

1. Pengelolaan data

Sistem pendataan hingga menghasilkan data yang valid *by name by address*, menjadi tanggung jawab pemerintah daerah Kabupaten Bone Provinsi Sulawesi Selatan. Setiap tiga bulan sekali, pemerintah daerah melaporkan implementasi bantuan pangan, dan data penerima manfaat untuk tiga bulan kedua dan begitu seterusnya setiap tiga bulan. Hal ini untuk mengurai karut marut sistem pendataan yang buruk dan saling menyalahkan antara pusat dan daerah.
2. Desain program
 - a. Struktural program bantuan pangan lebih sederhana, yaitu tidak ada lagi jaringan-jaringan distribusi bahan pangan (bulog, dunia usaha, agen penyalur); pengelola program ada di tingkat desa / keluarahan, pelibatan TKSM sebagai pendamping, penerima manfaat kapan pun secara bebas mencairkan bantuan pangan.

Share: Social Work Jurnal	VOLUME: 12	NOMOR: 1	HALAMAN: 66 - 76	ISSN: 2339-0042 (p) ISSN: 2528-1577 (e) DOI: 10.24198/share.v12i1.38948
---------------------------	------------	----------	------------------	---

- b. Pemerintah pusat (Kementerian Sosial) mendistribusikan bantuan pangan ke bank-bank daerah. Sehubungan dengan itu, perlu dilakukan kemitraan Kementerian Sosial dengan Bank Daerah untuk penyaluran dana bantuan pangan. Kemitraan dengan Bank Daerah ini penting yang dimaksudkan untuk memberikan dukungan kepada Bank Daerah terkait dengan kemampuan finansial. Hal ini akan mendukung perputaran uang di daerah, dan diharapkan memberikan manfaat terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.
- c. Kepala Desa/ Lurah sebagai manajer program yang bertanggung jawab penuh terhadap implementasi program bantuan pangan di wilayah kerjanya. Sebagai manajer program, Kepala Desa / Lurah melibatkan Tenaga Kesejahteraan Sosial Masyarakat TKSM) lokal (Pekerja Sosial Masyarakat, Penyuluh Sosial Masyarakat, Karang Taruna dan kader sosial lain). Tugas dari TKSM adalah melakukan komunikasi, edukasi dan informasi kepada penerima manfaat, membantu menyusun laporan triwulanan, dan membantu memverifikasi data penerima manfaat program.
- d. Penerima manfaat bebas mencairkan bantuan ke toko atau warung yang menyediakan sembako, sehingga program bantuan pangan ini menghidupkan perekonomian lokal. Sehubungan dengan itu, toko atau warung sembako tidak perlu memiliki mesin EDC karena transaksi dapat dilakukan secara manual.

UCAPAN TERIMAKASIH

Disampaikan ucapan terimakasih kepada Kepala Dinas Sosial, Sekretaris Bappeda, Kabid Fakir Miskin Dinsos Kabupaten Bone, Bulog Kabupaten Bone dan pimpinan CV. Harman Jaya serta Korteks BPNT, serta informan dalam penelitian ini. Terima kasih secara khusus kepada Sdr. Suradi atas bimbingannya dalam penulisan naskah ini, baik terkait dengan gaya penulisan, penyajian hasil penelitian maupun pembahasan, sehingga naskah ini menjadi lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional / Bappenas, (2014). *Perlindungan Sosial di Indonesia: Tantangan dan Arah ke Depan*, Jakarta: Bappenas
- Badan Pusat Statistik / BPS, (2021). *Data Penduduk Miskin di Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Biwott, T., Egesah, O., and Ngeywo, J. (2017). Importance of Monitoring and Evaluation in the Sustainability of Constituency Development Fund (CDF) Projects in Kenya. *IRA-International Journal of Management & Social Sciences*. 7(1), pp. 45-51.
- Dhamithendra, (tt). Introduction to Management Control Systems. <https://www.casrilanka.com/casl/images/stories/EDBA/lecture%2001.pdf>. [20/12/2020].
- Direktorat Jenderal Penanggulangan Fakir Miskin / Ditjen PFM, (2020). *Pedoman Bantuan Pangan Nontunai bagi Keluarga Miskin*. Ditjen PFM-Kementerian Sosial RI. Jakarta.
- Fatoni, A. (2011). Kebijakan Pengentasan Kemiskinan Berbasis *Participatory Poverty Assessment: Kasus Yogyakarta*. *Sosikonsepsia: Jurnal Permasalahan Kesejahteraan Sosial*. Vol.16(02), pp. 123-142.
- Fransico, F. (2016). Implementation of Project Monitoring And Evaluation to Improve Project Effectiveness and Efficiency. *International Journal of Business and Commerce* Vol. 5(07), pp. 18-34.
- Hermawan, I, Izzaty, Budiyanti, E, Sari, R, Sudaewarti, Y dan Teja, M. (2021). Efektivitas Program Bantuan Pangan Nontunai Di Kota Yogyakarta. *Jurnal Ekonomi & Kebijakan Publik*, Vol. 12(2), 2021, pp. 131 – 145.
- Kiswanto (2021). Implementation and Level of Community Satisfaction with the Non-Cash Food Assistance Program. *Jurnal Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. Vol.20 (2) pp. 27-44
- Lembaga Administrasi Negara / LAN, (2014). *Koordinasi dan Kolaborasi*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Lubis, S, Z. (2017). Upaya Penanggulangan Kemiskinan Melalui Program Beras Miskin (Studi Kasus Kenagarian Tanjung Betung). *Wahana Inovasi* Vo. 6(02), pp.125-136.
- Mbiti, F, M and Kiruja, E. (2015), *Role of Monitoring and Evaluation on Performance*

Share: Social Work Jurnal	VOLUME: 12	NOMOR: 1	HALAMAN: 66 - 76	ISSN: 2339-0042 (p) ISSN: 2528-1577 (e) DOI: 10.24198/share.v12i1.38948
---------------------------	------------	----------	------------------	---

- of Public Organization Projects In Kenya: A Case of Kenya Meat Commission. *International Journal of Innovative Development & Policy Studies*. Vol. 3(3), pp. 12-27.
- McQuaid, (2000). "The Theory of Partnerships - Why have Partnerships", in: S.P. Osborne (ed.), *Managing Public-Private Partnerships For Public Services: An International Perspective*. (Routledge, London) pp. 9-35.
- Nurkhayat, A. (2020). APBN Untuk Rakyat Miskin. Artikel – Dirjen Anggaran Kementerian Keuangan RI. <https://www.topbusiness.id/31311/apbn-untuk-masyarakat-miskin.html> [13/11/2021].
- Organisation for Economic Co-operation and Development / OECD. (2011). "Policy Framework for Investment: User's Toolkit," <http://www.oecd.org/investment/pfitoolkit>. [10/10/2021]
- Pello, H. (2019). Kemiskinan, Salah Satu Faktor Pemicu Kekerasan Terhadap Anak dan Perempuan. *POS KUPANG.COM*. 31 Desember 2019.
- Prasetyo, P, E and Thomas, P. (2021). A Simple Mitigation Model of Poverty Reduction in Indonesia. *Journal of Business and Management*, Vol. 9(3), pp. 2742-2758
- Ratnasari, K, D, Yusni, M, B, Nugraha, W.A, dan Witari, A, A, I. (2015). Analisis Faktor Penyebab Kemiskinan dan Kermalitas (Studi Kasus Kampung Stren Kali Jagir Kota Surabaya). Surabaya: Institut Teknologi Supuluh November
- Sahputra, E. (2021). Kasus Perdagangan Orang di Batam: Terhimpit Ekonomi di Tengah Pandemi. <https://nasional.tempo.co/read/1452721/kasus-perdagangan-orang-di-batam-terhimpit-ekonomi-di-tengah-pandemi> [20/04/2021].
- Saleh, C. (2019). Konsep, Pengertian dan Tujuan Kolaborasi. Universitas Terbuka, Jakarta. <https://pustaka.ut.ac.id/lib/wp-content/uploads/pdfmk/DAPU6107-M1.pdf>
- Silva, (2011). Evidence: Helping People Help Themselves: A Review of The Evidence Considering Whether It Is Worthwhile to Support Self-Management. The Health Foudation, London. <https://www.health.org.uk/publications/evidence-helping-people-help-themselves> [15/11/2020].
- Simplilearn (2021). Understanding Program Governance Model [In-depth Explanation]. <https://www.simplilearn.com/tutorials/project-management-tutorial/program-governance-model> [10/05/2021].
- Tezera. D. (2019). Factors for the Successful Implementation of Policies. *Journal of Education and Review*. Vol. 7(8) pp. 092-095.
- United Nation Developmetn Programm / UNDP, (2016). Ending Poverty By 2030: Undp's Perspective And Role. https://www1.undp.org/content/dam/undp/library/Sustainable%20Development/ISSUE_BRIEF_Ending_Poverty_by_2030.pdf [18/05/021].
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization./ UNESCO (2021). Concept of Governance. International Bureau of Education. <http://www.ibe.unesco.org/en/geqaf/technical-notes/concept-governance> [10/11/2021].
- Wismayanti, Y, F. (2012). Perempuan Dalam Jaringan Perdagangan Anak Yang Dilakukan Di Kota Surabaya. *Sosio-konsepsia: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Usaha Kesejahteraan Sosial*. Vol. 17(02), pp. 117-133.