

EFEKTIVITAS PROGRAM BANTUAN PANGAN NONTUNAI DI KOTA YOGYAKARTA

(The Effectiveness of Non-Cash Food Assistance Program in Yogyakarta City)

Iwan Hermawan*, Izzaty**, Eka Budiyantri***,
Rafika Sari****, Yuni Sudarwati*****, dan Mohammad Teja*****

Pusat Penelitian, Badan Keahlian, Setjen DPR RI

Gedung Nusantara 1, Lantai 2, Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Pusat 10270, Indonesia

Email: *iwan.hermawan@dpr.go.id, **izzaty@dpr.go.id, ***eka.budiyantri@dpr.go.id, ****rafika.sari@dpr.go.id,
*****yuni.sudarwati@dpr.go.id, *****mohammad.teja@dpr.go.id

Naskah diterima: 07 Juni 2021

Naskah direvisi: 30 September 2021

Naskah diterbitkan: 31 Desember 2021

Abstract

Non-Cash Food Assistance (BPNT) aims to help the poor in accessing some of their food. Unfortunately, various obstacles and challenges are still found in the implementation that can potentially reduce the full benefits of BPNT. This research aims to analyze the effectiveness of BPNT implementation in Yogyakarta City as a pilot area. A qualitative approach is used to answer it, supplemented by a variety of primary and secondary data. The primary data comes from a questionnaire based on an e-warong perspective and in-depth interviews with relevant stakeholders, namely Ministry of Social Affairs, academics, social service, and other. Secondary data comes from the publication of the Coordinating Ministry for Human Development and Cultural Affairs, Non-Governmental Institutions observing public policy, Statistics Indonesia, the Ministry of Social Affairs, the National Logistics Agency, and other. The Importance Performance Analysis (IPA) approach is specifically applied to measure the effectiveness characteristics of the BPNT implementation. The results showed that the implementation of BPNT in Yogyakarta City was generally effective but with a note when viewed from 6 accuracy indicators. The administrative dimension has not performed better than the others. Moreover, according to the interviews, the established dimensions still have a chance to decrease its performance due to various factors. Based on that finding, the government needs to improve food supply, infrastructure, and data collection mechanism. In addition, other suggestions are to improve BPNT based on beneficiary and region, and to increase the National Logistics Agency's involvement and performance to support BPNT and national food affairs.

Keywords: Non-Cash Food Assistance, effectiveness, food, e-warong, Importance Performance Analysis

Abstrak

Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) bertujuan untuk membantu masyarakat miskin mengakses sebagian pangannya. Namun sayang, berbagai kendala dan tantangan masih jamak ditemukan dalam pelaksanaannya sehingga berpotensi mengurangi manfaat utuh dari adanya BPNT. Tujuan penelitian ini untuk menganalisis efektivitas pelaksanaan BPNT, khususnya di Kota Yogyakarta sebagai salah satu daerah percontohan BPNT di Indonesia. Untuk menjawabnya, digunakan pendekatan kualitatif dengan dilengkapi data primer dan sekunder. Sumber data primer berasal dari kuesioner berdasarkan perspektif e-warong dan juga wawancara mendalam dengan narasumber dari Kementerian Sosial, akademisi, dinas sosial, dan lainnya. Sedangkan data sekunder berasal dari publikasi Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Lembaga Swadaya Masyarakat pemerhati kebijakan publik, Badan Pusat Statistik, Kementerian Sosial, dan Perum Bulog. Selanjutnya secara khusus pendekatan *Importance-Performance Analysis* (IPA) diaplikasikan guna mengukur karakteristik efektivitas dari pelaksanaan BPNT. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan BPNT di Kota Yogyakarta secara umum berjalan efektif namun dengan catatan jika dilihat berdasarkan indikator prinsip 6 T. Dimensi administrasi menjadi dimensi yang belum berperforma baik dibandingkan dimensi lainnya. Apalagi dimensi-dimensi lain yang sudah efektif ternyata masih berpotensi menurun kinerjanya karena berbagai faktor berdasarkan hasil dari wawancara yang dilakukan. Berdasarkan temuan tersebut, berbagai rekomendasi kebijakan disarankan, antara lain penyempurnaan pasokan, perbaikan infrastruktur, dan menyempurnakan mekanisme pendataan. Selain itu, saran lainnya adalah menyempurnakan BPNT sesuai karakteristik masyarakat dan wilayah serta meningkatkan intensitas keterlibatan dan kinerja Bulog untuk mendukung BPNT dan urusan pangan nasional.

Kata kunci: Bantuan Pangan Non Tunai, efektivitas, pangan, e-warong, *Importance-Performance Analysis*

PENDAHULUAN

Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) merupakan salah satu bantuan sosial penting yang diberikan pemerintah untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin dalam mengakses sebagian kebutuhan pangannya. Menurut Hjelm et al. (2016) dan Sakyi (2012), rumah tangga miskin tersebut memiliki risiko lebih besar tidak dapat atau sulit mengakses pangan akibat adanya keterbatasan

pendapatan dan faktor-faktor lain dibandingkan rumah tangga tidak miskin. Program BPNT mulai diimplementasikan sejak tahun 2017 secara bertahap, sebagai transformasi dari Program Beras untuk Keluarga Sejahtera (Rastra) yang dinilai perlu disempurnakan (Gustin, 2019; Zainollah & Wahjudi, 2018; Astuti, 2018; Nain, 2018; Junaidi et al., 2017; Hannan, 2016). Transformasi ini merubah tidak hanya dari pola subsidi pangan (beras) menjadi pola

bantuan sosial pangan, tetapi juga penyalurannya menjadi *cashless* guna mendorong perilaku produktif penerima bantuan dan sekaligus meningkatkan transparansi serta akuntabilitas bantuan. Atas dasar itu, BPNT berbentuk *hybrid* antara *voucher* yang dicairkan secara *cash transfer* dengan *in kind transfer*. Artinya, masyarakat miskin, yang kemudian ditetapkan sebagai Keluarga Penerima Manfaat (KPM)¹, akan mendapat bantuan secara *cashless* melalui kartu elektronik yang menggunakan sistem perbankan untuk ditukarkan menjadi bahan pangan di e-warong².

Pada awal program BPNT diimplementasikan, dukungan anggaran mencapai Rp1,70 triliun yang mencakup 1,29 juta KPM. Pada tahun 2019, angka tersebut telah meningkat menjadi Rp20,80 triliun dengan jumlah KPM sebanyak 15,60 juta keluarga. Anggaran tersebut setara dengan porsi lebih dari 21 persen terhadap total anggaran kedaulatan pangan nasional atau bahkan mencapai hampir 35 persen terhadap anggaran dari Kementerian Sosial (Kemensos).³ Namun menurut data Badan Pusat Statistik (BPS), pada tahun 2017-2020 angka prevalensi ketidakcukupan konsumsi pangan⁴ masyarakat justru meningkat 0,97 persen seiring kenaikan jumlah target KPM BPNT. Hal ini menjadi salah satu indikasi krusial yang perlu dicermati tentang peran BPNT dalam meningkatkan pemenuhan pangan rumah keluarga.

BPNT memiliki kelebihan dalam hal ragam jenis barang atau komoditas dibandingkan Rastra, yaitu tidak hanya beras tetapi juga telur sesuai preferensi KPM. Perluasan jenis komoditas didasarkan pada

- 1 Masyarakat miskin yang menjadi KPM adalah keluarga dengan kondisi sosial ekonomi 25 persen terendah di daerah pelaksanaan.
- 2 Elektronik Warung Gotong Royong (e-warong) merupakan agen bank, pedagang dan/atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan bank penyalur dan ditentukan sebagai tempat pembelian bahan pangan oleh KPM, yaitu usaha mikro, kecil, dan koperasi, pasar tradisional, warung, toko kelontong, e-warong KUBE, Warung Desa, Rumah Pangan Kita (RPK), Agen Laku Pandai, Agen Layanan Keuangan Digital (LKD) yang menjual bahan pangan, atau usaha eceran lainnya (Detail dapat dilihat di Pedoman umum Program Sembako 2020 dan Pedoman umum Bantuan Pangan Non-Tunai tahun 2017).
- 3 Detail data dapat dilihat di Buku II, Nota Keuangan beserta APBN tahun 2019.
- 4 Prevalensi ketidakcukupan konsumsi pangan merupakan estimasi proporsi dari suatu populasi tertentu, di mana konsumsi energi biasanya sehari-hari dari makanan tidak cukup untuk memenuhi tingkat energi yang dibutuhkan untuk hidup normal, aktif dan sehat, yang dinyatakan dalam bentuk persentase. *Undernourishment* berbeda dengan *malnutrition* dan *undernutrition*, di mana *malnutrition* dan *undernutrition* adalah *outcome* terkait status gizi (Detail di <https://www.bps.go.id> tentang prevalensi ketidakcukupan konsumsi pangan).

pertimbangan terhadap proporsi pengeluaran pangan terbesar yang masih didominasi oleh beras⁵, di mana rata-rata pengeluaran rumah tangga miskin per bulan untuk beras mencapai seperempatnya (Timmer et al., 2016) dan per September 2020, komoditas beras menyumbang 20,35 persen pengeluaran bagi masyarakat miskin di perkotaan dan menghabiskan 25,82 persen bagi masyarakat perdesaan (Miftahudin, 2021). Selain itu, untuk menjaga kecukupan gizi KPM, khususnya angka kecukupan protein, maka bantuan sosial pangan ini ditambahkan telur oleh pemerintah. Kelebihan tersebut menstimulasi konsekuensi terhadap manfaat bantuan sosial pangan yang dapat berubah-ubah sesuai dengan kondisi pasar. Menurut Ilman (2019), manfaat dari BPNT dapat berkurang jika harga pangan mengalami kenaikan karena penebusannya ditentukan oleh harga pasar yang berlaku pada saat itu. Apalagi menurut Hafizah et al. (2019), BPNT cenderung mendorong kenaikan jumlah yang diminta dan itu akan diikuti oleh kenaikan harga komoditasnya. Selain itu, Belanawane et al. (2018) juga mengingatkan, meskipun tidak spesifik pada BPNT, bahwa mekanisme pasar diduga tidak akan dengan sendirinya menghasilkan *output* yang adil, apalagi berkaitan dengan layanan sosial dasar. Padahal menurut laporan *MicroSave Consulting* (MSC) (2019), BPNT berkontribusi sebesar 12-29 persen terhadap total pengeluaran per bulan atau dapat memenuhi kebutuhan pangan (beras) masyarakat selama 1-2 minggu. Walaupun pada kasus di level regional dilaporkan bahwa BPNT ternyata tidak memengaruhi pengeluaran masyarakat (Nasution et al., 2020). Lantas, pertanyaan besar muncul terhadap efektivitas implementasi BPNT dalam membantu rumah tangga miskin dalam mendapatkan hak atas pangannya.

Silang pendapat bermunculan dalam memandang BPNT untuk membantu rumah tangga miskin memenuhi kebutuhan pangannya. Kelompok pro mengklaim BPNT mampu mengoreksi bantuan pangan sebelumnya dengan meningkatkan ketepatan sasaran KPM (Wiwit et al., 2020), mengurangi penyimpangan anggaran (Rachman et al., 2018), mendorong masyarakat untuk melek digital dan literasi keuangan (Rachman et al., 2018), serta memberdayakan ekonomi rakyat melalui e-Warong (Risnandar & Broto, 2018). Sedangkan kelompok yang kontra berpendapat bahwa jenis komoditas BPNT masih terbatas dan tidak fleksibel (Nurhayati, 2019), adanya keterbatasan infrastruktur (sinyal terbatas) dan tantangan geografis sehingga menghambat

- 5 Detail data dapat dilihat di terbitan BPS tentang pengeluaran untuk konsumsi penduduk Indonesia per provinsi tahun 2019.

penyaluran bantuan, adanya oknum e-warong dan pendamping yang melakukan penyelewengan dalam penyaluran (Siregar, 2019), pemasok beras bebas dari mana saja sehingga mendegradasi peran Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) (Rusono, 2019; Rachman et al., 2018), dan mendorong sifat kemalasan KPM (Madziakapita, 2008). Perdebatan dua pandangan tersebut, berlangsung hingga saat ini dan memantik berbagai penelitian lain, seperti menghubungkannya dengan isu kesejahteraan masyarakat miskin (Gultom et al., 2020; Ramadhan & Bahri, 2018; Taufiqo, 2018).

Kota Yogyakarta merupakan salah satu dari 44 kota percontohan BPNT di Indonesia. Dasar pertimbangannya karena Kota Yogyakarta dinilai memiliki kesiapan infrastruktur untuk mendukung program BPNT, seperti penetrasi pengguna internet yang mencapai 74 persen⁶ dan rasio elektrifikasi yang mencakup 99,99 persen⁷. Selain itu, Kota Yogyakarta juga merupakan daerah yang unik karena bagian dari daerah yang sarat isu ketimpangan pengeluaran tinggi namun tidak linear dengan Indeks kebahagiaannya⁸ secara agregat (Wijana, 2019). Pada awal peluncuran Program BPNT tahun 2017, porsi KPM di Kota Yogyakarta relatif kecil, yaitu sebesar 1,37 persen terhadap total KPM wilayah percontohan BPNT di Indonesia, namun Indeks Keparahan Kemiskinan (P_2) dan *Gini Ratio*-nya merupakan yang tertinggi dibandingkan 44 kota lainnya.⁹ Besarnya ketimpangan pengeluaran/pendapatan ini terjadi, salah satunya disebabkan oleh laju pembangunan di daerah Yogyakarta yang sangat pesat, khususnya pembangunan pusat perbelanjaan dan hotel. Hasil pembangunan tersebut diduga lebih banyak dinikmati oleh kelompok menengah ke atas dibandingkan kelompok menengah ke bawah (Candra, 2017). Meskipun demikian, perkembangan ketimpangan cenderung menurun pada tahun-tahun berikutnya sehingga memengaruhi pengeluaran konsumsi pangan dan menstimulasi perbaikan rangking Indeks ketahanan pangan Kota Yogyakarta pada tahun 2018-2019, yaitu dari rangking 36 menjadi 26 (Badan Ketahanan Pangan, 2018 dan 2019).

Implementasi BPNT di Kota Yogyakarta, sebagai daerah percontohan BPNT, ternyata tetap disertai

dengan kasus-kasus yang muncul di lapangan, seperti data ganda, e-warong yang tidak beroperasi sesuai dengan ketentuan, dan kualitas beras Perum Bulog untuk BPNT yang dianggap belum sesuai kebutuhan KPM. Berbagai kasus tersebut berpotensi mengganggu efektivitas dari keberhasilan implementasi BPNT di Kota Yogyakarta dan bahkan kota-kota atau daerah lainnya di Indonesia, apabila tidak diselesaikan dengan baik. Potensi permasalahan pun dapat semakin besar ketika mulai tahun 2020 Program BPNT diperluas jenis komoditasnya dan diperbesar nilai bantuannya menjadi Program Sembako. Ketidakefektifan BPNT dapat berefek domino terhadap penurunan kemampuan rumah tangga miskin dalam mengakses pangannya sehingga dikhawatirkan menurunkan tingkat produktivitas dan juga kualitas hidupnya.

Jadi berdasarkan penjelasan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji efektivitas implementasi BPNT di Kota Yogyakarta. Kebaruan penelitian ini terletak pada perspektif dalam menilai efektivitas BPNT yang tidak didasarkan pada persepsi penerima manfaat bantuan ataupun pengambil kebijakan bantuan, namun didasarkan pada perspektif e-warong yang ternyata belum banyak dielaborasi oleh para peneliti. Padahal posisinya sebagai *interface* antara KPM dengan *stakeholder* BPNT lain menjadikannya strategis untuk menangkap isu-isu pelaksanaan Program BPNT secara holistik, baik sisi pemerintah, KPM, pemasok bahan pangan, maupun himpunan bank negara (Himbara).

METODE

Jenis dan Sumber Data serta Waktu dan Lokasi Penelitian

Jenis data yang digunakan di dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan melalui (a) diskusi dengan para narasumber *stakeholders* BPNT, baik di level pusat maupun daerah. Detail narasumber yang dipilih, jumlah narasumber, dan tujuan pemilihan narasumber disajikan pada Tabel 1. Hasil diskusi tersebut sangat berguna untuk melengkapi narasi deskripsi fenomena dan sekaligus mendukung hasil olah data primer, (b) kuesioner yang ditujukan kepada e-warong sebagai target utama penelitian ini. Perannya yang sentral, baik sebagai pelaksana kebijakan dan sekaligus berhubungan langsung dengan KPM, menjadikannya memiliki perspektif yang komprehensif terkait pelaksanaan BPNT. Untuk itu, tahapan pengambilan sampel hingga perhitungannya dijelaskan. Detail tentang pengambilan sampel dijelaskan pada subbab berikutnya, dan (c) daftar pertanyaan yang telah dipersiapkan untuk semua

6 Detail data dapat dilihat di <https://aptika.kominfo.go.id/2019/08/penggunaan-internet-di-indonesia>.

7 Detail data dapat dilihat di <https://interaktif.kompas.id/baca/economy-outlook>.

8 Detail data dapat dilihat di terbitan BPS tentang Indeks kebahagiaan tahun 2017.

9 Rata-rata pengeluaran konsumsi masyarakat miskin Kota Yogyakarta untuk beras mencapai sekitar 40 persen, sedangkan untuk protein hewani (termasuk ikan) hanya 18,21 persen. Detail data dapat dilihat di terbitan BPS DIY & Bappeda DIY tentang analisis ketimpangan DIY tahun 2020.

stakeholders BPNT, baik e-warong, dinas sosial, bank penyalur, hingga Perum Bulog.

Sedangkan data sekunder diperoleh dari menelusuri berbagai berita, dokumen, dan artikel/pustaka yang terkait dengan tema penelitian. Data sekunder berupa tingkat kemiskinan di Indonesia dan Kota Yogyakarta berasal dari BPS. Data tentang perkembangan BPNT di Indonesia dan Kota Yogyakarta diperoleh dari Kemensos, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK), Himbara, dan dinas sosial. Lalu data tentang penyaluran beras untuk BPNT oleh Perum Bulog berasal dari Divre Bulog.

Rangkaian penelitian berlangsung dari Januari 2020 hingga Juni 2020. Pemilihan lokasi dilakukan secara *purposive sampling* dengan pertimbangan utama bahwa Kota Yogyakarta merupakan kota percontohan BPNT yang memiliki kesiapan infrastruktur dan sekaligus ketimpangan pendapatan yang tinggi dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia.

Pemilihan Narasumber dan Responden

Narasumber didalam penelitian ini terbagi menjadi narasumber yang berada di level pusat (narasumber di K/L atau lembaga swadaya masyarakat-LSM pusat) dan daerah penelitian. Narasumber di level pusat dimaksudkan untuk melengkapi dan mengelaborasi analisis data dan informasi awal yang berhubungan dengan tema penelitian, yaitu narasumber dari TNP2K dan Kemensos. Sedangkan narasumber di daerah penelitian mencakup akademisi, dinas

sosial, e-warong, Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD), tim pelaksana bantuan sosial, bank penyalur, dan Perum Bulog divre (Tabel 1). Seluruh narasumber tersebut merupakan pihak yang dianggap mampu, memiliki keterkaitan, dan mewakili guna membantu mendapatkan data dan informasi serta mengelaborasi isu penelitian.

Pemilihan responden untuk e-warong di dalam penelitian ini menggunakan teknik *probability sampling*. Menurut Sugiyono (2011), teknik tersebut merujuk pada suatu teknik dari pengambilan sampel yang memberikan peluang sama bagi setiap unsur (anggota) populasi untuk dipilih menjadi anggota sampel. Berdasarkan data Kemensos tahun 2016/2017, jumlah e-warong Kelompok Usaha Bersama Program Keluarga Harapan (KUBE PKH) yang berada di Kota Yogyakarta sebanyak 20 unit. Padahal dalam kenyataannya terdapat e-warong agen bank (BNI) dan e-warong Rumah Pangan Kita (RPK) yang bekerja sama dengan Perum Bulog yang belum masuk dalam kalkulasi tersebut. Untuk itu, berdasarkan konfirmasi data dari Dinas Sosial Kota Yogyakarta maka total jumlah e-warong (semua jenis e-warong) mencapai 61 unit pada tahun 2020. Berdasarkan jumlah populasi tersebut maka diambil 10 persennya karena desain penelitian ini bukan penelitian kausalitas atau inferensia ataupun eksperimen. Untuk memastikan dan meningkatkan presisi keterwakilan data populasi berdasarkan informasi yang dihimpun dari dinas sosial tersebut, jumlah sampel ditingkatkan menjadi 50 persen. Menurut Gay & Diehl (1992) dalam Wiyadi (2009)

Tabel 1. Narasumber Terpilih dalam Penelitian

Peran	Stakeholders	Jumlah Narasumber (Orang)	Tujuan Penentuan Narasumber
Narasumber di level pusat	Kemensos	1	Mendapatkan data KPM dan juga informasi tentang perencanaan dan pengambil kebijakan dari BPNT pada level nasional
	Kemenko PMK	1	Mendapatkan data dan informasi tentang perencanaan dan pengaplikasian BPNT, termasuk penggantian ke Paket Sembako Murah
	CIPS	2	Mendapatkan pemahaman tentang pelaksanaan BPNT dari sisi lain yang lebih kritis (nonpemerintahan), termasuk evaluasi pelaksanaan BPNT dan rencana Paket Sembako Murah
Narasumber di daerah penelitian	Akademisi	1	Mendapatkan pemahaman secara teori dan empiris tentang transformasi subsidi pangan ke bantuan sosial bidang pangan, bagaimana <i>benefit</i> dan <i>cost</i> -nya, serta bagaimana prospek Paket Sembako Murah apabila diterapkan
	Dinas sosial	1	Mendapatkan data dan informasi tentang pelaksanaan BPNT pada level regional atau spesifik lokasi
	TKPKD	2	Mendapatkan data dan informasi tentang pelaksanaan BPNT
	Tim pelaksana bantuan sosial	2	Mendapatkan data dan informasi tentang pelaksanaan BPNT
	Bank penyalur	1	Mendapatkan data dan informasi tentang pelaksanaan BPNT
	Perum Bulog divre	1	Mendapatkan data dan informasi tentang penyaluran beras BPNT oleh Perum Bulog

Sumber: tim peneliti, 2020.

Tabel 2. Dimensi dan Atribut yang Digunakan dalam Kuesioner untuk e-warong

Dimensi	Atribut	Skala Likert
Kualitas	Jenis beras yang banyak dibeli KPM adalah premium	Untuk bagian tentang <i>Performance</i> : 1. Sangat tidak setuju 2. Tidak setuju 3. Ragu-ragu 4. Setuju 5. Sangat setuju Untuk bagian tentang <i>Importance</i> : 1. Sangat tidak penting 2. Tidak penting 3. Ragu-ragu 4. Penting 5. Sangat penting
	Kualitas beras Bulog untuk BPNT selalu bagus	
Harga	Harga beras dan/atau telur dari pemasok ke e-warong lebih murah dibandingkan dengan harga eceran di pasaran	
	Jumlah beras dan/atau telur di e-warong mencukupi seluruh KPM yang dilayani	
Jumlah	E-warong menyediakan pilihan paket beras dan telur untuk BPNT	
	Besaran nilai manfaat BPNT dapat membantu KPM memenuhi kebutuhan pokok	
Sasaran	E-warong menyediakan alternatif bahan pangan lain selain beras dan/atau telur untuk bantuan sosial pangan	
	Pemasok selalu mengirimkan beras dan/atau telur ke e-warong tepat waktu	
Waktu	Bulog sebagai salah satu pemasok beras dan/atau telur ke e-warong tepat waktu	
	Kondisi jaringan internet di e-warong berjalan baik	
Administrasi	Mesin EDC tersedia dan bekerja dengan baik	

Sumber: Tim peneliti, 2020.

jumlah sampel atau responden sangat bergantung pada jenis penelitian, di mana untuk penelitian deskriptif minimum sebesar 10 persen dari populasi. Sedangkan penelitian yang bersifat kausalitas atau inferensia minimum sebesar 30 sampel atau responden dan untuk penelitian yang bersifat eksperimen maka minimum sebanyak 15 responden (Gay & Diehl, 1992 dalam Wiyadi, 2009).

Kuesioner tersebut berupa kuesioner dengan jawaban tertutup yang menggunakan skala *likert* (nilai 1-5). Di mana angka 1 menunjukkan kondisi tidak setuju dan angka 5 menunjukkan kondisi sangat setuju. Indikator-indikator pernyataan atau pertanyaan yang menjadi variabel penting di dalam analisis mencakup 11 atribut atau indikator dari penjabaran prinsip 6T, yaitu tepat kualitas, tepat harga, tepat jumlah, tepat sasaran, tepat waktu, dan tepat administrasi. Pada Tabel 2 disampaikan 6 dimensi dan 11 atribut yang digunakan di dalam penelitian ini.

Metode Analisis

Sebelum kuesioner digunakan dilakukan uji validitas dan reliabilitas. Uji validitas menggunakan Korelasi Bivariate Pearson, yaitu dengan mengkorelasikan masing-masing skor indikator dengan skor total¹⁰. Sedangkan uji reliabilitas

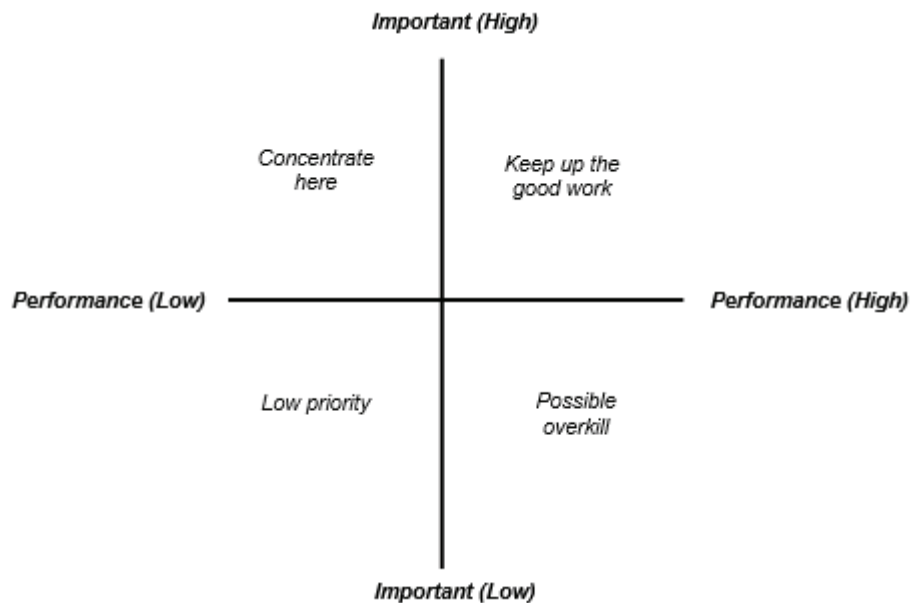
menggunakan uji reabilitas *Cronbach's Alpha*, di mana jika angkanya lebih besar dari 0,60 maka instrumen atau pertanyaan indikator yang digunakan sudah cukup reliabel.

Langkah berikutnya adalah menerapkan *Importance-Performance Analysis* (IPA). Metode ini dipilih karena dengan menggunakan metode ini dapat melihat sejauh mana pencapaian program, serta yang perlu dipertahankan dan ditingkatkan dalam pelaksanaan program. IPA dilakukan dengan menghitung skor total kinerja program dan kenyataan maupun harapan. Selanjutnya dilakukan perhitungan rata-rata skor kinerja dan rata-rata skor kenyataan maupun harapan.

Pendekatan IPA sudah banyak digunakan oleh peneliti lainnya dengan cakupan ragam bidang/sector, antara lain Simpson et al. (2020); Tailab (2020); Nurfadilah et al (2018); Chen (2018); Izadi et al (2017); dan Mohebifar et al (2016). Pada dasarnya IPA merupakan pendekatan untuk mengukur karakteristik tertentu dari suatu isu (Martilla & James, 1977 dalam Lin et al., 2009). Pendekatan ini terus berkembang dan diaplikasikan ke berbagai bidang, termasuk ekonomi. Kelebihan IPA antara lain (a) menghasilkan gambaran yang jelas tentang elemen-elemen dengan membandingkan

10 Skor total merupakan penjumlahan dari seluruh indikator yang digunakan. Indikator berbentuk pertanyaan yang berkorelasi signifikan dengan skor total menunjukkan jika

indikator itu dapat memberikan dukungan yang valid. Jika r hitung $\geq r$ tabel (uji 2 sisi dengan sig. 0,05) maka instrumen atau indikator pertanyaan berkorelasi signifikan terhadap skor total (dinyatakan valid).



Sumber: Martilla & James, 1977.

Gambar 1. Diagram Kartesius dari *Important-Performance Analysis*

tingkat kepuasan objek yang diteliti dan (b) mudah digunakan (Ormanovic et al., 2017). Namun menurut Oh (2001) ada beberapa kelemahan IPA, yaitu antara lain (a) tidak ada definisi yang jelas dari konsep *importance* dan *performance* dan (b) tidak ada kriteria jelas tentang variabel yang digunakan.

Langkah selanjutnya memetakan hasil perhitungan IPA ke dalam Diagram Kartesius. Gambar 1 menunjukkan secara visual bentuk diagram antara indikator kinerja dengan harapan. Sumbu mendatar (X) menggambarkan tingkat kinerja dan sumbu tegak (Y) mewakili nilai harapan terhadap pelaksanaan BPNT. Untuk mendapatkan pembagian dimensi pada sumbu mendatar dihitung dengan mencari rata-rata nilai *important*, sedangkan untuk mendapatkan pembagian dimensi pada sumbu tegak menggunakan rata-rata nilai *performance*. Setiap kuadran menunjukkan kombinasi keduanya, di mana kuadran I disebut *keep up the good work*, kuadran II disebut *concentrate here*, kuadran III disebut *low priority*, dan kuadran IV disebut *possible overkill* (Lin et al., 2009; Risnandar & Broto, 2018).

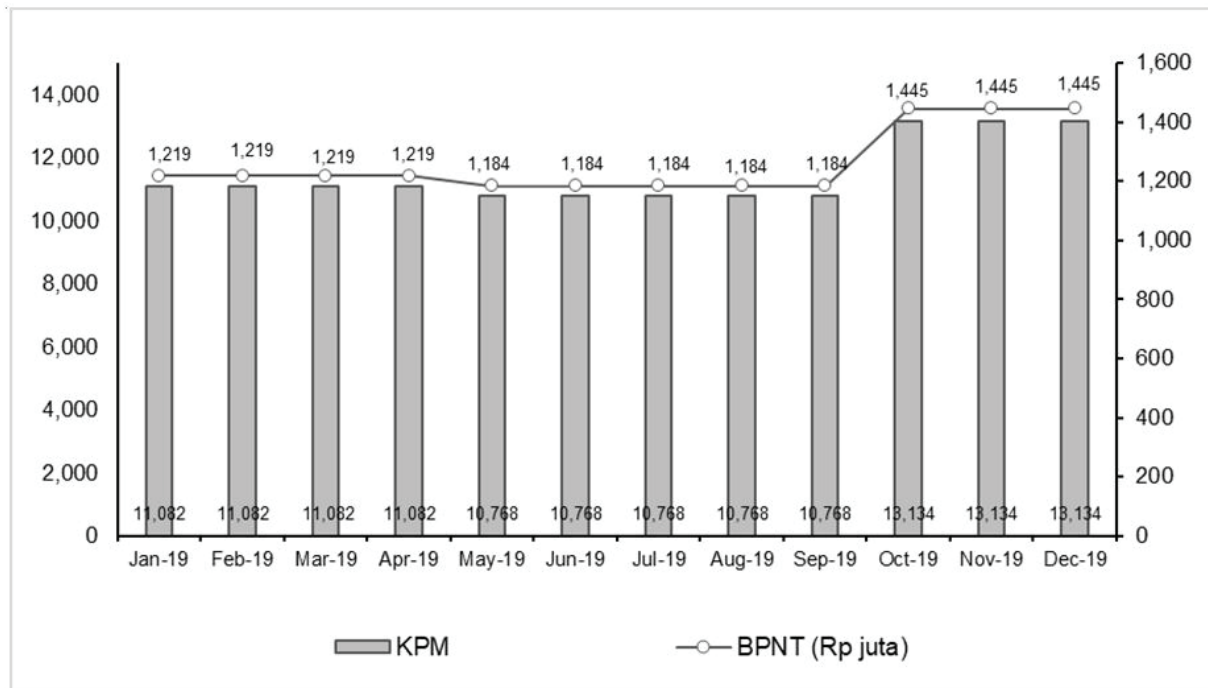
Selain IPA, digunakan analisis kesenjangan (*gap*) dengan memperhitungkan "jarak" antara nilai harapan dan kinerja. Teknisnya tingkat *importance* merujuk pada kondisi yang dianggap ideal atau diharapkan dan *performance* merujuk pada kondisi riil yang terjadi. *Gap* terjadi apabila proporsi antara harapan (*important*) dari pelaku BPNT lebih besar dari kinerjanya (*performance*).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Pelaksanaan BPNT di Kota Yogyakarta

Berdasarkan data Dinas Sosial Kota Yogyakarta pada Desember 2019, jumlah penerima BPNT tercatat sebanyak 13.134 KPM atau senilai Rp1,45 miliar per bulan dengan besaran BPNT Rp110.000 per KPM (Gambar 2). Perkembangan dari penyerapan BPNT tersebut dianggap belum berjalan optimal karena realisasi penyaluran BPNT pada Desember 2019 hanya mencapai 74,48 persen dari pagu penerima BPNT Kota Yogyakarta total sebanyak 17.634 KPM.

Berbagai faktor memengaruhi penyerapan BPNT di Kota Yogyakarta tersebut, yang dirangkum berdasarkan hasil wawancara dengan *stakeholder* BPNT. Para *stakeholder*, dinas sosial, Himbara, dan TKPKD serta Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) mengemukakan bahwa (1) pada saat awal program BPNT, pendamping BPNT dan pihak bank penyalur belum memahami konsep BPNT sehingga memberlakukan operasi bantuan yang sama seperti Program Keluarga Harapan (PKH). Ketika Kartu Kombo penerima BPNT tercetak atas nama suami dan Kartu PKH tercetak atas nama istri maka dianggap kartu ganda dan harus dikembalikan ke bank penyalur. Pengembalian kartu tersebut menyebabkan 2.224 KPM kehilangan kesempatan sebagai BPNT, (2) usulan penambahan penerima BPNT yang diperoleh dari Musyawarah Kelurahan (Muskel) telah diinput oleh Dinas Sosial Kota Yogyakarta pada Aplikasi Sistem Informasi Kesejahteraan Sosial-*Next Generation* (SIKS-NG). Namun pemerintah pusat justru menggunakan



Sumber: Dinas Sosial Kota Yogyakarta, 2020.

Gambar 2. Perkembangan KPM dan Anggaran BPNT Kota Yogyakarta, Tahun 2019

pemutahiran data secara *top down* sehingga kuota BPNT Kota Yogyakarta berkurang sebanyak 4.501 KPM, yaitu dari 17.967 KPM menjadi 13.133 KPM, dan (3) sering ditemukan perbedaan data penerima BPNT yang dimiliki pemerintah pusat dan daerah. Permasalahan berada pada proses *update* data dari kantor pusat ke daerah memerlukan waktu sehingga tidak mampu mengakomodasi perubahan kondisi ekonomi masyarakat yang berubah cepat.

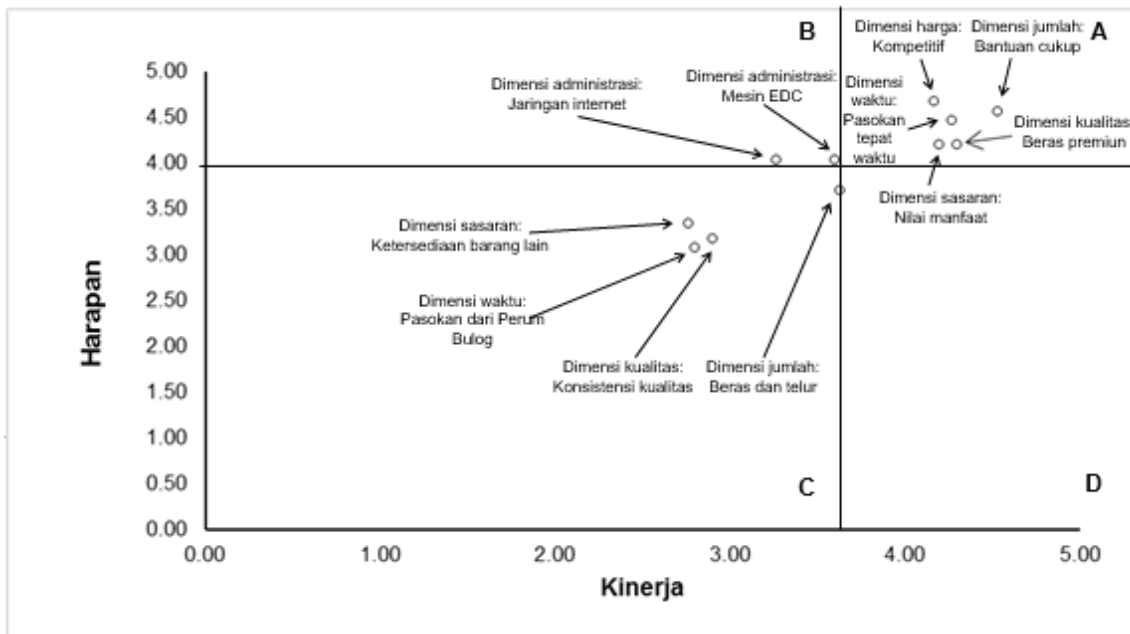
E-warong dan KPM berhubungan atas dasar transaksi. E-warong tidak bisa memaksakan agar KPM membeli di tempatnya, begitu pula dengan KPM juga bebas memilih e-warong di manapun. Sejak tahun 2017 terdapat 62 e-warong tersebar di Kota Yogyakarta, yaitu jenis e-warong KUBE Jasa, e-warong RPK yang dibina oleh Perum Bulog, dan e-warong agen bank. Berdasarkan kuota penerima BPNT per Januari 2020 sebanyak 13.133 KPM maka komposisi e-warong dengan KPM adalah satu e-warong rata-rata melayani 200 KPM di wilayahnya.

Untuk mendukung kinerja e-warong dalam menyediakan pasokan beras dan telur, terdapat empat pemasok utama di Kota Yogyakarta, yaitu U.D. Maskun, Perum Bulog, PPI, dan Koperasi Binus. Pada kondisi tersebut, e-warong berhak memilih pemasok secara bebas. Begitu pula dengan Perum Bulog, sebagai salah satu pemasok, tidak bisa memaksa e-warong harus membeli barangnya, walaupun pembelian di Perum Bulog memiliki kelebihan berupa fleksibilitas pembayaran.

Efektivitas Pelaksanaan BPNT

Metode IPA digunakan untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan BPNT. Sebelum melakukan IPA atau analisis *gap*, terlebih dahulu dilakukan uji validitas dan uji reliabilitas terhadap kuesioner dan hasilnya menunjukkan telah lolos dari kedua uji tersebut. Detail hasil kedua uji tidak disampaikan dalam kesempatan ini. Gambar 3 menyajikan atribut atau indikator dari efektivitas pelaksanaan BPNT di Kota Yogyakarta. Hasil olah data menunjukkan bahwa dimensi dan atribut efektivitas dari pelaksanaan BPNT tersebar pada kuadran A, B, dan C.

Atribut atau indikator efektivitas pelaksanaan BPNT yang berada pada kuadran A ada lima, yaitu dimensi yang berhubungan dengan kualitas, harga, jumlah, sasaran, dan waktu. Atribut di dalam matrik ini dinilai penting dan memuaskan oleh e-warong. Detailnya dapat dilihat dari atribut penyusun setiap dimensinya, yaitu sebagai berikut (1) dimensi kualitas telah tepat dilakukan khususnya mencakup beras jenis premium yang banyak dibeli KPM; (2) dimensi harga, yaitu mencakup harga beras dan/atau telur dari pemasok ke e-warong lebih murah dibandingkan dengan harga eceran di pasaran; (3) dimensi jumlah, yaitu jumlah beras dan/atau telur di e-warong mencukupi seluruh KPM yang dilayani; (4) dimensi tepat sasaran, yaitu besaran nilai manfaat BPNT dapat membantu KPM memenuhi kebutuhan pokok; dan (5) dimensi waktu, yaitu pemasok selalu mengirimkan beras dan/atau telur ke e-warong



Sumber: Data primer, 2020 (diolah).

Gambar 3. Diagram Kartesius Pengukuran Efektivitas Pelaksanaan BPNT

tepat waktu. Pada kuadran A, sebagai catatan bahwa seluruh atribut yang mewakili dimensinya perlu dipertahankan karena tingkat kinerjanya dinilai atau dipersepsikan relatif tinggi oleh e-warong dalam pelaksanaan BPNT.

Pada kuadran B menunjukkan atribut atau indikator yang dianggap penting namun tidak terlaksana dengan baik oleh e-warong. Berdasarkan temuan di lapangan, atribut yang menggambarkan kondisi tersebut ditangkap pada dimensi administrasi, yaitu terdiri dari (1) kondisi jaringan internet di e-warong dianggap telah berjalan dengan baik dan (2) mesin EDC tersedia saat bertransaksi di e-warong dan bekerja dengan baik. Dimensi ini akhirnya masuk ke kuadran B karena berdasarkan wawancara dengan beberapa e-warong maupun dinas terkait, ada kalanya jaringan internet dan mesin EDC mengalami masalah (*error*) sehingga sangat mengganggu transaksi yang dilakukan di e-warong.

Pada kuadran C menunjukkan indikator atau atribut yang dianggap kurang penting dan hal itu ternyata juga tidak terlaksana dengan baik oleh e-warong. Terdapat empat atribut yang berada pada kuadran ini, yaitu dimensi kualitas, jumlah, sasaran, dan waktu. Detailnya dari keempat atribut tersebut sebagai berikut (1) dimensi kualitas berhubungan dengan kualitas beras Perum Bulog untuk BPNT yang dianggap selalu bagus; (2) dimensi jumlah, yaitu e-warong menyediakan pilihan jumlah beras dan telur untuk BPNT; (3) dimensi sasaran, yaitu e-warong menyediakan alternatif bahan pangan lain selain beras dan/atau telur untuk bantuan sosial pangan; dan (4) dimensi waktu, yaitu Perum Bulog

sebagai salah satu pemasok beras dan/atau telur ke e-warong yang menyuplai barang tepat waktu. Atribut-atribut tersebut secara teknis dapat diabaikan oleh e-warong dan operator BPNT lainnya. Pada kuadran D merepresentasikan indikator atau atribut yang dianggap kurang penting oleh e-warong namun dilaksanakan dengan berlebihan oleh e-warong. Berdasarkan hasil penelitian di lapangan berdasarkan kuesioner yang telah disebar ke e-warong, atribut atau indikator tersebut tidak ditemukan sehingga tidak tergambarkan dalam kuadran D.

Analisis Gap dari Efektivitas Pelaksanaan BPNT

Analisis selanjutnya adalah analisis *gap* yang mengelaborasi antara kinerja dan harapan e-warong terhadap efektivitas pelaksanaan BPNT. Pada Tabel 3 disajikan hasil analisis *gap*, di mana hampir 82 persen rata-rata harapan e-warong lebih tinggi dari realitasnya dan 18 persen justru menilai banyak indikator atau atribut yang masih jauh dari harapan. Indikator atau atribut yang positif atau penilaian kinerjanya lebih tinggi dari harapan adalah berkaitan dengan jenis beras yang banyak dibeli KPM, yaitu jenis premium. KPM yang diberikan kebebasan untuk memilih jenis beras cenderung memilih beras jenis premium meskipun dengan kuantum yang lebih sedikit. Sedangkan indikator atau atribut yang sudah sesuai atau penilaian kinerja sama dengan harapan adalah besaran nilai manfaat BPNT yang dipersepsikan dapat membantu kondisi KPM dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Hal ini dapat diartikan bahwa KPM puas dengan nilai manfaat BPNT yang diterimanya setiap bulan karena bantuan yang

Tabel 3. Hasil Analisis *Gap*

Dimensi	Atribut	Kinerja	Harapan	Gap
Kualitas	Jenis beras yang banyak dibeli KPM adalah premium	4,30	4,20	0,10
	Kualitas beras Perum Bulog untuk BPNT selalu bagus	2,90	3,17	-0,27
Harga	Harga beras dan/atau telur dari pemasok ke e-warong lebih murah dibandingkan dengan harga eceran di pasaran	4,17	4,67	-0,50
Jumlah	Jumlah beras dan/atau telur di e-warong mencukupi seluruh KPM yang dilayani	4,53	4,57	-0,03
	E-warong menyediakan pilihan jumlah beras dan telur untuk BPNT	3,63	3,70	-0,07
Sasaran	Besaran nilai manfaat BPNT dapat membantu KPM memenuhi kebutuhan pokok	4,20	4,20	0,00
	E-warong menyediakan alternatif bahan pangan lain selain beras dan/atau telur untuk bantuan sosial pangan	2,77	3,33	-0,57
Waktu	Pemasok selalu mengirimkan beras dan/atau telur ke e-warong tepat waktu	4,27	4,47	-0,20
	Perum Bulog sebagai salah satu pemasok beras dan/atau telur ke e-warong tepat waktu	2,80	3,07	-0,30
Administrasi	Kondisi jaringan internet di e-warong berjalan baik	3,27	4,03	-0,77
	Mesin EDC tersedia dan bekerja dengan baik	3,60	4,03	-0,43

Sumber: Data primer, 2020 (diolah).

diberikan dapat memenuhi kebutuhan pangannya. Sisa lainnya, atribut-atribut tersebut menunjukkan nilai yang negatif atau kinerja dinilai lebih rendah dari harapan mereka.

Apabila diurutkan berdasarkan dari angka analisis *gap* maka dimensi kualitas menempati peringkat pertama, yaitu atribut yang berkaitan dengan beras jenis premium yang banyak dibeli oleh KPM. Sedangkan peringkat terakhir atau dengan kata lain nilai harapan lebih tinggi dari kinerja atau realitasnya adalah pada dimensi administrasi, yaitu atribut yang berkaitan dengan kondisi jaringan internet di e-warong.

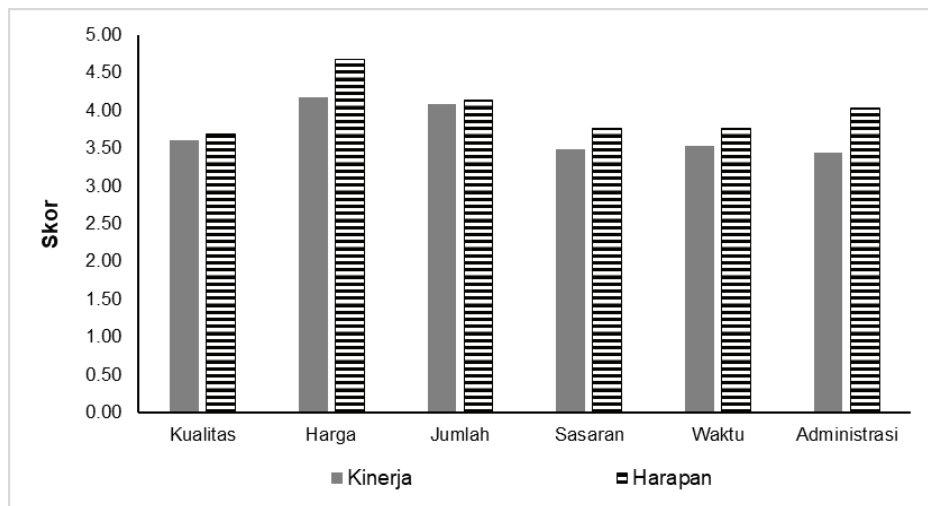
Secara umum, berdasarkan hasil analisis *gap* tersebut dan dilengkapi dengan hasil wawancara dengan e-warong, dinas sosial, TKPKD, dan bank penyalur (PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk atau BNI), ada beberapa hal yang perlu ditingkatkan dalam penyaluran BPNT di Kota Yogyakarta, di antaranya adalah (1) kualitas beras yang disediakan Perum Bulog perlu ditingkatkan, (2) harga beras dan/atau telur dari pemasok ke e-warong harus kompetitif, (3) jumlah beras dan/atau telur di e-warong harus mencukupi seluruh KPM yang dilayani, (4) e-warong perlu menyediakan pilihan jumlah beras dan telur untuk BPNT, (5) e-warong perlu menyediakan alternatif bahan pangan lain selain beras dan/atau telur untuk bantuan sosial pangan, (6) pemasok perlu mengirimkan beras dan/atau telur ke e-warong tepat waktu, (7) kondisi jaringan internet di e-warong perlu ditingkatkan, dan (8) mesin EDC perlu ditingkatkan penggunaan dan sosialisasinya. Beberapa hal tersebut dapat dijadikan acuan bagi pelaksanaan Program Sembako ke depannya agar lebih efektif dibandingkan BPNT di Kota Yogyakarta.

Apabila dilihat secara rata-rata dan

menganggregasinya berdasarkan dimensi, maka dari 6 dimensi yang digunakan untuk menganalisis efektivitas pelaksanaan BPNT di Kota Yogyakarta, ternyata hanya ada 2 dimensi, yaitu kualitas dan jumlah, yang secara relatif mendekati antara kinerja dengan harapan (Gambar 4). Kondisi ini mengkonfirmasi bahwa secara umum pelaksanaan BPNT di Kota Yogyakarta dapat dikatakan belum berjalan efektif, meskipun Kota Yogyakarta merupakan kota percontohan pelaksanaan BPNT di Indonesia.

Temuan ini sejalan dengan hasil-hasil penelitian lain yang menyisakan ketidaktepatan dari 6T pelaksanaan BPNT. Seperti Hasimi (2020) dan Juwono & Vedy (2019) yang meneliti efektivitas dan implementasi BPNT di Lampung Selatan-Lampung; Fadlurrohimi et al. (2019) di Kota Cimahi-Jawa Barat; Siregar (2019) di Kabupaten Labuhanbatu-Sumatera Utara, dan Hannan (2016) di Kabupaten Polewali Mandar-Sulawesi Barat. Bahkan lebih jauh, ketidaktepatan tersebut berwujud kasus-kasus penyelewengan BPNT yang dilaporkan terjadi sporadis di beberapa daerah. Misalnya di Kabupaten Gresik dan Probolinggo-Jawa Timur adanya ketidaksesuaian antara jumlah dan kualitas bantuan dengan harga yang dipatok (Yunus, 2019); di Kota Surabaya-Jawa Timur ditemukan bahwa pelayanan e-warong tidak maksimal (Kharismawati & Rosdiana, 2018); di Kecamatan Teluk Betung Utara-Lampung terdapat data KPM yang belum termutakhirkan (Dini, 2019); dan jenis beras Perum Bulog kurang diminati KPM dan kurang fleksibelnya Harga Pembelian Pemerintah (HPP) sehingga mengurangi penyaluran/penyerapan beras ke e-warong (Primaswi, 2019).

Di sisi lain, temuan ini tidak sejalan dengan hasil



Sumber: Data primer, 2020 (diolah).

Gambar 4. Perbandingan Secara Agregat antara Kinerja dengan Harapan terhadap Pelaksanaan BPNT di Kota Yogyakarta

penelitian yang dilakukan oleh Pertiwi et al. (2019) dan Risnandar & Broto (2018) yang menjelaskan bahwa pelaksanaan BPNT disimpulkan berhasil. Kemensos melalui hasil studi dari MSC juga menunjukkan bahwa kepuasan KPM mencapai sebesar 96 persen terhadap keberadaan BPNT (MSC, 2019). Bahkan BPNT diklaim mampu menurunkan jumlah kemiskinan sebesar 530 ribu orang dari periode September 2018 hingga Maret 2019 (Rachmani, 2019). Walaupun pada dasarnya kemiskinan merupakan fenomena sosial yang dipengaruhi oleh banyak faktor dan *an sich* tidak hanya dipengaruhi oleh BPNT. Perbedaan hasil-hasil tersebut mungkin terjadi karena adanya perbedaan perspektif dan atribut/dimensi efektivitas BPNT yang digunakan.

Keberadaan E-Warong dalam BPNT

Berdasarkan hasil analisis menggunakan IPA dan juga analisis *gap*, selanjutnya disampaikan diskusi terkait dengan keberadaan e-warong dalam pelaksanaan BPNT. E-warong memiliki peran yang sangat krusial di dalam penyaluran BPNT. Pada awalnya e-warong merupakan bantuan program pemberdayaan masyarakat dari Kemensos, kemudian berkembang menjadi simpul yang berfungsi, yaitu *pertama* melayani distribusi penyaluran bantuan pangan. Warung disebut sebagai e-warong apabila sudah ditunjuk oleh pemerintah dalam penyaluran bantuan sosial pangan. Oleh sebab itu, tidak semua warung atau bahkan agen bank yang memiliki mesin EDC merupakan e-warong. Penetapan e-warong sepenuhnya merupakan kewenangan dari bank penyalur dengan pertimbangan tertentu, seperti memiliki kemampuan, reputasi, kredibilitas, dan integritas di wilayahnya.

Peran *kedua* e-warong adalah untuk memberdayakan masyarakat miskin. Salah satu

contoh pemberdayaan masyarakat terlihat dari perkembangan e-warong KUBE. KPM diberi penguatan untuk mengelola bantuan sosialnya sebagai agen bank untuk memfasilitasi penyaluran bantuan sosial kepada KPM lainnya dan juga melayani konsumen umum. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa e-warong agen bank relatif lebih berkembang daripada e-warong KUBE dan RPK. Hal ini karena kerja sama yang lebih intens terjadi antara pihak bank penyalur dan e-warong agen bank sehingga menguntungkan keduanya, baik terkait bantuan selain BPNT yang perlu disalurkan oleh bank, seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR), dan terkait kemudahan e-warong dalam mengakses layanan perbankan. Sedangkan keberadaan RPK ternyata tidak serta-merta menjadikan Perum Bulog sebagai pemasok utamanya. Hal ini karena RPK yang menjadi e-warong diberikan kebebasan dalam menentukan pemasoknya dengan sistem bisnis murni.

Peran *ketiga* adalah keberadaan e-warong diharapkan dapat meningkatkan akses rumah tangga miskin terhadap layanan keuangan inklusif. Baik e-warong maupun KPM akan menerima kemudahan dalam rangka pembukaan rekening di bank sehingga aksesibilitas terhadap lembaga keuangan formal lebih meningkat. Hal terpenting berikutnya adalah data transaksi yang dilakukan oleh e-warong akan tercatat sehingga dapat menjadi pertimbangan perbankan ketika meminta fasilitas untuk mengembangkan kegiatan usahanya.

Pelajaran dari BPNT untuk Program Sembako

Mulai awal tahun 2020, pemerintah menyempurnakan Program BPNT menjadi Program Sembako untuk mewujudkan penguatan perlindungan sosial dan meningkatkan efektivitas

program bantuan sosial pangan kepada KPM. Pada Program Sembako, Indeks bantuan per bulan per KPM ditingkatkan dan jenis komoditas yang dapat dibeli KPM juga diperluas mencakup kelompok pangan sumber karbohidrat, protein hewani, protein nabati, vitamin, dan mineral. Oleh sebab itu, dengan penyempurnaan program tersebut diharapkan prinsip 6T, yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu, tepat harga, tepat kualitas, dan tepat administrasi, dapat lebih tercapai.

Pengalaman dari implementasi BPNT di Kota Yogyakarta dapat menjadi pelajaran berharga untuk melaksanakan Program Sembako agar berjalan efektif dan efisien. Beberapa catatan penting terkait pelajaran tersebut diperoleh dan dirangkum dari hasil wawancara dan diskusi selama penelitian ini dilakukan, yaitu:

a. Penyempurnaan pasokan bahan pangan

Pedoman umum BPNT menyatakan bahwa pelaksanaan BPNT harus memenuhi prinsip (1) memberikan pilihan kepada KPM menentukan waktu pembelian, jumlah, jenis, kualitas, harga bahan pangan, dan lokasi e-warong, (2) KPM tidak diarahkan ke e-warong tertentu dan e-warong tidak memaketkan bahan pangan yang menyebabkan KPM tidak memiliki pilihan, dan (3) e-warong dapat membeli bahan pangan dari berbagai sumber dengan memerhatikan ketepatan harga, kualitas, jumlah, waktu, sasaran, dan administrasi. Dilihat dari sisi pelaku usaha, prinsip tersebut membuka peluang usaha dan fleksibilitas. Oleh karena itu, pelaku usaha harus menggunakannya untuk meningkatkan kualitas bahan pangan, kepastian bahan dan waktu pasokan, serta harga yang bersaing. Kebebasan memilih pasokan dan berlakunya mekanisme pasar menyisakan setidaknya dua pekerjaan rumah, yaitu (1) Kemensos harus memastikan bahwa pasokan bahan pangan, pemilihan dan penentuan pemasok bersifat independen dan (2) mekanisme pasar menjadi tantangan bagi wilayah yang memiliki nilai Indeks kemahalan tinggi karena mengurangi manfaat bantuan. Kondisi ini semakin diperburuk jika ada oknum yang “bermain” dalam pasokan bahan pangan tersebut.

b. Kesiapan infrastruktur dan suprastruktur

Selain untuk meningkatkan ketepatan kelompok sasaran dan memberikan gizi lebih seimbang, penyaluran bantuan sosial pangan nontunai yang menggunakan sistem perbankan diharapkan dapat mendukung perilaku produktif KPM dan meningkatkan transparansi serta akuntabilitas program, dan mengurangi penyimpangan.

Tujuan tersebut seringkali terkendala dengan jaringan internet yang tidak stabil dan infrastruktur pendukung yang terbatas, misalnya ketersediaan mesin EDC yang belum merata dan penerbitan kartu (karena hilang, rusak, atau terblokir) yang membutuhkan waktu lama sehingga mengganggu KPM mengakses bantuan. Untuk itu, Kemensos harus bersinergi dengan Kemenkominfo dan BUMN perbankan untuk menemukan solusinya. Keterbatasan infrastruktur tersebut, saat ini disiasati dengan (a) EDC “berjalan” yang dilakukan dengan menentukan waktu dan tempat tertentu sehingga KPM dapat mengaksesnya dan (b) menggunakan BRI Satelit untuk wilayah *blank spot* atau yang sulit dijangkau. Sedangkan pada sisi keterbatasan suprastruktur BPNT tampak bahwa masih ditemukan sebagian KPM yang belum familiar dengan layanan perbankan dan juga pemilik e-warong yang belum dapat mengoperasikan EDC. Untuk itu, dinas sosial dan pendamping lapangan secara intens harus memberikan sosialisasi dan edukasi terkait akses layanan perbankan dan operasi EDC.

c. Penyempurnaan mekanisme pendataan

Penyempurnaan mekanisme pendataan KPM mencakup (1) kesahihan data KPM yang berbentuk data ganda dan data tidak termutakhirkan. Kondisi ini terjadi karena belum sinkronnya pendekatan dalam pendataan yang digunakan antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat cenderung menggunakan pendekatan *top down* dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu, termasuk menggunakan data dari BPS dan Himbara. Sedangkan pemerintah daerah menggunakan pendekatan *bottom up* untuk merefleksikan kondisi riil yang sangat mungkin belum tertangkap pada data level nasional. Pada akhirnya, pelaksana di lapangan tetap menggunakan data versi pemerintah pusat karena alasan memenuhi “tertib” administrasi, (2) waktu yang dibutuhkan relatif lama untuk merubah atau memutakhirkan data KPM, yaitu maksimal 150 hari berdasarkan pedoman umum BPNT tahun 2019. Oleh sebab itu, waktunya perlu diperpendek sehingga tidak menghalangi KPM mengakses bantuan sosial pangan, dan (3) upaya untuk menyatukan semua data dalam SIKS-NG perlu diapresiasi. Opsi SIKS-NG dikelola masing-masing daerah perlu dipertimbangkan karena itu lebih realistis dan Kemensos di sini dapat bertindak hanya sebagai pengawasnya.

- d. Penyempurnaan program sesuai karakteristik masyarakat dan wilayah
Bantuan sosial pangan pada dasarnya memerlukan pendekatan yang berbeda-beda atau dapat disesuaikan dengan kondisi masing-masing kelompok sasaran (*customized*). Misalnya membagi keluarga miskin ke dalam kelompok mana yang harus dibantu penuh dan yang hanya dibantu sebagian. Pada kelompok 10 persen masyarakat miskin terendah maka pemerintah harus proaktif membantunya secara langsung. Sedangkan masyarakat miskin di kelompok atasnya dapat diberikan bantuan namun tidak penuh atau dengan persentase tertentu.

Penyempurnaan program perlu memerhatikan dan mengevaluasi karakteristik KPM terhadap seluruh bantuan sosial yang diterimanya. Jika salah satu dari bantuan pendidikan (Bantuan Operasional Sekolah-BOS dan Kartu Indonesia Pintar-KIP), kesehatan (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial-BPJS dan Kartu Indonesia Sehat-KIS), perumahan (Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan-FLPP), atau BPNT membuat kondisi KPM menjadi lebih baik pada sisi tertentu maka berikutnya adalah memberikan atau mengembangkan bantuan lain yang dapat melengkapinya sehingga bantuan tidak tumpang tindih dan masyarakat yang dibantu dapat lebih cepat “berpindah” ke kelompok masyarakat sejahtera. Misalnya rumah tangga mendapat bantuan sosial yang memperbaiki pendapatannya. Kondisi itu juga dapat memengaruhi kondisi pangan rumah tangga. Menurut Hukum Engel, pendapatan yang meningkat cenderung diikuti dengan penurunan proporsi pengeluaran untuk makanan (Susanti, et.al, 2014). Hukum Bennet menambahkan bahwa kelompok makanan yang menurun tersebut biasanya didominasi oleh makanan pokok dari tepung (*starchy staple foods*), sedangkan makanan dari daging, sayur, dan buah justru akan meningkat (Susanti, et.al, 2014). Oleh sebab itu, pemberian bantuan sosial pangan harus dilihat secara utuh sehingga bantuan tersebut dapat berjalan lebih efektif.

Selain melihat karakteristik penerima bantuan, Program BPNT juga perlu disesuaikan berdasarkan karakteristik wilayah. Setiap daerah di Indonesia memiliki kekhasan dan potensi sumber daya alam yang berbeda-beda sehingga memerlukan pendekatan berbeda dalam memberikan bantuan sosial pangan. Sebagai contoh masyarakat Kota Padang memiliki preferensi lebih menyukai beras jenis

lokal (karakteristiknya pera) daripada beras dari Perum Bulog yang didatangkan dari daerah lain. Oleh sebab itu, jenis beras yang digunakan dalam bantuan sosial pangan sebaiknya disesuaikan preferensi tersebut dengan menyerap beras jenis lokal. Atau pada daerah-daerah sentra beras maka perlu dipertimbangkan untuk tidak selalu menggunakan beras (sumber karbohidrat) sebagai bantuan sosial pangan. Demikian pula, pada daerah yang sumber karbohidratnya masih memanfaatkan pangan lokal, seperti di Maluku dan Papua yang mengkonsumsi sagu, bantuan pangan BPNT dapat dirancang tidak seluruhnya dalam bentuk beras tetapi kombinasi antara beras, sagu, dan sumber protein.

- e. Peningkatan kinerja Perum Bulog dalam mendukung penyaluran BPNT
Perubahan Program Raskin menjadi BPNT memberikan implikasi besar terhadap eksistensi atau peran Perum Bulog yang sebelumnya mendapat penugasan untuk menyerap beras petani sesuai Instruksi Presiden (Inpres) No. 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. BPNT berpotensi memutus mekanisme pada sisi hilir Perum Bulog dalam melakukan stabilisasi harga beras sehingga mengurangi kemampuannya untuk menyerap padi/beras dari petani, terutama pada saat panen raya. Harga beras akan berfluktuasi sesuai mekanisme pasar dan mengancam rumah tangga jatuh miskin. Pada akhirnya hal itu dapat menambah jumlah KPM sehingga pengeluaran anggaran pemerintah untuk bantuan sosial pangan dapat meningkat.

Agar hal tersebut tidak terjadi maka kinerja Perum Bulog harus diperbaiki dalam rangka mendukung BPNT. Ruang lingkup kerja dan tanggung jawab yang dimiliki Perum Bulog sangat besar terhadap urusan pangan nasional, namun eksekusi aksi korporasi dalam mendukung pelaksanaan BPNT relatif terbatas. Keterbatasan ini disebabkan oleh status Perum Bulog sebagai “Badan Urusan” yang berbentuk perusahaan umum (Perum) yang memiliki kewajiban *public service obligation* (PSO). Untuk itu, guna mengembangkan peran Perum Bulog dalam menyalurkan bantuan sosial pangan, menjaga neraca pangan, dan sekaligus melakukan stabilisasi harga pangan maka Perum Bulog dituntut tidak hanya menjalankan fungsi stok tetapi juga menjalankan fungsi ekonomi. Untuk itu, ide mengubah status Perum Bulog menjadi “Badan Usaha” perlu dipikirkan dan dikaji agar

memungkinkan muncul *sense of economy* dalam mengelola beras atau pangan lainnya secara lebih efisien.

KESIMPULAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan BPNT Kota Yogyakarta telah berjalan efektif namun dengan berbagai catatan yang menyertainya. Efektivitas tersebut didasarkan pada terpenuhinya sebagian besar indikator 6 tepat (6T), yaitu tepat harga, jumlah, waktu, kualitas, dan manfaat. Catatan yang menyertainya terkait dengan (a) performa dari dimensi administrasi yang belum optimal dibandingkan dimensi lainnya dan (b) masih terdapat beberapa atribut yang menyusun dimensi sasaran, waktu, kualitas, dan jumlah yang berjalan di bawah kapasitasnya atau masih berpotensi untuk ditingkatkan kinerjanya.

Di dalam mendukung efektivitas pelaksanaan BPNT di Kota Yogyakarta dan memastikan dimensi-dimensi yang telah berjalan baik tetap konsisten atau bahkan meningkat kinerjanya, maka peran e-warong sangat krusial. Peran tersebut mencakup (a) melayani distribusi penyaluran bantuan pangan, (b) memberdayakan masyarakat miskin, dan (c) meningkatkan akses rumah tangga miskin terhadap layanan keuangan inklusif.

Adapun saran penelitian atau rekomendasi kebijakan terkait efektivitas pelaksanaan BPNT dan juga transformasi BPNT menjadi Program Sembako adalah (a) menyempurnakan pasokan bahan pangan, (b) memperbaiki jaringan internet dan infrastruktur serta penanganan masalah kartu penerima manfaat bantuan, (c) menyempurnakan mekanisme pendataan rumah tangga yang menjadi sasaran penerima bantuan, (d) menyempurnakan program bantuan sosial pangan sesuai dengan karakteristik masyarakat dan wilayah, dan (e) meningkatkan intensitas keterlibatan dan kinerja Perum Bulog dalam rangka mendukung penyaluran bantuan sosial pangan dan urusan pangan nasional.

Penelitian ini memiliki keterbatasan dan dapat menjadi perhatian bagi peneliti-peneliti yang akan datang dalam melakukan penelitian ke depannya. Keterbatasan dalam penelitian ini adalah belum mempertimbangkan faktor adanya pandemi Covid-19. Hal ini terjadi karena penelitian sudah mulai dilaksanakan pada Januari 2020, sehingga ada kemungkinan pada saat pelaksanaan di lapangan, informasi yang diberikan responden tidak menunjukkan kondisi responden yang sebenarnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badan Ketahanan Pangan. (2018). *Indeks ketahanan pangan Indonesia 2018*. Jakarta: BKP Kementerian Pertanian.
- Badan Ketahanan Pangan. (2019). *Indeks ketahanan pangan Indonesia 2019*. Jakarta: BKP Kementerian Pertanian.
- Sugiyono. (2011). *Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R&D*. Bandung: Afabeta.

Jurnal dan Working Paper

- Chen, Y.C. (2018). Applying importance-performance analysis to assess student employability in Taiwan. *Journal of Applied Research in Higher Education*, 10(1), 76-86.
- Fadlurrohman, I., Nulhaqim, S.A., & Sulastri, S. (2019). Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (Studi kasus di Kota Cimahi). *Share: Social Work Jurnal*, 9(2), 122-129.
- Gultom, H., Kindangen, P., & Kawun, G.M.V. (2020). Analisis pengaruh Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dan Program Keluarga Harapan (PKH) terhadap kemiskinan di Kabupaten Minahasa Tenggara. *Jurnal Pembangunan Ekonomi dan Keuangan Daerah*, 21(1), 39-53.
- Gustin. (2019). Analisis kebijakan transformasi Rastra menjadi BPNT sebagai upaya penanganan kemiskinan. *Jurnal Dakwah dan Pengembangan Sosial Kemanusiaan*, 10(2), 376-397.
- Hafizah, D., Hakim, D.B., Harianto, & Nurmalina, R. (2019). Analisis dampak Kebijakan Beras Sejahtera dan Kebijakan Program Bantuan Non Tunai terhadap titik ekuilibrium rumah tangga miskin di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Pertanian dan Agribisnis (JEPA)*, 3(4), 799-808.
- Hannan, M. (2016). Implementasi kebijakan Program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Sulewatang Kecamatan Polewali Kabupaten Polewali Mandar. *Jurnal Ilmu Pemerintahan & Ilmu Komunikasi*, 1(1), 67-80.
- Hasimi, D.M. (2020). Analisis Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam perspektif ekonomi Islam. *Revenue: Jurnal Manajemen Bisnis Islam*, 1(1), 61-72.

- Hjelm, L., Mathiassen, A., & Wadhwa, A. (2016). Measuring poverty for food security analysis: Consumption-versus asset-based approaches. *Food and Nutrition Bulletin*, 37(3), 275-289.
- Ilman, A.S. (2019). Dampak tingginya harga pangan terhadap Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) di Indonesia, Studi kasus di Nusa Tenggara Timur. *Makalah Kebijakan* No. 26. Jakarta: Center for Indonesian Policy Studies.
- Izadi, A., Jahani, Y., Rafiei, S., Masoud, A., & Vali, L. (2017). Evaluating health service quality: Using importance performance analysis. *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 30(7), 656-663.
- Junaidi, M.S., Setiawan, B.M., & Prastiwi, W.D. (2017). The satisfaction comparison of Bantuan Pangan Non Tunai recipients and Rastra recipients in Cakung District, East Jakarta. *Jurnal Ilmiah Econosains*, 15 (2), 273-288.
- Kharismawati, I.S., & Rosdiana, W. (2018). Implementasi Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) melalui e-warung di Kelurahan Sidosermo Kecamatan Wonocolo Kota Surabaya. *Publika*, 6(8), 1-7.
- Lin, S.-P., Chan, Y.-H., & Tsai, M.-C. (2009). A transformation function corresponding to IPA and gap analysis. *Total Quality Management & Business Excellence*, 20(8), 829-846.
- Martilla, J.A. & James, J.C. (1977). Importance-performance analysis. *Journal of Marketing*, 41(1), 77-79.
- Mohebifar, R., Hasani, H., Barikani, A., & Rafiei, S. (2016). Evaluating service quality from patients' perceptions: Application of importance-performance analysis method. *Osong Public Health and Research Perspectives*, 7(4), 233-238.
- Nain, U. (2018). Transformasi lumbung desa: Evaluasi Program Raskin dan Rastra di Kabupaten Bulukumba. *Jurnal Pemikiran Sosiologi*, 5(1), 85-104.
- Nasution, A., Krisnamurthi, B., & Rachmina, D. (2020). Analisis permintaan pangan rumah tangga penerima manfaat Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kota Bogor. *Forum Agribisnis (Agribusiness Forum)*, 10(1), 1-10.
- Nurfadilah, D., Samidi, S., & Subagja, I.K. (2018). A service quality of Islamic microfinance institutions in Indonesia: An importance-performance analysis approach. *Tazkia Islamic Finance and Business Review*, 12(1), 100-114.
- Oh, H. (2001). Revisiting importance-performance analysis. *Tourism Management*, 22, 617-627.
- Ormanovic, Š., Ćirić, A., Talović, M., Alić, H., Jelešković, E., & Čaušević, D. (2017). Importance-performance analysis: Different approaches. *Acta Kinesiologica*, 11(20), 58-66.
- Pertiwi, R.A., Qonita, R.R.A., & Sutrisno, J. (2019). The effectiveness of rice for the prosperous population program and Non-Cash Food Assistance (Case study in Sikayu Village, Buayan Sub-district, Kebumen District). *Caraka Tani: Journal of Sustainable Agriculture*, 34(2), 140-149.
- Rachman, B., Agustian, A., & Wahyudi. (2018). Efektivitas dan perspektif pelaksanaan Program Beras Sejahtera (Rastra) dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT). *Analisis Kebijakan Pertanian*, 16(1), 1-18.
- Ramadhan, T., & Bahri, S. (2018). Efektivitas Program BPNT terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat Kecamatan Tampan Pekanbaru. *Jurnal Online Mahasiswa FISIP*, 5(2), 1-14.
- Risnandar & Broto, A.W. (2018). Implementasi program bantuan sosial non tunai di Indonesia. *Sosio Konsepsia*, 7(3), 146-161.
- Rusono, N. (2019). Kebijakan penguatan pengelolaan stok beras pemerintah. *Pangan*, 28(3), 227-238.
- Simpson, G.D., Patroni, J., Teo, A.C.K., Chan, J.K.L., & Newsome, D. (2020). Importance-performance analysis to inform visitor management at marine wildlife tourism destinations. *Journal of Tourism Futures*, 6(2), 165-180.
- Susanti, E.N., Rindayati, W., & Sahara. (2014). Permintaan pangan hewani rumah tangga di Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Pembangunan*, 3(1), 42-63.
- Tailab, M.M.K. (2020). Using importance-performance analysis to evaluate the financial performance of American Banks during the financial crisis. *SAGE Open*, 10(1), 1-17.
- Taufiqo, F.U.K. (2018). Dampak Bantuan Pangan Non Tunai terhadap distribusi pendapatan rumah tangga, Analisis sistem neraca sosial ekonomi Indonesia. *Journals of Economics Development Issues (JEDI)*, 1(2), 26-32.
- Timmer, P.C., Hastuti, & Sumarto, S. (2016). Evolution and implementation of the Rastra Program in Indonesia. *MPRA Paper* No. 81018.

Wiwit, Sulistyaningsih, T., & Kamil, M. (2020). Monitoring dan evaluasi kebijakan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) dalam penanggulangan kemiskinan di Kota Batu. *Government: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 13(1), 1-12.

Wiyadi. (2009). Pengukuran Indeks daya saing Industri Kecil Menengah (IKM) di Jawa Tengah. *Jurnal Siasat Bisnis*, 1(13), 77-92.

Yunus, E.Y. (2019). Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kecamatan Kanigaran Kota Probolinggo. *Reformasi*, 9(2), 138-152.

Zainollah & Wahjudi, F. (2018). Analisis efektivitas kebijakan Program Rastra terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat. *Jurnal Penelitian Ipteks*, 3(2), 163-175.

Skripsi dan Tesis

Astuti, E.M. (2018). Evaluasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kecamatan Mersam Kabupaten Batang Hari Provinsi Jambi. *Skripsi*. Universitas Islam Negeri: Jambi.

Dini, A.R. (2019). Efektivitas pelaksanaan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kelurahan Gulak Galik Kecamatan Teluk Betung Utara Kota Bandar Lampung. *Skripsi*. Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan, Universitas Lampung.

Madziakapita, A. (2008). An evaluation of the impact of food aid on food security: The case of Ngabu Area in Malawi. *Thesis*. Pretoria: University of South Africa.

Nurhayati. (2019). Analisis komparasi evaluatif atas Program Bantuan Pangan di Desa Sojomerto Kecamatan Gemuh Kabupaten Kendal. *Skripsi*. Semarang: Universitas Diponegoro.

Sakyi, P. (2012). Determinants of food accessibility of rural households in the Limpopo Province, South Africa. *Thesis*. Ghent: Ghent University.

Siregar, A.A. (2019). Implementasi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) melalui e-Warong di Kecamatan Rantau Utara Kabupaten Labuhanbatu. *Tesis*. Medan: Universitas Sumatera Utara.

Laporan

Belanawane, S., M., Huruswati, I., Sabarisman, M., Purwanto, A.B., Muhtar, Syawie, M., Pudjianto, B., Suyanto, Jayaputra, A., & Amalia, A.D. (2018). Aksesibilitas layanan sosial dasar bagi keluarga

penerima manfaat bantuan sosial fakir miskin di daerah perdesaan. Laporan Penelitian. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial, Kementerian Sosial.

MSC. (2019). BPNT operations assessment. Jakarta: MicroSave Consulting.

Prosiding

Juwono, V., & Vedy, N.K. (2019). Analysis of the implementation of Non-cash Food Assistance (BPNT) Program for reducing poverty in Subdistrict Panjang, Bandar Lampung 2018. Proceedings of the 3rd International Conference on Administrative Science, Policy, and Governance Studies, ICAS-PGS 2019, October 30-31, Universitas Indonesia, Depok. Indonesia.

Sumber Digital

Candra, S.A. (2017, 18 Juli). Ketimpangan Yogya tertinggi, Ekonom: Akibat banyak mal. Diperoleh tanggal 24 Mei 2021, dari <https://www.republika.co.id/berita/ot9yf6382/ketimpangan-yogya-tertinggi-ekonom-akibat-banyak-mal>.

Miftahudin, H. (2021, 15 Februari). BPS: Garis kemiskinan Rp458.947 per kapita, habis untuk beli beras dan rokok. Diperoleh tanggal 12 Oktober 2021, dari <https://www.medcom.id/ekonomi/bisnis/ZkeYxJqk-bps-garis-kemiskinan-rp458-947-per-kapita-habis-untuk-beli-beras-dan-rokok>.

Primasiwi, A. (2019, 17 Mei). Skema bansos lewat BPNT lebih efektif ketimbang Rastra. Diperoleh tanggal 03 Februari 2020, dari <https://www.suaramerdeka.com/news/baca/184131/skema-bansos-lewat-bpnt-lebih-efektif-ketimbang-rastra>.

Rachmani, A.P. (2019, 18 Oktober). Tiga tahun berjalan, Program Bantuan Pangan Nontunai dinilai berhasil. Diperoleh tanggal 3 Februari 2020, dari <https://news.detik.com/berita/d-4751176/tiga-tahun-berjalan-program-bantuan-pangan-nontunai-dinilai-berhasil>.

Wijana, E.P.E. (2019, 09 Desember). Yogyakarta disebut provinsi miskin tapi bahagia, Begini respons Kominfo DIY. Diperoleh tanggal 25 Mei 2021, dari <https://jogja.suara.com/read/2019/12/09/162402/yogyakarta-disebut-provinsi-miskin-tapi-bahagia-begini-respons-kominfo-diy?page=all>.