

**ANALISIS IMPLEMENTASI
PROGRAM BANTUAN LANGSUNG TUNAI (BLT)
(Studi Kasus di Kecamatan Makassar Kota Makassar)**

*AN ANALYSIS ON THE IMPLEMENTATION
OF CASH ASSISTANCE PROGRAM
(CASE STUDY IN MAKASSAR DISTRICT OF MAKASSAR CITY)*

ANA DWI AGUSTIN



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

TESIS

**ANALISIS IMPLEMENTASI
PROGRAM BANTUAN LANGSUNG TUNAI (BLT)
(Studi Kasus di Kecamatan Makassar)**

Disusun dan diajukan oleh

ANA DWI AGUSTIN

Nomor Pokok P0800205001

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis
Pada tanggal 24 Juli 2007
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasihat,

Prof.DR.Muh.Nur Sadik,MPM
Ketua

Ketua Program Studi
Administrasi Pembangunan,

Prof.DR.Djuanda Nawawi,M.Si
Anggota

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin.

Prof.DR.Muh.Nur Sadik,MPM

Prof.DR.dr.Abdul Razak Thaha,M.Sc.

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : ANA DWI AGUSTIN
Nomor Mahasiswa : P0800205001
Program Studi : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Juli 2007

Yang menyatakan,

ANA DWI AGUSTIN

ABSTRAK

ANA DWI AGUSTIN, Analisis Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kecamatan Makassar Kota Makassar (dibimbing oleh Muh Nursadik dan Juanda Nawawi).

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menggam barkan tentang pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) serta berbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya baik faktor pendukung maupun faktor penghambat.

Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Makassar Kota Makassar. Jenis dan metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode analisis deskriptif . Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara mendalam, observasi dan penelaahan dokumen tertulis. Adapun informan dalam penelitian ini terdiri dari Aparat Pemerintah Kecamatan Makassar, Petugas Badan Pusat Statistik (BPS) di tingkat kecamatan, Aparat Pemerintah Kelurahan, dan dari Unsur Masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara keseluruhan pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kecamatan Makassar sudah berjalan dengan cukup baik hal tersebut ditandai dengan mayoritas penerima dana adalah keluarga/rumah tangga miskin, Sistem penyaluran dana dinilai baik dalam pengertian dapat menjamin dana sampai kepada penerima secara utuh dan dalam waktu singkat, tingkat konflik sosial dalam pelaksanaan Program di Kecamatan Makassar tergolong rendah. Namun selain itu masih ditemukan pula kelemahan dan kekurangan dari program ini, misalnya penyebarluasan informasi mengenai kebijakan program BLT kepada masyarakat sangat terbatas dan tidak adanya pedoman umum atau petunjuk pelaksanaan mengenai program tersebut. Adapun Faktor-faktor pendukung antara lain kesiapan unit pelaksana, adanya dukungan masyarakat, struktur organisasi pemerintah yang berfungsi dengan baik. Sementara faktor-faktor penghambat yang mempengaruhi antara lain tidak tersedianya pedoman umum program serta petunjuk pelaksana setiap tahapan pelaksanaan, sosialisasi yang tidak mengena sasaran, adanya unsur nepotisme dalam menentukan sasaran, koordinasi yang kurang optimal dan kurang sensitifnya kriteria kemiskinan.

ABSTRACT

ANA DWI AGUSTIN, An Analysis on the Implementation of Cash Assistance Program In Makassar District of Makassar City (supervised by Muh Nursadik and Juanda Nawawi).

This research aimed to explain and describe the Implementation of Cash Assistance Program and the supporting and inhibiting factors affecting the implementation of this program.

This research was carried out in Makassar District of Makassar City. The data were obtained through in-depth interview, observation, and documentation. The informants were government apparatuses of Makassar District, the officials of Statistic Centre Board in district level, village government apparatuses, and community element.

The result show that in general the implementation of Cash Assistance Program in Makassar District runs quite well as indicated that majority of fund acceptors are poor family. Fund conseling system is good in the sense that it is guaranteed that the acceptors could get the fund directly in a short time. The social conflict in the implementation of this program in Makassar District is low. However, it is found that there are some weaknesses such as the spread of information is very limited. Besides, there is no general guideline on the implementation of this program. There are several supporting and inhibiting factors affecting this program. The supporting factors are the readiness of implementing unit, community support, government organization structure that functions well, and this is a simple program to be implemented. On the other hand, the inhibiting factors are the unavailability of general guideline on every step of implementation, the socialization which is not on the target, nepotism in determining the target, nonoptimal coordination, and insensitivity of poor criteria.

DAFTAR ISI

	Hal.
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN.....	iv
PRAKATA.....	v
ABSTRAK.....	vii
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN.....	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
A. Hasil-hasil Penelitian Terdahulu.....	10

B.	Konsep Implementasi.....	12
C.	Konsep Kemiskinan.....	18
D.	Konsep Pengertian & Ruang Lingkup Program.....	25
E.	Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005.....	28
F.	Program Bantuan Langsung Tunai (BLT).....	30
G.	Kerangka Pemikiran.....	34
BAB III	METODE PENELITIAN.....	37
A.	Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	37
B.	Pengelolaan Peran Peneliti.....	37
C.	Lokasi Penelitian.....	38
D.	Sumber Data.....	38
E.	Teknik Pengumpulan Data.....	40
F.	Teknik Analisis Data.....	41
G.	Pengecekan Validitas Temuan.....	42
H.	Definisi Operasional Penelitian.....	44
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	46
A.	Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	46
1.	Letak dan Keadaan Geografis.....	46
2.	Keadaan Demografis.....	48
B.	Implementasi Program Bantuan Langsung Tunai.....	52

1. Unit Pelaksana.....	55
2. Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005.....	60
3. Sosialisasi Program.....	80
4. Pendistribusian Kartu Kompensasi BBM.....	85
5. Pencairan dan Penggunaan Dana.....	94
6. Sistem Pengaduan.....	101
C. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi.....	109
1. Faktor-faktor Pendukung.....	109
2. Faktor-faktor Penghambat.....	113
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN.....	117
DAFTAR PUSTAKA.....	121
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka mewujudkan visi bangsa Indonesia dimasa depan yaitu terwujudnya masyarakat Indonesia yang damai, demokratis berkeadilan, berdaya saing, maju dan sejahtera maka dibutuhkan pelaksanaan pembangunan di berbagai bidang. Pembangunan yang biasa diartikan sebagai proses memajukan atau memperbaiki suatu keadaan melalui berbagai tahap secara terencana dan berkesinambungan bukanlah semata-mata merupakan fenomena ekonomi semata, akan tetapi harus ditujukan lebih dari sekedar peningkatan kemakmuran masyarakat secara material dan finansial. Pembangunan harus dipandang sebagai proses multi dimensional yang melibatkan reorganisasi dan reorientasi sistem ekonomi dan sosial secara menyeluruh. Disamping upaya-upaya peningkatan pendapatan secara ekonomi, pembangunan juga memerlukan perubahan struktur-struktur sosial, kelembagaan, sikap-sikap masyarakat, termasuk kebiasaan dan keyakinan. Selain itu, pembangunan juga tidak dapat dipisahkan dari proses global, yang tidak saja dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial ekonomi pada konteks nasional, dan perubahan sistem sosial dan ekonomi dalam konteks internasional.

Berdasarkan pandangan tersebut, Todaro dalam Edi (2005:3) mengemukakan bahwa sedikitnya pembangunan harus memiliki tiga tujuan yang satu sama lain saling terkait, yaitu : 1) meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan dasar; 2) mencapai kualitas hidup yang bukan hanya untuk meningkatkan kesejahteraan secara material, melainkan juga untuk mewujudkan kepercayaan diri dan kemandirian bangsa; 3) memperluas kesempatan ekonomi dan sosial bagi individu dan bangsa melalui pembebasan dari perbudakan dan ketergantungan pada orang atau bangsa lain serta pembebasan dari kebodohan dan penderitaan.

Pembangunan sosial kini semakin mendapat perhatian dunia, salah satu bentuk perhatian tersebut adalah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Dunia untuk Pembangunan Sosial (*World Summit on sosial Development*) di Kopenhagen pada tahun 1995. Tujuan utama KTT tersebut adalah untuk mengembangkan lingkungan agar tercipta hubungan antar manusia dan antar bangsa secara harmonis yang memungkinkan terciptanya kesejahteraan umat manusia di seluruh dunia. KTT telah menghasilkan deklarasi dan program aksi yang dirumuskan berdasarkan konsep pembangunan yang menempatkan manusia sebagai pusat pembangunan. Hampir seluruh negara yang hadir menyetujui dan meratifikasi prinsip-prinsip yang memberi penekanan pada perlunya diciptakan kondisi yang menunjang upaya perlindungan dan penegakan hak azasi manusia, demokrasi dan

partisipasi masyarakat. Deklarasi dan program aksi pada intinya memuat komitmen tegas dan kuat mengenai perlunya penanganan segera terhadap penyebab utama dan penyebab struktural terjadinya masalah sosial yang dikemas dalam tiga agenda besar, yaitu : 1) pengentasan kemiskinan; 2) perluasan kerja produktif dan pengurangan pengangguran, dan 3) peningkatan integrasi sosial.

Berkenaan dengan agenda pengentasan kemiskinan pembangunan ekonomi nasional di Indonesia selama ini masih belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat secara luas. Indikator utamanya adalah masih tingginya angka kemiskinan yang merupakan masalah sosial yang harus dihadapi pemerintah. Rendahnya tingkat kesejahteraan ini terlihat pula dari masih meluasnya masalah kemiskinan. Setelah dalam kurun waktu 1976-1996 tingkat kemiskinan menurun secara drastis dari 40,1 persen menjadi 11,3 persen, jumlah orang miskin meningkat kembali dengan tajam, terutama selama krisis ekonomi pada tahun 1998. Hingga dari hasil pendataan yang dilaksanakan Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2005 menunjukkan bahwa angka kemiskinan mencapai 35,10 juta atau 15,97 persen dan berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (susenas) BPS menyebutkan jumlah penduduk miskin pada Maret 2006 mencapai 39,05 juta atau 17,75 persen dari total populasi. Jadi jumlah orang miskin meningkat 3,95 juta dibanding Februari 2005. Dalam

survey itu, BPS menetapkan garis kemiskinan dengan tingkat konsumsi RP 152.847,- per kapita per bulan.

Proses pembangunan sendiri sangat berkaitan dengan kebijakan, karena kebijakan dan pembangunan adalah dua hal yang sangat berkaitan. Pembangunan perlu diimplementasikan ke dalam berbagai program pembangunan yang dapat secara langsung menyentuh masyarakat. Pembangunan memerlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah mengenai bagaimana meningkatkan kualitas hidup manusia tersebut. Suatu perangkat pedoman yang memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat kita sebut sebagai kebijakan. Fungsi kebijakan disini adalah untuk memberikan rumusan mengenai berbagai pilihan tindakan dan prioritas yang diwujudkan dalam program-program pelayanan sosial yang efektif untuk mencapai tujuan pembangunan.

Dalam konteks pembangunan sosial, kebijakan merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menterjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Kebijakan sosial senantiasa berorientasi kepada pencapaian tujuan sosial, yakni memecahkan masalah sosial dan memenuhi kebutuhan sosial.

Berbicara mengenai pengimplementasian tujuan-tujuan pembangunan kedalam beragam program dan proyek, Edi (2005:61) mengartikan implementasi kebijakan sosial sebagai sebuah pernyataan mengenai cara atau metoda dengan mana kebijakan sosial tersebut

diimplementasikan atau diterapkan. Implementasi kebijakan juga mencakup pengoperasian alternatif kebijakan yang dipilih melalui beberapa program atau kegiatan.

Implementasi kebijakan pembangunan sangat berkaitan dengan masalah yang dihadapi oleh kelompok masyarakat tertentu, baik pada kebijakan nasional maupun pada kebijakan lokal. Pada dasarnya masalah kebijakan merupakan masalah yang kompleks dan multi permasalahan dengan berbagai aspek yang terkait didalamnya. Suatu kebijakan secara langsung akan memberi dampak terhadap lingkungan kebijakan yang dikenal dengan kelompok sasaran (*target groups*), berkaitan dengan kelompok sasaran ini, sebuah kebijakan memiliki berbagai masalah khususnya pada saat pengimplementasiannya.

Berkaitan dengan masalah kemiskinan secara resmi KPK (Komisi Penanggulangan Kemiskinan) mengemukakan bahwa kemiskinan hanya dapat diperangi secara efektif dari dua sisi, yakni : peningkatan pendapatan kelompok miskin dan penurunan pengeluaran kelompok miskin.

Dalam rangka "meningkatkan pendapatan keluarga miskin" saat ini sedang dilaksanakan program-program penanggulangan kemiskinan, seperti Program Pengembangan Kecamatan/PPK, Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/P2KP, dan Program terkait lainnya, yang harus difasilitasi secara cermat oleh setiap Pemerintah

Daerah, agar memberikan manfaat nyata bagi peningkatan pendapatan keluarga miskin.

Pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat bawah yang jumlahnya sangat besar, membutuhkan pembiayaan yang meningkat setiap tahun dalam alokasi APBN. Namun demikian, kendala pembiayaan yang dihadapi saat ini adalah membengkaknya subsidi BBM sebagai akibat dari meningkatnya harga minyak mentah di pasar internasional. Jika subsidi tersebut tidak dapat dikendalikan akan mengganggu pelaksanaan program pembangunan kedepan khususnya yang menyangkut kehidupan sebagian besar penduduk. Kenaikan harga BBM disadari akan berdampak secara berantai pada kenaikan harga barang-barang pokok sehari-hari sehingga akan berpengaruh pada penurunan daya beli sebagian besar masyarakat khususnya rumah tangga dengan pendapatan rendah atau rumah tangga miskin.

Sebagai kompensasi terhadap kenaikan harga barang dan jasa yang diakibatkan kenaikan BBM pada awal maret 2005, maka pemerintah meluncurkan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) yang meliputi bantuan / subsidi di bidang pendidikan, bidang kesehatan dan infrastruktur pedesaan, dan *Bantuan Langsung Tunai (BLT)*.

Program Bantuan Langsung Tunai merupakan tindak lanjut dari kebijakan publik yang diambil oleh pemerintah dalam hal ini Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan

Langsung Tunai (BLT). Seperti diketahui sebuah kebijakan secara langsung akan memberi dampak terhadap lingkungan kebijakan tersebut yakni kelompok sasaran (*target groups*), berbagai isu dan permasalahan yang berkembang marak bermunculan di kalangan masyarakat secara umum berdasarkan hasil pengamatan dan didukung oleh berbagai informasi, mengenai pengimplementasian Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada rumah tangga miskin, masih terdapat beberapa permasalahan, misalnya penerima masih tidak tertib akibat kurangnya sosialisasi dan koordinasi, penyaluran dana tidak tepat sasaran, ada rumah tangga miskin yang belum terdata sebagai penerima BLT, kartu ganda, alamat fiktif, terjadinya pemotongan dana BLT, jual beli kartu kompensasi BBM/KKB, dan sebagainya. Hal tersebut tentunya terjadi karena dipengaruhi oleh faktor-faktor tertentu.

Berangkat dari kondisi dan uraian diatas maka penelitian dengan judul ***“Analisis Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) (Studi Kasus di Kecamatan Makassar Kota Makassar)”*** ini dilakukan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan dalam bentuk pertanyaan-pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) dilaksanakan di Kecamatan Makassar?
2. Apakah faktor-faktor pendukung dan penghambat yang mempengaruhi pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kecamatan Makassar?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan latar belakang masalah dan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kecamatan Makassar.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan faktor pendukung dan faktor penghambat yang mempengaruhi pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) di Kecamatan Makassar.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini antara lain :

1. Manfaat Teoritis, antara lain :
Memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu administrasi Negara khususnya dalam bidang studi administrasi

pembangunan, dalam hal pengimplementasian sebuah program.

2. Manfaat Praktis, antara lain :

- ? Memberikan sumbangan pemikiran dalam memperbaiki mekanisme pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT).
- ? Mengetahui dan menganalisa faktor-faktor yang bisa mempengaruhi pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT).
- ? Memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Makassar dalam melaksanakan program bantuan tunai lainnya.
- ? Memberikan bahan referensi bagi peneliti lainnya yang meneliti mengenai Program Bantuan Langsung Tunai (BLT).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hasil-hasil Penelitian Terdahulu

Sebelum penelitian ini dilakukan, telah ada beberapa penelitian sebelumnya yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Balai Pengkajian dan pengembangan informasi wilayah VII Makassar (Depkominfo) mengenai Kajian isi Media tentang identifikasi masalah penyaluran dana kompensasi BBM di Sulawesi Selatan Makassar (2005), menunjukkan bahwa (1) Pada dasarnya kehadiran media massa, apakah ia elektronik maupun cetak, tentulah sangat membantu dalam mengsucceskan setiap program-program, atau kebijakan-kebijakan yang diusung oleh pemerintah. Fungsi Pers sebagai pemberi informasi, hiburan, dan sekaligus untuk melaksanakan kontrol sosial, tentu memiliki andil besar dalam setiap pemberitaannya, terutama dalam mengungkap suatu fakta dan kebenaran. Hajatan pemerintah untuk membantu masyarakat miskin akibat imbasan dari kenaikan harga, serta pengurangan subsidi BBM yang diberlakukan sejak 1 Oktober 2005 lalu, tentu telah menjadi berita hangat pada halaman-halaman surat kabar, terhusus surat kabar harian Fajar dan surat kabar harian Pedoman Rakyat yang menjadi sampel dari pada kajian ini. (2) Bahwa program pemerintah berupa dana Bantuan Langsung Tunai (BLT). Telah berjalan dengan baik,

sesuai dengan peruntukannya. Hanya saja masih terjadi kekurangan disana sini akibat pencacahan yang tidak maksimal, yang dilakukan oleh petugas pendata dari BPS di lapangan, sehingga menyebabkan banyak bantuan yang tidak tepat sasaran, dimana banyak warga yang mampu justru mendapat bantuan. Begitu pula sebaliknya, banyak keluarga miskin yang seharusnya menerima dana BLT, malah tidak terdata oleh petugas pencacah.

Hasil penelitian lain yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian SEMERU, mengenai kajian cepat pelaksanaan subsidi langsung tunai 2005 di Indonesia : Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta (2006), menunjukkan bahwa, Kesulitan untuk memahami kebijakan BLT makin terkendala karena tidak tersedianya pedoman umum tentang Program SLT. Masyarakat, termasuk aparat pemerintahan di tingkat bawah, tidak mendapat pemahaman memadai tentang kriteria penerima BLT. Ketidaktransparanan proses penetapan penerima BLT dinilai bertentangan dengan arah demokratisasi yang tengah dibangun. Dalam kaitan ini memang terdapat konflik antara larangan BPS mempublikasikan identitas responden (UU No. 16 Tahun 1997) dengan kebutuhan demokrasi untuk mengkonsultasikan calon penerima BLT dengan masyarakat setempat.

B. Konsep Implementasi

Studi implementasi kebijaksanaan dimulai ketika Pressman dan Wildavsky melakukan studi kasus pada tahun 1973 tentang implementasi program pelatihan SDM (wahab, 1990: 117). Setiap kebijakan atau perencanaan program, menuntut adanya implementasi. Tanpa implementasi, suatu perencanaan program tidak akan mempunyai arti apa-apa, sebab betapapun baiknya suatu perencanaan, tetapi implementasinya tidak ada atau menyimpang, tentunya sasaran atau tujuan tidak akan tercapai.

Menurut Dunn (2000: 80), implementasi kebijaksanaan adalah pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijaksanaan sampai dicapainya hasil kebijaksanaan. Selanjutnya dikatakan implementasi kebijaksanaan pada dasarnya merupakan aktivitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijaksanaan, yang pada dasarnya bersifat teoritis.

Sedangkan menurut salusu (1996: 178), bahwa jika dalam kasus-kasus tertentu, proses implementasi dapat terjadi seketika, tetapi kebanyakan harus menunggu karena memerlukan persiapan yang cukup matang. Implementasi dari suatu kebijakan adalah sesuatu yang sangat peka, menuntut kehati-hatian, dan bahkan pada saat penyusunan alternatif kebijakan dilakukan, sudah harus dipertanyakan bagaimana melaksanakan setiap alternatif tersebut.

Higgins dalam Salusu (1996: 167) merumuskan implementasi sebagai rangkuman dari berbagai kegiatan yang didalamnya sumber daya manusia menggunakan sumber daya lain untuk mencapai sasaran dan strategi. Dengan demikian kegiatan ini menyentuh semua level hirarki manajemen.

Jones (1991: 207) menganalisis tentang implementasi kebijakan dari sudut pandang aktivitas-aktivitas fungsional. Menurut Jones, implementasi adalah aktivitas mengoperasikan sebuah program. Tiga aktivitas utama berikut ini adalah pilar-pilar implementasi :

- (1) Pengorganisasian, yaitu penataan kembali sumber daya, unit-unit organisasi serta metode agar program dapat berjalan;
- (2) Interpretasi, yaitu aktivitas menafsirkan program agar menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan, dan
- (3) Aplikasi, yaitu penyediaan perlengkapan rutin, pelayanan, pembayaran, atau kegiatan lainnya sesuai dengan tujuan kebijaksanaan.

Sedangkan menurut Mustopadidjaja (1988: 86), implementasi dapat dibagi dalam tiga bentuk, yakni : 1) implementasi langsung, yaitu pemerintah yang menetapkan kebijakan dan pemerintah sendiri yang melaksanakan; 2) implementasi tidak langsung, yaitu pemerintah menetapkan kebijakannya, tetapi bukan pemerintah yang melaksanakannya; 3) implementasi campuran, yaitu pemerintah yang

menetapkan kebijakan, tetapi pelaksanaannya melalui kerjasama antara pemerintah dan masyarakat.

Terdapat beberapa pendekatan dalam studi implementasi, salah satunya adalah pendekatan yang dikemukakan oleh Paul. S. Batier dan Daniel Mazmanian pada tahun 1983-an, yang lebih dikenal dengan Model sabatier dan Mazmanian. Mazmanian dan Sabatier merumuskan proses implementasi kebijaksanaan dengan lebih rinci, yaitu :

“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata – baik yang dikehendaki atau yang tidak – dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang / peraturan yang bersangkutan”.

Menurut model ini implementasi kebijaksanaan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu : 1) *karakteristik masalah*, 2) *struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijaksanaan*, dan 3) *faktor-faktor diluar peraturan*.

Mazmanian menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut sebagai "*model top down*". Dengan asumsi, maka tujuan dan sasaran program harus jelas dan konsisten, karena itu merupakan standar evaluasi dan sarana yang legal bagi birokrat pelaksana untuk mengarahkan sumber daya. Alasan keberadaan sebuah kebijaksanaan harus logis, karena kebijaksanaan adalah variabel independen terhadap perubahan kondisi fisik dan sosial yang dikehendaki. Selain itu model ini melihat implementasi para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran harus mematuhi program, tanpa kepatuhan para pelaksana menyebabkan tujuan kebijaksanaan tidak akan tercapai (Ali, 2002: 4).

Duet Mazmanian Sabatier mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel. *Pertama*, variabel independen yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan dengan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.

Kedua, variabel intervening yaitu variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana dari lembaga pelaksana, dan perekrutan pejabat pelaksana dan keterbukaan kepada pihak luar, dan variabel diluar kebijakan yang

mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan risorsis dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, dan komitmen & kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.

Ketiga, variabel dependen yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Dari berbagai pengertian dan definisi yang dikemukakan oleh para ahli diatas, dapat disimpulkan pengertian dan unsur-unsur pokok dari proses implementasi sebagai berikut :

- (1) Proses implementasi program (atau kebijakan) adalah rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan), yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah yang strategis maupun yang operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program (kebijakan).
- (2) Implementasi program (kebijakan) pada hakekatnya menyangkut aktivitas mengoperasikan suatu kebijakan, berusaha mencapai sasaran yang telah ditetapkan, dengan maksud untuk mewujudkan

suatu perubahan yang diharapkan. Implementasi mencakup aktivitas pengorganisasian, interpretasi, dan aplikasi dari pernyataan kebijakan.

- (3) Proses implementasi dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil ataupun gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai oleh "*out comes*", karena dalam proses tersebut, turut bermain dan terlibat berbagai unsur yang pengaruhnya dapat bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran dan program.
- (4) Dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat berbagai unsur yang penting dan mutlak, yaitu a) adanya program (kebijakan) yang dilaksanakan, b) *target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi kelompok sasaran, dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan, dan c) unsur pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.
- (5) Implementasi program (kebijakan) tidak mungkin dilaksanakan dalam ruang hampa, oleh karena itu faktor lingkungan (fisik, sosial, budaya dan politik) akan mempengaruhi proses implementasi program.

C. Konsep Kemiskinan

Persoalan kemiskinan merupakan masalah umum yang dihadapi oleh semua negara berkembang termasuk Indonesia. Menurut Todaro (1998: 5) bahwa salah satu karakteristik negara berkembang adalah tingginya tingkat kemiskinan yang disebabkan oleh rendahnya tingkat pendapatan nasional rata-rata senjangnya distribusi pendapatan.

Kemiskinan secara harfiah berasal dari kata dasar miskin diberi arti “tidak berharta benda” (poerwadarminta, 1976: 20). Sedangkan Chambers dalam Nasikun (2001: 26) mengatakan bahwa kemiskinan adalah suatu *integrated concept* yang memiliki lima dimensi, yaitu: 1) kemiskinan (*proper*), 2) ketidakberdayaan (*powerless*), 3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*), 4) ketergantungan (*dependence*), dan 5) keterasingan (*isolation*) baik secara geografis maupun sosiologis. Kemiskinan dapat dibagi dalam empat bentuk, yaitu:

- a. Kemiskinan absolut : bila pendapatannya dibawah garis kemiskinan atau tidak cukup untuk memenuhi pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja.
- b. Kemiskinan relatif : kondisi miskin karena pengaruh kebijakan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan ketimpangan pada pendapatan.
- c. Kemiskinan kultural : mengacu pada persoalan sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti tidak

mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupan, malas, pemboros, tidak kreatif meskipun ada bantuan dari pihak luar.

- d. Kemiskinan struktural : situasi miskin yang disebabkan karena rendahnya akses terhadap sumber daya yang terjadi dalam suatu sistem sosial budaya dan sosial politik yang tidak mendukung pembebasan kemiskinan, tetapi seringkali menyebabkan suburnya kemiskinan.

Bappenas (2004: 4), mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat desa antara lain, terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Untuk mewujudkan hak-hak dasar masyarakat miskin ini, Bappenas menggunakan beberapa pendekatan utama antara lain : pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*), pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*) dan pendekatan objektif dan subjektif.

Ciri-ciri kelompok (penduduk) miskin yaitu: 1) rata-rata tidak mempunyai faktor produksi sendiri seperti tanah, modal, peralatan kerja,

dan keterampilan, 2) mempunyai tingkat pendidikan yang rendah, 3) kebanyakan bekerja atau berusaha sendiri dan bersifat usaha kecil (sektor informal), setengah menganggur atau menganggur (tidak bekerja), 4) kebanyakan berada di pedesaan atau daerah tertentu perkotaan (slum area), dan 5) kurangnya kesempatan untuk memperoleh (dalam jumlah yang cukup): bahan kebutuhan pokok, pakaian, perumahan, fasilitas kesehatan, air minum, pendidikan, angkutan, fasilitas komunikasi, dan kesejahteraan sosial lainnya.

Bambang Sudibyo dalam Dewanta et. al (1999: 11) menyebutkan kemiskinan sebagai kondisi depresi terhadap pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar berupa sandang, pangan, papan dan pendidikan dasar. Pendapat Bambang Sudibyo ini secara tegas merujuk pada kemiskinan absolut sedangkan pengertian kemiskinan menurut Sejogyo ditafsirkan dalam kerangka kemiskinan absolut maupun kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut merupakan kondisi kemiskinan dimana pendapatan penduduk atau keluarga tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya.

Disisi lain Ginandjar Kartasasmita (1996: 235) membedakan kemiskinan menurut pola waktunya yaitu :

- a. *Persistent Poverty* : kemiskinan yang telah kronis atau turun temurun.
- b. *Cyclical Poverty* : Kemiskinan yang mengikuti pola siklus ekonomi secara keseluruhan.

- c. *Seasonal Poverty* : Kemiskinan musiman seperti sering dijumpai pada kasus nelayan dan pertanian tanaman pangan.
- d. *Accidental Poverty* : Kemiskinan yang terjadi akibat bencana alam atau dampak dari suatu kebijakan.

Lebih lanjut Ginandjar Kartasasmita (1996: 234) menyebutkan bahwa dari segi penyebabnya, kemiskinan dapat ditinjau dari dua aspek, yaitu :

- a. Kemiskinan kultural, mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang disebabkan oleh gaya hidup, kebiasaan hidup dan budaya mereka yang sudah merasa kecukupan dan tidak merasa kekurangan.
- b. Kemiskinan struktural, disebabkan oleh pembangunan yang belum seimbang dan hasilnya yang belum merata.

Nasikun (2001: 61) menyoroti beberapa sumber dan proses penyebab terjadinya kemiskinan, yaitu:

- a. *Policy induces processes* : proses pemiskinan yang dilestarikan, direproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan (*induced of policy*) diantaranya adalah kebijakan anti kemiskinan, tetapi realitanya justru melestarikan.
- b. *Socio-economic dualism* : negara ekskoloni mengalami kemiskinan karena pola produksi kolonial, yaitu petani menjadi marjinal karena tanah yang paling subur dikuasai petani skala besar dan berorientasi ekspor.

- c. *Population growth* : perspektif yang didasari pada teori Malthus bahwa penambahan penduduk seperti deret ukur sedang penambahan pangan seperti deret hitung.
- d. *Recources management and the environment* : adanya unsur mismanagement sumber daya alam dan lingkungan, seperti manajemen pertanian yang asal tebang akan menurunkan produktivitas.
- e. *Natural cycles and processes* : kemiskinan terjadi karena siklus alam. Misalnya tinggal di lahan kritis, di mana lahan ini jika turun hujan akan terjadi banjir tetapi jika musim kemarau akan kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas yang maksimal dan terus-menerus.
- f. *The marginalization of woman* : peminggiran kaum perempuan karena perempuan masih dianggap sebagai golongan kelas kedua, sehingga akses dan penghargaan hasil kerja yang diberikan lebih rendah dari laki-laki.
- g. *Cultural and ethnic factors* : bekerjanya faktor budaya dan etnik yang memelihara kemiskinan. Misalnya, pola hidup konsumtif pada petani dan nelayan ketika panen raya, serta adat istiadat yang konsumtif saat upacara adat atau keagamaan.
- h. *Explotative intermediation* : keberadaan penolong yang menjadi penodong, seperti rentenir (lintah darat).

- i. *Internal political fragmentation and civil strife* : suatu kebijakan yang diterapkan pada suatu daerah yang fragmentasi politiknya kuat, dapat menjadi penyebab kemiskinan.
- j. *International processes* : bekerjanya sistem-sistem internasional (kolonialisme dan kapitalisme) membuat banyak negara menjadi semakin miskin.

Selain beberapa faktor di atas, penyebab kemiskinan di masyarakat khususnya di pedesaan disebabkan oleh keterbatasan aset yang dimiliki, yaitu:

- a. *Natural assets* : seperti tanah dan air, karena sebagian besar masyarakat desa hanya menguasai lahan yang kurang memadai untuk mata pencahariannya.
- b. *Human assets* : menyangkut kualitas sumber daya manusia yang relatif masih rendah dibandingkan masyarakat perkotaan (tingkat pendidikan, pengetahuan, keterampilan maupun tingkat kesehatan dan penguasaan teknologi).
- c. *Physical assets* : minimnya akses ke infrastruktur dan fasilitas umum seperti jaringan jalan, listrik, dan komunikasi di pedesaan.
- d. *Financial assets* : berupa tabungan (*saving*), serta akses untuk memperoleh modal usaha.
- e. *Social assets* : berupa jaringan, kontak dan pengaruh politik, dalam hal ini kekuatan bargaining position dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.

Sedangkan menurut Rintuh dan Miar (2005: 86-89) ada dua kriteria yang digunakan untuk mengukur garis kemiskinan absolut, yaitu : 1) Versi Biro Pusat Statistik (BPS), BPS menggunakan garis kemiskinan absolut berdasarkan pada kebutuhan akan kalori per hari sebesar 2100 kalori/hari serta pengeluaran non makanan lainnya. Kebutuhan pokok selain makanan adalah perumahan (bahan bakar, air bersih dan penerangan), pakaian dan beberapa barang tahan lama serta berbagai jasa terutama pendidikan dan kesehatan; 2) Versi BKKBN, tingkat kesejahteraan keluarga dibagi dalam 5 (lima) tahapan yaitu tahap prasejahtera, tahap sejahtera I, tahap sejahtera II, tahap sejahtera III, dan tahap sejahtera IV. Dengan mengacu pada pembangunan keluarga sejahtera, maka kemiskinan atau kurang sejahtera digambarkan dengan kondisi sebagai berikut :

- (1) Keluarga prasejahtera adalah keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasarnya secara minimal, seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan pendidikan;
- (2) Keluarga sejahtera adalah keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan fisik minimum secara minimal namun belum dapat memenuhi kebutuhan sosial dan psikologis seperti kebutuhan akan pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal dan pekerjaan yang menjamin kehidupan yang layak.

D. Konsep Pengertian dan Ruang Lingkup Program

Dalam pelaksanaan pembangunan suatu bangsa tidak akan terlepas dari kebijakan maupun program-program pemerintah, program-program tersebut dapat berupa hal yang terkait langsung dengan dirinya maupun yang secara tidak langsung berpengaruh melalui hal yang tidak pernah diperhitungkan sebelumnya. Program juga merupakan sarana bagi pemerintah dalam upaya mencapai tujuan dari cita-cita pembangunan suatu bangsa sebagaimana yang diinginkan.

Tjokroamidjojo (1995: 56) mendefinisikan program sebagai cara untuk memilih dan menghubungkan serta merumuskan tindakan yang kita anggap perlu untuk mencapai hasil yang diinginkan. Hal ini senada dengan yang dikemukakan Kumorotomo (1994: 46) yang melihat bahwa program adalah suatu rangkaian kegiatan / aktifitas yang mempunyai suatu permulaan yang harus dilaksanakan serta diselesaikan untuk mendapat suatu tujuan.

Esmara (1996: 78) memandang bahwa program adalah jenis rencana yang ada pada dasarnya sudah menggambarkan rencana yang konkrit hal ini dapat dilihat bahwa program itu tidak saja tercantum tujuan kebijaksanaan serta tindakan, prosedur atau aturan-aturan, akan tetapi disertai pula dengan *budget* atau anggaran yang akan mendukung kelancaran program tersebut.

Suatu program pembangunan yang baik harus mempunyai paling sedikit ciri-ciri sebagai berikut :

- (1) Tujuan yang dirumuskan secara jelas .
- (2) Penentuan peralatan yang terbaik untuk mencapai tujuan tersebut.
- (3) Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten dan atau proyek-proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program seefektif mungkin.
- (4) Pengukuran dengan ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan-keuntungan yang diharapkan akan dihasilkan program tersebut.
- (5) Hubungan dengan kegiatan-kegiatan lain dalam usaha pembangunan dan program pembangunan lainnya, suatu program pembangunan tidak berdiri sendiri.
- (6) Berbagai upaya dibidang manajemen, termasuk penyediaan tenaga, pembiayaan dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut.

Sementara itu Abdullah (1999: 108) menyebutkan bahwa dalam proses pelaksanaan suatu program dalam kenyataan yang sesungguhnya dapat berhasil, kurang berhasil atau gagal sama sekali, ditinjau dari wujud hasil yang dicapai atau "*but comes*", karena dalam proses tersebut, turut bermain dan terlibat berbagai unsur yang mempengaruhinya dan bersifat mendukung maupun menghambat pencapaian sasaran program.

Lebih lanjut disebutkan bahwa suatu hal yang harus diperhatikan bahwa didalam proses pelaksanaan suatu program sekurang-

kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak. Ketiga unsur tersebut adalah :

- (1) Adanya program (kebijaksanaan) yang dilaksanakan.
- (2) Adanya *target groups*, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan.
- (3) Unsur pelaksana (*implementor*) baik organisasi atau perorangan, yang bertanggung jawab dalam pengelolaan pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi program tersebut.

Selanjutnya Found (1999: 230) mengemukakan bahwa implementasi program adalah suatu proses peletakan suatu program pada tahap pelaksanaan. Proses implementasi tersebut bukan hanya sekedar bagaimana memperoleh sumberdaya atau mendesain kegiatan-kegiatan serta penjadwalan agar tujuan program tercapai, akan tetapi lebih dari itu implementasi memerlukan pemahaman yang mendalam mengenai penataan program secara menyeluruh sehingga program tersebut dapat dilaksanakan.

Program merupakan alat untuk mencapai tujuan dan cita-cita bangsa yang selanjutnya dijabarkan dalam berbagai bidang dan sector kehidupan bangsa, diantaranya bidang peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui program pengentasan kemiskinan diantaranya program bantuan langsung tunai (BLT).

Keberhasilan dari program ini akan sangat tergantung kepada pengelola dan penerima manfaat dari program tersebut, karena meski bagaimanapun baiknya rencana dan sasaran yang ditetapkan dalam program akan terpulang pada pengelolaan dari program ini, sehingga yang menjadi penentu pada akhirnya adalah aparat pelaksana program.

E. Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005

Untuk kelancaran pelaksanaan pemberian Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada rumah tangga miskin serta dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) Presiden Indonesia menginstruksikan kepada Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan; Menteri Koordinator Bidang Perekonomian; Menteri Bidang Kesejahteraan Masyarakat; Menteri Keuangan; Menteri Negara Perencanaan Pembangunan / Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; Menteri Sosial; Menteri Dalam Negeri; Menteri Komunikasi dan Informasi; Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal; Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara; Jaksa Agung Republik Indonesia; Panglima Tentara Nasional Indonesia; Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia; Para Gubernur, Para Bupati / Walikota; Kepala Badan Pusat Statistik; dan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional, untuk turut serta dalam melaksanakan program ini.

Terdapat beberapa langkah yang harus ditempuh dalam pelaksanaan program bantuan langsung tunai ini antara lain sebagai berikut :

1. Mengkoordinasikan langkah-langkah yang diperlukan dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat untuk pelaksanaan program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
2. Mengkoordinasikan penyiapan kondisi perekonomian yang mendukung rencana pelaksanaan program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
3. Mengkoordinasikan pelaksanaan penanganan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
4. Mengkoordinasikan penyediaan pendanaan dan pengendalian anggaran untuk pelaksanaan program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
5. Mengkoordinasikan pelaksanaan penyusunan rencana program dan organisasi pelaksana program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
6. Mengkoordinasikan pelaksanaan penyaluran dana bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
7. Mengkoordinasikan pelaksanaan dan pengawasan program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;

8. Mengkoordinasikan pelaksanaan sosialisasi dan konsultasi publik mengenai program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
9. Mengkoordinasikan pelaksanaan pengamanan program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
10. Mengkoordinasikan pelaksanaan penyiapan data, termasuk menyiapkan dan mendistribusikan kartu tanda pengenal rumah tangga miskin dan memberikan akses data rumah tangga miskin kepada semua instansi pemerintah;
11. Mengkoordinasikan pelaksanaan tindakan hukum yang tegas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap setiap orang, perusahaan, atau badan hukum yang melakukan atau patut diduga melakukan penyimpangan dan penyelewengan dalam persiapan dan pelaksanaan program bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;

F. Program Bantuan Langsung Tunai (BLT)

Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) merupakan salah satu program sebagai tindak lanjut dari kebijakan pembangunan kurun waktu 2004-2009 seperti tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) adalah meningkatkan kesejahteraan rakyat yang diantaranya memuat target *menurunkan angka kemiskinan dari 16,7 % pada tahun 2004 menjadi 8,2 % pada tahun 2009.*

Pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat bawah yang jumlahnya sangat besar, membutuhkan pembiayaan yang meningkat setiap tahun dalam alokasi APBN. Namun demikian, kendala pembiayaan yang dihadapi saat ini adalah membengkaknya subsidi BBM sebagai akibat dari meningkatnya harga minyak mentah di pasar internasional. Jika subsidi tersebut tidak dapat dikendalikan akan mengganggu pelaksanaan program pembangunan kedepan khususnya yang menyangkut kehidupan sebagian besar penduduk. Kenaikan harga BBM disadari akan berdampak secara berantai pada kenaikan harga barang-barang pokok sehari-hari sehingga akan berpengaruh pada penurunan daya beli sebagian besar masyarakat khususnya rumah tangga dengan pendapatan rendah atau rumah tangga miskin.

Sebagai kompensasi terhadap kenaikan harga barang dan jasa yang diakibatkan kenaikan BBM pada awal Maret 2005 pemerintah meluncurkan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) yang pada Tahun Anggaran 2005 meliputi bantuan / subsidi di bidang pendidikan, bidang kesehatan dan infrastruktur pedesaan, termasuk *Bantuan Langsung Tunai (BLT)*.

Pada 1 Oktober 2005, pemerintah menetapkan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) dalam rangka mengurangi beban subsidi. Tingkat kenaikan harga BBM kali ini tergolong tinggi dibanding kenaikan-kenaikan harga sebelumnya, yaitu bensin: 87,5%, solar:

104,8%, dan minyak tanah: 185,7%. Keputusan ini diambil dengan latar belakang :

- 1) Peningkatan harga BBM yang sangat tinggi di pasar dunia sehingga berakibat pada makin besarnya penyediaan dana subsidi yang dengan sendirinya makin membebani anggaran belanja negara;
- 2) Pemberian subsidi selama ini cenderung lebih banyak dinikmati kelompok masyarakat menengah ke atas; dan
- 3) Perbedaan harga yang besar antara dalam dan luar negeri memicu terjadinya penyelundupan BBM ke luar negeri. Kenaikan harga BBM menambah beban hidup masyarakat. Mereka tidak hanya menghadapi kenaikan harga BBM, tetapi juga kenaikan berantai berbagai harga barang dan jasa kebutuhan sehari-hari. Berbagai kenaikan tersebut menyebabkan penurunan daya beli masyarakat, terlebih rumah tangga miskin.

Untuk mengurangi beban tersebut, pada 10 September 2005 pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 12 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin. Rumah tangga miskin didefinisikan sebagai rumah tangga yang mempunyai pengeluaran per kapita per bulan Rp175.000 atau kurang. Mereka diidentifikasi oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dengan menggunakan metode *proxy means testing* atau uji pendekatan kemampuan yaitu sebuah metode yang mengidentifikasi indikator rumah tangga yang berkorelasi dengan tingkat pendapatan melalui

penggunaan cara perhitungan tertentu (*algoritma formal*) untuk dapat mengetahui tingkat kesejahteraan rumah tangga (Semeru, 2006).

Melalui program yang kemudian dikenal sebagai “Bantuan Langsung Tunai” (BLT) ini pemerintah menyediakan dana bantuan bagi sekitar 15,5 juta rumah tangga miskin. Besarnya dana adalah Rp100.000 per keluarga per bulan dan diberikan setiap tiga bulan. Penyaluran dana kepada rumah tangga miskin dilakukan oleh PT Pos Indonesia melalui kantor cabangnya di seluruh Indonesia.

Dalam pelaksanaannya program bantuan langsung tunai dilaksanakan pada beberapa aspek yaitu antara lain **Unit pelaksana** (yang akan melaksanakan program disetiap cakupan wilayah baik itu pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah seperti kabupaten/kota, kecamatan dan kelurahan serta unit-unit yang bertugas dan berfungsi baik itu pendataan sasaran maupun peniran dana bantuan langsung tunai ini); **Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005** (pendataan yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik / BPS untuk memperoleh data bersifat mikro yang diperlukan untuk target sasaran keluarga/rumah tangga yang pada nantinya akan diseleksi berdasarkan beberapa kriteria untuk dapat menerima dana bantuan langsung tunai. Pendataan ini dilaksanakan dengan beberapa tahapan yang dilakukan oleh petugas-petugas pencacah lapangan yang telah ditentukan pada setiap satuan lingkungan setempat di setiap wilayah); **Sosialisasi Program** (Sosialisasi merupakan tahapan penting dalam

pelaksanaan sebuah program pembangunan yang ditujukan kepada rakyat banyak, termasuk program bantuan langsung tunai ini. Tanpa sosialisasi yang baik dan menyeluruh, besar kemungkinan timbul masalah dalam pelaksanaan program seperti salah sasaran dan kecemburuan sosial yang dapat memicu ketegangan sosial); ***Pendistribusian Kartu Kompensasi BBM*** (Daftar keluarga/rumah tangga penerima BLT yang ditetapkan BPS selanjutnya dikirim ke PT Pos Indonesia untuk dibuatkan Kartu Kompensasi BBM (KKB). KKB yang telah dicetak dikirimkan ke BPS untuk didistribusikan ke keluarga/rumah tangga penerima); ***Pencairan dan Penggunaan Dana*** (Pengiriman dana BLT dari kantor kas negara melibatkan beberapa instansi, yakni BRI dan PT Pos, baik kantor pos cabang (KPC) maupun kantor pos pemeriksa (KPRK) dan mengenai penggunaan dana Tidak ada ketentuan yang mengatur penggunaan dana BLT berarti penerima dapat menggunakan dana untuk keperluan apa pun); dan ***Sistem Pengaduan*** (Dalam rancangan BLT, prosedur pengaduan dapat dilakukan melalui empat cara, yaitu melalui layanan pesan pendek (*Short Message Service/SMS*), mengirim surat ke PO Box BBM, mengisi formulir pengaduan di kantor pos, atau melalui internet).

G. Kerangka Pemikiran

Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) merupakan upaya yang dilakukan pemerintah dalam rangka membantu warga miskin pasca

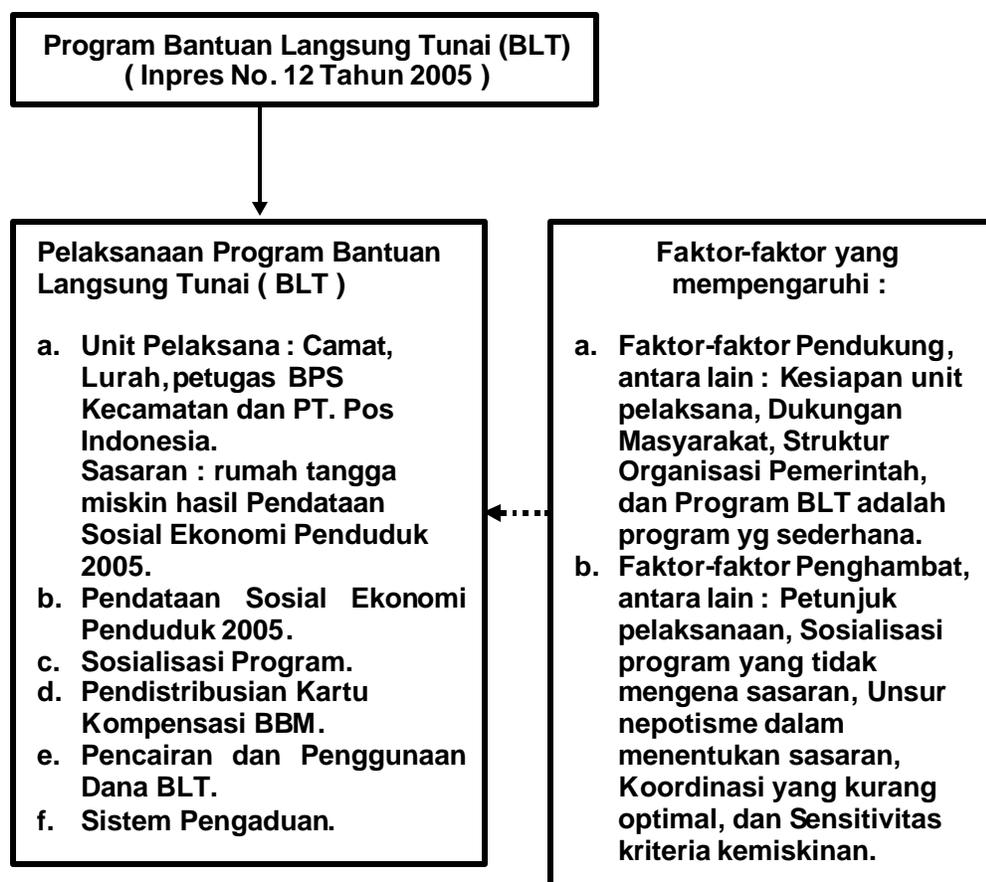
kenaikan harga BBM yang menjadi pemicu kenaikan biaya hidup. Mereka yang akan menerima bantuan adalah warga yang telah dikategorikan miskin berdasarkan pendataan Badan Pusat Statistik (BPS). Kebijakan yang menjadi landasan pelaksanaan program ini adalah Instruksi Presiden No. 12 tahun 2005 tentang pelaksanaan bantuan langsung tunai.

Landasan teori implementasi yang dirujuk dalam penelitian ini adalah teori yang disampaikan oleh Mazmanian yang menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan (petunjuk pelaksanaan, petunjuk teknis). Oleh karena itu model ini disebut sebagai "*model top down*". Selain itu model ini melihat implementasi para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran harus mematuhi program, tanpa kepatuhan para pelaksana menyebabkan tujuan kebijaksanaan tidak akan tercapai.

Dalam implementasi program bantuan langsung tunai ini tidak terlepas dari indikator yang mutlak ada dalam sebuah implementasi program yaitu Kelompok sasaran (rumah tangga miskin yang sudah didata) dan Pelaksana (Camat, Lurah, Petugas Statistik Kecamatan dan PT. Pos Indonesia). Program bantuan langsung tunai (BLT) dilaksanakan dalam berbagai aspek antara lain : (1) Unit pelaksana; (2) Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005; (3) Sosialisasi Program;

(4) Pendistribusian Kartu Kompensasi BBM; (5) Pencairan dan Penggunaan Dana; dan (6) Sistem Pengaduan.

Didalam pelaksanaannya program ini dipengaruhi oleh faktor-faktor tertentu, baik itu faktor-faktor yang mendukung maupun faktor-faktor yang menghambat. Berdasarkan uraian tersebut maka kerangka pemikiran dari penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. Kerangka Pemikiran Penelitian.