

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **1.1 Latar Belakang Masalah**

Kenaikan harga minyak mentah dunia berimbas kepada meningkatnya harga Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia. Walaupun sumber daya migas di Indonesia cukup berlimpah namun konsekuensi Indonesia sebagai anggota OPEC mengharuskan pemerintah untuk menaikkan harga jual minyak ke luar negeri maupun dalam negeri. Lonjakan harga minyak ini juga memiliki efek meningkatnya harga-harga komoditas dalam negeri yang disebabkan kenaikan harga dasar Bahan Bakar Minyak yang konsumsi di dalam negeri digunakan pada sektor industri, transportasi, serta konsumsi oleh masyarakat. Dalam petunjuk teknis penyaluran BLT tahun 2008 disebutkan bahwa Kenaikan harga dapat mengakibatkan harga kebutuhan pokok meningkat dan bagi masyarakat miskin dapat mengakibatkan daya beli mereka semakin menurun, karena akan mengalami kesulitan untuk beradaptasi dengan perkembangan harga di pasar. Warga masyarakat miskin akan terkena dampak sosial yakni semakin menurunnya taraf kesejahteraannya atau menjadi semakin miskin. Kenaikan harga Bahan Bakar Minyak yang berefek pada sektor transportasi dan kenaikan harga barang-barang kebutuhan pokok dirasakan dampak sosialnya oleh setiap lapisan masyarakat, terutama masyarakat ekonomi lemah atau masyarakat miskin. Kemampuan daya beli masyarakat yang semakin menurun diakibatkan oleh kenaikan harga yang tidak berimbang dengan tingkat penghasilan yang tetap. Hal tersebut menimbulkan tekanan bagi masyarakat miskin, yang dikhawatirkan akan menambah jumlah masyarakat miskin di Indonesia.

Pemerintah pada awalnya mengeluarkan kebijakan subsidi untuk menekan harga Bahan Bakar Minyak di dalam negeri agar tetap dapat terjangkau oleh masyarakat dan menjaga stabilitas harga agar tingkat konsumsi masyarakat tidak menurun. Namun dalam pelaksanaannya sendiri kebijakan subsidi tersebut membebani APBN dan beresiko terjadinya defisit yang harus ditanggung pemerintah. Dampak lainnya adalah subsidi yang digunakan untuk menekan harga BBM tersebut mengakibatkan adanya selisih antara harga di dalam negeri dengan

harga di luar negeri, dengan harga jual di luar negeri yang lebih tinggi berdampak pada adanya penyelundupan bahan bakar minyak ke luar negeri, sehingga BBM di dalam negeri menjadi langka yang menghambat berbagai kegiatan perekonomian di dalam negeri. Dalam pelaksanaannya sendiri yang menikmati pemberian subsidi BBM tersebut sebagian besar adalah sektor transportasi dan industri, sementara konsumsi dari sektor rumah tangga hanya sedikit, selain itu sektor transportasi diantaranya kepemilikan kendaraan pribadi dan sektor industri mayoritas dimiliki oleh golongan masyarakat mampu, sehingga ketepatan sasaran dari kebijakan subsidi tersebut belum dirasakan. Pemerintah kemudian mulai mengurangi subsidi bahan bakar minyak untuk masyarakat dengan merancang kebijakan baru berupa Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM).

Skema Kegiatan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) pada tahun 2005 dan 2006 meliputi :

**Tabel 1.1**  
**Skema Kegiatan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM)**

<b>PKPS BBM Tahap 1</b>	<b>PKPS BBM Tahap 2</b>
<p>a. Bidang pendidikan, yang diarahkan untuk menyukseskan program wajib belajar 9 tahun melalui pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bantuan Khusus Murid (BKM).</p> <p>b. Bidang Kesehatan, diarahkan untuk meningkatkan pelayanan kesehatan melalui sistem jaminan kesehatan bagi penduduk miskin, yang meliputi layanan kesehatan dasar, layanan kesehatan rujukan dan pelayanan penunjang lainnya.</p> <p>c. Bidang infrastruktur pedesaan, diarahkan pada penyediaan infrastruktur di desa-desa tertinggal (jalan, jembatan, air bersih, sanitasi, tambatan perahu, irigasi desa sederhana dan penyediaan listrik bagi daerah yang betul-betul memerlukan).</p>	<p>Bantuan Langsung Tunai tanpa syarat kepada Rumah Tangga Sasaran (<i>unconditional cash transfer</i>) sebesar Rp.100.000,- per bulan selama satu tahun, dan setiap tahap diberikan Rp.300.000.- / 3 bulan. Dengan sasaran sejumlah 19,1 juta RTS sesuai hasil pendataan yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik dan DIPA Departemen Sosial yang diterbitkan oleh Departemen Keuangan.</p> <p>Tahun 2008 Pemerintah melanjutkan skema program PKPS BBM dari bulan Juni s.d Desember 2008 dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai tanpa syarat kepada Rumah Tangga Sasaran (<i>unconditional cash transfer</i>) sebesar Rp.100.000,- per bulan selama 8 bulan dengan rincian diberikan 6 Kali pada tahun 2008 dan 2 Kali pada Tahun 2009.</p>

Sumber : Departemen Sosial, Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Tahun 2008

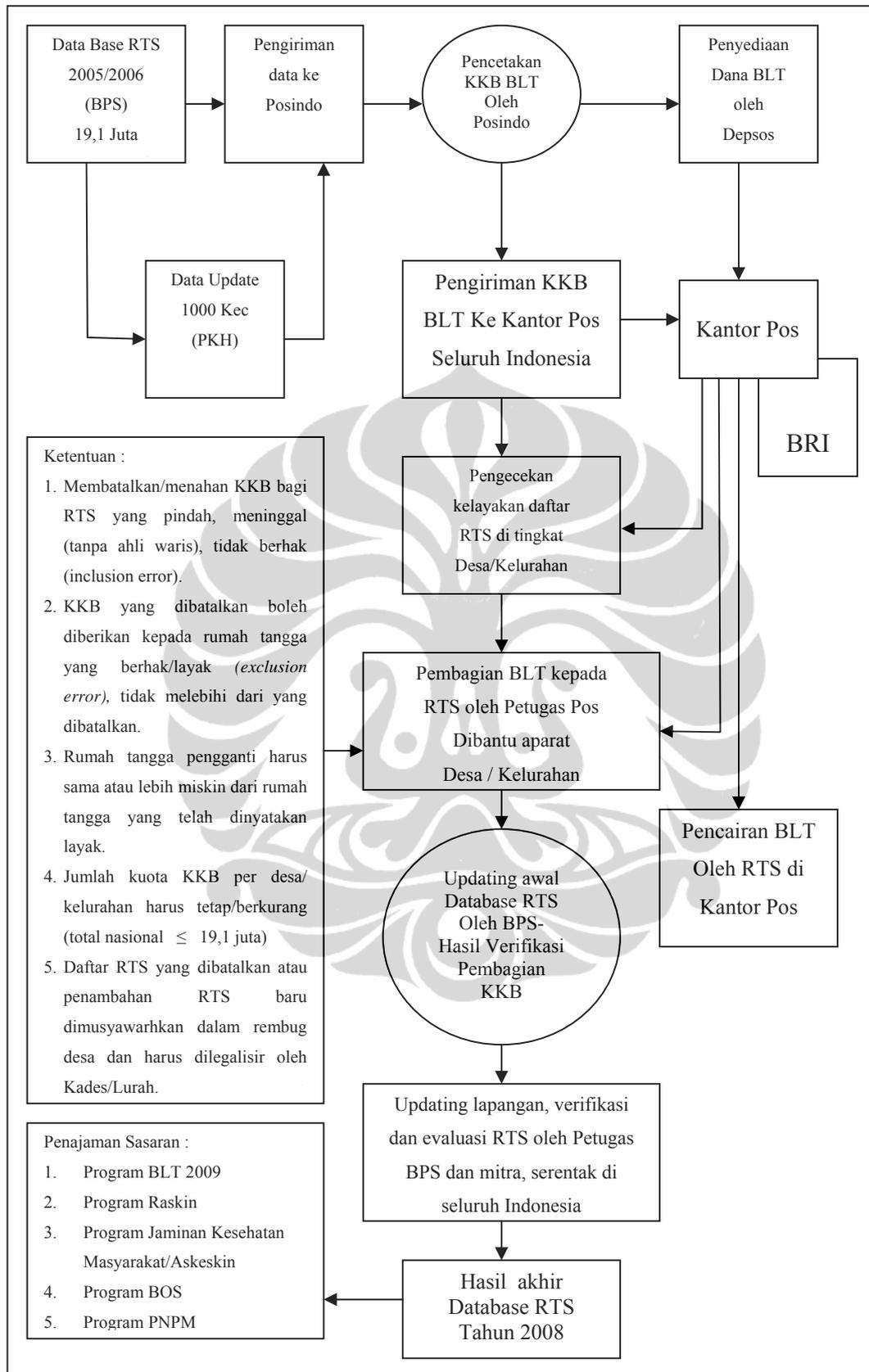
Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) merupakan salah satu bentuk Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan bakar Minyak (PKPS-BBM) yang diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran (RTS), program ini telah dilaksanakan sebanyak dua kali, yakni pada saat kenaikan harga bahan bakar minyak tahun 2005, dan kenaikan bahan bakar minyak tahun 2008. Program ini dilaksanakan berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 12 tahun 2005 Tanggal 10 September 2005 Tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun Tanggal 14 Mei 2008 Tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai Untuk Rumah Tangga Sasaran, dan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2009 Tanggal 9 Februari 2009 Tentang Pelaksanaan Program Bantuan Untuk Rumah Tangga Sasaran Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan. Ketiga Instruksi Presiden tersebut menginstruksikan berbagai pihak untuk melaksanakan program BLT. Bantuan langsung Tunai tersebut diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran yakni rumah tangga yang masuk ke dalam kategori sangat miskin, miskin, dan hampir miskin. Penggolongan kategori tersebut berdasarkan hasil sensus penduduk yang dilaksanakan BPS setiap 10 tahun dengan menggunakan metode uji pendekatan kemampuan (*proxy-means testing*). Rumah Tangga memiliki jumlah anggota rata-rata empat orang. Jumlah Rumah Tangga sasaran tersebut ditetapkan sesuai hasil pendataan yang dilaksanakan oleh Badan Pusat statistik dan DIPA Departemen Sosial yang diterbitkan Oleh Departemen Keuangan. Pelaksana, Sasaran serta Tujuan program tersebut dijelaskan melalui tabel berikut :

Tabel 1.2 Pelaksana, Sasaran, dan Tujuan Program BLT

<b>Pelaksana Program</b>	<b>Sasaran Program</b>	<b>Tujuan Program</b>
1. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan; 2. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian; 3. Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat; 4. Menteri Keuangan; 5. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional /Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; 6. Menteri Sosial; 7. Menteri Dalam Negeri; 8. Menteri Komunikasi dan Informatika; 9. Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara; 10. Jaksa Agung Republik Indonesia; 11. Panglima Tentara Nasional Indonesia; 12. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia; 13. Kepala Badan Pusat Statistik; 14. Kepala Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan ; 15. Para Gubernur; 16. Para Bupati/Walikota	1. Kelompok Sangat Miskin yaitu mereka yang mengkonsumsi makanan senilai sampai dengan 1900 kalori perhari yang senilai dengan Rp. 120.000,- bila disetarakan dengan rata-rata pengeluaran seseorang perbulan (atau Rp.480.000 per rumah tangga per bulan). 2. Kelompok Miskin yaitu mereka yang mengkonsumsi makanan senilai sampai dengan 2100 kilo kalori per hari yang senilai dengan rata-rata pengeluaran seseorang perbulan (atau Rp.600.00,- per rumah tangga per bulan). 3. Kelompok Hampir Miskin yaitu mereka yang mengkonsumsi makanan senilai dengan 2300 kilo kalori per hari yang senilai dengan Rp.175.000 bila disetarakan dengan rata-rata-pengeluaran seseorang per bulan (atau Rp.700.000,- per rumah tangga per bulan).	1. Membantu masyarakat miskin agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya. 2. Mencegah penurunan taraf kesejahteraan masyarakat miskin akibat kesulitan ekonomi. 3. Meningkatkan tanggung jawab sosial bersama.

Sumber : Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun Tanggal 14 Mei 2008 dan Buku Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Tahun 2008

Mekanisme penyaluran dana program bantuan langsung tunai secara umum digambarkan melalui tahapan-tahapan sebagai berikut :



**Gambar 1.1 Mekanisme Penyaluran Dana Program BLT**

Sumber : Departemen Sosial, Petunjuk Teknis Penyaluran Bantuan Langsung Tunai Tahun 2008

Dalam pelaksanaan penyalurannya di lapangan kemudian timbul beragam masalah, sejak awal kegiatan berupa ketidakakuratan data yang disebabkan oleh kesulitan dalam pendataan penduduk yang dilakukan Badan Pusat Statistik karena rumah tangga miskin tersebut banyak yang tidak memiliki KTP ataupun Kartu Keluarga. Selanjutnya data yang tidak akurat menyebabkan rendahnya ketepatan jumlah angka sasaran<sup>1</sup>, sehingga penduduk yang seharusnya tidak berhak menerima bantuan justru mendapatkan dana BLT dan banyak masyarakat miskin yang berhak mendapatkan bantuan justru tidak terdata. Penggunaan data juga menjadi masalah saat data yang digunakan untuk penyaluran Bantuan Langsung Tunai tahun 2008, pemerintah menggunakan data lama atau mengacu kepada data penerima BLT tahun 2005 dengan alasan keterbatasan waktu<sup>2</sup>. Berakibat kepada tidak validnya data tersebut dengan asumsi bahwasannya terdapat kemungkinan terdapat warga yang meninggal ataupun pindah, selain itu masyarakat miskin yang belum terdata sebelumnya tidak dapat menerima karena data yang digunakan adalah data lama serta terdapat warga yang sudah direkomendasikan untuk mendapatkan BLT tetapi dalam pelaksanaannya warga tersebut tidak terdaftar sebagai penerima.

Masalah selanjutnya timbul dalam pendistribusian Kartu Kompensasi BBM (KKB), pendistribusian KKB yang tidak merata menyebabkan terhambatnya pelaksanaan pencairan dana bantuan langsung tunai tersebut, hal ini dipicu antara lain oleh informasi serta sosialisasi mengenai pendistribusian KKB belum terkoordinasi dengan baik antara pihak kelurahan dengan ketua ketua RT yang akan membagikan KKB tersebut. Pelaksanaan pencairan dana BLT tersebut juga menimbulkan masalah saat terdapat penduduk yang tidak dapat mencairkan dana karena tidak membawa identitas diri, mekanisme pembagian yang mengharuskan masyarakat mengambil dana di kantor pos menimbulkan antrian panjang warga, aksi saling dorong serta berdesak desakan seringkali terjadi walaupun telah dilakukan penjadwalan, seringkali warga tidak mematuhi jadwal yang ada sehingga kapasitas tempat yang terbatas di kantor menyebabkan banyak

---

<sup>1</sup> Sekali Lagi Akurasi Data Penting Untuk Salurkan BLT, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), Senin, 12 Mei 2008 | 13:47 WIB

<sup>2</sup> BLT Gunakan Data Lama Warga Kecewa, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), Selasa, 20 Mei 2008 | 14:07 WIB

penerima bantuan yang lanjut usia yang mengalami kesulitan bahkan terdapat korban meninggal dunia di beberapa daerah.<sup>3</sup>

Konflik sosial juga rawan terjadi dalam pelaksanaan penyaluran Bantuan Langsung Tunai, karena adanya kecemburuan sosial akibat ketidakvalidan data, sehingga warga miskin yang tidak mendapatkan dana akan mengajukan protes, sehingga ketua RT dan lurah menjadi sasaran amarah warga. Penolakan kerap kali timbul dari kepala desa terhadap pembagian BLT karena mereka kerap kali menerima ancaman dari warga yang sudah direkomendasikan tetapi tidak menerima pada saat penyaluran dana tersebut. Adanya ketidakharmonisan antar warga juga timbul antara warga yang menerima dengan warga miskin yang tidak menerima bantuan yang berpotensi menimbulkan potensi bentrok antar warga. Konflik sosial serta potensi kerawanan juga menjadi alasan penolakan BLT oleh beberapa kepala daerah selain alasan ketepatan sasaran dan tidak memberdayakan masyarakat.<sup>4</sup> Penyaluran dana BLT juga rawan akan timbulnya pemotongan dana oleh oknum-oknum yang terlibat dalam penyaluran dana tersebut, berdasarkan data dari Bappenas<sup>5</sup> disebutkan bahwa sebanyak 5,83% pada pembayaran pertama dan 10,38 % warga pada pembayaran kedua dikenai pemotongan dana oleh berbagai pihak diantaranya sejumlah 42,6 % pada pembayaran pertama dan 61 % pembayaran kedua pungutan dilakukan oleh kepala dusun ataupun dari pihak RT/RW, walaupun berdasarkan laporan tersebut mayoritas warga menerima dana utuh akan tetapi potensi akan timbulnya pemotongan dana seringkali terjadi.

Penggunaan dan efektifitas dana bantuan oleh masyarakat, juga menjadi pertanyaan apakah dana yang diberikan kepada masyarakat benar benar dapat meningkatkan daya beli masyarakat ataupun setelah bergulirnya program ini apakah tingkat kemiskinan berkurang atau tidak bertambah dengan adanya kenaikan harga bahan bakar minyak, kemudian apakah penggunaan dana tersebut oleh masyarakat telah sesuai peruntukannya. Program ini pun bukan merupakan program tetap pemerintah, melainkan program yang timbul sebagai kebijakan akibat naiknya harga bahan bakar minyak, disaat kondisi harga bahan bakar

---

<sup>3</sup> Inilah Para Korban BLT 2005, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), Selasa, 20 Mei 2008 | 14:00 WIB

<sup>4</sup> BLT Ditolak Pemerintah Akan Evaluasi, [www.kompas.com](http://www.kompas.com), Senin, 19 Mei 2008 | 14:06 WIB

<sup>5</sup> Bappenas, *Perkembangan perekonomian, Subsidi BBM, dan Evaluasi Program BLT*, 2008.

minyak yang cenderung menurun dan belum ada kenaikan terdapat kemungkinan program ini akan dihentikan, apakah pengaruhnya bagi daya beli masyarakat dan tingkat kemiskinan jika program ini dihentikan. Bantuan langsung tunai pun menjadi senjata ampuh dalam pelaksanaan pemilihan umum, isu BLT menjadi daya tarik untuk menarik simpati masyarakat dalam pelaksanaan kampanye, sehingga timbul pertanyaan apakah pemberian BLT memang efektif untuk meringankan beban masyarakat atau justru menjadi suap politik.

Dari uraian diatas, terdapat berbagai kendala dalam pelaksanaan program Bantuan langsung Tunai, hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaannya tersebut perlu dianalisa lebih lanjut agar diketahui faktor faktor yang menjadi sebab serta akibat yang ditimbulkannya. Oleh karena itu dalam penelitian ini penulis tertarik untuk mengevaluasi kebijakan bantuan langsung tunai di Kabupaten Muara Enim, dengan studi kasus di Kecamatan Lawang Kidul dengan jumlah penerima terbanyak di Kabupaten Muara Enim, sehingga didapatkan informasi yang menyeluruh tentang kinerja kebijakan serta faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam mewujudkan target ataupun tujuan yang ditetapkan.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian yaitu : **Bagaimana Kinerja Kebijakan Bantuan Langsung Tunai di Kecamatan Lawang Kidul Kabupaten Muara Enim menurut persepsi Rumah Tangga Sasaran selaku penerima bantuan serta penentuan strategi kebijakan menurut persepsi aparat pemerintah selaku pelaksana kebijakan?**

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Merujuk pada rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengevaluasi kinerja kebijakan Bantuan Langsung Tunai di Kecamatan Lawang Kidul Kabupaten Muara Enim menurut persepsi Rumah Tangga Sasaran selaku penerima bantuan serta penentuan strategi kebijakan menurut persepsi aparat pemerintah selaku pelaksana kebijakan.

#### **1.4 Signifikansi Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

##### **1. Akademis**

Secara akademis melalui penelitian ini diharapkan menambah literatur ilmiah ataupun menjadi sarana informatif tentang pelaksanaan program Bantuan Langsung Tunai yang merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat.

##### **2. Praktis**

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan menjadi bahan masukan ataupun sebagai kajian ilmiah dalam pelaksanaan program bantuan langsung tunai agar dapat dievaluasi untuk keberlanjutan program selanjutnya.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Secara sederhana penulisan tesis ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Merupakan bab yang menyajikan landasan teori atau literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian,. Teori-teori yang diuraikan yaitu mengenai kebijakan publik. Serta disajikan model analisis dan hipotesis kerja.

#### **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini berisikan tentang metode yang digunakan dalam pelaksanaan penelitian dan penulisan tesis ini.

**BAB IV GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN**

Bab ini menggambarkan tentang profil Kecamatan Lawang Kidul Kabupaten Muara Enim sebagai objek penelitian dalam penulisan tesis ini.

**BAB V HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Dalam bab ini berisi deskripsi hasil penelitian dan disertai dengan pembahasan sehingga diketahui hasil evaluasi program serta dapat diketahui berbagai kendala yang terjadi pada pelaksanaan program tersebut.

**BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan dari pelaksanaan penelitian dan disertai dengan saran-saran perbaikan.

