

## Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) di Karangpawitan Garut

ASEP SUMARYANA<sup>1</sup>, DARTO<sup>2</sup>, ELISA SUSANTI<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Padjadjaran Bandung  
email: <sup>1</sup>asepsumaryana\_asum@yahoo.com, <sup>2</sup>to2mm@yahoo.com; <sup>3</sup>elisa\_susanti@yahoo.com

**Abstract.** BLSM is a one of government's aid program to cope buying ability problem especially in poor people due to the raise of subsidized petroleum. In reality, this program implementation is not easy to be theorized. In Karangpawitan, not all poor people obtain the aid, thus the local apparatus inquire the aid from the higher authority to redistribute it to half of registered people and another half to unregistered people

*Key word:* BLSM, efectivity, poor people.

**Abstrak.** Program BLSM merupakan langkah penanggulangan kekurangan daya beli masyarakat miskin ketika menghadapi kenaikan BBM bersubsidi. Namun, pelaksanaan di lapangan tidak semudah seperti diteorikan. Di Karangpawitan, sejumlah orang miskin justru tidak menerimanya sehingga aparat desa, RT dan RW mengantisipasinya dengan menarik bantuan oleh aparat untuk didistribusikan kepada penerima yang terdaftar sebagian, sebagian lagi diberikan kepada orang miskin yang tidak menerima. Dengan demikian, efektivitas BLSM tidak dapat tercapai.

*Kata kunci:* BLSM, efektivitas, orang miskin.

### Pendahuluan

Kenaikan BBM bersubsidi membawa akibat melemahnya kondisi sosial-ekonomi sejumlah penduduk di banyak daerah. Maka itu, sejumlah program digulirkan untuk mengantisipasi dampak buruk kenaikan tersebut. Dengan demikian, telah disiapkan dana sebesar Rp 24,1 triliun guna mengantisipasi gejala. Dana tersebut dikelompokkan untuk raskin Rp 4,3 triliun; beasiswa untuk siswa miskin (BSM) Rp 7,5 triliun; program keluarga harapan (PKH) Rp 0,7 triliun; serta bantuan langsung sementara masyarakat (BLSM) Rp 11,6 triliun. Sejalan dengan besarnya anggaran untuk BLSM, maka dampaknya menjadi menarik untuk dikaji.

Wibawa RT, RW, atau aparat desa serta kecamatan, dipertaruhkan ketika kesalahan berbuntut *voice* sejumlah warganya yang merasa dizalimi. Bisa jadi kesalahan bukan pada pihaknya, namun terletak pada data BPS yang digunakan sebagai dasar untuk mencetak kartu perlindungan sosial (KPS) sebagai tiketnya. Dengan data yang belum diperbarui, jumlah orang miskin yang layak menerima BLSM bisa berbeda dengan keadaan di lapangan. Dampaknya, BLSM bisa membuat ketegangan antarwarga jika warga yang menerimanya dianggap mampu oleh warga lain yang merasa tidak mampu namun tidak menerima BLSM.

Dengan Rp 150.000/bulan selama empat bulan, defisit anggaran rumah tangganya dapat ditolong, kendati setelahnya kekurangan tersebut akan terasa lebih berat Ujungnya, jumlah penduduk yang merasa lebih miskin dan perlu KPS akan jauh lebih besar ketimbang 15,5 juta orang saja.

BLSM pun dapat menjadi *kendaraan* untuk mencapai tujuan lain di samping membantu warga miskin untuk bertahan hidup. Mungkin saja hal ini dijadikan alat untuk mengalihkan perhatian dari *trauma* kenaikan BBM, atau *uji coba* penarikan simpati warga untuk Pemilu 2014. Dengan demikian, sejumlah kelompok kepentingan merasa perlu memanfaatkannya agar dinamika politik semakin memanas. BLSM pun seolah seperti balsem yang terus digosokkan ke dalam kehidupan warga untuk meraih kepentingan tertentu. Namun, setelah kepentingan tercapai, boleh jadi kehidupan warga miskin pun akan terasa lebih dingin dari sebelumnya, persis seperti karakter balsem (Sumaryana, Koran Sindo, 20/7/13).

Untuk mengantisipasi hal di atas, pelibatan RT, RW, serta aparat kewilayahan sangatlah diperlukan. Dengan pelibatan ini *updating* data dapat dilakukan secara bersama-sama. Mungkin saja secara *content* kebijakan sudah tepat adanya, namun secara *konteks* bisa berbeda seperti Grindle (1980). Sasaran dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi serta kondisi-

kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan sepatutnya telah dikalkulasi dengan matang.

Bila konten terabaikan, BLSM akan seperti halnya balsem yang mampu menghangatkan sesaat dengan simpang siurnya data dan penerimanya, atau mungkin karena adanya *hidden agency* serta tidak jelasnya derajat perubahan yang diinginkan. Ketidakjelasan semacam ini akan mendorong program BLSM sebagai arena adu kecerdikan sejumlah pihak yang ingin memanfaatkan situasi. Di kecamatan Karangpawitan pun adu kecerdikan terjadi dalam penentuan siapa penerima BLSM. Dampaknya, bisa menyisihkan yang patut menerima oleh yang tidak. Namun, sebagai kecamatan yang menerima BLSM, pola yang dilakukan sejumlah kepala desa di kecamatan ini bisa bersepadanan dengan daerah lain di Jawa Barat.

Berangkat dari latar belakang di atas, maka penelitian ini akan mencoba mencari jawaban dari BLSM di Kecamatan Karangpawitan, Kabupaten Garut dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh Merilee S Grindle (1980) dalam *Policy Implementation in The Third World Country*. Dalam bukunya ini, Grindle menjelaskan tentang pertimbangan-pertimbangan eksplisit perbedaan di antara tujuan dan hasil di dalam implementasi kebijakan publik di Dunia ketiga. Bagaimanapun juga kecenderungan untuk memfokuskan secara lebih sempit pada apparatus pemerintahan dan prosedur-prosedur sering menjadi fokus utama. Sampai saat ini, masih sedikit perhatian difokuskan pada karakteristik kebijakan dan program yang saling berhubungan dengan karakteristik rezim politik di mana mereka akan diikuti, atau untuk meneliti sifat dasar implementasi umum di Dunia Ketiga.

Pada umumnya, tugas implementasi adalah untuk menetapkan suatu hubungan yang memudahkan tujuan kebijakan publik yang akan direalisasikan sebagai hasil-hasil aktivitas pemerintahan. Oleh karena itu, melibatkan kreasi sistem penyampaian kebijakan di mana alat-alat spesifik dirancang dan dikejar dengan harapan mencapai tujuan akhir tertentu. Jadi, kebijakan publik pernyataan luas tujuan dan alat diubah ke dalam program aksi yang bertujuan untuk mencapai tujuan akhir sebagaimana telah ditetapkan didalam kebijakan tersebut. Ini mengisyaratkan bahwa keragaman program mungkin dikembangkan di dalam merespon tujuan sama kebijakan. Program-program aksi itu sendiri mungkin dipisahkan ke dalam proyek yang lebih spesifik yang mesti diatur. Tujuan program aksi dan proyek individual adalah untuk mengadakan perubahan di dalam lingkungan kebijakan, suatu perubahan yang dapat dipertimbangkan sebagai suatu hasil program.

Perbedaan jelas di antara kebijakan dan program di dalam praktiknya sulit dipertahankan. Ini pada beberapa tingkatan diperburuk dengan keragaman tingkat di mana istilah kebijakan

seringkali digunakan. Misalnya, suatu kebijakan mungkin harus melalui tahapan-tahapan berangkat di mana tujuan didefinisikan secara lebih ketat. Pernyataan umum bahwa kebijakan pertanian pemerintah adalah untuk meningkatkan produktivitas yang mungkin dapat diubah ke dalam kebijakan menyediakan bantuan pemerintah kepada para petani kecil yang secara komersial diorientasikan. Ini nantinya mungkin diubah kedalam kebijakan ketentuan fasilitas irigasi dan transportasi kepada orang-orang tersebut.

Sebagai aktivitas pembangunan yang direncanakan dalam mengolah sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan memanfaatkan iptek untuk kelangsungan hidup manusia seperti disebutkan Surna (Akadun, Mimbar, Vol XXVII, No 2, Desember 2011). Pandangan diatas dapat menunjukkan jika kegiatan tersebut memerlukan kebijakan yang dibuat untuk memberikan dampak terhadap jenis aktivitas politik yang terstimulasi dengan proses pengambilan keputusan. Pengamatan ini dapat diterapkan dengan validitas sama pada proses implementasi, mendukung pertimbangan berbagai macam program. Misalnya pada tingkat tersebut bahwa aksi-aksi umum berupaya untuk memperkenalkan perubahan-prubahan didalam bidang social, politik, dan hubungan ekonomi mereka pada umumnya menstimulir oposisi dari mereka yang kepentingannya terancam. Para tuan tanah yang menentang tindakan-tindakan reformasi petani seringkali dengan kasar yaitu bukti dari reaksi ini. Perbedaan dapat juga dibuat diantara program-program yang menyediakan keuntungan kolektif yang mana mendorong pembuatan kategoris dan keuntungan yang dapat dilihat yang mana mungkin memobilisir lebih pluralistis jenis-jenis permintaan pada tahap implementasi. Jadi, program-program mendistribusikan produk-produk kolektif seperti ketentuan penerangan dan air di lingkungan yang kumuh dan kotor mungkin mudah diimplementasikan di Negara Dunia Ketiga karena pemenuhan kelompok atau alokasi yang dipengaruhi akan cenderung berikutnya dengan jumlah konflik atau perselisihan. Program-program dengan keuntungan berwujud seperti perumahan, sebaliknya mungkin memperburuk konflik dan persaingan diantara mereka yang sedang berupaya untuk mengambil keuntungan dari mereka dan mungkin sulit untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam upaya mencapai tujuan-tujuan tersebut para pejabat menghadapi dua problem bawahan yang mungkin menyoroti interaksi lingkungan program dan administrasi program. *Pertama*, para pejabat mesti menekankan problem bagaimana untuk mencapai pemenuhan tujuan akhir yang dipublikasikan tetapi siapa yang ingin mendapatkan keuntungan didalam kebijakan. Misalnya, mereka mesti memberikan dukungan elit politik dan pemenuhan dengan mengimplementasikan agen;

birokrat dibebankan untuk melaksanakan tugas atau program. Pertama-tama para pejabat mesti menekankan problem-problem yang ada kaitannya dengan sukses dan kegagalan yang dikategorikan di dalam bab berikutnya adalah hasil-hasil program spesifik, tetapi mereka juga berfungsi sebagai ukuran-ukuran parsial sukses atau kegagalan implementasi kebijakan secara keseluruhan. Tetapi, perbedaan jelas di antara kebijakan dan program di dalam praktiknya sulit dipertahankan. Ini pada beberapa tingkatan diperburuk dengan keragaman tingkat di mana istilah kebijakan seringkali digunakan. Misalnya, suatu kebijakan mungkin harus melalui tahapan-tahapan berangkai dimana tujuan didefinisikan secara lebih ketat. Pernyataan umum bahwa kebijakan pertanian pemerintah adalah untuk meningkatkan produktivitas yang mungkin dapat diubah ke dalam kebijakan menyediakan bantuan pemerintah kepada para petani kecil yang secara komersial diorientasikan. Ini nantinya mungkin diubah kedalam kebijakan ketentuan fasilitas irigasi dan transportasi kepada orang-orang tersebut. Pada fase definisi yang terakhir ini, istilah kebijakan dan program seringkali digunakan secara bergantian. Selain itu, karena implementasi kebijakan yang akan dipertimbangkan itu bergantung pada hasil-hasil program, sulit untuk memisahkan ketentuan kebijakan dari program-program utamanya. Misalnya, pada poin bagaimana kegagalan menjalankan program mengisyaratkan kegagalan kebijakan umum secara keseluruhan? Dengan demikian untuk mengatakan bahwa implementasi kebijakan bergantung pada implementasi program yang mengasumsikan bahwa program sebenarnya telah dilengkapi untuk mencapai tujuan kebijakan sebagai suatu asumsi yang tidak selamanya dihasilkan didalam praktik.

Hal di atas menganggap bahwa pertimbangan konteks aksi administratif juga melibatkan variabel-variabel struktur lembaga-lembaga politik dan jenis pemerintahan di mana kebijakan atau program akan dikejar. Sejumlah penelitian implementasi di United States, misalnya, telah menetapkan struktur umum lembaga-lembaga politik di Amerika menjadi suatu faktor kontekstual yang membentuk hasil kebijakan dan program. Para tuan tanah yang menentang tindakan-tindakan reformasi petani seringkali bertindak kasar yaitu bukti dari reaksi ini. Perbedaan dapat juga dibuat diantara program-program yang menyediakan keuntungan kolektif yang mana mendorong pembuatan kategoris dan keuntungan yang dapat dilihat yang mana mungkin memobilisir lebih pluralistis jenis-jenis permintaan pada tahap implementasi. Jadi program-program mendistribusikan produk-produk kolektif seperti ketentuan penerangan dan air di lingkungan yang kumuh dan kotor mungkin mudah diimplementasikan di Negara Dunia Ketiga karena pemenuhan kelompok atau alokasi yang

dipengaruhi akan cenderung berikutnya dengan jumlah konflik atau perselisihan. Program-program dengan keuntungan berwujud seperti perumahan, sebaliknya mungkin memperburuk konflik dan persaingan diantara mereka yang sedang berupaya untuk mengambil keuntungan dari mereka dan mungkin sulit. Faktor-faktor tersebut mungkin menggambarkan bahwa program identik dengan program-program yang lainnya. Contohnya negara Dunia Ketiga dapat dijawab melalui pembahasan aspek-aspek karakteristik politik di negara-negara Asia, Afrika, dan Amerika Latin.

Dalam hal ini, pengentasan kemiskinan pun perlu dilakukan dengan terlebih dahulu mereformasi birokrasi publik agar setiap upaya pengentasan kemiskinan tidak terkavlingkan oleh kepentingan birokrat di dalamnya. Oleh sebab itu, Saefullah (2002), ataupun Sumiyarto (2006), menganggap jika kepentingan tersebut patut dilimitasi melalui program nasional yang dikemas dalam reformasi itu sendiri. Tanpa itu, perbedaan yang besar dalam kapasitas agen-agen yang berbeda untuk menanggungpertanggungjawaban dalam pengimplementasian dapat saja ditemukan.

Pilihan, terutama di saat sumber daya terbatas atau langka, komimen aparat ataupun pejabat pada suatu program bisa menjadi langka sehingga aliran dana bisa menjadi bias. Pejabat-pejabat publik, khususnya pada hal hak tekanan politik terhadap kompetisi sekitar alokasi sumber daya dan sejumlah penawaran yang memfokuskan pada proses, bisa berbeda di lapangan. Maka, membuat keputusan itu sendiri lebih seperti dipengaruhi oleh bermacam-macam faktor yang luas dan dapat membuat program itu sendiri lebih mengarah kepada kegagalan.

Hipotesis Kerja yang disusun adalah : BLSM di Karangpawitan Garut tidak sesuai denganjumlah orang miskin.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan cara mendeskripsikan kondisi lapangan yang sedang diteliti. Dipilihnya Kecamatan Karangpawitan disebabkan karena kecamatan ini masih belum lepas dari penduduk miskin yang menonjol di sana. Di samping itu, tidak semua orang miskin menerima BLSM dan pemilihan siapa yang patut menerima ditentukan oleh sejumlah pihak termasuk RT, RW, serta pihak pemerintah Desa. Dengan menggunakan metode kualitatif penggalan persoalan implementasi BLSM ingin dicoba didalami dan dikuatkan, sehingga dapat dideskripsikan dengan lebih jelas.

Dalam menggali kondisi empirik di lapangan, sejumlah pihak terkait dengan BLSM menjadi pihak yang dimintai keterangannya. Melalui wawancara dengan informan dan narasumber diharapkan dapat diperoleh argumentasi serta latar belakang

persoalan penentuan penerima BLSM tersebut. Demikian halnya dengan observasi terhadap kondisi ekonomi penerima bantuan tersebut, baik sebelum maupun sesudahnya. Melalui observasi ini, kondisi lapangan dapat direkam dan memberikan gambaran yang sesungguhnya kehidupan ekonomi penerima BLSM tersebut.

Sejumlah warga penerima pun ditelusuri pemanfaatannya melalui observasi yang dilakukan. Dalam penelusuran tersebut *interview* untuk mendalami informasi yang diterima dilakukan sehingga kejelasan atas apa yang diobservasi dapat dijelaskan melalui *interview* tersebut. Dengan penggalian ini diharapkan substansi yang mencuat dapat memberikan informasi yang baru bagi peneliti. Dari upaya tersebut, gambaran empirik yang berkisar dalam konteks dan konten dapat diketahuinya. Selanjutnya dilakukan interpretasi secara keseluruhan, di mana di dalamnya mencakup keseluruhan kesimpulan dari hasil penelitian.

## Hasil Temuan

Kecamatan yang memiliki 16 desa dan 4 kelurahan tersebut memiliki 5.908 KK prasejahtera dari 32.136 KK yang tersebar di seluruh wilayah kecamatan ini. Penduduk miskin sebagai penerima bantuan langsung sementara masyarakat (BLSM) tidak dapat mencerminkan jumlah penduduk miskin di Kecamatan Karangpawitan. Seorang ketua RW menuturkan bahwa dirinya diberikan jatah sejumlah orang calon penerima BLSM. Dengan jatah tersebut RW terpaksa melakukan upaya agar dengan uang yang diterima tersebut dapat dibagikan *walatra*<sup>1</sup> kepada seluruh warga yang dianggapnya miskin. Penuturan yang sama juga disampaikan sejumlah aparat desa di desa yang berbeda. Besaran jumlah orang yang dijatah untuk menerima BLSM dibagikan secara merata kepada seluruh RW yang ada di wilayah kerja desanya.

Berdasarkan penelusuran di Karangpawitan Garut, pengakuan sejumlah RW dan aparat desa yang ada di sana, berdampak pada pola pendistribusian yang berbasis kuota. Dengan kuota tersebut, RT ataupun RW serta pemerintah desa melakukan upaya agar pendistribusiannya tidak menimbulkan gejolak. Salah seorang penerima BLSM, Ny Rokayah (27), yang diwawancara dari Kampung Sitisari, Desa Situjaya, menuturkan bahwa penerima bantuan tersebut awalnya dikumpulkan Ketua RT dan RW serta perangkat desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD) setempat di kantor pemerintahan desa. Masing-masing penerima BLSM diingatkan agar jika nanti sudah menerima uang BLSM Rp 300.000,- agar disumbangkan Rp 100.000,- di antaranya untuk pemerataan BLSM.

Pengumpulan di atas sangat erat kaitannya dengan jumlah penerima BLSM yang telah ditentukan

sebelumnya sehingga tidak dapat mencerminkan jumlah penduduk miskin. Hal demikian dapat berarti bahwa kelompok tidak mampu tidak semuanya menjadi penerima BLSM. Pemotongan bantuan tersebut dimaksudkan untuk menolong mereka yang tidak menerima bantuan, demikian kata salah seorang ketua RT setempat. RT dan RW pun dijatah jumlah penerima bantuannya sehingga tidak seluruh orang miskin dapat menerima bantuan tersebut. Tidak heran jika sejumlah penerima BLSM yang sempat diwawancara menyatakan bahwa. Mereka disuruh ikhlas membantu yang tidak mendapatkan bantuan. Menanggapi hal demikian, para penerima bantuan menunjukkan solidaritas yang besar dengan sesama fakir miskin. Mereka ikhlas jika dana bantuannya dibagi juga kepada saudaranya yang miskin, namun tidak beruntung mendapatkannya. Dalam konteks ini, kebesaran hati mereka patut mendapat acungan jempol seperti yang juga diakui Teti dari Desa Mekarsari. Dirinya merasa senang dapat bantuan kendati hanya sebesar Rp 200.000,- Oleh RT dana sebesar Rp 100.000 dikumpulkan dari jumlah penerima BLSM untuk kemudian dibagi rata bagi kaum miskin yang tidak menerima BLSM tersebut.

Dari cara penentuan penerima BLSM, bisa jadi temuan yang dikemukakan Fadilah (Mimbar, Vol. XXVIII, No 1, Juni 2012). Didalamnya dituliskan bahwa dalam zakat pun pemberian kepada sanak keluarga terdekat senantiasa dilakukan. Itu berarti bahwa ada kesamaan dengan pendistribusian BLSM dengan melalui pendekatan kekerabatan. Kendati demikian, pihak pengelola yang berada di kantor desa tidak mendorong para penerima mengambil langsung dana ke Kantos Pos terdekat. Uniknya, pihak Pos memercayai para pengambilnya yang notabene para aparat desa terkait. Rokayah mengaku bahwa penerima BLSM ini tidak diperbolehkan mengambil langsung uang tersebut ke Kantor Pos terdekat. Diakuinya, pengambilan dilakukan oleh perangkat desa. Rokayah mengaku tak berani memprotes kebijakan pembagian BLSM yang tidak masuk akal tersebut karena merasa diintimidasi. Namun, perangkat desa atau pun RT dan RW terkait tidak pernah merasa melakukan intimidasi kepada warganya. Kendatipun dikesankan demikian, justru berangkat dari pemikiran agar warga miskinnya mendapat bantuan dari pemerintah tersebut secara merata. Bahkan, aparat desa mengaku justru menolong para penerima untuk mencairkannya sehingga tidak perlu repot-repot datang ke Kantor Pos yang berpotensi mengandung risiko lebih besar. Selain ongkos ojeg dan angkot, juga risiko antre yang dapat membuat sejumlah penerima BLSM kelelahan. Dengan cara itu, penerima tinggal datang ke balai desa untuk menerima jatahnya yang telah dipotong Rp 100.000.

Rokayah yang tampak kritis tetap saja tidak bisa menerima adanya pemotongan dana BLSM

1 Sunda= merata

tersebut, apapun alasannya. Kalaupun ada warga miskin lainnya yang belum terdata menerima BLSM, menurut Rokayah, justru perangkat desa seharusnya dapat mengusulkan mereka agar dapat menerima BLSM serupa. Semua warga penerima BLSM hanya menerima uang sebesar Rp 200.000,- saat mengantre pembagian uang BLSM di kantor desa. "Semua juga diberi uang segitu," kata Rokayah.

Lain halnya dengan Ny Enung. Menurutnya, pihak aparat pemerintah desa maupun BPD setempat sudah menyampaikan 'permintaan keikhlasan' itu melalui para Ketua RT dan RW. Hasil pemotongan dana BLSM itu selanjutnya akan dikumpulkan untuk dibagi lagi sebagai pemerataan kepada warga miskin yang tidak mendapatkan BLSM. Enung mengaku, uang BLSM sebesar Rp 200.000,- yang diterimanya dari desa kini sudah habis digunakannya berbelanja aneka barang kebutuhan pokok. "Sudah langsung habis untuk bulan puasa," ujarnya. Ketua Rukun Warga 02 Desa Situjaya, Wiwiek, menyebutkan uang dari semua penerima dana BLSM yang telanjur dipotong itu langsung dibagikan secara merata kepada warganya. "Hasil pemotongan uang BLSM itu dibagikan merata kepada masyarakat. Rata-rata mendapatkan sebesar Rp23 ribu, jelasnya. Wiwiek sendiri mengaku tidak mengetahui jumlah penerima BLSM yang ada di Desa Situjaya. Jumlah warga penerima BLSM sudah diatur perangkat desa. "Mereka sudah menerima Rp200.000,- dari yang seharusnya Rp300 ribu katanya.

Di Desa Karangpawitan, juga terjadi pemotongan dana BLSM dilakukan aparat pemerintahan desa setempat. Pemotongan dana BLSM mencapai sebesar Rp175.000,-. Serupa dengan di Desa Situjaya, pemotongan dana BLSM di Desa Karangpawitan juga dilakukan dengan dalih demi pemerataan bagi warga miskin lain yang tidak menerima BLSM. "Kami *enggak* bisa protes. Semuanya sudah diputuskan perangkat desa," keluh Nita (39), salah seorang warga penerima BLSM. Tampaknya potret pembagian BLSM hamper senada di beberapa desa, termasuk Mekarsari ataupun Jatisari, yang memiliki banyak warga miskinnya. Hanya saja, aparat desa serta RT dan RW memiliki waku terbatas untuk mengkomunikasikannya kepada warga dalam hal mekanisme serta besaran dan jumlah penerima BLSM itu sendiri. Dengan demikian, upaya pemerataan di atas dilakukan dengan cara mengusulkan siapa saja di antara para penduduk miskin agar datanya cepat disampaikan kepada pihak pemerintah. Dengan *kebijaksanaan* di atas, pemerintah desa dengan RT dan RW nya melakukan upaya agar seluruh penduduk miskin menerima bantuan supaya terdapat keadilan.

Hasil penelitian Pusat Pelayanan Kredit Koperasi Pedesaan (PPKKP) tahun 1991 dan Program Peningkatan Pendapatan Petani-nelayan Kecil (P4KP) tahun 1992 menunjukkan bahwa pemberian bantuan kepada kelompok miskin

senantiasa tidak memberikan dampak sosial-ekonomi yang signifikan tatkala bantuannya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya saja. Bahkan, ketika bantuan tersebut hanya membantu sebagian kecil kebutuhan pokoknya, maka bantuan tersebut dapatlah dikatakan gagal. Oleh sebab itu, membantu kelompok miskin perlu dipenuhi terlebih dahulu kebutuhan pokoknya untuk kemudian dapat didorong untuk kegiatan produktif.

Dari sisi konten dan konteks, BLSM dapat menjadi instrumen yang dapat memberikan dampak terhadap jenis aktivitas politik yang terstimulasi dengan proses pengambilan keputusan. Pengamatan ini dapat dicermati dalam aksi-aksi umum untuk memperkenalkan perubahan-prubahan di dalam bidang sosial, politik, dan hubungan ekonomi mereka pada umumnya. Reaksi yang beragam dari penerima BLSM di Karangpawitan menunjukkan bahwa secara sosial-politik warga dibuat untuk mampu berpendapat dan menilai pemerintahan terdekatnya. Sayangnya, Inmedagri 2013 tidak banyak dipahami, bukan hanya oleh RT, RW, bahkan aparat desa pun tidak terlalu memahaminya. Jika konten kebijakan bermuara kepada kepentingan-kepentingan yang memengaruhi (*interest affected*), maka seperti disampaikan Mendagri diatas bahwa sejumlah pihak mendapat keuntungan dari pengguliran BLSM, namun demikian besaran dan jumlah kelompok miskin yang menerimanya juga berkaitan dengan dengan kepentingan sejumlah pihak pemilik data. Dampaknya, banyak yang seharusnya menerima BLSM namun hanya mendapat sebagian dan tidak sedikit yang justru pihak di luar kelompok miskin yang menjadi penerimanya. Tatkala dilihat dari tipe manfaat (*type of benefits*), BLSM yang dimaksudkan untuk memperkuat daya tahan ekonomi masyarakat miskin menghadapi kenaikan harga BBM, justru tidak terjadi di Karangpawitan mengingat pembagiannya dilakukan pada bulan Ramadhan menjelang ledulfitri. Dampaknya, dana yang cukup untuk membeli bahan *tajil* tersebut langsung habis digunakan para penerimanya.

Tatkala kebermanfaatannya juga tidak signifikan, maka *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai) pun dapat mencapai sasarannya. Saling curiga antara penerima BLSM dengan aparat pemerintah bisa berkembang sehingga dapat menjurus kepada *kemudharatan sosial* yang berujung pada disharmonisasi dalam kehidupan masyarakat di Karangpawitan. Oleh sebab itu, pelemparan tanggung jawab dari pihak pemerintah kepada pemerintah daerah dan RT-RW menunjukkan jika terdapat *ke-confusian* dalam pengambilan keputusan. Hal demikian berlawanan dengan pendapat Gridndle yang menghendaki adanya *Site of Decision Making* yang jelas agar tanggung jawab dapat dijalankan dengan baik. Tatkala saling lempar terjadi, maka pelaksana

2 Lihat Asep Sumaryana. Dkk. PPLH-ITB, 1992.

program akan menerima dampak dari keculasan pemerintah yang tidak mau bertanggung jawab dalam penggelindingan BLSM kepada masyarakat. Ketidakjelasan siapa yang bertanggung jawab yang kemudian *berpindah* kepada program implementor menunjukkan ketidakmatangan program BLSM tersebut. Ketidakmatangan tersebut dapat saja berkaitan dengan *resources committed* (sumber-sumber daya yang digunakan) yang asal *comot* dengan kesungguhan menolong orang miskin yang setengah hati.

Gambaran pelaksanaan pengguliran BLSM dapat dikaitkan dengan pandangan Grindle (1980). *Power, interest, and strategy of actor involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat) dalam melekat dalam BLSM yang digulirkan di Karangpawitan. *Voice* dari penerima BLSM tampaknya tidak direspons aparat desa ataupun RW, mengingat pihak tersebut pun tidak memiliki kekuasaan untuk mengubah ataupun memperbaiki struktur penerimaannya. Dengan posisi yang terjepit seperti itu, aparat desa serta RT dan RW membuat strategi agar *caina herang laukna beunang*<sup>3</sup>. Penarikan dana BLSM oleh aparat dan didistribusikan kepada yang tercantum sebagian serta sisanya kepada yang miskin, namun tidak tercantum, merupakan strategi atas kebijakan yang disusun oleh pihak pemerintah. Bisa jadi langkah dari pemerintah yang berbasis data *gamang* dari BPS di atas merupakan upaya untuk *menguji* kekuasaannya terhadap pemerintah di bawahnya. Faktor kepemimpinan sering mewarnai kegagalan pemberdayaan masyarakat miskin, seperti disorot Vera (2013). Dengan demikian, ketika dapat dijalankan oleh aparat di bawahnya, maka sejumlah kepentingan di level yang lebih tinggi dapat saja diakomodasikan, terutama kepentingan politik elite pemimpin terkait. Setidaknya bahwa parpol pengusung penguasa sudah dapat merasa *pro-poor* dan kesalahan pendistribusiannya bisa digiring kepada aparat pelaksana lapangan.

Dari sisi di atas, sebenarnya *institution and regime characteristic* (karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa) data diterka posisinya. Rezim *gamang* dan tidak ingin mengambil risiko tampak jelas dengan BLSM. Sebagai upaya penyelamatan kelompok miskin, BLSM mestinya dibagikan kepada seluruh penduduk miskin agar dapat memiliki ketahanan ekonomi dan sosial yang lebih baik ketimbang tanpa kehadiran BLSM tersebut. Oleh sebab itu, BLSM perlu ditangani secara totalitas serta tidak incremental yang membuat keghundahan berbagai pihak justru muncul dengan kehadirannya. Ketika tidak terdapat perubahan kesejahteraan bagi penerimaannya, mungkin saja politik pencitraan dapat dianggap mewarnai pengguliran BLSM oleh sejumlah pihak yang terkait. Bahkan, dengan BLSM, integritas sejumlah insan penguasa dapat diketahui dan diuji

public sehingga public dapat menentukan sikapnya pada periode kekuasaan berikutnya.

*Compliance and responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana) menjadi berkembang karena sebelumnya sejumlah pemerintah daerah melakukan penolakan atas BLSM yang sudah diduga akan menggegerkan tersebut. Penolakan ini dapat dianggap sebagai kontrol terhadap kebijakan yang dapat menyulitkan pelaksanaannya di lapangan. Namun, pusat justru menjadikan upaya penolakan tersebut sebagai uji kepatuhannya terhadap rezim yang berkuasa. Dampaknya, ketika diputuskan BLSM tetap digulirkan, sejumlah pemerintah daerah segera saja melaksanakannya, kendati dengan hati yang luka. Bagi pemerintah pusat, pelaksanaan BLSM tersebut justru dianggap sebagai kekuatannya untuk memerintah pemerintah daerah beserta jajarannya.

Dalam mencapai tujuan-tujuan tersebut para pejabat menghadapi dua problem bawahan yang mungkin menyoroti interaksi lingkungan program dan administrasi program. Pejabat mesti menekankan problem bagaimana untuk mencapai pemenuhan tujuan akhir yang dipublikasikan tetapi siapa yang ingin mendapatkan keuntungan di dalam kebijakan. Misalnya, mereka mesti memberikan dukungan terhadap elit politik tertentu, dan pemenuhan dengan mengimplementasikan agen, birokrat dibebankan untuk melaksanakan tugas atau program. Dengan demikian, pemberian BLSM tidak lebih baik daripada pemberian bantuan untuk memenuhi kebutuhan sanitasi dengan membangun fasilitas umum dan sosial yang diperlukan masyarakat seperti program penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat (Pamsimas). Kendati demikian, program seperti itu pun perlu dikawal lebih ketat agar tidak terjadi penyimpangan atau asal disediakan tanpa disesuaikan dengan kualitas dan kuantitas yang dibutuhkan masyarakat. Penelitian Akris (2014), menunjukkan bahwa Pamsimas pun gagal dilaksanakan di Donggala karena para pelaksanaannya asal menyediakan sarana tanpa dikelola dengan baik. Kasus kekeringan yang menimpa sejumlah wilayah miskin di Karangpawitan, dapat mendorong program bantuan seperti BLSM diubah menjadi pembangunan sarana yang mampu menyediakan pemenuhan air bersih bagi warga miskin di sana.

Dengan mengedepankan pemenuhan sarana yang diperlukan, problem-problem yang ada kaitannya dengan kebijakan tertentu, mungkin harus melalui tahapan-tahapan dengan bertumpu pada tujuan yang lebih ketat. Pernyataan umum bahwa kebijakan BLSM adalah untuk memperkuat ketahanan sosial-ekonomi kaum miskin bisa dibantahkan oleh kenyataan yang berbeda dengan tujuannya. Dengan perbedaan ini, kepatuhan aparat lapangan bisa berkurang dalam jangka waktu panjang sehingga memperkuat anggapan bahwa program *sinterklas* seperti itu justru banyak kegagalannya karena

3 Sunda = Menyelesaikan masalah tanpa masalah

membuat kreativitas masyarakat untuk merekayasa agar menerima bantuan serta aparat lapangan agar kerabat dekatnya juga kebagian bantuan.

Hal di atas menganggap bahwa pertimbangan konteks aksi administratif juga melibatkan variabel-variabel struktur lembaga-lembaga politik dan jenis pemerintahan di mana kebijakan atau program akan dikejar. Sejumlah penelitian implementasi di United States, misalnya, telah menetapkan struktur umum lembaga-lembaga politik di Amerika menjadi suatu faktor kontekstual yang membentuk hasil kebijakan dan program. Perbedaan dapat juga dibuat di antara program-program yang menyediakan keuntungan kolektif yang mendorong pembuatan kategoris dan keuntungan yang dapat dilihat yang mana mungkin memobilisasi lebih pluralistik jenis-jenis permintaan pada tahap implementasi. Jadi, program BLSM justru dijalankan tanpa menetapkan struktur umum institusi yang bisa berimbang pada tingkat kepatuhan aparat di bawahnya kepada level yang lebih tinggi. Dampaknya, kegagalan program ini dapat dilemparkan aparat lapangan kepada rezim penguasa yang lebih tinggi sebagai upaya persiapan menghadapi pesta politik 2014.

### Simpulan dan Saran

Penerima BLSM di Kecamatan Karangpawitan tidak sesuai dengan jumlah orang miskin yang ada di Kecamatan tersebut. Hal demikian disebabkan karena sisi konten dalam peluncuran program BLSM tidak dijalankan secara terintegrasi dan direncanakan secara matang. Bahkan secara konteks, kesan politik pencitraan muncul karena dimanfaatkan oleh banyak pihak yang menerima manfaat sosial-politik oleh program ini. Bahkan, ada indikasi pengujian kekuasaan pusat terhadap daerah dilakukan melalui program ini. Banyaknya pimpinan daerah menolak BLSM untuk kemudian menjalankannya pula seperti di Kabupaten Garut menunjukkan jika kekuasaan pusat terhadap daerahnya masih demikian kuat.

Kekuasaan pemerintah pusat pun terasa kental di Kecamatan Karangpawitan. Kendati aparat pemerintahan di kecamatan ataupun desa merasa berat melaksanakan program BLSM, namun akhirnya dijalankan juga dengan merekayasa para penerimanya yang tidak mencakup seluruh orang miskin, sehingga seluruh warga miskin di daerahnya menerima manfaat darinya. Dengan demikian, BLSM pun tidak mencerminkan jumlah penduduk miskin yang ada di Kecamatan Karangpawitan.

Dalam jangka panjang, program bantuan seperti BLSM perlu dapat diarahkan untuk digantikan dengan program lain yang tidak memberikan ikannya, namun memberikan kailnya. Dengan demikian, kemandirian masyarakat dalam jangka panjang dapat dibangun melalui umpan pancing yang diberikan pemerintah. Kendatipun program BLSM dan yang sejenisnya dalam jangka pendek masih

diperlukan, keakurasian data sangatlah diperlukan agar tidak salah sasaran dan menimbulkan gejolak di lapangan,. Untuk itu, para mantri statistik yang ada di kecamatan, senaniasa memperbarui data orang miskin yang ada di wilayahnya untuk dilaporkan secara periodik kepada kanto BPS kabupaten. Untuk seterusnya disampaikan ke propinsi dan pusat. Demikian halnya dengan komunikasi antara pembuat kebijakan serta seluruh pelaksana program perlu dijalin dengan baik agar seluruh instrumen diketahui dan dimengerti pelaksanaannya agar dapat dilaksanakan dengan baik.

### Daftar Pustaka

- Akadun. (2011). "Revitalisasi Forum Musrenbang Sebagai Wahana Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah." *Mimbar*, Vol. XXVII, No. 2.
- Akris Fattah. (2014). "Evaluasi Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) di Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah." Disertasi. Bandung: Unpad.
- Fadilah.S. (2012). Pengaruh Implementasi Pengendalian Intern "Total Quality Management" Terhadap Kinerja Organisasi. *Mimbar*, Vol. XXVIII, No. 1, pp. 19-30.
- Grindle. M. (1980). Policy Content and Context in Implementation in Politics and Policy Implementation in The Third Worl. New Jersey: Princeton University Press.
- Rompas. (2013). Kelembagaan Pemberdayaan Masyarakat Nelayan Pesisir Pantai Kelurahan Lere dan Kelurahan Tipe Kecamatan Palu Barat Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah. Disertasi. Bandung: Unpad.
- Saefullah, A. Djadja. (2002). "Birokrasi dan Fenomena Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme" *Makalah*. Disampaikan dalam Seminar Nasional Reformasi Birokrasi di Era Otonomi Daerah, Bandung.
- Sumaryana. Dkk. (1992). "Laporan Penelitian Program Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil." Bandung : PPLH-ITB
- Sumiyarto dan Hari Susanta Nugraha. (2004). "Kerangka Kerja Konseptual Untuk Studi Reformasi Pusat Pemerintahan". *Makalah*, disampaikan pada Forum Diskusi Pascasarjana Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Oktober 2004.
- "Laporan Penelitian Pusat Pelayanan Kredit Koperasi Pedesaan (PPKKP)." PPLH-ITB. (1991).
- Instruksi Mendagri No. 541/3150/SJ tanggal 17 Juni 2013 tentang Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Penanganan Pengaduan Masyarakat
- Koran Sindo, 27/6/13
- Koran Sindo. 20/7/13. BLSM Memang Balsem. Asep Sumaryana.
- www.setkab.go.id.