

DINAMIKA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANTUAN LANGSUNG TUNAI (BLT) Studi Kasus di Kabupaten Kebumen

Wahyu Siswanti

ABSTRACT

Bantuan Langsung Tunai (Cash Transfer Subsidy) was targeted to the poor for compensating the fuel price hike in 2005. In Kebumen Regency, there was difference of perception or understanding and interest of policy actors in the implementation of Cash Transfer Subsidy. The difference was not only caused by limited time in preparing program affecting absence of perception similarity, but also conflict of interests in various bureaucratic layers and target groups.

The difference of perception and interest of policy actors finally resulted in conflict between actors, deviation of Cash Transfer Subsidy practice, both from process of early program recordings to phase of fund distributions and mistargeting. Other implications were appearances of moral hazard. Those who were actually better off have claimed themselves to be poor and apply for the subsidy fund. Solution of even distribution done by actors of lowest level indicated that there was weak perception for policy goal and effort to reduce social conflict.

The government needs to better prepare before the programme is launched. Socialization, coordination among institutions can avoid misperception or misunderstanding of policy actors. In addition, it is necessary for the regency government to have commitment and to involve local community to minimize problems in the implementation.

Keywords: Policy Implementation, Interests, Cash Transfer Subsidy.

PENDAHULUAN

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 yang mengikutinya. Kenaikan harga tersebut berpengaruh langsung pada penurunan daya beli sebagian besar masyarakat, terutama rumah tangga miskin. Untuk mengurangi beban tersebut, dengan dikeluarkannya program BLT dalam pelaksanaan BLT kepada rumah

tangga miskin, pemerintah telah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005 tentang Bantuan Langsung Tunai kepada rumah tangga miskin yang dikeluarkan tanggal 10 September 2005. Jika dilihat dari sisi waktu keluarnya payung hukum hingga pelaksanaan yang hanya 21 (dua puluh satu) hari, sangat terasa kebijakan BLT merupakan kebijakan yang terburu-buru.

Dalam perjalanannya program Bantuan/Subsidi Langsung Tunai menimbulkan banyak ragam masalah yang muncul; seperti protes warga, kekisruhan yang berkaitan dengan penerimaan Kartu Kompensasi BBM (KKB) serta ekses negatif lainnya setelah pencairan dana bantuan tersebut. Hal ini terjadi hampir di seluruh wilayah Indonesia yang tentunya sangat membuat repot berbagai pihak. Kondisi yang sama juga dialami Kabupaten Kebumen, pendataan tahap I yang mendapatkan KKB berjumlah 115.990 rumah tangga (RT) atau sebesar 39,21% dari keseluruhan rumah tangga yang ada di Kebumen yang berjumlah 295.814 RT (Laporan BPS Kebumen).

Dengan dibukanya pendataan susulan yang dibarengi dengan pernyataan yang ada di berbagai media massa maka banyak rumah tangga yang mendaftarkan diri ke posko, kantor desa/ kelurahan ataupun ke kecamatan. Jumlah pendataan susulan di Kabupaten Kebumen sebanyak 70.339 RT. Seandainya RT hasil pendataan susulan dimaksud seluruhnya dianggap miskin, maka keseluruhan jumlah rumah tangga miskin di Kabupaten Kebumen sebanyak 186.329 RT atau sebesar 62,99% dari seluruh rumah tangga yang ada. Tentunya angka tersebut sangat meragukan dan perlu mendapat koreksi. Jika dibandingkan dengan hasil IRTPM (Inventarisasi Rumah Tangga dan Penduduk Miskin) Tahun 2003, rumah tangga miskin di Kabupaten Kebumen serta angka dari BPS hasil SUSENAS RT miskin yang 'hanya' 30,63% dan 31%, maka kenaikan rumah tangga miskin karena adanya program BLT dianggap tidak wajar dan tidak rasional.

Data yang dihimpun dari Unit Pengaduan Masyarakat dan Pemantauan (UPMP) PKPS BBM di Kabupaten Kebumen menunjukkan bahwa membengkaknya jumlah orang miskin ada juga yang disebabkan oleh adanya petugas pendata atau aparat desa yang nakal. Mereka dengan sengaja memasukkan anggota keluarga atau kerabatnya yang sebenarnya tidak memenuhi kriteria. Di samping itu, ada permasalahan lain yang dihadapi oleh aparat di Kabupaten Kebumen, yaitu bahwa Pemerintah Kabupaten merasa tidak dilibatkan secara resmi dalam program BLT sejak awal. Menurut banyak pejabat daerah, kegiatan pendataan rumah tangga miskin oleh BPS dilakukan tanpa adanya koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten. Permasalahan lain yang dihimpun dari UPMP PKPS BBM Kabupaten Kebumen adalah mengenai mekanisme penentuan rumah tangga miskin penerima BLT yang meliputi institusi yang terlibat dalam pendataan, kriteria,

pelaksanaan pengumpulan data, proses pengecekan validitas data, dan pengaruh tokoh setempat terhadap penetapan rumah tangga miskin.

Dalam pelaksanaan kebijakan BLT juga dipermasalahkan mengenai beberapa hal yang mencakup sosialisasi program, distribusi kartu kompensasi BBM (KKB), mekanisme penyaluran BLT, ketepatan jumlah dana yang diterima, penggunaannya oleh rumah tangga miskin, penanganan pengaduan, serta pengawasan. Beberapa kerusuhan dan penyimpangan yang terjadi menunjukkan adanya indikasi bahwa ada yang kurang tepat dalam pelaksanaan implementasi kebijakan pemerintah yang terkesan terburu-buru ini.

PENJELASAN TEORETIS TENTANG IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

Jenkins merumuskan kebijakan negara sebagai serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan para aktor tersebut (Dikutip oleh Abdul Wahab, 2004: 4-5). Kemudian Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah (Anderson, 1979: 3). Dari beberapa penjelasan teoretis ini, dapat diambil kesimpulan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian keputusan yang diambil oleh para pejabat publik, terutama dalam hal ini adalah para politisi dan para pejabat pemerintah. Dalam hal ini, implementasi kebijakan merupakan salah satu tahap penting setelah suatu kebijakan publik dirumuskan.

Menurut Winarno (2002: 28-29), implementasi kebijakan adalah bagian dari lima tahap siklus kebijakan, yaitu tahap penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan tahap penilaian kebijakan. Dari tahap-tahap siklus kebijakan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa rumusan kebijakan tidak akan berarti apa-apa dan hanya akan menjadi arsip yang tersimpan rapi apabila tidak diimplementasikan. Menurut Van Mater dan Van Horn seperti dikemukakan oleh Lineberry (1978: 67):

"policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions".

Kemudian Anderson mendefinisikan implementasi sebagai:

"administration of the law in which various actors, organizations, procedures, an techniques work together to put adopted policies into effect in an effort to attain policy or program goals" (Anderson, 1979:17).

Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden). Pada kenyataannya, proses implementasi kebijakan banyak menemui kesulitan dan kadang-kadang ada perbedaan antara asumsi yang dibuat pada saat formulasi dengan kondisi nyata di lapangan yang dihadapi pada saat implementasi kebijakan. Implementasi juga memiliki tingkat konflik yang tinggi dan juga menjadi sulit manakala melibatkan banyak aktor. Seperti halnya proses implementasi kebijakan itu sendiri yang tidak terlepas dari berbagai kepentingan para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, peristiwa politik, dan kebijakan mendasar yang menjadi konteks lingkungan implementasi kebijakan.

Dalam memahami dan mengartikan maksud dan tujuan dari sebuah kebijakan tidak terlepas dari pemahaman atau persepsi masing-masing pelaku kebijakan. Pemahaman para aktor yang terlibat dalam implementasi suatu program atau kebijakan sangat menentukan keberhasilan dari implementasi program atau kebijakan itu sendiri. Salah satu penyebab kegagalan suatu kebijakan adalah karena tidak dipahami dengan benar dan adanya kesalahan persepsi dari para aktor dalam memahami suatu kebijakan.

Persepsi merupakan suatu proses dalam pembentukan pandangan/pola pikir seseorang atau banyak orang melalui pengamatan/penglihatan terhadap suatu objek atau gagasan. Hal ini senada dengan pendapat Nort, persepsi (*perception*) adalah:

"proses pemberian arti terhadap lingkungan oleh seorang individu. Oleh karena tiap-tiap orang memberi arti kepada stimulus, maka individu yang berbeda-beda akan "melihat" barang yang sama dengan cara yang berbeda-beda" (Gibson et al, 1989:53).

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa semakin banyak aktor yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan, maka akan semakin beragam pula persepsi atau pemahaman yang dihasilkan dalam menginterpretasikan dan memaknai suatu kebijakan. Hal ini sangat wajar karena dalam memahami suatu kebijakan masing-masing individu mempunyai sudut pandang yang berbeda. Hal ini didasari pada kepentingan yang berbeda-beda pula.

BLT SEBAGAI PROGRAM KOMPENSASI

Untuk mengurangi dampak kenaikan BBM terhadap kelompok miskin, pemerintah mengeluarkan kebijakan subsidi langsung (cash transfer) berupa Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM). Program ini diwujudkan dalam bentuk BLT (Bantuan Langsung Tunai) kepada rumah-tangga miskin sebesar Rp 100.000 per Kepala Keluarga per bulan selama

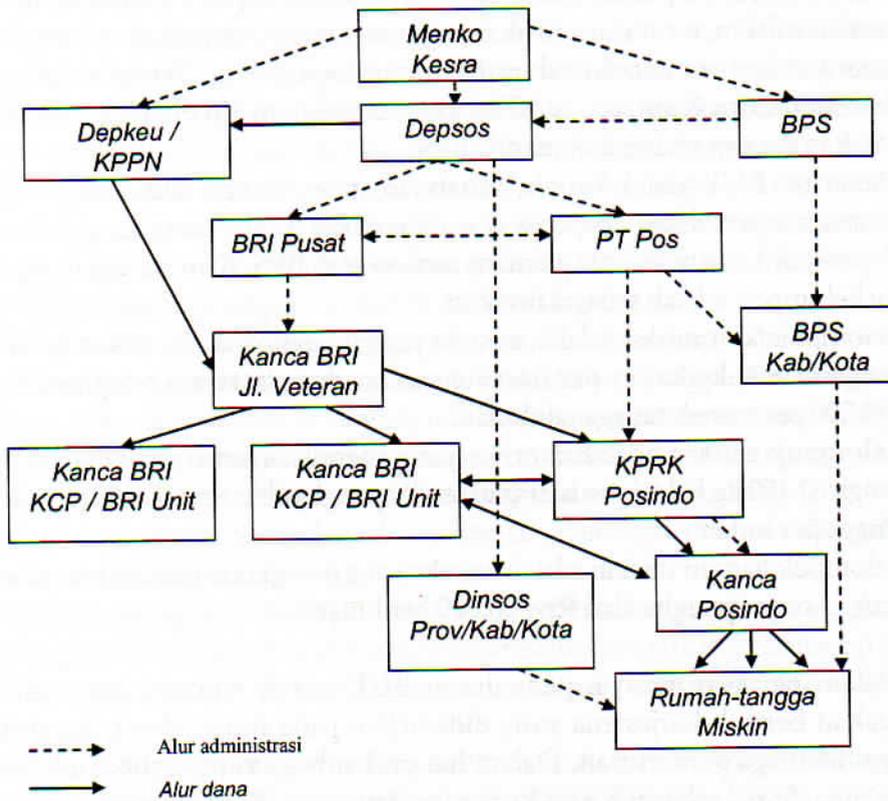
satu tahun. Sasaran rumah tangga miskin sebagai penerima BLT dalam periode Oktober 2005 hingga Desember 2005 adalah 15,5 juta sesuai data yang diperoleh dari BPS. Diharapkan uang bantuan tunai tersebut dapat dimanfaatkan oleh masyarakat miskin, terutama untuk mengurangi beban pengeluaran yang harus ditanggung dalam memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Penerima program ini diberikan Kartu Kompensasi BBM yang ditandatangani oleh Menteri Sosial berdasarkan data yang disediakan oleh BPS.

Penerima BLT adalah kepala rumah tangga yang termasuk kategori fakir miskin atau sangat miskin (*the poorest*), miskin (*poor*) dan keluarga hampir miskin (*nearly poor*) di 33 provinsi sebagaimana terdata oleh BPS. Kriteria untuk masing-masing kelompok adalah sebagai berikut:

- a. Kelompok fakir miskin adalah mereka yang mengkonsumsi makanan sampai dengan 1.900 kg kalori per hari atau setara dengan rerata penghasilan Rp 480.000 per rumah tangga per bulan.
- b. Kelompok miskin adalah mereka yang mengkonsumsi makanan sampai dengan 2.100 kg kalori per hari atau senilai penghasilan Rp 600.000 per rumah tangga per bulan.
- c. Kelompok hampir miskin adalah mereka yang mengkonsumsi makanan setara dengan rerata penghasilan Rp 700.000 per bulan.

Dalam pelaksanaannya, penyaluran BLT untuk rumah-tangga miskin merupakan bentuk kerjasama yang didasarkan pada fungsi dan tugas pokok berbagai lembaga pemerintah. Dalam hal ini lembaga yang terlibat adalah: 1) Departemen Sosial sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) yang bekerjasama dengan Menko Kesra dan berbagai lembaga yang lain mengkoordinasikan implementasi kebijakan; 2) PT Pos Indonesia yang bertugas membuka rekening giro, dropping dana dari Depsos, supervisi, monitoring, dan membuka pos layanan pengaduan; 3) BRI yang bertanggungjawab melakukan perintah pengiriman uang BLT, penyediaan kas, dan pembayarannya. Gambar 1 menunjukkan mekanisme penyaluran bantuan tersebut.

Gambar 1.
Mekanisme Penyaluran BLT kepada Rumah Tangga Miskin



Sumber: Buku Petunjuk Teknis Program SLTRTM, tahun 2005/2006

Di dalam buku petunjuk teknis pelaksanaan program ini juga diatur tentang penyelesaian pengaduan masyarakat dan pemantauan BLT. Pengaduan itu merupakan informasi yang penting mengenai kemungkinan pelanggaran atau penyimpangan terhadap pelaksanaan program BLT yang disampaikan secara individu maupun berkelompok kepada Tim Kerja BLT di tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, atau tim koordinasi pusat.

Untuk wilayah Kabupaten Kebumen, dari total rumah-tangga yang berjumlah 295.814 KK, terdapat 132.364 KK atau 44,75 persen yang memenuhi syarat sebagai penerima BLT. Persentase KK miskin terbesar terdapat di Kecamatan Sadang (60,84%), Kecamatan Karanggayam (60,79%), dan Kecamatan Padureso (59,69%). Pada pendataan tahap pertama, jumlah kepala rumah-tangga yang berhak menerima BLT tercatat hanya 115.990 atau 39,21% dari total jumlah KK yang ada. Tetapi dengan dibukanya keran pendataan susulan yang dibarengi dengan

pernyataan yang ada di media massa, maka berikutnya banyak sekali rumah tangga yang mendaftarkan diri ke Posko, kantor desa/kelurahan, atau ke kecamatan, sehingga jumlah keseluruhan pendaftar pernah mencapai 62,99% dari jumlah KK yang terdata. Proporsi penduduk yang kurang realistis ini kemudian dikoreksi sehingga terdapat angka sebesar 44,75% rumah tangga yang termasuk kategori miskin.

Membengkaknya data rumah tangga miskin itu disebabkan oleh dua hal. Yang pertama memang karena bertambahnya jumlah rumah tangga miskin karena kesulitan ekonomi yang muncul secara tiba-tiba akibat kenaikan harga BBM yang mencapai lebih dari 115%. Tetapi yang membawa persoalan adalah bertambahnya jumlah rumah tangga miskin karena kecenderungan *moral hazard*, keinginan rumah-tangga untuk mendapatkan bantuan dari pemerintah berupa uang tunai yang nilainya cukup besar. Mereka ini merasa punya hak yang sama atas kompensasi kenaikan harga BBM tanpa memikirkan apakah mereka tergolong layak atau tidak layak sebagai penerima dana BLT.

PERBEDAAN PEMAHAMAN DAN KEPENTINGAN PARA AKTOR

Pembahasan dalam tulisan ini difokuskan pada aktor implementasi kebijakan tingkat kabupaten, dimana untuk tingkat pemerintahan kabupaten atau pemerintahan daerah terbagi dalam level-level atau lapis pemerintahan yang merupakan aktor yang terlibat langsung dalam pelaksanaan BLT di Kabupaten Kebumen. Para aktor pelaku kebijakan Bantuan Langsung Tunai yang terbagi dari beberapa level tersebut meliputi: 1) Top manajemen atau level atas yaitu Bupati, unsur DPRD, serta Asisten Sekretaris Daerah, 2) Level menengah yaitu para kepala dinas/instansi/ bagian serta camat, dan 3) Level bawah yaitu para kepala desa/lurah, perangkat desa/ kelurahan serta petugas pencacah. Sedangkan masyarakat kelompok miskin merupakan *target group* sebagai sasaran penerima manfaat program.

Namun sebelum dilakukan analisis terhadap interaksi para aktor dalam proses implementasi kebijakan penyaluran BLT di Kebumen, perlu dijelaskan dinamika dari distribusi BLT itu sendiri. Meskipun banyak warga miskin yang menyambut dengan penuh harap bantuan berupa uang tunai tersebut, sejak awal sudah mulai banyak keluhan dari masyarakat. Unit pengaduan yang dibentuk mulai menerima banyak keluhan karena berbagai persoalan. Mulai dari pendataan yang kurang akurat, antrean panjang yang tidak manusiawi, hingga pemotongan dana BLT oleh sejumlah aparat desa. Untuk berbagai kasus pemotongan dana, alasan dari pihak pemerintah desa sangat bervariasi, antara lain: untuk iuran foto KTP, untuk kepentingan bersama, membangun prasarana pedesaan, perbaikan jalan kampung, dan sebagainya.

Dari data yang terdapat pada Tim UPMP (Unit Pengaduan Masyarakat dan Pemantauan), tampak bahwa di seluruh kecamatan di kabupaten Kebumen terdapat laporan adanya salah sasaran (*mistargeting*). Cukup banyak perangkat desa yang

mengambil keputusan untuk membagi rata BLT meskipun ada banyak warga yang tidak lolos verifikasi. Sebagian perangkat desa berargumentasi bahwa ini merupakan kearifan lokal karena menunjukkan adanya rasa setia kawan dan kepedulian terhadap warga lainnya. Ada sebagian warga yang memang rela membagi dananya bersama orang lain dengan alasan solidaritas. Tetapi kearifan lokal yang semacam ini menurut Ketua Tim UPMP cenderung bertentangan dengan aturan yang ada dan rawan akan adanya temuan negatif dalam pemeriksaan oleh pejabat pemeriksa.

Dari hasil rekapitulasi pengaduan masyarakat secara langsung, melalui telepon atau melalui SMS yang dihimpun oleh Badan Informasi, Komunikasi dan, Pengolahan Data Elektronik Kabupaten Kebumen, kejadian yang menonjol di beberapa wilayah kecamatan secara ringkas dapat dilihat di Tabel 1.

Tabel 1.
Kasus Penyimpangan BLT di Kabupaten Kebumen

No.	Kecamatan	Kasus	Tindak-lanjut
1	Karanggayam	Di desa Wonotirto terjadi pemalsuan tanda tangan surat kuasa pengambilan BLT Tahap I bagi 80 KK senilai Rp 24 juta oleh Kades dan perangkat. Dana tidak diserahkan ke penerima tetapi diselewangkan dengan dalih pembangunan dan pengaspalan jalan.	Kelima pelaku diproses oleh Polsek Kebumen. Kasus ini memenuhi unsur pidana. Keputusan pengadilan menetapkan hukuman penjara 4 bulan 10 hari potong tahanan.
2	Kutowinangun	Di desa Tanjungmeru, Kwarisan dan Tunjungseto terjadi pemotongan dana sebesar Rp 20.000 oleh petugas statistik kecamatan untuk setiap KK dengan alasan untuk biaya foto pembuatan KTP dan biaya pendataan.	Pelaku mendapat sanksi administratif berupa penundaan kenaikan pangkat.
3	Sruweng	Di desa Karangpule terjadi pemotongan bantuan tahap III sebesar Rp 100.000 tiap KK oleh perangkat desa dengan dalih untuk pembangunan jalan desa.	Kasus tidak diproses karena merupakan kesepakatan rapat desa, walau dalam kenyataan sebagian warga merasa tidak diundang rapat.
4	Petanahan	Di desa Tegalretno terjadi pemalsuan data. Sebagian dana diambil perangkat desa kemudian dilakukan pemotongan dengan dalih untuk biaya pendataan.	Pelaku yang pada saat itu menjabat Sekdes ditahan selama 2 minggu di Polsek Petanahan.
5	Klirong	Pemotongan bantuan oleh perangkat desa.	Kasus menjadi temuan BPK.

Sumber: Tim UPMP PKPS-BBM Kabupaten Kebumen, 2006

Analisis menunjukkan bahwa masing-masing aktor yang terlibat dalam implementasi BLT mempunyai persepsi atau pemahaman terhadap program yang berbeda-beda yang pada akhirnya menimbulkan interpretasi yang berbeda pula dalam setiap tahapan proses implementasi program karena adanya kepentingan yang berbeda. Perbedaan persepsi dan kepentingan ini disebabkan karena keterbatasan waktu dalam

mempersiapkan kebijakan sehingga menimbulkan belum adanya kesamaan pemahaman antara berbagai aktor. Kepentingan Bupati dan para birokrat di level atas dan menengah lebih cenderung menjalankan misi pemerintahan agar semua program yang ada di daerah dapat berjalan lancar dan meminimalisir permasalahan baru sehingga program harus dilaksanakan sesuai aturan normatif dan regulasi yang ada secara *rigid*. Level menengah yang didasari kepentingan sebagai pelaksana teknis sesuai tugas pokok dan fungsinya memahami kebijakan Bantuan Langsung Tunai sebagai tugas dari pemerintah pusat yang harus dilaksanakan sesuai aturan yang ada. Sementara itu di level bawah menunjukkan adanya kepentingan mengamankan kedudukan dan jabatan dengan memanfaatkan program, seperti menempatkan program sebagai ajang untuk menyenangkan warga dan balas budi. Tabel 2 menunjukkan hasil pemetaan terhadap konflik yang terjadi diantara aktor yang berperan dalam implementasi kebijakan BLT dalam beberapa tahapan.

Tabel 2.
Peta Konflik Antar Aktor dalam Implementasi Kebijakan BLT

Tahap	Jenis konflik	Aktor yang terlibat
Pendataan tahap I	<ul style="list-style-type: none"> BPS menjadi tumpuan kekesalan pada saat rapat koordinasi. Adanya penolakan hasil pendataan. Adanya tekanan terhadap BPS berupa pemanggilan oleh DPRD secara berulang-ulang. Adanya tekanan agar Kepala Kantor Statistik mengundurkan diri, diikuti oleh demo warga 	<p>Bupati, Bappeda, Dinas KBPM, Bagian Kesra, BPS Bappeda, DPRD dan BPS</p> <p>DPRD dan BPS</p> <p>Camat, <i>target groups</i>, dan BPS</p>
Pendataan Tahap II	<ul style="list-style-type: none"> Adanya keraguan validitas data terhadap BPS dan mempengaruhi hubungan personal di luar kedinasan. Munculnya rasa ketidakpercayaan terhadap kinerja BPS, berupa hujatan dan tuntutan agar Kepala BPS mengundurkan diri. Penolakan pembentukan tim verifikasi tingkat kecamatan. 	<p>Bappeda, Dinas KBPM, DPRD, Bagian Kesra dan BPS</p> <p>Camat dan BPS</p> <p>Camat dan Bagian Kesra</p>
Distribusi dana	<ul style="list-style-type: none"> Pemboikotan dalam penyaluran BLT karena tidak tersedia anggaran pendamping. Protes warga karena kerusakan KKB berupa ancaman dan demo. Ancaman terhadap pegawai BPS. 	<p>Kantor Pos, Pemkab dan BPS</p> <p><i>Target groups</i>, kantor Pos, dan BPS</p> <p><i>Target groups</i> dengan BPS</p>
Alokasi anggaran	<ul style="list-style-type: none"> Tuduhan terhadap BPS karena tidak konsisten dalam pernyataannya. BPS dianggap tidak terbuka dalam masalah anggaran Alotnya pembahasan anggaran pendamping. Penolakan dari Bagian Kesra sebagai koordinator pelaksanaan kegiatan BLT. 	<p>Bappeda, Kabag Kesra, BPS</p> <p>Bappeda, DPRD, BPS</p> <p>Bappeda, DPRD dan Bagian Kesra. Asisten II, Bagian Kesra dan Bappeda</p>

Sumber: Analisis data primer.

Perbedaan persepsi dan kepentingan yang bermacam-macam pada akhirnya menimbulkan adanya implikasi seperti adanya konflik antara pemerintah kabupaten dengan BPS dan menyebabkan indikasi kegagalan program yang seharusnya untuk kelompok miskin tetapi pada kenyataannya terjadi *mistargeting* atau salah sasaran dalam pelaksanaannya. Solusi bagi rata yang dilakukan oleh aktor pada level terbawah menunjukkan adanya kelemahan persepsi terhadap tujuan kebijakan dan sebagai upaya untuk meredam konflik sosial. Implikasi yang lain adalah munculnya *moral hazard* kelompok masyarakat non miskin atau tidak miskin untuk memiskinkan diri supaya bisa mendapatkan dana bantuan tersebut karena kelompok ini menganggap kebijakan BLT membuka adanya kesempatan untuk mendaftarkan diri sebagai penerima BLT.

KESIMPULAN

Implementasi kebijakan BLT di Kabupaten Kebumen kurang optimal. Hal ini dapat diidentifikasi pada setiap proses tahapan kebijakan yang dipersiapkan dengan waktu yang mendesak, mulai dari tahap awal pendataan pertama, pendataan tahap kedua (susulan), pendistribusian dana serta pengalokasian anggaran pendamping. Kurang optimalnya implementasi kebijakan Bantuan Langsung Tunai di Kabupaten Kebumen banyak dipengaruhi oleh adanya perbedaan tingkat pemahaman dan kepentingan para aktor yang terlibat dalam setiap tahap proses implementasi kebijakan.

Pemahaman para aktor di level atas menunjukkan adanya kekurangsetujuan terhadap kebijakan BLT yang diluncurkan dalam waktu yang mendesak, sehingga memicu munculnya banyak permasalahan dalam setiap proses implementasinya. Tetapi di lain pihak, kebijakan tetap harus dilaksanakan. Demikian juga aktor pada level menengah yang didasari kepentingan sebagai pelaksana teknis sesuai tugas pokok dan fungsinya memahami kebijakan Bantuan Langsung Tunai sebagai tugas dari pemerintah pusat yang harus dilaksanakan sesuai aturan yang ada untuk mengeliminir permasalahan yang muncul. Sedangkan pada level terbawah, di tingkat desa yang terdiri dari kades, ketua RT/RW dan petugas pencacah, belum sepenuhnya bisa memahami misi program BLT.

Pemahaman yang berbeda antar beberapa lapisan birokrat atau aktor implementasi di atas menimbulkan implikasi berupa konflik antar aktor pelaku kebijakan dan didominasi dengan adanya krisis kepercayaan terhadap kinerja BPS. Kemudian, terdapat pula temuan-temuan praktek penyimpangan dalam implementasi BLT. Implikasi yang lainnya adalah munculnya *moral hazard* kelompok non miskin dengan perilaku yang menyatakan dirinya miskin dengan mendaftarkan diri supaya bisa memperoleh dana bantuan tersebut. Persepsi atau

pemahaman yang tidak tepat dan berbeda-beda antar aktor implementasi BLT yang menimbulkan berbagai implikasi, dimana salah satu faktor penyebabnya adalah karena keterbatasan waktu dalam mempersiapkan program, sehingga pemerintah tidak punya waktu untuk mendesain sistem yang lebih baik. Untuk itu hendaknya dalam meluncurkan suatu program pemerintah seharusnya mempersiapkan secara matang mulai dari persiapan program, sosialisasi, hingga mempersiapkan lembaga dan sistem dibawah. Dengan demikian, para aktor mempunyai kesempatan untuk mempelajari program dan mencegah atau setidaknya dapat mengeliminir kemungkinan munculnya salah persepsi ataupun salah interpretasi dari berbagai pihak dalam pemahaman suatu program kebijakan.

Kegagalan berbagai program kemiskinan yang dilakukan pemerintah selama ini yang bersifat parsial, sektoral, *charity*, dan kurang menyentuh akar penyebab kemiskinan itu sendiri sering menimbulkan masalah baru, seperti: salah sasaran, bagi rata, serta ketergantungan masyarakat yang semakin jauh dari semangat kemandirian, kebersamaan, dan kepedulian untuk mengatasi persoalan secara bersama. Diharapkan pada masa mendatang upaya program sejenis hendaknya dapat dilakukan dengan melibatkan masyarakat dalam penanganan akar penyebab kemiskinan melalui pendekatan pemberdayaan atau proses pembelajaran masyarakat.

Sudah saatnya pemerintah Kabupaten Kebumen memikirkan kerangka kebijakan program kemiskinan sebagai ruh utama dalam setiap program pembangunan yang dilaksanakan dengan mengakar pada target pengurangan kemiskinan serta terukur dengan jelas indikator dalam pengurangan kemiskinan setiap tahunnya. Kegiatan yang dilakukan hendaknya meletakkan masyarakat tidak sekedar sebagai obyek tetapi melalui proses partisipatif dengan menempatkan masyarakat miskin sebagai pelaku utama (subyek) dan mencoba menjawab penyebab utama kemiskinan di daerah dari subjek yang mengalami. Dengan demikian, diharapkan program pengurangan kemiskinan akan lebih menjamin usaha strategis dan bertahap dalam upaya penanggulangan kemiskinan di daerah yang bersumber pada penyebab kemiskinan daerah dan bertumpu pada kebutuhan riil masyarakat miskin.

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E, 1979, *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart, and Winston, New York
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Presindo, Yogyakarta.
- Gibson, James L, John M Ivancevich dan James H. Donnelly Jr, 1989, *Organisasi dan Manajemen Perilaku Struktur Proses*, Erlangga, Jakarta.
- Wahab, Solichin Abdul, 2004, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Lineberry, Robert L (ed), 1978, *The Politics and Economics of Urban Services*, Sage Publications, Beverly Hills.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen, 2005, *Kebumen Dalam Angka*.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kebumen, 2005, *Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Kebumen*.