

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Krisis ekonomi berkepanjangan yang melanda bangsa Indonesia menyebabkan tidak seimbangnya dana dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Hal ini berimplikasi terhadap pengaturan alokasi dana subsidi pembangunan. Berdasarkan sistem perekonomian Indonesia, Pemerintah senantiasa menentukan prioritas sektoral dan subsidi pembangunan kepada sektor yang paling strategis. Selanjutnya Pemerintah secara berkala melakukan upaya untuk mencabut subsidi BBM (Bahan Bakar Minyak) melalui kebijakan kenaikan harga BBM, sebagai langkah untuk menyeimbangkan dana dalam APBN tersebut.

Kebijakan Pemerintah menaikkan harga Bahan Bakar Minyak sebagai salah satu langkah untuk mengimbangi kenaikan harga minyak dunia sangat berpengaruh terhadap perekonomian masyarakat, dimana kenaikan harga tersebut tidak diimbangi oleh kenaikan pendapatan masyarakat. Langkah yang ditempuh oleh pemerintah sebagai suatu kebijakan yang berani dan sepihak..

Kenaikan harga BBM selalu menjadi isu menarik di tengah masyarakat. Hal ini terlihat pada media massa yang tak pernah luput dari setiap perkembangan berita mengenai BBM, dan juga aksi-aksi masyarakat, mahasiswa terhadap pemerintah dalam menyikapi kenaikan harga BBM

Secara ekonomi, kenaikan tersebut akan mengakibatkan kenaikan harga-

menyusul kenaikan BBM. Kenaikan laju inflasi itu akan tercermin dari naiknya harga sejumlah komponen kebutuhan pokok masyarakat, berupa barang dan jasa.

Secara sosial-politik kebijakan menaikkan harga BBM tersebut juga akan menimbulkan kerawanan sosial di masyarakat. Di tengah kehidupan sosial-ekonomi yang semakin terhimpit krisis, kebutuhan hidup semakin melambung sementara, daya beli masyarakat semakin rendah, bukan tidak mungkin masyarakat akan menunjukkan penolakan secara lebih luas dan intensif. Unjuk rasa terus-menerus akan sangat potensial menimbulkan ketidakstabilan sosial-ekonomi dan keamanan (*Kompas*, 4 Oktober, 2005)

Akan tetapi meskipun tidak signifikan, kenaikan harga BBM tetap terjadi. Dengan melihat fenomena tersebut dapat dipastikan bahwa harga jual BBM di pasaran akan terus meningkat, meskipun secara bertahap. Rakyat kecil menjadi pihak yang tidak diuntungkan dalam pencabutan subsidi BBM, meskipun minyak tanah tetap disubsidi oleh Pemerintah untuk rakyat kecil. Dengan tingkat daya beli rendah, masyarakat menengah ke bawah sebagai konsumen, masih dibebani lagi dengan naiknya harga barang kebutuhan di pasar, yang disebabkan oleh meningkatnya biaya produksi industri akibat dari kenaikan harga BBM. Sementara, tidak ada peningkatan pendapatan masyarakat sedikitpun. *Suparmoko* (2001 :88) mengindikasikan bahwa kondisi perekonomian Indonesia sudah sangat parah setelah terjadinya kenaikan harga BBM, tercatat bahwa tingkat pertumbuhan mencapai angka negatif 14%, jumlah pengangguran bertambah 15% dari jumlah angkatan kerja, dan kemiskinan meningkat 400% dengan perkiraan

menyusul kenaikan BBM.

Kebijakan Pemerintah yang dianggap kontroversial oleh sebagian kalangan masyarakat ada benarnya dimana jika kita merujuk pada data Susenas terakhir menunjukkan 82% dari subsidi jatuh kepada kelompok 60% pendapatan teratas dan sisanya hanya 17% subsidi tersebut hanya jatuh kepada kelompok 40% terbawah. Meneruskan subsidi sama saja membiarkan Rp 93 triliun (82% dari Rp 113 triliun subsidi BBM jika harga BBM tidak disesuaikan) kepada kelompok yang dianggap tidak berhak menerima subsidi. (*Kompas*, Senin 3 Oktober, 2005)

Dengan mengurangi subsidi, dengan harapan harga minyak Indonesia sama dengan asumsi dalam RAPBN 2006, perhitungan sementara menunjukkan akan terdapat sekitar Rp 20-25 triliun netto anggaran tambahan (setelah diperhitungkan anggaran tambahan untuk Subsidi Langsung Tunai dan Program-Program Kompensasi Lainnya serta kenaikan gaji pegawai negeri sebesar 20%) yang bisa digunakan untuk keperluan lain. Jadi penghematan ini bisa digunakan untuk kegiatan yang lebih produktif seperti yang dicantumkan dalam Rencana Kerja Tahunan 2006, yaitu program penanggulangan kemiskinan, pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar khususnya infrastruktur pedesaan, pertanian dan pertahanan keamanan.

Untuk bidang pendidikan, kemungkinan alokasinya bisa dilakukan untuk empat hal. *Pertama*, untuk menambah biaya operasional sekolah dengan memasukkan program perpustakaan sekolah atau buku gratis, *Kedua*, menambah cakupan beasiswa kepada siswa dari keluarga miskin bukan hanya untuk SMA

.....

SMA di seluruh Indonesia, dan *Keempat*, menambah tunjangan khusus guru disamping kenaikan 20% gaji pegawai negeri.

Jika kita telusuri lebih jauh lagi pengurangan subsidi BBM tidak lebih merupakan pengalihan pengeluaran pemerintah dari sesuatu yang tidak produktif dan destruktif seperti subsidi BBM kepada kegiatan yang lebih produktif yang mempunyai dampak jangka panjang.

Salah satu program pemerintah dari adanya pengurangan subsidi bahan bakar minyak adalah dengan pengalihan subsidi langsung kepada masyarakat yang berpenghasilan ekonomi rendah yang sekarang dinamakan dengan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Program Pemerintah ini, sesuai dengan Instruksi Presiden No 12 tahun 2005 tentang Implementasi Bantuan Tunai Langsung kepada Rumah Tangga Miskin.

Bantuan Langsung Tunai ini dimaksudkan sebagai alat untuk meringankan beban masyarakat miskin secara sementara.. Bantuan Langsung Tunai (BLT) dianggap sebagian kalangan sebagai obat penghilang rasa sakit dalam jangka pendek sambil menunggu program jangka menengah.. Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) ini juga bertentangan dengan Pembangunan Jangka Menengah 2005-2009 yang menjadi kerangka dasar pembangunan (ekonomi) Pemerintah SBY-JK yang ingin menciptakan pertumbuhan yang berkeadilan dengan memperbaiki distribusi pendapatan yang lebih baik. Bantuan Langsung Tunai (BLT) ini memang didesain sejak awal untuk menggantikan subsidi minyak tanah

bulan, yang akan diberikan per keluarga untuk mengkompensasi biaya kenaikan harga BBM dan biaya hidup lainnya. (*Kompas*, 3 Oktober, 2005)

Dengan dikeluarkannya kebijakan dana subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM). Bagi rakyat miskin, seiring dengan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak dan pendistribusian kartu kompensasi yang telah dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) pada warga miskin, menimbulkan polemik di masyarakat. Jika dilihat dari efektifitas sasaran terhadap rakyat miskin ternyata mengalami bias yang sangat besar yaitu sekitar 20% sampai dengan 50% terdapat perbedaan data, yang diajukan oleh pihak BPS dan dari data pihak kelurahan. Dengan data yang dikeluarkan pihak BPS menjadi polemik. Di masyarakat yang tidak mampu (miskin) yang seharusnya masyarakat tersebut mendapatkan dana kompensasi BBM dari pemerintah.

Hal ini sangat menarik sekali untuk diteliti mengenai implementasi pembagian Subsidi Tunai Langsung yang mana penulis akan memfokuskan pada Kelurahan Banjar Negara, Kecamatan Ciwandan, Kota Cilegon. Adapun yang menjadi alasan penulis mengambil obyek penelitian pada masyarakat Kelurahan Banjar Negara, karena Kelurahan Banjar Negara adalah kelurahan yang memiliki jumlah Rumah tangga miskin terbanyak di Kecamatan Ciwandan, dan masyarakatnya paling banyak mendapatkan dana bantuan tunai langsung (BLT) tahap pertama dari pemerintah. Dari jumlah keseluruhan penduduk yaitu 5001 terdiri 858 KK saliter 564 KK mendapatkan Bantuan Tunai

Tabel 1.1

Jumlah rumah tangga miskin yang menerima BLT di wilayah
Kecamatan Ciwandan, Kota Cilegon

No	Kelurahan	Jumlah KK
1	Gunung Sugih	330
2	Kepuh	470
3	Randakari	267
4	Tegal Ratu	371
5	Banjar Negara	564
6	Kubang Sari	373
	Jumlah	2375

Sumber : BPS Kota Cilegon

B. RUMUSAN MASALAH

Berangkat dari penjelasan pada bagian latar belakang diatas, maka sebelum penyusun merumuskan masalah, terlebih dahulu memaparkan pengertian masalah sebagai berikut:

“Masalah adalah setiap penelitian yang mengarahkan manusia untuk memecahkannya. Masalah harus dirasakan sebagai suatu rintangan yang pasti dengan jalan mengatasinya. (Surakhmad, 1987 : 3)

Melihat pengertian, maka dapat dikatakan bahwa masalah adalah segala sesuatu yang dapat diteliti sebagai satuan rintangan yang dihadapi manusia dan berusaha segera diatasinya, dengan demikian suatu kesulitan, hambatan, dan

resiko harus diusahakan jalan keluarnya demi mencapai suatu tujuan. Untuk itu masalah dapat dirumuskan sebagai berikut:

“Bagaimana Implementasi Program Bantuan Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin di Kelurahan Banjar Negara, Kecamatan Ciwandan, Kota Cilegon ?”

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana implementasi dari kebijakan Pemerintah tentang pelaksanaan Bantuan Tunai Langsung kepada rumah tangga miskin.

2. Manfaat penelitian

a. Input

Mengkaji Isi Kebijakan Pemerintah Dalam Hal ini Inpres No 12 Tahun 2005 Tentang Implementasi Bantuan Tunai Langsung Kepada Ruamah Tangga miskin. perbendaharaan kajian mengenai implementasi dari kebijakan pemerintah

b. Proses.

Mengetahui Bagaimana Implementasi program dari Kebijakan Pemerintah tersebut

c. Out Put

Mengkaji bagaimana Implementasi program pemerintah, setelah Program tersebut dijalankan

D. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori merupakan uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan antar variabel berdasarkan konsep atau definisi tertentu, sehingga akan tampak jelas sistematis dan ilmiah dalam melakukan penelitian. (Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi :34).

Teori juga diartikan sebagai suatu rangkaian asumsi, konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep” (Jimmi Mohammad Ibrahim, 1999:33)

Sedangkan Koentjaraningrat berpendapat bahwa teori adalah:

”Merupakan pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dengan satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat” (Koentjaraningrat, 1990 : 87)

Dari definisi-definisi tersebut diatas, teori mengandung 3 (tiga) hal:

- a. Teori adalah serangkaian proposisi antar konsep yang paling berhubungan;
- b. Teori menerangkan secara sistematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep;
- c. Teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan

1. Implementasi Pogram

Dalam Kamus bahasa ilmiah, program diartikan sebagai rencana kerja, jadi pembahasan program disini lebih mengarah kepada tindakan-tindakan atau kegiatan pemerintah untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang di inginkan

Sebelum pembahasan mengarah kepada pentingnya proses implementasi dalam sebuah kebijakan, maka di sini akan dijelaskan terlebih dahulu mengenai implementasi itu sendiri

Studi tentang implementasi program kebijakan publik mempelajari tentang penerapan atau yang biasa disebut dengan implementasi dari suatu kebijakan sehingga menimbulkan indikasi berhasil atau tidaknya kebijakan tersebut.

Dalam sebuah kebijakan publik, implementasi atau pelaksanaan kebijakan publik merupakan proses penting yang menentukan berhasil atau tidaknya sebuah kebijakan. Seperti apa yang diungkapkan oleh Udoji, yaitu:

” Pelaksanaan program dari suatu kebijakan adalah suatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak di implementasikan” (Solichin Wahab, 1991 : 45)

Dalam kamus Webster dijelaskan bahwa:

”Mengimplementasikan berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu serta menimbulkan dampak akibat tertentu” (Solichin Wahab, 1990:50)

Sedangkan untuk memahami makna implementasi menurut

Daniel.A. Masmanian dan paul .A. Sabatier, yaitu :

”Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu kebijakan dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul, sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup, baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadiannya.”

Menurut *Robert Nakamura Dan Frank Smallwood* (1980 :17)

mengatakan bahwa:

”Hal-hal yang berhubungan dengan implementasi Pogram adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menterjemahkan dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus.”

Sedangkan implementasi menurut *Presman Dan Wilddavsky*

(1984:17) adalah:

”Implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.”

Untuk lebih memahami tentang implementasi Program kebijakan maka dikembangkan beberapa model kebijakan, yakni model implementasi kebijakan menurut *Grindle, D A Masmanian dan P. A. Sabatier*, serta model *Van Meter dan Van Horn*, berikut ini :

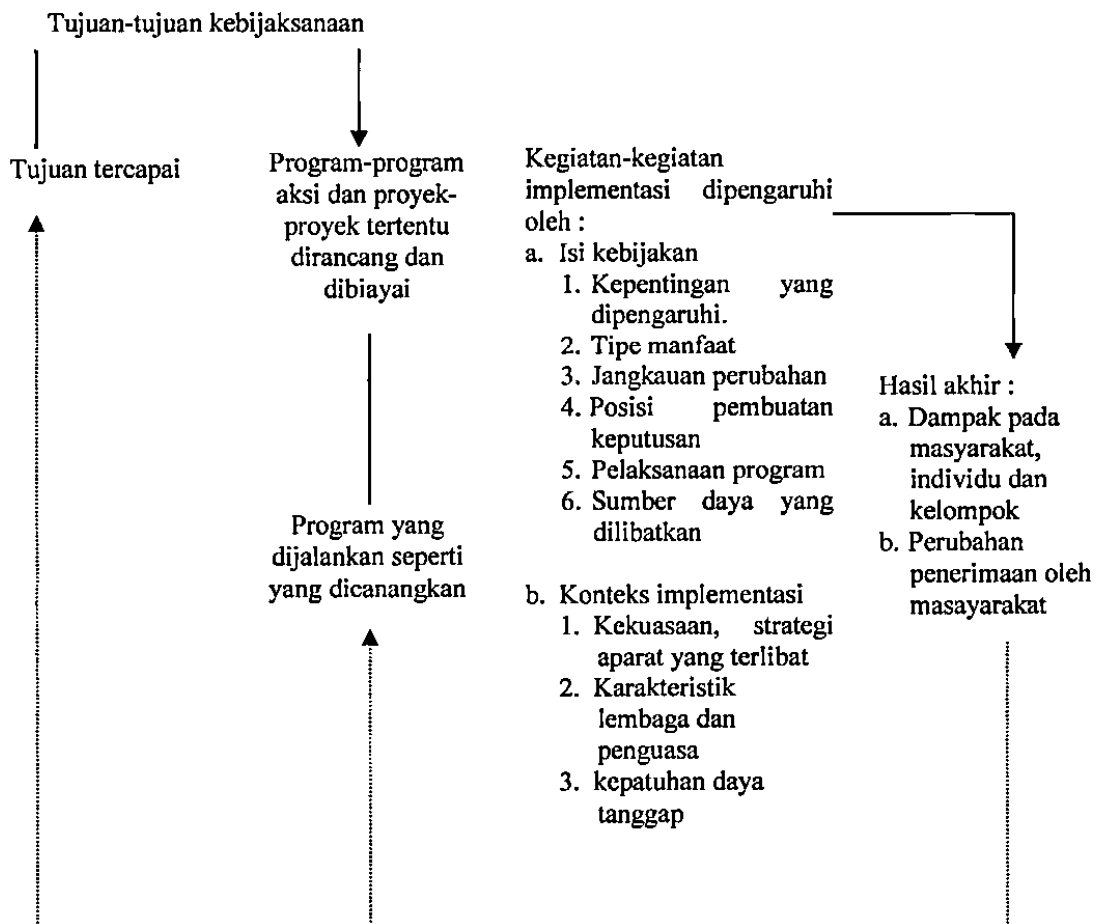
a. Model grindle

Menurut *Grindle* implementasi program ditentukan oleh kebijakan dan konteks implementasinya, studi ini melihat adanya

tugas, dan kaitan organisasi dengan lingkungan. Ide dasar Grindle adalah bahwa kebijakan di transformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dengan biaya yang telah disediakan, maka dari itu implementasikan dilakukan. Untuk lebih jelasnya digambarkan dalam model berikut:

Gambar 1.1

Model Implementasi Menurut Grindle



Isi kebijakan :

1) Kepentingan yang dipengaruhi

Kepentingan yang menyangkut banyak kepentingan yang berbeda akan sulit diimplementasikan dibanding yang menyangkut sedikit kepentingan.

2) Tipe manfaat

Suatu kebijakan yang memberikan manfaat dan langsung dapat dirasakan oleh sasaran, bukan hanya formal, ritual, dan simbolis akan lebih mudah diimplementasikan.

3) Derajat perubahan yang diharapkan

Kebijakan cenderung lebih mudah diimplementasikan jika dampak yang diharapkan dapat memberi hasil yang pemanfaatannya jelas dibandingkan yang bertujuan terjadi perubahan sikap dan perilaku penerima kebijakan.

4) Letak pengambilan keputusan

Kedudukan pembuat kebijakan akan mempengaruhi implementasi selanjutnya pembuatan kebijakan yang mempunyai kewenangan dan otoritas yang tinggi akan lebih mudah mempunyai wewenang dalam pengkoordinasian organisasi di bawahnya.

5) Pelaksanaan program

Keputusan siapa yang ditugasi untuk mengimplementasikan program yang ada dapat mempengaruhi proses implementasi dan hasil akhir yang diperoleh. Dalam hal ini tingkat kemampuan, keefektifan dan dedikasi yang tinggi akan berpengaruh pada proses.

6) Sumber daya yang dilibatkan

Sumber daya yang digunakan dalam program, bentuk, besar dan asal sumber daya akan menentukan pelaksanaan dan keberhasilan kebijakan.

Konteks implementasi meliputi :

1. Strategi yang digunakan dalam proses, kekuasaan dari badan pelaksana ataupun elite politik dan penguasa setempat akan mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.
2. Kondisi dan keberadaan badan pelaksana yang didukung otoritas penguasa akan sangat berpengaruh pada proses.
3. Kepatuhan dan daya tanggap
Kepatuhan dapat berupa dukungan dari elite politik, kesediaan agar instansi pelaksana birokrat yang ditugasi melaksanakan program dari elite politik, juga

Sedangkan daya tanggap merupakan kepekaan lembaga publik seperti birokrasi terhadap kebutuhan atau permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan.

b. Model Daniel Masmanian dan Paul A. Sabatier

Sedangkan menurut *Daniel Masmanian* dan *Paul A Sabatier* bahwa peran penting dari analisis implementasi Program kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Menurut *Masmanian* dan *Sabatier* ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan yaitu kebijakan dan lingkungan kebijakan, menganggap bahwa suatu implementasi dapat efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mamatuhi apa yang telah disediakan oleh peraturan, sehingga model ini disebut model

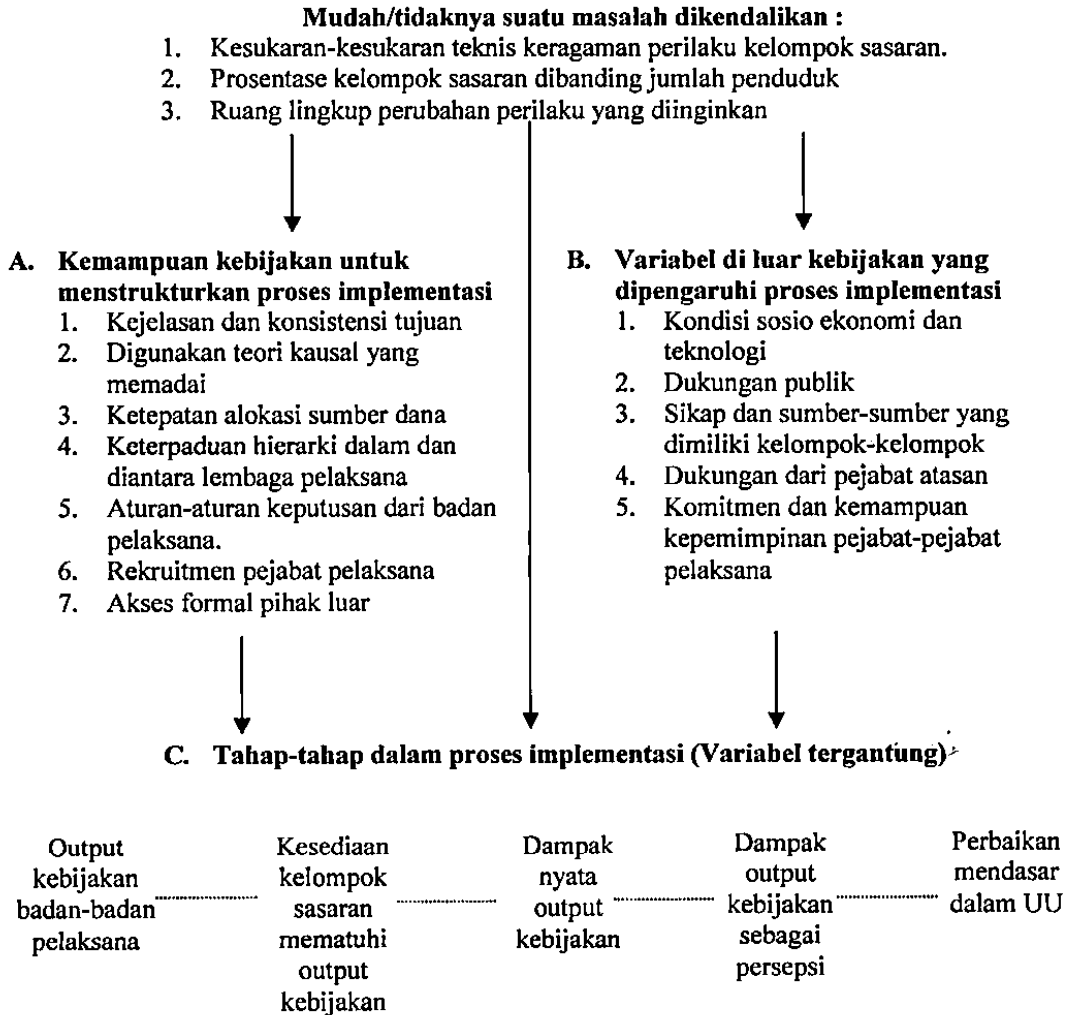
Lebih lanjut dijelaskan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi ialah :

1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi
2. Dukungan publik
3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok
4. Dukungan dari pejabat atasan
5. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

Untuk lebih jelasnya, model kebijakan ini dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1.2

Model Implementasi Kebijakan Menurut Masmanian Dan Sabatier



(Sumber : Samudra Wibawa, 1991 :23)

c. Model Van Meter dan Van Horn

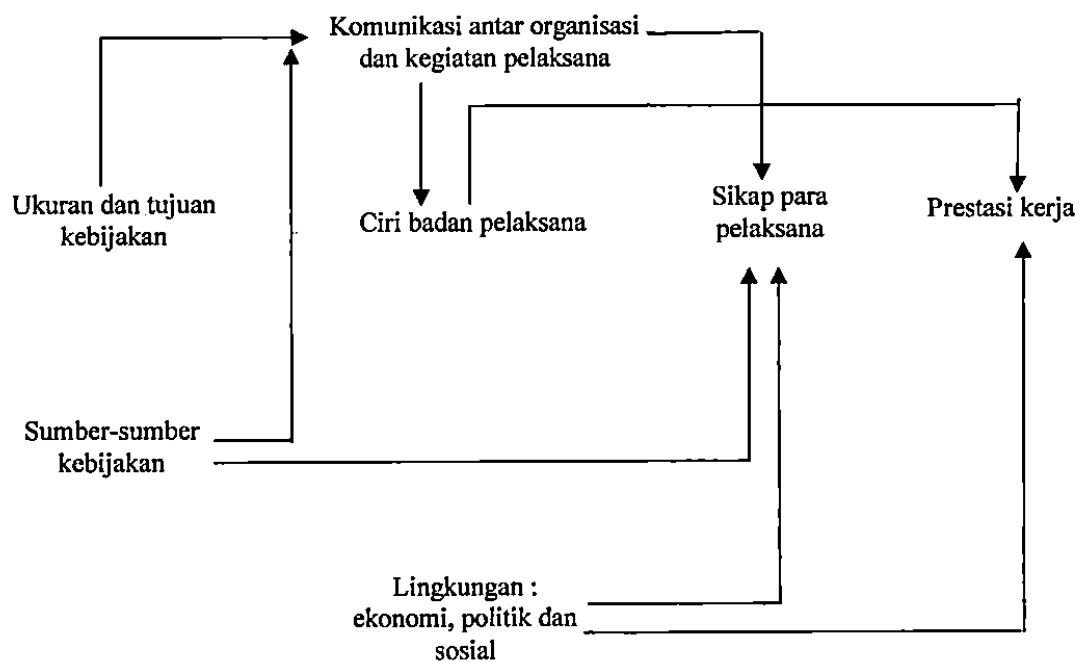
Kedua tokoh ini mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana melihat baik organisasi formal maupun informal

sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran, akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada telah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan.

Untuk lebih menjelaskan dari *Van Meter* dan *Van Horn* adalah sebagai berikut :

Gambar 1.3

Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



(Sumber : Samudra Wibawa, 1991)

Berdasarkan pendapat dari para ahli mengenai implementasi kebijakan

terdapat beberapa konsep dasar pemikiran yang sama tentang apa itu

kebijakan dan implementasi kebijakan tersebut. Dari berbagai definisi dan pengertian yang telah diungkapkan di atas maka dapat digunakan sebagai kerangka untuk memberikan penilaian dan pengukuran terhadap kebijakan yang telah ada.

Setiap implementasi tentunya memiliki tujuan untuk memperoleh keberhasilan, sehingga implementasi program kebijakan tersebut bisa dikatakan berhasil jika memenuhi lima kriteria keberhasilan yang menurut *Nakamura* (dalam Solichin Wahab, 1991:43) adalah :

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap klien
- e. Sistem pemeliharaan

Setiap implementasi berhasil jika dapat mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Dalam hal ini karena kebijakan tersebut dibuat dan ditujukan untuk masyarakat dan masyarakatlah yang akan merasakan kebijakan tersebut.

Efisiensi pelaksanaan kebijakan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan.

Kepuasan kelompok sasaran memberi arti pada pelaksanaan kebijakan karena kelompok sasaran inilah yang akan merasakan dan terkena dampak

Adanya peran aktif dari masyarakat merupakan daya tanggap yang positif untuk mendukung keberhasilan kebijakan karena masyarakat ikut memiliki terhadap kebijakan dan ikut bertanggung jawab atas berhasil atau tidaknya suatu kebijakan yang diimplementasikan. Sistem pemeliharaan dimaksudkan untuk keberlangsungan dan kelancaran suatu kebijakan. Dengan pemeliharaan yang intensif dan kontinu maka suatu kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan.

Menurut *Edward III* (dalam Solischin Wahab 1991 : 47) ada empat hasil yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu :

a. Komunikasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia , Komunikasi adalah pengiriman dan penerimaan pesan atau berita antara dua orang atau lebih, sehingga pesan yang disampaikan dapat dipahami. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antar aparat pelaksana maupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.

b. Sumber daya

Masih dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia Sumber daya diartikan sebagai segala sesuatu yang berwujud maupun tidak berwujud yang digunakan untuk pencapaian hasil, misalnya peralatan, persediaan, waktu dan tenaga. Dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya

kebijakan ataupun sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.

c. Sikap pelaksana

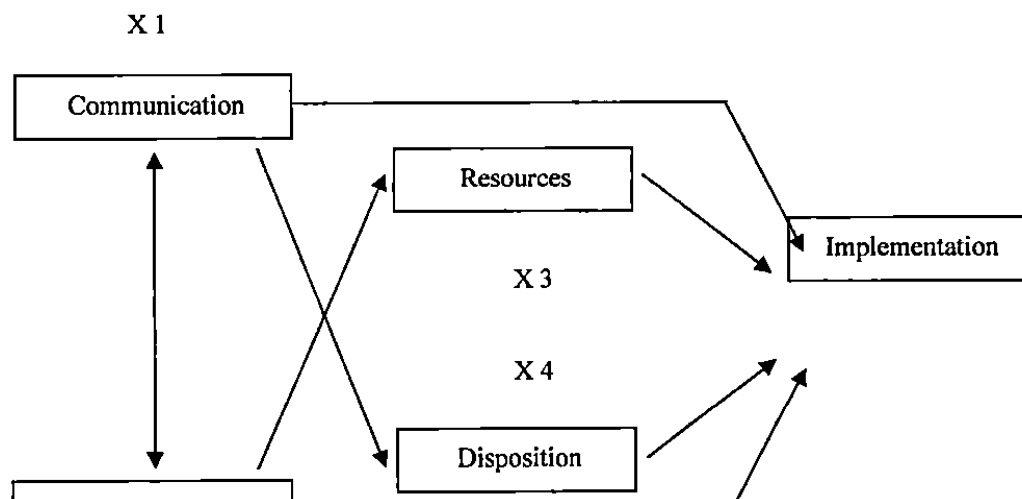
Sikap dari pelaksana kebijakan ikut menentukan terlaksana tidaknya suatu kebijakan mengingat peranannya sangat implementator sehingga kemampuan dari aparat pelaksana perlu ditingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah dicapai.

d. Organisasi pelaksana

Pengertian organisasi adalah kesatuan yang terdiri atas bagian orang dan sebagainya, dalam perkumpulan untuk mencapai tujuan tertentu. Organisasi sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinasikan setiap pelaksana dan jalan tidaknya suatu kebijakan.

Untuk lebih jelas memahami mengenai hal-hal yang mempengaruhi implementasi kebijakan, maka dapat dilihat gambar berikut :

Gambar 1.4
Model Implementasi Kebijakan Menurut Edward III



Menurut *Van Meter dan Van Horn* (dalam Solichin Wahab 1991 : 42), faktor-faktor yang mempengaruhi terhadap implementasi Program kebijakan meliputi hal-hal sebagai berikut :

a. Sasaran dan standar kebijakan

Suatu kebijakan haruslah memiliki sasaran dan standar yang akan dicapainya. Standar dan sasaran menjelaskan rincian tujuan kebijaksanaan secara menyeluruh. Melalui penentuan standar dan sasaran akan diketahui keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai.

b. Sumber daya

Kebijakan menuntut ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya dapat berupa dana dan insentif lain yang mendukung implementasi secara efektif.

c. Pola komunikasi inter organisasi yang jelas

Implementasi yang efektif selalu akan menuntut standar dan sasaran kebijakan yang jelas. Kejelasan itu ditunjang dengan pola komunikasi antar organisasi yang jelas sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan.

d. Karakteristik badan pelaksana

Berkaitan dengan karakteristik birokrasi pelaksana yang meliputi norma, dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi

e. Kondisi Sosial Ekonomi dan Politik

Menurut model ini, kondisi sosial ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektifitas implementasi kebijakan.

Peters (1982 :22) mengatakan, kegagalan dari suatu implementasi di sebabkan oleh beberapa faktor, antara lain:

a. Informasi

Kekurangan informasi dengan mudah mengakibatkan adanya gambaran yang kurang tepat kepada objek kebijakan maupun kepada para pelaksana program dari isi kebijakan yang akan dilaksanakan dan hasil- hasil dari kebijakan itu.

b. Isi kebijakan

Implementasi kebijakan dapat gagal karena masih samarnya isi atau tujuan dari kebijakan tersebut, atau ketidak tepatannya dan ketidak tegasannya dari pembuat kebijakan itu sendiri. Hal ini menunjukkan adanya kekurangan yang sangat berarti atau adanya kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu.

c. Dukungan Implementasi

Kebijakan akan sulit direalisasikan, apabila tidak adanya dukungan baik dari pelaksana kebijakan maupun pihak-pihak yang terdampak dari dampak kebijakan tersebut

d. Pembagian potensi

Hal ini terkait dengan pembagian potensi, diantaranya para aktor implementasi dan juga mengenai organisasi pelaksana dalam kaitannya dengan diferensiasi tugas dan wewenang.

Dari berbagai pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi program dapat diartikan sebagai suatu tindakan pemerintah untuk melaksanakan suatu kebijakan yang telah ditetapkan untuk merealisasikan tujuan.

Dengan demikian tujuan implementasi program adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah Selanjutnya *Wibawa et. Al*, (1994) berpendapat lain, bahwa keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telah dirancang dan sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

2. Kemiskinan

Kemiskinan menurut *Mulyanto Sumardi* (1985 : 80-81) adalah suatu keadaan dimana pendapatan atau penerimaan yang diperoleh seseorang sebagai imbalan kerja mereka yang jumlahnya jauh lebih sedikit apabila dibandingkan dengan kebutuhan pokoknya. Sedangkan bentuk-bentuk dan ciri-ciri kemiskinan antara lain:

diperlukan juga suatu sikap yang tidak memberlakukan orang miskin hanya sebagai obyek tapi suatu subyek. Orang miskin bukanlah orang yang tidak memiliki apapun, melainkan orang yang mempunyai suatu walaupun sedikit dan hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Hal ini sesuai dengan tujuan pembangunan Repelita VI yaitu untuk menumbuhkan sikap dan tekad kemandirian manusia dan masyarakat Indonesia dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya manusia dalam mewujudkan kesejahteraan lahir dan batin yang lebih selaras adil dan merata.

Menurut *Nornman Long* (1987 : 2), Apabila kondisi kemiskinan dilihat dari pola hubungan sebab akibat, orang miskin adalah mereka yang serba kurang mampu dan terbelit dalam lingkaran ketidakberdayaan. Mengenai wujud kemiskinan yang nyata perlu memahami adanya penduduk miskin dan desa miskin. Penduduk miskin diukur atas dasar garis kemiskinan dan desa miskin ditentukan berdasarkan atas potensi wilayahnya, tingkat pendidikan yang rendah, jumlah anggota keluarga yang besar serta penghasilan utama dari kegiatan pertanian dan kegiatan ekonomi informal yang memberikan penghasilan tetap merupakan ciri penduduk miskin. Penduduk miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya pada kegiatan ekonomi, sehingga makin tertinggal jauh dari masyarakat lainya yang memiliki potensi lebih tinggi. Sementara itu desa miskin didirikan oleh potensi sumber daya alam yang terbatas, mutu sumber daya manusia yang rendah, fasilitas perumahan dan lingkungan yang tidak

Untuk mengukur garis kemiskinan telah banyak diajukan sebagai konsep dan kriteria, misalnya *Masri Singabuan* dan *Peni* (1989 : 2) mengajukan konsep kecupan yang artinya miskin. Sebuah rumah tangga dianggap cukup apabila menguasai tanah garapan terdiri 0,7 Ha sawah tadah hujan ditambah 0,3 Ha pekarangan. ayogo (1980) mengajukan kriteria untuk garis kemiskinan terletak pada jumlah pendapatan setara dengan beras. Dibedakan antara penduduk desa dengan kota sebanyak 280 kegiatan perkapita pertahun.

Salah satu permasalahannya yang dihadapi oleh wilayah pedesaan pada umumnya terbatasnya kesempatan kerja di luar sektor pertanian, sehingga pertumbuhan penduduk senantiasa diikuti oleh meluapnya tekanan atas sumber daya lahan. Wilayah desa miskin yang merupakan pusat kegiatan ekonomi tradisional sekaligus merupakan pusat konsentrasi pemikiran penduduk yang padat. Pada kenyataannya berkembang sesuai dengan kondisi dan potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh desa itu sendiri.

Sebab-sebab kemiskinan :

Kondisi serba kekurangan yang melekat pada si miskin disebabkan oleh faktor-faktor yang berbeda-beda. Seperti yang diungkapkan oleh *Dawan Raharjo*, (Program-Program Aksi Untuk Mengatasi Kemiskinan dan Kesenjangan) adalah :

- a. Kesempatan kerja.

Untuk dan nilai dikawatir standar minimum sedangkan pengeluaran

- b. Produktivitas rendah.
- c. Diskriminasi.
- d. Tekanan harga dan
- e. Penjualan anak

Sedangkan menurut *H. Sumitro Maskun*, kemiskinan dapat disebabkan oleh empat katagori yaitu:

- 1) Karena sulitnya mendapat makanan atau kalah bersaing dalam mendapatkan makanan serta makanan yang didapat tidak mengandung gizi yang cukup atau memenuhi syarat untuk hidup, bekerja dan tumbuh sebagaimana wajarnya.
- 2) Karena kesulitan untuk melanjutkan hidupnya karena tidak mendapatkan pekerjaan atau yang tidak mempunyai mata pencaharian untuk menghidupi keluarganya.
- 3) Apabila daya beli relatif rendah, hal ini diukur dengan standar kepemilikan

3. Subsidi

Menurut *Marbon*, dalam kamus politik (1996 : 601), dinyatakan sebagai berikut :

” Subsidi adalah bantuan pemerintah baik langsung maupun tidak langsung yang diberikan kepada perusahaan atau industri swasta untuk meningkatkan produktivitas kemakmuran mereka.”

1. Subsidi Langsung

Adalah berupa bantuan yang berbentuk pembayaran untuk biaya konstruksi, ekspor atau bantuan atau pembelian atas sebagian produksi yang dibayar dengan bunga murah oleh pemerintah

2. Subsidi tidak langsung

Subsidi yang mencakup proteksi dalam negeri yang dilakukan melalui penetapan kuota, bea tarif atau perangkat kebijakan lainnya yang ditujukan untuk memberi peluang harga dalam negeri lebih tinggi dengan mengurangi persaingan dari luar negeri. Subsidi dilakukan untuk mendorong dalam rangka memperbaiki defisit neraca pembayaran.

3. Subsidi Silang

Adalah bantuan dari pemerintah (badan swasta) kepada mereka yang kurang mampu yang berasal dari mereka yang mampu, misalnya naiknya harga bensin, dimaksudkan untuk memberi subsidi kepada pemakai minyak tanah yang rendah. Karena bisa dikategorikan, pemakai bahan bakar minyak tanah tergolong berpendapatan rendah (golongan miskin).

Dalam hal ini, Bantuan Langsung Tunai di kategorikan sebagai subsidi silang, karena merupakan pengalihan subsidi yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat akibat kenaikan Harga Bahan

Menurut *Suryati* bantuan langsung tunai adalah program pemerintah sebagai kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak yang diberikan kepada rumah tangga miskin secara langsung .
(*Kompas*, 25 Oktober 2005)

Sedangkan menurut *Kodrat Wibowo Ph.D* bantuan langsung tunai adalah suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan merupakan langkah kompensasi secara tunai kepada masyarakat miskin akibat kebijakan pemerintah dalam pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak.(*Bandung Raya*, Rabu 9 November, 2005).

Dari pendapat diatas dapat diambil kesimpulan bahwa bantuan langsung tunai adalah suatu program pemerintah yang memberi subsidi secara langsung kepada rumah tangga miskin sebagai akibat kebijakan pemerintah dalam hal pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak.

E. DEFINISI KOSEPSIONAL

Konsep adalah unsur yang merupakan definisi yang dipakai peneliti untuk menggambarkan secara abstrak sesuatu fenomena sosial maupun fenomena alami dan memberikan batasan antara konsep yang satu dengan konsep yang lainnya agar tidak terjadi kesalah pahaman. Adapun konsep-konsep yang digunakan

yang di lakukan, Isi kebijakan, dukungan implementasi baik dari peelaksana maupun sasaran program, dan pembagian potensi yan meliputi pembagian tugas dan wewenang dari pelaksana program.

Adapun definisi operasional dari penyusunan skripsi mengenai kebijakan program bantuan tunai langsung meliputi :

A. Faktor- Faktor Implementasi Bantuan Langsung Tunai

1. Informasi

- Bentuk informasi
- Pelaksanaan informasi

2. Isi kebijakan

- Pembagian tugas
- Pembiayaan
- Hukum
- Pertanggung jawaban

3. Dukungan implementasi kebijakan

- Pelaksana kebijakan
- Masyarakat sasaran

4. Pembagian potensi

- Organisasi implementasi kebijakan
- Tugas dan wewenang

- a. Kekurangan nilai gizi makanan jauh dibawah normal/bukan kurang makan.
- b. Hidup yang morat-marit.
- c. Kondisi kesehatan yang menyedihkan.
- d. Pakaian selalu kumal tak teratur.
- e. Tempat tinggal yang jauh dari mereka memenuhi syarat kebersihan dan kesehatan (sempit, pengap, kotor).
- f. Keadaan anak-anak yang tak terurus/dibiarkan bergelandangan untuk memenuhi kebutuhan masing-masing.
- g. Tidak mampu mendapatkan pendidikan formal/non formal (ketiadaan biaya dan lemah kecerdasan).

Dan dalam penelitian ini penulis mengambil definisi kemiskinan yaitu suatu keadaan dimana pendapatan atau penerimaan yang diperoleh seseorang sebagai imbalan kerja mereka yang jumlahnya jauh lebih sedikit apabila dibandingkan dengan kebutuhan pokoknya. Dengan tolak ukur untuk kemiskinan yaitu: apabila pendapatan penduduk sebanyak 240 kegiatan perkapita pertahun untuk daerah pedesaan, sedangkan untuk perkotaan sebanyak 280 kegiatan perkapita pertahun.

Menurut *Garis-Garis Besar Haluan Negara* (1993-1995 : 89) Pada dasarnya masalah kemiskinan adalah bagian dari masalah yang lebih besar yaitu masalah ketimpangan antar wilayah dan antar golongan. Untuk mengentaskan kemiskinan yang dialami diperlukan adanya kebijaksanaan,

1. Lebih dari itu

B. Implementasi Program

1. Sosialisasi Program

- Aparat pelaksana program
- Masyarakat

2. Koordinasi pelaksana program

- Mengidentifikasi data rumah tangga miskin
- Pembentukan tim kerja

3. Pendataan dan Pendistribusian KKB

- Kesiapan petugas pendata
- Identifikasi rumah tangga miskin

4. Penyaluran dana

- Koordinasi antar aparat pelaksana

- *Penyusunan jadwal pembagian Bantuan Langsung Tunai*

G. METODE PENELITIAN

Penelitian didefinisikan sebagai suatu upaya untuk mencari dan memperoleh jawaban atas beberapa pokok masalah yang memerlukan suatu metode yang tepat, dimana pemilihan metode ini akan menentukan kualitas dari penelitian tersebut.

1. Jenis penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti akan lebih berkonsentrasi menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif dalam menelaah permasalahan yang terdapat dalam pelaksanaan subsidi tunai langsung. Menurut Sunardi Suryobraya dalam bukunya metode penelitian (1992: 18), penelitian menggunakan metode deskriptif yaitu penelitian yang bermaksud membuat deskripsi mengenai situasi dan kejadian-kejadian .

Menurut Winarno Suracman (1980: 33), penelitian deskriptif adalah

”Penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau memusatkan diri pada masalah-masalah, data-data yang dikumpulkan, disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa”

Berdasarkan uraian diatas maka penulis menggunakan metode deskriptif eksploratif yaitu penelitian yang menggambarkan fenomena yang sudah terjadi, dan tidak menutup kemungkinan adanya pencarian dari penemuan baru dari objek-objek yang diteliti.

2. Lokasi Penelitian

Adapun yang menjadi lokasi penelitian dalam skripsi ini adalah Kelurahan Banjar Negara, Kecamatan Ciwandan, Kota Cilegon. alasan

”

Kelurahan Banjar Negara adalah kelurahan yang memiliki jumlah Rumah tangga miskin terbanyak di Kecamatan Ciwandan, dan masyarakatnya paling banyak mendapatkan dana bantuan tunai langsung (BLT) tahap pertama dari pemerintah. Dari jumlah keseluruhan penduduk yaitu 5001 jiwa, yang terdiri 958 KK, sekitar 564 KK mendapatkan Bantuan Tunai Langsung.

3. Unit Analisa.

Dalam hal ini yang menjadi lokasi penelitian adalah Kelurahan Banjar Negara, Kecamatan Ciwandan, Kota Cilegon. Kelurahan tersebut, merupakan kelurahan yang memiliki jumlah penduduk miskin terbanyak, dan paling banyak penduduk yang menerima dana bantuan kompensasi dari pemerintah .

Untuk dapat mengetahui pelaksanaan dari program pemerintah tersebut, peneliti membutuhkan adanya informasi data yang diperlukan. Dari data dan informasi tersebut, kemudian dianalisis dan digambarkan sesuai dengan objek penelitian. Adapun yang menjadi unit analisis dalam penelitian ini adalah :

- Aparat Kelurahan Banjar Negara
- Masyarakat Kelurahan Banjar Negara, khususnya yang menerima bantuan tunai langsung (BLT) dari pemerintah
- Pegawai Kantor Badan Pusat Statistik beserta mitra kerjanya,

masyarakat miskin di kelurahan banjar negara yang berhak menerima bantuan dari pemerintah.

➤ Pegawai Kantor Pos Cilegon

4. Jenis Data

Karena jenis data yang digunakan adalah penelitian deskriptif, maka digunakan penelitian deskriptif, maka dibutuhkan data penelitian primer dan sekunder. Dalam hal ini Winarno Surachman berpendapat bahwa data primer adalah data yang terlebih dahulu dikumpulkan dan dilaporkan orang luar dari penyelidik sendiri, walaupun yang dikumpulkan adalah data yang asli. Jenis-jenis data dapat dikelompokkan menjadi :

- Data primer yaitu data yang langsung dari responden untuk memperoleh keterangan yang berkaitan dengan Bantuan Tunai Langsung
- Data sekunder yaitu data yang telah diperoleh terlebih dahulu untuk memperoleh data dokumentasi mengenai kebijakan Bantuan Tunai Langsung.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha mengumpulkan data yang diperlukan, maka penulis akan menggunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Interview atau wawancara

Metode ini digunakan untuk mendapatkan informasi yang

lebih dan mendalam tentang berbagai aspek terutama responden yang

memiliki peran menentukan, sehingga dapat diperoleh tanggapan, pendapat dari mereka terhadap data atau informasi yang diperlukan.

b. Dokumentasi

Merupakan langkah yang ditempuh oleh penulis dalam mengumpulkan data melalui dokumen atau catatan yang tersedia dalam suatu organisasi sesuai materi yang diambil. Winarno Suracman berpendapat, bahwa dokumentasi merupakan laporan tertulis dari suatu peristiwa yang isinya terdiri dari penjelasan dan pemikiran dari peristiwa tersebut.

c. Kuesioner

Merupakan merupakan teknik pengumpulan data dengan cara membuat daftar pertanyaan secara tertulis yang terdiri dari item-item pertanyaan, dimana setiap item-item pertanyaan dijawab atau dikerjakan oleh orang yang menjadi responden dalam penelitian ini. Kuesioner ini diisi oleh responden, yang dalam hal ini masyarakat yang menerima bantuan tunai langsung di Kelurahan Banjar Negara. Kecamatan Ciwandan, Kota Cilegon.

Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik purposive sampling, yaitu pengambilan sampel yang disesuaikan dengan tujuan penelitian dan ukuran sampel tidak dipersoalkan. Karena dalam teknik ini tidak berdasarkan pada keseluruhan populasi yang ada, dan hanya terbatas pada masyarakat yang hanya menerima bantuan tunai langsung saja

6. Populasi dan Sampel

a. Populasi

Menurut Mantra dan Kastro (1989:152), Populasi adalah jumlah keseluruhan dari unit analisa yang ciri-cirinya akan diduga. Menurutnya, populasi yang dipilih haruslah memiliki keeratan hubungan dengan masalah yang diteliti. Berdasarkan pendapat diatas, maka populasi dalam penelitian ini adalah masyarakat penerima bantuan tunai langsung (BLT) yang berjumlah 564 Kepala keluarga (KK) yang berada di Kelurahan Banjar Negara, Kecamatan Ciwandan, Kota Cilegon.

b. Sampel

Menurut Suhardono (2001:2), sampel adalah suatu bagian representatif atau yang mewakili keseluruhan kelompok atau populasi yang diteliti. Karenanya, sampel membutuhkan pengujian atau pengamatan terhadap suatu porsi dari keseluruhan yang menarik perhatian sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan dari populasi yang diteliti sebagai informasi keseluruhan kelompok.

Mengacu pada permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik purposive sampling (sampel bertujuan). Menurut Prof, DR. H. Hadari Nawawi.(2003:157) Purposive sampling adalah pengambilan sampel yang berdasarkan pada tujuan penelitian, dan ukuran sampel tidak dipersoalkan dalam

Dalam penelitian ini yang menjadi responden dari

masyarakat penerima bantuan tunai langsung berjumlah 70 responden, yang diambil dari 04 RW dan 16 RT. Adapun, dalam menentukan responden dari masing-masing, RT/RW, Penulis menggunakan rumus sebagai berikut : $n_{1-16} = \frac{P_{1-16}}{P} * n$

Keterangan :

n_{1-16} = Jumlah sampel Rumah tangga miskin (Responden)
RT 1,2,....,16

p_{1-16} = Jumlah Populasi Rumah tangga miskin (RTM) RT
1,2,....,16

P = Jumlah populasi rumah tangga miskin di kelurahan

n = Jumlah sampel seluruh kelurahan

(BPS, Kota Cilegon)

Untuk lebih jelasnya berikut ini akan disajikan data jumlah Keluarga Miskin Dari Tiap - Tiap RT/ RW yang mendapatkan bantuan Langsung Tunai Di Kelurahan Banjar Negara, Kecamatan Ciwandan, Kota Cilegon

Tabel 1.2
Jumlah Keluarga Miskin Dari Tiap – Tiap RT/ RW yang
mendapatkan BLT Di Kelurahan BanjarNegara

No	RW/RT	Jumlah KK penerima BLT	Jumlah Responden
1	RW 01 , RT 01	29	4
2	RW 01 , RT 02	37	5
3	RW 01 , RT 03	30	4
4	RW 01 , RT 04	37	5
5	RW 01 , RT 14	24	3
6	RW 02, RT 05	46	5
7	RW 02, RT 06	55	7
8	RW 02 , RT 07	23	3
9	RW 02 , RT 15	25	3
10	RW 03 , RT 08	21	3
11	RW 03 , RT 09	49	6
12	RW 03 , RT 13	33	4
13	RW 04 , RT 10	27	3
14	RW 04 , RT 11	54	7
15	RW 04 , RT 12	53	7
16	RW 04 , RT 16	20	2
	Jumlah	564	70

Sumber: Kantor BPS Kota Cilegon. ,2005 , Data primer di olah dari hasil penelitian, 2006

7. Teknik Analisa Data

Menurut *Patton* (lexyy j Makong , 1993 : 103) analisis data merupakan proses mengatur, mengorganisasikan ke dalam suatu pola kategori , dan satu uraian dasar. Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, dimana data yang diperoleh diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat yang dibeda-bedakan menurut kategori untuk mendapatkan kesimpulan. Dengan demikian, laporan penelitian ini akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan objek terhadap penyajian laporan penelitian yang

“ ... di dokumentasi

Untuk menghitung persentase digunakan rumus:

$$P = \frac{F}{N} \times 100 \%$$

Keterangan :

P = Persentase

F = Frekuensi jumlah jawaban Responden

N = Jumlah dari keseluruhan jawaban responden