

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Evaluasi

Banyak defenisi evaluasi dikemukakan oleh beberapa ahli. Seperti dikemukakan oleh Cronbach, Stufflebeam dan Alkin bahwa evaluasi adalah menyediakan informasi untuk membuat keputusan. Sedangkan MacIcolm dan Provus mendefenisikan evaluasi sebagai perbedaan apa yang ada dengan suatu standar. Ada yang mendefenisikan evaluasi sebagai penilai atas manfaat atau guna. Komite standar evaluasi menyebutkan bahwa evaluasi adalah penelitian sistematis atau teratur tentang manfaat atau guna beberapa objek. Namun hal yang perlu ditekankan dalam evaluasi adalah evaluator tidak boleh menghakimi ataupun menilai dari suatu program apakah berhasil atau tidak (Tayibnapis, 2000:3).

Evaluasi berfokus pada empat aspek, yaitu :

- a. Konteks
- b. Input
- c. Proses Implementasi (penerapan;pelaksanaan)
- d. Produk (Stufflebeam, dalam Tayibnapis, 2003 : 5).

Melalui pendekatan ini maka evaluasi dapat menilai a) manfaat tujuannya, b) mutu rencana, c) sampai sejauhmana tujuan dijalankan, d) mutu hasilnya. Jadi evaluasi hendaknya berfokus pada tujuan dan kebutuhan, desain training, implementasi dan hasil training.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa evaluasi mempunyai peranan penting yang tidak terpisahkan dari pelaksanaan Program BLT-RTS untuk perkembangan dan kewajiban suatu negara. Evaluasi dapat menilai kelemahan dan kekurangan Program BLT, sejak direncanakan sampai pada pelaksanaan untuk mencapai tujuan memenuhi kebutuhan masyarakat. Selanjutnya dengan mengetahui kekurangan dan kelemahan serta ketidاكلancaran dan ketidakberhasilan pelaksanaan, dapat diajukan usaha perbaikan melalui perumusan kembali kebijakan dan penyesuaian-penyesuaian sejalan dengan kondisi masyarakat yang berkembang.

2.1.1 Tolak Ukur Evaluasi Program

Suatu program dapat dievaluasi apabila ada tolak ukur yang dijadikan penilaian suatu program. Berhasil atau tidak program berdasarkan tujuan yang dibuat sebelumnya, dimana tolak ukur harus dicapai dengan baik oleh sumber daya pengelola.

Adapun yang menjadi tolak ukur dalam evaluasi suatu program adalah :

1. Ketersediaan sarana untuk mencapai tujuan tersebut.
2. Apakah hasil proyek sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.
3. Apakah sarana atau kegiatan yang dibuat benar-benar dapat dicapai atau dimanfaatkan orang-orang yang benar-benar membutuhkan.
4. Apakah sarana yang disediakan benar-benar dilakukan untuk tujuan semula.
5. Berapa persen jumlah atau luas sasaran sebenarnya yang dapat dijangkau oleh program.

6. Bagaimana mutu pekerjaan atau sarana yang dihasilkan oleh program (kualitas hidup, kualitas barang).
7. Berapa banyak sumber daya (tenaga, dana, barang) yang sudah digunakan (diinvestasikan) untuk mencapai tujuan tersebut.
8. Apakah sumber daya dan kegiatan yang dilakukan benar-benar dimanfaatkan secara maksimal.
9. Apakah kegiatan yang dilakukan benar-benar memberikan masukan terhadap perubahan yang diinginkan (Suwito, dalam modul jaringan kerja pemetaan partisipatif, 2002)

2.2 Pelaksanaan Program

Implementasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sama dengan pelaksanaan. Pelaksanaan kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. (Ujodi, dalam Wahab, 1990:51)

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa implementasi adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan suatu program. Tiga kegiatan berikut ini adalah pilar-pilarnya :

1. Organisasi adalah pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode-metode untuk menjadikan program berjalan.
2. Interpretasi untuk menafsirkan agar program menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima dan dilaksanakan.

3. Penerapan merupakan ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program (Jones, 1996:296).

Implementasi adalah suatu kegiatan untuk melaksanakan atau mengoperasikan sebuah program. Program merupakan tahap-tahap dalam penyelesaian rangkaian kegiatan, berisi langkah-langkah yang akan dikerjakan untuk mencapai tujuan.

Dari definisi implementasi dapat disimpulkan bahwa program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Program akan menunjang implementasi, karena dalam program tersebut telah dimuat berbagai aspek antara lain :

- a. Ada tujuan yang ingin dicapai.
- b. Ada kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil dalam mencapai tujuan.
- c. Ada aturan-aturan atau prosedur yang harus dipegang dan dilalui.
- d. Ada perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
- e. Ada strategi dalam pelaksanaan (Manila dalam Jones, 1996:43).

Dalam proses pelaksanaan program harus ada kelompok masyarakat menjadi sasaran program, sehingga hasil program yang dijalankan memiliki perubahan dan peningkatan dalam kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka dikatakan program tersebut telah gagal dilaksanakan. Berhasil atau tidaknya suatu program pelaksanaan tergantung dari unsur pelaksanaannya (eksekutif). Pelaksanaan itu penting artinya karena pelaksanaan baik itu organisasi ataupun perorangan bertanggungjawab dalam pengelolaan ataupun pengawasan dalam proses pelaksanaan.

Isi dari pada kebijaksanaan pada dasarnya meliputi adanya program yang bermanfaat, kelompok sasaran, terjadinya jangkauan perubahan. Terdapatnya sumber daya, serta adanya pelaksanaan program. Hasil akhir dari kegiatan pelaksanaan dapat dilihat dari tingkat perubahan yang dialami penerimanya. Kegagalan atau keberhasilan implementasi dapat dilihat dari kemampuan pelaksana secara nyata dalam mengoperasionalkan program yang telah dirancang.

Untuk mengoperasionalkan pelaksanaan program agar tercapai suatu tujuan serta terpenuhinya misi program diperlukan kemampuan yang tinggi pada organisasi pelaksanaannya. Organisasi dapat dimulai dari organisasi tingkat atas sampai yang berada di level baik itu pemerintah maupun swasta. Baik tidaknya suatu program atau kebijaksanaan yang telah ditetapkan merupakan masalah yang sungguh-sungguh kompleks bagi setiap organisasi, termasuk pemerintah. Hal ini menjadi masalah karena biasanya terdapat kesenjangan waktu antara penetapan program atau kebijaksanaan dengan pelaksanaannya.

Dalam melaksanakan suatu program pemerintah harus dapat merangsang masyarakat untuk memikul tanggung jawab dan dikembangkan dimulai dari bawah dan berakar secara kuat. Suatu keadaan yang membangkitkan, tanggapan yang spontanitas dan dukungan masyarakat terhadap program yang dirancang oleh organisasi pemerintah yang berorientasi kepada tujuan.

Berdasarkan uraian diatas maka evaluasi pelaksanaan Program BLT adalah sejauhmana pelaksanaan, manfaat nyata dan hasil dari Program BLT, alokasi dana Program BLT-RTS, penyaluran dan penyerapan dana, manfaat dan dampak dari BLT-RTS serta pelayanan dan penanganan pengaduan.

2.3 Bantuan Langsung Tunai

BLT merupakan salah satu jaringan pengaman sosial (JPS) dalam rangka meminimalisir dampak kenaikan BBM bagi masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, merupakan bantuan yang bersifat darurat (*Emergency*). Program BLT yang dialokasikan pemerintah sebesar Rp. 14,1 triliun digunakan untuk pelaksanaan program selama tujuh bulan yakni mulai Juni s.d Desember 2008 dengan sasaran 91.1 juta rumah tangga. Dengan demikian setiap bulan alokasi dana yang diperlukan adalah sekitar Rp. 2 triliun. Sedangkan untuk PNS/TNI/Polri saat ini sedang disusun alokasi sebesar 4,3 triliun diluar dana yang Rp. 14,1 triliun tersebut diatas.

<http://hatewong.blogspot.com/bantuan-langsung-tunai-blt-plus.html/2008/05>.

[Oktober 2009](#), pukul 22:00WIB)

Setiap kupon/kartu mendapat subsidi sebesar Rp. 100.000,- dan disalurkan pertiga/empat bulan sekali. Dengan demikian masyarakat menerima uang yang akan diberikan secara bertahap. Tiga bulan pertama Rp.300.000,- perkepala keluarga dan empat bulan berikutnya Rp. 400.000,-.

2.3.1 Tujuan Program BLT

Program BLT dilatarbelakangi upaya mempertahankan tingkat konsumsi RTS sebagai akibat adanya kebijakan kenaikan harga BBM. Tujuan BLT adalah:

1. Membantu masyarakat miskin agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasar.
2. Mencegah penurunan taraf kesejahteraan masyarakat miskin akibat kesulitan ekonomi
3. Meningkatkan tanggungjawab sosial bersama (Depsos RI : 2008)

2.3.2 Sasaran Program BLT

Dasar hukum pelaksanaan program BLT adalah Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2008 tanggal 14 Mei 2008 tentang Pelaksanaan Program BLT untuk rumah tangga sasaran. RTS adalah rumah tangga yang masuk dalam katagori sangat miskin, miskin, dan hampir miskin sesuai dengan hasil pendataan BPS.

Ada 14 indikator identifikasi dari BPS kriteria rumah tangga miskin adalah :

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal :

Kurang dari 8 m² per orang.

2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal :

Tanah/bambu/kayu murahan.

3. Jenis dinding tempat tinggal :

Bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.

4. Fasilitas tempat buang air besar :

Tidak punya/bersama-sama dengan rumah tangga lain.

5. Sumber penerangan rumah tangga :

Bukan listrik

6. Sumber air minum :

Sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan.

7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari :

Kayu bakar/arang/minyak tanah.

8. Konsumsi daging/susu/ayam per minggu :

Tidak pernah mengkonsumsi/hanya satu kali dalam seminggu.

9. Pembelian pakaian baru untuk setiap art dalam setahun :

Tidak pernah membeli/hanya membeli satu stel dalam setahun.

10. Makanan dalam sehari untuk setiap art :

Hanya satu kali makan/dua kali makan sehari.

11. Kemampuan membayar untuk berobat ke Puskesmas/Poliklinik :

Tidak mampu membayar untuk berobat.

12. Lapangan pekerjaan utama kepala rumah tangga :

Petani dengan luas lahan 0,5 ha/buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000,- perbulan.

13. Pendidikan tertinggi kepala keluarga:

Tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya tamat SD.

14. Pemilikan aset/tabungan:

Tidak punya tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp. 500.000,- setiap sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal, motor, atau barang modal lainnya (BPS : 2005)

2.3.3 Organisasi Pelaksana Penyaluran Dana BLT-RTS

Pelaksana Program BLT bagi RTS adalah Departemen Sosial selaku Kuasa Pengguna Anggaran dibantu oleh pihak-pihak terkait yang telah ditetapkan dengan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pelaksanaan Program Bantuan Langsung Tunai untuk Rumah Tangga Sasaran.

Penyaluran BLT-RTS merupakan suatu bentuk kerjasama yang didasarkan pada fungsi dan tugas pokok, sehingga setiap lembaga bertanggung-jawab terhadap kelancaran bidang tugas masing-masing. Bentuk kerjasama dimaksudkan

untuk mempercepat proses penyaluran dana BLT-RTS kepada kelompok sasaran sehingga pemanfaatannya menjadi lebih optimal.

Untuk meningkatkan sinergi pelayanan secara maksimal, maka masing-masing lembaga saling berkoordinasi dan dalam pelaksanaan Program BLT difasilitasi penyediaan Unit Pelaksana Program BLT (UPP-BLT) dari tingkat pusat sampai dengan kecamatan. Tugas pokok dan tanggung jawab dari instansi dapat dilihat dari Instruksi Presiden RI Nomor 3 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Program BLT untuk RTS yang dijabarkan sebagai berikut:

1. Departemen Sosial

Departemen Sosial memiliki kewajiban untuk menyiapkan dana berdasarkan daftar nominative dan menyampaikan surat perintah kepada PT Pos Indonesia untuk membayarkan dana BLT untuk rumah tangga sasaran. Kerjasama dengan PT Pos Indonesia (Persero) dan PT BRI (Persero) Tbk untuk menyalurkan dana tersebut sesuai dengan daftar nomative penerima BLT yang disampaikan oleh BPS. Untuk kejelasan bagaimana proses penyalurannya, Departemen Sosial berkewajiban untuk membuat dan menyusun petunjuk teknis penyaluran BLT bersama dengan Bapenas, Menko Kesra, Depdagri, BPS, PT Pos Indonesia (Persero) dan PT BRI (persero) Tbk. Sebagai pertanggungjawaban terhadap pemerintah, Departemen Sosial berkewajiban membuat laporan pelaksanaan kepada Presiden RI tentang pelaksanaan penyaluran BLT (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT, 2008).

2. PT. Pos Indonesia (Persero)

Adapun kewajiban dari PT.Pos Indonesia untuk program BLT dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak adalah menyiapkan rekening Giro Utama di Bank Rakyat cabang Jakarta Veteran yang berfungsi untuk menampung dana BLT dari DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) Departemen Sosial yang akan disalurkan kepada rekening giro Kantor Pos. Mencetak dan menyalurkan KKB (Kartu Kompensasi BBM) ke KPRK (Kantor Pos Pemeriksa) seluruh Indonesia berdasarkan daftar nominative, selanjutnya KPRK menyalurkan KKB kepada RTS bekerjasama dengan aparat desa setempat, TKSM (Tenaga Kesejahteraan Sosial Masyarakat) dan aparat keamanan bila diperlukan.

Dalam hal ini PT.Pos Indonesia melaporkan realisasi penyaluran KKB kepada Departemen Sosial dan selanjutnya menyampaikan rencana penyaluran dana BLT. Mencetak KKB baru untuk RTS pengganti yang telah ditetapkan melalui musyawarah rembug desa dan telah dilegalisir oleh Kades/Lurah. Membayarkan dana BLT-RTS sesuai dengan daftar nomativ dan realisasi penyaluran KKB. Pembayaran dana BLT-RTS dilakukan atas dasar KKB pemilik RTS dengan menunjukkan identitas atau bukti diri yang sah. Menyediakan fasilitas kotak pos pengaduan pelaksanaan pembayaran dana BLT. Membuat laporan pelaksanaan Program BLT-RTS sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki kepada Menteri Sosial (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT, 2008).

3. Bank Rakyat Indonesia

Bank Rakyat Indonesia memiliki peran untuk menyiapkan dana BLT atas permintaan PT.Pos Indonesia. BRI juga membebaskan biaya administrasi pembukaan rekening dan membebaskan atas kewajiban setoran pertama dalam pembukuan giro di kencana BRI Jakarta Veteran dan Kencana BRI seluruh Indonesia. Demi kelancaran dalam proses penyaluran dan segala administrasi dana BLT, BRI memberikan kemudahan kepada PT Pos Indonesia untuk memindahbukukan dana dari rekening giro Kantor Pos seluruh Indonesia. Sebagai bentuk kewajiban dan tanggung jawab, BRI juga menyampaikan laporan keuangan mutasi rekening giro utama dari giro Kantor Pos melalui layanan *Cash Management* BRI (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT, 2008).

4. Badan Pusat Statistik

BPS memiliki peran dan kewajiban untuk menyediakan data RTS penerima BLT yang dikategorikan rumah tangga sangat miskin, rumah tangga miskin, rumah tangga hampir miskin. Kegiatan untuk menyediakan data tersebut dilakukan dengan *updating* lapangan, verifikasi dan evaluasi RTS oleh petugas BPS dan mitra serentak di seluruh Indonesia dan sebagai bentuk tanggungjawab atas proses menyediakan data, BPS juga memiliki kewajiban untuk membuat laporan pelaksanaan program BLT sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT, 2008).

5. Dinas Sosial Provinsi

Dinas Sosial Provinsi memiliki kewajiban antara lain:

- a. Mengelola Unit Pelaksana BLT pada tingkat provinsi dan struktur pelaksanaannya.
- b. Melakukan pembinaan, supervisi dan pengawasan terhadap pelaksanaan BLT, termasuk pengelolaan Unit Pelaksana Program BLT ditingkat Kabupaten/Kota dan Kecamatan.
- c. Mengkoordinasi Dinas Sosial Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendampingan terhadap PT Pos pada saat pembagian kartu BLT dan pembayaran BLT dengan melibatkan tenaga kesejahteraan sosial masyarakat.
- d. Memberikan perlindungan khusus bagi kelompok rentan (penyandang cacat, ibu hamil, lanjut usia dan juga RTS yang sakit)
- e. Sebagai tanggungjawab Dinas Sosial Provinsi harus membuat laporan pelaksanaan Program BLT sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT, 2008).

6. Dinas Sosial Kabupaten/Kota

Adapun kewajiban Dinas Sosial Kabupaten/Kota antara lain adalah :

- a. Mengelola Unit Pelaksana BLT pada tingkat Kabupaten/Kota dan struktur pelaksanaannya. Dimana ketua pengelola UPP-BLT adalah kepala dinas sosial yang bertugas secara intensif selama proses pelaksanaan Program BLT.
- b. Melakukan pembinaan, supervisi dan pengawasan terhadap pelaksanaan BLT, ditingkat Kabupaten/Kota dan Kecamatan.

- c. Memberikan perlindungan khusus bagi kelompok rentan (penyandang cacat, ibu hamil, lanjut usia dan juga RTS yang sakit)
- d. Sebagai tanggungjawab Dinas Sosial Kabupaten/Kota harus membuat laporan pelaksanaan Program BLT sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT, 2008).

7. Tingkat Kecamatan (Camat)

- a. Mengelola Unit Pelaksana Program BLT pada tingkat kecamatan.
- b. Memantau mitra kerja pada tingkat kecamatan dan Desa serta keseluruhan yang terlibat secara efektif dalam pendistribusian Kartu BLT dan penyaluran dana BLT serta pengendalian dan pengamanan di lapangan.
- c. Menyelenggarakan pelaksanaan pertemuan-pertemuan koordinasi dengan seluruh mitra pada tingkat kecamatan.
- d. Menginformasikan (sosialisasi) Program BLT kepada RTS dan mendukung sosialisasi kepada masyarakat umum.
- e. Memantau petugas Pos pada saat distribusi Kartu BLT kepada RTS.
- f. Melakukan pendampingan dan membantu petugas Pos pada saat pembagian Kartu dan pembayaran BLT dengan melibatkan tenaga kesejahteraan sosial masyarakat.
- g. Membuat laporan pelaksanaan program BLT sesuai dengan tugas dan kewenangan yang dimiliki secara berjenjang kepada pihak-pihak terkait termasuk Kepala Dinas Sosial Kabupaten/Kota (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT, 2008).

8. Desa/Kelurahan

- a. Memantau petugas Pos pada saat pengecekan daftar penerima BLT dan mendistribusikan kartu kepada RTS.
- b. Bersama dengan petugas Pos menentukan pengganti RTS yang pindah, meninggal (tanpa ahli waris) maka melalui rembug desa/kelurahan yang dihadiri oleh kepala desa/lurah, badan permusyawaratan desa/kelurahan, RT, RW tempat tinggal RTS yang diganti, tokoh agama, tokoh masyarakat dan karang taruna.
- c. Melakukan pendampingan dan membantu petugas Pos pada saat pembagian kartu BLT dan pembayaran BLT dengan melibatkan tenaga kesejahteraan sosial masyarakat.
- e. Mengupayakan penyelesaian masalah yang terjadi (antara lain pada saat penetapan RTS, distribusi kartu, penyaluran dan BLT) sesuai dengan jenis pengaduan dan tingkat kewenangannya (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT, 2008)

2.3.4 Proses Mekanisme dan Tahapan Penyaluran Dana BLT untuk RTS

Secara umum tahapan yang dilaksanakan dalam penyaluran dana BLT adalah :

1. Sosialisasi Program BLT, dilaksanakan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika Departemen Sosial, bersama dengan Kementrian/Lembaga di pusat bersama-sama Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, aparat Kecamatan dan Tenaga Kesejahteraan Sosial Masyarakat, Karang Taruna,

Kader Taruna Siaga Bencana (TAGANA), Pekerja Sosial Masyarakat (PSM), tokoh agama dan tokoh masyarakat.

2. Penyiapan data RTS dilaksanakan oleh BPS Pusat. Daftar nama dan alamat yang telah tersedia disimpan dalam sistem database BPS, Departemen Sosial dan PT Pos Indonesia.
3. Pengiriman data berdasarkan nama dan alamat RTS dari BPS ke PT Pos Indonesia.
4. Pencetakan KKB berdasarkan data yang diterima oleh PT Pos Indonesia.
5. Penandatanganan KKB oleh Menteri Keuangan RI.
6. Pengiriman KKB ke kantor Pos seluruh Indonesia.
7. Pengecekan kelayakan daftar RTS di tingkat desa/kelurahan.
8. Pembagian KKB kepada RTS oleh petugas Pos dibantu aparat desa/kelurahan, tenaga kesejahteraan masyarakat, serta aparat keamanan setempat jika diperlukan.
9. Pencairan BLT kepada RTS berdasarkan KKB dikantor Pos atau dilokasi-lokasi pembayaran yang telah ditentukan untuk daerah-daerah yang terpencil/sulit menjangkau Kantor Pos. Terhadap kartu penerima dilakukan pencocokan dengan daftar penerima (dapem) yang kemudian dilakukan dikenal sebagai kartu duplikat.
10. Pembayaran terhadap penerima KKB dilakukan untuk Juni s/d Agustus sebesar Rp.300.000,- dan periode September s/d Desember sebesar Rp.400.000,-. Penjadwalan pembayaran pada setiap periode menjadi kewenangan dari PT Pos Indonesia.

11. Jika kondisi penerima KKB tidak memiliki identitas sebagai persyaratan kelengkapan verifikasi proses pembayaran, maka proses pembayaran dilakukan dengan verifikasi bukti diri yang sah (KTP, SIM, Kartu Keluarga, Surat Keterangan dari kelurahan).
12. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan penyaluran BLT oleh tim terpadu.
13. Laporan bulanan oleh PT Pos Indonesia kepada Departemen Sosial (Petunjuk Teknis Penyaluran BLT untuk RTS dalam rangka Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM Depsos RI, 2008).

Adapun mekanisme dan tahapan administrasi diatur lebih lanjut dalam perjanjian kerjasama antar Depsos, PT Pos Indonesia dan PT BRI, serta Peraturan Dirjen Perbendaharaan. Penerima BLT adalah orang yang telah ditetapkan pemerintah untuk menerima BLT sesuai dengan data. Penerima diwakili oleh kepala keluarga dalam menerima Kartu Kompensasi BBM dari BPS Kota/Kabupaten.

Kartu Kompensasi BBM disebut dengan kartu asli adalah berisikan data penerima dan dua buah carik (kupon). Carik (kupon) adalah lembar yang dapat ditukarkan oleh pemilik kartu dengan senilai uang yang tertulis didalamnya. Kartu asli dianggap sebagai barang berharga, sehingga penyalahgunaan, kehilangan ataupun kerusakan kartu asli menjadi tanggung jawab penerima dan tidak dapat diganti.

2.4 Kemiskinan

Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan

juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok. Pada masyarakat modern yang rumit, kemiskinan menjadi suatu problema sosial karena sikap yang membenci kemiskinan. Seseorang bukan merasa miskin karena kekurangan makan, pakaian atau perumahan tetapi, karena harta miliknya dianggap tidak cukup untuk memenuhi taraf kehidupan yang ada. Hal ini terlihat dikota-kota besar di Indonesia seperti Jakarta. Seseorang dianggap miskin karena tidak memiliki radio, televisi atau mobil. Lama kelamaan benda-benda sekunder tersebut dijadikan ukuran bagi keadaan sosial ekonomi seseorang, yaitu apakah dia miskin atau kaya (Soekanto, 1990 : 407).

Asumsi yang banyak dipakai menyebutkan bahwa orang Indonesia miskin karena pendidikan rendah, akses ke sumber daya ekonomi terbatas, dan kurangnya modal. Asumsi-asumsi ini pada spektrum tertentu ada benarnya.

Dengan tingkat *survival* yang mereka capai, akan banyak ditentukan oleh spektrum bahwa manusia hidup yang lebih luas yaitu nilai-nilai dan struktur organisasi sosial dimana mereka ada didalamnya. Seseorang itu menjadi miskin juga tidak terpisahkan dari sistem sosial yang berlaku yang telah membentuk budaya kemiskinan.

Budaya kemiskinan yang dimaksud adalah sesuatu cara hidup dan cara pandang yang lemah dan gampang puas, yang dialami serta yang dilakukan bersama-sama oleh orang miskin. Jarang sekali mendapat tempat dalam suatu diskursus perencanaan penanggulangan kemiskinan. Demensi ini sengaja mengada-ngada dan produk analisis yang sengaja oleh para ilmuan Barat mungkin untuk sekedar menjelek-jelekkkan orang Indonesia (Dyayadi, 144 : 2008).

Penggolongan tiga tipe orang miskin berdasarkan pendapatan yang diperoleh setiap orang dalam setiap bulan. Ketiga tipe-tipe tersebut adalah :

1. Miskin.

Orang miskin adalah orang yang berpenghasilan kalau diwujudkan dalam bentuk beras yakni 320-480 Kg/orang/tahun. Jumlah ini dianggap cukup untuk memenuhi kebutuhan makan minimum (1900 kalori/orang/hari dan 40 gr protein/orang/hari).

2. Sangat miskin.

Orang yang dikatakan sangat miskin adalah orang yang berpenghasilan kalau diwujudkan dalam bentuk beras yakni 240-320 kg/orang/tahun.

3. Termiskin.

Orang termiskin adalah orang yang berpenghasilan kalau diwujudkan dalam bentuk beras antar 180-240 kg/orang/tahun (Sajogyo, et.all, 1980 : 43).

Konsep kemiskinan yang dipakai dalam menganalisa rumah tangga miskin penerima BLT, antara lain kemiskinan absolut, kemiskinan struktural, dan kemiskinan buatan.

1. Kemiskinan Absolut

Seseorang dapat dikatakan miskin jika tidak mampu memenuhi kebutuhan minimum hidupnya untuk memelihara fisiknya agar dapat bekerja penuh dan efisien. Orang yang dalam kondisi ini dikategorikan dalam jenis kemiskinan absolut. Kemiskinan sangat ditentukan oleh nutrisi yang dibutuhkan setiap orang. Nutrisi akan mempengaruhi jumlah kalori yang dibutuhkan terutama untuk orang bekerja. Garis batas minimum kebutuhan hidup ditentukan BPS sebesar 2.100 kalori perkapita pertahun.

2. Kemiskinan Struktural

Kemiskinan struktural lebih menunjuk pada orang atau sekelompok orang yang tetap miskin karena struktur masyarakat yang timpang, tidak menguntungkan bagi golongan yang lemah. Mereka tetap miskin atau menjadi miskin bukan karena tidak mau berusaha memperbaiki nasibnya tetapi karena usaha yang mereka lakukan selalu kandas dan terbentur pada sistem dan struktur masyarakat yang berlaku (Johanes, 2000:24).

3. Kemiskinan buatan.

Terjadi karena kelembagaan-kelembagaan yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata (White, dalam Alfian, et.all, 1980 : 43).

Dilihat dari pengertiannya, konsep kemiskinan buatan dapat identik dengan kemiskinan struktural. Kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diderita suatu golongan masyarakat, dimana karena struktur sosial masyarakat tersebut, mereka tidak dapat ikut menggunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka (Soemardjan, dalam Alfian, et.all, 1980 : 5).

Dalam pengertian sistem, struktur dan institusi yang ada dalam masyarakat menyebabkan suatu kelompok menjadi miskin karena struktur tersebut telah menghambat mereka dalam penguasaan sumber daya serta berbagai peluang (Soetomo, 2008 : 325).

Lima karakteristik kemiskinan, antara lain adalah :

- a. Penduduk miskin pada umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri.
- b. Tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri.

- c. Tingkat pendidikan umumnya rendah.
- d. Banyak diantara mereka tidak mempunyai fasilitas.
- e. Diantara mereka berusia relatif muda dan tidak mempunyai keterampilan atau pendidikan yang memadai (Emil Salim, dalam Supriatna, 2000 : 124).

2.4.1 Faktor Penyebab Kemiskinan

Menurut BPS, penyebab utama kenaikan jumlah orang miskin karena adanya kebijakan kenaikan harga BBM yang dinilai over dosis secara rata-rata 126 % pada bulan Oktober 2005. Selain itu, harga beras yang terus meroket mencekik leher rakyat.

F. Rahardi menulis dalam tajuk, “Ketika Orang Miskin Dipersalahkan”, bahwa Indonesia adalah negara yang jauh lebih kaya dari Thailand, Singapura, Malaysia apalagi Vietnam. Memang penduduk Indonesia lebih banyak, tetapi jelas tidak sebanyak RRC. Bedanya pemerintah negeri kita tidak bisa membuat rakyatnya produktif hingga menjadi makmur. Dalih bahwa penduduk Singapura dan Thailand sedikit sehingga mudah diurus menjadi mentah karena RRC yang berpenduduk lebih dari 1,4 milyar (sedangkan menurut BPS 2006, penduduk Indonesia “hanya” 220 juta jiwa), namun ternyata RRC bisa mendorong rakyatnya menjadi produktif dan makmur hanya dalam waktu 20 tahun saja (Kompas, 20 September 2006)

Produktivitas dan kreativitas sangat penting dalam upaya pemberantas kemiskinan penduduk kota. Secara khusus penyebab kemiskinan adalah :

1. Rendahnya tingkat pendidikan : rendahnya taraf pendidikan menyebabkan kemampuan pengembangan diri menjadi terbatas sehingga lapangan kerja menjadi sempit
2. Rendahnya tingkat kesehatan : tingkat kesehatan dan tingkat gizi yang rendah menyebabkan daya tahan fisik, daya pikir serta prakarsa menjadi rendah pula, dengan demikian produktivitas menjadi berkurang.
3. Terbatasnya lapangan kerja : Selama lapangan kerja atau kegiatan usaha masih ada, maka harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan masih dapat dilakukan, sebaliknya dengan sempitnya lapangan kerja akan menimbulkan kemiskinan; dan
4. Kondisi yang terisolasi, proses jual beli hasil produksi dari dan ke daerah sekitar tidak akan terjadi jika tidak ada sarana fisik sebagai penghubung sebagai jalan dan alat transportasi. Hal ini berakibat perekonomian di daerah tersebut akan berkembang (Rahardi, dalam Dyayadi, 2008 : 145).

Sebuah opini dengan judul “Islam dan strategi penanggulangan kemiskinan“ menyebutkan beberapa penyebab kemiskinan antara lain adalah pertama kemiskinan natural, seperti alam yang tandus, kering dan sebagainya. Kedua kemiskinan kultural, karena perilaku malas, tidak mau bekerja dan mudah menyerah dan yang ketiga adalah kemiskinan struktural, karena berbagai peraturan dan kebijakan pemerintah pada masyarakat miskin. Kebijakan tersebut dalam bidang ekonomi, pendidikan dan sebagainya (Hafidhuddin, dalam Tabloid Jumat, 1 Juni 2007).

Ada juga opini dengan judul “Super Miskin” yang mengatakan bahwa rezim ekonomi sekarang sebenarnya sudah 40 tahun berkuasa dan hasilnya adalah

peningkatan kemiskinan rakyat dan kerusakan alam Indonesia serta penambahan saldo utang luar negeri. Padahal kita tahu tidak ada satu negara pun di dunia yang terbebas dari kemiskinan karena utang luar negeri, yang terjadi justru sebaliknya. Kalau berani jujur, Indonesia justru sudah lama diperkosa untuk menyelamatkan lembaga internasional seperti Bank Dunia dengan tetap setia menjadi nasbahnya. Dengan kata lain, Indonesia yang miskin telah lama mensubsidi Bank Dunia (Fuad Bawazir, dalam *Republika*, 16 April 2007).

2.4.2 Penanggulangan Kemiskinan

Strategi pembangunan masyarakat dalam menangani kemiskinan akan sangat dipengaruhi oleh pendekatan dalam memahami latar belakang dan sumber masalahnya. Apabila kemiskinan dilihat sebagai akibat dari cacat dan kelemahan individual, maka strategi yang digunakan untuk pemecahannya akan lebih ditekankan pada usaha untuk mengubah aspek manusia sebagai individu atau warga masyarakat. Dalam hal ini upaya pembangunan masyarakat akan lebih dititikberatkan pada peningkatan kualitas manusianya sehingga akan dapat berfungsi lebih efektif dalam upaya peningkatan taraf hidupnya. Dengan peningkatan kualitas ini akan memungkinkan peningkatan kemampuan dalam mengantisipasi berbagai peluang ekonomi yang muncul disamping peningkatan kemampuan dan produktivitas kerja (Soetomo, 2008:327)

Apabila kemiskinan dianggap merupakan akibat dari kelemahan struktural dan sisitem, maka strategi penanganan kemiskinan lebih dititikberatkan pada perubahan sistem dan perubahan struktural. Melalui serangkaian perubahan ini diharapkan akan dapat terwujud adanya distribusi penguasaan sumber daya yang

lebih baik. Di samping itu, perubahan struktural juga dimaksudkan sebagai upaya pemberdayaan lapisan miskin sehingga akan memberi peluang yang lebih besar dalam proses pengambilan keputusan maupun dalam posisi tawar. Kemiskinan buatan atau kemiskinan struktural diatasi melalui berbagai perubahan struktural, perubahan kelembagaan dan perubahan dalam berbagai bentuk hubungan sosial ekonomi (Soetomo, 2008:327).

Empat bentuk partisipasi lapisan miskin dalam program pengentasan kemiskinan khususnya melalui suatu model yang disebut Community Action Programs (CAP):

1. Merupakan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan pada kebijakan program yang akan dijalankan. Dengan keterlibatan dalam proses pengambilan keputusan tersebut, diharapkan kepentingan dan permasalahan lapisan miskin akan dapat tercermin dalam program yang dibuat.
2. Partisipasi dalam perkembangan program. Dasar pemikirannya adalah sebagai kelompok sasaran, lapisan miskin akan berkedudukan sebagai konsumen program. Oleh sebab itu, agar program yang ditawarkan betul-betul sesuai dengan kebutuhan dan persoalan kelompok sasaran, maka mereka perlu didengar pendapat dan sarannya terutama tentang kebutuhan dan kepentingan serta aspirasinya yang betul-betul riil.
3. Lebih menekankan pada keterlibatan dalam gerakan sosial, bentuk ini berangkali paling radikal dan kontroversial dibandingkan bentuk yang lain. Dalam hal ini lapisan miskin dilihat sebagai pihak yang tidak berdaya .
4. Biasanya dinilai sebagai bentuk yang paling tidak kontroversial, berupa keterlibatan lapisan miskin didalam berbagai pekerjaan. Dasar

pertimbangannya adalah bahwa mereka menjadi miskin karena terbatasnya alternatif bagi mereka untuk dapat melakukan pekerjaan guna meningkatkan pendapatan (Kramer, dalam Soetomo, 1969 : 4).

Keeempat bentuk tersebut adalah sekedar alternatif yang ditawarkan Kramer. Alternatif mana yang dipilih akan sangat ditentukan oleh kondisi permasalahan kemiskinan yang dihadapi.

Umumnya strategi penanganan kemiskinan yang bersifat nasional diusahakan menggunakan pendekatan yang komprehensif dan berusaha mengakomodasi penanganan berbagai sumber masalahnya. Berkaitan dengan hal ini, terlepas dari bagaimana implementasi penanggulangan kemiskinan secara nasional di Indonesia, menggunakan 5 strategi utama antara lain :

1. Perluasan kesempatan kepada kelompok miskin dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan.
2. Pemberdayaan kelembagaan masyarakat guna lebih memungkinkan partisipasi kelompok miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik.
3. Peningkatan kapasitas untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha kelompok miskin agar dapat memanfaatkan perkembangan lingkungan.
4. Perlindungan sosial dan rasa aman terutama bagi kelompok rentan.
5. Penataan kemitraan global untuk menata ulang hubungan dan kerjasama dengan lembaga internasional guna mendukung pelaksanaan strategi pertama sampai keempat (Komite Penanggulangan Kemiskinan : 2005)

Melihat pengalaman pelaksanaan berbagai program penanganan kemiskinan yang sudah dilakukan selama ini, pendekatan yang komprehensif memang sangat

diperlukan. Pendekatan komprehensif tersebut meliputi penanganan masalah kemiskinan yang bukan hanya didekati secara darurat melalui model jaring pengaman tetapi juga yang bersifat institusional dan berkelanjutan, bukan hanya yang bersifat karitatif melainkan juga yang berdampak pengembangan kapasitas, bukan hanya pemberdayaan ekonomi melainkan juga pemberdayaan sosial dan politik.

Kurang berhasilnya berbagai program penanganan kemiskinan disebabkan karena program-program tersebut terlalu berorientasi pada pemberdayaan ekonomi, bersifat sektoral dan cakupan yang terbatas. Pemberdayaan ekonomi bukannya tidak penting, akan tetapi semestinya ditempatkan sebagai sarana menuju peningkatan kualitas hidup dalam pengertian yang lebih luas (Hikmat, dalam Soetomo, 339 : 2008)

Pemerintah Indonesia tidak tinggal diam dalam mengentaskan kemiskinan. Salah satu upaya menanggulangi rakyat miskin dan pengangguran, pemerintah telah meluncurkan BLT. Pemerintah mengklaim program BLT akan membantu menurunkan angka kemiskinan hingga 8,2% pada tahun 2009.

2.5 Kerangka Pemikiran

Pemerintah menaikkan harga dasar BBM, mengakibatkan harga kebutuhan pokok meningkat dan bagi masyarakat miskin dapat mengakibatkan daya beli mereka semakin menurun, karena mengalami kesulitan untuk beradaptasi dengan perkembangan harga di pasar. Pemerintah memandang perlu mereviu kebijakan tentang subsidi BBM, sehingga subsidi yang selama ini dinikmati juga oleh golongan masyarakat mampu dialihkan untuk golongan masyarakat miskin.

Adapun salah satu program tersebut adalah dengan penyaluran BLT kepada rumah tangga miskin di Indonesia, sesuai dengan Instruksi Presiden Republik Indonesia No. 12 Tahun 2005. Dalam pelaksanaan, BLT disalurkan ke berbagai provinsi di Indonesia dan salah satunya adalah Kelurahan Bantan Kecamatan Siantar Barat Kota Pematangsiantar. Program BLT di Kelurahan Bantan pada tahap awal adalah sosialisasi kepada masyarakat kemudian penyiapan data RTS, pencetakan kartu kompensasi BBM (KKB) dan dana diberikan kepada RTS sebesar Rp. 100.000,- perbulan selama 7 bulan, dengan rincian diberikan Rp. 300.000,-/3 bulan (Juni-Agustus) dan Rp. 400.000,-/4 bulan (September-Desember) tahun 2007-2008.

Manfaat BLT bagi rumah tangga sasaran di Kelurahan Bantan dalam rangka kompensasi subsidi BBM adalah agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasar, mencegah penurunan taraf kesejahteraan masyarakat miskin akibat kesulitan ekonomi. Penentuan RTS penerima BLT ada 14 indikator identifikasi dari BPS, secara garis besar antara lain kualitas menu makanan, kesehatan keluarga, pendidikan dan fasilitas tempat tinggal (BPS : 2005)

Organisasi pelaksana Program BLT adalah pemerintah pusat, pemerintah daerah, Departemen Sosial, PT Pos Indonesia, BRI, BPS, camat dan kepala desa. Sebagai bukti kesungguhan pemerintah dalam melaksanakan program BLT adalah melalui Depsos segera merespon dan memproses apabila terdapat keluhan ataupun permasalahan pelaksanaan BLT yang ditampung melalui PT Pos dan Dinas Sosial.

Pelaksanaan BLT di Kelurahan Bantan Kecamatan Siantar Barat masih terjadi keganjilan sesuai dengan informasi penerima BLT dan petugas BLT.

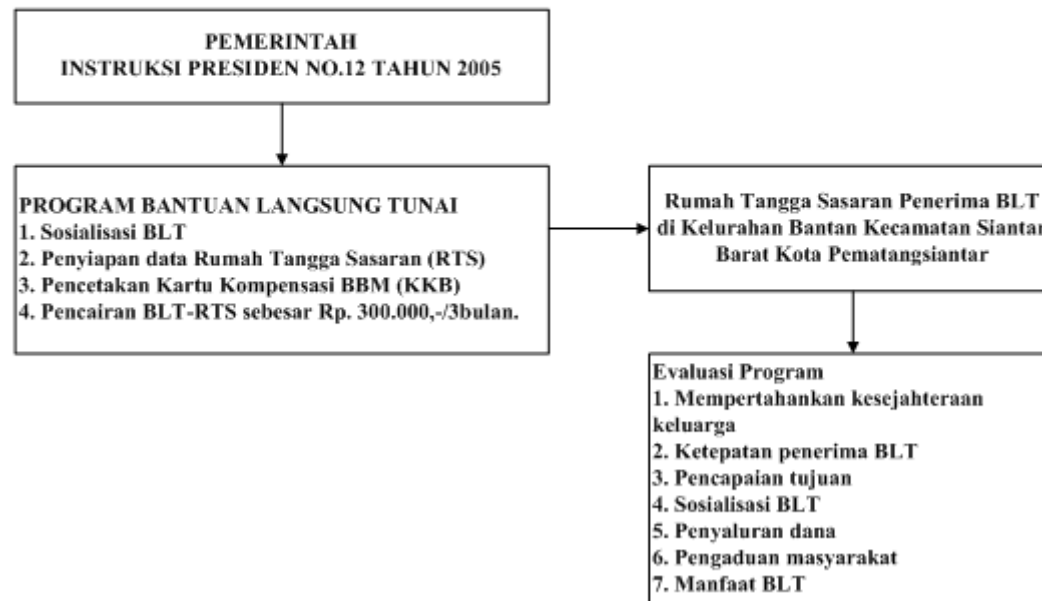
Informasi dari beberapa warga mengatakan tahun 2008 mereka hanya menerima Rp.200.000,- pada periode bulan Juni-Agustus. Masyarakat juga belum dibiasakan untuk ikut berperan aktif dalam program BLT. Petugas BLT mengatakan bahwa masih ada masyarakat miskin di Kelurahan Bantan tidak mendapatkan bantuan.

Evaluasi pelaksanaan Program BLT di Kelurahan Bantan kepada RTS yaitu tingkat kesejahteraan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan bahan pokok antar lain jumlah konsumsi beras dalam sehari, kualitas menu makanan, jumlah pakaian yang dimiliki, kondisi kesehatan keluarga, tingkat pendidikan anggota keluarga dan fasilitas tempat tinggal penerima BLT.

Penulis juga mengevaluasi ketepatan waktu dan tepat sasaran bagi penerima BLT, pencapaian tujuan yaitu dapat mempertahankan kesejahteraan keluarga. Adanya sosialisasi BLT yang dilakukan petugas kepada penerima BLT, penyaluran dana secara efektif dan efisien yaitu bahwa dana yang diberikan pemerintah kepada RTS secara ekonomi mampu memenuhi kebutuhan bahan pokok dan bagi penerima BLT apakah dana tersebut dapat mempertahankan kelangsungan hidup. Penanganan pengaduan masyarakat secara efektif oleh petugas dan manfaat BLT bagi RTS di Kelurahan Bantan Kecamatan Siantar Barat.

Untuk lebih jelas dapat dilihat pada bagan 1.

Bagan 1
Kerangka Pemikiran



2.6 Defenisi Konsep dan Defenisi Operasional

2.6.1 Defenisi Konsep

Defenisi konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dan sejumlah karakter, kejadian, keadaan kelompok atau individu tertentu (Singarimbun, 1989 : 34).

Adapun defenisi konsep dalam penelitian ini adalah :

1. Evaluasi adalah proses penilaian untuk menentukan sampai sejauhmana tujuan dapat dicapai dari keberhasilan sebuah program.
2. Pelaksanaan adalah tindakan yang dilakukan individu atau kelompok yang diarahkan pada tercapainya tujuan.
3. Program BLT adalah program kompensasi jangka pendek dalam mengimbangi dampak kenaikan harga BBM dengan tujuan utama adalah rumah tangga sasaran dapat memenuhi kebutuhan pokok.
4. Evaluasi Pelaksanaan Program BLT adalah kegiatan untuk menentukan sejauhmana efesiensi dan pelaksanaan program bantuan langsung tunai yang telah tercapai sesuai dengan tujuan yang telah direncanakan sebelumnya.

2.6.2 Defenisi Operasional

Defenisi operasional adalah unsur penelitian yang merupakan petunjuk tentang bagaimana suatu variabel diukur (Singarimbun, 1989 : 49). Bertujuan untuk memudahkan dalam melaksanakan penelitian dilapangan, maka perlu operasionalisasi dari konsep-konsep yang digunakan dan bertujuan untuk menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diamati dengan kata-kata yang dapat diuji dan diketahui kebenarannya.

Adapun yang menjadi defenisi operasional dalam penelitian ini adalah :

1. Program BLT yang merupakan program jangka pendek yang diberikan pemerintah, sebagai kompensasi kenaikan harga BBM kepada rakyat miskin RTS berdasarkan data BPS sejumlah Rp. 300.000,-/3 bulan.
2. Evaluasi pelaksanaan program BLT adalah proses penilaian yang dilakukan penulis, yang diukur dari tahap pelaksanaan sampai hasil program BLT terlaksana dengan baik atau tidak (buruk).
 - a. Sosialisasi BLT adalah bahwa petugas BLT telah melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai program BLT yang dibuat oleh pemerintah dan bagi penerima BLT apakah sosialisasi program BLT sebelumnya sudah diterima oleh warga.
 - b. Penyaluran dana secara efektif dan efesian adalah bahwa dana yang diberikan pemerintah kepada RTS secara ekonomi mampu memenuhi kebutuhan bahan pokok dan bagi penerima BLT apakah dana tersebut dapat mempertahankan kelangsungan hidup.
 - c. Tepat waktu dan tepat sasaran adalah bahwa petugas BLT memberikan dana kepada penerima BLT tepat pada waktu yang telah ditetapkan pemerintah. Tepat sasaran kepada warga yang layak menerima berdasarkan 14 indikator kriteria rumah tangga miskin oleh BPS.
 - d. Mempertahankan kesejahteraan keluarga yaitu penerima BLT dapat memenuhi kebutuhan bahan pokok antara lain jumlah konsumsi beras, kualitas menu makanan, jumlah pakaian yang dimiliki, kondisi kesehatan keluarga, tingkat pendidikan anggota keluarga dan fasilitas tempat tinggal.

- e. Pencapaian tujuan adalah penerima BLT mampu mempertahankan kelangsungan hidup dan memenuhi kebutuhan pokok sesuai dengan tujuan program BLT.
- f. Manfaat BLT adalah bagi penerima BLT apakah sudah dapat membantu memenuhi kebutuhan pokok dan adanya perubahan ekonomi penerima BLT serta digunakan untuk mempertahankan kesejahteraan keluarga.
- g. Pengaduan masyarakat adalah bagi petugas BLT khususnya PT Pos apakah sudah melakukan penanganan pengaduan masyarakat secara efektif.