



Laporan Penelitian

Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi DKI Jakarta

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-31936336; Faks: 62-21-31930850; E-mail: smeru@smeru.or.id; Web: www.smeru.or.id

Koordinator:
Hastuti

Penasihat:
Sudarno Sumarto

Peneliti:
Syaikhu Usman
Bambang Sulaksono
Sri Budiayati
Wenefrida Dwi Widyanti
Rizki Fillaili
Daniel Suryadarma
Meuthia Rosfadhila
Hariyanti Sadaly
Sufiet Erlita

Desember 2006

**KAJIAN CEPAT
PELAKSANAAN SUBSIDI LANGSUNG TUNAI 2005
DI INDONESIA:
STUDI KASUS DI PROVINSI DKI JAKARTA**

**Lembaga Penelitian SMERU
Jakarta, Desember 2006**

Tim Peneliti

Koordinator:

Hastuti

Penasihat:

Sudarno Sumarto

Peneliti:

Syaikhu Usman
Bambang Sulaksono
Sri Budiyati
Wenefrida Dwi Widyanti
Rizki Fillaili
Daniel Suryadarma
Meuthia Rosfadhila
Hariyanti Sadaly
Sufiet Erlita

Kajian Cepat Pelaksanaan Subsidi Langsung Tunai Tahun 2005 di Indonesia: Studi Kasus di Provinsi DKI
Jakarta/Hastuti et al. -- Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2006. --

vi, 31 p. ; 31 cm. -- (Laporan Penelitian SMERU, Desember 2006) --

ISBN 979-3872-29-2

1. Subsidi Langsung Tunai

I. SMERU

II. Hastuti

361.05/DDC 21

Lembaga Penelitian SMERU, Desember 2006

ABSTRAK

Laporan ini merupakan hasil kajian cepat (*rapid appraisal*) Lembaga Penelitian SMERU sebagai upaya dini untuk mengetahui berbagai permasalahan dan kelemahan teknis pelaksanaan Program Subsidi Langsung Tunai di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Program ini dirancang pemerintah untuk membantu mengurangi beban hidup rumah tangga miskin akibat kebijakan pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak pada 1 Oktober 2005.

Mayoritas penerima program di wilayah kajian adalah keluarga/rumah tangga miskin. Namun, di satu pihak masih banyak keluarga/rumah tangga yang sama miskinnya dilaporkan tidak menjadi penerima (*undercoverage*), di pihak lain, ditemukan beberapa keluarga/rumah tangga mampu yang mendapatkannya (*leakage*). Ketidaktepatan sasaran ini menimbulkan ketegangan sosial dalam bentuk keluhan hingga demonstrasi, meskipun tidak sampai terjadi tindak kekerasan. Ketegangan tersebut antara lain disebabkan: 1) lemahnya sosialisasi serta ketiadaan pedoman umum mengenai program yang dapat menjadi acuan bagi berbagai pihak yang berkepentingan; 2) pelaksanaan pendataan rumah tangga miskin tidak terbuka dan kurang mengikutsertakan masyarakat, termasuk aparat pemerintah di tingkat bawah; dan 3) petugas pendataan tidak sepenuhnya mengikuti prosedur yang telah ditetapkan.

RINGKASAN

Pada 1 Oktober 2005, pemerintah menetapkan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) di dalam negeri. Kenaikan ini memperberat beban hidup masyarakat, terutama kelompok miskin. Untuk mengurangi beban tersebut, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden No. 12/2005 tentang pemberian subsidi langsung tunai (SLT) kepada rumah tangga miskin. Besarnya bantuan Rp100.000 per rumah tangga per bulan dan diberikan setiap tiga bulan. Rumah tangga miskin didefinisikan sebagai mereka yang mempunyai pengeluaran per kapita per bulan Rp175.000 atau kurang. Mereka diidentifikasi oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dengan menggunakan metode uji pendekatan kemampuan (*proxy means testing*). Pendistribusian dana bantuan ke rumah tangga miskin dilaksanakan oleh PT Pos Indonesia.

Belajar dari pengalaman di masa lalu, pelaksanaan penyaluran dana kompensasi subsidi BBM selalu dihadapkan pada berbagai permasalahan. Karena itu, diperlukan evaluasi dini terhadap pelaksanaan Program SLT guna mencari jalan keluar dari berbagai permasalahan dan kelemahan teknis di lapangan. Untuk itu, Lembaga Penelitian SMERU melakukan penelitian cepat (*rapid appraisal*) di Provinsi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta pada 12-14 Oktober 2005.

Dalam pelaksanaan program ini tidak ditemukan adanya acuan atau pedoman umum yang berisi penjelasan menyeluruh tentang program bagi semua pihak yang berkepentingan. Acuan yang tersedia hanya berupa buku petunjuk parsial seperti petunjuk pendataan rumah tangga miskin dan petunjuk pendistribusian kartu kompensasi BBM (KKB) yang persebarannya cenderung terbatas di kalangan internal BPS. Akibatnya, terdapat perbedaan pemahaman antarpihak terkait tentang pelaksanaan program.

Instansi yang berperan dalam pelaksanaan Program SLT adalah Departemen Sosial, BPS, dan PT Pos Indonesia. Pemerintah daerah (pemda) pada awalnya tidak dilibatkan secara serius. Namun, dengan perkembangan pelaksanaan program pihak pemda pun sering diminta membantu proses pencairan dana dalam rangka meredam gejolak sosial. Selain itu, untuk mengorganisasi pengaduan masyarakat sekaligus memantau pelaksanaan program, Pemprov DKI Jakarta membentuk pos koordinasi (posko) yang disebut Tim Unit Pengaduan Masyarakat dan Pemantauan (UPMP).

Di DKI Jakarta, kegiatan sosialisasi program secara formal dan menyeluruh bagi pihak terkait di luar lembaga pelaksana nyaris tidak pernah dilakukan. Sosialisasi formal hanya terbatas tentang rencana kegiatan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 (PSE05) yang dalam praktiknya merupakan pendataan keluarga/rumah tangga miskin. Sosialisasi formal untuk masyarakat luas pun tidak dilakukan. Banyak pihak mengeluhkan kurangnya sosialisasi program. Sebagai contoh, kriteria penerima SLT tidak disosialisasikan secara terbuka dan instansi pemerintah di tingkat kelurahan dan kecamatan secara resmi tidak mengetahui besarnya target dan realisasi di daerahnya. Kurangnya sosialisasi program menyebabkan aparat kecamatan, kelurahan, ketua rukun warga (RW), dan ketua rukun tetangga (RT) tidak dapat membantu menjelaskan program kepada masyarakat yang bertanya atau mengadu.

Menurut buku Pelaksanaan Pendataan Rumah Tangga Miskin 2005, pendataan rumah tangga miskin diselenggarakan sejak 15 Agustus hingga 15 September 2005. Dalam praktik, waktu pelaksanaan pendataan bervariasi, misalnya, ditemukan adanya kontrak kerja pencacah yang dimulai pada 8 Agustus 2005. Pendataan dilakukan oleh BPS dengan dibantu pencacah yang terdiri dari petugas lapangan keluarga berencana (PLKB), kader BKKBN, anggota karang taruna, pegawai kelurahan, serta pencacah lainnya yang ditunjuk BPS. Pencacah mendapat pelatihan sehari mengenai tata cara pendataan dan penjelasan ringkas tentang berbagai formulir yang akan digunakan dalam pendataan.

Proses penjarangan keluarga/rumah tangga miskin secara umum berlangsung sebagai berikut: 1) pencacah meminta daftar keluarga/rumah tangga miskin kepada ketua RT yang kemudian dilengkapi dengan daftar keluarga/rumah tangga miskin dari sumber lain dan dilakukan observasi langsung ke masing-masing rumah untuk menilai layak tidaknya diajukan sebagai keluarga/rumah tangga yang diduga miskin; 2) daftar yang sudah dinilai diserahkan kepada petugas BPS untuk dilakukan verifikasi secara kasat mata guna menentukan keluarga/rumah tangga yang layak untuk didata sebagai keluarga/rumah tangga miskin; 3) pencacah menerima daftar keluarga/rumah tangga layak didata yang kemudian dicacah dengan menggunakan formulir PSE05.RT; 4) formulir yang sudah terisi diserahkan ke BPS provinsi untuk di-entry dan hasilnya dikirim ke BPS Pusat untuk dilakukan penghitungan skor dalam rangka penetapan keluarga/rumah tangga sasaran Program SLT.

Ditemukan indikasi bahwa tidak semua prosedur pendataan tersebut diikuti. Petugas BPS tidak melaksanakan verifikasi kasat mata secara menyeluruh, melainkan hanya beberapa keluarga/rumah tangga saja. Terdapat pencacah yang tidak menghubungi ketua RT untuk membuat daftar keluarga/rumah tangga miskin awal dan ada juga pencacah yang meminta orang lain melakukan tugasnya. Pengisian formulir PSE05.RT secara langsung dari rumah ke rumah hanya dilakukan terhadap sebagian kecil rumah tangga. Pertanyaan yang diajukan kepada keluarga/rumah tangga pun tidak lengkap, kebanyakan hanya dua hingga tiga variabel pertanyaan, seperti pekerjaan, status kepemilikan rumah, dan banyaknya anak yang sekolah. Hal ini menguatkan adanya indikasi bahwa BPS telah menetapkan “kuota jumlah penerima” untuk setiap wilayah hingga tingkat RT sebelum pendataan dilaksanakan.

Secara umum, penerima SLT di Provinsi DKI Jakarta adalah keluarga/rumah tangga miskin. Namun, di satu sisi masih banyak laporan adanya keluarga/rumah tangga yang sama miskinnya tetapi tidak mendapatkan SLT (*undercoverage*). Di sisi lain, ditemukan juga beberapa keluarga/rumah tangga mampu yang menerima SLT (*leakage*).

Sebagian besar keluarga/rumah tangga penerima mencairkan dana pada 1 Oktober 2005. Umumnya pelaksanaan penyaluran dana berjalan lancar dan penerima mengambil dana SLT secara langsung dengan membawa serta KKB tanpa perlu bukti diri. Perkecualian ditemukan di Kelurahan Kalibaru. Para ketua RT di kelurahan ini menganjurkan penerima untuk membawa kartu tanda penduduk (KTP). Dana diterima di kantor pos secara utuh tanpa potongan. Beberapa kasus pemotongan dana hanya ditemui di tingkat masyarakat dan sifatnya sukarela.

Tidak ada ketentuan yang mengatur penggunaan dana SLT. Artinya, penerima dapat menggunakan dana untuk keperluan apa pun. Dalam kenyataannya, umumnya penerima menggunakan dana SLT untuk membeli beras dan minyak tanah, membayar listrik dan biaya kontrak rumah, serta melunasi utang. Selain itu, ada juga beberapa penerima yang menggunakan dana untuk biaya kesehatan dan sekolah. Hanya sedikit yang memanfaatkan dana untuk modal usaha. Pada saat tim peneliti melakukan kunjungan lapangan, dana tersebut umumnya telah habis digunakan.

Penerima mengaku senang memperoleh dana SLT, namun banyak yang menilai bahwa jumlah dana yang diterima terlalu minim. Jumlah bantuan yang mereka anggap memadai adalah Rp150.000–Rp200.000 per bulan. Dasar perhitungan mereka adalah kenaikan pengeluaran harian rumah tangga setelah adanya kenaikan harga BBM.

Setelah pembagian KKB dan pencairan dana, banyak anggota masyarakat mengajukan keberatan karena tidak memperoleh SLT. Padahal mereka telah didata atau selama ini termasuk keluarga/rumah tangga miskin dalam program penanggulangan kemiskinan lainnya, seperti Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin). Mereka datang ke berbagai lembaga, mulai dari ketua RT/RW, kantor kelurahan, kecamatan, kotamadya, hingga BPS. Oleh karena itu, pada 4 Oktober 2005, Gubernur DKI mengeluarkan surat keputusan tentang pembentukan posko guna mengorganisasi jalur pengaduan masyarakat. Namun, posko yang dibentuk ini tidak berwenang untuk menyelesaikan pengaduan. Posko hanya bertugas menampung pengaduan yang umumnya berupa permohonan untuk didaftar sebagai penerima atau meminta dilakukan pendataan ulang. Semua bentuk pengaduan tersebut kemudian dilaporkan ke instansi atasannya.

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
RINGKASAN	ii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GRAFIK	vi
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	vii
I. PENDAHULUAN	1
1.1. Tujuan Penelitian	2
1.2. Metode Penelitian	2
1.3. Gambaran Umum Wilayah Sampel	3
1.4. Struktur Laporan	5
II. TINJAUAN ATAS PROGRAM DANA TUNAI DALAM KAJIAN SMERU SEBELUMNYA	6
III. TEMUAN LAPANGAN	9
3.1. Organisasi Pelaksana	9
3.2. Sosialisasi	11
3.3. Pelaksanaan Pendataan dan Ketepatan Sasaran	13
3.3.1. Pelaksanaan Pendataan	13
3.3.2. Ketepatan Sasaran	17
3.3.3. Perbandingan Jumlah Keluarga Sasaran dan Data BKKBN	18
3.4. Penyaluran dan Penggunaan Dana	20
3.4.1. Penyerahan Kartu Kompensasi BBM (KKB)	20
2.4.2. Pencairan Dana SLT	21
2.4.3. Penggunaan Dana	22
3.5. Sistem Pengaduan	23
IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	25
4.1. Kesimpulan	25
4.2. Rekomendasi	26
DAFTAR PUSTAKA	28
LAMPIRAN	29

DAFTAR TABEL

	<i>Halaman</i>
Tabel 1. Jumlah Keluarga Prasejahtera atau Keluarga/Rumah Tangga Miskin di Provinsi DKI Jakarta	2
Tabel 2. Wilayah Sampel Studi SLT SMERU	3
Tabel 3. Jenis dan Jumlah Responden Studi SLT SMERU	3
Tabel 4. Karakteristik Wilayah Sampel Penelitian	4
Tabel 5. Beberapa Ciri Wilayah Sampel Penelitian	4
Tabel 6. Simulasi Estimasi Tingkat Kemiskinan Nasional Akibat Kenaikan Harga BBM dan Pemberian SLT kepada Rumah Tangga Miskin	8
Tabel 7. Sasaran dan Realisasi KKB di Jakarta Barat dan Jakarta Utara	17

DAFTAR GRAFIK

	<i>Halaman</i>
Grafik 1. Perbandingan Data KPS BKKBN dengan Data PSE05 BPS di DKI Jakarta	19

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

Bantibpol	: Bantuan Ketertiban Polisi
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
BBM	: bahan bakar minyak
BKKBN	: Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPM	: Badan Pemberdayaan Masyarakat
BPS	: Badan Pusat Statistik
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
coklit	: pencocokan dan penelitian
Dandim	: Komandan Distrik Militer
Depdagri	: Departemen Dalam Negeri
Depsos	: Departemen Sosial
DKI	: Daerah Khusus Ibukota
ESDM	: energi dan sumber daya mineral
gakin	: keluarga miskin
Inpres	: Instruksi Presiden
JPS-BK	: Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan
juklak	: petunjuk pelaksanaan
juknis	: petunjuk teknis
kamtibmas	: keamanan dan ketertiban masyarakat
kesmas	: kesejahteraan masyarakat
KK	: kepala keluarga
KKB	: kartu kompensasi BBM
KPC	: kantor pos cabang
KPRK	: kantor pos pemeriksa
KPS	: keluarga prasejahtera
KS-1	: keluarga sejahtera 1
KTP	: kartu tanda penduduk
LSM	: lembaga swadaya masyarakat
MCK	: mandi cuci kakus
Mendagri	: Menteri Dalam Negeri
Meneg PPN	: Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional
Menko Kesra	: Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat
Menko Polhukam	: Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan
Menkominfo	: Menteri Komunikasi dan Informatika
MoU	: <i>Memorandum of Understanding</i>
musbangdes	: musyawarah pembangunan desa
Pemda	: pemerintah daerah
PKK	: Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga
PKPS	: Program Kompensasi Pengurangan Subsidi
PLKB	: petugas lapangan Keluarga Berencana
Polri	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
posko	: pos koordinasi
PSE05	: Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005

PSE05.LS	: Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 Listing Sensus
PSE05.LSK	: Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 Listing Sensus Khusus
PSE05.RT	: Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 Rumah Tangga
puskesmas	: pusat kesehatan masyarakat
rakor	: rapat koordinasi
raskin	: beras untuk keluarga miskin
RRI	: Radio Republik Indonesia
RT	: rukun tetangga
RW	: rukun warga
Sekda	: sekretaris daerah
SIM	: surat izin mengemudi
SK	: Surat Keputusan
SLS	: satuan lingkungan setempat
SLT	: Subsidi Langsung Tunai
SMERU	: Lembaga Penelitian SMERU
SMS	: <i>short message service</i> (layanan pesan pendek)
Susenas	: Survei Sosial Ekonomi Nasional
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TVRI	: Televisi Republik Indonesia
UPMP	: Unit Pengaduan Masyarakat dan Pemantauan
UU	: undang-undang

I. PENDAHULUAN

Pada 1 Oktober 2005, pemerintah menetapkan kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM) dalam rangka mengurangi beban subsidi. Tingkat kenaikan harga BBM kali ini tergolong tinggi dibanding kenaikan-kenaikan harga sebelumnya, yaitu bensin: 87,5%, solar: 104,8%, dan minyak tanah: 185,7%. Keputusan ini diambil dengan latar belakang: 1) peningkatan harga BBM yang sangat tinggi di pasar dunia sehingga berakibat pada makin besarnya penyediaan dana subsidi yang dengan sendirinya makin membebani anggaran belanja negara; 2) pemberian subsidi selama ini cenderung lebih banyak dinikmati kelompok masyarakat menengah ke atas (khusus tentang minyak tanah, misalnya, lihat Sumarto dan Suryahadi, 2001); dan 3) perbedaan harga yang besar antara dalam dan luar negeri memicu terjadinya penyelundupan BBM ke luar negeri.

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. Berbagai kenaikan tersebut menyebabkan penurunan daya beli masyarakat, terlebih rumah tangga miskin. Untuk mengurangi beban tersebut, pada 10 September 2005 pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 12 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin (lihat Lampiran). Rumah tangga miskin didefinisikan sebagai rumah tangga yang mempunyai pengeluaran per kapita per bulan Rp175.000 atau kurang. Mereka diidentifikasi oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dengan menggunakan metode *proxy means testing*.¹

Melalui program yang kemudian dikenal sebagai “Subsidi Langsung Tunai” (SLT) ini pemerintah menyediakan dana bantuan bagi sekitar 15,5 juta rumah tangga miskin. Besarnya dana adalah Rp100.000 per keluarga per bulan dan diberikan setiap tiga bulan. Pada penyaluran tahap pertama yang direalisasikan sejak 1 Oktober 2005 pemerintah menyediakan dana sebesar Rp4,6 triliun. Penyaluran dana kepada rumah tangga miskin dilakukan oleh PT Pos Indonesia melalui kantor cabangnya di seluruh Indonesia.

Belajar dari pengalaman di masa lalu, pelaksanaan penyaluran dana kompensasi subsidi BBM selalu menghadapi berbagai permasalahan. Oleh karena itu, diperlukan pemantauan dan penilaian dini terhadap pelaksanaan Program SLT guna mencari jalan keluar dari berbagai kendala dan kelemahan teknis di lapangan. Dalam kaitan itu, laporan ini ditulis berdasarkan hasil studi SMERU yang melakukan kajian cepat (*rapid appraisal*) terhadap pelaksanaan Program SLT di Provinsi DKI Jakarta pada 12-14 Oktober 2005.

¹*Proxy means test* atau uji pendekatan kemampuan adalah sebuah metode yang mengidentifikasi indikator rumah tangga yang berkorelasi dengan tingkat pendapatan yang dengan menggunakan cara perhitungan tertentu (*algoritma formal*) dapat mengetahui tingkat kesejahteraan rumah tangga.

1.1. TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini dimaksudkan untuk memperoleh gambaran aktual tentang pelaksanaan penyaluran dana SLT tahap pertama sebagai bahan pembelajaran untuk penyempurnaan penyaluran tahap berikutnya. Selain itu, laporan ini dapat pula dijadikan dasar untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan cakupan nasional yang lebih komprehensif dan representatif.

Secara spesifik, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

- mekanisme penentuan rumah tangga miskin sebagai penerima SLT yang meliputi pelaksanaan pengumpulan dan pengolahan data, proses pengecekan kebenaran data, dan institusi yang terlibat dalam pendataan;
- pelaksanaan kebijakan SLT yang mencakup sosialisasi program, distribusi kartu kompensasi BBM (KKB), dan mekanisme penyaluran dana;
- ketepatan jumlah dana SLT yang diterima dan penggunaannya oleh rumah tangga miskin; dan
- mekanisme penanganan pengaduan dan konflik.

1.2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Informasi dan data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan narasumber kunci dan responden. Keceragaman jenis dan bentuk data yang dikumpulkan dikendalikan dengan menggunakan pedoman pertanyaan.

SMERU memutuskan untuk melakukan penelitian lapangan di Provinsi DKI Jakarta dengan dua alasan. Pertama, penelitian ini bersifat cepat dan bermaksud mendapatkan gambaran awal atas Program SLT sehingga harus dilakukan di wilayah terdekat. Kedua, pelaksanaan penyaluran perdana SLT dilakukan di kota-kota besar.

Tabel 1. Jumlah Keluarga Prasejahtera atau Keluarga/Rumah Tangga Miskin di Provinsi DKI Jakarta

Wilayah	BKKBN*	BPS**	SMERU***
Jakarta Pusat	23.688 (13,96)	18.397 (8,50)	6.556 (2,71)
Jakarta Selatan	4.644 (1,44)	8.546 (1,89)	9.689 (2,11)
Jakarta Timur	43.016 (9,94)	26.618 (4,38)	15.465 (2,54)
Jakarta Barat	24.030 (8,17)	20.882 (4,10)	20.691 (4,09)
Jakarta Utara	31.142 (12,17)	25.919 (7,20)	13.585 (3,49)
DKI Jakarta	127.254 (8,60)	101.219 (4,70)	65.755 (2,98)

Keterangan: Angka dalam tanda kurung adalah persentase.

* Data Agustus 2005.

** Data PSE 05 (dengan total rumah tangga berdasarkan data Susenas 2004).

*** Data tahun 2000.

Daerah sampel penelitian dipilih berdasarkan tingkat kemiskinan wilayah hasil studi Peta Kemiskinan SMERU. Kotamadya Jakarta Barat dan Jakarta Utara dipilih karena kedua wilayah tersebut mempunyai angka proporsi kemiskinan tertinggi di Provinsi DKI Jakarta. Dengan menggunakan pertimbangan yang sama, di setiap kotamadya dipilih dua kecamatan sampel. Dari setiap kecamatan sampel dipilih satu kelurahan berdasarkan tingkat kemiskinan dan banyaknya KKB yang diterima. Dari setiap kelurahan sampel dipilih empat rukun tetangga (RT) dari dua rukun warga (RW) sebagai daerah penelitian. Dari proses tersebut, terpilih empat kelurahan sampel, yaitu Kelurahan Angke dan Kelurahan Kapuk di Kotamadya Jakarta Barat dan Kelurahan Kalibaru dan Kelurahan Lagoa di Jakarta Utara (lihat Tabel 1 dan Tabel 2).

Tabel 2. Wilayah Sampel Studi SLT SMERU

Kotamadya	Kecamatan	Kelurahan	Rukun Warga
Jakarta Barat (miskin 4,1%)	1. Tambora (miskin 7,8%) 2. Cengkareng (miskin 5,3%)	1. Angke 2. Kapuk	RW 1; RW 10 RW 3; RW 16
Jakarta Utara (miskin 3,5%)	1. Cilincing (miskin 4,7%) 2. Koja (miskin 3,9%)	1. Kalibaru 2. Lagoa	RW 1; RW 5 RW 3; RW 14

Narasumber pada studi ini adalah instansi yang terkait dengan pelaksanaan SLT, yang terdiri dari staf BPS, pencacah, pegawai kantor pos, aparat pemerintah tingkat kotamadya, kecamatan, dan kelurahan, ketua RW, dan ketua RT. Di samping itu, tim SMERU juga mewawancarai keluarga/rumah tangga miskin, baik penerima maupun bukan penerima SLT (Tabel 3). Pemilihan sampel rumah tangga/keluarga dilakukan secara purposif berdasarkan ketersebaran lokasi tempat tinggal dan variasi kondisi sosial-ekonomi mereka yang dinilai secara kasat mata, terutama berdasarkan kondisi rumah.

Tabel 3. Jenis dan Jumlah Responden Studi SLT SMERU

Kotamadya	Kecamatan	Kelurahan	Keluarga/ Rumah Tangga
1. Pemda (2) 2. BPS (2) 3. Kantor pos (1)	1. Camat dan staf (4) 2. BPS (4) 3. Kantor pos (3)	1. Lurah (4) 2. Ketua RW (8) 3. Ketua RT (16) 4. Pencacah (8)	1. Penerima (80) 2. Bukan penerima (32)

1.3. GAMBARAN UMUM WILAYAH SAMPEL

DKI Jakarta merupakan ibukota negara Republik Indonesia yang terbagi menjadi lima kotamadya, yaitu: Jakarta Selatan, Jakarta Pusat, Jakarta Timur, Jakarta Barat, dan Jakarta Utara, serta satu kabupaten administratif, yakni Kabupaten Kepulauan Seribu. Berdasarkan kegiatan ekonomi di masing-masing wilayah, secara umum Jakarta Utara dan Jakarta Timur cenderung menjadi lokasi berbagai kegiatan industri, sedangkan Jakarta Barat, Jakarta Pusat, dan Jakarta Selatan cenderung menjadi lokasi perdagangan dan perkantoran. Daerah Jakarta Barat dan Jakarta Utara yang menjadi wilayah sampel kajian ini terletak bersebelahan, namun kondisi geografinya agak berbeda. Jakarta Utara

terletak di pesisir Laut Jawa dengan panjang pantai sekitar 35 km, sementara Jakarta Barat terletak di daerah bukan pantai. Tabel 4 berikut ini memberi gambaran tentang beberapa karakteristik kedua kotamadya tersebut. Kepadatan penduduk Jakarta Barat lebih dari satu setengah kali kepadatan penduduk Jakarta Utara, seiring dengan itu pemukiman kumuh di Jakarta Barat pun lebih banyak dibanding dengan di Jakarta Utara.

Tabel 4. Karakteristik Wilayah Sampel Penelitian

Wilayah	Luas Daratan (km ²)	Kepadatan Penduduk (per km ²)	Rumah Tangga	Rukun Warga (RW)	RW Kumuh
Kotamadya Jakarta Utara	154,11	9.394	413.456	405	125
Kotamadya Jakarta Barat	126,62	15.198	535.820	657	150
Provinsi DKI Jakarta	661,52	13.150	2.151.740	2.595	687

Sumber: www.bps.jakarta.go.id (Desember 2005).

Dari keempat kelurahan sampel yang terdapat di dua kotamadya tersebut hanya Kelurahan Kalibaru di Jakarta Utara yang merupakan wilayah pantai. Di kelurahan ini sebagian besar penduduk bermatapencaharian pokok sebagai nelayan, pedagang ikan, atau pengupas kerang. Sementara itu, di tiga kelurahan sampel lainnya, yaitu Kelurahan Angke, Kapuk, dan Lagoa, sebagian besar penduduknya bermatapencaharian pokok sebagai pedagang, pemulung, dan buruh. Tabel 5 memberikan gambaran tentang beberapa ciri lain dari empat kelurahan sampel kajian ini. Kelurahan Angke merupakan kelurahan yang paling padat, sedangkan Kelurahan Kalibaru merupakan kelurahan yang memiliki rumah tangga miskin tertinggi, disusul oleh Kelurahan Lagoa.

Tabel 5. Beberapa Ciri Wilayah Sampel Penelitian

Kotamadya	Kecamatan	Kelurahan	Karakteristik Wilayah					
			Tipologi Wilayah	Luas Wilayah (ha)	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk (jiwa/km ²)	Jumlah Keluarga	Jumlah Rumah Tangga Miskin
Jakarta Barat	Tambora	Angke	Dataran	79,7	33.497	42.029	7.888	753
	Cengkareng	Kapuk	Dataran	717,9	54.332	7.568	14.831	2.059
Jakarta Utara	Cilincing	Kalibaru	Pantai	246,7	47.234	19.146	9.998	3.003
	Koja	Lagoa	Dataran	157,9	58.186	36.850	9.998	2.147

Sumber: Data Potensi Desa BPS 2003.

Karena pemilihan lokasi didasarkan pada tingginya tingkat kemiskinan dan jumlah penerima KKB, lokasi kajian ini cenderung berada di RT dan RW kumuh. Kondisi lingkungan dan perumahan di wilayah tersebut umumnya kurang sehat. Sarana jalan yang tersedia berupa jalan atau gang sempit yang diapit got kotor dengan sistem pembuangan yang tidak lancar sehingga sering tersumbat dan pada musim hujan menyebabkan banjir. Selain itu, sampah juga terlihat berserakan karena tidak dikelola dengan baik. Rumah penduduk berhimpitan satu dengan lainnya dan tidak memiliki ventilasi yang memadai. Tidak setiap rumah dilengkapi sarana MCK sendiri sehingga banyak warga, terutama yang tergolong miskin, terpaksa harus memanfaatkan fasilitas

MCK umum yang jumlahnya terbatas dan harus mengeluarkan biaya setiap kali menggunakannya.

Sebagian besar rumah keluarga/rumah tangga miskin hanya terdiri dari satu ruangan sempit sehingga tidak memungkinkan untuk disekat berdasarkan perbedaan fungsi. Ruang yang sama digunakan untuk memasak, tidur, atau melakukan aktivitas lainnya. Di beberapa tempat bahkan terlihat rumah tangga yang memanfaatkan gang sempit di depan atau samping rumahnya untuk memasak. Bangunan rumah mereka kebanyakan ber dinding tembok atau kayu berkualitas rendah, bahkan ada yang terbuat dari kayu atau seng bekas. Rumah berlantai tanah jarang ditemukan karena umumnya sudah berlantai ubin atau semen meskipun berkualitas rendah. Sementara untuk fasilitas penerangan, umumnya warga sudah memanfaatkan listrik meskipun sebagian besar menggunakan jaringan listrik bersama, yaitu satu sambungan listrik dipakai untuk beberapa rumah yang berdekatan.

1.4. STRUKTUR LAPORAN

Laporan ini mengurai hasil kajian pelaksanaan penyaluran SLT di Provinsi DKI Jakarta ke dalam empat bagian. Bagian *Pendahuluan* berisi latar belakang, tujuan, metode penelitian, dan gambaran umum daerah sampel. Bagian *Tinjauan atas Program Dana Tunai dalam Kajian SMERU Sebelumnya* melaporkan hasil evaluasi SMERU terhadap program dana tunai tahun 2000, pengalaman *Progres* Meksiko, dan simulasi kenaikan harga BBM dan Program SLT. Bagian *Temuan Lapangan* menyajikan hasil temuan lapangan yang dibagi dalam beberapa subbagian berikut ini. *Organisasi Pelaksana* menggambarkan dinamika pengelolaan SLT yang pelaksanaannya terdiri dari beberapa lembaga pemerintah, dibantu instansi terkait lainnya. *Sosialisasi* menjelaskan temuan kelemahan program dalam hal sosialisasi, yang secara tidak langsung menjadi salah satu pemicu ketegangan di tingkat masyarakat. *Pendataan dan Ketepatan Target* menganalisis lika-liku pelaksanaan pendataan rumah tangga miskin yang dilakukan oleh BPS dalam desakan waktu dengan konsekuensi besarnya tingkat kesalahan sasaran (*mistargeting*), terutama dalam hal ketidaktercakupannya (*undercoverage*). *Penyaluran dan Penggunaan Dana* melaporkan kelancaran penyaluran dana karena kantor pos bersedia menghapus beberapa persyaratan yang biasa diberlakukan dalam transaksi keuangan, serta penggunaan dana oleh penerima yang umumnya sudah habis terpakai untuk konsumsi. *Sistem Pengaduan* berisi gambaran tentang upaya pemerintah daerah membentuk unit pengaduan masyarakat dan pengawasan yang antara lain bertujuan meredam gejolak sosial. Bagian *Kesimpulan dan Saran* berisi butir-butir temuan penting dan beberapa pemikiran ke arah perbaikan kebijakan dan pelaksanaan SLT.

II. TINJAUAN ATAS PROGRAM DANA TUNAI DALAM KAJIAN SMERU SEBELUMNYA

Selama ini SMERU aktif dalam kegiatan penelitian yang menyoroti dampak program dan kebijakan pemerintah. Sebagai lembaga yang melakukan kajian mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan, SMERU menaruh perhatian terhadap program pemberian bantuan tunai, baik yang dilakukan di Indonesia maupun di negara lain.

Pemberian Bantuan Tunai Subsidi BBM Tahun 2000²

Program pemberian bantuan tunai ini bertujuan: 1) melindungi keluarga miskin dari dampak langsung kenaikan BBM; 2) mempertahankan kemampuan daya beli sumber energi keluarga miskin; dan 3) menjaga stabilitas dan gejolak sosial masyarakat yang rentan terhadap pengaruh psikologis.³ Untuk melaksanakan program ini pemerintah menyediakan dana sebesar 200 miliar rupiah. Dana tunai diberikan kepada keluarga miskin yang layak menerima sebesar Rp10.000 per bulan selama tiga bulan.

Penelitian SMERU mengenai program ini yang diadakan pada awal 2001 antara lain menyimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Penerima bantuan tunai adalah keluarga paling miskin dan sebagian besar adalah janda miskin lanjut usia. Karena alokasi dana terbatas, jumlah keluarga miskin yang tidak menerima masih cukup banyak.
2. Mayoritas penerima mendapat dana sekaligus dan penuh sebesar Rp30.000 pada Desember 2000. Namun, di beberapa tempat ditemukan juga pemotongan untuk biaya operasional atau dana dibagi di antara keluarga miskin yang bertetangga.
3. Mekanisme program dinilai praktis dan langsung dapat dinikmati masyarakat. Namun, banyak pengelola program dan tokoh masyarakat yang mengatakan bahwa program ini: i) kurang mendidik, tidak mendorong tumbuhnya kegiatan produktif; ii) berpotensi memicu kerawanan sosial karena alokasinya terbatas, ditambah tanpa sosialisasi dan transparansi; iii) tidak menyediakan dana operasional sehingga pelaksana di tingkat masyarakat harus mencari dana sendiri, menggunakan kas kecamatan/desa, atau memotong dana dari penerima; iv) tidak dapat menyalurkan sekitar 30% dana yang dialokasikan karena faktor transportasi yang sulit; dan v) memberikan dana terlalu kecil (Rp10.000 per keluarga per bulan) dibandingkan dengan tingkat biaya hidup setempat.

Berdasarkan temuan tersebut, tim SMERU menyarankan agar: 1) program dana tunai sebaiknya tidak dilaksanakan dalam bentuk program sesaat yang cenderung menimbulkan kerawanan sosial dalam masyarakat; 2) bantuan bagi orang miskin yang tidak mampu bekerja produktif sebaiknya dilakukan melalui program jaminan sosial; dan 3) data keluarga paling miskin dari BKKBN dapat digunakan sebagai acuan pertama dan utama dalam penetapan sasaran, tetapi pada akhirnya penentuan sasaran perlu dimusyawarahkan dengan komunitas lokal.

²Laporan lengkapnya lihat Rahayu, et al (2001) "Pelaksanaan Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM di Kabupaten Jember, Jatim; Kabupaten Kapuas, Kalteng; Kabupaten Barito Utara, Kalsel." SMERU, Jakarta.

³Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Desa, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah RI, T.A. 2000.

Kajian Kelayakan Program SLT⁴

Pada pertengahan 2005 pemerintah melansir rencana untuk mengganti bantuan bukan tunai kepada keluarga miskin dengan bantuan tunai. Dalam kaitan itu, Lembaga Penelitian SMERU mengulas kelayakan program tersebut berdasarkan pengalaman sejenis yang dilaksanakan di Meksiko. Untuk mengatasi kemiskinan, Pemerintah Meksiko melaksanakan program yang disebut *Progresa* melalui dua cara. Pertama, dana tunai yang diterima dapat dipakai untuk memenuhi kebutuhan mendesak. Kedua, dana tunai diharapkan berperan sebagai sarana pemutus kemiskinan melalui peningkatan investasi bagi anak keluarga miskin dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan gizi.

Program ini mewajibkan penerima memenuhi hal-hal yang dipersyaratkan, seperti menyekolahkan anak, menggunakan fasilitas layanan kesehatan, dan memperbaiki gizi, terutama untuk ibu dan anak. Peserta hanya boleh mendapatkan bantuan bila persyaratannya dipenuhi. Penerima dana adalah para ibu rumah tangga.

Progresa dinilai berhasil. Indikasinya adalah: 1) tingkat ketidaktercukupan (*undercoverage*) keluarga miskin hanya 7%; 2) menurunkan tingkat kesenjangan kemiskinan 30% dan tingkat keparahan kemiskinan 45%; 3) meningkatkan kehadiran anak sekolah dan menurunkan angka putus sekolah; 4) meningkatkan jumlah kunjungan ke fasilitas kesehatan dan menurunkan 12% insiden sakit anak usia 0-5 tahun; dan 5) meningkatkan nutrisi anak karena kualitas makanan keluarga peserta meningkat nyata.

Salah satu faktor kunci keberhasilan *Progresa* adalah rancangan awalnya yang dibuat dengan seksama dan didahului dengan uji coba yang dipantau dan dievaluasi oleh lembaga independen. Dengan beberapa modifikasi, program serupa layak dicoba untuk diterapkan di Indonesia. Langkah awal yang harus dilakukan adalah kegiatan uji coba dan evaluasi. Dua kegiatan ini sangat penting karena dari sisi ekonomi, uji coba akan memperbaiki rancangan dan efektivitas program dan dari segi sosial politik, uji coba akan meningkatkan transparansi, akuntabilitas, dan kredibilitas program.

Secara teoretis program dana tunai bersyarat memang berpotensi sebagai program penanggulangan kemiskinan menyeluruh, alat redistribusi dalam kondisi fiskal yang terbatas, serta sebagai sarana investasi yang saling melengkapi di bidang pendidikan, kesehatan, dan gizi. Namun, pelaksanaannya memerlukan persiapan, perencanaan serta rancang bangun yang tepat. *Progresa* yang sekarang mulai populer pun masih menyisakan beberapa pertanyaan mendasar, khususnya berkaitan dengan ketergantungan masyarakat terhadap bantuan dan persoalan strategi pengakhiran program (*exit strategy*).

Simulasi Kenaikan Harga BBM dan Program SLT

Ketika pemerintah kemudian menaikkan harga BBM dan sekaligus melaksanakan Program SLT, Lembaga Penelitian SMERU melakukan simulasi terhadap kedua kebijakan tersebut (Tabel 6). Hasilnya memperlihatkan bahwa kebijakan kenaikan harga BBM pada 1 Oktober 2005 tersebut akan menambah proporsi penduduk miskin sebesar

⁴Lihat Sumarto (2005) "Program Dana Tunai untuk Penduduk Miskin: Belajar dari Program *Progresa/Oportunidades* di Mexico." SMERU, Jakarta.

5,49% atau 11.516.146 orang. Sementara itu, Program SLT dapat mengurangi laju pertumbuhan proporsi penduduk miskin dari 5,49% menjadi sebesar 1,21%, dengan syarat tingkat ketepatan sasaran penerima program mencapai 100%. Makin besar kesalahan sasaran (*mistargeting*), makin besar peningkatan tingkat kemiskinan.

Tabel 6. Simulasi Estimasi Tingkat Kemiskinan Nasional Akibat Kenaikan Harga BBM dan Pemberian SLT kepada Rumah Tangga Miskin

Uraian	Garis Kemiskinan (Rp/kapita/bulan)	Tingkat Kemiskinan (%)
Berdasarkan poverty rate BPS 2004 (16,66%)	110.353	16,66
Disesuaikan dengan persentase kenaikan harga BBM*)	122.909	22,05
Pemberian SLT Rp 100,000/bulan/rumah tangga		
• 100% sampai ke sasaran		17,87
• 90% sampai ke sasaran		18,23
• 80% sampai ke sasaran		18,73
• 70% sampai ke sasaran		19,11
• 60% sampai ke sasaran		19,48
• 50% sampai ke sasaran		20,05

Keterangan: *) Kenaikan harga BBM: bensin: 87,5%, solar: 104,8%, dan minyak tanah; 185,7%

Sumber: Simulasi dengan menggunakan data Susenas Panel Modul Konsumsi 2004.

III. TEMUAN LAPANGAN

3.1. ORGANISASI PELAKSANA

Program SLT untuk keluarga/rumah tangga miskin ini dilaksanakan berdasarkan Inpres Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin. Inpres ini menginstruksikan kepada para menko, tujuh menteri, Jaksa Agung, Panglima TNI, Kapolri, gubernur, bupati/walikota, kepala BPS, dan kepala BKKBN untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu demi kelancaran pelaksanaan program (lihat Lampiran).

Pada 16 September 2005, Menko Kesra menyelenggarakan rapat koordinasi (rakor) tingkat menteri untuk menegaskan kembali peran masing-masing lembaga serta melakukan pengecekan kesiapan pelaksanaan SLT. Beberapa hal penting yang dihasilkan rakor ini adalah:

- Pencetakan kartu untuk rumah tangga miskin penerima atau KKB diserahkan kepada PT Pos Indonesia. Untuk itu dibuat *Memorandum of Understanding* (MoU) antara BPS dan PT Pos Indonesia untuk melaksanakan pekerjaan pencetakan.
- Selain sebagai kuasa penggunaan anggaran, Departemen Sosial, ditugasi untuk membuat peraturan pelaksanaan program (pedoman dan petunjuk teknis).
- Penyaluran dana SLT kepada target penerima dilakukan oleh PT Pos Indonesia. PT Pos Indonesia menerima dana lewat rekening di BRI, untuk itu dibuat MoU antara BRI dengan PT Pos Indonesia.
- Sosialisasi akan dilakukan lewat dialog interaktif di TVRI dan RRI, serta artikel dari pakar di surat kabar nasional dan pengumpulan opini publik.
- Sosialisasi di daerah dilakukan oleh masing-masing gubernur, bupati/walikota, serta ketua penggerak PKK.
- Depdagri melakukan pengawasan dan penanganan pengaduan masyarakat.

Meskipun hasil rakor telah menunjukkan arahan yang jelas tentang tugas masing-masing institusi, hasil pemantauan pelaksanaan program di Provinsi DKI Jakarta tidak menemukan adanya petunjuk pelaksanaan (juklak) program secara menyeluruh yang seharusnya menjadi acuan bagi semua instansi pelaksana. Acuan yang tersedia hanya berupa petunjuk parsial seperti Petunjuk Pelaksanaan Pendataan Rumah Tangga Miskin 2005 dan Petunjuk Pendistribusian Kartu Kompensasi BBM 2005 yang persebarannya cenderung hanya di kalangan terbatas, terutama untuk kebutuhan internal BPS. Akibatnya, tidak ada keseragaman pemahaman antarpihak yang terkait dengan pelaksanaan program.

Instansi yang memegang peran utama dalam pelaksanaan SLT adalah Departemen Sosial (Depsos), BPS, dan PT Pos Indonesia. Depsos adalah penanggung jawab program tetapi tidak terlibat langsung dalam pelaksanaan di lapangan. Selain itu, dinas/badan sosial di daerah yang secara fungsional terkait dengan Depsos tidak ikut menjadi pelaksana/penanggungjawab program. BPS merupakan instansi yang paling berperan dan bertanggung jawab terhadap pendataan, penentuan target, dan pendistribusian KKB. Sementara itu, PT Pos Indonesia menjadi instansi yang membayarkan uang bantuan kepada rumah tangga penerima.

Berdasarkan UU No. 16 Tahun 1997 tentang statistik, BPS tidak diizinkan mempublikasikan identitas responden. Sebagai konsekuensinya, daftar nama calon penerima SLT dan informasi tentang kemiskinan tidak dapat disebarluaskan kepada publik, termasuk kepada aparat pemerintah daerah (pemda). Hal ini merupakan permasalahan tersendiri mengingat berbagai program pemerintah yang ditujukan untuk rakyat selalu memerlukan bantuan instansi pemda. Berdasarkan pengalaman, jika muncul persoalan, maka aparat pemda mulai tingkat provinsi hingga tingkat kelurahan selalu diminta, bahkan dianggap sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk mengatasinya. Di samping itu, kekurangtransparanan proses penetapan penerima SLT ini tidak searah dengan upaya demokratisasi yang tengah dibangun. Sebenarnya persoalan ini sudah diberi ruang oleh Inpres No. 12/2005 dengan menyatakan bahwa BPS diinstruksikan untuk “memberikan akses data rumah tangga miskin kepada instansi pemerintah lain yang melakukan kegiatan kesejahteraan sosial.”⁵

Persoalan lain muncul dari hasil rakor Bidang Kesra (16 September 2005) yang kurang tepat dalam menafsirkan tugas Depdagri. Menurut Inpres No. 12/2005 tugas Depdagri adalah bersama pemda mengkoordinasikan pelaksanaan dan pengawasan Program SLT. Namun, rakor mengubahnya menjadi pengawasan dan penanganan pengaduan. Oleh karena itu, salah satu fungsi pemda yang dapat diminta bertindak sebagai kepanjangan tangan Depdagri untuk mengkoordinasikan pelaksanaan SLT di daerah tidak dilakukan. Pemda di berbagai tingkat pemerintahan pada awalnya tidak dilibatkan secara resmi dalam pelaksanaan program. Pada tingkat kotamadya, hanya dilakukan satu kali pertemuan koordinasi dalam rangka persiapan pendataan sosial-ekonomi 2005, sedang pertemuan di tingkat kecamatan dan kelurahan tidak pernah diadakan. Pertemuan koordinasi di tingkat kotamadya tersebut dihadiri oleh unsur pemda kotamadya, BPS, PT Pos Indonesia, kepolisian, camat dan lurah.

Namun, ketika hasil pendataan rumah tangga miskin menimbulkan keresahan sosial politik di berbagai daerah, barulah pemerintah pusat secara serius meminta pemda melakukan langkah-langkah “pengamanan”, antara lain melalui instruksi pembentukan posko pengaduan di semua tingkat pemerintahan, mulai dari provinsi hingga kelurahan. Seiring dengan perkembangan tersebut, pemda kemudian turun tangan dalam rangka meredam gejolak sosial. Dalam berbagai pertemuan Gubernur DKI Jakarta menginstruksikan seluruh jajarannya untuk ikut mengamankan kebijakan SLT. Segenap aparat diminta ikut meredam gejolak sosial yang mungkin terjadi di daerah. Tugas ini harus dianggap sebagai tugas rutin. Masa pencairan SLT tahap pertama bahkan ditetapkan oleh Gubernur sebagai Keadaan Siaga 1. Kondisi sosial politik di setiap daerah selama pencairan dana SLT diinstruksikan Gubernur untuk dipakai oleh pemerintah di tingkat yang lebih tinggi sebagai salah satu bahan penilaian keberhasilan setiap tingkat pemerintahan di Provinsi DKI Jakarta.

⁵Di masa depan persoalan perundang-undangan ini perlu dicarikan jalan keluarnya.

3.2. SOSIALISASI

Sosialisasi merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan program pembangunan yang ditujukan kepada rakyat banyak, termasuk program penanggulangan kemiskinan. Tanpa sosialisasi yang baik dan menyeluruh, besar kemungkinan timbul masalah dalam pelaksanaan program seperti salah sasaran dan kecemburuan sosial yang dapat memicu ketegangan sosial.

Di Provinsi DKI Jakarta, sosialisasi Program SLT secara formal dan menyeluruh untuk pihak terkait di luar lembaga pelaksana bisa dikatakan tidak dilakukan. Sosialisasi formal yang dilaksanakan hanya terbatas tentang rencana kegiatan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 (PSE05) yang dalam praktiknya merupakan pendataan keluarga/rumah tangga miskin. Pada sosialisasi yang dilaksanakan di kantor walikota sekitar Agustus 2005 tersebut, hadir perwakilan dari berbagai instansi, seperti pemerintah kotamadya, kecamatan dan kelurahan, Dandim, Depdagri, kepolisian, dan kantor pos, serta BPS sebagai narasumber.

Pertemuan antarinstansi terkait berikutnya, khususnya dari unsur pemerintah daerah, dilakukan setelah dana SLT dicairkan atau sekitar awal Oktober. Pertemuan yang lebih bersifat rapat koordinasi tersebut hanya membahas tentang pengaduan masyarakat dan pembentukan posko pengaduan sebagaimana diatur dalam SK Gubernur.

Sangat terbatasnya kegiatan sosialisasi untuk pihak terkait ini diperparah dengan tidak adanya pedoman umum yang menjelaskan program secara menyeluruh. Akibatnya, instansi, khususnya pemda, yang dinilai masyarakat terkait atau bertanggung jawab terhadap program, tidak mempunyai pegangan baku dalam memberikan penjelasan kepada masyarakat yang bertanya atau mengadu.

Temuan dari empat kelurahan yang dikunjungi menunjukkan bahwa sosialisasi di tingkat masyarakat juga sangat kurang dan tidak ada yang bersifat formal. Meskipun di berbagai media massa terdapat pemberitaan terkait dengan program, tetapi hanya berupa informasi rencana kompensasi subsidi BBM dan penjelasan lain yang bersifat umum. Masyarakat pun banyak yang tidak mengetahui bahwa di wilayahnya pernah ada pendataan yang dilakukan oleh ketua RT dan petugas pencacah BPS untuk menentukan keluarga miskin yang berhak menerima SLT.

Pada umumnya, masyarakat baru mengetahui keberadaan program pada saat pembagian KKB atau setelah ada tetangga yang mencairkan dananya. Sementara itu, umumnya penerima SLT memperoleh informasi langsung dari petugas BPS pada saat pembagian KKB. Pada kesempatan tersebut mereka diberitahu tentang adanya program, jumlah uang yang akan diterima, tempat dan waktu pengambilan, serta pesan untuk menjaga KKB supaya tidak hilang atau rusak karena kartu tersebut tidak dapat diganti.

Sosialisasi atau pemberitahuan nama-nama penerima SLT sengaja tidak dilakukan. Alasannya, daftar nama penerima masih mungkin berubah dan untuk menghindari munculnya keresahan masyarakat serta intimidasi terhadap ketua RT dan petugas pencacah lapangan. Di samping itu, BPS juga dibatasi UU No. 16 Tahun 1997 yang melarang publikasi identitas responden. Meskipun demikian, pada akhirnya para ketua

RT dan sebagian masyarakat mengetahui siapa saja yang mendapat SLT di lingkungannya. Ketua RT mengetahui saat pembagian KKB sedangkan masyarakat melalui cerita dari mulut ke mulut.

Berdasarkan Inpres No.12/2005, pihak yang bertanggung jawab melakukan sosialisasi adalah Departemen Komunikasi dan Informasi. Sosialisasi tersebut utamanya dilakukan melalui media massa berupa dialog interaktif di TVRI dan RRI, artikel yang ditulis pakar di surat kabar nasional tentang pengelolaan subsidi BBM, dan pengumpulan opini publik terhadap pelaksanaan program. Sosialisasi yang dilakukan melalui media cetak dan elektronik tersebut berlangsung selama 1,5 bulan sejak Inpres tersebut ditetapkan. Namun, pada kenyataannya hanya sebagian kecil masyarakat yang mengetahui keberadaan program dari media-media di atas. Informasi yang mereka terima pun sangat minim. Hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa secara umum proses sosialisasi dengan menggunakan sarana di atas tidak efektif karena akses masyarakat (miskin) terhadap sumber-sumber informasi tersebut terbatas.

Kelemahan sosialisasi juga menyangkut isi sosialisasi itu sendiri yang merupakan hal krusial. Aparat pemda mulai dari tingkat kotamadya, kecamatan, kelurahan sampai ketua RT/RW mengeluhkan kurangnya sosialisasi terutama mengenai kriteria yang digunakan untuk menentukan keluarga/rumah tangga miskin yang berhak menerima SLT. Beberapa aparat di tingkat kecamatan sampai ketua RT mengeluhkan bahwa mereka tidak memahami 14 indikator kemiskinan yang digunakan oleh BPS. Oleh karenanya, mereka kesulitan menjelaskan kepada masyarakat mengapa satu keluarga/rumah tangga mendapatkan SLT sedangkan yang lain tidak. Untungnya, sebagian besar warga masyarakat dapat memahami dan tidak melakukan protes dengan menggunakan kekerasan.

Keluhan tentang sosialisasi, bukan hanya datang dari aparat, namun juga dari masyarakat yang tidak pernah menerima sosialisasi langsung, terutama mengenai kriteria penerima SLT dan informasi lain yang berkaitan dengan pelaksanaan program. Akibatnya, muncul kesimpangsiuran informasi dan perbedaan pemahaman atas pelaksanaan program, misalnya:

1. Di salah satu kelurahan ditemui ketua RT yang mensyaratkan kepemilikan KTP dan kartu keluarga untuk bisa menerima SLT. Bahkan, tersebar berita bahwa penerima SLT harus memiliki KTP dan kartu keluarga DKI. Padahal di RT tersebut banyak warga pendatang yang layak menerima SLT dan telah menghuni daerah tersebut bertahun-tahun, tetapi tidak memiliki KTP dan kartu keluarga DKI. Sementara di kelurahan lain tidak diperlukan persyaratan seperti itu.
2. Kekurangjelasan periode pencairan dana yang menyebabkan penumpukan orang dan antrian panjang pada saat pencairan dana hari pertama.
3. Ketidajelasan tentang bisa tidaknya pengambilan dana di kantor pos diwakilkan kepada orang lain. Di satu kelurahan tersebar informasi bahwa pencairan SLT bisa diwakilkan, sementara di kelurahan lain tidak bisa diwakilkan sehingga ada penerima yang sedang menderita sakit cukup berat terpaksa harus berdesak-desakan mengantri di kantor pos.

3.3. PELAKSANAAN PENDATAAN DAN KETEPATAN SASARAN

3.3.1. Pelaksanaan Pendataan

Pendataan keluarga/rumah tangga untuk kepentingan BLT dikenal dengan nama Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 (PSE05). Pendataan mikro untuk menjangkau keluarga/rumah tangga miskin secara nasional ini dilakukan oleh BPS. Karena keterbatasan waktu dan personel, dalam pelaksanaan pendataan tersebut, BPS dibantu oleh mitra kerja lapangan, yang selanjutnya disebut pencacah. Pencacah yang direkrut BPS berasal dari berbagai latar belakang, yaitu PLKB (staf BKKBN di kelurahan), kader BKKBN, karang taruna, pegawai kelurahan, serta mitra lain yang biasa dipekerjakan oleh BPS untuk kegiatan pendataan sebelumnya.

Pencacah direkrut BPS dengan sepengetahuan pihak kelurahan. Mereka kebanyakan berasal dari RW atau kelurahan setempat, hanya sebagian kecil yang berasal dari luar kelurahan. Mereka yang tinggal di luar wilayah kelurahan pencacahan biasanya petugas PLKB yang mempunyai wilayah kerja di kelurahan setempat namun tinggal di kelurahan lain. Jumlah pencacah bervariasi antarkelurahan, yaitu berkisar antara 20 - 30 orang per kelurahan, tergantung dari banyaknya penduduk dan RT.

Menurut ketentuan dalam pedoman pelaksanaan pendataan, pencacahan dilakukan selama 1 bulan, yaitu sejak 15 Agustus hingga 15 September 2005. Namun, dalam pelaksanaan ditemukan kontrak kerja pencacah yang dimulai sejak 8 Agustus 2005 dengan jangka waktu yang sama. Hal ini menunjukkan keragaman pelaksanaan pendataan, setidaknya dari sisi waktu, sesuai dengan kondisi dan kesiapan masing-masing wilayah.

Meskipun dalam kontrak kerja pencacah disebutkan batasan periode pekerjaan, namun honorarium tidak dibayar berdasarkan satuan waktu kontrak melainkan berdasarkan output, yaitu Rp4.000 per kuesioner keluarga/rumah tangga yang dicacah. Di samping honorarium, pencacah juga memperoleh uang transportasi saat pelatihan sebesar Rp45.000 dan asuransi selama masa kontrak.

Sebelum melakukan tugasnya, pencacah mendapat pelatihan selama satu hari mengenai cara pengisian dokumen-dokumen PSE05 serta pemahaman konsep-konsep baku yang digunakan dalam pendataan tersebut. Pelatihan umumnya dilaksanakan di tingkat kelurahan dengan instruktur dari BPS. Dalam pelatihan tersebut, pencacah dibekali buku pedoman pelaksanaan pendataan rumah tangga miskin.

Proses pendataan terdiri dari beberapa tahap. Tahap pertama, pencacah meminta kepada ketua Satuan Lingkungan Setempat (SLS) terkecil -di DKI Jakarta umumnya rukun tetangga (RT)- untuk mengisi daftar keluarga/rumah tangga yang diduga miskin di seluruh wilayahnya, baik yang tinggal di pemukiman legal⁶ maupun ilegal⁷ menurut ketentuan pemda setempat. Untuk kegiatan ini, ketua RT menerima honorarium Rp15.000. Pendaftaran

⁶Pemukiman legal adalah pemukiman yang diakui pemda kelurahan/kecamatan setempat.

⁷Pemukiman ilegal adalah pemukiman liar yang biasanya berlokasi di bantaran sungai, rel kereta api, kolong jembatan, tempat pembuangan sampah, atau tanah milik pihak lain yang diduduki secara ilegal.

keluarga/rumah tangga yang diduga miskin untuk kedua kelompok pemukiman tersebut menggunakan formulir yang berbeda. Untuk pemukiman legal digunakan formulir PSE05.LS (Listing Sensus), sedangkan di pemukiman ilegal digunakan formulir PSE05.LSK (Listing Sensus Khusus), yang keduanya selanjutnya disebut daftar LS.

Dalam pembuatan daftar LS, unsur subyektivitas, yang umumnya disebabkan keberagaman persepsi tentang kriteria kemiskinan dan batasan target sangat mungkin terjadi. Ketika mengisi daftar keluarga/rumah tangga miskin, pencacah hanya memberi kriteria umum kepada ketua RT bahwa yang didaftar adalah mereka yang mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari (pangan, kesehatan, dan pendidikan). Dalam praktik, kriteria miskin yang banyak digunakan para ketua RT antara lain status nikah (janda), usia (lanjut usia), jenis pekerjaan (informal atau buruh kasar), tingkat pendapatan, dan status atau kondisi rumahnya. Selain itu, kurang tegasnya unit terkecil, yaitu keluarga atau rumah tangga⁸ yang digunakan dalam pendataan ini menambah keberagaman pelaksanaan pendataan. Kebijakan lain seperti kepemilikan KTP, yang menurut aturan bukan merupakan persyaratan, dalam pelaksanaannya masih terdapat ketua RT yang tidak mendaftarkan keluarga/rumah tangga miskin yang tidak memiliki KTP atau kartu keluarga (KK). Di samping itu, dalam jumlah terbatas masih dijumpai kecenderungan memasukkan kerabat atau orang-orang yang dekat dengan pembuat daftar. Hal ini terjadi karena meskipun pada saat pendataan, baik pencacah maupun ketua RT tidak mengetahui secara pasti bahwa pendataan tersebut akan digunakan sebagai dasar penentuan sasaran Program SLT, namun menurut pengalaman mereka pendataan masyarakat miskin biasanya terkait dengan bantuan.

Keberagaman persepsi mengenai kemiskinan juga berakibat pada bervariasinya jumlah keluarga/rumah tangga miskin yang diajukan masing-masing ketua RT. Terdapat ketua RT yang hanya mengajukan keluarga/rumah tangga yang benar-benar miskin sehingga jumlahnya relatif sedikit, sebaliknya ada ketua RT yang mengajukan hampir seluruh keluarga/rumah tangga yang ada kecuali pendatang, pegawai negeri, atau kelompok kaya. Di RT yang dikunjungi, jumlah keluarga/rumah tangga yang diajukan ketua RT berkisar antara 10 – 90 keluarga/rumah tangga.

Seharusnya, pencacah menggabungkan daftar keluarga/rumah tangga miskin dari ketua RT tersebut dengan data keluarga/rumah tangga miskin lainnya yang terdapat di tingkat kelurahan, seperti data BKKBN, BPS, dan pemda. Namun, yang melakukan tahapan ini hanya sebagian pencacah saja. Selanjutnya, dari daftar LS yang telah dibuat, pencacah melakukan pengamatan kasat mata dari rumah ke rumah untuk menandai layak tidaknya keluarga/rumah tangga yang ada dalam daftar tersebut untuk diajukan sebagai keluarga/rumah tangga miskin. Selain itu, jika dalam pengamatan tersebut masih dijumpai keluarga/rumah tangga miskin yang belum tercakup, pencacah dapat menambahkannya ke dalam daftar LS.

⁸Keluarga (*batih*) menunjukkan unit yang terbentuk karena ikatan pernikahan, yakni terdiri dari bapak, ibu dan anak, sedangkan rumah tangga menunjukkan unit yang terbentuk karena sekelompok orang mendiami sebagian atau seluruh bangunan dan makan dari satu dapur, dalam arti satu pengelolaan keuangan.

Pada tahap kedua, setelah pencacah menyerahkan daftar LS yang sudah ditandai, petugas BPS⁹ melakukan verifikasi kasat mata ke rumah keluarga/rumah tangga miskin yang diajukan pencacah. Tahap ini sangat penting karena menentukan keluarga/rumah tangga yang akan didata sebagai penerima program. Pada kenyataannya, seringkali petugas BPS hanya mendatangi beberapa rumah, sedangkan kondisi keluarga/rumah tangga terdaftar lainnya hanya ditanyakan kepada pihak lain. Bahkan, di salah satu RT sampel tidak ada petugas BPS yang melakukan tahapan observasi ini.

Pada tahap berikutnya, daftar keluarga/rumah tangga yang dinilai layak melalui pengamatan petugas BPS, diserahkan kembali kepada pencacah untuk didata kondisi sosial-ekonominya dengan menggunakan kuesioner rumah tangga yang disebut PSE05.RT.¹⁰ Pencacah seharusnya melakukan pendataan keluarga/rumah tangga secara langsung dari rumah ke rumah. Namun dalam pelaksanaannya, pencacah tidak selalu melakukan pendataan sesuai dengan ketentuan. Sebagian pencacah mengisi kuesioner rumah tangga tanpa menanyakan secara langsung kepada keluarga/rumah tangga yang dicacah. Alasannya antara lain pencacah merasa sudah mengenal dengan baik kondisi keluarga/rumah tangga yang dicacah atau karena keterbatasan waktu. Meskipun hal ini dapat dimengerti, tetapi tentu saja menyalahi ketentuan. Selain kesalahan tersebut, terdapat beberapa pencacah yang menggunakan jasa orang lain seperti kader setempat atau anaknya untuk melaksanakan pendataan (*subcontract*). Sebagai imbalan, pencacah yang melimpahkan tugasnya kepada pihak lain tersebut memberikan sedikit bagian dari honor yang diterimanya. Seorang kader yang ditemui di lapangan dan mengaku ikut membantu seorang pencacah mengatakan hanya menerima imbalan Rp500 per keluarga/rumah tangga yang diwawancarai sehingga pencacah memperoleh Rp3.500 tanpa harus bekerja keras.

Selain pelanggaran ketentuan pencacahan seperti disebutkan sebelumnya, sebagian keluarga/rumah tangga yang pernah didatangi pencacah mengaku tidak semua pertanyaan dalam kuesioner PSE05.RT ditanyakan. Sebagian di antara mereka mengaku hanya ditanya dua hingga tiga pertanyaan, seperti pekerjaan, status kepemilikan rumah, dan banyaknya anak yang sekolah. Padahal jika diteliti lebih jauh, setidaknya terdapat 15 dari 20¹¹ pertanyaan dalam PSE05.RT yang seharusnya ditanyakan secara langsung kepada setiap keluarga/rumah tangga.

Selanjutnya, formulir PSE05.RT yang sudah terisi diserahkan kepada petugas BPS di tingkat kecamatan yang akan menyampaikannya secara berjenjang ke BPS provinsi untuk di-entry datanya, dan hasilnya dikirim ke BPS pusat. Di BPS Pusat, data tersebut diolah dan dilakukan penghitungan skor serta penetapan keluarga/rumah tangga penerima Program SLT.

⁹Biasanya mantri statistik tingkat kecamatan.

¹⁰Formulir PSE05.RT memuat 20 pertanyaan, 14 variabel di antaranya digunakan untuk menentukan kemiskinan, yaitu: luas bangunan, jenis lantai, jenis dinding, fasilitas buang air besar, sumber air minum, sumber penerangan, jenis bahan bakar untuk memasak, frekuensi membeli daging, ayam dan susu dalam seminggu, frekuensi makan sehari, jumlah stel pakaian baru yang dibeli dalam setahun, akses ke puskesmas/poliklinik, lapangan pekerjaan, pendidikan tertinggi kepala rumah tangga, dan kepemilikan aset. Selain variabel-variabel penentu kemiskinan terdapat pula empat variabel penunjang, yaitu keberadaan balita, anak usia sekolah, keikutsertaan KB, dan penerimaan kredit usaha.

¹¹Ada beberapa pertanyaan dalam kuesioner yang bisa diisi oleh pencacah berdasarkan pengamatan pada saat mendatangi rumah keluarga/rumah tangga tanpa menanyakan secara langsung.

Dari keseluruhan proses tersebut dihasilkan daftar keluarga/rumah tangga penerima SLT. Meskipun menurut aturan penerima SLT ditetapkan melalui pengolahan data di BPS tingkat pusat, namun pada kenyataannya mereka adalah semua keluarga/rumah tangga pada daftar LS yang ditandai layak oleh petugas BPS dan kemudian didata oleh pencacah.

Jumlah penerima SLT bervariasi antar RT. Di samping itu, proporsi penerima terhadap jumlah keluarga/rumah tangga miskin yang diusulkan ketua RT dan yang ditandai layak oleh pencacah, juga bervariasi. Sebagian dari mereka yang diusulkan ketua RT atau ditandai layak oleh pencacah, ternyata mempunyai kondisi sosial-ekonomi yang sebanding dengan penerima. Kenyataan tersebut mengindikasikan bahwa BPS telah menetapkan “kuota jumlah penerima” untuk setiap wilayah hingga tingkat RT sebelum pendataan dilaksanakan. Kemungkinan indikasi ini juga diakui oleh beberapa ketua RT yang ditemui.

Daftar keluarga/rumah tangga penerima SLT yang ditetapkan BPS selanjutnya dikirim ke PT Pos Indonesia untuk dibuatkan KKB. KKB yang telah dicetak dikirimkan ke BPS untuk didistribusikan ke keluarga/rumah tangga penerima. Pendistribusian KKB kepada keluarga/rumah tangga penerima seharusnya dilakukan secara langsung oleh petugas BPS. Bersamaan dengan proses ini juga dilakukan kegiatan pencocokan dan penelitian (coklit). Apabila dijumpai keluarga/rumah tangga penerima yang dinilai tidak layak, KKB-nya dibatalkan atau ditahan. Jika tahap ini dilaksanakan dengan baik dan benar, kemungkinan kesalahan sasaran dapat diperkecil. Namun, dalam praktik tahap ini tidak selalu dilaksanakan. Tidak semua petugas menyerahkan KKB secara langsung dari rumah ke rumah sehingga tidak dapat melakukan kegiatan coklit.

Di sebagian wilayah yang melakukan kegiatan coklit, pembatalan KKB terhadap keluarga/rumah tangga yang dinilai tidak layak tidak selalu diterima oleh ketua RT serta keluarga/rumah tangga yang bersangkutan. Hal ini disebabkan kondisi fisik rumah yang dijadikan dasar penentuan kelayakan oleh petugas tidak selalu mencerminkan kondisi sosial-ekonomi keluarga. Sebagai contoh, sebuah keluarga yang dinyatakan tidak layak karena memiliki rumah yang cukup besar ternyata seorang janda yang hanya mengandalkan hidup dari berjualan nasi uduk bungkus dan memiliki utang untuk biaya berobat almarhum suaminya yang besarnya melebihi nilai rumah yang belum laku dijual. Meskipun telah diberi masukan, petugas tetap pada keputusannya untuk menyatakan keluarga tersebut tidak layak dimasukkan sebagai keluarga/rumah tangga miskin.

Beberapa pembatalan KKB juga dilakukan terhadap penerima yang tinggal satu rumah dengan keluarga penerima lainnya, meskipun sama-sama miskin. Padahal di lokasi lain dijumpai beberapa penerima yang tinggal dalam satu rumah yang sama. Hal ini mencerminkan tidak tegasnya konsep unit terkecil target yang digunakan dalam pendataan, apakah keluarga atau rumah tangga.

Alasan lain pembatalan atau penahanan KKB adalah kesalahan nama, pindah rumah, nama penerima tidak dikenal, KKB dicetak ganda, atau penerima sedang pulang kampung. Alasan nama penerima tidak dikenal sebenarnya kurang masuk akal apabila proses pendataan dilakukan secara benar karena setidaknya keluarga/rumah tangga penerima seharusnya pernah didatangi pencacah dan petugas BPS pada saat observasi, verifikasi, dan pendataan. Di satu sisi, penahanan KKB yang kemudian disimpan oleh

BPS, sebenarnya menunjukkan masih lemahnya pelaksanaan pendataan. Namun, di sisi lain hal ini menunjukkan cukup berlapisnya proses penetapan sasaran penerima KKB.

Tabel 7. Sasaran dan Realisasi KKB di Jakarta Barat dan Jakarta Utara

Kotamadya	Sasaran	Realisasi Distribusi KKB						Pendaftar Susulan
		Total Distribusi		Diterima Rumah Tangga Sasaran	Ditahan BPS			
		Jumlah	%		Tidak Layak	Alasan Lain *)	%	
Jakarta Barat	20.882	20.882	100	19.364	1.406	112	7,3	2.254
Jakarta Utara	25.919	25.230	97,3	24.328	673	229	3,5	1.583

Sumber: BPS, 11 Oktober 2005.

Keterangan: *) Alasan lain: salah nama, pindah, tidak dikenal, dicetak ganda, pulang kampung.

Pada Tabel 7 dapat dilihat bahwa di Jakarta Barat, dari 20.882 KKB yang diperoleh dan sudah terdistribusi seluruhnya, terdapat 1.518 (7,3%) KKB yang ditahan. Dari jumlah KKB yang ditahan tersebut, 1.406 KKB di antaranya dinilai tidak layak. Sedangkan di Kotamadya Jakarta Utara, dari 25.919 KKB yang diperoleh baru sekitar 97,3% yang terdistribusi. Dari jumlah tersebut terdapat 902 (3,5%) KKB yang ditahan dan 673 di antaranya dinilai tidak layak.

3.3.2. Ketepatan Sasaran

Berdasarkan hasil kajian ini dapat diketahui bahwa meskipun dalam pelaksanaan pendataan tidak sepenuhnya mengikuti ketentuan, umumnya penerima SLT adalah keluarga/rumah tangga miskin. Mereka adalah keluarga/rumah tangga yang mendapatkan penghasilan dari pekerjaan sebagai buruh/kuli/tukang lepas, pedagang, atau pengusaha mikro. Kondisi tempat tinggal mereka umumnya berupa rumah sederhana yang terletak di lingkungan yang tidak sehat, serta hanya terdiri dari satu ruang sempit yang tidak sebanding dengan jumlah anggota rumah tangga yang mendiaminya.

Dalam jumlah terbatas, ditemukan beberapa keluarga/rumah tangga mampu yang mendapatkan SLT (*leakage*), misalnya, mereka yang memiliki sepeda motor/perahu atau pun tabungan, memiliki rental *playstation*, mampu menyewa rumah cukup besar, sedang merenovasi total rumahnya, pensiunan ABRI, dan mereka yang biaya hidupnya ditanggung anaknya yang cukup mampu. Keluarga/rumah tangga yang mampu tetapi menerima SLT tersebut umumnya memiliki hubungan kekerabatan dengan ketua RT, pencacah, atau pembantu pencacah.

Sebaliknya, banyak dijumpai keluarga/rumah tangga miskin yang tidak tercakup sebagai penerima SLT (*undercoverage*). Hal ini, antara lain, disebabkan keluarga tidak memiliki KTP yang disyaratkan ketua RT setempat saat pendaftaran awal dan terdapat keluarga lain yang tinggal di rumah tersebut yang menjadi penerima SLT. Sebagian keluarga/rumah tangga miskin atau bahkan sangat miskin lainnya tidak menerima KKB tanpa disertai alasan yang jelas.

Beberapa faktor yang diperkirakan menyebabkan ketidaktepatan hasil pendataan di antaranya: kurang memadainya jumlah pencacah dibanding jumlah keluarga/rumah tangga di wilayah tugasnya, kurangnya kemampuan/kapasitas sebagian pencacah dalam menyerap materi pelatihan serta mempraktikkannya di lapangan, dan kurang memadainya waktu pelatihan. Waktu pendataan secara keseluruhan yang terlalu singkat juga dinilai sebagai kendala utama pelaksanaan pendataan sehingga tidak semua tahapan dilakukan dengan baik dan benar.

Di samping itu, berkaitan dengan target penerima, Pemda DKI Jakarta telah mengeluarkan kebijakan bahwa kompensasi bagi keluarga/rumah tangga miskin yang tinggal di daerah ilegal ditangani oleh Departemen Sosial. Kenyataannya, hingga saat ini belum ada instansi yang mengurus kelompok ini, meskipun mereka sudah didata oleh BPS dan tergolong keluarga/rumah tangga miskin.

Hal lain yang perlu dicatat adalah variabel/kriteria beserta variasi isian dalam kuesioner rumah tangga yang digunakan BPS untuk menentukan kemiskinan. Variabel/kriteria tersebut tampaknya masih perlu dipertimbangkan tingkat sensitivitasnya. Dalam beberapa kasus, kriteria tersebut dinilai masih belum mampu menangkap gambaran kemiskinan, seperti tidak tersedianya variabel kepemilikan rumah sehingga orang yang menempati rumah milik orang lain yang cukup bagus sudah dinilai tidak layak meskipun mengalami kesulitan dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari.

3.3.3. Perbandingan Jumlah Keluarga Sasaran dan Data BKKBN

Sebelum BPS melakukan pendataan kemiskinan mikro, BKKBN telah memiliki data tingkat kesejahteraan keluarga dengan cakupan nasional. Karenanya, selama ini banyak program penanggulangan kemiskinan yang menggunakan data BKKBN¹² sebagai dasar penentuan sasaran.

Dengan adanya PSE05 oleh BPS yang hasilnya digunakan untuk penentuan sasaran Program SLT, saat ini tersedia dua data keluarga miskin tingkat nasional. Perbandingan data keluarga prasejahtera (KPS) plus tahun 2005 dari BKKBN dengan data keluarga miskin hasil pendataan PSE05 BPS di DKI Jakarta menunjukkan perbedaan yang bervariasi antarkelurahan, kecamatan, maupun kotamadya. Secara total di tingkat provinsi, jumlah keluarga pada data BKKBN lebih besar 26.158 keluarga (26%) dibanding data BPS. Namun demikian, kedua data mempunyai korelasi yang cukup tinggi, terutama di tingkat provinsi, yaitu 95,6%, sedangkan korelasi di tingkat kecamatan dan kelurahan, masing-masing sebesar 87,3% dan 77,8%.

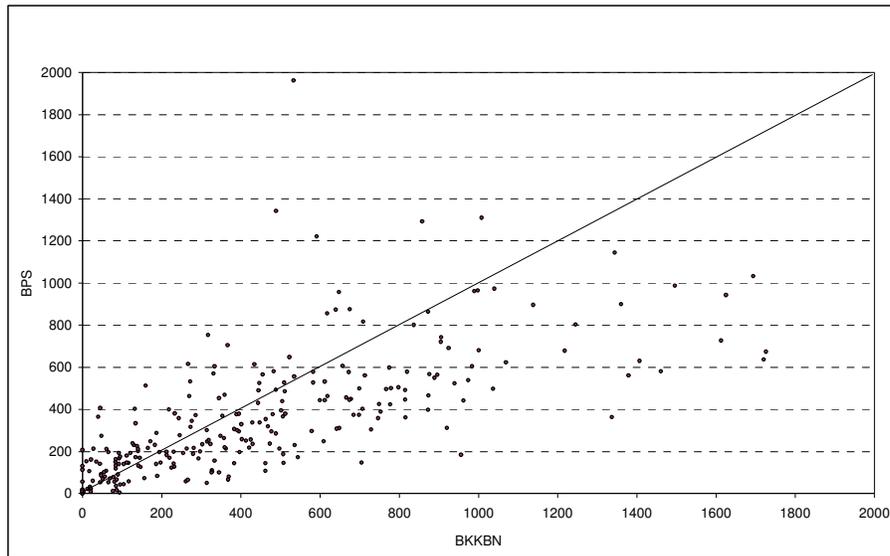
Dalam Grafik 1 dapat dilihat bahwa sebagian pertemuan angka jumlah keluarga miskin BKKBN dan BPS, baik antarkelurahan, kecamatan, dan kotamadya, berada di sekitar garis 45°. Hal ini berarti bahwa sebagian data BKKBN dan BPS mempunyai angka yang tidak jauh berbeda. Grafik tersebut juga menunjukkan bahwa sebagian pertemuan kedua

¹²Data keluarga BKKBN dikelompokkan berdasarkan beberapa tahapan kesejahteraan: Keluarga Prasejahtera (KPS) yang dalam perkembangannya dibedakan menjadi KPS alasan ekonomi dan nonekonomi, Keluarga Sejahtera (KS) I yang juga dibedakan alasan ekonomi dan nonekonomi, KS2, KS3, dan KS3+. Dua tahapan kesejahteraan terendah, yaitu KPS dan KS1 alasan ekonomi yang biasa disebut KPS plus sering ditetapkan sebagai target program pengentasan kemiskinan.

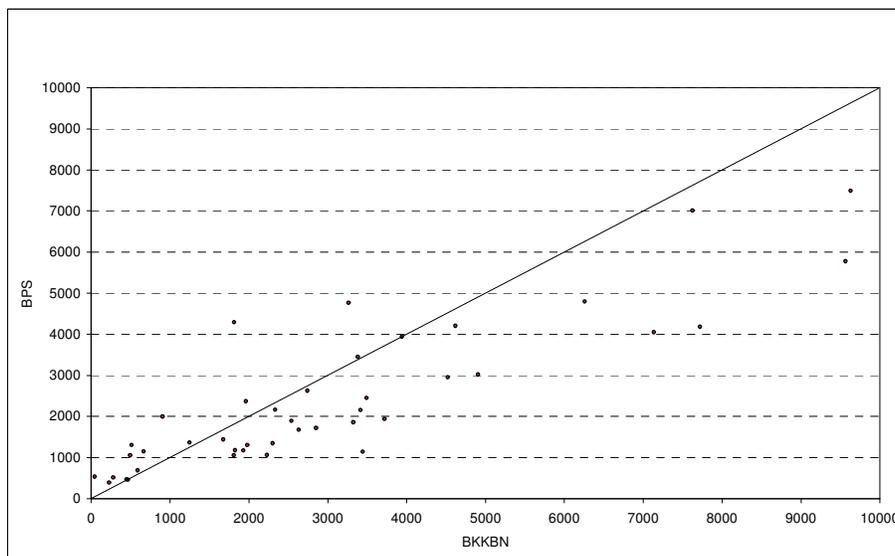
angka tersebut berada di bawah garis 45° yang berarti bahwa jumlah keluarga miskin pada data BKKBN lebih besar daripada data BPS.

Grafik 1. Perbandingan Data KPS BKKBN dengan Data PSE05 BPS di DKI Jakarta

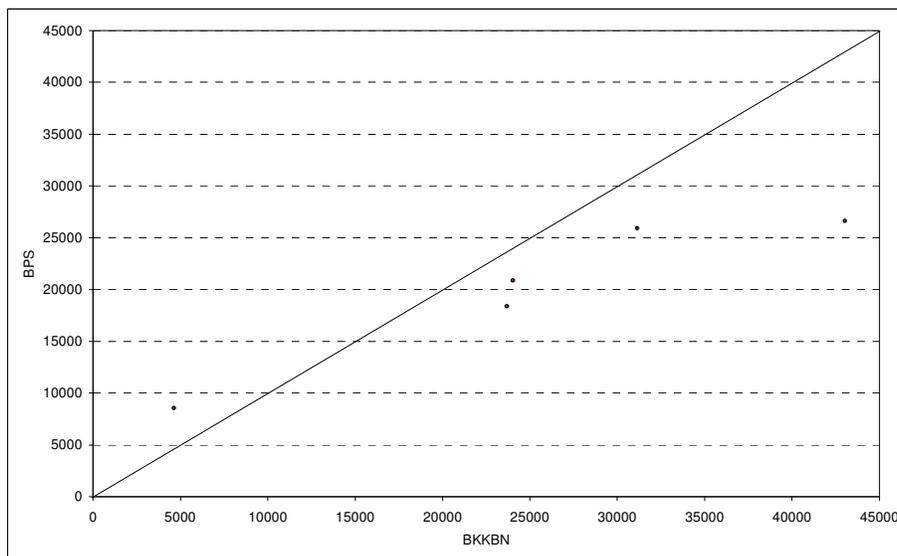
a. Tingkat Kelurahan



b. Tingkat Kecamatan



c. Tingkat Kotamadya



3.4. PENYALURAN DAN PENGGUNAAN DANA

3.4.1. Penyerahan Kartu Kompensasi BBM (KKB)

Untuk keperluan pengambilan dana SLT, pemerintah memberikan KKB kepada keluarga/rumah tangga target melalui BPS. Pada masing-masing kartu tertera nama dan alamat kepala keluarga/rumah tangga, jumlah anggota, serta lokasi kantor pos pencairan. Selain itu, pada setiap kartu terdapat empat kupon yang mudah disobek untuk pengambilan dana SLT selama satu tahun atau empat kali pengambilan, yang dilakukan setiap tiga bulan sekali.

Penyerahan KKB kepada penerima dilakukan sejak 24 September hingga awal Oktober 2005. Semua staf BPS di tingkat kecamatan dan kotamadya dikerahkan. Bahkan, staf BPS tingkat provinsi pun turut dilibatkan. Dengan alasan agar tidak meresahkan masyarakat dan pemanfaatan waktu yang terbatas, di beberapa tempat penyerahan KKB dilakukan pada sore atau malam hari. Untuk melaksanakan kegiatan tersebut staf BPS memperoleh insentif sebesar Rp2.600 per KKB.

Cara penyerahan KKB dari BPS kepada penerima berbeda antarlokasi. Di beberapa lokasi staf BPS menyerahkan KKB secara langsung dari rumah ke rumah penerima. Sementara di lokasi lain staf BPS meminta penerima datang satu per satu atau secara bersamaan ke tempat tertentu seperti rumah ketua RT, untuk kemudian diberikan KKB. Pada kedua cara penyerahan tersebut ketua RT dilibatkan, baik untuk menunjukkan rumah maupun mengundang penerima. Pada kasus penerima tidak berada di tempat saat pembagian, biasanya KKB dititipkan staf BPS kepada ketua RT untuk diserahkan kepada penerima. Untuk membantu aktivitas penyerahan KKB ini, ketua RT menerima uang lelah Rp10.000.

3.4.2. Pencairan Dana SLT

Pengiriman dana SLT dari kantor kas negara melibatkan beberapa instansi, yakni BRI dan PT Pos, baik kantor pos cabang (KPC) maupun kantor pos pemeriksa (KPRK). Penyaluran dana antarinstansi ini secara umum berjalan lancar. Dana SLT yang bersumber dari pemerintah dan disimpan di BRI, dikirim ke KPRK. KPRK kemudian mendistribusikan dana tersebut ke masing-masing KPC di wilayahnya untuk disalurkan kepada penerima.

Pencairan dana kepada keluarga/rumah tangga penerima dilakukan secara serentak di semua KPC mulai 1 Oktober 2005. Sebagian besar penerima mengambil dananya pada hari pertama pencairan atau segera setelah menerima KKB bagi yang memperoleh KKB pada awal Oktober. Di Kelurahan Kapuk, Kecamatan Cengkareng, misalnya, sekitar 1.876 KKB dari 2.059 penerima SLT telah mencairkan dananya pada hari pertama. Pada saat penelitian ini dilaksanakan, hampir 95% dana SLT telah dicairkan.

Untuk memperlancar proses pencairan dana, kantor pos melakukan upaya tertentu seperti menambah loket dan waktu pelayanan. Di Kelurahan Kapuk, misalnya, kantor pos membuka loket tambahan di aula kantor kelurahan dengan menyiapkan tujuh meja pelayanan. Sedangkan di Kelurahan Lagoa, kantor pos memperpanjang waktu pelayanan selama dua jam dan menambah jumlah petugas dari dua menjadi empat orang. Bahkan pada 2 Oktober yang bertepatan dengan hari Minggu pun kantor pos tetap melayani para penerima SLT. Selain itu, untuk tujuan pengamanan pihak kepolisian dan Bantibpol Pamong Praja juga dilibatkan pada saat pencairan.

Pencairan dana SLT di hampir semua lokasi berlangsung lancar dan relatif cepat. Penerima rata-rata menunggu sekitar 30 menit sampai satu jam dalam antrean. Bahkan untuk bertransaksi di loket petugas pos hanya berlangsung 45 detik. Hal ini karena kantor pos sudah memiliki daftar nama penerima SLT sehingga pada waktu pengambilan dana, petugas tinggal mencocokkan nama dan alamat yang tertera dalam KKB yang disodorkan penerima. Namun, di Kelurahan Angke Kecamatan Tambora terjadi antrean cukup panjang karena kantor pos setempat tetap menggunakan dua loket seperti yang biasa dilakukan pada layanan pos rutin sehingga penerima SLT harus menunggu hingga dua jam dalam antrean.

Untuk mencairkan dana, penerima hanya diminta menunjukkan KKB yang selanjutnya diperiksa keasliannya oleh petugas. Kecepatan proses pencairan tersebut terutama karena petugas tidak memeriksa bukti diri para pemegang KKB. Penyerahan uang tanpa pengecekan bukti diri seperti KTP atau SIM baru pertama kali dilakukan kantor pos. Hal ini sesuai pesan pemerintah agar semua instansi yang terlibat dalam program ini tidak mempersulit keluarga miskin, termasuk persyaratan bukti diri untuk menerima pembayaran SLT. Selain itu, pihak kantor pos sudah sepenuhnya mempercayai daftar yang diberikan oleh BPS. Kantor pos hanya mensyaratkan bahwa setiap orang hanya boleh membawa satu KKB untuk mempermudah pengontrolan. Meskipun demikian, karena terdapat pemberitaan terjadinya penyimpangan di beberapa tempat lain (di luar daerah sampel penelitian SMERU) seperti jual beli (ijon) KKB, penawaran jasa pengambilan SLT, dan pencurian KKB, kantor pos berencana untuk mengambil langkah-langkah antisipasi. Untuk pencairan tahap berikutnya, kantor pos mengusulkan

pengamanan yang lebih ketat, yakni dengan pemeriksaan bukti diri seperti KTP, kartu keluarga, atau surat pengantar dari lurah.

Bagi para penerima, akses ke kantor pos dapat dikatakan tidak bermasalah karena kantor pos di Jakarta tersedia di setiap kelurahan dan mudah dijangkau. Untuk mengakses kantor pos, penerima dapat menggunakan sarana transportasi umum seperti metro mini, mikrolet, ojek, atau becak, dengan biaya pulang pergi antara Rp3.000 sampai Rp10.000. Di beberapa lokasi bahkan banyak penerima SLT yang datang ke kantor pos dengan berjalan kaki.

Dana SLT diterima secara utuh sebesar Rp300.000, tanpa potongan. Pungutan hanya ditemui di satu RT, namun jumlah uangnya tidak besar dan cenderung bersifat sukarela. Ketua RT tersebut menghimbau penerima untuk menyisihkan sebagian dana yang besarnya tidak ditentukan untuk sumbangan perbaikan musholla. Seorang responden mengaku memberikan sumbangan sebesar Rp5.000.

3.4.3. Penggunaan Dana

Tidak ada ketentuan yang mengatur penggunaan dana SLT. Artinya, penerima dapat menggunakan dana untuk keperluan apa pun. Karenanya, responden penerima menggunakan dana SLT untuk berbagai kebutuhan, namun umumnya digunakan untuk kebutuhan konsumsi seperti membeli beras,¹³ minyak tanah, minyak goreng, gula, lauk pauk, dan kebutuhan lainnya. Beberapa penerima juga membeli baju lebaran untuk anak-anaknya. Penggunaan dana terbesar kedua adalah untuk membayar utang di warung maupun koperasi keliling.¹⁴

Cukup banyak penerima SLT yang menggunakan dananya untuk keperluan biaya sekolah anak, baik pembayaran uang sekolah yang tertunda, pembelian alat tulis dan buku, pembayaran ujian semester dan kegiatan lain di sekolah.¹⁵ Ada juga keluarga miskin, terutama yang lanjut usia, menggunakan dana SLT untuk berobat. Hanya sedikit penerima yang menyisihkan dana SLT untuk menambah modal.

Dana sebesar Rp300.000 diharapkan cukup untuk menutup kekurangan biaya hidup selama tiga bulan (Oktober – Desember) akibat kenaikan BBM. Namun, saat penelitian lapangan dilakukan, dana SLT yang diterima kebanyakan sudah habis digunakan, bahkan ada yang habis dibelanjakan dalam sehari. Hanya beberapa penerima yang mengatakan masih menyimpan sebagian dari uang tersebut. Seorang nenek yang hidup sendiri mengaku menggunakan sebagian dana SLT untuk membeli cincin emas sebagai tabungan. Apabila ada kesulitan keuangan di kemudian hari, cincin tersebut akan mudah dijual.

¹³Walaupun banyak pemegang KKB juga menerima Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin), namun mereka tetap membeli beras karena Raskin yang mereka peroleh tidak mencukupi kebutuhan keluarga.

¹⁴Berutang merupakan alternatif yang sering dipilih oleh keluarga miskin untuk menutup kebutuhan keluarga. Walaupun sudah mendapatkan SLT, mereka mengaku tetap berutang, bahkan menjadi lebih 'berani' karena memiliki kepastian akan menerima dana untuk pengembaliannya.

¹⁵Program bantuan pemerintah untuk sekolah melalui Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang juga dialokasikan dari dana subsidi BBM ternyata belum sepenuhnya membebaskan keluarga miskin dari kewajiban membayar biaya sekolah anak-anaknya. Mereka masih harus bersusah payah mengumpulkan uang untuk membayar tunggakan uang sekolah.

Pada umumnya responden merasa senang memperoleh SLT namun banyak yang menilai bahwa dana yang diterima terlalu kecil. Bantuan yang mereka anggap memadai adalah Rp150.000–Rp200.000 per bulan sebanding dengan persentase kenaikan pengeluaran harian rumah tangga pascakenaikan harga BBM. Beberapa keluarga miskin bahkan menyatakan bahwa mereka lebih memilih harga BBM tidak naik ketimbang menerima SLT. Karena dengan demikian, harga-harga kebutuhan pokok dengan sendirinya tidak naik.

3.5. SISTEM PENGADUAN

Dalam rancangan SLT, prosedur pengaduan dapat dilakukan melalui empat cara, yaitu melalui layanan pesan pendek (SMS), mengirim surat ke PO Box BBM, mengisi form pengaduan di kantor pos, atau melalui internet.¹⁶ Pada semua sistem pengaduan ini BPS tidak dilibatkan, sementara pemda dan kantor pos hanya berfungsi sebagai penerima pengaduan. Tindak lanjut setiap pengaduan berada di tangan pemerintah pusat. Sayangnya, prosedur ini tidak disebarluaskan kepada masyarakat maupun instansi pemerintah tingkat bawah sehingga hampir tidak ada masyarakat yang menggunakan sarana-sarana yang telah disediakan tersebut. Selain itu, keempat cara pengaduan tersebut tidak terjangkau oleh sebagian besar keluarga miskin karena selain membutuhkan ketrampilan dan biaya tambahan yang tidak sedikit, juga mensyaratkan kepemilikan akses yang umumnya tidak dimiliki oleh mayoritas keluarga miskin, seperti telepon seluler dan internet.

Karena masyarakat tidak mengetahui dan tidak dapat mengakses prosedur pengaduan yang telah disediakan, mereka mengadu melalui jalur-jalur tradisional, yaitu melalui ketua RT/RW, dan kantor kelurahan serta kecamatan. Ada sebagian masyarakat yang langsung mengadu ke kantor BPS kotamadya dan kantor walikota.

Dalam menangani pengaduan, ketua RT biasanya mencatat nama dan mengumpulkan KTP serta kartu keluarga pengadu untuk kemudian diserahkan ke petugas BPS kecamatan. Sementara itu, jika masyarakat mengadu langsung ke petugas kecamatan atau kotamadya, biasanya masyarakat diminta kembali untuk mencatatkan diri di RT masing-masing.

Tidak tersedianya pelayanan pengaduan yang memuaskan dari tingkat RT sampai kelurahan dan simpang-siurnya informasi membuat banyak masyarakat kecewa. Untuk menanggapi keadaan ini, sesuai Surat Mendagri No. 541/2475/SJ dan Surat Menko Kesra No. B.244/Menko/Kesra/IX/2005, pada 4 Oktober 2005 Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melalui SK Gubernur No.1913/2005 membentuk Tim Unit Pengaduan Masyarakat dan Pemantauan (UPMP) Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS BBM). Tim atau lebih dikenal sebagai posko ini dibentuk di setiap tingkat pemerintahan, mulai dari kelurahan sampai kotamadya guna mengorganisasi pengaduan masyarakat sekaligus memantau pelaksanaan program.

¹⁶Sumber: www.kompensasibbm.com.

Meskipun menurut SK Gubernur tugas posko ini termasuk menyelesaikan pengaduan masyarakat, sejauh ini posko-posko tersebut tidak mempunyai wewenang untuk menangani pengaduan dan hanya sebatas menampung pengaduan masyarakat dan menyampaikannya ke tingkat yang lebih tinggi. Hal ini disebabkan masih belum jelasnya prosedur kerja posko. Selain itu, sampai satu minggu setelah SK pembentukan tim diberlakukan masih ada kelurahan yang belum membentuk Tim UPMP.

Setelah adanya posko ini, masyarakat umumnya menyampaikan pengaduan melalui posko di kantor kelurahan. Dalam jumlah kecil, ada juga masyarakat yang mengadu langsung ke kantor BPS kotamadya karena belum mengetahui keberadaan posko. Sebagian dari mereka menyampaikan pengaduan dengan menyertakan fotokopi KTP dan kartu keluarga, namun sebagian lainnya hanya memberikan daftar nama saja. Hal ini terjadi karena belum jelasnya tata cara pengaduan yang harus dilakukan.

Sebagian besar masyarakat yang menyampaikan keluhan adalah mereka yang merasa sebagai warga miskin tetapi tidak menerima KKB, atau mereka yang telah didata tetapi tidak menerima KKB. Keluhan juga disampaikan oleh keluarga-keluarga yang menempati lahan kosong atau ilegal, yang sebagian besar merupakan keluarga/rumah tangga miskin dan sudah didata tetapi tidak memperoleh KKB. Mereka berpendapat bahwa jika memang mereka tidak akan diberi KKB karena bukan penduduk resmi daerah setempat, seharusnya tidak perlu didata BPS.

Materi aduan yang disampaikan masyarakat umumnya berupa permintaan untuk dimasukkan sebagai penerima SLT. Jumlah pengaduan yang masuk mengalami peningkatan dari hari ke hari dan bervariasi antarkelurahan. Di satu kelurahan di Kecamatan Cengkareng terdapat sekitar 300–400 keluarga yang minta dimasukkan sebagai penerima KKB, sementara di Kecamatan Cilincing sudah ada ribuan keluarga. Umumnya masyarakat menyampaikan pengaduan secara tertib tanpa menimbulkan konflik. Meskipun tidak diikuti kekerasan, terjadi beberapa kali demonstrasi warga di Kantor BPS Kotamadya Jakarta Utara dan Jakarta Barat. Setelah namanya tercatat di posko, mereka hanya dapat menunggu tindak lanjut pemerintah pusat. Selama penelitian ini dilakukan, belum ada informasi mengenai pemberian KKB susulan dari pemerintah.

Di Kecamatan Tambora, selain pembentukan posko pengaduan, pendekatan lain yang diterapkan aparat kecamatan untuk mengurangi kekecewaan masyarakat yang tidak menerima SLT adalah dengan mengadakan acara buka puasa bersama. Bahkan, di Kelurahan Kalibaru, Kecamatan Cilincing, acara serupa dilakukan dua kali yang masing-masing dihadiri Presiden dan Wakil Presiden RI.

Pendekatan ini dinilai cukup efektif dalam memberi pemahaman kepada masyarakat tentang kriteria keluarga yang berhak menerima SLT dan yang tidak. Selain itu, acara ini juga dipakai sebagai sarana untuk menyampaikan informasi bahwa mereka yang belum menerima SLT dan merasa dirinya layak mendapatkannya bisa mengajukan permohonan untuk didata pada pendataan susulan.

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI¹⁷

4.1. KESIMPULAN

Secara keseluruhan mayoritas penerima SLT di Provinsi DKI Jakarta adalah keluarga/rumah tangga miskin. Namun, masih cukup banyak ditemukan adanya keluarga/rumah tangga miskin yang tidak terdaftar sebagai penerima SLT (*undercoverage*). Selain itu, ditemukan juga beberapa keluarga/rumah tangga yang dinilai mampu namun menerima SLT (*leakage*).

Ditemukan indikasi bahwa tidak semua prosedur pendataan rumah tangga miskin diikuti secara lengkap oleh para petugas. Ada petugas yang mengisi formulir PSE05.LS tanpa menghubungi ketua RT dan ada juga yang meminta orang lain melakukan tugasnya. Wawancara langsung pengisian formulir PSE05.RT hanya dilakukan terhadap sebagian rumah tangga dan mereka kebanyakan hanya ditanya dua hingga tiga pertanyaan. Selain itu, sebelum pendataan dilaksanakan terdapat indikasi bahwa BPS telah menetapkan “kuota jumlah penerima” untuk setiap wilayah.

Sistem penyaluran dana dinilai baik dalam pengertian dapat menjamin dana sampai kepada penerima secara utuh dan dalam waktu singkat. Penerima juga senang menerima pemberian SLT meskipun besarnya dinilai kurang. Selain untuk kebutuhan konsumsi, dana SLT digunakan untuk biaya pendidikan dan kesehatan. Oleh karena itu perlu dipertimbangkan kemungkinan mengaitkan SLT dengan investasi keluarga di bidang pendidikan dan kesehatan.

Titik lemah yang banyak dikemukakan dalam Program SLT adalah sosialisasi. Penyebarluasan informasi mengenai kebijakan SLT kepada masyarakat sangat terbatas. Kesulitan untuk memahami kebijakan SLT makin terkendala karena tidak tersedianya pedoman umum tentang Program SLT. Masyarakat, termasuk aparat pemerintahan di tingkat bawah, tidak mendapat pemahaman memadai tentang kriteria penerima SLT.

Ketidaktransparanan proses penetapan penerima SLT dinilai bertentangan dengan arah demokratisasi yang tengah dibangun. Dalam kaitan ini memang terdapat konflik antara larangan BPS mempublikasikan identitas responden (UU No. 16 Tahun 1997) dengan kebutuhan demokrasi untuk mengkonsultasikan calon penerima SLT dengan publik lokal. Meskipun konsultasi publik tidak dilakukan, tingkat konflik sosial dalam pelaksanaan SLT di Provinsi DKI Jakarta tergolong rendah. Kenyataan ini antara lain disebabkan Pemda DKI Jakarta mengerahkan segenap aparatnya untuk ikut meredam berbagai kemungkinan munculnya gejolak sosial selama proses pelaksanaan SLT.

¹⁷Secara metodologi terdapat dua hal yang menjadi catatan atas pelaksanaan kajian ini. Pertama, sampel kajian relatif terbatas. Kedua, daerah kajian adalah Provinsi DKI Jakarta yang memiliki infrastruktur sosial-ekonomi terbaik di Indonesia. Dengan catatan itu, maka hasil kajian ini harus diperlakukan secara hati-hati, terutama jika digunakan sebagai gambaran pelaksanaan SLT secara nasional. Meskipun begitu, beberapa temuan awal ini dapat dijadikan dasar pertimbangan untuk memperbaiki arah kebijakan pelaksanaan SLT. Sementara itu, berbagai variabel persoalan lain (secara nasional) masih memerlukan pemahaman lebih lanjut melalui suatu kajian dengan cakupan yang lebih komprehensif dan representatif.

4.2. REKOMENDASI

1. Perlunya pembuatan pedoman umum mengenai program secara menyeluruh untuk menjadi acuan bagi semua instansi terkait agar terdapat keseragaman pemahaman tentang pelaksanaan SLT.
2. Dalam proses pendataan rumah tangga miskin, BPS wajib melakukan koordinasi dengan lurah dan camat. Lurah perlu diberi kesempatan untuk memusyawarahkan hasil pendataan secara transparan, termasuk dengan organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, tokoh masyarakat, aparat kelurahan, dan sebagainya. Tujuannya adalah agar hasil pendataan dapat didukung seluas dan seterbuka mungkin oleh masyarakat.
3. Perlu dibuat daftar nama yang dinyatakan layak menerima SLT (tahap pertama dan tambahan), kemudian ditempel di ruang publik. Daftar nama ini dibuat per RW/RT dan paling tidak ditandatangani oleh BPS tingkat provinsi. Hal ini untuk mengurangi terjadinya konflik antara masyarakat dengan aparat desa atau tenaga pencacah BPS di tingkat lapangan. Lurah dan perangkatnya mempunyai akses untuk memanfaatkan hasil pendataan setiap rumah tangga miskin di daerahnya.
4. Perlunya diberi ruang untuk memasukkan komponen lokal pada kriteria kemiskinan karena tingkat kemiskinan setiap wilayah relatif berbeda. Juga perlunya penambahan komponen kepemilikan rumah dan penghasilan sebagai variabel penentu kemiskinan.
5. Untuk mengurangi salah target, petugas pencacah dan ketua RT harus memahami juklak pendataan rumah tangga miskin. Pencacah perlu membuat peringkat keluarga miskin dalam pengisian formulir PSE05.LS, serta mendatangi setiap rumah tangga yang dicacah dengan didampingi ketua RT. Petugas pencacah dan aparat kelurahan juga perlu mengadakan verifikasi calon penerima Program SLT.
6. Perlu dilakukan sosialisasi program secara intensif dan komprehensif di semua tingkat pemerintahan dan juga masyarakat umum. Sosialisasi dilakukan dengan memanfaatkan berbagai forum, seperti rapat resmi pemerintahan dan pertemuan keagamaan. Usaha ini perlu didukung dengan penyebaran brosur dan pembuatan iklan layanan masyarakat. Sosialisasi hendaknya mencakup isi dan tujuan program, proses pelaksanaan program, kriteria penerima SLT, tata cara pengaduan, sanksi bagi mereka yang memberikan informasi palsu berdasarkan UU No.16 tahun 1997 dan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP).
7. Penyerahan KKB sebaiknya dilakukan oleh staf BPS didampingi ketua RT sambil mengadakan cokolit. Bila ada KKB yang tidak cocok dan harus dibatalkan, KKB segera diserahkan kembali ke BPS. KKB yang dibatalkan harus diberitahukan ke kantor pos agar tidak terjadi penyalahgunaan.
8. Untuk menghindari KKB digunakan oleh yang tidak berhak, maka pengambilan dana di kantor pos harus mensyaratkan kartu bukti diri. Bagi penduduk yang tidak mempunyai kartu bukti diri, kelurahan dapat memberikan surat keterangan domisili atau pembuatan KTP secara gratis. Bila pemegang KKB tidak dapat mengambil sendiri dananya, ia dapat mewakilkan kepada orang lain.

9. Pada saat pencairan dana SLT, kantor pos harus bekerja sama dengan pihak kelurahan, kecamatan, dan kepolisian. Kantor pos tempat pengambilan dana SLT perlu membuat jadwal pengambilan (tanggal dan jam) untuk masing-masing kelurahan serta menambah jumlah loket pembayaran agar tidak terjadi antrean yang panjang dan saling berdesakan. Jadwal pengambilan dana di kantor pos harus dikirimkan kelurahan paling tidak seminggu sebelum pencairan dimulai. Hal ini juga akan membantu petugas kantor pos bekerja dengan tenang dan baik. Orang jompo dan cacat harus didahulukan atau disediakan loket khusus.
10. Posko perlu dibentuk di semua tingkat pemerintahan. Tugas posko perlu ditingkatkan menjadi sebuah tim terpadu yang melibatkan berbagai unsur. Posko tidak hanya bertugas menerima pengaduan tetapi juga berwenang menyelesaikan permasalahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik (2005) Pelaksanaan Pendataan Rumahtangga Miskin 2005, Jakarta
- Badan Pusat Statistik (2005) Petunjuk Pendistribusian Kartu Kompensasi BBM 2005, Jakarta
- Rahayu, Sri Kusumastuti et al (2001) 'Pelaksanaan Reorientasi Kebijakan Subsidi BBM di Kab. Jember, Jatim, Kab. Kapuas, Kalteng, Kab. Barito Kuala, Kalsel.' Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta
- Sumarto, Sudarno dan Asep Suryahadi (2001) 'Subsidi Pemerintah dan Konsumsi Minyak Tanah oleh Rumah Tangga di Indonesia.' Newsletter SMERU No. 2 Tahun 2001, Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta
- Sumarto, Sudarno (2005) 'Program Dana Tunai untuk Penduduk Miskin: Belajar dari Program *Progresa/Oportunidades* di Mexico.' Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta
- www.kompensasibbm.com

LAMPIRAN



INSTRUKSI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 12 TAHUN 2005
TENTANG
PELAKSANAAN BANTUAN LANGSUNG TUNAI KEPADA
RUMAH TANGGA MISKIN

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,

Untuk kelancaran pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM), dengan ini menginstruksikan:

Kepada:

1. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan;
2. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;
3. Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat;
4. Menteri Keuangan;
5. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
6. Menteri Sosial;
7. Menteri Dalam Negeri;
8. Menteri Komunikasi dan Informatika;
9. Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal;
10. Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara;
11. Jaksa Agung Republik Indonesia;
12. Panglima Tentara Nasional Indonesia;
13. Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia;
14. Para Gubernur;
15. Para Bupati/Walikota;
16. Kepala Badan Pusat Statistik;
17. Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional.

Untuk:

PERTAMA:

1. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan segera mengkoordinasikan langkah-langkah yang diperlukan dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat untuk pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
2. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian segera mengkoordinasikan penyiapan kondisi perekonomian yang mendukung rencana pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM, dengan melibatkan menteri-menteri terkait, para gubernur, Kepala Badan Pusat Statistik, dan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional.
3. Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat segera mengkoordinasikan pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM, dan penanganan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaannya, dengan melibatkan menteri-menteri terkait, para gubernur, Kepala Badan Pusat Statistik, dan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional.

4. Menteri Keuangan segera melakukan penyediaan pendanaan, penyusunan dan pengendalian anggaran untuk pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
5. Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional segera melaksanakan:
 - a. koordinasi pelaksanaan dalam penyusunan rencana program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM;
 - b. penyusunan organisasi pelaksana program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
6. Menteri Sosial:
 - a. menjadi Kuasa Pengguna Anggaran dalam pelaksanaan pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
 - b. segera menyalurkan bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin sesuai program yang telah disusun oleh Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
 - c. menyusun pelaporan pelaksanaan penyaluran bantuan langsung tunai sebagaimana dimaksud pada huruf b; dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
7. Menteri Dalam Negeri segera mengkoordinasikan pelaksanaan dan pengawasan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM bersama-sama pemerintah daerah.
8. Menteri Komunikasi dan Informatika segera mengkoordinasikan pelaksanaan sosialisasi dan konsultasi publik program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
9. Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal segera melaksanakan pemantauan dan pengawasan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM di daerah tertinggal.
10. Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara segera mengambil langkah-langkah yang diperlukan berkaitan dengan peran Badan Usaha Milik Negara dalam rangka mendukung pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
11. Jaksa Agung Republik Indonesia segera melakukan penuntutan terhadap setiap pihak yang melakukan penyimpangan dan penyelewengan dalam pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
12. Panglima Tentara Nasional Indonesia segera memberikan dukungan dan bantuan pengamanan pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
13. Kepala Kepolisian Republik Indonesia segera melakukan langkah-langkah komprehensif dalam menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat untuk pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.
14. Para Gubernur beserta jajarannya memberikan dukungan terhadap pelaksanaan dan pengawasan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM di wilayah masing-masing.
15. Para Bupati/Walikota beserta jajarannya memberikan dukungan terhadap pelaksanaan dan pengawasan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM di wilayah masing-masing.

16. Kepala Badan Pusat Statistik segera:
 - a. mengkoordinasikan kegiatan penyiapan data, termasuk menyiapkan dan mendistribusikan kartu tanda pengenal rumah tangga miskin untuk program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin;
 - b. memberikan akses data rumah tangga miskin kepada instansi pemerintah lain yang melakukan kegiatan kesejahteraan sosial.
17. Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional membantu penyiapan data rumah tangga miskin untuk program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM.

KEDUA : Segala biaya yang diperlukan dalam rangka penyiapan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin dalam rangka kompensasi pengurangan subsidi BBM dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

KETIGA : Melakukan tindakan hukum yang tegas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku terhadap setiap orang, perusahaan atau badan hukum yang melakukan atau patut diduga melakukan penyimpangan dan penyelewengan dalam persiapan dan pelaksanaan program pemberian bantuan langsung tunai kepada rumah tangga miskin.

KEEMPAT : Agar melaksanakan Instruksi Presiden ini secara terkoordinasi dan dengan penuh tanggung jawab serta melaporkan hasilnya kepada Presiden.

Instruksi Presiden ini mulai berlaku pada tanggal dikeluarkan.

Dikeluarkan di Jakarta
pada tanggal 10 September 2005
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA,
ttd.

DR. H. SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Salinan sesuai dengan aslinya

Deputi Sekretaris
Kabinet
Bidang Hukum dan
Perundang-undangan,

ttd.

Lambock V. Nahattands