

Penggunaan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013



Hastuti

Bambang Sulaksono

M. Sulton Mawardi

Akhmadi

Rahmitha

Valentina Y. D. Utari

Dyan Widyaningsih

Dinar Dwi Prasetyo

Kartawijaya

LAPORAN PENELITIAN SMERU

**Penggunaan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan
Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara
Masyarakat (BLSM) 2013**

Hastuti

Bambang Sulaksono

M. Sulton Mawardi

Akhmadi

Rahmitha

Valentina Y. D. Utari

Dyan Widyaningsih

Dinar Dwi Prasetyo

Kartawijaya

Editor

Budhi Adrianto

The SMERU Research Institute

Agustus 2020

Penggunaan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013

Penulis: Hastuti, Bambang Sulaksono, M. Sulton Mawardi, Akhmadi, Rahmitha, Valentina Y. D. Utari, Dyan Widyaningsih, Dinar Dwi Prasetyo, dan Kartawijaya

Editor: Budhi Adrianto

Foto Sampul: Hastuti (The SMERU Research Institute)

Edisi 2020 ini merupakan edisi revisi bahasa terhadap draf laporan Februari 2015

The SMERU Research Institute Cataloging-in-Publication Data

Hastuti

Penggunaan kartu perlindungan social (KPS) dan pelaksanaan bantuan Langsung sementara masyarakat (BLSM)./ Hastuti, dkk.; Editor, Budhi Adrianto.

--Jakarta: Smeru Research Institute, 2020

--xiii; 44 p; 29 cm.

ISBN 978-602-7901-45-2

ISBN 978-623-7492-34-4 [PDF]

1. BLSM
 2. Raskin
- I. Title

362.1--ddc 23

Diterbitkan Oleh:

The SMERU Research Institute

Jl. Cikini Raya No.10A

Jakarta 10330

Indonesia

Cetakan pertama, Agustus 2020



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Studi dalam publikasi ini sebagian besar menggunakan metode wawancara dan diskusi kelompok terfokus. Semua informasi terkait direkam dan disimpan di kantor SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, hubungi kami melalui nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

TIM PENELITIAN

Koordinator

Hastuti

Peneliti SMERU

Bambang Sulaksono

M. Sulton Mawardi

Akhmadi

Rahmitha

Valentina Y. D. Utari

Dyan Widyaningsih

Dinar Dwi Prasetyo

Peneliti Tamu

Kartawijaya

M. Imam Zamroni

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini dapat diselesaikan atas dukungan berbagai pihak. Untuk itu, kami menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada Bapak/Ibu Elan Satriawan, Ari A. Perdana, Rizal Adi Prima, Farida A. Sondakh serta rekan-rekan dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang telah memfasilitasi dan memberikan arahan teknis selama pelaksanaan penelitian ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Kementerian Sosial, Kementerian Agama, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atas informasi terkait Program BLSM dan BSM. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada PT Pos Indonesia dan jajarannya yang telah memberikan informasi berharga terkait tanggung jawabnya dalam penyaluran dana BLSM dan pendistribusian KPS. Penghargaan juga kami sampaikan kepada instansi lain yang terkait dalam pelaksanaan BLSM, BSM, dan Raskin di wilayah studi, seperti Bappeda, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Kandep Agama, Bulog; serta unsur perbankan yang terlibat dalam pelaksanaan BSM (Bank Pembangunan Daerah, Bank Mandiri Syariah, Bank Rakyat Indonesia, dll.).

Selanjutnya ucapan terima kasih kami sampaikan pula kepada semua responden yang terlibat dan telah memberikan informasi berharga sehingga penelitian ini dapat terlaksana. Kami menghargai bantuan yang diberikan oleh para kepala desa, lurah, dan camat beserta stafnya; pemerintah kabupaten dan kota wilayah penelitian; serta informan kunci lain yang telah meluangkan waktu mereka yang berharga untuk penelitian ini. Tak lupa kami juga berterima kasih kepada para peneliti di wilayah penelitian SMERU yang telah membantu tim peneliti SMERU dalam melakukan wawancara dan mengumpulkan informasi lapangan.

Penggunaan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013

Hastuti, Bambang Sulaksono, M. Sulton Mawardi, Akhmadi, Rahmitha, Valentina Y. D. Utari, Dyan Widyaningsih, Dinar Dwi Prasetyo, dan Kartawijaya

Bersamaan dengan kenaikan harga bahan bakar minyak pada 22 Juni 2013, pemerintah meluncurkan beberapa program kompensasi; salah satunya adalah Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Untuk mengakses program ini, rumah tangga (ruta) sasaran mendapatkan kartu perlindungan sosial (KPS) yang dapat digunakan juga untuk mengakses Subsidi Beras untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin) dan Bantuan Siswa Miskin (BSM). BLSM memberikan bantuan uang tunai sebesar Rp150.000 per bulan selama empat bulan kepada 15,5 juta ruta miskin dan rentan. Pencairan BLSM berlangsung pada Juni/Juli dan September/Oktober 2013 melalui PT Pos Indonesia. Untuk mengetahui penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM, The SMERU Research Institute melakukan pemantauan di sepuluh kabupaten/kota yang terdapat di Provinsi Sumatera Utara, Jawa Tengah, Jawa Barat, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan.

Hasil pemantauan menunjukkan bahwa ketepatan sasaran penerima KPS cukup tinggi yang diindikasikan dengan rendahnya angka kesalahan inklusi (*inclusion error*). Namun, kekurangcukupan relatif besar yang diindikasikan dengan cukup tingginya angka kesalahan eksklusi (*exclusion error*). Desain program memungkinkan peningkatan ketepatan sasaran melalui musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel), tetapi pelaksanaan musdes/muskel terkendala banyak hal. Jika ada KPS yang tidak tersalurkan (retur), umumnya penerima diganti melalui penunjukan langsung oleh aparat desa/kelurahan. Secara umum, pelaksanaan BLSM berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan gejolak sosial yang berarti, meskipun sosialisasi program cenderung terbatas dan terlambat. Program BSM telah menggunakan KPS sebagai prioritas dalam pengusulan siswa penerima, tetapi akibat terbatasnya sosialisasi, masih ada siswa dari ruta pemilik KPS yang belum menjadi penerima BSM. Sementara itu, penggunaan KPS pada Program Raskin masih sangat terbatas; sebagian besar desa/kelurahan masih menerapkan praktik bagi rata untuk menghindari kemungkinan timbulnya gejolak sosial. Hasil pemantauan ini memberikan pembelajaran bahwa pelaksanaan program yang melibatkan pemangku kepentingan secara masif membutuhkan perencanaan yang matang, desain program yang terperinci, petunjuk operasional yang lengkap, pemahaman yang menyeluruh dari semua pihak yang terlibat, dan waktu persiapan yang mencukupi.

Kata kunci: KPS, BLSM, BSM, Raskin

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR KOTAK	iv
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	v
RANGKUMAN EKSEKUTIF	vii
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Pemantauan	2
1.3 Metode Pemantauan	3
II. PEMBAGIAN KPS DAN PENETAPAN SASARAN	7
2.1 Pembagian KPS	7
2.2 Ketepatan Sasaran	10
2.3 Penetapan KPS Retur	12
III. PELAKSANAAN BLSM	21
3.1 Sosialisasi	21
3.2 Pencairan Dana	23
3.3 Permasalahan dan Penanganannya	26
3.4 Perbandingan Pelaksanaan BLSM dengan BLT 2005 dan BLT 2008	27
IV. PENGGUNAAN KPS DALAM PROGRAM LAIN	30
4.1 Penggunaan KPS dalam Program BSM	30
4.2 Penggunaan KPS dalam Program Raskin	34
4.3 Penggunaan KPS dalam Program Perlindungan Sosial Lain	37
V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	39
5.1 Kesimpulan	39
5.2 Rekomendasi	39
DAFTAR ACUAN	42

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Wilayah Pemantauan	4
Tabel 2. Pola Pembagian KPS di Desa/Kelurahan Pemantauan	9
Tabel 3. <i>Inclusion Error</i> dan <i>Exclusion Error</i> Berdasarkan Hasil FGD di Wilayah Pemantauan	12
Tabel 4. Jumlah KPS dan KPS Retur di Desa/Kelurahan Pemantauan	15
Tabel 5. Mekanisme dan Kriteria Penggantian Ruta	18

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Cakupan wilayah pemantauan di setiap provinsi	3
Gambar 2. Alur pembagian KPS di wilayah pemantauan	7

DAFTAR KOTAK

Kotak 1. Ruta Penerima KPS yang Dinilai Tidak Layak oleh Informan	10
Kotak 2. Berbagai Tanggapan terhadap Kurangnya Sosialisasi KPS dan BLSM	23
Kotak 3. Pemotongan Dana BLSM di Tingkat Masyarakat	26

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

asda	asisten daerah
BBM	bahan bakar minyak
BDT	Basis Data Terpadu
bimtek	bimbingan teknis
BKB	Bina Keluarga Balita
BLSM	Bantuan Langsung Sementara Masyarakat
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BPS	Badan Pusat Statistik
BSM	Bantuan Siswa Miskin
ekbang	ekonomi dan pembangunan
FGD	<i>focus group discussion</i> (diskusi kelompok terfokus)
Jamkesmas	Jaminan Kesehatan Masyarakat
kades	kepala desa
Kemenag	Kementerian Agama
Kemendikbud	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Kemenkokesra	Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
Kemensos	Kementerian Sosial
KK	kartu keluarga
KKB	kartu kompensasi BBM
KPS	kartu perlindungan sosial
KTP	kartu tanda penduduk
LPM	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat
LPMD	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa
MA	madrasah aliah
Menko Kesra	Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
Mensos	Menteri Sosial
MI	madrasah ibtidaiah
MTs	madrasah sanawiah
musdes	musyawarah desa
muskel	musyawarah kelurahan
P4I	Program Percepatan dan Perluasan Pembangunan Infrastruktur

P4S	Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial
pilkades	pemilihan kepala desa
PKH	Program Keluarga Harapan
PMD	pemberdayaan masyarakat desa
polsek	polisi sektor
posdumas	pos pengaduan masyarakat
PMKS	penyandang masalah kesejahteraan sosial
PNS	pegawai negeri sipil
PPLS	Pendataan Program Perlindungan Sosial
Raskin	Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah
RT	rukun tetangga
ruta	rumah tangga
RW	rukun warga
SD	sekolah dasar
setda	sekretariat daerah
SKPD	satuan kerja perangkat daerah
SKRTM	surat keterangan rumah tangga miskin
SMA	sekolah menengah atas
SMK	sekolah menengah kejuruan
SMP	sekolah menengah pertama
TKSK	tenaga kesejahteraan sosial kecamatan
TNP2K	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Latar Belakang

Pemerintah Indonesia menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) jenis premium dan solar dari Rp4.500 per liter menjadi Rp6.500 dan Rp5.500 per liter pada 22 Juni 2013. Kebijakan untuk menyehatkan perekonomian tersebut berpotensi memicu inflasi dan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan. Untuk mengurangi dampak negatif tersebut, pemerintah menyediakan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Program Kompensasi Khusus yang antara lain berupa Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Penyaluran BLSM dilakukan dengan menggunakan kartu perlindungan sosial (KPS) sebagai penanda rumah tangga (ruta) penerima. Selain untuk mengakses BLSM, KPS dapat juga digunakan oleh ruta pemilik untuk mengakses dua program P4S, yaitu Bantuan Siswa Miskin (BSM) dan Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Raskin).

BLSM merupakan program pemberian bantuan uang tunai serupa Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2005 dan BLT 2008. Sasaran BLSM adalah 15,5 juta (25%) ruta di Indonesia dengan tingkat kesejahteraan terendah yang terdapat dalam Basis Data Terpadu (BDT), yaitu hasil pendataan Badan Pusat Statistik (BPS) melalui kegiatan Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011. BLSM menyediakan bantuan Rp150.000 per ruta per bulan selama empat bulan yang disalurkan dua kali pada Juni/Julai dan September/Oktobre 2013 oleh PT Pos Indonesia.

BSM merupakan bantuan uang tunai untuk siswa tingkat sekolah dasar (SD)/madrasah ibtidaiah (MI) hingga sekolah menengah atas (SMA)/sekolah menengah kejuruan (SMK)/madrasah aliah (MA) yang disalurkan setiap semester. Raskin merupakan bantuan beras bersubsidi sebanyak 15 kg per ruta per bulan dengan harga tebus Rp1.600 per kg di titik distribusi. Dengan adanya program kompensasi subsidi BBM, BSM mendapat tambahan manfaat Rp200.000 per siswa sasaran, sedangkan Raskin mendapat tambahan penyaluran beras selama tiga bulan pada Juni, Juli, dan September 2013.

Dalam upaya memperoleh gambaran pelaksanaan BLSM dan untuk mengetahui penggunaan KPS pada Program BSM dan Program Raskin, pada Februari–Mei 2014, The SMERU Research Institute dan TNP2K kembali melakukan pemantauan dan evaluasi kualitatif di sepuluh kabupaten/kota yang terdapat di lima provinsi, yaitu Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kota Sibolga (Sumatera Utara), Kabupaten Demak dan Kota Semarang (Jawa Tengah), Kabupaten Cianjur dan Kota Sukabumi (Jawa Barat), Kabupaten Bima dan Kota Bima (Nusa Tenggara Barat), serta Kabupaten Barru dan Kota Makassar (Sulawesi Selatan). Berikut ini adalah hasil pemantauan dan evaluasi di wilayah-wilayah tersebut.

Pembagian KPS dan Penetapan Sasaran

Pembagian KPS

Mekanisme pembagian KPS kepada ruta penerima berbeda antardesa/kelurahan. Ada yang dilakukan langsung oleh kantor pos dan ada pula yang dititipkan kantor pos kepada aparat desa/kelurahan, dengan variasi penyerahan sebagai berikut: (i) kantor pos/aparat desa/kelurahan menyerahkan KPS langsung ke rumah setiap ruta, (ii) kantor pos/aparat desa/kelurahan

menyerahkan KPS kepada ruta yang dikumpulkan, dan (iii) kantor pos/aparat desa/kelurahan menyerahkan KPS kepada ruta bersamaan dengan pencairan BLSM.

Ketepatan Sasaran

Hasil FGD dan wawancara mendalam dengan berbagai informan menunjukkan bahwa secara umum penerima KPS tepat sasaran, yaitu ruta miskin dan sangat miskin. Namun, masih terdapat banyak ruta yang tergolong miskin dan sangat miskin tetapi tidak menjadi penerima (*exclusion error*). Dalam sebuah kasus di Kota Semarang, terdapat satu RT yang tidak satu pun rutanya mendapatkan KPS, padahal RT tersebut merupakan kantong kemiskinan. Hal yang sama terjadi juga di salah satu kelurahan di Kota Makassar.

Meskipun penerima KPS dinilai tepat, dalam jumlah terbatas, masih terdapat ruta penerima yang tergolong tidak miskin (*inclusion error*). Penyebabnya antara lain adalah tidak akuratnya pendataan dan tidak dilakukannya verifikasi data. Jangka waktu pendataan dan pelaksanaan program selama dua tahun memungkinkan terjadinya perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat.

KPS Retur dan Penggantiannya

KPS yang tidak tersalurkan (retur) di desa/kelurahan pemantauan bervariasi antara 0%–21%; umumnya hal ini disebabkan ruta pindah atau kepala ruta meninggal. Kasus KPS dikembalikan ke pusat paling banyak terjadi di desa/kelurahan pemantauan Kabupaten Barru dan Kota Makassar. Penyebabnya adalah aparat setempat melakukan penahanan terhadap KPS yang penerimanya dianggap tidak layak. Dari seluruh kasus KPS retur di wilayah pemantauan, tidak ada KPS yang berasal dari hasil penarikan oleh aparat atau melalui musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel), maupun dari pengembalian oleh ruta penerima.

Di Kabupaten Bima, Kota Bima, dan Kabupaten Tapanuli Tengah, terdapat KPS yang tidak dapat disampaikan kepada ruta tetapi tidak dimasukkan sebagai KPS retur. Penerima KPS tersebut diganti di tingkat desa/kelurahan baik atas sepengetahuan kantor pos maupun tidak. Alasannya adalah untuk mempermudah dan mempercepat penerimaan manfaat BLSM.

Pelaksanaan musdes/muskel untuk mengganti KPS retur hanya terjadi di satu desa pemantauan Kabupaten Barru. Di wilayah pemantauan lain, aparat desa/kelurahan dan/atau ketua RW/RT melakukan penunjukan langsung. Meskipun demikian, untuk pemenuhan formalitas administrasi penggantian KPS retur, di hampir semua lokasi pemantauan terdapat dokumen yang seolah-olah keputusan penggantian KPS merupakan hasil musdes/muskel.

Penggantian KPS melalui musdes/muskel dan penunjukan langsung tidak diinformasikan secara luas kepada masyarakat. Bahkan ruta yang diganti dan sebagian ruta yang menggantikan pun tidak mengetahui bahwa mereka ada di posisi tersebut. Hal tersebut dimaksudkan untuk meredam kemungkinan terjadinya gejolak sosial.

Penggantian KPS retur melalui musdes/muskel dan penunjukan langsung umumnya mempertimbangkan kriteria kemiskinan yang bervariasi antarwilayah. Kriteria yang sering digunakan adalah jenis dan status pekerjaan kepala keluarga, kondisi dan status rumah, jumlah tanggungan, dan keadaan jompo atau tidak (usia kepala keluarga). Beberapa wilayah pemantauan juga menggunakan kriteria tambahan, seperti ruta yang diganti dan penggantinya tinggal di RT/RW yang sama, ada ikatan kekerabatan antara ruta yang diganti dan penggantinya, dan ada hubungan kekerabatan antara ruta pengganti dan aparat desa/kelurahan.

Pelaksanaan BLSM

Sosialisasi

Secara umum sosialisasi BLSM terbatas untuk kalangan tertentu dan cenderung hanya tentang mekanisme pencairan dana. Sosialisasi formal untuk aparat di tingkat kabupaten/kota hingga desa/kelurahan terlambat, tidak diterima oleh semua aparat terkait, dan lebih untuk tujuan pengamanan pelaksanaan program. Sosialisasi kepada ruta penerima BLSM dari petugas kantor pos atau aparat desa/kelurahan hanya terbatas tentang jadwal, tempat, dan persyaratan pencairan. Ruta penerima juga menerima sosialisasi berupa brosur, tetapi datangnya terlambat dan tidak semua ruta membaca dan/atau memahami isi brosur tersebut.

Terbatasnya sosialisasi BLSM menyebabkan kesimpangsiuran informasi. Cukup banyak ruta tidak memahami bahwa BLSM hanya disalurkan dua kali. Karena dalam KPS tercantum “masa berlaku 2013–2014”, mereka masih berharap adanya pencairan berikutnya. Selain itu, banyak ruta kurang mengenal nama BLSM dan terutama nama KPS. Mereka menyebut BLSM sebagai BLT atau bantuan BBM., dan lebih mengenal istilah ‘kartu BBM’, ‘kartu kuning’, ‘kartu BLSM’, atau ‘kartu BALSEM’ ketika merujuk pada KPS.

Pencairan Dana

Pencairan dana BLSM umumnya berjalan lancar dan dilakukan oleh penerima yang namanya tercantum pada KPS. Di beberapa wilayah pemantauan, pada pencairan BLSM tahap I, banyak ruta datang bersamaan sehingga mereka harus menunggu lama dan berdesakan. Pada pencairan BLSM tahap II, hal tersebut tidak terjadi lagi karena kantor pos melakukan pengaturan waktu yang lebih optimal dan menambah jumlah loket pelayanan.

Tidak semua kecamatan memiliki kantor pos sehingga kantor pos menyediakan loket khusus di tingkat kecamatan atau desa. Sayangnya, hal tersebut tidak diterapkan di Kabupaten Tapanuli Tengah sehingga ruta penerima harus mengeluarkan biaya dan meluangkan waktu lebih banyak. Terdapat juga kasus pemilik KPS yang tidak bisa mencairkan dana BLSM karena (i) terlambat menerima KPS pengganti, (ii) kehilangan KPS, dan (iii) tidak mendapat informasi jadwal pencairan tahap II.

Ruta umumnya menerima dana BLSM dari kantor pos secara penuh. Di Kabupaten Cianjur, terdapat kasus 11 ruta yang dianggap datang terlambat dan terpaksa menerima potongan dari oknum kantor pos sebesar Rp50.000 per ruta. Di Kabupaten Cianjur, Kabupaten Demak, dan Kota Sukabumi, terdapat pemotongan dana sebesar Rp10.000–Rp100.000 per ruta oleh ketua RT/kepala dusun atas kesepakatan aparat dengan penerima BLSM atau atas permintaan aparat secara sepihak. Dana yang terkumpul dibagikan di tingkat RT/dusun yang bersangkutan kepada (i) seluruh ruta nonpenerima, (ii) ruta nonpenerima miskin, atau (iii) ruta nonpenerima yang protes kepada aparat.

Permasalahan dan Penanganannya

Secara umum tidak ada gejala sosial yang serius dalam pelaksanaan BLSM. Beberapa ruta yang merasa layak tetapi tidak menjadi penerima umumnya hanya menyampaikan keluhan, pertanyaan, atau protes ringan kepada aparat setempat. Aparat meredamnya dengan memberi penjelasan bahwa aparat tidak terlibat dalam proses pendataan; penentuan penerima dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Aparat juga menjanjikan untuk mengusulkan ruta tersebut menjadi penerima, selain meminta ruta untuk bertanya langsung ke kantor pos atau BPS.

Permasalahan yang cukup mengemuka terjadi di salah satu kecamatan pemantauan di Kabupaten Bima, yakni berupa penyegelan kantor desa selama lebih dari satu minggu. Permasalahan tersebut bukan karena BLSM semata, melainkan karena ada masalah pemilihan kepala desa sebelumnya dan

pengangkatan pengurus program pemerintah lain. Permasalahan tersebut dapat diselesaikan melalui musyawarah yang dimediasi pihak kecamatan.

Perbandingan Pelaksanaan BLSM dengan BLT 2005 dan BLT 2008

Terdapat variasi penilaian para informan terhadap pelaksanaan BLT 2005, BLT 2008, dan BLSM yang secara umum sesuai dengan pengamatan SMERU terhadap pelaksanaan ketiga program tersebut. Secara umum BLSM dinilai lebih baik, khususnya dalam hal (i) ketepatan sasaran, (ii) penggunaan KPS yang memperbolehkan pengambilan dana oleh anggota ruta yang tercantum dalam KPS, (iii) penggunaan kode batang (*barcode*) pada KPS yang mempermudah dan mempercepat proses pencairan, dan (iv) tingkat konflik yang rendah.

Pelaksanaan BLSM dinilai kurang dalam hal (i) sosialisasi program; (ii) cakupan jumlah ruta sasaran, termasuk banyaknya orang jompo yang tidak menjadi penerima; (iii) jumlah nilai nominal dan nilai riil bantuan; (iv) jangka waktu program; dan (v) mekanisme pengusulan untuk menambah penerima manfaat yang tidak disediakan.

Pelaksanaan BLSM dianggap kurang melibatkan aparat setempat. Namun, hal tersebut juga dinilai sebagai kelebihan karena (i) jika ada keluhan masyarakat, aparat dapat berdalih bahwa mereka tidak terlibat; (ii) keputusan pusat lebih mampu meredam kemungkinan terjadinya gejolak sosial karena masyarakat cenderung tidak bisa melakukan apa-apa terhadap keputusan pusat; dan (iii) walaupun terjadi gejolak, aparat cenderung tidak menjadi sasaran.

Penggunaan KPS dalam BSM

Sosialisasi tentang penggunaan KPS dalam BSM untuk aparat dinas pendidikan dan kantor agama kabupaten/kota dilakukan melalui pertemuan dan penyebaran brosur, spanduk, poster, surat edaran, dan buku pedoman. Sosialisasi untuk pihak sekolah bervariasi antarkabupaten/kota pemantauan, yaitu melalui pertemuan, surat edaran, dan telepon. Informasi yang disampaikan, khususnya yang melalui surat edaran dan telepon, bervariasi.

Sosialisasi untuk masyarakat dari Pemerintah Pusat dilakukan dengan menyisipkan informasi penggunaan KPS untuk BSM dalam brosur BLSM. Namun, informasi tersebut tidak selalu dibaca dan dapat dipahami oleh penerima KPS. Sosialisasi juga diberikan oleh pihak sekolah kepada siswa atau orang tua siswa pemilik KPS dengan tujuan meminta mereka melengkapi persyaratan pengusulan calon penerima BSM. Setelah pencairan BSM, informasi tentang penggunaan KPS untuk BSM menjadi tersebar lebih luas.

Umumnya aparat dan ruta mengetahui bahwa KPS dapat digunakan untuk mengakses BSM, namun pemahaman mereka terbatas. Tingkat pemahaman sekolah pun bervariasi dan tidak selalu tepat. Ada sekolah yang berpendapat bahwa satu rumah tangga hanya mempunyai jatah satu siswa penerima BSM. Ada juga sekolah yang mempunyai pemahaman bahwa BSM hanya untuk siswa yang namanya tercantum dalam KPS. Selain itu, ada sekolah yang membatasi pengajuan usulan dua anak per ruta.

Penggunaan KPS untuk BSM dibangun melalui perencanaan dan desain program dadakan karena keterbatasan waktu. Kendala waktu tersebut berpengaruh pada kesiapan program dalam menerapkan penggunaan KPS dan menyebabkan pelaksana program melakukan beberapa kali perubahan kebijakan. Pengusulan siswa penerima yang awalnya hanya mencakup siswa dari ruta penerima KPS lalu berganti dengan memasukkan siswa miskin lain. Kebijakan tersebut kemudian

berubah lagi menjadi boleh mengusulkan sebanyak-banyaknya siswa karena kuota penerima masih berlebih.

Perubahan kebijakan pengusulan siswa penerima tidak didukung sistem pengolahan data yang memadai sehingga ada nama penerima ganda yang mengurangi kuota penerima. Perubahan ini juga tidak didukung sistem penyampaian informasi yang memadai sehingga tidak semua sekolah mengetahui dan melakukan tahapan pengusulan yang sama.

Mekanisme pencairan dana BSM melalui bank mempunyai kelebihan tetapi tidak selalu didukung dengan bentuk kerja sama yang mempermudah siswa penerima. Akibatnya, (i) terdapat penerima yang mengalami kesulitan dalam melakukan pencairan karena jauhnya tempat pelayanan; (ii) persyaratan administrasi tidak selalu dapat dipenuhi sehingga ada siswa yang belum dapat mencairkan dana BSM; (iii) bank mitra, selain Bank Sumut, mengharuskan siswa menyetor saldo sebesar Rp10.000–Rp50.000 agar rekening tetap aktif; (iv) sebagian bank tidak mentoleransi kekurangsesuaian nama pada dokumen dan data di bank; dan (v) umumnya jumlah kantor cabang/unit pelayanan bank terbatas sehingga menyebabkan antrean pencairan yang panjang dan terlambatnya penyelesaian jadwal pencairan.

Penggunaan KPS berdampak pada peningkatan ketepatan sasaran penerima dan akses siswa terhadap BSM. Namun, keterbatasan waktu dan masalah sosialisasi menyebabkan (i) semua kabupaten/kota pemantauan tidak dapat memenuhi kuota sasaran; (ii) tidak semua sekolah mempunyai jumlah penerima yang lebih banyak daripada saat sebelum menggunakan KPS; (iii) umumnya sekolah memprioritaskan kepemilikan KPS dalam pengusulan siswa penerima, tetapi belum semua siswa dari ruta pemilik KPS dapat mengakses BSM; dan (iv) siswa miskin dari ruta nonpenerima KPS dapat mengakses BSM, tetapi jumlahnya sangat terbatas.

Penggunaan KPS dalam mengakses program seharusnya dapat lebih menjamin ketepatan sasaran karena umumnya siswa dari ruta penerima KPS adalah siswa miskin dan siswa miskin dari ruta nonpenerima KPS tetap dapat diusulkan menjadi penerima BSM. Namun, hal tersebut terkendala waktu dan masalah sosialisasi.

Penggunaan KPS dalam Raskin

Tingkat pemahaman aparat kabupaten/kota hingga desa/kelurahan tentang penggunaan KPS untuk Raskin cukup baik. Mereka mendapatkan sosialisasi melalui poster dan surat edaran. Di tingkat masyarakat, hanya sebagian kecil yang memahami hal tersebut. Meskipun ruta penerima KPS mendapat brosur, banyak yang tidak membacanya atau tidak memahami bahwa yang dimaksud dengan KPS adalah kartu yang mereka gunakan untuk pencairan BLSM. Bahkan masih ada masyarakat yang tidak mengetahui istilah Raskin karena mereka biasa menyebutnya sebagai “beras murah” atau istilah lokal lainnya.

Dalam mengubah penetapan sasaran program agar hanya pemilik KPS yang berhak mengakses Raskin, pemerintah tidak secara tegas menyediakan regulasi yang dapat mengikat semua pihak. Upaya perubahan tersebut juga tidak didukung dengan sosialisasi yang matang. Sementara itu, aparat menilai bahwa penetapan penerima KPS tidak sepenuhnya akurat karena masih banyak ruta miskin yang tidak memperoleh KPS.

Tanpa adanya dukungan regulasi, sosialisasi, dan data yang akurat, pelaksana di lapangan umumnya tidak berani menanggung kemungkinan buruk akibat melakukan perubahan pola pembagian beras Raskin. Di wilayah pemantauan hanya aparat di satu kelurahan Kota Semarang yang berani

menerapkan penggunaan KPS secara penuh untuk mengakses Raskin. Oleh karena itu, keberadaan KPS tidak berpengaruh nyata terhadap peningkatan ketepatan penerima Raskin. Pola pembagian beras Raskin umumnya masih menggunakan pola lama, yakni (i) dibagi rata, (ii) digilir, (iii) menggunakan data penerima Raskin 2012, dan (iv) menggunakan daftar ruta miskin desa.

Di sebagian kecil wilayah pemantauan, meskipun beras Raskin dibagi rata atau digilir, ruta pemilik KPS mendapat prioritas. Mereka menerima jatah lebih banyak dibandingkan ruta nonpenerima KPS, pasti menerima jatah setiap ada distribusi, atau menjadi penerima penuh dari tambahan kuota kompensasi kenaikan harga BBM. Di sebagian besar wilayah lainnya, pembagian beras Raskin tidak mempertimbangkan kepemilikan KPS.

Di satu kelurahan pemantauan Kota Sibolga, kepemilikan KPS justru telah menghilangkan akses terhadap Raskin. Kepala lingkungan setempat mengalihkan hak Raskin dari ruta pemilik KPS kepada ruta nonpenerima KPS karena ruta pemilik KPS dinilai telah mengalami peningkatan ekonomi dan telah mendapatkan BLSM.

Kesimpulan

Pelaksanaan BLSM berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan gejolak sosial yang berarti. Ketepatan sasaran cukup tinggi dilihat dari rendahnya angka kesalahan inklusi (*inclusion error*), namun angka kesalahan eksklusi (*exclusion error*) masih cukup tinggi. Hal tersebut, antara lain, disebabkan pemerintah tidak melakukan verifikasi data sasaran dan tidak signifikannya perbedaan kondisi kesejahteraan masyarakat terbawah. Desain program yang memungkinkan dilakukannya penggantian penerima melalui musdes/muskel umumnya tidak dilakukan. Jika ada penggantian untuk KPS retur, mekanismenya cenderung dilakukan melalui penunjukan oleh aparat.

Program BSM sudah menggunakan KPS, tetapi masih terdapat siswa dari ruta pemilik KPS yang belum menjadi penerima BSM, terutama karena terbatasnya sosialisasi. Pada Program Raskin, umumnya pelaksana lokal belum menggunakan KPS karena alasan menghindari kemungkinan munculnya gejolak sosial.

Rekomendasi

1. Data ruta harus diverifikasi menjelang penggunaannya sebagai basis data sasaran suatu program supaya dapat mengakomodasi kemungkinan perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat selama jeda waktu antara kegiatan pendataan hingga data digunakan. Verifikasi data ruta melalui musdes/muskel memerlukan pendampingan yang kuat.
2. Penetapan ruta penerima KPS harus dilakukan di tingkat pusat untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya kolusi antara aparat lokal dan pihak lain, dan konflik sosial atau protes masyarakat yang berujung dengan tindakan anarkis.
3. Harus ada legitimasi kuat dari Pemerintah Pusat bahwa musdes/muskel berhak menahan/menarik KPS yang penerimanya tidak layak dan ruta terkait yang menolak akan terkena sanksi.
4. Harus ada penegasan kepada semua pihak terkait bahwa KPS retur harus dikembalikan kepada Pemerintah Pusat dan pengantiannya harus berdasarkan hasil musdes/muskel atau oleh Pemerintah Pusat berdasarkan BDT.

5. Harus ada jaminan dari Pemerintah Pusat bahwa KPS retur akan diganti sesuai dengan jumlah KPS retur dan ruta pengganti dapat menerima KPS pengganti sebelum pelaksanaan program berakhir serta dapat menerima manfaat program secara penuh.
6. Pelaksanaan program apapun yang melibatkan pelaksana dan sasaran secara masif, seperti BLSM, membutuhkan perencanaan matang. Di dalamnya termasuk desain konsep program yang terperinci, petunjuk operasional yang lengkap dan dapat dipahami dengan tepat oleh semua pihak yang terlibat, serta waktu persiapan yang cukup.
7. Sosialisasi harus dilakukan sebelum program dimulai dan penanggung jawab sosialisasi di setiap tingkat pemerintahan harus ditetapkan secara jelas, tegas, dan formal. Sosialisasi dilakukan secara cepat melalui berbagai media guna lebih menjamin sampainya informasi kepada semua pemangku kepentingan, termasuk masyarakat.
8. Informasi yang disampaikan harus menyeluruh tetapi padat dan ringkas, menggunakan istilah yang mudah dipahami masyarakat awam, serta meminimalkan kemungkinan terjadinya gejolak sosial di tingkat masyarakat.
9. Penyesuaian program yang sedang berjalan, seperti BSM dan Raskin, terhadap penggunaan KPS harus sudah dirancang secara matang sebelum pelaksanaan.
10. Harus ada sosialisasi khusus kepada sekolah dan masyarakat yang menegaskan bahwa semua siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS berhak mendapatkan dana BSM.
11. Untuk menjamin agar siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS mendapatkan dana BSM secara penuh, harus ada kesepakatan khusus antara instansi pelaksana program dan bank mitra, dengan tetap menjunjung prinsip transparansi dan akuntabilitas.
12. Harus ada ketegasan pemerintah daerah yang menjamin bahwa beras Raskin hanya diperuntukkan bagi penerima KPS, misalnya melalui instruksi bupati/walikota kepada semua kepala desa/lurah.
13. Harus ada sosialisasi optimal kepada aparat lokal dan masyarakat untuk menjamin agar ruta pemilik KPS menerima beras Raskin sesuai ketentuan jatah, kualitas, dan harga.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) dengan jalan menaikkan harga premium dan solar dari Rp4.500 per liter masing-masing menjadi Rp6.500 dan Rp5.500 per liter pada 22 Juni 2013. Di satu sisi kebijakan ini bertujuan menyehatkan kondisi perekonomian, namun di sisi lain dapat memicu inflasi yang menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan. Untuk mengurangi dampak negatif tersebut, Pemerintah Pusat meluncurkan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Program Kompensasi Khusus.

P4S meliputi Bantuan Siswa Miskin (BSM), Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin), dan Program Keluarga Harapan (PKH). Program Kompensasi Khusus meliputi Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) dan Program Percepatan dan Perluasan Pembangunan Infrastruktur (P4I) yang terdiri atas pembangunan infrastruktur permukiman, air bersih, dan sumber daya air (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013). Dari semua program tersebut, BLSM, BSM, dan Raskin menasar rumah tangga (ruta) miskin dan rentan miskin, sedangkan PKH menasar keluarga sangat miskin yang memenuhi persyaratan tertentu.

BLSM menasar 15,5 juta ruta yang terdapat dalam Basis Data Terpadu (BDT). Jumlah ruta tersebut merupakan 25% dari seluruh ruta di Indonesia dengan tingkat kesejahteraan terendah hasil pendataan Badan Pusat Statistik (BPS) melalui Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011. Untuk mengakses BLSM, ruta sasaran mendapatkan kartu perlindungan sosial (KPS) yang merupakan penanda ruta miskin dan rentan miskin yang berhak mendapatkan BLSM. Selain untuk mengakses BLSM, KPS juga digunakan untuk mengakses dua program P4S, yaitu BSM dan Raskin.

BLSM merupakan program bantuan tunai tanpa syarat yang waktu pelaksanaannya terbatas. Program dengan anggaran Rp9,32 triliun ini serupa dengan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2005 dan Program BLT 2008 yang juga diluncurkan pemerintah dalam rangka kompensasi kenaikan harga BBM. BLSM bertujuan membantu mempertahankan daya beli ruta miskin dan rentan ketika terjadi kenaikan harga berbagai komoditas akibat penyesuaian harga BBM. Ruta sasaran BLSM menerima bantuan uang tunai Rp150.000 per bulan selama empat bulan. Penyaluran bantuan berlangsung dalam dua tahap, yaitu pada Juni/Julai 2013 untuk pembayaran dua bulan pertama dan pada September/Oktobre 2013 untuk pembayaran dua bulan berikutnya. Penyaluran dana BLSM menjadi tanggung jawab PT Pos Indonesia yang juga bertanggung jawab dalam mendistribusikan KPS (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013).

BSM dan Raskin merupakan program perlindungan sosial yang sudah berlangsung sejak beberapa tahun lalu dan termasuk dalam klaster pertama program penanggulangan kemiskinan. BSM merupakan bantuan uang tunai untuk siswa miskin tingkat sekolah dasar (SD)/madrasah ibtidaiah (MI) hingga sekolah menengah atas (SMA)/sekolah menengah kejuruan (SMK)/madrasah aliah (MA) yang disalurkan setiap semester dengan besar bantuan bervariasi menurut jenjang pendidikan. Sementara itu, Raskin merupakan bantuan beras bersubsidi sebanyak 15 kg per ruta per bulan dengan harga tebus di titik distribusi Rp1.600 per kg. Pada 2013, dengan adanya program kompensasi subsidi BBM, setiap siswa penerima BSM mendapat tambahan manfaat sebesar Rp200.000, sedangkan ruta penerima Raskin mendapat tambahan distribusi beras selama tiga bulan yang disalurkan pada Juni, Juli, dan September 2013. Pada ketiga bulan tersebut, ruta penerima Raskin mendapatkan dua kali distribusi beras per bulan, yakni untuk Raskin reguler dan Raskin tambahan, sehingga ruta mendapatkan jatah beras sebanyak 30 kg per bulan.

Berdasarkan hasil berbagai studi dan pemantauan, program perlindungan sosial selalu menghadapi berbagai permasalahan dalam pelaksanaannya. Kajian terhadap permasalahan tersebut dan pengalaman upaya mengatasinya akan menghasilkan hal-hal yang bisa digunakan untuk memperbaiki pelaksanaan program yang sedang berjalan atau pembelajaran bagi program lainnya. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan program bantuan sosial perlu diiringi dengan pemantauan dan evaluasi untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program.

Dalam rangka mendapatkan gambaran awal tentang pelaksanaan BLSM, pada Juli–Agustus 2013 The SMERU Research Institute, bekerja sama dengan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), melaksanakan pemantauan terhadap pelaksanaan BLSM penyaluran tahap I di empat kecamatan yang terdapat di Kota Administrasi Jakarta Utara, Kabupaten Karawang, Kota Bandung, dan Kabupaten Tangerang (Hastuti *et al.*, 2013). Untuk menindaklanjuti kegiatan pemantauan tersebut, memperoleh gambaran pelaksanaan BLSM di wilayah yang lebih luas, dan mengetahui praktik penggunaan KPS dalam pelaksanaan Program BSM dan Program Raskin, The SMERU Research Institute bekerja sama kembali dengan TNP2K untuk melakukan pemantauan di sepuluh kabupaten/kota yang tersebar di lima provinsi.

1.2 Tujuan Pemantauan

Secara umum, pemantauan ini bertujuan menyediakan informasi tentang praktik penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM bagi para pengambil kebijakan dan pemangku kepentingan lainnya. Hasil pemantauan ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi perbaikan pelaksanaan program yang sedang berjalan dan perencanaan program sejenis di masa mendatang.

Secara khusus, pemantauan ini bertujuan menjawab beberapa pertanyaan berikut.

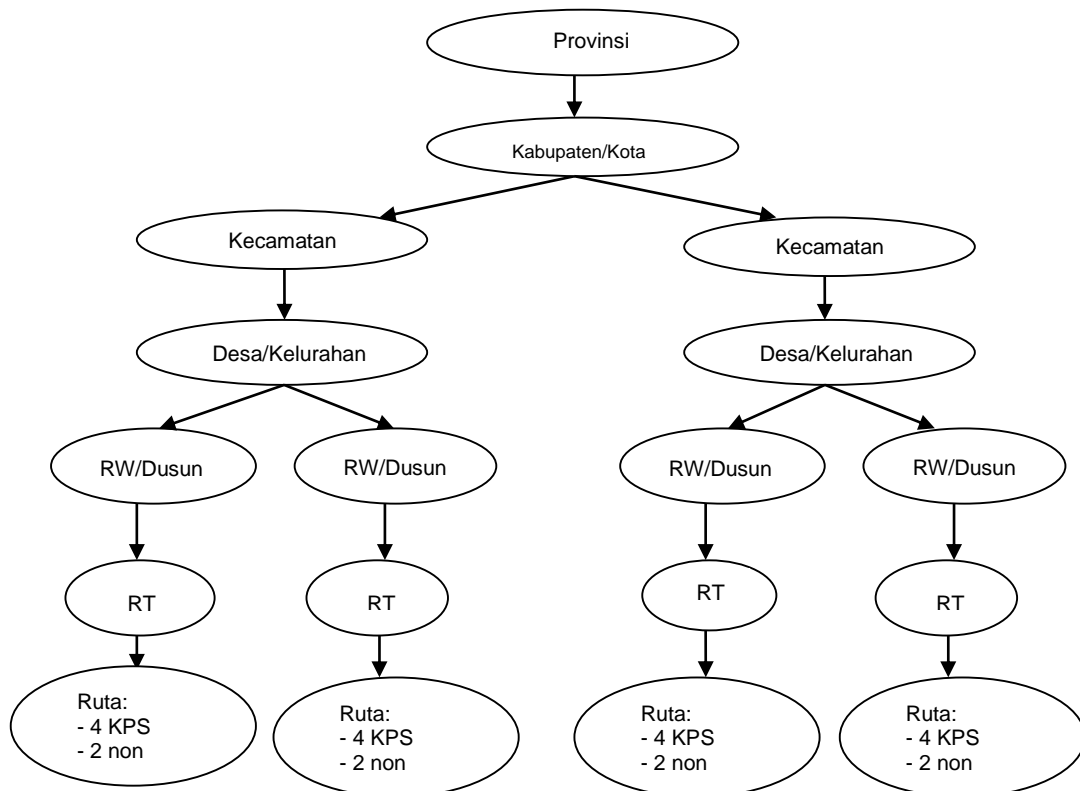
- a) Bagaimanakah KPS didistribusikan dan bagaimanakah penetapan sasaran dan tingkat ketepatannya?
- b) Apakah ada penggantian penerima KPS? Bagaimanakah mekanisme pengantiannya dan kriteria apakah yang digunakan untuk menentukan penerima KPS pengganti?
- c) Bagaimanakah pelaksanaan BLSM 2013 terkait sosialisasi, pencairan dana, dan permasalahan yang muncul serta penanganannya?
- d) Secara umum, bagaimanakah pelaksanaan BLSM 2013 dibandingkan dengan pelaksanaan BLT 2005 dan BLT 2008?
- e) Bagaimanakah pemahaman pelaksana program, aparat, ruta penerima, dan ruta nonpenerima tentang manfaat KPS?
- f) Sejauh manakah Program BSM dan Program Raskin menyatukan penggunaan KPS ke dalam mekanisme kerja masing-masing program dan kendala apakah yang dihadapi?
- g) Apakah dampak penggunaan KPS dalam pelaksanaan BSM dan Raskin terhadap ketepatan sasaran dan akses pemilik KPS untuk menjadi penerima manfaat masing-masing program?

1.3 Metode Pemantauan

Pemantauan ini menggunakan pendekatan kualitatif. Wilayah pemantauan tidak merepresentasikan Indonesia, tetapi pemilihannya dilakukan secara purposif atas dasar kriteria tertentu; salah satunya adalah keterwakilan geografis. Pengumpulan informasi dilakukan melalui (i) studi literatur, (ii) wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara semi terstruktur, dan (iii) diskusi kelompok terfokus (*focus group discussions/FGD*).

1.3.1 Wilayah Pemantauan

Pemantauan berlangsung di lima provinsi yang dipilih berdasarkan keterwakilan geografis wilayah Sumatera-Kalimantan, Jawa, Bali-Nusa Tenggara, dan Sulawesi-Maluku-Papua. Pemilihan provinsi pemantauan juga mempertimbangkan lokasi penelitian SMERU pada studi BLT 2005 dan BLT 2008 supaya tersedia informasi pembandingan tentang pelaksanaan program sejenis. Berdasarkan kriteria tersebut, pemantauan dilaksanakan di Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan. Dari kelima provinsi tersebut, hanya Sulawesi Selatan yang bukan merupakan lokasi penelitian SMERU untuk studi BLT. Di setiap provinsi dipilih satu kabupaten dan satu kota untuk mendapatkan keterwakilan wilayah perdesaan (kabupaten) dan perkotaan (kota). Pemilihan kabupaten mempertimbangkan lokasi penelitian SMERU pada studi BLT 2005 dan BLT 2008. Pemilihan kota mempertimbangkan kedekatan lokasi dengan kabupaten terpilih agar mempermudah pelaksanaan pemantauan. Sebagian besar kota yang terpilih merupakan lokasi studi SMERU tentang pelaksanaan PPLS 2011. Khusus di Provinsi Sulawesi Selatan dipilih kota terbesar di provinsi tersebut dan kabupaten yang memiliki praktik pelibatan masyarakat yang baik dalam perencanaan pembangunan. Hal tersebut dimaksudkan agar dapat memperoleh informasi yang beragam dan dapat menemukan praktik musyawarah desa/kelurahan (*musdes/muskel*) yang melibatkan masyarakat.



Gambar 1. Cakupan wilayah pemantauan di setiap provinsi

Di setiap kabupaten/kota dipilih dua kecamatan yang merupakan lokasi studi SMERU sebelumnya dan jarak antarkecamatan relatif berjauhan agar mendapatkan gambaran pelaksanaan program yang lebih variatif. Khusus di Sulawesi Selatan, pemilihan kecamatan juga mempertimbangkan banyaknya KPS retur. Di setiap kecamatan dipilih satu desa/kelurahan yang merupakan lokasi studi SMERU sebelumnya dan mempunyai kasus tertentu dalam pelaksanaan BLSM. Selanjutnya, di setiap desa/kelurahan dipilih dua RW/dusun/lingkungan yang letaknya agak berjauhan, mempunyai jumlah ruta penerima KPS terbanyak, dan terdapat KPS retur. Di setiap RW/dusun/lingkungan dipilih satu RT yang mempunyai jumlah ruta penerima KPS terbanyak dan terdapat KPS retur. Secara keseluruhan, pemantauan ini meliputi 5 provinsi, 10 kabupaten/kota, 20 kecamatan, 20 desa/kelurahan, 40 RW/dusun/lingkungan, dan 40 RT. Wilayah pemantauan terpilih disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Wilayah Pemantauan

Provinsi	Kabupaten/Kota	Kecamatan	Desa/Kelurahan
Sumatra Utara	<i>Kabupaten Tapanuli Tengah</i>	<i>Sorkam</i>	<i>Desa-1</i>
		<i>Sibabangun</i>	<i>Desa-2</i>
	Kota Sibolga	Sibolga Kota	Kel-3
		Sibolga Selatan	Kel-4
Jawa Barat	<i>Kabupaten Cianjur</i>	<i>Cibeber</i>	<i>Desa-5</i>
		<i>Cugenang</i>	<i>Desa-6</i>
	Kota Sukabumi	Cikole	Kel-7
		Warudoyong	Kel-8
Jawa Tengah	<i>Kabupaten Demak</i>	<i>Karang Tengah</i>	<i>Desa-9</i>
		<i>Wedung</i>	<i>Desa-10</i>
	Kota Semarang	Semarang Utara	Kel-11
		Semarang Barat	Kel-12
Nusa Tenggara Barat	<i>Kabupaten Bima</i>	<i>Wera</i>	<i>Desa-13</i>
		<i>Monta</i>	<i>Desa-14</i>
	Kota Bima	Mpunda	Kel-15
		Rasanae Barat	Kel-16
Sulawesi Selatan	Kabupaten Barru	Pujananting	Desa-17
		Barru	Desa-18
	Kota Makassar	Rappocini	Kel-19
		Makassar	Kel-20

Keterangan: Wilayah yang dicetak miring merupakan wilayah studi SMERU tentang BLT 2005 dan BLT 2008.

1.3.2 Pengumpulan Informasi

Pengumpulan informasi dilakukan melalui studi literatur, wawancara mendalam, dan FGD. Studi literatur dilakukan terhadap hasil penelitian sebelumnya serta pedoman Program BLSM, BSM, dan Raskin. Wawancara mendalam dilakukan dengan pemangku kepentingan di tingkat pusat, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, dan masyarakat. Di tingkat pusat dilakukan wawancara dengan lembaga penanggung jawab atau pelaksana program terkait, meliputi Kementerian Sosial (Kemensos), Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud),

Kementerian Agama (Kemenag), dan TNP2K. Di tingkat kabupaten/kota dilakukan wawancara dengan aparat pemerintah daerah (pemda) atau bappeda, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, kantor kemenag, kantor pos, subdivre-Bulog, dan perbankan. Di tingkat kecamatan wawancara mendalam dilakukan dengan camat, aparat kantor kecamatan yang menangani program terkait, tenaga kesejahteraan sosial kecamatan (TKSK¹)-Dinas Sosial, dan kepala sekolah. Sekolah yang dipilih minimal berjumlah tiga di setiap kecamatan, mewakili tingkat SD/MI-SMP²/MTs³-SMA/SMK/MA, status negeri-swasta, dan madrasah-umum. Di tingkat desa/kelurahan dilakukan wawancara dengan aparat desa/kelurahan, ketua RW/dusun/lingkungan, ketua RT, dan tokoh masyarakat.

Di tingkat masyarakat dilakukan wawancara dengan ruta penerima KPS, termasuk ruta penerima pengganti dan ruta penerima yang tidak layak menerima (*inclusion error*), jika ada. Selain itu, dilakukan juga wawancara dengan ruta nonpenerima KPS, termasuk ruta yang batal menerima KPS karena diganti dan ruta nonpenerima yang layak menjadi penerima (*exclusion error*), jika ada. Informan ruta di setiap RT berjumlah enam yang terdiri atas empat ruta penerima KPS dan dua ruta nonpenerima KPS. Pemilihan informan ruta penerima KPS dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan perbedaan tingkat kesejahteraan (sangat miskin, miskin, dan menengah/kaya), perbedaan kepala keluarga (dikepalai laki-laki dan perempuan), dan keberadaan anak sekolah. Pemilihan informan ruta nonpenerima KPS juga dilakukan secara purposif, yaitu ruta paling miskin yang tidak menjadi penerima KPS dan ruta yang batal menerima KPS karena diganti. Secara total pemantauan ini mewawancarai 240 ruta yang terdiri atas 160 ruta penerima KPS dan 80 ruta nonpenerima KPS.

FGD dilakukan di tingkat dusun/RW/lingkungan/RT terutama untuk menggali informasi tentang ketepatan sasaran penerima KPS di lingkungan peserta FGD. Pesertanya berjumlah 10–15 orang yang terdiri atas tokoh masyarakat formal dan informal, tokoh perempuan, serta masyarakat (sangat miskin, miskin, dan menengah/kaya). FGD tersebut juga mensyaratkan keterwakilan perempuan dan keterwakilan spasial (domisili). Dalam FGD tersebut peserta diminta untuk (i) membuat klasifikasi kesejahteraan ruta di lingkungan tersebut beserta ciri-cirinya, (ii) membuat daftar nama ruta yang termasuk dalam dua klasifikasi kesejahteraan terendah, (iii) menandai ruta penerima KPS dari daftar yang telah dibuat, dan (iv) menyebutkan nama ruta penerima KPS yang tidak termasuk dalam dua klasifikasi kesejahteraan terendah.

1.3.3 Anggota Tim Pemantau dan Jadwal Pemantauan

Tim peneliti yang terlibat dalam pemantauan ini berjumlah sepuluh orang, yaitu Hastuti, Bambang Sulaksono, Sulton Mawardi, Akhmadi, Rahmitha, Valentina Y. D. Utari, Dyan Widhyaningsih, Dinar Dwi Prasetyo, Kartawijaya, dan Imam Zamroni. Mereka dibagi ke dalam lima tim yang masing-masing bertanggung jawab untuk melakukan pemantauan di dua kabupaten/kota.

Kegiatan pemantauan berlangsung pada Januari–Mei 2014. Kunjungan lapangan dilakukan pada Februari–Maret 2014 selama sekitar 11 hari untuk setiap kabupaten/kota. Keluaran (*output*) yang diharapkan adalah berupa temuan awal dan rekomendasi serta laporan lengkap.

¹TKSK adalah seseorang yang diberi tugas, fungsi, dan kewenangan oleh Kementerian Sosial dan/atau Dinas Sosial/instansi sosial provinsi, Dinas Sosial/instansi sosial kabupaten/kota selama jangka waktu tertentu untuk melaksanakan dan/atau membantu penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai wilayah penugasan di kecamatan. Pada P4S dan BLSM, TKSK bertugas dalam pemutakhiran daftar rumah tangga penerima KPS dan kegiatan administratif lainnya (Kementerian Sosial Republik Indonesia dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2013).

²Sekolah menengah pertama.

³Madrasah sanawiah.

1.3.4 Sistematika Penulisan

Laporan ini merupakan hasil pemantauan terhadap penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM di wilayah pemantauan. Temuan pemantauan tidak merepresentasikan penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM di tingkat nasional, tetapi dapat menjadi salah satu sumber informasi tentang gambaran penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM yang mungkin terjadi juga di luar wilayah pemantauan. Laporan ini dibagi ke dalam lima bagian yang terdiri atas pendahuluan, pembagian KPS dan penetapan sasaran, pelaksanaan BLSM, penggunaan KPS pada program-program lain, serta kesimpulan dan rekomendasi.

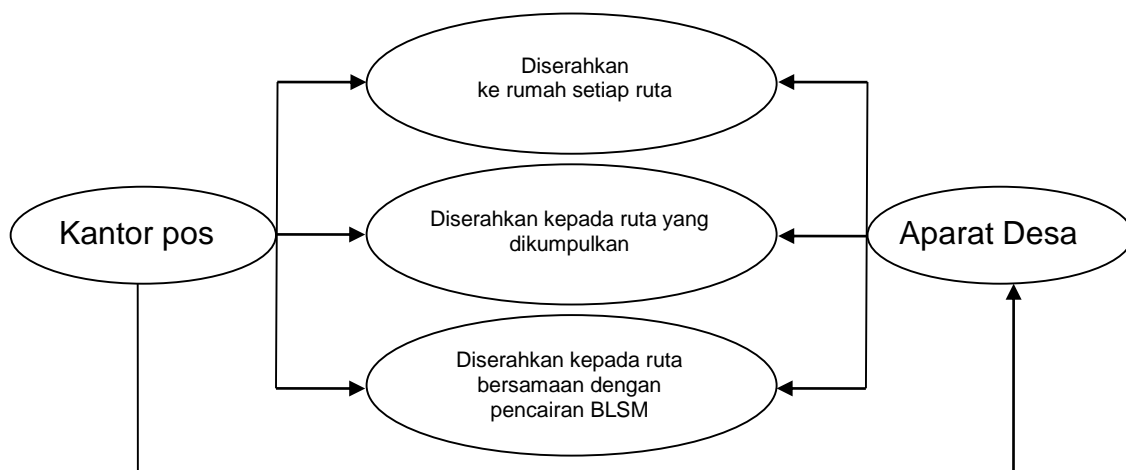
II. PEMBAGIAN KPS DAN PENETAPAN SASARAN

Data ruta sasaran penerima KPS yang sekaligus menjadi sasaran penerima BLSM berasal dari BDT untuk Program Perlindungan Sosial yang diolah dan dikelola oleh TNP2K. BDT berisi 40% data penduduk Indonesia dengan tingkat kesejahteraan terendah atau sekitar 24,7 juta ruta. Sumber BDT adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial pada Juli–Desember 2011 (PPLS 2011) yang menyasar ruta dengan tingkat kesejahteraan terbawah dan dilaksanakan oleh BPS.⁴ Pemerintah Pusat menetapkan bahwa tidak seluruh ruta yang didata menjadi penerima KPS/BLSM. Jumlah ruta yang menerima KPS/BLSM hanya 15,5 juta ruta atau meliputi 25% ruta dengan kesejahteraan terendah. Pemerintah menganggap batas (*cut off*) tersebut sudah mencukupi karena jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan pada September 2012 berdasarkan data BPS adalah 11,66% (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013).

2.1 Pembagian KPS

PT Pos Indonesia menjadi penanggung jawab pendistribusian KPS kepada masing-masing ruta sasaran tanpa mengenakan biaya apapun. Dalam menjalankan tugas tersebut, petugas kantor pos didampingi oleh aparat desa/kelurahan setempat (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013). Pada pelaksanaannya, ruta menerima KPS secara gratis, tetapi mekanisme pembagian KPS berbeda antarwilayah pemantauan, bahkan antardesa/kelurahan di kabupaten/kota yang sama. Kantor pos tidak selalu menyerahkan KPS kepada ruta sasaran secara langsung dan tidak selalu didampingi oleh aparat desa/kelurahan.

Secara umum mekanisme pembagian KPS menggunakan dua pola yang berbeda, yaitu (i) petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada ruta sasaran secara langsung dan (ii) petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada ruta sasaran melalui aparat desa/kelurahan setempat (Gambar 2).



Gambar 2. Alur pembagian KPS di wilayah pemantauan

⁴Pencacahan di tingkat desa/kelurahan tersebut dilakukan oleh penduduk setempat yang menjadi mitra BPS; para pencacah memiliki profesi yang beragam, yakni aparat desa/kelurahan, kader pusat kesehatan masyarakat (puskesmas)/Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (PKK), ibu rumah tangga, petani, dan pegawai honorer (Hastuti *et al.*, 2012).

Pada pola pembagian pertama, petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta sasaran melalui beberapa cara:

- a) Petugas kantor pos membagikan KPS ke rumah masing-masing ruta sasaran secara mandiri tanpa didampingi aparat setempat. Cara pembagian ini tidak berbeda dengan pola petugas kantor pos dalam menyampaikan kiriman surat atau paket.
- b) Petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta sasaran yang dikumpulkan di satu tempat—biasanya di kantor desa/kelurahan—dengan didampingi dan difasilitasi oleh aparat desa/kelurahan. Sebelum pembagian, kantor pos memberikan daftar penerima KPS kepada aparat desa/kelurahan dan meminta mereka untuk menginformasikan kepada ruta tercantum tentang waktu pengambilan KPS.
- c) Petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta sasaran pada saat pencairan BLSM. Sebelum pencairan dilakukan, petugas kantor pos meminta aparat desa/kelurahan untuk menyampaikan informasi lisan atau surat panggilan kepada ruta sasaran tentang waktu, tempat, dan persyaratan pencairan. Pembagian KPS bersamaan dengan pencairan BLSM ini umumnya dilakukan untuk menyasiasi terbatasnya waktu pembagian KPS, luasnya wilayah kerja kantor pos, dan jauhnya wilayah sasaran dari lokasi kantor pos.

Pembagian KPS dengan pola kedua juga dilakukan melalui beberapa cara, yakni (i) petugas kantor pos menyampaikan KPS kepada aparat desa/kelurahan di kantor desa/kelurahan, (ii) petugas kantor pos menyampaikan KPS kepada masing-masing ketua RT tanpa melalui kantor desa/kelurahan, dan (iii) petugas kantor pos meminta aparat desa/kelurahan untuk mengambil KPS di kantor pos. Selanjutnya, aparat desa/kelurahan atau ketua RT menyerahkan KPS kepada ruta sasaran melalui beberapa cara yang hampir sama dengan cara petugas kantor pos menyampaikan KPS kepada ruta, yakni:

- a) Aparat desa/kelurahan membagikan KPS kepada ruta sasaran secara berjenjang. Pertama, pihak desa/kelurahan menyerahkan KPS kepada ketua RW. Kemudian, ketua RW menyerahkan KPS kepada ketua RT dan setelah itu ketua RT membagikannya kepada ruta sasaran.
- b) Aparat desa/kelurahan membagikan KPS kepada ruta sasaran yang datang ke kantor desa/kelurahan. Ruta sasaran umumnya mendapat informasi tentang pengambilan KPS dari aparat atau tetangganya, tetapi ada juga yang datang tanpa pemberitahuan karena pembagian KPS dilakukan bersamaan dengan penyaluran beras Raskin.
- c) Aparat desa/kelurahan membagikan KPS kepada ruta sasaran pada saat pencairan BLSM. Sebelum pencairan dilakukan, aparat desa/kelurahan memberitahukan kepada ruta sasaran agar datang ke kantor pos sesuai jadwal pencairan. Setelah ruta sasaran tiba di kantor pos, aparat desa/kelurahan membagikan KPS kepada mereka dan ruta langsung menggunakannya untuk mencairkan BLSM.

Pada sejumlah kecil kasus, petugas kantor pos yang mengirimkan KPS ke rumah-rumah ruta tidak selalu berhasil menyampaikannya kepada seluruh ruta sasaran karena ruta yang bersangkutan sedang tidak berada di rumah. Untuk itu, biasanya petugas kantor pos menitipkan KPS kepada aparat desa/kelurahan, tetangga dari ruta yang dimaksud, atau ruta penerima KPS lain.

Secara terperinci, pola pembagian KPS di masing-masing desa/kelurahan pemantauan dapat dilihat pada Tabel 2. Dari tabel tersebut tampak bahwa pembagian KPS secara langsung dari petugas kantor pos kepada ruta cenderung terjadi di wilayah perkotaan, sementara umumnya di wilayah perdesaan petugas kantor pos menyerahkan KPS melalui aparat setempat.

Faktor-faktor yang memengaruhi variasi mekanisme pembagian KPS, antara lain, adalah perbedaan tingkat pemahaman petugas kantor pos, perbedaan kondisi geografis wilayah, dan kebijakan

masing-masing kantor pos setelah mempertimbangkan kondisi politik dan sosial kemasyarakatan di wilayah bersangkutan. Kebijakan kantor pos terkait kondisi politik dan sosial umumnya dibuat atas dasar masukan dari aparat desa/kelurahan dan aparat kecamatan. Tujuannya adalah agar pembagian KPS tidak menimbulkan gejolak sosial. Seperti halnya yang terjadi di salah satu desa pemantauan Kabupaten Demak, KPS sempat ditahan aparat desa dan baru dibagikan kepada ruta sasaran setelah dilakukan musyawarah untuk melakukan pemotongan dana BLSM yang akan dibagikan kepada ruta nonpenerima KPS. Hal tersebut dilakukan karena aparat khawatir akan terjadinya gejolak sosial seperti pada saat pelaksanaan BLT 2005. Ketika itu, masyarakat melancarkan protes keras dan melakukan kekerasan terhadap petugas pencacah dan keluarganya. Di desa pemantauan Kabupaten Bima, pembagian KPS dilakukan melalui ketua RT yang mendatangi setiap rumah penerima. Latar belakang diterapkannya pola pembagian semacam ini adalah terjadinya kericuhan di desa tetangga pada saat kantor pos membagikan KPS kepada ruta sasaran yang dikumpulkan di tempat tertentu.

Tabel 2. Pola Pembagian KPS di Desa/Kelurahan Pemantauan

Kabupaten/Kota	Desa/ Kelurahan	Cara Mendistribusikan KPS
<i>Kabupaten Tapanuli Tengah</i>	<i>Desa-1</i>	Petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta yg dikumpulkan di rumah kepala desa (kades).
	<i>Desa-2</i>	Kades mengambil KPS di kantor pos untuk dibagikan kepada ruta yg datang ke rumah kades untuk mengambil beras Raskin.
Kota Sibolga	Kel-3	Petugas kantor pos membagikan KPS ke rumah setiap ruta.
	Kel-4	Petugas kantor pos membagikan KPS ke rumah setiap ruta.
<i>Kabupaten Cianjur</i>	<i>Desa-5</i>	Petugas kantor pos membagikan KPS di kantor pos pada saat pencairan BLSM.
	<i>Desa-6</i>	Petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta yg dikumpulkan di kantor desa. KPS ruta yang tidak datang dititipkan kepada ketua RT dan diserahkan pada saat pencairan BLSM.
Kota Sukabumi	Kel-7	Petugas kantor pos membagikan KPS di kantor pos pada saat pencairan BLSM.
	Kel-8	Petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada aparat kelurahan untuk dibagikan kepada ruta melalui masing-masing ketua RT.
<i>Kabupaten Demak</i>	<i>Desa-9</i>	Petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada aparat desa untuk dibagikan kepada ruta yang dikumpulkan di rumah kepala dusun.
	<i>Desa-10</i>	Petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada warga desa yang ia percaya untuk dibagikan secara langsung kepada setiap ruta atau melalui ketua RT.
Kota Semarang	Kel-11	Petugas kantor pos membagikan KPS ke rumah setiap ruta.
	Kel-12	Petugas kantor pos membagikan KPS ke rumah setiap ruta.
<i>Kabupaten Bima</i>	<i>Desa-13</i>	Petugas kantor pos membagikan KPS di kantor pos pada saat pencairan BLSM.
	<i>Desa-14</i>	Petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada ketua RT/RW untuk dibagikan ke rumah setiap ruta.
Kota Bima	Kel-15	Petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta yang dikumpulkan di kantor kelurahan.
	Kel-16	Petugas kantor pos membagikan KPS ke rumah setiap ruta.
Kabupaten Barru	Desa-17	Petugas kantor pos membagikan KPS pada saat pencairan BLSM di loket pencairan yang disediakan di desa.
	Desa-18	Petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada kades untuk dibagikan kepada ruta di kantor desa. KPS ruta yang tidak datang diantarkan oleh kader desa ke rumah ruta bersangkutan.
Kota Makassar	Kel-19	Petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada aparat kelurahan untuk dibagikan kepada setiap ruta.
	Kel-20	Petugas kantor pos membagikan KPS ke rumah setiap ruta. KPS ruta yang tidak ada di tempat dititipkan kepada tetangganya atau penerima KPS lain.

Keterangan: Wilayah yang dicetak miring merupakan wilayah studi SMERU tentang BLT 2005 dan BLT 2008.

2.2 Ketepatan Sasaran

Ketepatan sasaran merupakan salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan program bantuan sosial, termasuk BLSM. Hasil wawancara mendalam dengan seluruh informan di wilayah pemantauan menunjukkan bahwa secara umum penerima KPS sudah tepat sasaran, yaitu ruta miskin dan sangat miskin.

Sebagian informan menyatakan bahwa semua ruta penerima KPS di tingkat desa/kelurahan, RW/dusun/lingkungan, dan RT lokasi pemantauan adalah ruta miskin dan sangat miskin. Sebagian informan lainnya menyatakan bahwa terdapat ruta penerima yang tidak layak menerima (*inclusion error*), tetapi jumlahnya sangat sedikit. Ruta yang dinilai tidak layak tersebut umumnya termasuk kelompok menengah ke bawah di desa/kelurahannya. Sebagian besar dari mereka merupakan ruta yang belum lama (1–2 tahun terakhir) meningkat kesejahteraannya. Ruta-ruta ini sebelumnya termasuk ruta miskin; bahkan ada di antaranya yang sangat miskin. Sebagian dari ruta yang dinilai tidak layak tersebut sebenarnya bukan karena mereka tidak miskin, tetapi karena ada ruta lain yang lebih miskin namun tidak menerima KPS. Oleh karena itu, beberapa informan ruta nonpenerima KPS yang ditemui dan para tetangganya dapat memahami kenapa ruta tersebut bisa menjadi penerima KPS. Meskipun demikian, dalam jumlah sangat terbatas ditemukan kasus ruta yang sangat tidak layak menerima KPS karena mereka termasuk keluarga menengah ke atas di desanya. Kotak 1 menyajikan beberapa contoh ruta penerima KPS yang dinilai tidak layak oleh para informan.

Kotak 1 Ruta Penerima KPS yang Dinilai Tidak Layak oleh Informan

Di satu lingkungan pemantauan Kota Sibolga, terdapat ruta penerima yang dinilai kurang layak menerima KPS karena ruta ini termasuk ke dalam kelompok menengah. Ruta tersebut bekerja sebagai buruh pelabuhan dengan penghasilan Rp50.000–Rp60.000 per hari. Dua dari enam anaknya bekerja di perusahaan perikanan dengan upah Rp200.000 per minggu. Rumah mereka termasuk rumah permanen dan cukup besar ukurannya dibanding rumah para tetangganya.

Di satu RW pemantauan Kota Semarang, ada tiga penerima KPS yang dinilai tidak tepat. Salah satunya adalah ketua RT yang memiliki usaha las yang cukup maju. Dia juga memiliki mobil pikap untuk mengangkut berbagai pesanan, seperti besi pagar dan terali.

Di satu RW pemantauan Kota Bima, terdapat dua ruta penerima yang dinilai tidak tepat karena kesejahteraannya telah meningkat. Pertama, satu ruta menjadi penerima KPS karena sebelumnya ruta ini merupakan ruta miskin yang tinggal di rumah berdinding bambu. Tiga tahun yang lalu, ruta tersebut memulai usaha mengkreditkan peralatan rumah tangga dengan bermodalkan uang hasil arisan. Dari hasil usaha tersebut, ditambah dengan hasil kerja kepala ruta sebagai buruh bangunan berupah Rp65.000 per hari, mereka dapat membangun rumah permanen yang mungil dan membeli sepetak sawah. Kedua, satu ruta lain dapat menjadi penerima KPS karena sebelumnya kepala ruta ini hanya bekerja sebagai tukang ojek. Sejak dua tahun lalu, kepala ruta bekerja di perusahaan multinasional dan saat ini ia bergaji di atas empat juta rupiah per bulan. Meskipun masih tinggal di rumah orang tuanya, ruta tersebut tidak lagi dianggap miskin.

Di satu RT pemantauan Kabupaten Bima, terdapat ruta penerima yang dapat membangun rumah tembok sederhana dengan kondisi yang lebih baik daripada rumah para tetangganya yang tergolong miskin. Rumah tersebut belum lama dibangun dan merupakan hasil kerja kepala ruta menjadi buruh kebun sawit di Kalimantan selama 15 bulan untuk dua kali pemberangkatan. Dengan kondisi demikian, ruta tersebut dinilai kurang layak menerima KPS meskipun saat ini mereka hanya bekerja sebagai penebang kayu bakar dengan penghasilan tidak pasti, yaitu sekitar Rp20.000–Rp30.000 per hari.

Di salah satu RT pemantauan Kota Sukabumi, terdapat ruta penerima yang dinilai kurang layak karena kesejahteraannya sudah meningkat. Kepala ruta tersebut bekerja sebagai tukang las di Jakarta dengan penghasilan bersih paling sedikit Rp200.000 per minggu. Meskipun memiliki tujuh anak, ruta tersebut dinilai mampu karena baru saja merenovasi rumah mereka menjadi rumah permanen yang dilengkapi dengan beberapa perabotan baru sehingga terlihat cukup mencolok dibandingkan rumah-rumah lain di sekitarnya.

Di salah satu RW pemantauan Kota Makassar, terdapat ruta penerima yang dinilai tidak layak. Kepala ruta dan istrinya sudah menunaikan haji, memiliki mobil, dan memiliki rumah tingkat dua dengan lantai keramik dan lahan parkir yang luas. Kepala ruta bekerja sebagai pemborong bangunan dan empat dari delapan anaknya sudah menikah dan memiliki penghasilan sendiri.

Meskipun informan wawancara mendalam menilai bahwa umumnya pembagian KPS telah menysasar ruta miskin dan sangat miskin, mereka juga menyatakan bahwa masih terdapat banyak ruta yang tergolong miskin dan sangat miskin, tetapi tidak menerima KPS (*exclusion error*). Ruta yang termasuk ke dalam kategori ini umumnya adalah orang jompo, janda/duda tua, pasangan muda yang baru menikah, atau ruta yang baru pindah. Contoh *exclusion error* yang sangat mencolok terjadi di wilayah pemantauan Kota Semarang, yakni tidak satu pun ruta di satu RT mendapatkan KPS. Sementara itu, menurut para informan, RT tersebut merupakan kantong kemiskinan karena terdapat banyak ruta miskin dan sangat miskin, rumah dan lingkungannya kumuh, serta menempati lahan secara ilegal. Bahkan di Kota Makassar terdapat satu kelurahan yang seluruh rutanya tidak menerima KPS, padahal menurut aparat pemerintah kota setempat, kelurahan tersebut merupakan salah satu kantong kemiskinan di kecamatan pemantauan.

Selain dinilai melalui wawancara mendalam, ketepatan penerima KPS di wilayah pemantauan juga dinilai melalui FGD dengan aparat, tokoh, dan masyarakat di tingkat dusun/RW/lingkungan atau RT. Pada 20 FGD yang dilakukan di 20 desa/kelurahan pemantauan tersebut, para peserta membagi ruta di wilayahnya ke dalam beberapa kelompok kesejahteraan. Umumnya mereka membagi ruta menjadi empat kelompok, tetapi ada juga yang membaginya menjadi tiga atau lima kelompok. Empat kelompok kesejahteraan yang umum dikemukakan adalah (i) ruta sangat miskin, (ii) ruta miskin, (iii) ruta menengah, dan (iv) ruta kaya. Masing-masing kelompok kesejahteraan tersebut mempunyai kriteria tertentu yang bervariasi antarwilayah. Indikator kesejahteraan yang umum digunakan oleh para peserta adalah jenis pekerjaan, kepemilikan harta atau aset, kondisi rumah, jenis konsumsi, tingkat pendidikan, dan akses terhadap layanan kesehatan (uraian mengenai kelompok kesejahteraan berdasarkan berbagai indikator tersebut dapat dilihat pada Lampiran 1).

Hasil berbagai FGD tersebut menunjukkan temuan yang sama dengan hasil wawancara mendalam bahwa pembagian KPS telah menysasar ruta dari kelompok kesejahteraan terendah, yaitu ruta miskin dan sangat miskin. Ruta penerima dari kelompok menengah tidak ada atau relatif kecil, sedangkan dari kelompok kaya tidak ada sama sekali. Hasil FGD juga menunjukkan bahwa masih ada banyak ruta dari kelompok kesejahteraan terendah yang tidak menjadi penerima. Pada Tabel 3 terlihat bahwa dari 30 ruta dengan kondisi kesejahteraan terendah, terdapat 7 hingga 25 ruta yang tidak menerima KPS.

Di beberapa wilayah pemantauan, jumlah ruta penerima KPS yang dinilai tidak miskin oleh peserta FGD cukup besar—ada yang mencapai 11 ruta di tingkat dusun/RW. Jumlah tersebut jauh lebih besar daripada penilaian yang diberikan oleh informan wawancara mendalam. Hal tersebut terjadi karena penilaian oleh peserta FGD dipengaruhi pemikiran masih banyaknya ruta lebih miskin yang tidak menjadi penerima KPS. Umumnya ruta penerima yang dinilai tidak miskin tersebut berada pada tingkatan terendah dari kelompok menengah di wilayahnya.

Tabel 3. *Inclusion Error* dan *Exclusion Error* Berdasarkan Hasil FGD di Wilayah Pemantauan

Kabupaten/Kota	Desa/ Kelurahan	Cakupan FGD	<i>Inclusion Error</i> ^a	<i>Exclusion Error</i> ^b
<i>Kabupaten Tapanuli Tengah</i>	<i>Desa-1</i>	Dusun	0	10
	<i>Desa-2</i>	Dusun	0	14
Kota Sibolga	Kel-3	Lingkungan	0	13
	Kel-4	Lingkungan	3	21
<i>Kabupaten Cianjur</i>	<i>Desa-5</i>	RW	0	14
	<i>Desa-6</i>	RW	0	13
Kota Sukabumi	Kel-7	RT	5	15
	Kel-8	RW	0	7
<i>Kabupaten Demak</i>	<i>Desa-9</i>	Dusun	2	19
	<i>Desa-10</i>	Dusun	1	21
Kota Semarang	Kel-11	RW	2	16
	Kel-12	RW	5	16
<i>Kabupaten Bima</i>	<i>Desa-13</i>	Dusun	0	14
	<i>Desa-14</i>	RW	9	13
Kota Bima	Kel-15	RW	11	23
	Kel-16	RW	5	25
Kabupaten Barru	<i>Desa-17</i>	Dusun	0	8
	<i>Desa-18</i>	Dusun	11	9
Kota Makassar	Kel-19	RW	1	27
	Kel-20	RW	2	20

Keterangan: Wilayah yang dicetak miring merupakan wilayah studi SMERU tentang BLT 2005 dan BLT 2008.

^a*Inclusion error* = ruta nonmiskin (menengah) yang menjadi penerima BLSM di wilayah cakupan FGD.

^b*Exclusion error* = ruta miskin (dari 30 ruta termiskin) yang tidak menjadi penerima BLSM.

Pada saat melakukan observasi untuk melihat situasi ruta-ruta penerima KPS yang dianggap tidak layak menerima, tim peneliti menemukan bahwa tidak semua ruta tersebut memiliki kondisi ekonomi yang lebih baik dari ruta penerima KPS lain. Umumnya, kondisi ekonomi mereka hanya sedikit lebih baik dari ruta penerima KPS lain, seperti bisa menyewa lahan sawah; mempunyai penghasilan harian sebagai sopir angkot, ojek, atau tukang dokar; dan mempunyai kios kecil.

Setidaknya ada empat faktor yang menyebabkan terjadinya *exclusion error* dan *inclusion error*. Pertama, PPLS 2011 tidak sepenuhnya akurat. Kedua, tidak dilakukan verifikasi data menjelang penggunaan data tersebut untuk penetapan ruta penerima KPS sehingga perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat tidak terantisipasi. Rentang waktu dua tahun antara pengambilan data PPLS 2011 dan penggunaan data pada 2013 memungkinkan terjadinya berbagai dinamika kesejahteraan masyarakat. Ketiga, penetapan ruta penerima KPS mempertimbangkan banyaknya tanggungan sehingga ruta paling miskin dan miskin yang memiliki tanggungan diutamakan. Itu sebabnya banyak ruta jompo yang tinggal sendiri, janda/duda tua yang sudah tidak memiliki tanggungan, atau ruta miskin yang pada saat pendataan pada 2011 belum memiliki anak tidak menjadi penerima KPS. Keempat, perbedaan kondisi kesejahteraan masyarakat terbawah tidak signifikan.

2.3 Penetapan KPS Retur

KPS retur adalah KPS yang tidak bisa disampaikan atau tidak bisa dikirimkan ke alamat ruta penerima oleh kantor pos. Menurut “Buku Pegangan” dan “Pedoman Pelaksanaan BLSM”,

beberapa alasan yang menyebabkan terjadinya KPS retur adalah ruta pindah alamat, ruta tidak dikenal, ruta menolak menerima KPS, seluruh anggota ruta meninggal, rumah kosong, alamat tidak lengkap, alamat tidak dikenal, dan ruta tercatat lebih dari satu kali. KPS retur tersebut harus dikembalikan kepada kantor pos untuk kemudian diserahkan ke pusat.

Pengembalian KPS dapat juga dilakukan melalui musdes/muskel. Dalam hal ini, Pemerintah Pusat mengamanatkan bahwa pelaksanaan musdes/muskel merupakan media untuk memutakhirkan data PPLS 2011. Pemutakhiran dibutuhkan karena terdapat selang waktu dua tahun antara pendataan PPLS 2011 yang menjadi basis data ruta sasaran dan penetapan ruta penerima KPS pada 2013 sehingga memungkinkan terjadinya perubahan kondisi kesejahteraan ruta. Pemutakhiran dilakukan dengan menarik KPS dari ruta yang dinilai tidak layak menerima dan menggantinya dengan ruta yang layak.

Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 541/3150/SJ tentang Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial dan Penanganan Pengaduan Masyarakat mengisyaratkan tentang pengembalian KPS oleh ruta penerima secara sukarela. Instruksi tersebut memerintahkan kepala desa/lurah agar mengimbau ruta penerima yang tidak termasuk ke dalam kelompok miskin dan rentan untuk mengembalikan KPS yang sudah diterimanya ke posko pengaduan atau ke kantor desa/kelurahan.

Hasil pemantauan ini menunjukkan bahwa di sebagian besar wilayah pemantauan, terdapat KPS retur. Kantor pos, baik secara langsung maupun melalui aparat desa/kelurahan, tidak dapat menyampaikan seluruh KPS kepada ruta sasaran terutama karena ada ruta sasaran yang sudah pindah alamat ke luar desa/kelurahan atau meninggal. Alasan ruta meninggal biasanya terjadi pada ruta yang hanya terdiri atas satu anggota. Di sejumlah kecil desa pemantauan seperti di Kabupaten Barru juga ada sejumlah KPS retur karena alasan ruta tercatat lebih dari satu kali (duplikasi ruta penerima).

Pengembalian KPS melalui proses penarikan tidak ditemukan di seluruh wilayah pemantauan. Tidak ada pemerintah desa/kelurahan yang berani atau bersedia untuk menarik KPS yang sudah dibagikan. Selain khawatir hal ini dapat menimbulkan gejolak sosial di masyarakat, sebagian pemerintah desa/kelurahan juga tidak menerima daftar penerima KPS atau hanya menerima/mengetahuinya setelah pencairan BLSM tahap pertama. Pada kondisi demikian, seandainya pun ada penilaian bahwa ada ruta penerima yang tidak layak, kepala desa/lurah akan mengalami kesulitan untuk menarik KPS yang sudah dibagikan dan/atau meminta dana BLSM yang sudah dicairkan.

Pengembalian KPS melalui aparat desa/kelurahan yang ditemukan pada pemantauan ini bukan merupakan hasil penarikan KPS, melainkan hasil penahanan KPS ruta yang dinilai tidak layak. Proses tersebut hanya ditemukan di tiga desa/kelurahan pemantauan di Sulawesi Selatan. Di ketiga desa/kelurahan tersebut, KPS yang penerimanya dinilai lebih mampu tidak dibagikan oleh aparat desa/kelurahan atau oleh kantor pos atas permintaan aparat desa/kelurahan. Penahanan KPS dapat dilakukan karena KPS dibagikan melalui aparat desa/kelurahan atau sebelum pembagian KPS dilakukan, kantor pos berkoordinasi dengan aparat desa/kelurahan yang kemudian menandai ruta yang dianggap tidak layak. Khusus untuk kasus di Kabupaten Barru, penahanan KPS tersebut dilatarbelakangi adanya instruksi pemerintah kabupaten untuk melakukan pengamanan pembagian KPS dan pelaksanaan BLSM yang disampaikan dalam rapat koordinasi di tingkat kabupaten dan kecamatan untuk para camat dan kepala desa/lurah. Salah satu upaya pengamanan tersebut diterjemahkan dengan melakukan penyortiran/penahanan KPS ruta yang dinilai tidak layak dan mengategorikannya sebagai KPS retur.

Penahanan KPS yang diputuskan melalui musdes hanya terjadi di satu desa pemantauan di Kabupaten Barru. Penahanan KPS di desa pemantauan lain di Kabupaten Barru dan di satu kelurahan di Kota Makassar diputuskan oleh aparat desa/kelurahan. Pada kasus penahanan KPS melalui musdes, KPS yang ditahan karena alasan ruta penerima tidak layak hanya ada dua. Sementara itu, pada kasus penahanan KPS oleh aparat desa/kelurahan, jumlah KPS yang tidak dibagikan cukup banyak, yakni masing-masing 45 dan 94 KPS, atau mencapai 10% dan 21% dari total KPS yang diperoleh desa/kelurahan tersebut. Pada kasus penahanan KPS oleh aparat desa/kelurahan, ada indikasi kekurangtepatan dalam penggantian ruta. Tim peneliti menemukan adanya ruta yang batal mendapat KPS, padahal secara kasat mata ruta tersebut termasuk ruta miskin dan kondisinya tidak lebih baik daripada ruta yang menggantikan. Penahanan KPS tidak diinformasikan baik kepada ruta yang KPS-nya ditahan maupun kepada masyarakat luas. Bahkan di beberapa wilayah ditemukan ketua RT dan ketua RW/dusun yang sama sekali tidak mengetahui tentang penahanan KPS. Tertutupnya informasi tersebut dimaksudkan supaya tidak timbul gejolak sosial, tetapi juga dapat memberi peluang terjadinya penyimpangan.

Di 16 desa/kelurahan pemantauan lain, tidak ada penahanan KPS. Hal tersebut terjadi karena pemerintah desa/kelurahan tidak ingin memancing terjadinya gejolak sosial, seperti yang tercermin dari ungkapan berikut. “Kalau memaksa mengganti KPS yang sudah ada, maka yang di-*gruduk* adalah aparat desa” (wawancara, laki-laki, 34 tahun, Kabupaten Demak, 6 Maret 2014).

Salah satu ketua RW di kelurahan pemantauan Kota Sukabumi sempat menahan sepuluh KPS ruta yang dinilai tidak layak untuk diberikan kepada ruta yang lebih layak. Akan tetapi, rencana tersebut batal dilanjutkan karena salah satu ruta penerima terdaftar sudah mendapat informasi tentang penerimaan KPS. Akhirnya, ketua RW tersebut membagikan seluruh KPS yang ditahan kepada ruta penerima terdaftar agar tidak menimbulkan persoalan.

Tidak ditemukan pengembalian KPS oleh ruta secara sukarela karena menganggap dirinya tidak layak menerima. Ruta yang sudah diimbau aparat pun tidak bersedia mengembalikan KPS yang sudah diterimanya. Lurah di wilayah pemantauan Kota Bima, misalnya, pernah mengimbau kepada lima ruta yang kondisi ekonominya sudah membaik untuk mengembalikan KPS yang mereka terima supaya pihak kelurahan dapat mengalihkan kartu tersebut kepada ruta lain dengan tingkat kesejahteraan yang lebih rendah. Namun, imbauan tersebut diabaikan dengan alasan KPS yang mereka terima sudah menjadi hak dan rezeki mereka sehingga mereka tidak wajib mengembalikan KPS tersebut. Kejadian seperti itu juga ditemukan di Kabupaten Demak. Pada FGD di Kota Makassar, seorang ketua RW menyatakan bahwa dua ruta penerima yang termasuk kelompok menengah telah mengembalikan KPS setelah diberi pengertian olehnya. Namun, ternyata pernyataan tersebut tidak benar dan kedua ruta tersebut tetap mencairkan dana BLSM.

Secara keseluruhan, jumlah KPS retur, termasuk yang berasal dari penahanan oleh aparat desa/kelurahan, bervariasi antarwilayah pemantauan. Di tujuh dari 20 desa/kelurahan pemantauan, tidak ada KPS retur (Tabel 4). Di desa/kelurahan pemantauan di Sulawesi Selatan di mana dilakukan penahanan KPS, terdapat KPS retur terbanyak, yaitu mencapai 10,3% hingga 21,2% dari total KPS yang diperoleh desa/kelurahan tersebut.

Tabel 4. Jumlah KPS dan KPS Retur di Desa/Kelurahan Pemantauan

Kabupaten/Kota	Desa/ Kelurahan	Jumlah KPS	KPS Retur	% KPS Retur	Alasan Retur
<i>Kabupaten Tapanuli Tengah</i>	<i>Desa-1</i>	77	1	1,30	Ruta pindah
	<i>Desa-2</i>	110	3	2,73	Ruta pindah
Kota Sibolga	Kel-3	392	14	3,57	Ruta pindah, meninggal, atau tidak dikenal
	Kel-4	339	0	-	-
<i>Kabupaten Cianjur</i>	<i>Desa-5</i>	610	9	1,48	Ruta pindah atau meninggal
	<i>Desa-6</i>	442	0	-	-
Kota Sukabumi	Kel-7	609	19	3,12	Ruta pindah atau meninggal
	Kel-8	1.104	50	4,53	Ruta pindah atau meninggal
<i>Kabupaten Demak</i>	<i>Desa-9</i>	306	0	-	-
	<i>Desa-10</i>	840	0	-	-
Kota Semarang	Kel-11	406	20	4,93	Ruta pindah atau meninggal
	Kel-12	494	0	-	-
<i>Kabupaten Bima</i>	<i>Desa-13</i>	302	0	-	-
	<i>Desa-14</i>	325	0	-	-
Kota Bima	Kel-15	147	2	1,36	Ruta pindah atau nama/alamat tidak jelas
	Kel-16	125	0	4,00	Ruta pindah atau meninggal
Kabupaten Barru	Desa-17	471	70	14,86	Ruta pindah, meninggal, atau meningkat kesejahteraannya
	Desa-18	137	29	21,17	Ruta meninggal, pindah, duplikasi nama, atau tidak layak
Kota Makassar	Kel-19	446	94	21,08	Alamat tidak ditemukan atau ruta tidak layak
	Kel-20	488	50	10,25	Ruta pindah, meninggal, atau nama tidak sesuai

Sumber: Data dan hasil wawancara mendalam dengan kepala desa/lurah, petugas kantor pos, dan TSKK wilayah pemantauan.

Keterangan: Wilayah yang dicetak miring merupakan wilayah studi SMERU tentang BLT 2005 dan BLT 2008.

2.3.1 Mekanisme Penggantian

Instruksi Mendagri No. 541/3150/SJ tentang Pelaksanaan Pembagian KPS dan Penanganan Pengaduan Masyarakat, Buku Pegangan, dan Pedoman BLSM menyatakan bahwa penggantian penerima KPS retur maupun hasil pengembalian dan pemutakhiran harus melalui proses musdes/muskel. Musdes/muskel dapat dilakukan jika kantor pos telah membuat daftar KPS retur dan menyampaikannya kepada TSKK dan desa/lurah. Pelaksanaan musdes/muskel harus transparan dan partisipatif dengan melibatkan berbagai pihak terkait, setidaknya, aparat desa/kelurahan, perwakilan kelompok masyarakat (tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pemuda), dan perwakilan ruta penerima KPS setiap dusun/RW/lingkungan. Musdes/muskel untuk penggantian penerima KPS retur dilaksanakan bersamaan dengan pemutakhiran penerima KPS. Dengan demikian, musdes/muskel memutuskan penarikan KPS yang penerimanya tidak layak dan penggantian ruta untuk KPS retur, KPS hasil penarikan, dan KPS yang dikembalikan ruta penerima.

Secara teknis dan konseptual, proses musdes/muskel sebenarnya sederhana. Namun, khusus untuk agenda penarikan KPS dari ruta yang dinilai tidak layak serta menetapkan ruta pengganti, pemerintah desa/kelurahan sulit melaksanakannya karena terbentur banyak faktor nonteknis seperti faktor-faktor berikut.

- a) **Faktor eksklusivitas hak penerima KPS.** Ruta menerima KPS secara pasif, tidak melalui proses pengajuan diri. Oleh karena itu, ketika pemerintah telah memberikan hak itu kepada ruta, secara legal formal ruta bersangkutan tidak mempunyai kewajiban untuk mengembalikannya. Terlebih lagi dalam amplop yang berisi KPS tertera dengan jelas sifat perdata dari KPS tersebut, yakni “Pribadi dan Rahasia”. Pemberian hak tersebut juga tidak disertai klausul yang menyatakan, misalnya, jika terdapat kekeliruan pemberian hak maka pemerintah dapat menarik kembali KPS tersebut. Di Kota Bima, sebagai contoh, ada aparat kelurahan di wilayah pemantauan yang tidak berupaya mencari tahu siapa saja dari warganya yang mendapatkan KPS. Informan bersangkutan beralasan, “Kalau saya mau tahu siapa saja warga sini yang dapat KPS, saya telah melanggar aturan. *Kan* jelas di amplopnya tertulis ‘Pribadi dan Rahasia’. Jadinya orang lain gak boleh tahu.”
- b) **Faktor kekurangtepatan penargetan.** Uraian sebelumnya menyatakan bahwa meskipun secara umum penargetan KPS telah tepat sasaran, tidak berarti penargetan tersebut telah memenuhi kaidah “*the most needy covered*”. Artinya, meskipun penerima KPS masuk ke dalam kategori miskin dan hampir miskin, masih ada ruta lebih miskin yang tidak menerima KPS. Selain itu, tidak semua ruta miskin mendapatkan KPS. Secara visual memang tidak mudah membedakan tingkat kemiskinan ruta penerima KPS dengan tingkat kemiskinan ruta nonpenerima KPS. Banyaknya ruta miskin yang tidak mendapatkan KPS tidak sebanding dengan sedikitnya KPS retur dan KPS yang penerimanya dinilai tidak layak.
- c) **Faktor relasi Pemerintah Pusat dengan pemerintah lokal.** Sebagian aparat pemerintah lokal tidak dilibatkan dalam pembagian KPS dan pelaksanaan BLSM, atau hanya mendapatkan informasi program yang terbatas setelah pencairan BLSM tahap pertama. Oleh karena itu, mereka menyatakan bahwa segala persoalan yang muncul dalam pelaksanaan program seharusnya juga menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Ada aparat yang secara eksplisit menyatakan bahwa pemerintah desa/kelurahan tidak mau sekadar menjadi “pemadam kebakaran” bagi program-program Pemerintah Pusat yang dari awal tidak melibatkan mereka. Terdapat kasus kepala desa yang tidak saja menolak melakukan musdes, tetapi juga tidak mau menerima daftar KPS retur karena ia tidak dilibatkan sejak awal pelaksanaan program. Terkait dengan ketidakterlibatan aparat di tingkat lokal dalam proses pendataan, beberapa informan aparat lokal awalnya menyatakan bahwa mereka merasa dilangkahi dan terdapat kesan bahwa mereka ingin dilibatkan. Namun, dalam diskusi lebih lanjut, mereka menyatakan memilih untuk tidak dilibatkan supaya tidak disalahkan jika timbul protes dari masyarakat sebagaimana terjadi pada pelaksanaan BLT.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut, tidak mengagetkan jika kemudian pemerintah desa/kelurahan berkeberatan melakukan musdes/muskel dalam rangka penggantian KPS retur dan/atau pemutakhiran data PPLS 2011. Di beberapa wilayah pemantauan, TSKS sudah menyarankan dan memfasilitasi proses musdes/muskel, tetapi kepala desa/lurah umumnya menolak melakukan musdes/muskel karena mereka takut dipermasalahkan oleh masyarakat. TSKS di Kabupaten Bima pernah mengutarakan kemungkinan penggantian ruta penerima tidak layak kepada lima kepala desa yang datang ke kecamatan, tetapi usulan itu ditolak mentah-mentah oleh kelima kepala desa. Mereka bahkan menantang TSKS tersebut untuk berani memberi jaminan dan bertindak sebagai eksekutor yang memutuskan ruta diganti dan ruta penggantinya.

Dari 20 desa/kelurahan pemantauan, hanya satu desa di Kabupaten Barru yang melakukan musdes untuk menahan KPS yang penerimanya dinilai tidak layak. Musdes tersebut kemudian memilih ruta pengganti untuk KPS yang ditahan dan KPS yang tidak dapat disampaikan karena ruta sudah pindah, meninggal, atau tercatat lebih dari satu kali. Musdes tersebut diikuti oleh 36 orang yang terdiri atas kepala desa, aparat desa, ketua badan/lembaga di tingkat desa, tokoh masyarakat, ketua RT, ketua kelompok tani, PKK, dan kader desa. Latar belakang desa tersebut dapat melakukan musyawarah diperkirakan karena (i) sejak beberapa tahun lalu sudah melakukan musyawarah yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan pembangunan; (ii) biasa melakukan peninjauan ketepatan sasaran terhadap setiap program yang masuk, khususnya yang bersasaran individu rumah tangga atau keluarga; (iii) kepemimpinan kepala desa selalu melibatkan tokoh dan lembaga masyarakat desa; (iv) adanya kekompakan masyarakat sipil; (v) kuatnya kelembagaan yang dipengaruhi pelaksanaan PNPB Perdesaan; dan (vi) adanya dukungan pemerintah kabupaten dalam penerapan perencanaan yang partisipatoris.

Di beberapa lokasi pemantauan lain, seperti di Kota Bima, TSKS dan aparat mengklaim telah menyelenggarakan musdes/muskel di wilayahnya untuk penggantian KPS retur dan KPS ditahan. Beberapa TSKS bahkan memperlihatkan dokumen berita acara musdes/muskel yang di antaranya lengkap dengan nama dan tanda tangan peserta musdes/muskel. Namun, hasil penelusuran tim peneliti SMERU menunjukkan bahwa musdes/muskel tersebut tidak pernah terjadi. Beberapa aparat, ketua lembaga desa, dan perwakilan ruta yang dinyatakan mengikuti musdes/muskel tersebut menuturkan bahwa mereka tidak pernah mengikuti kegiatan semacam itu dan bahwa kegiatan tersebut tidak pernah ada. Tampaknya, pembuatan dokumen berita acara musdes/muskel tersebut merupakan upaya untuk memenuhi syarat administrasi penggantian KPS retur.

Pengakuan bahwa musdes/muskel sudah dilaksanakan juga dapat terjadi karena ketidaktahuan akan konsep musdes/muskel. Sebagai contoh, seorang TSKS yang menyatakan sudah melakukan musdes/muskel di desa-desa yang menjadi wilayah kerjanya menjelaskan bahwa musdes/muskel tersebut hanya dihadiri kepala desa, ruta pengganti, dan ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Mereka berkumpul hanya untuk menandatangani dokumen berita acara tanpa ada musyawarah karena ruta penggantian sudah ditentukan sebelumnya. Dari semua temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kecuali di satu desa pemantauan di Kabupaten Barru, penggantian KPS retur dan KPS ditahan dilakukan melalui penunjukan langsung oleh kepala desa/lurah dan/atau ketua RW/RT (Tabel 5). Beberapa kutipan berikut mengungkap proses penggantian KPS retur di beberapa wilayah pemantauan.

Kalau musdes, saya kira tidak ada ya, tetapi langsung diusulkan saja dari masing-masing lingkungan. Nanti Pak Kepala Desa yang menentukan. (Wawancara, laki-laki, 54 tahun, Kabupaten Barru, 15 Februari 2014)

Untuk penggantian KPS, saya panggil ketua RT yang wilayahnya terdapat KPS retur. Terus saya minta dia mengusulkan ruta yang menurut penilaiannya layak sebagai pengganti. ... Nama-nama itu yang kemudian saya serahkan ke kantor pos. (Wawancara, laki-laki, Kota Sibolga, 6 Maret 2014)

Pos *saranin* yang pindah diganti *sama* keluarganya, tapi saya *gak* berani menentukan sendiri. Suruh *aja* RW yang tentukan. (Wawancara, perempuan, Kota Sukabumi, 6 Maret 2014)

Secara umum, seperti juga pada penahanan KPS, penggantian KPS baik melalui musdes/muskel maupun penunjukan langsung tidak diinformasikan secara luas kepada masyarakat. Penggantian penerima KPS umumnya hanya diketahui oleh aparat tertentu dan ruta yang menjadi pengganti. Alasan utamanya adalah untuk menghindari gejolak sosial di tingkat masyarakat karena jumlah ruta miskin lebih banyak dibandingkan jumlah KPS retur.

Menurut ketentuan, KPS retur dan KPS ditahan harus dikembalikan kepada Pemerintah Pusat melalui jalur kantor pos untuk diganti dengan KPS baru sesuai dengan nama-nama ruta pengganti yang ditetapkan di tingkat desa/kelurahan. Namun, ketentuan tersebut tidak dijalankan di semua wilayah pemantauan. Dari 12 desa/kelurahan yang mempunyai KPS retur, 8 desa/kelurahan mengembalikan KPS retur dan KPS ditahan kepada Pemerintah Pusat disertai dengan daftar nama ruta pengganti. Empat desa pemantauan lainnya yang terdapat di Tapanuli Tengah dan Kota Bima tidak mengembalikan KPS retur kepada Pemerintah Pusat. Kepala desa/lurah setempat hanya menyerahkan KPS retur tersebut kepada ruta yang ditunjuk sebagai pengganti untuk mencairkan dana BLSM. Di Kota Bima, penggantian ruta penerima secara lokal dilakukan atas sepengetahuan kantor pos dan TSKS. Sementara itu, di Kabupaten Tapanuli Tengah, penggantian KPS lokal tidak diketahui baik oleh kantor pos maupun TSKS sehingga hanya ada satu dari tiga ruta pengganti KPS retur yang berhasil mencairkan dana BLSM.

Tabel 5. Mekanisme dan Kriteria Penggantian Ruta

Kabupaten/ Kota	Desa/ Kelurahan	Penentuan Ruta Pengganti dan Penggantian KPS	Kriteria Penggantian
Kabupaten Tapanuli Tengah	Desa-1	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih kades sepengetahuan ketua LPMD^a dan TSKS KPS diganti baru oleh pusat 	Se-RT dengan ruta yang diganti, miskin, kerja serabutan, penghasilan rendah, dan rumah mengontrak; namun ruta terpilih adik kades, bukan ruta termiskin
	Desa-2	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih oleh kades dengan sepengetahuan seorang aparat desa Diganti secara lokal 	Ruta miskin, buruh tani, penghasilan rendah, jompo, dan penduduk resmi
Kota Sibolga	Kel-3	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih kepala lingkungan dan lurah, dan ada berita acara muskel Diganti secara lokal 	Ruta miskin, banyak tanggungan, janda tua, kerja serabutan/berjualan kecil-kecilan, dan rumah kumuh
	Kel-4	-	-
Kabupaten Cianjur	Desa-5	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih aparat desa KPS diganti baru oleh pusat 	Ruta miskin, janda punya tanggungan, buruh serabutan
	Desa-6	-	-
Kota Sukabumi	Kel-7	<ul style="list-style-type: none"> Hasil diskusi masing-masing ketua RT dengan aparat kelurahan dan petugas kantor pos KPS diganti baru oleh pusat 	Se-RT dengan ruta yang diganti, miskin terutama jompo, rumah kecil dan tidak permanen, buruh serabutan
	Kel-8	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih masing-masing ketua RT KPS diganti baru oleh pusat 	Se-RT dengan ruta yang diganti, miskin terutama jompo, rumah kecil dan tidak permanen, buruh serabutan
Kabupaten Demak	Desa-9	-	-
	Desa-10	-	-
Kota Semarang	Kel-11	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih masing-masing ketua RT KPS diganti baru oleh pusat 	Se-RT dengan ruta yang diganti, miskin terutama janda/jompo, buruh serabutan, dan rumah tidak layak
	Kel-12	-	-
Kabupaten Bima	Desa-13	-	-
	Desa-14	-	-
Kota Bima	Kel-15	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih ketua RT, disetujui lurah dan ketua LPM^b, serta diketahui TSKS Diganti secara lokal 	Se-RT dengan ruta yang diganti, miskin terutama janda tua, buruh

Kabupaten/ Kota	Desa/ Kelurahan	Penentuan Ruta Pengganti dan Penggantian KPS	Kriteria Penggantian
			serabutan, rumah gubuk, dan bersaudara dengan ruta yang diganti
	Kel-16	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih masing-masing ketua RT atas perintah lurah dan ada berita acara musdes Diganti secara lokal 	Se-RT dengan ruta yang diganti, miskin, janda/duda tua, rumah tidak layak, kerja serabutan
Kabupaten Barro	Desa-17	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih kepala desa KPS diganti baru oleh pusat 	Ruta miskin, lebih miskin dari ruta yang diganti, tidak punya rumah, buruh tani
	Desa-18	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih melalui musdes yang dihadiri 36 orang (dipilih dari data ruta miskin desa) KPS diganti baru oleh pusat 	Ruta miskin, jompo/cacat/sakit, penghasilan minim, buruh harian, tidak punya sawah
Kota Makassar	Kel-19	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih aparat kelurahan KPS diganti baru oleh pusat 	Lebih miskin dari ruta yang diganti, jompo, dan memenuhi kriteria PMKS ^c ; ruta terpilih kerabat aparat
	Kel-20	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih aparat kelurahan KPS diganti baru oleh pusat 	<ul style="list-style-type: none"> Ruta miskin, buruh serabutan, rumah tidak permanen atau kumuh; ruta yang menyampaikan keluhan termasuk ruta yang terpilih

Keterangan: Wilayah yang dicetak miring merupakan wilayah studi SMERU tentang BLT 2005 dan BLT 2008.

^aLembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa.

^bLembaga Pemberdayaan Masyarakat.

^cpenyandang masalah kesejahteraan sosial.

Alasan penggantian penerima KPS secara lokal umumnya adalah untuk menghindari lamanya proses penggantian KPS dan mempercepat penerimaan dana BLSM. Alasan tersebut masuk akal mengingat ruta pengganti biasanya baru dapat menerima KPS pengganti dan mencairkan dana BLSM bersamaan atau setelah pencairan tahap kedua. Bahkan ada ruta pengganti yang tidak dapat mencairkan dana BLSM karena KPS pengganti telat diterima atau tidak diterima sama sekali. Di sisi lain, jika tidak dilakukan penggantian KPS secara formal, ruta pengganti akan merugi karena mereka dapat kehilangan hak khusus sebagai pemilik KPS yang seharusnya bisa mengakses BSM dan Raskin.

Berdasarkan informasi kepala desa/lurah, kantor pos, dan TKSK, tidak semua KPS retur yang dikembalikan ke pusat mendapat penggantian. Mereka tidak mengetahui alasannya dan merasa sudah melakukan prosedur penggantian yang sama, yaitu mengembalikan KPS retur disertai dengan usulan ruta pengganti dan berita acara musyawarah. Sebagai contoh, di Kabupaten Tapanuli Tengah, ada sebuah kantor pos yang mengembalikan 84 KPS retur tetapi hanya menerima 45 KPS pengganti. Kantor pos lain di kabupaten yang sama mempunyai 27 KPS retur dan hanya mendapat 6 KPS pengganti. Di Kabupaten Demak, dari 134 KPS retur yang dikembalikan, hanya 39 KPS yang diganti; sementara di Kota Semarang, dari 1.346 KPS retur, terdapat 164 KPS yang tidak diganti. Di tingkat kelurahan, seperti di salah satu kelurahan di Kota Sibolga, terdapat 14 ruta pengganti yang diajukan oleh lurah, tetapi hingga jadwal pencairan selesai, hanya 11 ruta yang menerima KPS pengganti.

2.3.2 Kriteria Penggantian KPS

Pada umumnya, dalam melakukan penahanan KPS, dan penggantian ruta untuk kasus KPS retur dan KPS ditahan, aparat dan pihak terkait menggunakan kriteria kemiskinan tertentu. Kriteria tersebut bervariasi antarwilayah dan umumnya tidak baku. Ruta yang KPS-nya ditahan dinilai memiliki kondisi yang lebih baik dibanding kondisi ruta pengganti, meskipun dalam banyak kasus mereka sama-sama tergolong miskin. "Kriteria yang mengganti itu terutama berdasarkan kemiskinan; kami

mencari yang lebih miskin untuk menggantikannya,” ucap seorang kepala desa (laki-laki, 41 tahun, wawancara pada 13 Februari 2014) di Kabupaten Barru.

Pada kasus penggantian ruta melalui penunjukan langsung, kriteria yang sering digunakan adalah jenis dan status pekerjaan, kondisi dan status rumah, jumlah tanggungan, dan jompo atau tidak. Akan tetapi, kriteria tersebut tidak selalu digunakan secara kaku. Para pengambil keputusan di beberapa desa/kelurahan masih memasukkan kriteria tambahan. Contohnya, ruta yang diganti dan ruta pengganti tinggal di RT/RW yang sama. Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan yang menyatakan bahwa lokus penggantian KPS adalah pada tingkat desa/kelurahan, bukan pada tingkat yang lebih rendah maupun lebih tinggi. Kriteria tambahan lain yang sering digunakan adalah adanya ikatan kekerabatan antara ruta yang diganti—khususnya untuk alasan meninggal dan pindah—dan ruta pengganti. Pada beberapa kasus, seperti kasus yang terjadi di Kabupaten Tapanuli Tengah, ditemukan ruta pengganti yang masih memiliki hubungan saudara dengan kepala desa. Kriteria penggantian yang digunakan di masing-masing desa/kelurahan pemantauan dapat dilihat pada Tabel 5.

TKSK di wilayah pemantauan Kota Makassar menyatakan bahwa agar penggantian KPS menyasar ruta yang tepat, kriteria untuk penentuannya didasarkan pada 14 indikator kemiskinan BPS, sedangkan TKSK di Kota Bima menyatakan bahwa penentuan didasarkan pada indikator PMKS. Dalam praktik, TKSK tersebut hanya memberikan masukan tentang ruta yang termasuk ke dalam PMKS, utamanya ruta jompo atau ruta dengan keadaan rumah kurang layak huni yang tidak menjadi penerima KPS, sedangkan penentu dalam pemilihan ruta pengganti tetap aparat desa terkait.

Di desa pemantauan Kabupaten Barru yang melakukan penggantian ruta melalui musdes, kriteria pengantiannya lebih baku dan jelas. Aparat desa dan pihak terkait melakukan penyortiran KPS berdasarkan data ruta miskin lokal yang disebut data *baruga sayang*.⁵ KPS yang nama penerimanya tidak tercantum dalam *baruga sayang* akan ditahan dan dialihkan ke ruta lain. Dari 137 KPS yang diterima, hanya 2 KPS yang penerimanya tidak terdaftar dalam *baruga sayang*. Sebanyak 27 KPS lainnya menjadi KPS retur karena penerima tercatat lebih dari satu kali, meninggal, atau pindah. Penentuan 29 ruta pengganti juga menggunakan data yang sama, yaitu dengan memilih ruta yang terdapat dalam data *baruga sayang*. Akan tetapi, karena ruta nonpenerima KPS yang terdaftar dalam *baruga sayang* berjumlah 60 ruta, maka ruta pengganti yang dipilih adalah ruta yang memiliki kondisi kesejahteraan terendah. Pada dasarnya, ruta pengganti tersebut adalah ruta miskin dengan kepala keluarga yang tidak memiliki pekerjaan tetap, tidak memiliki sawah, dan tidak produktif (seperti orang jompo, cacat, atau sakit sehingga tidak bisa bekerja, dan janda tua).

⁵Data *baruga sayang* merupakan data ruta miskin berdasarkan indikator kemiskinan lokal yang dibuat di tingkat desa. Pendataan *baruga sayang* mengacu pada indikator Bina Keluarga Balita (BKB) karena dinilai detil dan cocok dengan kondisi masyarakat desa tersebut. Data tersebut diperbarui setiap tahun oleh kader desa. Data tersebut difungsikan sebagai data dasar penerima bantuan atau program perlindungan sosial yang masuk ke desa, termasuk Raskin dan BLSM.

III. PELAKSANAAN BLSM

Program BLSM yang melibatkan banyak lembaga dalam pelaksanaannya berada di bawah koordinasi Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra). Secara nasional penanggung jawabnya adalah Menteri Sosial (Mensos). Di daerah, Program BLSM memiliki tim koordinasi di setiap tingkatan wilayah.⁶ Secara umum, tugas berbagai tim koordinasi tersebut adalah melakukan koordinasi, sinkronisasi, sosialisasi, pemantauan, dan pelaporan program (Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2013).

3.1 Sosialisasi

Dalam Program BLSM, peran sosialisasi sangat penting karena program ini melibatkan banyak pemangku kepentingan. Untuk itu, sebelum melaksanakan Program BLSM 2013, Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak telah melakukan beberapa kegiatan sosialisasi kepada kementerian/lembaga terkait, pemda, dan masyarakat. Menurut Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak (2013), rancangan sosialisasi tentang BLSM dan KPS dilakukan melalui media berikut.

- a) Brosur sosialisasi bagi ruta penerima KPS dikirim ke ruta bersamaan dengan pengiriman KPS.
- b) Sosialisasi kepada aparat pemerintah, termasuk aparat desa/kelurahan, dilakukan melalui poster, surat edaran (instruksi) dari Mendagri, serta surat pengantar dari Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Kemenkokesra).
- c) Sosialisasi kepada TKSK diberikan dalam bentuk Buku Panduan TKSK yang dikirim ke semua TKSK.
- d) Sosialisasi kepada masyarakat umum dilakukan melalui iklan layanan masyarakat di media cetak dan elektronik, serta pemasangan poster/spanduk pada titik-titik strategis.

Berdasarkan hal itu, Pemerintah Pusat tidak mengagendakan kegiatan sosialisasi dalam bentuk pertemuan langsung antara Pemerintah Pusat dan pemda atau masyarakat. Pemerintah Pusat beranggapan bahwa berbagai media sosialisasi tersebut cukup untuk memberikan pemahaman kepada berbagai pihak terkait mengenai pelaksanaan Program BLSM 2013. Secara umum, berbagai media sosialisasi itu memberikan pesan bahwa “KPS hanya untuk ruta miskin dan rentan” dan “hanya ruta yang memiliki KPS yang dapat menerima manfaat BLSM”.

Dalam pelaksanaannya, sosialisasi di tingkat pemerintah kabupaten/kota umumnya hanya dilakukan dalam bentuk rapat koordinasi (rakor) instansi-instansi terkait dan para camat. Pelaksanaan sosialisasi tersebut umumnya terlambat, yakni setelah penyaluran KPS dan bahkan ada yang setelah pencairan BLSM tahap I. Materi yang diberikan berkisar pada persiapan pelaksanaan pencairan BLSM, khususnya pengamanannya. Di beberapa wilayah pemantauan, pelaksanaan sosialisasi terhambat masalah koordinasi. Sebagai contoh, di Kabupaten Barru dan Kota Bima,

⁶Di tingkat pusat, Kemensos merupakan koordinator dengan anggota tim yang terdiri atas TNP2K, Bappenas, BPS, Kemenkeu, Kemendagri, Kemenkominfo, Kementerian Negara BUMN, TNI, Polri, Kejaksaan Agung, BPKP, dan PT Pos Indonesia selaku operator. Di tingkat provinsi, Dinas Sosial bertindak sebagai koordinator dengan anggota tim yang terdiri atas SKPD terkait, BPS, Kodam, Polda, Kejaksaan Tinggi, BPKP, dan Kanwil PT Pos Indonesia. Di tingkat kabupaten/kota, Dinas Sosial menjadi koordinator tim dengan anggota yang terdiri atas SKPD terkait, BPS, Korem, Polres, BPKP serta Kantor Pemeriksaan, dan Kantor Pos Bayar PT Pos Indonesia (Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2013: 15).

terjadi masalah koordinasi antara Dinas Sosial dan asisten daerah (asda) bagian ekonomi dan pembangunan (ekbang) sekretariat daerah (setda). Dinas Sosial menyatakan tidak pernah dilibatkan dalam koordinasi dan sosialisasi BLSM yang selama ini dilakukan oleh bagian ekbang. Sebagai akibatnya, aparat Dinas Sosial memiliki pemahaman terbatas tentang pelaksanaan BLSM, padahal Dinas Sosial merupakan pihak yang mengemban tugas berkoordinasi dengan TKSK dan kasie kesra di tingkat kecamatan dan kelurahan.

Awalnya bahkan tidak tahu siapa yang mengoordinir atau bertanggung jawab, sebelum akhirnya diputuskan oleh bupati bahwa koordinatornya adalah asisten dua bagian ekonomi. Karena penentuan koordinatornya lambat, sosialisasi juga terlambat. Akibatnya, penyaluran KPS ada yang dilakukan tanpa memilah ketepatan sasarannya. (Aparat Dinas Sosial, laki-laki, Kabupaten Barru, 12 Februari 2014)

Di beberapa wilayah pemantauan, TKSK dilibatkan dalam sosialisasi dan koordinasi di tingkat kabupaten/kota. Selain itu, TKSK memperoleh sosialisasi berupa bimbingan teknis (bimtek) dari Dinas Sosial tingkat provinsi. Akan tetapi, bimtek tersebut terlambat dilaksanakan dan hanya diikuti oleh perwakilan TKSK tingkat kabupaten/kota. TKSK juga menerima buku panduan tentang P4S dan BLSM, tetapi tidak semua TKSK menerima buku panduan tersebut. Keterbatasan dan keterlambatan sosialisasi menyebabkan peran TKSK sebagai pendamping dalam pelaksanaan BLSM kurang optimal.

Di beberapa wilayah pemantauan, sosialisasi yang diterima oleh aparat kecamatan dan kelurahan tidak diteruskan kepada aparat di jajaran yang lebih rendah dan masyarakat, kecuali pada sebuah kecamatan pemantauan di Kota Sukabumi. Di kecamatan ini, setelah camat mendapatkan sosialisasi di tingkat kabupaten/kota, pihak kecamatan kemudian mengundang staf terkait dari seluruh kelurahan. Pihak kelurahan kemudian meneruskan informasi yang diperoleh kepada ketua RW/RT di wilayahnya. Materi sosialisasi mencakup pemberitahuan tentang daftar penerima dan jadwal pencairan BLSM.

Sosialisasi kepada ruta penerima KPS disampaikan oleh Pemerintah Pusat melalui brosur. Brosur tersebut terlambat diterima, yaitu setelah pencairan BLSM tahap I. Tidak semua ruta penerima KPS membaca brosur tersebut karena tidak bisa membaca, tidak terbiasa membaca, atau tulisannya kecil sehingga sulit dibaca. Di antara sebagian ruta yang mengaku telah membaca brosur tersebut pun, ada banyak yang tidak memahami informasi yang disampaikan karena narasinya panjang-panjang dan terdapat banyak istilah yang tidak dimengerti. Ruta penerima juga mendapat informasi dari petugas kantor pos yang menyampaikan KPS serta dari aparat desa/kelurahan. Informasi yang diberikan hanya sebatas mekanisme pencairan serta pemberitahuan bahwa ruta bersangkutan akan mendapatkan bantuan tunai dari pemerintah.

Penyampaian informasi kepada masyarakat umum dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui iklan layanan masyarakat di media cetak dan elektronik. Namun, pada umumnya aparat dan ruta yang menjadi informan tidak menerima sosialisasi tersebut. Menurut panduan, Pemerintah Pusat juga menyediakan poster/spanduk pada titik-titik strategis. Pada praktiknya, poster tersebut hanya ditemui di sedikit wilayah pemantauan serta ditempel di kantor kecamatan dan kantor desa/kelurahan.

Terkait dengan kelemahan sosialisasi BLSM 2013, Kotak 2 menyajikan beberapa kutipan wawancara dengan para pemangku kepentingan.

Kotak 2

Berbagai Tanggapan terhadap Kurangnya Sosialisasi KPS dan BLSM

Kami memang hanya diminta untuk mengantarkan KPS saja dan tidak diberikan kewenangan untuk melakukan sosialisasi. Bahkan untuk menjelaskan kepada masyarakat [mengenai hal-hal] yang tidak terkait dengan proses mengantarkan KPS saja kami juga tidak diberi kewenangan untuk itu. (Petugas kantor pos, laki-laki, 42 tahun, Semarang, 14 Februari 2014)

Sosialisasi kurang. ... Kades tidak banyak tahu. Pak Camat tidak bisa memberikan informasi karena tidak tahu pasti. Tidak ada sosialisasi khusus. (Aparat kecamatan, laki-laki, 55 tahun, Kabupaten Bima, 17 Februari 2014)

Kami mengibaratkan sebagai ada orang yang akan mantu, sudah ditentukan tanggalnya, dan tiba-tiba kami diminta untuk menyelenggarakan acara pernikahannya tanpa mengetahui masalah sebelumnya. (Aparat kecamatan, laki-laki, 43 tahun, Demak, 10 Maret 2014)

Kami merasa dilangkahi karena tidak ada pemberitahuan kepada RT/RW saat membagi KPS, padahal kalau ada apa-apa, warga bertanya kepada kami. (Ketua RW, laki-laki, 67 tahun, Semarang, 16 Februari 2014)

Sosialisasi pun tidak pernah sama kami; tiba-tiba [KPS] dibagikan. [KPS] langsung dibagi oleh kantor pos ke desa. Acara di hotel setelah ada ribut-ribut [protes masyarakat]. Keterangan dari situ pun kita tidak dilibatkan. (Aparat Kecamatan, laki-laki, 34 tahun, Tapanuli Tengah, 6 Maret 2014)

Begitu keluar BLSM, kami sebagai aparat jadi bingung karena kami tidak dilibatkan dan tidak mengetahui. Ketika banyak masyarakat yang layak menerima tidak menjadi penerima, kami tidak bisa menjelaskan. (Aparat desa, laki-laki, sekitar 40 tahun, Kota Sibolga, 8 Maret 2014)

Kurangnya sosialisasi dan pemahaman masyarakat mengenai pelaksanaan BLSM membuat informasi yang beredar menjadi simpang siur. Di hampir seluruh wilayah pemantauan, terdapat banyak ruta yang tidak mengetahui istilah BLSM dan KPS. Mereka menyebut Program BLSM sebagai "Program BLT", "Program BBM", atau "program bantuan dari kantor pos". Sementara itu, KPS lebih dikenal sebagai "kartu BLSM", "kartu BBM", "kartu kuning", "kartu *koneng*"⁷ khusus di Jawa Barat, atau "kartu BALSEM". Sebagian besar masyarakat juga tidak memahami alasan mereka mendapatkan bantuan tersebut.

Kesimpangsiuran informasi juga membuat banyak ruta tidak mengerti bahwa penyaluran BLSM hanya berlangsung dua kali dan batas akhir penyalurannya adalah pada 14 Desember 2013. Mereka masih mengharapkan adanya pencairan berikutnya, antara lain, karena di kartu KPS tercantum tulisan "MASA BERLAKU 2013–2014". Selain karena alasan ini, mereka juga mengacu pada pelaksanaan BLT 2005 dan BLT 2008 yang pencairannya berlangsung empat kali.

3.2 Pencairan Dana

Sesuai dengan ketentuan program, pencairan dana BLSM di wilayah pemantauan umumnya berlangsung di kantor pos terdekat, baik di tingkat kabupaten/kota maupun di tingkat kecamatan. Pada umumnya, di kecamatan-kecamatan yang tidak memiliki kantor pos, PT Pos Indonesia menyediakan loket pencairan di titik-titik tertentu, seperti di kantor kecamatan, kantor desa, atau kantor koperasi desa. Ada juga kantor pos yang menyediakan loket khusus di daerah terpencil untuk melayani satu atau beberapa desa. Kebijakan tersebut cukup membantu ruta penerima dalam menghemat biaya transportasi dan memperpendek waktu tempuh. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, kantor pos tidak menerapkan kebijakan tersebut sehingga ruta dari beberapa kecamatan harus mengambil BLSM di satu kantor pos yang sama. Ruta dari desa pemantauan, misalnya, harus

⁷Koneng dalam bahasa Sunda berarti kuning.

menempuh jarak sekitar 30 km melalui jalan yang kondisinya berbatu sebagian sehingga mereka harus mengeluarkan biaya transportasi sekitar Rp30.000, biaya makan/jajan, dan kehilangan kesempatan untuk bekerja selama satu hari.

Untuk waktu pencairan BLSM, kantor pos setempat menentukan jadwal dan menginformasikannya kepada ruta saat pembagian KPS atau menjelang waktu pencairan. Pada pemberian informasi menjelang waktu pencairan, kantor pos umumnya meminta bantuan aparat desa/kelurahan untuk menyampaikan informasi tersebut kepada ruta. Aparat desa/kelurahan menyampaikannya secara langsung ke rumah ruta, melalui ketua RW/RT atau kader desa, pada pertemuan rutin, atau melalui pengumuman dengan menggunakan pengeras suara masjid. Akan tetapi, tidak sedikit juga ruta pemilik KPS yang hanya memperoleh informasi yang tersebar dari mulut ke mulut.

Secara umum, pencairan BLSM dilakukan oleh kepala atau anggota ruta yang namanya tertera pada KPS. Sesuai dengan ketentuan, umumnya ruta penerima membawa KPS, serta KTP sebagai dokumen pendukung. Jika tidak memiliki KTP, ruta penerima bisa membawa surat keterangan domisili dari kepala desa/lurah. Persyaratan lain seperti kartu keluarga diperlukan jika pencairan dilakukan oleh anggota ruta yang namanya tidak tercantum pada KPS. Apabila ada ketidaksesuaian nama penerima yang tertera pada KPS dengan dokumen pendukung, ruta penerima dapat menyertakan surat keterangan dari kepala desa/lurah yang menyatakan bahwa nama yang tercantum pada KPS dan nama yang tercantum pada dokumen pendukung mengacu pada ruta yang sama.

Di beberapa wilayah pemantauan, kebijakan penggunaan surat keterangan dari kepala desa/lurah untuk menggantikan persyaratan kepemilikan KTP atau menjelaskan perbedaan nama pada dokumen menjadi celah terjadinya penyelewengan; BLSM menjadi dapat dicairkan oleh orang lain, baik oknum aparat maupun ruta biasa. Kasus seperti ini terjadi pada pencairan dana untuk KPS pengganti dari KPS retur dan pada pencairan dana untuk KPS yang penerimanya diganti secara lokal.

Oknum aparat atau ruta pengganti tersebut umumnya dapat mencairkan dana BLSM, kecuali pada satu desa pemantauan di Tapanuli Tengah. Di desa pemantauan tersebut, tiga ruta pengganti berusaha mencairkan BLSM jatah KPS yang tidak tersampaikan dengan membawa surat keterangan domisili dari kepala desa. Namun, hanya satu ruta yang berhasil karena kantor pos setempat melakukan verifikasi dengan cara mengajukan pertanyaan tentang nama-nama yang tertera pada KPS. Jika orang yang hendak mencairkan dana dapat menjawab pertanyaan yang diajukan dengan benar dan meyakinkan, kantor pos menyetujuinya. Di Kota Bima, kantor pos menyetujui pencairan dana BLSM oleh ruta pengganti lokal karena TKSK mendampingi ruta tersebut, dan menyertakan surat pengantar dari kelurahan serta berita acara musyawarah kelurahan.

Pada umumnya, pencairan dana BLSM berjalan lancar dan sesuai jadwal. Pada pencairan BLSM tahap I, di beberapa wilayah pemantauan, terdapat antrean panjang ruta penerima yang hendak mengambil dana pada waktu yang bersamaan; mereka harus antre berjam-jam, bahkan ada yang harus kembali pada keesokan harinya. Hal tersebut terjadi karena pengaturan jadwal yang kurang optimal, jumlah loket pelayanan yang terbatas, dan informasi yang tidak komprehensif bagi ruta penerima. Pada beberapa kasus, kantor pos hanya menyediakan waktu terbatas untuk melayani setiap desa/kelurahan atau pada waktu yang bersamaan melayani beberapa desa/kelurahan. Pada kasus lain, ruta pemegang KPS khawatir tidak kebagian dana BLSM akibat kurangnya informasi yang mereka terima sehingga mereka datang ke kantor pos bukan pada jadwalnya. Pada pencairan BLSM tahap II, antrean panjang tidak terjadi lagi. Penyebabnya adalah kantor pos mengatur jadwal pencairan BLSM secara lebih optimal atau menambah jumlah loket pelayanan. Ruta penerima juga sudah mendapatkan informasi yang lebih lengkap atau belajar dari pengalaman pada pencairan BLSM tahap I.

Pada sedikit kasus, terdapat ruta yang tidak dapat mencairkan BLSM karena berbagai alasan. Ada ruta yang gagal mencairkan BLSM pada tahap II karena kehilangan KPS; penggunaan *barcode* yang tertera pada KPS tidak memungkinkan ruta untuk mencairkan BLSM di kantor pos tanpa membawa KPS. Beberapa ruta di desa pemantauan Kabupaten Cianjur gagal mencairkan BLSM karena terlambat menerima KPS pengganti. Dalam hal ini, ruta pengganti baru menerima KPS setelah batas akhir waktu pencairan dana BLSM pada 14 Desember 2013. Di Kota Bima, satu ruta pemilik KPS hanya mencairkan BLSM pada tahap I karena ruta tersebut tidak mendapat informasi tentang pencairan tahap II. Di Kota Sukabumi, terdapat ruta yang tidak dapat mencairkan BLSM pada tahap I karena terlambat mencairkannya sehingga, menurut kantor pos setempat, dana BLSM-nya sudah dikembalikan ke pusat. Akan tetapi, pada pencairan tahap II, ruta tersebut dapat sekaligus mencairkan BLSM tahap I juga dan menerima BLSM secara penuh sebesar Rp600.000.

Ruta umumnya menerima dana BLSM dengan utuh sesuai ketentuan, yaitu Rp300.000 per tahap pencairan. Meskipun demikian, terdapat beberapa kasus pemotongan dana BLSM. Di Kabupaten Cianjur, terdapat kasus pemotongan dana BLSM oleh oknum petugas kantor pos. Pada kasus ini, 11 ruta dari desa pemantauan datang ke kantor pos sesuai dengan informasi jadwal waktu pencairan yang disampaikan kepala desa. Namun, oknum tersebut menyatakan bahwa mereka terlambat datang dan tidak bisa mencairkan BLSM karena kas sudah tutup. Oknum tersebut menawarkan “jasa mencairkan BLSM” dengan imbalan Rp50.000 per ruta. Ruta yang tidak paham tentang prosedur administrasi pencairan BLSM yang sebenarnya menyetujui permintaan tersebut.

Di desa pemantauan Kabupaten Cianjur, Kabupaten Demak, dan Kota Sukabumi, kasus pemotongan dana BLSM terjadi di tingkat dusun atau RT. Program BLSM yang tidak menjangkau semua ruta miskin dikhawatirkan dapat menimbulkan kecemburuan sosial di kalangan masyarakat sehingga dilakukan pemotongan dana BLSM untuk mencegah gejolak sosial. Besarnya potongan bervariasi dari Rp10.000 hingga Rp100.000 per tahap pencairan. Ketua RT atau kepala dusun yang mengumpulkan dana potongan BLSM tersebut kemudian membagikan dana yang terkumpul kepada ruta nonpenerima BLSM. Kriteria ruta nonpenerima yang menjadi penerima dana potongan tersebut bervariasi antarwilayah, yaitu seluruh ruta nonpenerima BLSM, hanya ruta nonpenerima BLSM yang miskin, atau ruta nonpenerima BLSM yang mengajukan protes kepada aparat meskipun ruta tersebut tidak termasuk ke dalam kelompok miskin. Besarnya dana yang dibagikan umumnya sama antarruta, tetapi ada juga yang dibedakan berdasarkan tingkat kesejahteraan.

Hal-hal yang menjadi dasar keputusan tentang pemotongan dana, besarnya potongan, dan kriteria ruta yang akan menerima dana potongan berbeda antardesa/kelurahan, bahkan antar-RT, yaitu hasil (i) musyawarah aparat di tingkat desa yang dihadiri kepala dusun, ketua RT, dan perwakilan ruta penerima BLSM; (ii) kesepakatan ketua RT dengan ruta penerima BLSM; (iii) diskusi ketua RT, ketua RW, dan tokoh masyarakat; dan (iv) keputusan ketua RT secara sepihak. Khusus tentang besarnya dana potongan, ada juga ketua RT yang hanya menentukan kisarannya, sedangkan nilai pastinya tergantung pada kerelaan setiap ruta penerima BLSM.

Ruta penerima BLSM umumnya dapat menerima “kebijakan” tersebut. Meskipun ada juga yang merasa terpaksa dan tidak puas, seperti dikemukakan beberapa informan ruta penerima di kelurahan pemantauan Kota Sukabumi. Mereka merasa tidak puas karena ruta nonpenerima BLSM mendapat pembagian dana BLSM yang tidak berbeda jauh jumlahnya dengan dana yang diperoleh ruta penerima. Menurut mereka, lebih enak menerima Rp100.000 tanpa harus mengantre daripada menerima Rp200.000 dan harus mengantre. Meskipun tidak puas, ruta tersebut terpaksa menyerahkan sebagian dana BLSM yang diperolehnya kepada ketua RT dan hanya dapat menyampaikan keluhannya kepada ruta lain.

Kotak 3

Pemotongan Dana BLSM di Tingkat Masyarakat

Dua ketua RT di salah satu desa pemantauan Kabupaten Cianjur mengumpulkan Rp100.000 dari setiap ruta penerima BLSM di wilayahnya. Menurut mereka, keputusan tersebut merupakan hasil kesepakatan warga. Dana yang terkumpul dibagi rata kepada semua ruta yang tidak menerima BLSM. Di satu RT yang jumlah penerima BLSM-nya sangat sedikit, setiap ruta nonpenerima BLSM hanya mendapatkan Rp8.500. Di RT lain yang jumlah ruta penerima BLSM-nya cukup banyak, setiap ruta nonpenerima BLSM mendapatkan hingga Rp60.000 per pencairan. Di desa pemantauan lain di Kabupaten Cianjur, pemotongan dana BLSM dilakukan setelah ada diskusi antara ketua RT, ketua RW, dan tokoh masyarakat untuk menanggapi pesan sekretaris desa yang menekankan pentingnya mencegah terjadinya gejolak sosial. Di salah satu RT pemantauan, dana BLSM pada pencairan tahap I dipotong Rp100.000 dan pada tahap II dipotong Rp50.000 per ruta penerima. Dana yang terkumpul dibagikan hanya kepada ruta nonpenerima BLSM yang dinilai layak mendapatkan bantuan. Setiap ruta mendapat Rp20.000 pada tahap I dan Rp15.000 pada tahap II.

Di satu desa pemantauan di Kabupaten Demak, sebelum penyerahan KPS dilakukan musyawarah antara aparat desa dan perwakilan ruta penerima untuk mengatur pembagian dana BLSM agar tidak terjadi gejolak sosial. Hasil musyawarah memutuskan dilakukannya pemotongan Rp100.000 per ruta yang dikumpulkan di kepala dusun atau ketua RT. Dana yang terkumpul dibagi rata kepada semua ruta nonpenerima di masing-masing dusun atau RT. Ruta yang mampu secara ekonomi pun mendapat bagian, kecuali yang menolak.

Di satu kelurahan pemantauan Kota Sukabumi, ruta penerima BLSM dikumpulkan oleh ketua RT dan diminta menyisihkan dana BLSM-nya sebesar Rp50.000–Rp100.000, tergantung kerelaan mereka, untuk dibagikan kepada ruta miskin yang tidak menerima BLSM. Di kelurahan lain di Kota Sukabumi, aparat RT hanya meminta Rp10.000 dari setiap penerima BLSM. Dana yang terkumpul dibagikan kepada ruta jompo yang tinggal sendiri, janda dengan tanggungan, dan ruta yang melakukan protes. Aparat RT menginformasikan sumber dan jumlah dana, serta pembagiannya kepada ruta penerima BLSM dan ruta yang mendapat pembagian hasil pemotongan untuk menjaga transparansi dan kepercayaan warga.

3.3 Permasalahan dan Penanganannya

Secara umum pelaksanaan Program BLSM tidak menimbulkan gejolak sosial yang serius. Masalah yang terjadi umumnya hanya sebatas pada kecemburuan masyarakat yang dinyatakan dalam bentuk keluhan, pertanyaan, atau protes ringan kepada aparat lokal. Mereka melakukan hal tersebut karena merasa layak menerima BLSM tetapi tidak menjadi penerima BLSM. Aparat desa/kelurahan, termasuk ketua RT/RW dan kepala dusun/lingkungan, menjadi sasaran keluhan masyarakat karena terbatasnya sosialisasi program. Sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa aparat lokal bertanggung jawab dalam pendataan dan penentuan penerima BLSM. Anggapan demikian terasa makin kuat di wilayah yang melibatkan aparat lokal dalam pembagian KPS kepada ruta.

Untuk meredam protes atau keluhan seperti itu, aparat desa/kelurahan di wilayah pemantauan mempunyai beberapa cara. Sebagian aparat memberikan penjelasan bahwa mereka tidak mengetahui proses pendataan dan penentuan ruta penerima BLSM; mereka hanya menerima daftar nama penerima BLSM dari kantor pos atau penentuan ruta penerima BLSM dilakukan Pemerintah Pusat berdasarkan data yang dimilikinya. Intinya adalah bahwa aparat lokal bukanlah pihak yang bertanggung jawab atas ketidakterjangkauan semua ruta miskin dalam Program BLSM dan/atau adanya ketidaktepatan sasaran. Dengan penjelasan ini, masyarakat umumnya merasa tidak bisa berbuat apa-apa karena protes kepada Pemerintah Pusat tidak mungkin mereka lakukan. Ada juga aparat yang meminta masyarakat untuk langsung mendatangi BPS dan kantor pos untuk mendapatkan penjelasan lebih lanjut. Aparat lain mencatat nama-nama ruta yang melakukan protes dan menjanjikan bahwa mereka akan diusulkan sebagai penerima bantuan kepada Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, aparat memberikan janjinya hanya sekadar untuk menenangkan warga yang melakukan protes karena mereka tahu bahwa usulan tersebut tidak bisa dilakukan.

Namun, ada juga aparat yang melakukan hal itu dengan keyakinan bahwa memang ada peluang untuk mengusulkan agar warganya mendapatkan jatah tambahan BLSM seperti pada saat pelaksanaan BLT.

Di beberapa wilayah pemantauan, ruta miskin yang menyampaikan keluhan bisa menjadi ruta penerima pengganti dari KPS retur atau ruta yang mendapatkan pembagian dari dana BLSM yang dikumpulkan dari hasil pemotongan BLSM ruta penerima. Di wilayah pemantauan lain, ruta miskin yang menyampaikan keluhan tidak mendapatkan apa-apa. Ruta-ruta tersebut, termasuk ruta yang sudah dijanjikan aparat untuk diusulkan, dapat menerima kenyataan dan tidak melakukan protes kepada siapapun karena memahami bahwa aparat lokal pun tidak bisa berbuat apa-apa.

Kasus protes masyarakat yang berlanjut menjadi demo dan pelemparan, serta penyegelan kantor desa selama lebih dari satu minggu terjadi di beberapa desa di kecamatan pemantauan Kabupaten Bima. Namun, kejadian ini bukan karena Program BLSM semata. Mereka menjadikan Program BLSM yang tidak menjangkau semua ruta miskin sebagai momentum untuk melakukan protes. Masalahnya lebih karena masyarakat tidak puas dengan berbagai persoalan yang terjadi di desa mereka, seperti masalah pelaksanaan dan perubahan pengurus program pemerintah lain (PNPM, dana dekonsentrasi, dan dana aspirasi desa), dan masalah politik pada pilkades sebelumnya. Penyegelan kantor desa tersebut akhirnya dapat diselesaikan melalui proses musyawarah yang melibatkan masyarakat, aparat kecamatan, TKSK, kantor pos, dan Satpol PP. Pada musyawarah tersebut, pihak terkait memberikan penjelasan bahwa pendataan yang menjadi dasar pembagian KPS dilakukan langsung oleh Pemerintah Pusat melalui BPS, bukan oleh pemerintah kabupaten/kota, kecamatan, ataupun desa/kelurahan. Agar kasus tersebut tidak terulang di desa lain, pihak kecamatan dan kantor pos setempat menyepakati bahwa pembagian KPS di beberapa desa lain, khususnya yang lokasinya jauh dari kantor pos, dilakukan di kantor pos bersamaan dengan pencairan BLSM.

3.4 Perbandingan Pelaksanaan BLSM dengan BLT 2005 dan BLT 2008

Penilaian informan terhadap pelaksanaan tiga program bantuan tunai tanpa syarat, yaitu BLSM, BLT 2005, dan BLT 2008, bervariasi. Masyarakat dan aparat terkait di tingkat desa/kelurahan hingga kabupaten/kota menilai bahwa BLSM dan BLT memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Penilaian ini diberikan berdasarkan aspek pelaksanaan sosialisasi, ketepatan sasaran, mekanisme pencairan dana, tingkat gejolak sosial, jumlah bantuan, dan keterlibatan aparat. Perbandingan pelaksanaan BLSM dengan BLT 2005 dan BLT 2008 tersebut juga dapat diketahui dari perbandingan hasil pemantauan ini dengan hasil studi SMERU sebelumnya.

3.4.1 Sosialisasi

Sosialisasi ketiga program bantuan tunai tersebut relatif lemah dan pedoman atau petunjuk pelaksanaan program terlambat diterbitkan/dibagikan. Sesuai dengan temuan studi SMERU, aparat pemda umumnya berpendapat bahwa sosialisasi BLT 2008 adalah paling baik. Hal tersebut karena sosialisasi diberikan oleh beberapa instansi (dinas terkait, kantor pos, dan BPS) dan terdapat sosialisasi dalam bentuk pertemuan hingga tingkat kecamatan.

3.4.2 Ketepatan Sasaran

Umumnya informan menilai bahwa tingkat ketepatan sasaran BLSM lebih baik daripada BLT 2005 dan BLT 2008. Alasannya adalah karena BLSM menasar ruta sangat miskin dan miskin. Meskipun ada ruta

penerima yang tidak layak, jumlahnya sangat sedikit dan umumnya merupakan ruta yang belum lama keluar dari kemiskinan dengan tingkat kesejahteraan yang relatif belum tinggi. Sementara itu, jumlah ruta tidak layak yang menjadi penerima pada BLT 2005 dan BLT 2008 jauh lebih tinggi.

Meskipun demikian, dalam hal kekurangcukupan, umumnya informan menilai bahwa BLSM lebih buruk daripada BLT 2005 dan BLT 2008. Alasannya adalah karena terdapat ruta miskin jompo dan janda/duda tua yang sudah tidak bekerja tetapi tidak menjadi penerima BLSM. Hal tersebut menimbulkan persepsi di kalangan masyarakat dan aparat lokal bahwa BLSM bukan untuk kelompok jompo dan janda/duda tua miskin. Selain itu, cakupan sasaran BLSM juga lebih sedikit daripada BLT 2005 dan BLT 2008 sehingga masih ada banyak ruta miskin dan sangat miskin yang tidak menerima BLSM. Penilaian tersebut diperkuat dengan fakta cukup banyaknya ruta yang dulu menerima BLT tetapi tidak lagi menjadi penerima BLSM 2013, padahal kondisi ekonominya tetap miskin.

Hasil studi SMERU juga menunjukkan kesimpulan yang sama, yaitu sasaran BLSM lebih tepat daripada BLT, tetapi ketercakupannya lebih rendah. Pada BLT 2005 dan BLT 2008, jumlah ruta penerima yang tidak miskin lebih tinggi terutama karena adanya faktor subjektivitas aparat lokal yang terlibat dalam pendataan dan verifikasi data. Pada BLT 2005 bahkan ditemukan beberapa aparat desa penelitian dan kerabatnya yang tidak miskin tetapi menjadi penerima BLT.

3.4.3 Mekanisme Pencairan Dana

Untuk aspek pencairan dana, umumnya informan dari kalangan aparat, tokoh masyarakat, dan kantor pos menilai penggunaan KPS sebagai kelebihan BLSM. Alasannya, penggunaan KPS dapat mengurangi kemungkinan penyalahgunaan dana karena hanya orang yang namanya tertera pada KPS yang dapat mencairkan dana. BLT 2005 dan BLT 2008 yang menggunakan kartu kompensasi BBM (KKB) memberikan celah penyelewengan kepada aparat desa/kelurahan karena pencairan dananya dapat diwakilkan bahkan dapat dilakukan secara kolektif. Seorang informan di salah satu desa pemantauan menyatakan bahwa ketika BLT dilaksanakan, ada aparat di desa tersebut yang mencairkan dana BLT milik beberapa ruta penerima.

Pada penggunaan KPS, pencantuman tiga nama pada KPS juga dinilai memudahkan bagi ruta penerima, terutama bagi kepala ruta yang sakit, jompo, atau harus bekerja, karena pencairan BLSM bisa diwakili oleh dua nama lainnya tanpa mensyaratkan surat kuasa. Penggunaan KPS yang ber-*barcode* juga memudahkan dan mempercepat proses pencairan. Petugas kantor pos tinggal melakukan pemindaian *barcode* dengan menggunakan alat pemindai dan informasi pengambilan dana BLSM otomatis tercatat pada program komputer yang sudah tersedia. Sementara itu, pada pencairan dana BLT 2005 dan BLT 2008, mekanisme “sobek kertas kupon” dari KKB dipandang merepotkan dan dapat menimbulkan risiko kehilangan bukti bayar yang merugikan petugas kantor pos. Meskipun demikian, beberapa informan mengingatkan bahwa proses pemindaian *barcode* yang memerlukan pasokan listrik berpotensi menimbulkan masalah di daerah-daerah dengan pasokan listrik terbatas.

Penilaian informan tersebut sesuai dengan hasil studi SMERU yang menemukan bahwa pada BLT 2005 dan BLT 2008, hanya ada satu nama yang tertera pada KKB, yakni kepala keluarga, sehingga pengambilan dana oleh anggota keluarga harus menyertakan surat kuasa bermeterai. Penggunaan KKB yang hanya menggunakan mekanisme “sobek kertas kupon” menyebabkan terjadinya penyelewengan berupa pengambilan dana secara kolektif oleh aparat desa di beberapa lokasi pemantauan. Selain itu, terdapat petugas kantor pos yang harus mengganti sejumlah dana karena ia lupa menyobek KKB atau kehilangan sobekan KKB.

3.4.4 Tingkat Gejolak Sosial

Tingkat gejolak sosial yang sangat rendah/minimal juga menjadi aspek penilaian positif terhadap pelaksanaan BLSM. Banyak informan menyatakan bahwa hal ini terjadi karena ketepatan sasaran BLSM cukup tinggi (terutama terkait *inclusion error* yang rendah). Selain itu, tingkat pemahaman masyarakat yang lebih baik karena pengalaman yang didapat dari pelaksanaan BLT juga menjadi faktor pendorong. Mereka membuat perbandingan terutama dengan BLT 2005 yang menimbulkan cukup banyak gejolak sosial dan bahkan berkembang menjadi tindakan anarkis.

Hasil studi SMERU menunjukkan bahwa program bantuan tunai yang paling banyak menimbulkan gejolak sosial adalah BLT 2005. Pada saat itu, ketidakpuasan masyarakat di lokasi studi diungkapkan dalam bentuk penyampaian keluhan, protes, atau demonstrasi; perusakan bangunan rumah atau kantor pemerintah; serta ancaman terhadap aparat dan pendata.

3.4.5 Jumlah Bantuan

Dalam hal nilai nominal bantuan dan jangka waktu program, informan umumnya menilai bahwa BLT 2005 dan BLT 2008 lebih baik daripada BLSM. Nilai nominal BLSM sebesar Rp150.000 selama empat bulan dengan jumlah Rp600.000 lebih rendah daripada nilai nominal BLT 2005 dan BLT 2008, masing-masing sebesar Rp100.000 per bulan yang diberikan selama satu tahun dengan jumlah Rp1.200.000. Belum lagi jika hal tersebut memperhitungkan faktor inflasi selama delapan dan lima tahun terakhir; secara riil jumlah bantuan BLSM 2013 menjadi jauh lebih kecil.

3.4.6 Keterlibatan Aparat Lokal

Sebagian informan menilai bahwa BLT 2005 dan BLT 2008 mempunyai kelebihan dalam hal keterlibatan aparat lokal, khususnya dalam penentuan ruta penerima. Pada pelaksanaan BLT 2005, tersedia mekanisme pengusulan penambahan penerima manfaat oleh aparat desa/kelurahan. Sementara itu, pada pelaksanaan BLSM, aparat hanya dilibatkan dalam penggantian KPS retur tanpa memungkinkan mereka untuk menambah jumlah penerima. Namun, di sisi lain, kurangnya keterlibatan aparat lokal juga dinilai positif karena jika ada keluhan masyarakat, aparat dapat beralih bahwa mereka tidak terlibat dalam penentuan sasaran. Jika ada ketidakpuasan masyarakat, aparat lokal tidak menjadi sasaran kemarahan dan hanya menjadi tempat bertanya atau menyampaikan keluhan saja. Keterangan aparat lokal bahwa keputusan penentuan sasaran ada di tangan Pemerintah Pusat juga cukup efektif dalam meredam kemungkinan terjadinya gejolak sosial. Masyarakat umumnya beranggapan bahwa Pemerintah Pusat merupakan lembaga yang tidak mungkin mereka jangkau secara langsung; tidak demikian halnya dengan pemerintahan tingkat desa/kelurahan. Oleh karena itu, meskipun masyarakat merasa diperlakukan tidak adil oleh Pemerintah Pusat, mereka tidak bisa melakukan apa-apa.

IV. PENGGUNAAN KPS DALAM PROGRAM LAIN

4.1 Penggunaan KPS dalam Program BSM

4.1.1 Sosialisasi dan Tingkat Pemahaman Pemangku Kepentingan

Program Bantuan Siswa Miskin (BSM) telah berlangsung sejak 2008. Secara nasional, penyelenggaraan Program BSM menjadi tanggung jawab Kemendikbud untuk sekolah umum/kejuruan, dan Kemenag untuk madrasah. Program ini memberikan bantuan tunai secara langsung kepada siswa dari rumah tangga miskin dan rentan. Pada tahun ajaran 2013/2014, besarnya bantuan per siswa per tahun adalah Rp450.000 untuk siswa SD/MI, Rp750.000 untuk siswa SMP/MTs, dan Rp1.000.000 untuk siswa SMA/SMK/MA.

Berkenaan dengan kenaikan harga BBM pada 2013, pemerintah memasukkan Program BSM sebagai salah satu komponen P4S. Melalui program tersebut, penetapan sasaran yang semula dilakukan melalui pemilihan dan pengusulan sekolah diubah menjadi berbasis rumah tangga. Rute pemilik KPS yang memiliki anak yang sedang bersekolah dapat membawa KPS ke sekolah agar siswa tersebut dapat dicalonkan sebagai penerima BSM. Melalui P4S, setiap siswa sasaran mendapat tambahan manfaat Rp200.000. Selain itu, dana tidak diperkenankan diterima melalui rekening kolektif sekolah/madrasah, melainkan harus menggunakan rekening bank atas nama siswa penerima. Proses pencairan BSM yang sebelumnya dilakukan sekali dalam satu tahun juga diubah menjadi dua kali setahun, yaitu setiap enam bulan sekali (Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Republik Indonesia, 2013).

Pemberlakuan KPS dan perubahan mekanisme sejak Juni/Julai 2013 tersebut memerlukan sosialisasi menyeluruh untuk instansi pelaksana tingkat pusat hingga tingkat sekolah dan masyarakat. Hasil pemantauan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan sosialisasi, baik pada jajaran instansi Kemendikbud maupun Kemenag, dilakukan secara berjenjang oleh/untuk instansi penanggung jawab dan pelaksana di masing-masing tingkat pemerintahan hingga tingkat sekolah. Bentuk atau media penyampaian informasi program di kedua jajaran instansi tersebut sedikit berbeda antartingkat pemerintahan dan antarwilayah pemantauan.

4.1.2 Sosialisasi di Jajaran Instansi Kemendikbud

Sosialisasi untuk Dinas Pendidikan tingkat provinsi dan kabupaten/kota diberikan melalui pertemuan di tingkat pusat. Pertemuan tersebut diselenggarakan beberapa kali sejak 20 Juni 2013, antara lain, karena ada perubahan ketentuan terkait pengusulan siswa calon penerima. Pada pertemuan tersebut, Kemendikbud juga memberikan buku pedoman dan brosur, serta spanduk mengenai BSM untuk dipasang di depan kantor dinas dan sekolah. Pihak dinas juga dapat memperoleh informasi tentang BSM di situs web resmi Kemendikbud.

Dinas Pendidikan Kabupaten Demak, Kota Semarang, Kota Sukabumi, dan Kota Sibolga menyelenggarakan sosialisasi kepada sekolah umum negeri dan swasta dalam bentuk pertemuan di kabupaten/kota. Materi yang disampaikan, antara lain, menyangkut mekanisme BSM dan tujuan diberikannya BSM kepada siswa. Informasi susulan mengenai pengusulan siswa penerima disampaikan melalui surat dan telepon. Di kabupaten/kota pemantauan lain, sekolah hanya mendapat informasi melalui surat edaran dan/atau telepon dari Dinas Pendidikan. Informasi yang disampaikan, khususnya informasi melalui surat edaran dan telepon, bervariasi dan tidak semua

sekolah mendapatkan informasi susulan yang lengkap dan seragam. Ada sekolah yang hanya mendapat instruksi untuk membuat daftar usulan siswa calon penerima BSM dari ruta penerima KPS saja. Ada juga sekolah yang mendapat instruksi untuk mengusulkan siswa baik yang berasal dari ruta penerima KPS maupun ruta bukan penerima KPS yang dinilai miskin dengan melampirkan surat keterangan rumah tangga miskin (SKRTM).

Sosialisasi yang tidak seragam tersebut menyebabkan pihak sekolah mempunyai pemahaman yang berbeda mengenai persyaratan siswa dari ruta pemilik KPS yang berhak mendapatkan BSM. Terdapat sekolah yang berpendapat bahwa siswa dari ruta pemilik KPS yang berhak diusulkan adalah mereka yang namanya tercantum dalam KPS. Namun, terdapat juga sekolah yang berpendapat bahwa satu ruta pemilik KPS hanya berhak mendapatkan satu jatah BSM sehingga jika terdapat ruta pemilik KPS yang mempunyai lebih dari satu anak di sekolah yang sama, maka yang dapat diusulkan hanya satu anak. Kebijakan satu jatah BSM untuk satu ruta pemilik KPS tersebut dinilai tepat oleh sekolah yang menerapkannya karena dapat menghindari terjadinya kecemburuan sosial di tingkat masyarakat.

Frekuensi pengusulan siswa calon penerima BSM juga berbeda antarsekolah karena perbedaan informasi yang diperoleh. Sebagian sekolah hanya mengirimkan usulan satu kali saja sehingga terdapat siswa dari ruta pemilik KPS yang tidak diusulkan. Hal tersebut terjadi karena siswa terlambat menyampaikan persyaratan pengusulan atau orang tua siswa terlambat menerima KPS. Sebab kedua terjadi pada ruta pemilik KPS pengganti. Sebagian sekolah lainnya menyampaikan usulan berkali-kali sesuai dengan permintaan Dinas Pendidikan setempat.

4.1.3 Sosialisasi di Jajaran Instansi Kemenag

Pada jajaran instansi Kemenag, sosialisasi tentang penggunaan KPS untuk BSM juga dilaksanakan secara berjenjang. Sosialisasi untuk Kantor Kemenag tingkat provinsi dilaksanakan di tingkat pusat, sedangkan sosialisasi untuk Kantor Kemenag tingkat kabupaten/kota dilaksanakan di tingkat provinsi atau regional. Sosialisasi dalam bentuk pertemuan tersebut dilaksanakan beberapa kali, baik dalam forum khusus maupun dalam rapat koordinasi. Kemenag juga melakukan koordinasi dengan kantor wilayah mengenai perubahan-perubahan kebijakan melalui surat edaran.

Sosialisasi dalam bentuk pertemuan untuk Kantor Kemenag tingkat kabupaten/kota cenderung dihadiri oleh orang-orang yang berbeda. Staf yang menangani BSM di Kantor Kemenag tingkat kabupaten/kota yang ditemui di wilayah pemantauan belum tentu pernah menghadiri pertemuan tersebut. Akibatnya, pemahaman mereka tentang penggunaan KPS dalam mengakses BSM bervariasi. Seorang narasumber yang menangani BSM di wilayah pemantauan menyatakan bahwa ia mendapat informasi hanya dari surat edaran, poster, buku petunjuk, dan internet sehingga mungkin saja ia salah menafsirkan. Bahkan narasumber lain yang juga menangani BSM baru mengetahui mengenai KPS dan P4S pada saat wawancara. Narasumber tersebut menyatakan bahwa BSM yang selama ini ditanganinya adalah BSM untuk madrasah swasta dan tidak ada kaitannya dengan KPS. Menurutnya, selama ini madrasah swasta mengajukan usulan BSM hanya berdasarkan surat keterangan miskin dari kelurahan dan tidak ada ketentuan harus berdasarkan KPS.

Kecuali di Kota Semarang dan Kabupaten Demak, madrasah di wilayah pemantauan umumnya tidak menerima sosialisasi khusus dari Kantor Kemenag tingkat kabupaten/kota mengenai penggunaan KPS untuk BSM. Di Kota Semarang dan Kabupaten Demak pun, sosialisasi dalam bentuk pertemuan hanya diberikan kepada madrasah swasta. Madrasah negeri tidak disertakan karena merupakan satuan kerja tersendiri dengan anggaran BSM yang sudah tercakup dalam DIPA masing-masing madrasah sehingga pertanggungjawabannya langsung kepada Kanwil Kemenag tingkat provinsi dan BPK. Sementara itu, di kabupaten/kota sampel lainnya, madrasah mendapatkan informasi melalui

surat edaran dan/atau surat instruksi. Sebagai akibat perbedaan sosialisasi tersebut, pemahaman madrasah mengenai penggunaan KPS untuk BSM bervariasi.

4.1.4 Sosialisasi kepada Masyarakat

Pemerintah memberikan sosialisasi tentang penggunaan KPS untuk Program BSM kepada masyarakat melalui media cetak dan elektronik. Informasi tersebut dicantumkan dalam brosur BLSM yang dibagikan kepada penerima KPS setelah pencairan BLSM tahap I. Akan tetapi, tidak semua penerima yang menjadi narasumber membaca informasi tersebut karena mereka buta huruf atau karena membaca belum menjadi kebiasaan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan. Sebagian narasumber yang membaca brosur pun tidak memahami informasi yang diberikan. Penyebabnya, antara lain, mereka tidak mengerti istilah yang digunakan, seperti istilah KPS dan BSM. Sementara itu, informasi melalui radio dan televisi hanya diketahui oleh beberapa informan penerima KPS.

Keterbatasan informasi secara langsung dari pemerintah tersebut di beberapa wilayah relatif tergantikan dengan adanya informasi dari sekolah, meskipun tidak menyeluruh. Umumnya sekolah menyampaikan informasi kepada siswa. Beberapa sekolah juga menyampaikan informasi kepada orang tua siswa pemegang KPS bahwa siswa tersebut harus segera memenuhi persyaratan administratif untuk diajukan sebagai calon penerima BSM. Penyampaian informasi hanya kepada siswa, khususnya siswa SD, tidak selalu sampai kepada orang tuanya. Walaupun disampaikan, ada orang tua yang tidak percaya atau tidak paham dengan maksud anaknya tanpa berupaya menggali informasi lebih jauh ke sekolah sehingga mereka tidak menghiraukan informasi tersebut.

Di Kota Sibolga, ketidaktahuan masyarakat, antara lain, terdeteksi dari adanya beberapa orang tua pemilik dan nonpemilik KPS yang anaknya tidak mendapatkan BSM mendatangi kantor kelurahan. Mereka menuntut lurah setempat agar anak mereka bisa mendapatkan BSM. Atas permintaan pihak kelurahan, mereka akhirnya datang ke sekolah untuk mendapatkan penjelasan mengenai BSM.

Terutama setelah pelaksanaan pencairan dana BSM, informasi tentang penggunaan KPS untuk BSM tersebut kemudian menyebar dari mulut ke mulut sehingga masyarakat yang tidak menerima KPS pun mengetahuinya. Oleh karenanya, aparat pemerintah di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan juga umumnya mengetahui bahwa KPS dapat digunakan untuk mendapatkan BSM. Meskipun demikian, pengetahuan masyarakat, termasuk penerima KPS, cenderung terbatas bahwa akses KPS terhadap BSM hanya berlaku di sekolah tertentu yang sudah menyampaikan informasi tentang pengusulan atau di sekolah yang siswanya sudah menerima BSM. Bahkan di wilayah pemantauan masih ditemukan beberapa penerima KPS yang tidak mengetahui bahwa KPS dapat digunakan untuk mengakses BSM.

4.1.5 Kesiapan Program dan Kendala Pelaksanaan

Penggunaan KPS untuk BSM yang merupakan salah satu wujud dari kebijakan memasukkan Program BSM ke dalam P4S dibangun melalui perencanaan dan desain program yang bersifat dadakan. Kebijakan tersebut diinisiasi hampir bersamaan dengan kenaikan harga BBM pada 22 Juni 2013 sehingga hanya menyisakan waktu yang sedikit hingga batas waktu pengusulan penerima program yang rutin dilakukan pada Program BSM sebelumnya. Kendala waktu tersebut berpengaruh pada kesiapan program dalam menerapkan penggunaan KPS dan menyebabkan pelaksana program beberapa kali melakukan perubahan kebijakan. Buku Panduan Pelaksanaan BSM APBN-P Tahun 2013 dari Kemendikbud yang merupakan pedoman untuk penggunaan KPS dalam BSM pun telat diterbitkan, yaitu baru pada Agustus 2013 ketika program sudah berjalan.

Pengusulan calon siswa penerima BSM yang dalam sosialisasi Kemendikbud ditentukan paling lambat pada 31 Juli 2013 kemudian tidak dibatasi secara pasti. Aturan tentang pengusulan siswa pun berubah beberapa kali. Pada awalnya Kemendikbud meminta Dinas Pendidikan kabupaten/kota untuk mengusulkan siswa yang berasal dari ruta penerima KPS sebagai calon penerima BSM. Kemudian, Kemendikbud meminta dinas untuk mengusulkan juga siswa miskin yang orang tuanya tidak menerima KPS. Jumlah calon penerima BSM yang diusulkan tersebut belum memenuhi seluruh kuota sehingga kembali dilakukan pengusulan siswa sebanyak-banyaknya.

Perubahan tersebut tidak didukung dengan sistem pengaturan data yang memadai sehingga menyebabkan terjadinya nama penerima ganda, yakni nama siswa yang sama muncul lebih dari satu kali. Bahkan di Kota Bima terdapat beberapa nama siswa SMP penerima BSM yang muncul hingga lima kali. Dalam kasus seperti ini, rekening siswa akan terblokir secara otomatis dalam sistem bank sehingga tidak merugikan negara. Namun, hal ini mengurangi akses masyarakat miskin terhadap BSM karena menyia-nyiakan kuota penerima.

Perubahan pengusulan siswa calon penerima BSM juga tidak didukung dengan sistem informasi yang memadai sehingga tidak semua sekolah mengetahuinya dan melakukan tahapan pengusulan yang sama. Akibatnya, ada sekolah yang hanya mengusulkan siswa dari ruta pemilik KPS, ada yang mengusulkan siswa dari ruta pemilik KPS dan ruta miskin nonpemilik KPS, dan ada yang mengusulkan semua siswanya.

Pada pelaksanaan BSM 2013/2014, pencairan dana yang sebelumnya menggunakan rekening kolektif sekolah di kantor pos menjadi menggunakan rekening masing-masing siswa penerima di lembaga perbankan. Perubahan tersebut tidak didukung dengan mekanisme kerja sama yang menguntungkan dan mempermudah siswa penerima. Ada bank mitra yang dapat menyediakan layanan mendekati lokasi sekolah dan ada juga yang tidak. Oleh karena itu, terdapat siswa penerima dan orang tua siswa penerima yang mengalami kesulitan untuk melakukan pencairan dana BSM karena jauhnya letak bank mitra. Selain itu, kecuali Bank Sumut, bank-bank mitra mengharuskan siswa penerima BSM menyetor saldo sebesar Rp10.000–Rp50.000 dengan alasan supaya rekeningnya bisa tetap aktif. Tujuan tersebut tidak dimengerti oleh kebanyakan siswa atau orang tua. Saldo yang tersisa pun kemungkinan akan hangus menjadi milik bank karena siswa dan orang tua yang merupakan ruta miskin kemungkinan tidak akan menggunakan rekening tersebut lagi, kecuali jika ada bantuan lain dari pemerintah yang dapat dicairkan melalui rekening yang sama.

Para narasumber dalam pemantauan ini menilai bahwa meskipun pencairan dana melalui bank memiliki banyak kelebihan, persyaratan administrasi dan proses pencairannya kaku. Siswa dan orang tua harus menyediakan foto kopi KTP orang tua, kartu keluarga, dan KPS. Beberapa bank juga mensyaratkan dokumen lain seperti akta kelahiran, rapor, surat pengantar dari sekolah, kartu siswa, dan SKRTM dari kelurahan. Pada kondisi biasa, persyaratan tersebut relatif mudah untuk dipenuhi, tetapi ketika orang tua siswa tinggal di tempat yang jauh, seperti terjadi pada sekolah berasrama, persyaratan tersebut menyulitkan. Pada kasus di sebuah madrasah berasrama, hal tersebut menyebabkan semua siswa penerima belum dapat mencairkan BSM karena bank meminta pencairan dana secara kolektif sementara belum semua siswa penerima dapat memenuhi persyaratan pencairan. Sebagian bank juga tidak menoleransi adanya ketidakcocokan nama pada setiap dokumen atau dengan data di bank sehingga siswa penerima tidak bisa mencairkan dana BSM-nya. Sebagian bank lain masih bisa menerima ketidakcocokan nama dalam dokumen sepanjang siswa atau orang tuanya menyertakan surat keterangan dari sekolah atau desa/kelurahan.

Bank mitra umumnya hanya memiliki kantor cabang/unit pelayanan di tingkat kabupaten/kota. Hal tersebut kurang memadai untuk pencairan BSM karena satu bank harus melayani puluhan ribu siswa penerima. Akibatnya, saat proses pencairan di bank terjadi antrean panjang. Di Kabupaten Barru, misalnya, ada siswa dan orang tuanya yang harus menginap di masjid ibu kota kabupaten

karena panjangnya antrean di bank sehingga bank tidak berhasil mencairkan dana BSM dalam satu hari. Di Kota Makassar, tidak sedikit orang tua yang harus datang ke bank beberapa kali. Keterbatasan kemampuan bank tersebut juga menyebabkan terlambatnya penyelesaian pencairan dana. Dana BSM yang sudah masuk ke bank bisa mengendap sampai empat bulan karena siswa penerima harus menunggu giliran untuk mencairkan dana BSM mereka.

4.1.6 Dampak Penggunaan KPS

Bertepatan dengan penetapan kebijakan penggunaan KPS, sasaran Program BSM meningkat dari 8,7 juta menjadi 16,6 juta siswa (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013). Peningkatan tersebut merupakan salah satu bentuk integrasi BSM ke dalam P4S. Melalui peningkatan jumlah sasaran tersebut, diharapkan BSM dapat mencakup semua siswa yang berasal dari ruta penerima KPS dan ruta miskin nonpenerima KPS. Di wilayah pemantauan, kuota nasional yang kemudian dibagi menjadi kuota kabupaten/kota tersebut tidak terpenuhi karena keterbatasan waktu dan masalah sosialisasi. Di tingkat sekolah, tidak semua sekolah mempunyai jumlah penerima BSM yang lebih banyak daripada kondisi sebelum menggunakan KPS.

Penggunaan KPS tidak menjamin ketepatan sasaran. Narasumber di sekolah yang berada dalam wilayah pemantauan mengakui bahwa secara umum siswa yang berasal dari ruta penerima KPS adalah siswa miskin. Walaupun ada yang tidak miskin, jumlahnya sedikit. Di sisi lain, masih ada banyak siswa miskin yang orang tuanya tidak menerima KPS; di antaranya bahkan ada yang kondisi ekonomi orang tuanya lebih miskin daripada pemilik KPS. Pada sebuah kasus di Semarang, ada sekolah yang tidak mengusulkan siswa dari ruta penerima KPS karena sekolah beranggapan bahwa masih ada siswa lain dari ruta nonpenerima KPS yang lebih miskin sehingga lebih layak menerima bantuan. Sementara itu, di sebagian sekolah yang dikunjungi, persoalan keberadaan siswa miskin yang berasal dari ruta nonpenerima KPS dapat ditanggulangi karena sekolah diminta mengusulkan juga siswa miskin lain untuk menjadi penerima BSM. Bahkan ada beberapa sekolah yang mengusulkan semua muridnya. Salah satunya adalah sebuah sekolah di Tapanuli Tengah; hampir 90% dari 243 muridnya menjadi penerima BSM.

Setelah adanya KPS, umumnya sekolah nonmadrasah telah memprioritaskan kepemilikan KPS dalam pengusulan penerima BSM. Dengan demikian, penggunaan KPS telah mengurangi kemungkinan guru/kepala sekolah berlaku subjektif dalam menentukan siswa calon penerima BSM. Guru/sekolah menjadi sulit untuk mengutamakan siswa yang memiliki hubungan kekerabatan dengan guru/kepala sekolah.

4.2 Penggunaan KPS dalam Program Raskin

4.2.1 Sosialisasi dan Tingkat Pemahaman Pemangku Kepentingan

Penggunaan KPS untuk mengakses Program Raskin merupakan hal baru. Pemerintah berupaya mensosialisasikannya melalui berbagai media informasi. Pelaksanaan sosialisasi di tingkat Pemerintah Pusat umumnya dilakukan dalam bentuk rapat koordinasi antarkementerian terkait pelaksanaan P4S. Untuk sosialisasi kepada pemda, Pemerintah Pusat melakukannya dengan mengirim surat edaran dan poster. Surat Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Nomor B-1115/KMK/DEP.II/VI/2013 perihal Penyampaian Poster Sosialisasi KPS Untuk Program Raskin, bertanggal 14 Juni 2013 yang ditujukan kepada gubernur dan bupati/walikota, mengimbau agar pemda menyebarkan poster guna mensosialisasikan KPS untuk Program Raskin. Selain itu, pada akhir Juni 2013, Kementerian juga mengirimkan Surat Kemenkokesra No. B-20/KMK/DEP.II/VI/2013 mengenai pemutakhiran data ruta penerima Raskin dan KPS. Dalam surat

tersebut dinyatakan bahwa mulai Juli 2013 mekanisme penyaluran beras Raskin kepada ruta penerima mengalami penyempurnaan, yakni dengan menggunakan KPS.

Untuk sosialisasi kepada masyarakat, Pemerintah Pusat telah melakukannya melalui brosur yang disertakan dalam amplop pengiriman KPS, iklan layanan masyarakat di media cetak dan elektronik, serta poster/spanduk yang dipasang pada titik-titik strategis (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013). Di semua wilayah pemantauan, pemerintah tidak pernah melakukan sosialisasi dalam bentuk pertemuan langsung dengan masyarakat, baik pertemuan yang secara khusus mengagendakan sosialisasi penggunaan KPS untuk Raskin maupun forum pertemuan lain.

Secara eksplisit, brosur, spanduk, dan berbagai media sosialisasi lainnya menyatakan bahwa hanya ruta yang memiliki KPS yang dapat menerima manfaat Program Raskin. Hal ini diperkuat dengan kenyataan bahwa jumlah kuota Raskin sama besarnya dengan jumlah KPS, dari mulai tingkat nasional hingga tingkat desa/kelurahan. Akan tetapi, musdes/muskel dapat mengeluarkan ruta pemilik KPS yang dinilai tidak layak dari daftar penerima Raskin dan menggantinya dengan ruta yang layak. Ruta pengganti tersebut kemudian dibuatkan SKRTM dan berhak menjadi penerima Raskin.

Sebagian aparat pemerintah kabupaten/kota yang menjadi informan memahami bahwa sejak Juli 2013 pengambilan beras Raskin oleh ruta harus menggunakan KPS, sementara sebagian lainnya beranggapan bahwa KPS hanya digunakan untuk mengakses BLSM. Namun, aparat pemerintah kabupaten/kota yang telah memahami fungsi KPS tidak berani menginstruksikan kepada pelaksana Raskin di tingkat desa/kelurahan untuk melaksanakan ketentuan tersebut.

Di tingkat pemerintahan desa/kelurahan, hal yang sama juga terjadi. Aparat pemerintah desa/kelurahan yang telah memahami fungsi KPS tidak mempunyai keberanian untuk menerapkan KPS sebagai alat untuk mengakses Raskin. Secara umum, mereka beralasan bahwa perubahan mekanisme akses masyarakat terhadap Raskin dapat menimbulkan gejolak sosial. Hal ini karena Raskin merupakan program lama yang sudah memiliki aturan pembagian tersendiri berdasarkan kebijakan tingkat desa/kelurahan. Pengecualian terhadap kondisi tersebut hanya terjadi di salah satu kelurahan pemantauan di Kota Semarang. Di kelurahan ini, lurah berani menerapkan aturan bahwa hanya pemilik KPS yang dapat mengakses Program Raskin.

Di kalangan masyarakat, tingkat pemahaman tentang fungsi KPS sebagai alat untuk mengakses Program Raskin beragam. Meskipun setiap pemilik KPS telah menerima brosur tentang hal tersebut, hanya sebagian kecil informan yang membacanya. Akibatnya informasi tentang hak ruta pemilik KPS atas Program Raskin menjadi terbatas. Kondisi demikian terjadi, antara lain, karena sebagian ruta KPS tidak bisa membaca atau tidak memahami informasi yang disampaikan. Para ruta pemilik KPS yang menjadi informan mengalami kesulitan dalam memahami beberapa istilah dalam brosur, seperti istilah “daftar penerima manfaat (DPM)”, “titik bagi”, dan “titik distribusi”. Masyarakat di wilayah pemantauan juga tidak semuanya mengenal istilah Raskin. Di Kabupaten Bima dan Kota Bima, misalnya, selama ini masyarakat mengenal Raskin sebagai “beras murah”.

4.2.2 Kesiapan Program dan Kendala Pelaksanaan

Secara konseptual, penerbitan KPS dalam rangka pelaksanaan P4S berimplikasi pada perubahan mekanisme ruta sasaran dalam mengakses Raskin. Di luar perubahan ini, aspek-aspek Program Raskin lainnya praktis tidak mengalami perubahan. Menurut ketentuan yang berlaku, mulai Juli 2013 hanya ruta pemegang KPS yang berhak mendapatkan beras Raskin. Namun, pemerintah menyadari bahwa sasaran penerima KPS yang ditentukan pada 2013 dengan menggunakan data PPLS 2011 tidak sepenuhnya akurat, antara lain, karena adanya dinamika kemiskinan. Oleh karena itu, pemutakhiran daftar penerima manfaat melalui musdes/muskel yang ditindaklanjuti dengan penerbitan SKRTM sebagai pengganti KPS sementara diharapkan mampu mengatasi masalah

ketepatan sasaran. Berdasarkan ketentuan tersebut, ruta yang akan mengambil beras Raskin harus menunjukkan KPS atau SKRTM. Ketentuan demikian secara drastis mengubah pola pembagian beras Raskin yang selama ini berlaku yang tidak mengharuskan ruta penerima untuk menunjukkan dokumen apapun.

Akses ruta terhadap Program Raskin tanpa harus menunjukkan kartu identitas sebagai penanda hak ruta bersangkutan merupakan konsekuensi dari praktik umum pendistribusian beras Raskin secara bagi rata atau bergilir. Dalam konteks ini, memang menjadi tidak penting lagi apakah ruta bersangkutan merupakan ruta yang berhak menerima manfaat program atau bukan. Melalui KPS, pemerintah mencoba memperbaiki penyimpangan Program Raskin yang telah berlangsung lama. Namun, pemerintah tidak berani secara tegas melakukan perubahan ini melalui regulasi dengan payung hukum yang lebih tinggi dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat semua pihak.

Di satu sisi, ketiadaan regulasi tersebut merupakan kendala utama bagi aparat pelaksana di lapangan untuk melaksanakan Program Raskin sesuai aturan. Tanpa adanya dukungan regulasi yang kuat dari Pemerintah Pusat dan sosialisasi yang matang kepada masyarakat, mereka umumnya tidak berani menanggung kemungkinan buruk yang terjadi akibat melakukan perubahan pola pembagian beras Raskin. Di sisi lain, umumnya aparat pemerintah kabupaten/kota/kecamatan/desa/kelurahan menilai bahwa penargetan KPS tidak sepenuhnya akurat; banyak ruta miskin yang tidak memperoleh KPS.⁸ Jika mereka memaksa menerapkan aturan bahwa hanya pemilik KPS yang mendapatkan beras Raskin, mereka menilai bahwa hal ini tidak adil. Guna memperbaiki ketepatan sasaran, pemerintah memang telah menyediakan kelengkapan program berupa penggantian sasaran melalui musdes/muskel. Namun, dalam praktiknya banyak faktor yang menyebabkan pemerintah desa/kelurahan tidak melakukan musdes/muskel.⁹

Kedua permasalahan itu pada akhirnya membuat aparat pelaksana Raskin di lapangan cenderung mengabaikan imbauan penggunaan KPS dan SKRTM¹⁰ untuk mengakses Raskin. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, hanya ada satu kelurahan pemantauan di Kota Semarang yang berani menerapkan penggunaan KPS untuk mengakses Raskin. Di desa/kelurahan wilayah pemantauan lainnya, praktik pembagian beras Raskin secara bagi rata atau bergilir tidak mengalami perubahan. Bahkan di satu desa pemantauan Kabupaten Demak, ketentuan tentang bagi rata beras Raskin justru diformalkan dalam bentuk peraturan desa. Sementara itu, di Kota Makassar, justru ada rapat koordinasi di tingkat kota untuk tidak menggunakan KPS dalam pengambilan beras Raskin karena penerima KPS dinilai kurang tepat sehingga diputuskan untuk tetap menggunakan daftar penerima Raskin 2012.

Pelaksanaan Raskin yang tetap menggunakan pola bagi rata atau bergilir dengan sendirinya merugikan ruta pemilik KPS karena mereka tidak bisa menerima haknya secara penuh. Pada kasus demikian, pemerintah juga telah menyediakan kelengkapan program berupa pos pengaduan masyarakat (posdumas) untuk menampung keluhan masyarakat yang haknya tidak dipenuhi. Namun, di semua wilayah pemantauan, tidak ada desa/kelurahan yang membentuk posdumas. Dalam kasus Raskin, seandainya ada posdumas, dapat diduga posdumas bersangkutan tidak akan mampu mengubah keadaan. Masalahnya, praktik pembagian beras Raskin secara bagi rata atau bergilir bukanlah praktik yang baru terjadi belakangan. Pemerintah Pusat telah lama mengetahuinya dan tidak pernah melakukan langkah-langkah nyata untuk memperbaikinya, kecuali hanya sekadar memberi imbauan.

⁸Lihat Bab II subbab 2.2 tentang Ketepatan Sasaran.

⁹Untuk uraian lengkap tentang musdel/muskel, lihat Bab III tentang KPS Retur.

¹⁰Di semua wilayah pemantauan, tidak ada desa/kelurahan yang menerbitkan SKRTM untuk tujuan mengakses Raskin.

4.2.3 Dampak Penggunaan KPS

Uraian sebelumnya secara langsung mengindikasikan bahwa keberadaan KPS tidak berpengaruh secara nyata dalam meningkatkan kinerja Program Raskin. Kecuali di satu kelurahan Kota Semarang, KPS tidak berpengaruh terhadap peningkatan ketepatan sasaran Program Raskin. Hal ini terjadi karena di semua wilayah pemantauan lainnya, KPS tidak digunakan sebagai penanda hak bagi ruta yang dapat mengambil beras Raskin. Pola pembagian beras Raskin masih menggunakan pola lama, yakni (i) dibagi rata, (ii) bergilir, (iii) berdasarkan data penerima Raskin 2012, dan (iv) berdasarkan daftar rumah tangga miskin yang dimiliki desa. Pada kondisi demikian, ruta yang hendak menebus beras Raskin hanya diminta untuk menunjukkan kartu Raskin atau kupon Raskin. Bahkan ada juga yang tidak perlu menunjukkan kartu atau prasyarat apapun untuk menebus beras Raskin. Asalkan namanya ada dalam daftar penerima Raskin yang dimiliki oleh aparat pembagi atau termasuk dalam ruta terdaftar di wilayah tersebut, ruta bersangkutan bisa mengambil beras Raskin.

Meskipun demikian, ada beberapa fenomena yang perlu dicatat dalam kaitan antara KPS dan pembagian beras Raskin. Pertama, kepemilikan KPS membuat rumah tangga diprioritaskan dalam penerimaan jatah beras Raskin. Di beberapa wilayah pemantauan, seperti di satu RT di Kota Sukabumi yang tetap menerapkan kebijakan bagi rata beras Raskin, ruta KPS mendapat jatah beras Raskin lebih banyak dibandingkan ruta non-KPS.

Kedua, keberadaan KPS justru menghilangkan hak ruta atas Raskin. Di kelurahan pemantauan Kota Sibolga, sebagai contoh, kepala lingkungan setempat mengalihkan hak penerimaan beras Raskin ruta KPS kepada ruta non-KPS yang dinilai miskin. Alasannya, ruta pemilik KPS dinilai telah mengalami peningkatan ekonomi dan telah mendapatkan BLSM. Kepala lingkungan setempat menyatakan bahwa pengalihan hak penerimaan beras Raskin tersebut dilakukan berdasarkan musyawarah di tingkat lingkungan. Namun, semua ruta penerima dan ruta nonpenerima KPS yang menjadi informan menyatakan bahwa mereka tidak pernah dilibatkan dalam musyawarah tersebut. Bahkan beberapa di antaranya meragukan apakah musyawarah dimaksud pernah dilakukan atau tidak.

Selain tidak berpengaruh signifikan terhadap aspek ketepatan sasaran Program Raskin, KPS juga tidak berpengaruh terhadap aspek-aspek ketepatan Program Raskin lainnya. Untuk tepat jumlah, misalnya, tetap maraknya praktik bagi rata dan bergilir dengan sendirinya membuat tepat jumlah tidak tercapai. Demikian juga halnya dengan tepat harga dan waktu; kondisi yang sama masih tetap berlangsung seperti sebelum ada KPS. Di wilayah pemantauan yang selama ini pendistribusian beras Raskinnya dilakukan dua atau tiga bulan sekali, seperti di Kota Sibolga dan Kabupaten Tapanuli Tengah, keberadaan KPS tidak mampu mengubah keadaan.

4.3 Penggunaan KPS dalam Program Perlindungan Sosial Lain

Di semua wilayah pemantauan, tidak dijumpai adanya kebijakan khusus yang menentukan pemberlakuan KPS sebagai prasyarat untuk mendapatkan manfaat program perlindungan sosial lain di luar Raskin dan BSM. PKH dan Jamkesmas yang termasuk dalam P4S tidak memberlakukan penggunaan KPS untuk mengakses program karena keduanya memiliki kriteria dan persyaratan tersendiri. Satu-satunya pemda yang berencana mencoba menerapkan KPS untuk program perlindungan sosial lain adalah Kota Bima. Menurut informan, Pemerintah Kota Bima akan mengadakan rapat koordinasi dengan SKPD untuk membahas rencana penggunaan KPS pada Program Jamkesda. Namun, sepertinya rencana tersebut akan menghadapi kendala, terutama karena masih kurang tepatnya sasaran.

Di wilayah pemantauan Kota Semarang dan Kota Sukabumi, pemda setempat memberikan peluang bagi ruta yang memiliki KPS untuk mendapatkan pelayanan program perlindungan sosial lain, seperti Jamkesmas/Jamkesda. Selain untuk memperoleh layanan Jamkesmas/Jamkesda, KPS juga bisa digunakan untuk memperoleh pelayanan kesehatan gratis di puskesmas. Pemberian peluang tersebut tidak terlepas dari kebijakan Pemkot Semarang dan Sukabumi yang memang berfokus pada pemberian kemudahan bagi warga dalam pelayanan pendidikan dan kesehatan. Prioritas pemda pada layanan kesehatan juga tercermin dari hasil FGD di salah satu kelurahan pemantauan yang menunjukkan bahwa ruta yang tidak memiliki kartu Jamkesmas/Jamkesda tetap dapat memperoleh pelayanan kesehatan gratis, asalkan ruta dapat menunjukkan SKRTM yang ditandatangani lurah dan camat.

Berdasarkan informasi tersebut, kajian ini menunjukkan bahwa pemda di wilayah pemantauan belum menjadikan KPS sebagai bagian integral dari mekanisme pelaksanaan program perlindungan sosial lokal; penggunaan KPS hanya terbatas pada program perlindungan nasional BLSM, BSM, dan Raskin. Sebaliknya, kepemilikan KPS juga tidak berpengaruh terhadap kemungkinan ruta untuk mengakses bantuan atau program lainnya, baik yang berasal dari pemerintah maupun pihak lainnya.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Secara umum ketepatan penerima KPS cukup tinggi dilihat dari rendahnya tingkat *inclusion error*. Namun, angka *exclusion error* masih relatif tinggi. Meskipun desain program memungkinkan dilakukan peningkatan ketepatan sasaran melalui musdes/muskel, pelaksanaannya terkendala banyak hal sehingga hampir seluruh desa/kelurahan pemantauan tidak melakukannya. Pengembalian KPS semata-mata hanya berdasarkan KPS retur, bukan berdasarkan penilaian kelayakan penerima. Aparat desa/kelurahan umumnya tidak berani melakukan penarikan ataupun penahanan KPS yang tidak tepat sasaran karena khawatir menimbulkan konflik. Proses penggantian KPS retur pun umumnya dilakukan melalui penunjukan oleh aparat desa/kelurahan.

Pelaksanaan BLSM di wilayah pemantauan telah berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan permasalahan sosial yang berarti, meskipun sosialisasi program cenderung terbatas dan terlambat. Umumnya ruta menerima dana dari kantor pos sesuai ketentuan, tetapi di beberapa desa pemantauan terdapat pemotongan di tingkat lokal yang hasilnya dibagikan kepada ruta lain yang tidak menjadi penerima.

Terkait penggunaan KPS untuk mengakses Program BSM, umumnya siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS sudah menjadi prioritas dalam pengusulan calon penerima BSM. Namun, masih terdapat anak pemilik KPS yang belum menjadi penerima atau belum dapat mencairkan dana BSM karena terbatasnya sosialisasi, kekurangsiapan program, dan kesulitan memenuhi persyaratan perbankan.

Pada Program Raskin, penggunaan KPS masih sangat terbatas. Pembagian beras Raskin yang menggunakan KPS sebagai penanda hak penerima hanya terjadi di 1 desa dari 20 desa/kelurahan pemantauan. Alasannya, mengubah pola pembagian dan cara mengakses Raskin berdasarkan kepemilikan KPS dapat menimbulkan masalah sosial. Akibatnya, pelaksanaan Raskin di sebagian besar desa/kelurahan pemantauan masih menerapkan praktik bagi rata atau bergilir.

5.2 Rekomendasi

1. Data ruta harus diverifikasi menjelang penggunaan data tersebut sebagai basis data sasaran suatu program supaya dapat mengakomodasi kemungkinan perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat selama periode pendataan hingga data digunakan. Mekanisme ini memerlukan pendampingan yang kuat, minimal dengan memberikan pelatihan yang memadai kepada TKSK yang ditugaskan sebagai pendamping proses verifikasi.
2. Penetapan ruta penerima KPS harus tetap dilakukan di tingkat pusat untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya kolusi antara aparat lokal dan pihak lain, dan konflik antaranggota masyarakat atau protes yang berujung pada tindakan anarkis di tingkat lokal.
3. Harus ada legitimasi dari Pemerintah Pusat yang disampaikan kepada setiap ruta penerima KPS bahwa (i) musdes/muskel berhak menahan/menarik KPS yang penerimanya tidak layak untuk digantikan dengan ruta yang lebih layak dan (ii) jika ada ruta penerima KPS tidak layak yang menolak menyerahkan KPS-nya kepada aparat desa/kelurahan, maka pemerintah akan mengenakan sanksi atau melakukan tindakan hukum.

4. Harus ada penegasan kepada semua pihak terkait bahwa KPS retur harus dikembalikan kepada Pemerintah Pusat. Pengusulan ruta pengganti harus dilakukan melalui musdes/muskel yang sesuai dengan ketentuan dan mensyaratkan adanya pendampingan. Selain itu, pengalihan kepemilikan KPS retur harus dilakukan dalam lingkup wilayah administratif desa/kelurahan. Jika tidak dapat dilakukan musdes/muskel, maka desa/kelurahan bisa mengajukan agar dilakukan penggantian penerima KPS oleh pusat berdasarkan BDT.
5. Harus ada jaminan dari Pemerintah Pusat bahwa KPS retur akan diganti sesuai dengan jumlah KPS retur dan ruta pengganti dapat menerima KPS pengganti sebelum pelaksanaan program berakhir serta dapat menerima manfaat program secara penuh.
6. Pelaksanaan program apapun yang melibatkan pelaksana dan sasaran dalam jumlah besar membutuhkan perencanaan matang. Di dalamnya termasuk desain konsep program yang terperinci, petunjuk operasional yang lengkap dan dapat dipahami dengan benar oleh semua pihak yang terlibat, serta waktu persiapan yang cukup.
7. Sosialisasi program harus dilakukan sebelum program dimulai dengan menetapkan penanggung jawab sosialisasi di setiap tingkat pemerintahan secara jelas, tegas, dan formal. Kendala keterbatasan waktu pelaksanaan bagi program dadakan seperti BLSM dapat diatasi dengan memberikan sosialisasi cepat yang beragam melalui berbagai media guna lebih menjamin sampainya informasi kepada semua pemangku kepentingan, termasuk masyarakat. Sosialisasi program dapat dilakukan, antara lain, melalui penyebaran surat edaran/instruksi kepada instansi terkait di seluruh jenjang pemerintahan; penayangan iklan layanan masyarakat dalam bentuk pengumuman singkat oleh tokoh pemerintah di media televisi dan radio—yang penayangannya mempertimbangkan jam kerja umumnya masyarakat—dan di media cetak; serta pemanfaatan jalur pemerintah lokal untuk memberikan pengumuman kepada masyarakat secara langsung dalam pertemuan formal dan informal, dan melalui pengeras suara masjid, kegiatan keagamaan, dan kegiatan sosial lainnya.
8. Informasi yang disampaikan harus menyeluruh tetapi padat dan ringkas, menggunakan istilah yang mudah dipahami masyarakat, serta meminimalkan kemungkinan terjadinya konflik sosial di tingkat masyarakat. Hal-hal yang perlu disampaikan, misalnya, adalah tujuan program, keterbatasan sasaran/anggaran, penetapan sasaran dilakukan oleh Pemerintah Pusat, jumlah bantuan, jangka waktu atau frekuensi distribusi, serta tempat dan syarat pencairan bantuan.
9. Penyesuaian program yang sedang berjalan, seperti BSM dan Raskin, terhadap penggunaan KPS harus sudah dirancang secara matang sebelum pelaksanaan dan menekankan konsistensi Pemerintah Pusat dalam menerapkan ketentuan program supaya program berjalan efektif dan efisien, serta tidak terjadi pengusulan berulang ataupun muncul nama penerima ganda.
10. Harus ada sosialisasi khusus kepada sekolah dan masyarakat yang menegaskan bahwa semua siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS berhak mendapatkan BSM.
11. Untuk menjamin agar siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS mendapatkan dana BSM secara penuh, harus ada kesepakatan khusus antara instansi pelaksana program dan bank mitra, dengan tetap menjunjung prinsip transparansi dan akuntabilitas, dalam beberapa hal, yakni (i) pemberian toleransi terhadap kekurangsesuaian penulisan ejaan nama siswa dan orang tua siswa antara berbagai dokumen persyaratan sepanjang orang tua bisa menyerahkan surat keterangan yang dapat dipertanggungjawabkan (dari sekolah/kepala desa/lurah); (ii) pemberian toleransi persyaratan bagi siswa yang tinggal berjauhan dengan orang tuanya; (iii) penjaminan bahwa dana BSM dapat dicairkan oleh siswa/orang tua siswa sesegera mungkin;

(iv) penjaminan bahwa tidak ada kewajiban pengendapan/saldo minimal; dan (v) penjaminan bahwa bank mitra akan menyediakan loket yang mudah diakses siswa/orang tua siswa/sekolah.

12. Jika KPS akan digunakan secara ketat dalam Program Raskin untuk menghilangkan sistem bagi rata, maka harus ada ketegasan pihak pemda yang menjamin bahwa Raskin hanya diperuntukkan bagi penerima KPS, misalnya, melalui instruksi bupati/walikota kepada semua kepala desa/lurah. Keberhasilan penggunaan KPS untuk Raskin di salah satu kelurahan di Kota Semarang bisa dijadikan sebagai *best practice* (praktik terbaik). Kebijakan ini juga harus disertai dengan penetapan *reward and punishment* (penghargaan dan sanksi) yang jelas dan tegas.
13. Untuk menjamin agar ruta pemilik KPS menerima beras Raskin sesuai jatah, harus ada sosialisasi kepada aparat lokal dan khususnya kepada masyarakat secara transparan tentang jatah wilayah (desa/kelurahan), jatah per ruta, dan penambahan alokasi distribusi (jika ada). Pemerintah Pusat dan pemda harus berkoordinasi secara serius untuk menjamin bahwa ruta membayar sesuai dengan harga yang ditentukan dan harus ada jaminan terhadap kualitas beras sesuai dengan ketentuan.

DAFTAR ACUAN

Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Republik Indonesia (2013) 'Pedoman Bantuan Siswa Miskin (BSM).' Jakarta: Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama Republik Indonesia.

Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial Republik Indonesia (2013) 'Pedoman Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat.' Jakarta: Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial Republik Indonesia.

Hastuti, Syaikhul Usman, Bambang Sulaksono, Sulton Mawardi, dan Muhammad Syukri (2013) 'Pemantauan Cepat Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013.' Jakarta: The SMERU Research Institute.

Hastuti, Syaikhul Usman, Bambang Sulaksono, R. Justin Sodo, Asri Yusrina, Rahmitha, Gracia Hadiwidjaja, dan Prio Sambodho (2012) 'Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011.' Jakarta: The SMERU Research Institute.

Kementerian Sosial Republik Indonesia dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (2013) 'Panduan TKSK: Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) Tahun 2013.' Jakarta: Kementerian Sosial Republik Indonesia dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia (2013) 'Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program-Program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak 2013.' Jakarta: Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia.

Peraturan Perundang-Undangan

Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 541/3150/SJ tentang Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Penanganan Pengaduan Masyarakat.

Surat Kemenkokesra No. B-115/KMK/DEP.II/VI/2013.

Surat Kemenkokesra No. B-20/KMK/DEP.II/VI/2013.

LAMPIRAN

Kriteria Lokal Pembedaan Kelompok Kesejahteraan Ruta

Pada FGD tingkat lingkungan/dusun/RW atau RT di 20 desa/kelurahan pemantauan, tokoh dan masyarakat peserta FGD melakukan pengelompokan ruta masing-masing wilayah berdasarkan tingkat kesejahteraan. Selain itu, peserta juga menyusun kriteria yang membedakan kelompok-kelompok kesejahteraan tersebut. Kriteria kelompok kesejahteraan antarwilayah bervariasi, bergantung pada kondisi ekonomi, sosial, budaya, dan geografis wilayah bersangkutan.

Sebagian besar hasil FGD membedakan tingkat kesejahteraan ruta menjadi empat kelompok. Sebagian kecil membaginya menjadi tiga kelompok dan hanya satu yang membaginya menjadi lima kelompok. Empat kelompok kesejahteraan yang umum dikemukakan adalah ruta sangat miskin, ruta miskin, ruta menengah, dan ruta kaya. Tingkatan kelompok kesejahteraan di setiap wilayah pemantauan tersebut sedikit berbeda. Sebagai contoh, ruta dengan tingkat kesejahteraan tertinggi di sebagian besar wilayah adalah kelompok kaya, sementara di sebagian kecil wilayah lainnya adalah kelompok menengah.

Tabel A1. Kelompok Kesejahteraan Ruta di Wilayah Pemantauan dan Proporsinya Berdasarkan Hasil FGD

Kabupaten /Kota	Desa/ Kelurahan	Kelompok Kesejahteraan dan Proporsinya				
Kabupaten Tapanuli Tengah	Desa-1	Menengah (4%)	Sederhana (11%)	Miskin (77%)	Melarat (8%)	
	Desa-2	Menengah (5%)	Miskin (78%)	Sangat miskin (17%)		
Kota Sibolga	Kel-3	Kelas atas (10%)	Menengah (10%)	Sederhana (15%)	Sangat sederhana (15%)	Miskin (50%)
	Kel-4	<i>Tabo/enak</i> (8%)	Sedang (14%)	Sederhana (27%)	<i>Nahancit/sulit</i> (37%)	<i>Acitian/sangat sulit</i> (14%)
Kabupaten Cianjur	Desa-5	Kaya (12%)	Sedang (24%)	Miskin (55%)	Jompo (11%)	
	Desa-6	Mampu/kaya (10%)	Sedang (22%)	Tidak mampu/miskin (68%)		
Kota Sukabumi	Kel-7	Sejahtera (11%)	Sedang (24%)	Miskin (45%)	Fakir (20%)	
	Kel-8	<i>Beunghar</i> (20%)	Biasa (49%)	Miskin (31%)		
Kabupaten Demak	Desa-9	Kaya (6,25%)	Menengah (11,25%)	Miskin (32,5%)	Sangat miskin (50%)	
	Desa-10	Menengah (25%)	Miskin (45%)	Sangat miskin (30%)		
Kota Semarang	Kel-11	Kaya (6,25%)	Menengah (11,25%)	Miskin (32,5%)	Sangat miskin (50%)	
	Kel-12	Kaya (18,75%)	Menengah (37,5%)	Miskin (25%)	Sangat miskin (18,75%)	
Kabupaten Bima	Desa-13	Kaya (5%)	Sedang (11%)	Miskin (28%)	Paling miskin (56%)	
	Desa-14	Kaya (4%)	Sedang (30%)	Miskin (45%)	Sangat miskin (21%)	
Kota Bima	Kel-15	Kaya (8%)	Sedang (28%)	Miskin (49%)	Sangat miskin (25%)	
	Kel-16	Kaya/mampu (2%)	Cukup (20%)	Sederhana (20%)	Miskin (58%)	
Kabupaten Barru	Desa-17	Mampu/ <i>sugil</i> kaya (8%)	Sedang/ setengah (37%)	<i>Mapperri</i> (55%)		
	Desa-18	<i>Sogi</i> (13,3%)	Sederhana (29,4%)	<i>Kiasiasi</i> (33,3%)	<i>Kiasiasi Ladde</i> (24%)	

Kota Makassar	Kel-19	Kaya (26%)	Menengah (57%)	Miskin (17%)		
	Kel-20	Sejahtera (11%)	Sedang (24%)	Kurang sejahtera (45%)	Prasejahtera (20%)	

Ciri-ciri yang paling sering disebut oleh peserta FGD untuk membedakan satu kelompok kesejahteraan dengan kelompok kesejahteraan yang lain adalah (i) jenis pekerjaan, (ii) kepemilikan harta atau aset, (iii) kondisi rumah, (iv) kualitas/kuantitas konsumsi, (v) tingkat pendidikan, dan (vi) akses ke sarana kesehatan atau cara berobat. Dua ciri pertama ditemukan di seluruh FGD di seluruh wilayah pemantauan.

Kelompok kesejahteraan tertinggi, yaitu kelompok ruta kaya, biasanya bercirikan (i) memiliki pekerjaan sebagai pegawai negeri sipil (PNS), petani besar, anggota TNI/Polri, pedagang di toko, makelar, tengkulak, pengusaha; (ii) memiliki rumah permanen atau rumah mewah; (iii) rata-rata berpendidikan sarjana atau lulusan SMA; (iv) punya harta banyak, seperti sawah luas, ternak, perabot rumah tangga lengkap, dan perhiasan; (v) mengonsumsi makanan bergizi yang memenuhi ketentuan empat sehat lima sempurna; (vi) memiliki mobil yang dibeli secara kredit atau tunai; dan (vii) jika sakit, berobat ke dokter atau rumah sakit.

Kelompok kesejahteraan kedua, yaitu kelompok ruta menengah, memiliki ciri-ciri (i) bekerja sebagai nelayan yang memiliki perahu sendiri, petani dengan sawah sendiri, wiraswasta (berdagang), PNS, pegawai swasta, atau tengkulak; (ii) memiliki rumah permanen; (iii) tingkat pendidikan rata-rata lulusan SMA, walaupun masih ada yang lulusan SMP; (iv) punya harta benda berupa lahan sawah yang terbatas luasnya, beberapa ekor hewan ternak (ayam, bebek, atau kambing); (v) makan nasi, sayur, dan lauk dari hasil membeli di warung; (vi) memiliki sepeda motor, bahkan beberapa di antaranya memiliki mobil hasil kredit atau beli tunai; dan (vii) berobat ke puskesmas atau dokter.

Kelompok kesejahteraan ketiga, yaitu ruta sedang, memiliki ciri-ciri yang hampir sama dengan kelompok ruta menengah: (i) pekerjaan berwiraswasta (berdagang), buruh pabrik, tenaga kerja perempuan di luar negeri, sopir angkot, petani dengan lahan sendiri yang luasnya terbatas, atau tenaga honorer; (ii) memiliki rumah permanen tetapi sederhana, misalnya rumah sederhana dengan dinding batu bata; (iii) tingkat pendidikan rata-rata lulusan SMA, walaupun masih ada yang hanya lulusan SMP; (iv) punya harta benda berupa lahan sawah yang terbatas luasnya, beberapa ekor hewan ternak (ayam, bebek, atau kambing), atau perabot rumah tangga; (v) makan nasi, sayur, dan lauk dari hasil membeli di warung; (vi) memiliki sepeda motor yang dibeli dengan cara kredit atau tunai; dan (vii) mengobati penyakit dengan cara membeli obat warung, berobat ke puskesmas, atau berobat ke dokter. Kelompok kesejahteraan ketiga ini sering kali menjadi satu kelompok dengan kelompok kesejahteraan kedua atau menengah.

Kelompok kesejahteraan keempat, yaitu kelompok ruta miskin, biasanya bercirikan (i) pekerjaan serabutan sebagai buruh tani, buruh nelayan, tukang becak, tukang ojek, atau sopir/kenek; (ii) punya rumah semi permanen atau rumah kayu dengan tanah milik sendiri; (iii) tingkat pendidikan rata-rata SMP, walaupun ada sebagian yang lulusan SD; (iv) punya harta benda seperti ternak ayam, bebek, atau kambing dengan jumlah terbatas; (v) makan seadanya dengan menu nasi, sayur, dan lauk hasil mencari sendiri atau membeli di warung; (vi) kendaraan yang dimiliki hanya sepeda, atau sepeda motor hasil kredit; dan (vii) mengobati penyakit secara tradisional (berobat ke paranormal, dukun, atau tukang urut), membeli obat warung, berobat ke mantri, atau berobat ke puskesmas.

Kelompok kesejahteraan terendah, yaitu kelompok ruta sangat miskin, memiliki ciri-ciri yang hampir sama dengan kelompok ruta miskin, yakni (i) tidak memiliki pekerjaan tetap (serabutan), menjadi buruh^a, atau menjadi pemulung; (ii) tidak mempunyai rumah, memiliki rumah yang dibangun di atas tanah milik orang lain, atau memiliki rumah dengan kondisi tidak layak huni; (iii) tingkat pendidikan tertinggi hanya lulusan SD atau SMP, dengan rata-rata lulusan SD; (iv) tidak mempunyai harta benda; (v) makan kurang dari tiga kali sehari dengan lauk-pauk seadanya; (vi) tidak memiliki alat transportasi atau hanya memiliki sepeda kayuh; dan (vii) mengobati penyakit secara tradisional; mereka yang memiliki Jamkesmas berobat ke puskesmas.

^aAntara lain, buruh tani, buruh bangunan, buruh nelayan, buruh perkebunan, buruh cuci, pekerja rumah tangga, kuli angkut, dan buruh pasir.

The SMERU Research Institute

Telepon : +62 21 3193 6336

Faksimili : +62 21 3193 0850

Surel : smeru@smeru.or.id

Situs web : www.smeru.or.id

Facebook : @SMERUInstitute

Twitter : @SMERUInstitute

YouTube : The SMERU Research Institute

