

KEBIJAKAN PROGRAM BANTUAN LANGSUNG SEMENTARA MASYARAKAT DITINJAU DARI KONSEP NEGARA WELFARE STATE

POLICY OF TEMPORARY DIRECT AID PROGRAM ANALYZED FROM WELFARE STATE CONCEPT

Ummy Athiq

Guru PPkN SMP Negeri 8 Mataram

E:mail : athiqalbalad@gmail.com

Naskah diterima : 01/05/2014; revisi : 30/05/2014; disetujui : 07/08/2014

ABSTRACT

This study aims to identify and analyze BLSM program policies in term of the concept of welfare state and various constraints in the implementation of the program in the substance law and legal structures as well as the proposed solution. The research is normative employing legal and conceptual approach. To study the normative issue used, primary, , secondary, and tertiary legal materials with collection techniques performed with literature study followed by data processing while the qualitatively (issue?) Was analyzed descriptively. In the effort to carry out the mandate of the welfare state that embraces the Indonesian state as outlined in the target country and as part of the implementation of Article 34, paragraph 1 and 2 of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, but on the other hand, BLSM is temporary, short duration in nature, and the project is only in dealing with poverty that it is considered inconsistent with: a) RI Law No. 13 of 2011 concerning Property Management, b) RI Law No. 11 of 2009 concerning Social Welfare, c) RI Law No. 40 of 2004 concerning Persistent National Social Security. Welfare state is not only trying to provide relief to the poor, but also provide social protection for all citizens to avoid poverty.

Keywords: Welfare State, BLSM

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis kebijakan program BLSM dalam hal konsep negara kesejahteraan dan juga berbagai kendala dalam pelaksanaan program BLSM dalam hal substansi hukum dan struktur hukum serta solusi yang diajukan. Penelitian normatif, pendekatan undang-undang, dan Pendekatan konseptual. Untuk mempelajari masalah normatif yang digunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dengan teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan oleh literatur dan kemudian di olah dan kualitatif dianalisis secara deskriptif. Sebagai upaya untuk melaksanakan amanat negara kesejahteraan yang merangkul negara Indonesia yang dituangkan dalam negara tujuan dan sebagai bentuk implementasi Pasal 34, ayat 1 dan 2 UUD 1945 tentang Republik Indonesia, tetapi di sisi lain, BLSM bersifat sementara, durasi pendek dan proyek ini hanya dalam menangani kemiskinan dinilai tidak konsisten dengan: a) Undang-Undang Nomor RI 13 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Property, b) Hukum Tahun RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, c) Undang-undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Jaminan Sosial Nasional Persistent. Sistem negara kesejahteraan tidak hanya berusaha untuk memberikan bantuan kepada orang miskin, tetapi juga memberikan perlindungan sosial bagi seluruh rakyat untuk menghindari kemiskinan.

Kata kunci: Negara Kesejahteraan, BLSM

PENDAHULUAN

DALAM TUJUAN NEGARA yang tercantum dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea ke-4 (empat) yang salah satunya berbunyi memajukan kesejahteraan umum, maka nampak bahwa negara Indonesia adalah negara yang mengusung konsep negara kesejahteraan (*Welfare State*).

Negara kesejahteraan mengarah pada sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada warganya. Negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang di banyak negara mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warganya, terutama melalui perlindungan sosial (*social protection*) yang mencakup jaminan sosial (baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial), maupun jaring pengaman sosial (*social safety nets*).¹ Jaminan sosial merupakan sektor kunci dari sistem negara kesejahteraan berdasarkan prinsip bahwa negara harus berusaha dan mampu menjamin bahwa terdapat jaring pengaman pendapatan bagi mereka yang tidak memiliki sumber pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.²

Dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab XIV dengan judul Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, yang terdiri dari dua pasal, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34. Pasal 33 lebih menekankan pada Perekonomian Nasional, sedangkan Pasal 34 lebih menekankan pada kesejahteraan

Sosial. Pasal 34 ayat (1) menyatakan bahwa, "fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara". Kemudian dalam Pasal 34 ayat (2) dinyatakan bahwa "Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Guna merealisasikan amanat dari Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945 maka dari era orde lama hingga saat ini telah bermunculan berbagai produk Undang-Undang Republik Indonesia yang mengatur tentang kesejahteraan sosial, diantaranya pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudoyono telah lahir Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Pada tahun 2009 ditetapkan Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Selanjutnya pada tahun 2011 lahir pula Undang Undang RI Nomor 13 tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin.

Tentunya berbagai Upaya telah ditempuh oleh pemerintah untuk mengemban amanat memajukan kesejahteraan umum terutama dalam menangani fakir miskin, namun kenyataannya Kemiskinan sepertinya enggan menjauh dari kehidupan bangsa Indonesia, saat ini saja pada bulan Maret 2013, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 28, 07 juta orang (11, 37 persen).³ Sedangkan menurut data terbaru dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang berada di bawah koordinasi Wakil Presiden telah menghitung peningkatan angka jumlah orang miskin di Indonesia pada tahun 2012 hingga 2013 yang mencapai angka 96 juta jiwa.

¹ Hanif vidi, dalam <http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html> diakses pada 10 Desember 2013

² Edi Suharto, Beberapa Pemikiran tentang Pembangunan Kesejahteraan Sosial, UMM Press, Malang, 2007, hlm 21

³ Badan Pusat Statistik dalam <http://www.bps.go.id/?news=1023> diakses pada 22 Desember 2013

Pembangunan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat bawah yang jumlahnya sangat besar, membutuhkan pembiayaan yang meningkat setiap tahun dalam alokasi APBN. Namun demikian, kendala pembiayaan yang dihadapi saat ini adalah membengkaknya subsidi BBM sebagai akibat dari meningkatnya harga minyak mentah di pasar internasional. Ironinya, subsidi BBM dinikmati oleh sebagian besar orang kaya, dan hanya sebagian kecil masyarakat miskin. Perkembangan kenaikan harga BBM menyebabkan besaran subsidi mulai mengusik prinsip keadilan. Kenaikan harga BBM disadari akan berdampak secara berantai pada kenaikan harga barang-barang pokok sehari-hari, sehingga akan berpengaruh pada penurunan daya beli sebagian besar masyarakat khususnya rumah tangga dengan pendapatan rendah atau rumah tangga miskin. Hal inilah yang menjadikan alasan pemerintah kembali melaksanakan program BLSM (Bantuan Langsung Sementara Masyarakat) ketika menaikkan harga BBM tahun 2013, yang didasarkan pada Instruksi Presiden Nomor 5 tahun 2013 yang dikeluarkan pada tanggal 8 Mei 2013, tentang Sosialisasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Harga Bahan Bakar Minyak.

Program BLSM yang dilaksanakan pemerintah pada tahun 2013 ini bukanlah merupakan hal baru, Sebelumnya pada tahun 2005-2006, Pemerintah pernah memberikan BLT kepada Rumah Tangga Miskin (RTM) akibat kenaikan harga BBM pada bulan Oktober tahun 2005, berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005 yang dikeluarkan pada tanggal 10 September 2005 tentang Bantuan Langsung Tunai kepada rumah tangga miskin. Pada tahun 2008 pemerintah kembali menggulirkan program Bantuan Langsung Tunai untuk Rumah Tangga Sasaran (RTS) setelah menaikkan harga BBM pada bulan juni 2008, berdasarkan

Instruksi Presiden Nomor 3 tahun 2008 tanggal 14 Mei 2008 tentang pelaksanaan program Bantuan Langsung Tunai untuk Rumah Tangga Sasaran (RTS).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa selama Rezim SBY, pemberian bantuan langsung tunai kepada rakyat miskin selalu dilakukan, tiap kali pemerintah melakukan pengurangan subsidi BBM, hal ini dianggap wajar karena kebijakan ini merupakan kewajiban Pemerintah sesuai dengan Undang-undang nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa “*Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial.*” Selanjutnya dalam Pasal 6 diterangkan adanya Kewajiban pemerintah untuk melakukan Catur Program Kesejahteraan Sosial, yakni rehabilitasi, pemberdayaan, perlindungan dan jaminan sosial. Dalam Pasal 14 ayat (1) ditegaskan bahwa: “*Perlindungan Sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.*”

Dalam hal ini kenaikan harga BBM yang memicu inflasi harga barang dan jasa, serta berakibat memukul daya beli masyarakat, dianggap oleh pihak pemerintah sebagai guncangan dan kerentanan sosial, sebagaimana diungkapkan oleh Sapto waluyo bahwa guncangan yang dimaksud bisa berupa bencana alam, konflik sosial yang meluas, atau kebijakan Pemerintah yang berdampak menyeluruh, semisal pengurangan subsidi BBM, maka wajib dilakukan perlindungan sosial, terutama bagi warga yang sangat miskin dan kelompok rentan.⁴

⁴ Sapto Waluyo – detik News <http://news.detik.com/salah-paham-blsm> diakses pada 26 November 2013

Pemberian Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) yang tujuan utamanya adalah memberikan perlindungan agar masyarakat miskin tidak makin jatuh ke jurang kemiskinan yang makin dalam, tentu saja sangatlah mulia. Namun demikian tidak bisa di pungkiri, jika pada kenyataannya kebijakan ini banyak mengundang kontroversi. banyak kalangan berpendapat bahwa :

Pertama, kelompok yang berpandangan politis, BLSM dicurigai hanya akan menjadi alat pencitraan oleh partai penguasa. BLSM akan ditarik ke ranah dukung mendukung partai. Kedua, kelompok yang berpandangan praktis. Kelompok ini mengkritik BLSM karena tidak mendidik masyarakat. Karena BLSM hanya akan meninabobokan masyarakat dengan kucuran dana. Masyarakat tidak diajarkan untuk bisa mandiri. Ketiga, kelompok yang berpandangan sosial-ekonomis. Kelompok ini melihat bahwa bantuan BLSM yang sebenar Rp150 ribu per bulan, dan hanya diberikan dalam hitungan bulan pula, maka tidak akan banyak menolong. Apalagi jika kemudian dana BLSM itu dipergunakan untuk konsumsi. Akibatnya, beban hidup riil masyarakat jangka panjang tidak mengalami perbaikan seperti yang diharapkan.”⁵

Terlepas dari berbagai pandangan tersebut di atas, maka BLSM yang merupakan kebijakan sementara yang mewujud dalam proyek penanganan fakir miskin adalah merupakan bentuk kebijakan yang tidak konsisten dengan amanah UUD NRI Tahun 1945 pasal 34 ayat 1. Bagaimana mungkin penanganan fakir miskin dilaksanakan dengan program dadakan dan bersifat sementara, dengan menunggu adanya dana kompensasi dari pengurangan

subsidi BBM? Bukankan sesuai amanat konstitusi, seharusnya penanganan fakir miskin dimasukkan dalam program pembangunan nasional yang terencana, terarah, terpadu dan berkelanjutan, seperti halnya yang diamanahkan dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin dalam pasal 5. Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 mengedepankan peran negara yang aktif melakukan intervensi sosial guna memberantas fakir miskin melalui program yang diatur dalam pasal 7 ayat (1) dan (2), Hal ini menunjukkan bahwa dalam menangani fakir miskin tidak bisa dilakukan melalui kebijakan yang bersifat sementara namun harus secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Adanya mekanisme penyaluran Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) yang langsung dilaksanakan dari pusat ke kantor pos di daerah kabupaten/kota, juga dinilai menyalahi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasalnya, kepala daerah di kabupaten dan kota sama sekali tidak dilibatkan dalam sosialisasi program itu. Seperti yang diungkapkan oleh Ketua DPRD Kota Surakarta YF Sukasno “Kalau kepala daerah diminta mengawal program ini, harusnya ada rapat koordinasi sebelum program dijalankan. Apalagi, kepala daerah menjalankan tugas pembantuan pemerintah pusat. Kalau pelaksanaan BLSM seperti ini berarti pusat justru melanggar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004,”⁶

Dari paparan tersebut di atas, jelas akan mengundang keraguan apakah pemberian BLSM merupakan langkah yang tepat untuk menyelesaikan masalah kesejahteraan rakyat, seperti yang telah digariskan dalam konsep negara hukum kesejahteraan, dan persoalan persoalan apa yang muncul dalam program BLSM

⁵ A. Prasetyantoko, krisis finansial dalam perangkap ekonomi neoliberal, penerbit buku Kompas, Jakarta, 2009. hlm.121

⁶ Dini Tri Winaryani dalam <http://joglosemar.co/2013/06/penyaluran-blsm-salahi-uu.html> diakses pada 20 Januari 2014

yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya. Hal inilah yang menjadi alasan penulis merasa penting untuk menelaah lebih jauh tentang permasalahan ini. Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut : (1) Bagaimanakah kebijakan program BLSM ditinjau dari konsep negara kesejahteraan? (2) Faktor-faktor yang menjadi kendala pelaksanaan BLSM ditinjau dari aspek substansi hukum dan struktur hukum dan bagaimana solusinya.

PEMBAHASAN

A. Pengaturan Program BLSM

Instruksi Presiden No 5 Tahun 2013 tentang Sosialisasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak sebagai dasar dikeluarkannya Program BLSM merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam menyelenggarakan tugas-tugas administrasi negara, dalam hal ini J.H. Van Kreveld, menyatakan bahwa :

Di dalam penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *beleidslijnen* (garis garis kebijakan), *het beleid* (kebijakan), *voorschriften* (peraturan peraturan), *richtlijnen* (pedoman pedoman), *regelingen* (petunjuk petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijakan), *reglemen ministriële* (peraturan peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan keputusan), *enbekenmakingen* (pengumuman pengumuman)⁷

Instruksi presiden bukan merupakan keputusan yang mengikat umum (semua orang, tiap orang). Instruksi presiden merupakan perintah atasan kepada bawahan yang bersifat individual, konkret, dan sekali-selesai (*final, einmahlig*) sehingga

tidak dapat digolongkan dalam peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) atau peraturan kebijakan (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*). Instruksi presiden hanya dapat mengikat menteri, kepala lembaga pemerintah nondepartemen, atau pejabat-pejabat pemerintah yang berkedudukan di bawah (merupakan pembantu) presiden dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan. Instruksi presiden tidak dapat mengikat umum (semua orang, setiap orang) seperti yang berlaku bagi keputusan presiden (peraturan presiden).⁸

Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2013 tentang Sosialisasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 8 Mei 2013, setelah disetujuinya APBN-P 2013 oleh DPR, yang membawa dampak adanya penyesuaian subsidi BBM. Instruksi Presiden tersebut dikeluarkan agar dapat menjamin kelancaran, ketertiban, dan keamanan dalam implementasi kebijakan penyesuaian subsidi BBM sehingga dapat diterima masyarakat secara luas. Dalam hal ini Presiden menginstruksikan kepada bawahannya untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan penyesuaian subsidi BBM, diantara dengan melakukan sosialisasi serta penyebaran informasi kepada masyarakat umum, kalangan akademisi, pers, dan pengguna BBM terhadap rencana dan implementasi kebijakan penyesuaian subsidi BBM. Presiden juga meminta para pejabat itu untuk menjelaskan, bahwa subsidi BBM dilakukan secara terbatas dan terukur, pemberian subsidi dilakukan secara lebih adil dan transparan. Penyesuaian subsidi BBM disertai program perlindungan kepada kelompok masyarakat yang tidak mampu melalui pem-

⁷ Ridwan HR, Hukum Administrasi negara, PT Raja Grafindo persada, Jakarta, 2011, Hlm. 174

⁸ Maria Farida Indrati, dalam <http://www.antikorupsi.org/en/content/apa-afek-keppres-perpres-inpres> diakses pada 13 Maret 2014

berian kompensasi/bantuan, dan pendanaan untuk pemberian kompensasi itu dialokasikan dalam APBN dan APBN-P sesuai ketentuan perundang-undangan. Presiden juga menginstruksikan kepada para pejabat tersebut untuk mengambil langkah-langkah penanganan dampak penyesuaian subsidi BBM, termasuk dalam pemberian pemahaman mengenai hal-hal yang terkait dengan kebijakan penyesuaian subsidi BBM kepada masyarakat luas.

Adapun petunjuk lebih lanjut tentang penyesuaian subsidi BBM 2013 yang disertai program program kompensasi/bantuan, Sekertariat Wakil Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program Program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak 2013. Buku ini memuat informasi tentang berbagai program yang akan diperkuat dan diperluas cakupannya beserta komponen-komponen pendukung pelaksanaannya untuk membantu rumah tangga miskin dan rentan. Program program kompensasi meliputi Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) meliputi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin) Program Keluarga Harapan (PKH) Program Bantuan Siswa Miskin (BSM) dan Program Kompensasi Khusus meliputi BLSM dan Program Percepatan dan Perluasan Pembangunan Infra struktur, dengan sasaran rumah tangga miskin dan rentan.

Jadi kompensasi atas penyesuaian harga BBM bukan hanya BLSM. Jika BLSM hanya bersifat sementara, dan diberikan selama 4 bulan, program-program lainnya justru lebih bersifat jangka panjang. Program BSM diberikan kepada semua penerima KPS yang memiliki anak usia sekolah tanpa memandang jumlah anaknya, dan akan diberikan sampai tahun 2014. Demikian pula dengan program

RASKIN dan Program PKH yang dapat dinikmati sampai tahun 2014.⁹

a. Faktor-Faktor Yang Menjadi Kendala Pelaksanaan BLSM ditinjau dari faktor Substansi Hukum dan Struktur Hukum serta Solusinya

Pada tahap pelaksanaan program BLSM tahun 2013 tentu saja tidak terlepas dari berbagai macam persoalan yang tentunya menjadi kendala dalam pelaksanaan program ini. Setelah melakukan penelitian terhadap bahan hukum yang ada, yang ditunjang dengan wawancara guna melengkapi penelitian normatif ini, penulis dapat mengidentifikasi beberapa faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan BLSM, menurut Lawrence M. Friedman, tiga komponen sistem hukum yang sangat menentukan efektifitas hukum dalam masyarakat adalah komponen struktur, substansi dan kultur. Namun, karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, maka yang akan dikaji di dalamnya hanya meliputi faktor substansi hukum dan struktur hukumnya.

b. Faktor substansi Hukumnya

Faktor Hukumnya yang dimaksud di sini adalah berkaitan dengan peraturan yang mendasari lahirnya program BLSM. BLSM pada dasarnya merupakan program kebijakan yang diatur dengan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2013 tentang Sosialisasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak. Dalam instruksi tersebut dinyatakan bahwa kebijakan Penyesuaian subsidi BBM disertai dengan program perlindungan kepada kelompok masyarakat yang tidak mampu melalui pemberian kompensasi/bantuan, dan pendanaan. Untuk pemberian kompensasi, selanjutnya dikeluarkan Buku pegangan

⁹ Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, *Op. Cit.*, hlm. 11

sosialisasi dan implementasi program-program kompensasi kebijakan penyesuaian subsidi BBM 2013 oleh Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia. Kemudian ditetapkan pula Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 541/ 3150/SJ tentang Pelaksanaan pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan penanganan pengaduan masyarakat yang ditetapkan tanggal 17 Juni 2013.

Adapun persoalan yang timbul pada pelaksanaan BLSM antara lain :

- a. Dalam Buku Pegangan Sosialisasi Dan Implementasi Program-Program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi BBM 2013 tidak mencantumkan klausul tentang kegiatan sosialisasi, termasuk institusi apa yang bertanggung jawab melakukannya. Juga tidak ada penjelasan mengenai lokasi, bentuk, media, waktu, lingkup, dan kepada siapa sosialisasi akan dilakukan. Hal ini tentu saja akan menyebabkan sosialisasi BLSM baik kepada aparat pemerintah maupun masyarakat cenderung tidak terstruktur dengan baik, bervariasi dan terbatas. Keterbatasan sosialisasi dan informasi parsial dapat menimbulkan salah paham, pelaksanaan program kurang efektif dan efisien serta dapat memicu ketegangan sosial.
- b. Dalam buku pegangan, juga tidak terdapat ketentuan tentang akses Pemda terhadap daftar rumah tangga penerima kartu perlindungan sosial dan penanggungjawab pendistribusian daftar tersebut kepada Pemda. Akibatnya Pemda tidak memiliki daftar penerima di wilayahnya, sehingga menghambat peran mereka dalam mendukung pelaksanaan program.

Adanya kendala tersebut di atas penulis menawarkan solusi, hendaknya sebelum melaksanakan suatu program, termasuk BLSM hendaknya petunjuk pelaksanaan dan

petunjuk teknis sudah disosialisasikan kepada pihak terkait secara jelas, rinci dan menyeluruh pada waktu yang sudah ditetapkan. Memberikan waktu belajar lebih banyak kepada Pemda untuk melaksanakan program termasuk program BLSM, dengan memberikan tanggung jawab pelaksanaan program kepada Pemda.

c. Faktor Struktur Hukum (*Legal Stucture*)

Faktor Struktur Hukum (*Legal Stucture*), yang dimaksud di sini adalah faktor pelaksana program BLSM, dalam hal ini adalah pemerintah dan kantor pos, aparat desa dan kecamatan.

- a. Pemerintah menggunakan data Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) yang dilakukan Badan Pusat Statistik Juni 2011, untuk menentukan siapa yang berhak menerima BLSM. Rumah tangga yang termasuk kategori paling miskin ini kemudian mendapatkan Kartu Perlindungan Sosial (KPS). KPS menjadi syarat penerima BLSM. Hal inilah menjadi pangkal persoalan dalam pelaksanaan program BLSM karena terjadi perbedaan data yang dikeluarkan pemerintah dengan data di daerah (kecamatan dan desa).

Di mana ada rumah tangga miskin yang seharusnya mendapatkan BLSM justru tidak dapat menikmati, sedangkan rumah tangga yang seharusnya tidak termasuk kategori miskin justru menikmatinya, atau masih banyak rumah tangga miskin yang belum masuk ke dalam daftar penerima BLSM. Dengan menggunakan data tahun 2011 yang sudah pasti dalam rentang waktu dua tahun, akan terjadi perubahan yang signifikan, seperti pindah alamat, sudah meninggal dunia, kemampuan ekonominya berubah, sehingga tidak layak lagi sebagai penerima BLSM.

Pemutakhiran data tidak dilakukan lagi oleh pemerintah dengan alasan un-

tuk menghemat biaya. Seperti yang dijelaskan oleh Direktur Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial, Andi ZA Dulung bahwa alasan pemerintah menggunakan data Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011 karena untuk menghemat biaya. Menurutnya, jika memak-sakan untuk menggunakan data terbaru, yaitu 2012 maka dibutuhkan dana setidaknya Rp 500 miliar.¹⁰ Hal inilah yang menjadikan Program BLSM tidak tepat sasaran sehingga tujuan BLSM sebagai alat untuk meringankan beban masyarakat miskin belum sepenuhnya tercapai.

- b. Setelah pemerintah pengumuman kenaikan harga BBM, saat itu pula pemerintah meluncurkan program BLSM, sehingga membuat sosialisasi terbatas dan pemda di tingkat desa/kelurahan tidak mengetahui secara lengkap kebijakan dan aturan pelaksanaannya. Karenanya mereka tidak dapat berperan secara optimal dalam pelaksanaan program.
- c. Aparat desa juga menyampaikan keluhan terkait dengan pelaksanaan BLSM. Mereka merasa tidak dilibatkan dalam pemutakhiran data penerima BLSM 2013, sehingga kesulitan menjawab keluhan atau pengaduan warga miskin yang layak menerima BLSM namun tidak tercantum namanya dalam daftar penerima.¹¹ Perlu diingat bahwa dalam pelaksanaan program BLSM, pemerintah menggunakan data Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011, jadi bila terdapat warga yang berubah menjadi miskin pada tahun 2012 dan 2013 jelas namanya tidak akan tercantum dalam daftar penerima BLSM, hal inilah yang menyebabkan

terjadinya ketegangan sosial/ keresahan dalam masyarakat, akibatnya aparat desa atau kecamatan menjadi sasaran kemarahan/kekecewaan warga¹²

Setiap program penanganan rakyat miskin hendaknya direncanakan dengan sebaik-baiknya termasuk program BLSM, sehingga pelaksana program BLSM dapat menjalankan tugas sesuai dengan juklak dan juknis yang ada. Dalam hal pemutakhiran data, Kalaulah memang pemerintah berkeinginan untuk menghemat biaya dalam pendataan rakyat miskin, Seharusnya Pemda dalam hal ini desa/kelurahan harus dilibatkan oleh pemerintah dalam pemutakhiran data PPLS 2011 secara reguler misalnya per 6 bulan sekali, sebelum pelaksanaan program BLSM. Karena desa yang paling mengetahui kondisi riil warganya masing-masing, sehingga kemungkinan kecil akan terjadi salah sasaran dalam pelaksanaan program BLSM.

B. BLSM Ditinjau Dari Konsep Negara Kesejahteraan

1. Pembangunan Kesejahteraan Sosial

Di Indonesia, konsep kesejahteraan merujuk pada konsep pembangunan kesejahteraan sosial, yaitu serangkaian aktivitas yang terencana dan melembaga yang ditujukan untuk meningkatkan standar dan kualitas kehidupan manusia.¹³ Pembangunan kesejahteraan sosial sebagai bagian tak terpisahkan dari pembangunan nasional, juga mengambil peran aktif dalam meningkatkan kualitas hidup bangsa Indonesia.¹⁴ Pembangunan kesejahteraan sosial yang telah dilaksanakan, pada umumnya telah memberi kontribusi peran

¹⁰ Ria, dalam <http://linjamsos.kemsos.go.id/modules.php?name=article&sid=99> diakses pada 2 Mei 2014

¹¹ Wawancara dengan Tajudin, SIP. Sekdes Desa Midang Kecamatan Gunungsari, Lombok Barat, Tanggal 6 Juni 2014

¹² Wawancara dengan Suparlan, SIP. Camat, kecamatan Lingsar, kabupaten Lombok Barat, Tanggal 8 Juni 2014

¹³ Edi Suharto, *www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/ReinventingDepsos.pdf*, diakses pada 9 Desember 2013

¹⁴ <http://renstra.depsos.go.id/> diakses pada 9 Desember 2013

pemerintah dan masyarakat di dalam mewujudkan kesejahteraan sosial yang makin adil dan merata melalui berbagai macam program. Sasaran utama program pembangunan kesejahteraan sosial adalah manusia, maka perubahan-perubahan yang secara langsung terkait dengan sasaran program tersebut terutama permasalahan dan kebutuhan nya, serta ukuran-ukuran taraf kesejahteraan sosialnya sangat berpengaruh terhadap arah, tujuan dan kegiatan-kegiatan program. Menurut Undang Undang No 11 Tahun 2009, Kesejahteraan Sosial didefinisikan sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Guna mencapai kondisi yang digambarkan di atas, maka diperlukan serangkaian program dan tindakan dalam bentuk sebagai berikut :

1. Jaminan sosial,
2. Perlindungan sosial,
3. Jaring pengaman sosial

Selanjutnya Mohammad Tavip, menyatakan bahwa strategi pembangunan nasional selama ini masih berkutat pada bagaimana membangun sistem ekonomi agar tumbuh setinggi mungkin, dan belum diarahkan secara bersungguh sungguh untuk membangun sistem jaminan sosial yang kuat, akibatnya selain Indonesia terus dihadang permasalahan sosial yang semakin kompleks, keberhasilan ekonomi ternyata sangat rentan terhadap guncangan, Indonesia memerlukan pendekatan pembangunan yang tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi melainkan pula berorientasi pada aspek perlindungan sosial.¹⁵

Berkenaan dengan jaminan sosial di Indonesia, pada era reformasi tepatnya tahun 2004 diundangkan sebuah produk

legislasi terkait jaminan sosial, yaitu Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, atau lebih dikenal dengan UU SJSN. Undang-Undang ini sangat penting dalam konteks perlindungan sosial di Indonesia. Dalam UU SJSN ini terkandung semangat untuk mengakui jaminan sosial sebagai hak seluruh warga negara, untuk memperoleh rasa aman sosial, sejak lahir hingga meninggal dunia. Dalam Pasal 1 Ayat 1 Undang Undang Nomor 40 Tahun 2004, dijelaskan bahwa Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Dalam Undang Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional ini dirancang program Jaminan Kesehatan , Jaminan Kecelakaan Kerja , Jaminan Hari Tua, Jaminan Pensiun dan Jaminan Kematian bagi seluruh rakyat, secara bertahap.

Seperti halnya Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek) pekerja formal. Selain kedua program tersebut ada juga program Asuransi Kesehatan atau Askes bagi PNS, atau pensiunan PNS dan keluarganya, ada pula Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen), Asuransi ABRI (ASABRI).¹⁶ Pada tahun 2014 telah diberlakukan jaminan kesehatan universal di bawah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan) dan Jaminan Sosial Pekerja, di bawah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan) diharapkan mulai beroperasi pada tahun 2015. Adapun pendekatan yang dipakai dalam program ini bersifat progresif, mencakup skema bantuan pemerintah bagi penduduk miskin, skema iuran bagi pekerja di luar hubungan kerja dan iuran (persentasi upah) bagi pekerja formal. Pada dasarnya Undang-

¹⁵ Muhammad Tavip, *Op. Cit.*, hlm 327

¹⁶ Vladimir Rys, *Merumuskan Ulang Jaminan Sosial Kembali Ke Prinsip-Prinsip Dasar* , Pustaka Alvabet, Jakarta 20011 hlm X

Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional mengintegrasikan seluruh penyelenggaraan program jaminan sosial bagi seluruh rakyat, baik yang mampu maupun tidak mampu. Pendekatannya menyeluruh, tidak parsial, baik dari aspek pendekatan kelompok masyarakat maupun jenis manfaat program jaminan sosial. Hasilnya adalah terbuka peluang mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.¹⁷

2. BLSM Sebagai Kompensasi BBM

Pada tanggal 17 Juni 2013 Dewan Perwakilan Rakyat akhirnya menyepakati Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2013 menjadi Undang-Undang yaitu Undang-Undang No 15 Tahun 2013 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 19 Tahun 2012 tentang APBN Tahun Anggaran 2013 yang diundangkan pada tanggal 18 Juni 2013. Perubahan tersebut dilakukan dengan pertimbangan telah terjadi perkembangan dan perubahan asumsi dasar ekonomi makro yang disertai dengan perubahan kebijakan fiskal yang berdampak cukup signifikan terhadap besaran APBN Tahun 2013 sehingga diperlukan adanya perubahan atas APBN Tahun Anggaran 2013. Menteri Keuangan Muhammad Chatib Basri mengatakan dengan disetujui UU APBN Perubahan 2013, maka belanja negara akan semakin sehat. Menurut dia, defisit anggaran disepakati 2, 38 persen. Dengan demikian, belanja subsidi yang akan lebih terkendali, subsidi akan lebih adil.¹⁸

Dengan disahkannya Undang-Undang APBN Perubahan, yaitu Undang-Undang No 15 Tahun 2013 tentang

Perubahan Atas Undang-Undang No. 19 Tahun 2012 tentang APBN Tahun Anggaran 2013, maka dapat dipastikan bahwa harga bahan bakar minyak bersubsidi akan dinaikkan. Dan tepatnya pada tanggal 22 Juni 2013 terjadilah kenaikan harga BBM, yang dirasakan pahit bagi masyarakat, karena kenaikan harga BBM jelas berpotensi memicu inflasi dan sekaligus menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat, terutama rumah tangga miskin dan rentan atau *'near poor'*. Untuk mengantisipasi hal tersebut, pemerintah telah mempersiapkan Program Percepatan Dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S). Jumlah kebutuhan dana yang diperlukan dalam mendukung Percepatan dan Perluasan Program Perlindungan Sosial (P4S) ini dialokasikan Rp29-31 triliun.¹⁹ P4S akan dielaborasi melalui empat skema, yaitu tiga program regular yakni Raskin, Program Keluarga Harapan (PKH) dan Bantuan Siswa Miskin (BSM), sedangkan skema keempat adalah Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM).

BLSM adalah bantuan langsung yang bersifat sementara sebagai kompensasi yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat miskin guna mengurangi beban ekonomi yang semakin menekan kehidupan mereka, sebagai akibat naiknya harga BBM yang membawa dampak membunganya harga kebutuhan pokok. Sasaran program BLSM adalah 15, 5 juta Rumah Tangga, atau 25 % Rumah Tangga dengan tingkat sosial ekonomi terendah yang terdapat dalam Basis Data Terpadu (BDT) hasil PPLS 2011. BLSM diberikan dalam jangka waktu empat bulan dengan besaran bantuan senilai Rp. 150.000/ bulan. Kebijakan ini ditempuh sebagai refleksi dari komitmen amanat konstitusi untuk kesejahteraan yang berkeadilan dan

¹⁷ Martabat, *Jaminan Sosial Dan Negara Kesejahteraan*, www.jamsosIndonesia.com, 2013 diakses pada 12 Desember 2013

¹⁸ Angga Sukma Wijaya, dalam <http://www.tempo.co/read/news/2013/06/17/DPR-Setujui-APBN-Perubahan-2013> diakses pada 30 Maret 2014

¹⁹ Arief Khumaedy, *BLSM Bukan untuk 'Menyogok' Rakyat*.htm, diakses pada 21 April 2014

memprioritaskan perlindungan bagi kelompok masyarakat miskin. Namun sayang pendapat ini juga dicurigai bertendensi kepentingan politik yaitu sebagai upaya memenangkan pemilu 2014.

3. BLSM ditinjau dari Konsep Negara Kesejahteraan

a. BLSM menurut pandangan John M Keynes

Sebagaimana yang dikemukakan terdahulu bahwa berdasarkan pemikiran John M Keynes yang mengkritik penerapan kebijakan *laissez faire* yang justru berdampak tidak baik kepada masyarakat. Menurutnya, agar dapat meminimumkan implikasi negatif mekanisme pasar tersebut, negara harus melakukan intervensi dan melindungi warganya, terutama untuk menciptakan sistem ekonomi yang berkeadilan. Bahkan untuk mengimbangi bekerjanya pasar yang berkeadilan itu, negara harus mengimbangnya dengan menciptakan lapangan kerja, intervensi di bidang moneter dan fiskal dan memberikan proteksi tertentu agar masyarakat dapat berperan dalam membangun ekonominya. Bila kita kaji lebih jauh masalah kenaikan BBM dengan program BLSM memang terlihat sebagai kebijakan pemerintah yang paradoks dalam mewujudkan negara kesejahteraan.

Dari satu sisi, keinginan menaikkan harga BBM ini adalah mengikuti mekanisme pasar sesuai dengan pemikiran neoliberalisme. Namun, dari sisi lain, dana lebih dari kenaikan BBM ini sebenarnya digunakan sepenuhnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui subsidi kepada masyarakat bawah. Dalam hal ini, sebenarnya pemerintah sedang berusaha ber-

sikap moderat menyeimbangkan kebijakan negara kapitalis yang diamlkannya dan mewujudkan negara kesejahteraan. Sesungguhnya dari logika pemerintah dan keadaan negara Indonesia dengan kasus program BLSM telah menunjukkan bahwa pemerintah lebih menitikberatkan pada konsep *welfare state*, di mana keberpihakan pemerintah terhadap masyarakat miskin dengan memberi bantuan sosial. Menurut pemerintah yang pada waktu itu menerapkan kebijakan menaikkan harga BBM, yang otomatis akan disertai kenaikan harga komoditas lain. maka merupakan hal yang sangat mendesak bagi pemerintah untuk mengeluarkan program BLSM kepada orang-orang miskin sebagai bentuk timbal balik akibat dari naiknya harga BBM dan harga kebutuhan pokok, dengan demikian tingkat konsumsi masyarakat tidak langsung turun drastis, inilah sebagai wujud proteksi yang diberikan pemerintah untuk mempertahankan kesejahteraan rakyatnya, tentu saja dalam upaya mewujudkan negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal ini sejalan dengan pendapat Kranenburg yang menyatakan bahwa negara selain bertugas membina ketertiban hukum, ia juga ikut bertanggungjawab dalam membina dan mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.²⁰

b. BLSM menurut pandangan J.Bentham

Seperti halnya Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan

²⁰ Elsabakh, *Loc. Cit.*

untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. BLSM pada dasarnya merupakan kebaikan pemerintah dalam mewujudkan kebahagiaan rakyat terutama rakyat miskin, hal ini masuk akal karena pada dasarnya Konsep kesejahteraan suatu negara berawal dari masalah kemiskinan yang ada di dalam masyarakat. Seperti yang kita ketahui di Indonesia angka kemiskinan sangat tinggi dan terdapat kesenjangan sosial yang sangat dalam akibat kurang adanya pemerataan kesejahteraan. Seandainya rakyat Indonesia memiliki kesejahteraan yang merata, rakyat tidak perlu risau menghadapi kenaikan harga BBM dan komoditas lain di pasar, oleh karena itu BLSM dihadirkan untuk membantu rakyat mengatasi kemiskinannya pada situasi tersebut. Pantaskah jika pemerintah diam saja melihat kemiskinan yang sedang menjerat rakyatnya di negara yang mengusung konsep negara kesejahteraan? Dengan adanya program BLSM, pemerintah paling tidak bisa meredam sejenak kesulitan rakyatnya sebagai wujud kebaikan yang menimbulkan kebahagiaan ekstra bagi rakyatnya. Program BLSM juga bukan merupakan satu-satunya program untuk mengentaskan masalah kemiskinan, akan tetapi program inilah yang dirasa cocok oleh pemerintah untuk mengatasi dampak kenaikan BBM, mengingat program ini juga hanya berlaku sementara untuk menutupi tingkat konsumsi pada masa kritis itu.

Sebenarnya bila kita kaji lebih jauh dari pendapat Bentham tentang “aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang” menunjukkan bahwa seharusnya ke-

bijakan pemerintah itu tidak hanya ditujukan kepada rakyat miskin saja tetapi sebanyak mungkin orang. Sehubungan dengan itu Bentham juga mengatakan bahwa Negara kesejahteraan ditujukan untuk menyediakan pelayanan-pelayanan sosial bagi seluruh penduduk, orang tua dan anak-anak, pria dan wanita, kaya dan miskin, sebaik dan sedapat mungkin. Ia berupaya untuk mengintegrasikan sistem sumber dan menyelenggarakan jaringan pelayanan yang dapat memelihara dan meningkatkan kesejahteraan warga negara secara adil dan berkelanjutan. Secara konseptual pendekatan negara kesejahteraan tidak difokuskan untuk menangani kemiskinan.

Tetapi, sejatinya ia tetap memiliki pengaruh terhadap pengurangan kemiskinan. Program-program negara kesejahteraan lebih bersifat *holistik, preventif*, melembaga dan berkelanjutan. Karena, menurut pendekatan negara kesejahteraan, cara yang terbaik untuk membantu orang miskin tidaklah dengan mentargetkan program-programnya hanya pada orang miskin saja. Dengan begitu, program dapat menjamin bahwa terdapat kerangka umum pengelolaan dan pendistribusian sumber-sumber, pelayanan-pelayanan dan kesempatan-kesempatan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan orang dan dapat dijangkau oleh setiap orang. Dengan kata lain, dalam mengatasi kemiskinan, sistem negara kesejahteraan tidak hanya berupaya memberi bantuan pada orang miskin. Melainkan memberikan perlindungan sosial bagi semua orang agar terhindar dari kemiskinan. BLSM yang bersifat temporer, berdurasi pendek dengan cakupan terbatas (hanya untuk orang miskin)

sesungguhnya tidak sesuai dengan teori negara kesejahteraan menurut Bentham. Akan tetapi jika melihat dalam pengeluaran kebijakan program ini dari sisi sudut pandang konsep *Welfare State*, hal tersebut memang ada benarnya karena *Welfare State* mengatakan bahwa negara memang harus menjamin terselenggaranya kesejahteraan dalam negara sebagai wujud dari peran negara.

c. Model negara kesejahteraan Indonesia

Perkembangan negara kesejahteraan ini mengalami penyesuaian dengan kondisi di masing-masing negara. Kini, negara kesejahteraan masih dianut oleh negara maju dan berkembang. Dilihat dari besarnya anggaran negara untuk jaminan sosial, sistem ini dapat diurutkan ke dalam empat model, yaitu:

1. *Model universal*
2. *Model institusional*
3. *Model residual*
4. *Model minimal*

Seperti yang kita ketahui, bahwa Jaminan sosial dari pemerintah Indonesia diberikan secara sporadis, temporer dan minimal yang umumnya hanya diberikan kepada pegawai negeri dan swasta yang mampu membayar premi, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia termasuk negara yang menganut model keempat yaitu model minimal. Akan tetapi dengan dimasukkannya program BLSM termasuk juga Program Bantuan Siswa Miskin (BSM), Program RASKIN, Program Keluarga Harapan (PKH), dan juga Program Infrastruktur Pedesaan dalam program kesejahteraan masyarakat, maka terjadi pergeseran model, yaitu dari model minimal ke model residual.

Dalam model residual tersebut Jaminan sosial dari pemerintah lebih diutamakan kepada kelompok lemah, seperti orang miskin, cacat dan penganggur. Dengan kata lain, program kesejahteraan diberikan kepada masyarakat yang kurang mampu sebagaimana ketidakmampuan golongan-golongan tersebut bersaing dalam kehidupan di masyarakat. Kita tahu bahwa penerapan model residual ini akibat dari kenaikan harga BBM, dampaknya adalah negara harus menyelaraskan keadaan ekonomi golongan yang tidak mampu tersebut, agar tingkat konsumsi mereka tak langsung turun begitu saja. Dengan mengalokasikan dari keuntungan penjualan BBM yang subsidiya dipotong guna membantu mereka yang memang belum siap menghadapi kenaikan harga BBM.

Hal ini tentunya sejalan dengan konsep negara kesejahteraan yang diungkapkan oleh Edy Suharto yang menyatakan bahwa "*Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi, serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.*" Sebagai bahan perbandingan model residual yang di anut di Amerika Serikat, didanai melalui pajak dan diberikan kepada individu atau keluarga setelah melalui penyelidikan status sosial ekonominya.

D. BLSM ditinjau dari konsep negara kesejahteraan Indonesia

BLSM merupakan salah satu program kompensasi yang diberikan pemerintah kepada orang miskin guna mengurangi beban ekonomi yang semakin menekan kehidupan me-

reka, sebagai akibat naiknya harga BBM yang membawa dampak membubungnya harga kebutuhan pokok. Pemberian BLSM kepada rakyat miskin oleh pemerintah sebagai upaya mengemban amanah negara kesejahteraan yang dianut negara Indonesia, yang dituangkan dalam tujuan negara yang terdapat dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea ke-4 yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum, di samping itu juga sebagai wujud pelaksanaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 34 ayat (1) yang mengatur “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara” dan pada ayat (2) dinyatakan bahwa “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.” Namun titik persoalannya adalah BLSM sebagai bentuk perlindungan sosial yang bersifat sementara, berjangka pendek, dan bersifat proyek semata, dan bersifat terbatas (hanya untuk orang miskin saja) dalam menangani kemiskinan, tentu saja tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang Undang No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin.

Menurut Undang Undang No. 13 Tahun 2011, penanganan fakir miskin harus merupakan kebijakan nasional yang berpihak kepada fakir miskin secara terencana, terarah, dan berkelanjutan.

Bagaimana mungkin penanganan fakir miskin dilaksanakan dengan program dadakan dan bersifat sementara, dengan menunggu adanya dana kompensasi dari pengurangan subsidi BBM? sebagaimana

ketentuan yang terdapat dalam Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin, dalam Pasal 1 ayat 2 dinyatakan bahwa Penanganan fakir miskin adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan/atau masyarakat dalam bentuk kebijakan, program dan kegiatan pemberdayaan, pendampingan, serta fasilitasi untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara. Selanjutnya dalam Pasal 5 dijelaskan bahwa Penanganan fakir miskin dilaksanakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Dalam Pasal 5 mengedepankan peran negara yang aktif melakukan intervensi sosial guna memberantas fakir miskin melalui program yang diatur dalam pasal 7 ayat (1) meliputi:

- a. pengembangan potensi diri
- b. bantuan pangan dan sandang
- c. penyediaan pelayanan perumahan
- d. penyediaan pelayanan kesehatan
- e. penyediaan pelayanan pendidikan
- f. penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha
- g. bantuan hukum dan/atau
- h. pelayanan sosial.

Pada ayat (2) Penanganan fakir miskin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

- a. pemberdayaan kelembagaan masyarakat
- b. peningkatan kapasitas fakir miskin untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha
- c. jaminan dan perlindungan sosial untuk memberikan rasa aman bagi fakir miskin
- d. kemitraan dan kerja sama antar pemangku kepentingan, dan/atau
- e. koordinasi antara kementerian/

lembaga dan pemerintah daerah.

Hal ini menunjukkan bahwa dalam menangani fakir miskin tidak bisa dilakukan melalui kebijakan yang bersifat sementara namun harus secara terprogram, terencana, terarah, dan berkelanjutan, dengan dijalinnya kerjasama dan koordinasi antara kementerian/lembaga dengan pemerintah daerah. Di negara maju program *welfare* dilaksanakan oleh pemerintah lokal dan negara bagian/provinsi. Memang kapasitas pemerintah daerah di Indonesia masih terbatas, tetapi mereka dapat diberdayakan dalam mengelola program ini. Pemerintah sudah memilih kantor pos untuk menyalurkan BLSM, berarti program ini dilakukan secara tersentral. Hal ini jelas telah mengurangi waktu belajar pemerintah daerah dalam mengelola program ini. Adanya mekanisme penyaluran BLSM yang langsung dilaksanakan dari pusat ke kantor pos di daerah kabupaten/kota tersebut, sesungguhnya telah menyalahi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

BLSM berangkat dari pemikiran bahwa orang-orang miskin yang baru terangkat dari status miskin adalah mereka yang memperoleh pendapatan setiap bulan Rp. 288.000/orang.²¹

Maka ketika pemerintah karena tekanan pasar menaikkan harga BBM, orang-orang yang baru terangkat dari status miskin itu jatuh menjadi miskin lagi. Karena itu, mereka perlu diberi BLSM untuk menahan guncangan ekonomi dan tidak terjerembab ke lembah kemiskinan. Pandangan ini jelas menyesatkan, Karena : *Pertama*, menetapkan orang bebas dari status miskin setelah memperoleh pendapatan Rp. 288.000 per kapita, per bulan jelas tidak tepat, tidak adil dan menghina orang miskin. Simak saja ketentuan Bank

Dunia yang mengukur garis kemiskinan berdasarkan pada pendapatan seseorang, yang mana seseorang yang memiliki pendapatan kurang dari US\$ 2 per hari setara dengan Rp. ± 18.000, masuk dalam kategori miskin. *Kedua*, BLSM sebesar Rp150.000 per bulan/keluarga, jelas tidak akan sanggup memberdayakan orang miskin menghadapi beban kehidupan yang makin berat setelah naiknya harga BBM.

Tentu saja pandangan ini tidak sesuai dengan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 Pasal 1 angka (1) dan (3) yang mengatur antara lain prinsip-prinsip hukum sebagai berikut : *Pertama*, pengertian "fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian dan/atau mempunyai sumber mata pencarian, tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya dan/atau keluarganya." *Kedua*, kebutuhan dasar adalah "kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/ atau pelayanan sosial." Jadi Batas bebas dari kemiskinan pada angka Rp. 288.000 yang menjadi kebijakan pemerintah untuk mengukur penurunan jumlah orang miskin, bertentangan dengan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang penanganan fakir miskin.

Pada dasarnya dalam negara yang mengusung konsep negara kesejahteraan, BLSM adalah hak masyarakat hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-undang nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, pada Pasal 4 dinyatakan bahwa "*Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan kesejahteraan sosial.*" Hal ini mengandung arti bahwa pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan rakyat merupakan kewajiban Pemerintah. Kewajiban pemerintah untuk melakukan Catur Program Kesejahteraan Sosial, yakni rehabilitasi, pemberdayaan, perlindungan dan

²¹ Abdul Hakim G Nusantara, Loc. Cit.

jaminan sosial (Pasal 6). Namun demikian BLSM yang sifatnya sementara dan berdurasi pendek, menjadi tidak konsisten dengan Undang Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial.

Dalam Pasal 1 ayat 2 dinyatakan bahwa Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. selanjutnya pada Ayat 1 dijelaskan bahwa Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Hal ini mengandung arti bahwa dalam membantu orang miskin harus memiliki program yang jelas, terarah, terpadu, dan berkelanjutan, paling tidak sampai warga negara dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Dengan demikian keberadaan Pasal 15 yang menyatakan bahwa :

- (1) Bantuan sosial dimaksudkan agar seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang mengalami guncangan dan kerentanan sosial dapat tetap hidup secara wajar.
- (2) Bantuan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat sementara dan/atau berkelanjutan dalam bentuk:
 - a. bantuan langsung;
 - b. penyediaan aksesibilitas; dan/atau
 - c. penguatan kelembagaan.

Dalam Pasal 15 ayat 2 yang menyatakan bahwa bantuan langsung bersifat sementara dan/atau berkelanjutan dinilai tidak konsisten dengan ketentuan Pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa per-

lindungan sosial yang diselenggarakan secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan. Agar kedua pasal tersebut konsisten maka seharusnya bunyi pasal 15 ayat 2 adalah Bantuan sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersifat berkelanjutan dan terprogram hingga masyarakat dapat menjalani hidup secara wajar. Seperti namanya bantuan sementara, tentulah ini program dadakan yang tidak berbasis konsep dan implementasi yang dapat dipertanggungjawabkan. Program dan anggaran ini semacam uang sogok pemerintah supaya rakyat terhibur sementara. Hal demikian bersifat *disinsentif* karena mendidik rakyat usia produktif untuk memperoleh pembayaran tanpa imbal jasa. Dalam khasanah keuangan negara, semua program *welfare* dialokasikan dengan permanen selama target masih memiliki suatu sifat atau keadaan tertentu. Semua target dibatasi dan diatur dalam undang-undang atau peraturan yang *rigid*. Tentulah hal ini hanya dapat diimplementasikan dengan sistem administrasi yang baik dan matang. Jadi adanya BLSM sebenarnya sudah menuju ke arah yang bagus, hanya saja harus dijadikan sebagai kebijakan yang *sustainable* atau berkelanjutan, dan terprogram, sehingga tidak terkesan sebagai kebijakan setengah hati, tanpa adanya platform kebijakan yang mapan.

Jadi dalam mengatasi kemiskinan, dalam sistem negara kesejahteraan tidak hanya berupaya memberi bantuan pada orang miskin saja, melainkan memberikan perlindungan sosial bagi semua orang agar terhindar dari kemiskinan. seperti yang diatur dalam Undang Undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sisten Jaminan Sosial Nasional, pada Pasal 1 Ayat 1 dinyatakan bahwa Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Tentunya program-program negara ke-

sejahteraan lebih bersifat *holistik, preventif*, melembaga dan berkelanjutan. BLSM yang bersifat temporer, berdurasi pendek dengan cakupan terbatas (hanya untuk orang miskin) sesungguhnya baru bisa disebut sebagai program *quasi welfare state*.

KESIMPULAN

Dari uraian pembahasan permasalahan yang dikemukakan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapatlah di tarik simpulan sebagai berikut :

1. Kebijakan program BLSM ditinjau dari konsep negara kesejahteraan pada dasarnya BLSM merupakan salah satu bentuk dari jaminan hak asasi sosial rakyat, sebagai ciri dari negara kesejahteraan. Program BLSM digulirkan sebagai upaya pemerintah untuk mengemban amanah negara kesejahteraan yang dituangkan dalam tujuan negara dan sebagai wujud pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945 Pasal 34 ayat (1) dan (2), namun BLSM yang bersifat sementara, berdurasi pendek dan bersifat proyek semata dalam menangani kemiskinan dinilai tidak konsisten dengan : a) Undang Undang RI Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin Pasal 1 ayat 2, dan Pasal 5. b) Undang Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, Pasal 1 ayat 2 c) Undang Undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sisten

Jaminan Sosial Nasional, Pasal 1 Ayat 1. Dengan kata lain, dalam mengatasi kemiskinan, sistem negara kesejahteraan tidak hanya berupaya memberi bantuan pada orang miskin, melainkan memberikan perlindungan sosial bagi semua orang agar terhindar dari kemiskinan. Program-program negara kesejahteraan lebih bersifat holistik, preventif, melembaga dan berkelanjutan. Jadi BLSM yang bersifat temporer, berdurasi pendek dengan cakupan terbatas (hanya untuk orang miskin) sesungguhnya tidak konsisten dengan konsep negara hukum kesejahteraan dan BLSM lebih tepat disebut sebagai program *quasi welfare state*

2. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan BLSM meliputi a) Faktor substansi Hukumnya yaitu berkaitan dengan peraturan yang mendasari pelaksanaan program BLSM, yang menunjukkan bahwa belum adanya pengaturan yang jelas tentang pelaksanaan sosialisasi dan juga tidak terdapat ketentuan tentang akses Pemda sebagai penanggung jawab dalam pelaksanaan program ini. b) faktor struktur hukumnya dalam hal ini adalah pelaksanaan program BLSM, yaitu pemerintah menggunakan data PPLS yang dilakukan BPS tahun 2011, untuk menentukan menerima BLSM sehingga BLSM berpotensi salah sasaran.

Daftar Pustaka

- Edi Suharto, Analisis Kebijakan Publik, Alfabeta, Bandung, 2006
- _____, Beberapa Pemikiran tentang Pembangunan Kesejahteraan Sosial, UMM Press, Malang, 2007
- Eidi Krina Jason Sembiring, dalam Femi adi soempeno, Pemimpin Dengan Tahta Rakyat, galang press group, 2009
- Muhammad Tavip, Dinamika Konsep Negara Kesejahteraan Indonesia dalam UUD 1945, Disertasi, Universitas Brawijaya, 2013

- Angga Sukma Wijaya, dalam Arief Khumaedy, BLSM Bukan untuk ‘Menyogok’ Rakyat.htm, diakses pada 21 April 2014
- Badan Pusat Statistik dalam <http://www.bps.go.id/?news=1023> diakses pada 22 Desember 2013
- Beni Sindhunata dalam <http://www.investor.co.id/opini/bola-salju-ketimpangan-ekonomi/78299> diakses pada 19 Maret 2014
- Dea Chadiza Syafina, dalam Dini Tri Winaryani dalam <http://joglosemar.co/2013/06/penyaluran-blsm-salahi-uu.html> diakses pada 20 Januari 2014
- Hanif vidi dalam <http://insanakademis.blogspot.com/2011/10/teori-welfare-state-menurut-jm-keynes.html> diakses pada 10 Desember 2013
- <http://nasional.kontan.co.id/news/penduduk-miskin-2013-mencapai-96-juta-jiwa> diakses pada 22 Desember 2013
- <http://nasional.sindonews.com/read/2013/06/20/19/751993/inilah-pokok-pokok-apbn-p-2013> diakses pada 30 Maret 2014
- <http://renstra.depsos.go.id/> diakses pada 9 Desember 2013
- <http://setkab.go.id/berita-5449-angka-melek-aksara-Indonesia-setara-singapura-dan-malaysia.html> diakses pada 19 Maret 2014
- <http://www.tempo.co/read/news/2013/06/17/087489036/DPR-Setujui-APBN-Perubahan-2013> diakses pada 30 Maret 2014
- <http://www.tempo.co/read/news/2013/10/08/173520058/Angka-Harapan-Hidup-Indonesia-Naik> diakses pada 19 Maret 2014
- Ika, Distribusi BLT dimungkinkan akan dilakukan lagi dalam pemilu 2014 dalam <http://www.ugm.ac.id/id/post/page?id=5513> diakses pada 19 November 2013
- Maria Farida Indrati, dalam <http://www.antikorupsi.org/en/content/apa-beda-keppres-perpres-inpres> diakses pada 13 Maret 2014
- Martabat, Jaminan Sosial Dan Negara Kesejahteraan, www.jamsosIndonesia.com, 2013 diakses pada 12 Desember 2013
- Prasetyantoko, krisis finansial dalam perangkap ekonomi neoliberal, penerbit buku kompas, Jakarta, 2009
- Rancangan Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan Draft 11 B RUU-AP 6_1_06.DOC
- Ridwan HR, Hukum Administrasi negara, PT Raja Grafindo persada, Jakarta, 2011,
- Sapto Waluyo – detik News <http://news.detik.com/read/2013/06/24/121215/2282211/103/salah-paham-blsm> diakses pada 26 November 2013

- Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program-Program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak 2013, Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia, Jakarta, 2013
- Tribun news dalam <http://batam.tribunnews.com/2014/02/13/pendapatan-per-kapita-Indonesia-naik-dua-kali-lipat-jadi-rp-48-jutatahun> diakses pada 19 Maret 2014
- Vladimir Rys, Merumuskan Ulang Jaminan Sosial Kembali Ke Prinsip-Prinsip Dasar , Pustaka Alvabet, Jakarta 2011
- Peraturan Perundang-Undangan
- Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang Undang RI Nomor UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125)
- Undang Undang RI No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4456)
- Undang Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang kesejahteraan social, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4967)
- Undang Undang RI Nomor 13 tahun 2011 Tentang Penanganan fakir miskin (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 83 tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5235)