

## **Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Miskin (Studi tentang Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang)**

**Muhammad Yoga Jusri Pratama<sup>1</sup>, Ahmad Mustain<sup>2</sup>, Jumroh<sup>3</sup>**

<sup>1), 2), 3)</sup> Ilmu Administrasi Negara, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Bala Putra Dewa  
Email : , yogajusripratama@gmail.com<sup>1</sup>, akhmadmustain81@gmail.com<sup>2</sup>, jumrohahmad7@gmail.com<sup>3</sup>

### **ABSTRACT**

*This research described and analyzed the factors causing the ineffective implementation of policies to empower the poor, through the process of implementing the Direct Cash Assistance (BLT) Food Risk Mitigation Program in Palembang City, South Sumatra Province. The research method used was a qualitative method. The results of the research showed that the implementation of policies for empowering the poor had not been effective. This was due to the ineffectiveness of 3 (three) implementation environmental factors, namely: 1) Actors and arenas, where the main aspect was the low political participation of the poor. Besides, the limited ability of poor people to manage the potential resources available to increase the income of poor people. 2) Organizational structures and bureaucratic norms, where the main aspect of the cause, was that the institutional structure was not linked to existing community institutions in a coordinated and integrated manner. Apart from that, the composition of the budget with allocations from APBN and APBD sources created a lack of synchronization in the use of funds in the Food Risk Mitigation Direct Cash Assistance (BLT) Program, 3) Communication networks and adjustment mechanisms, where the main aspect of the cause was ineffective communication and the relationship between actors and elites, stakeholders and opinion leaders. the lack of frequency of meetings and delivery of development messages to the community, was not in accordance with the aspirations, characteristics and culture of regional/local communities.*

**Keywords:** *Direct Cash Assistance, Implementation Of Policies, Food Risk Mitigation, Empower The Poor*

### **ABSTRAK**

Penelitian ini mendeskripsikan dan menganalisis faktor penyebab belum efektifnya implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, belum efektifnya implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin. Hal ini disebabkan, belum efektifnya 3 (tiga) faktor lingkungan implementasi, yaitu : 1) Aktor dan arena, dimana aspek utama penyebabnya, rendahnya partisipasi politik masyarakat miskin. Disamping, keterbatasan kemampuan masyarakat miskin dalam mengelola potensi sumber daya yang tersedia dalam meningkatkan pendapatan masyarakat miskin. 2) Struktur-struktur organisasi dan norma-norma birokrasi, dimana aspek utama penyebabnya, secara struktur kelembagaan tidak dikaitkan dengan kelembagaan masyarakat yang ada secara terkoordinasi dan terintegrasi. Disamping itu, komposisi anggaran dengan alokasi dari sumber APBN dan APBD menimbulkan ketidak sinkronisasian dalam penggunaan dana dalam Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, 3) Jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, dimana aspek utama penyebabnya, belum efektifnya komunikasi dan hubungan antara aktor dengan elit, stokeholders dan opinion leader. kurangnya frekwensi pertemuan dan penyampaian pesan

pembangunan kepada masyarakat, belum sesuai dengan aspirasi, karakteristik dan budaya masyarakat daerah/lokal.

**Kata Kunci:** *Bantuan Langsung Tunai, Implementasi Kebijakan, Mitigasi Risiko Pangan, Pemberdayaan Masyarakat Miskin*

## A. PENDAHULUAN

Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis data/informasi empiris dari proses Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat miskin (Studi tentang Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang). Secara umum, Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan merupakan salah satu upaya pemerintah untuk mempercepat penanggulangan masalah kemiskinan dan perluasan kesempatan kerja, terutama bagi penduduk miskin.

Pernyataan masalah dalam penelitian ini adalah, bahwa belum efektifnya implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, sesuai dengan yang diharapkan masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Kondisi ini disebabkan, belum digunakan faktor-faktor lingkungan implementasi, yaitu aktor dan arena, struktur-struktur organisasi dan norma-norma birokrasi serta jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, yang berkontribusi

mempengaruhi terhadap implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin.

Secara ringkas pertanyaan masalah dari penelitian ini dapat dirumuskan : Mengapa implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin melalui implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, belum memberikan kontribusi secara optimal untuk mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan, dalam sistem politik desentralisasi dan otonomi daerah.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian mengenai aplikasi teori implementasi kebijakan publik dan dapat memberikan sumbangan pemikiran serta masukan bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kota Palembang dalam penanggulangan masalah kemiskinan, melalui proses Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Miskin. Hasil penelitian ini diharapkan berguna bagi :

1. Aspek Teoritis, bagi pengembangan ilmu pengetahuan tentang Implementasi Kebijakan dalam perspektif Ilmu Administrasi Publik.

2. Aspek praktis, bagi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan, dalam proses Perumusan dan Penetapan Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat Miskin lebih aspiratif dan integratif. Sedangkan bagi kelompok-kelompok masyarakat sebagai bahan masukan dalam upaya peningkatan partisipasi politik rakyat.

## B. KAJIAN PUSTAKA

### Implementasi Kebijakan

Van Meter dan Van Horn (dalam Budi Winarno, 2008:146-147) mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuantujuan yang telah ditetapkan

## C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, karena peneliti sendiri

terlibat langsung dalam keseluruhan proses penelitian ini, termasuk peneliti sendiri sebagai instrumen pengumpulan data (*participant observation*). Fokus penelitian adalah untuk melihat dan mengetahui makna dan proses bagaimana implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses Implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang.

Penelitian kualitatif pada umumnya, menggunakan informan untuk mengeksploitasi unit penelitian dengan memperhatikan subyek penelitian dalam konteks unit analisis. "Unit analisis adalah satuan tertentu yang diperhitungkan sebagai subyek penelitian" (Arikunto, 1996 : 131).

Penentuan informan, menggunakan pendekatan "Bola Salju" (*Snowball Approach*), atau *Snowball sampling*: mengidentifikasi kasus-kasus tertentu yang terjadi dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang melalui sejumlah orang yang dihubungi secara berangkai, disamping secara *purposive sampling*, yaitu informan yang telah ditentukan sebelum wawancara sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Sedangkan data/informasi skunder dihasilkan dari penelaahan dokumentasi dan

arsip baik dari kebijakan-kebijakan maupun laporan-laporan kegiatan. Data/ informasi diperoleh melalui wawancara dengan para informan secara mendalam serta kegiatan pengamatan langsung terhadap tindakan dan aktivitas informan dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang.

Sedangkan data/informasi skunder dihasilkan dari penelaahan dokumentasi dan arsip baik dari kebijakan-kebijakan maupun laporan-laporan kegiatan. Data/ informasi diperoleh melalui wawancara dengan para informan secara mendalam serta kegiatan pengamatan langsung terhadap tindakan dan aktivitas informan dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang.

#### **D. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Dalam konteks Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, bahwa unsur manusia sangat menentukan, baik dalam formulasi, implementasi maupun dalam evaluasi kebijakan. Manusia sebagai aktor atau pelaku dalam proses perumusan dan

penetapan kebijakan pemberdayaan yang berorientasi kepada terpenuhi kebutuhan dan kepentingan kelompok sasaran, yaitu masyarakat miskin, sebagai target dari suatu keputusan kebijakan yang akan direalisasikan.

Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, bersifat aspiratif, akomodatif dan integratif dengan memperhatikan kepentingan dan kebutuhan dari warga masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Hal ini berkaitan bahwa, pemberdayaan dan demokratisasi dalam pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah merupakan hak politik rakyat.

Dari perspektif kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, secara strategis perumusan dan penetapan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, terintegrasi dan terkoordinasi dengan melibatkan berbagai Kementerian, melalui Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan tingkat Pusat, dilakukan secara terpusat dan tersentralisasi oleh Pemerintah sesuai dengan kewenangan urusan pemerintahan yang dimiliki. Sedangkan domisili warga masyarakat

sebagai *target group* di kelurahan yang memiliki karakteristik, adat istiadat dengan potensi dan permasalahan yang dihadapi berbeda-beda.

Perumusan dan penetapan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan yang dilakukan aktor di tingkat pemerintah pusat, dengan tidak melibatkan aktor di tingkat pemerintah daerah dan pemerintah Kota, berakibat perbedaan persepsi dan pemahaman terhadap program yang akan dikomunikasikan kepada masyarakat, khususnya bagi masyarakat miskin. Hal ini, mengindikasikan bahwa belum efektifnya implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat, melalui proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan. Kondisi ini, disebabkan rentang kendali organisasi pemerintahan, dimana kebijakan yang dirumuskan dan ditetapkan oleh pemerintah pusat, sedangkan implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin dilaksanakan di desa. Disisi lain, masalah kemiskinan lebih dimengerti dan dipahami oleh pelaku dari unsur pemerintahan yang terdekat dengan masyarakat.

Oleh karena itu, agar perumusan dan penetapan kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, lebih efektif dalam

mengakomodasikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat miskin, terutama untuk menghindari distorsi informasi, mengingat situasi dan kondisi masyarakat dan budaya masyarakat lokal yang berbeda-beda, dilakukan melalui analisis kemiskinan partisipatif.

Salah satu hambatan dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, pada pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah sebagai kebijakan pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah, adalah *mindset* aparatur pemerintah. Dimana, satu sisi aparatur pemerintah pusat masih terpola dengan "kebiasaan lama" dan "pikiran lama", bahwa sistem penyelenggaraan pemerintah dalam sistem politik sentralistik, yang memberikan kewenangan penuh kepada pemerintah pusat untuk melakukan inventarisasi dan indentifikasi masalah-masalah yang menjadi kepentingan dan kebutuhan masyarakat, menjadi suatu program pemerintah pusat dan dilaksanakan di daerah. Sedangkan disisi lain, bahwa *mindset* aparatur pemerintah daerah, sesuai dengan sistem demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan, maka

masalah dan solusi pemecahannya yang berkaitan dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat lokal, akan lebih efektif dalam operasionalisasinya, bilamana programnya dirumuskan dan ditetapkan di daerah sebagai program pemerintah daerah. Dalam hal ini, program pemerintah daerah yang dilaksanakan dan berhubungan langsung dengan masyarakatnya, akan lebih efektif, bilamana dibandingkan program pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah.

Dalam konteks jaring aspirasi masyarakat, mengenai kebutuhan dasar manusia dan kepentingannya dalam hubungan dengan keberadaan pemerintah, kebutuhan data/informasi mengenai angka kemiskinan mikro yang tepat dan akurat, terutama mengenai kebutuhan dasar dan kepentingan masyarakat, khususnya masyarakat miskin, akan lebih mudah diketahui, dimengerti dan dipahami oleh aktor di level pemerintah lokal sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun oleh *stakeholders* di daerah. Unsur pemerintah daerah merupakan aktor di lini terdepan dalam hubungan dengan masyarakat, khususnya masyarakat miskin.

Interaksi yang intensif dari para aktor pengambil kebijakan di level pemerintahan lokal/daerah dengan

masyarakat, khususnya masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran, akan lebih efektif menerima pesan-pesan pembangunan, sehingga kebijakan/program tersebut akan lebih mudah diterima, dipahami dan didukung masyarakat untuk direalisasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan/program tersebut.

Aktor/pelaku yang terlibat sebagai perumusan dan pengambil keputusan kebijakan, hendaknya selalu memperhatikan dimana arena atau ruang lingkup dan lingkungannya, baik karakteristik dan budaya masyarakat setempat dimana arena implementasi kebijakan tersebut dilakukan. Pemahaman terhadap lingkungan beserta karakteristik, potensi, permasalahan, kebutuhan, keinginan dan kepentingan kelompok sasaran, akan lebih memudahkan dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, serta penerimaan dan dukungan dari kelompok sasaran atau *target group*.

Fakta dan realitas menunjukkan, bahwa fenomena belum serasinya hubungan organisasi pemerintahan, antara hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam merumuskan dan menetapkan program yang sama dengan target sasaran yang sama dalam satu arena atau satu daerah

sama. Keserasian hubungan pemerintahan sebagai prasyarat terjalannya kerjasama dalam upaya pencapaian tujuan dan sasaran program. Ketidakserasian hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah desa mengindikasikan bahwa, belum efektifnya proses Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, dilakukan oleh pemerintah pusat dan juga dilakukan oleh pemerintah daerah. Hal ini, mengindikasikan belum efektifnya pendanaan implementasi program, dimana pengendalian dan pengawasan terhadap proses implementasi program, tidak jelas sumber dana yang digunakan dalam membiayai kegiatan program di lapangan.

Dengan demikian akuntabilitas penggunaan dana anggaran publik yang telah dialokasikan dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, mengalami hambatan dalam audit secara menyeluruh, sehingga akuntabilitas

keuangan dan pertanggungjawabannya sulit dilakukan. Dalam sistem politik demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, dimana keterbukaan dan transparansi serta akuntabilitas merupakan sebagai wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyatnya. Belum efektifnya proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, berimplikasi terhadap tidak terpenuhinya harapan rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka, sedangkan dana yang digunakan merupakan dana publik.

Dalam pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah, transparansi, akuntabilitas dan pertanggungjawaban kepada publik, merupakan prasyarat dari sistem demokrasi. Oleh karena itu, dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang, kelembagaan yang dibentuk berdasarkan prinsip-prinsip organisasi "ramping struktur dan kaya fungsi", memiliki tugas, fungsi dan wewenang yang jelas, rentang kendali yang pendek dan mekanisme yang sederhana dan fleksibel dalam penyesuaian perubahan dinamika masyarakat. Keseluruhan fungsi struktur dan sistem organisasi tersebut,

diarahkan bagaimana pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya dapat dicapai secara efektif, efisien dan produktif.

Proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan dilakukan oleh suatu Tim Pengelola Kegiatan (TKP). Sebagaimana dipahami, bahwa proses pemilihan anggota Tim, proses perumusan dan penetapan jenis kegiatan-kegiatan program, dilaksanakan melalui musyawarah Kelurahan untuk tingkat Kelurahan. Sedangkan perumusan dan penetapan jenis kegiatan-kegiatan program tingkat kecamatan, melalui musyawarah antar Kecamatan. Hasil keputusan musyawarah ini mengikat seluruh warga masyarakat. Fenomena ini mendeskripsikan, bahwa proses pengambilan keputusan melalui forum musyawarah, mengindikasikan sebagai pelaksanaan sistem demokrasi, yang telah terjadi cukup lama. Kondisi ini, merupakan legitimasi penguatan kapasitas kelembagaan.

Dalam konteks kelembagaan pemerintahan daerah, hasil penelitian ini mendeskripsikan bahwa, belum signifikannya peran pemerintah daerah secara langsung terlibat dalam implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program

Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan. Kondisi ini, berkaitan dengan kewenangan urusan pemerintahan dalam bidang pemberdayaan, masih menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan pelaksanaan kegiatan program pemberdayaan dilaksanakan di Kelurahan. Fenomena ini menunjukkan, bahwa panjangnya rentang kendali organisasi pemerintahan dari pemerintah pusat ke daerah dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang. Hal ini, berakibat tidak efektifnya upaya penyelesaian masalah yang terjadi di daerah dan solusinya bagi penyelesaian masalah yang dilakukan oleh pemerintah pusat.

Dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, diperlukan proses komunikasi dalam organisasi yang efektif, sebagai persyaratan mutlak atau "*conditio sine quanon*", yang merupakan faktor penting. Komunikasi, disamping komunikasi interpersonal, komunikasi kelompok dan komunikasi massa melalui peran media massa sebagai pelaku.

Dalam konteks aspek jaminan keamanan bagi pelaku dalam jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, sebagai upaya

menjaga stabilitas organisasi dan kontinuitas komunikasi sertaantisipasi mutasi pelaku, yang telah memiliki keterampilan dan pengalaman kerja. Dalam proses komunikasi, diperlukan tingkat kesamaan persepsi antara pelaku, "stakeholders" dan warga masyarakat, dalam bentuk *homofili* dan *empati*, berupa kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan dari pelaku yang terlibat dalam proses Implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang.

Dalam konteks aspek kriteria pengukuran kinerja dalam jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, merupakan aspek penting dalam hubungan dan jaringan komunikasi proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan. Penetapan kriteria yang jelas, sebagai standarisasi bagi penilaian terhadap pelaku dalam proses komunikasi melalui jaringan-jaringan komunikasi. Efektifnya komunikasi dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, melalui evaluasi kinerja pelaku dalam jaringan-jaringan komunikasi, berdasarkan standarisasi kriteria pengukuran kinerja yang telah

ditetapkan dan telah disepakati bersama sebelumnya.

Hambatan komunikasi dalam organisasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan terjadi pada setiap pola komunikasi, yaitu komunikasi vertikal dari atas ke bawah dan sebaliknya dari bawah ke atas, serta pola komunikasi secara horizontal. Hambatan komunikasi secara vertikal, yaitu komunikasi dari atas ke bawah atau sebaliknya dari pemberi perintah/tugas kepada penerima dan dari penerima tugas kepada pemberi tugas. Hambatan komunikasi ke samping atau kegiatan belum serasinya koordinasi dan interaksi diantara para pelaku dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang.

Informasi yang tepat dan akurat, dapat merubah sikap seseorang, dimana sikap tersebut erat hubungannya dengan sikap yang telah dimiliki oleh seseorang sebelumnya. Bila seseorang telah memiliki sikap positif terhadap sesuatu obyek, kemudian orang itu memperoleh informasi yang ada kaitannya dengan sikap yang telah dimilikinya, maka cenderung orang tersebut akan bersikap positif terhadap informasi tersebut. Disamping itu, bisa juga terjadi seseorang telah bersikap positif, akan tetapi

yang bersangkutan kurang mendapat informasi yang jelas, maka sikap orang tersebut akan berubah menjadi bersikap negatif. Oleh karena itu, dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, diperlukan kejelasan dan ketepatan informasi, sebagai pesan pemberdayaan yang akan dikomunikasikan ke bawah, yaitu Tim Pengelola Kegiatan (TPK) tingkat Kelurahan.

Dalam mewujudkan komunikasi efektif, maka diperlukan intensitas proses komunikasi yang terus-menerus, melalui frekwensi pertemuan secara priodik dalam jaringan-jaringan komunikasi yang telah dibangun selama ini, sehingga terwujud persepsi yang sama dan makna yang sama terhadap pesan-pesan yang disampaikan dan diterima pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang.

Dari aspek legitimasi penyesuaian dalam jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-meknisme penyesuaian, bahwa bahasa merupakan faktor yang sangat penting dalam penyampaian pesan pemberdayaan kepada rakyat/masyarakat. Bahasa yang digunakan dalam proses komunikasi organisasi, disesuaikan dengan

menggunakan bahasa rakyat/masyarakat setempat, dimana program tersebut direalisasikan, sehingga pesan tersebut mudah diterima, dimengerti dan dipahami oleh rakyat/masyarakat. Oleh karena itu, sebelum informasi/pesan pembangunan dan pemberdayaan di komunikasikan kepada rakyat/masyarakat, perlu dilakukan penyesuaian dengan memperhatikan situasi dan kondisi dimana rakyat/masyarakat itu berada. Penyesuaian ini meliputi bahasa, karakteristik dan perilaku pelaku dengan situasi dan kondisi rakyat/ masyarakat setempat. Masalah penyesuaian ini, timbul dari batasan-batasan legitimasi para pelaku yang menjamin penyesuaian tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa, belum efektifnya legitimasi penyesuaian dalam jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian dalam penyampaian pesan-pesan pembangunan dan pemberdayaan kepada masyarakat, disesuaikan dengan aspirasi, karakteristik dan budaya masyarakat setempat, dengan meperhatikan situasi dan kondisi lingkungan dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan. Dimana Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di "desain" secara umum, sama dan seragam, tanpa memperhatikan aspirasi,

karakteristik masyarakat serta budaya masyarakat dari suatu daerah. Sedangkan, potensi, karakteristik masyarakat dan budaya masyarakat suatu daerah di Indonesia berbeda.

Dalam kelembagaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan di Kota Palembang, seharusnya tidak menentukan tujuan dan sasaran sebelum memperoleh informasi yang tepat dan akurat tentang lingkungannya, dimana program tersebut akan direalisasikan. Selanjutnya agar organisasi tetap hidup dan keberadaannya tetap ada, perlu memproses informasi dari lingkungannya. Hal ini diperlukan untuk menyesuaikan apa yang terjadi pada lingkungan serta upaya mengantisipasi perubahan-perubahan lingkungannya. Penyesuaian ini, tergantung dari situasi dan kondisi lingkungan serta sikap, perilaku dan karakteristik serta budaya rakyat/masyarakat setempat, sebagai penerima dan pemanfaat dari Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan.

## **E. KESIMPULAN DAN SARAN**

Implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, melalui proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko

Pangan di Kota Palembang, belum efektif dalam mewujudkan tujuan sebagaimana yang diharapkan, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Hal ini disebabkan, belum efektifnya 3 (tiga) faktor lingkungan implementasi, berkontribusi mempengaruhi terhadap proses implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, yaitu :

- 1) Aktor dan arena, dimana aspek utama yang menyebabkan belum efektifnya implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, adalah belum dilibatkannya secara aktif dan langsung penerima manfaat kebijakan, yaitu masyarakat miskin dalam bentuk partisipasi. Partisipasi politik masyarakat miskin maupun pelebagaan masyarakat dalam proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, cenderung dimobilisasi. Disamping, keterbatasan kemampuan masyarakat miskin dalam mengelola potensi sumber daya yang tersedia, yang berpengaruh terhadap tingkat pendapatan masyarakat miskin. Hal ini, berkaitan dengan tingkat pengetahuan dan ketrampilan masyarakat miskin yang masih terbatas.
- 2) Struktur-struktur organisasi dan norma-norma birokrasi, dimana aspek utama

yang menyebabkan belum efektifnya proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan adalah, secara struktur organisasi dan fungsional keberadaan kelembagaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, tidak dikaitkan dengan keberadaan kelembagaan masyarakat, termasuk kelembagaan ekonomi yang sudah ada di Kelurahan. Keberadaan kelembagaan Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, belum mampu mewujudkan harmonisasi hubungan kelembagaan dengan kelembagaan lainnya, termasuk kelembagaan ekonomi di Kelurahan sampai Kota secara terkoordinasi dan terintegrasi. Disamping itu, komposisi dana anggaran untuk membiayai proses implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan dengan alokasi dari 2 (dua) sumber anggaran, yaitu APBN 80% dan APBD 20%, menimbulkan ketidak sinkronisasian dalam penggunaan dana yang diperlukan secara bersamaan. Hal ini, berkaitan dengan pengelolaan dana tersebut dilakukan institusi yang berbeda, sehingga pencairan dana menggunakan mekanisme yang berbeda.

3) Jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, dimana aspek utama yang menyebabkan belum efektifnya implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan, adalah belum efektifnya jaminan keberlangsungan komunikasi dan hubungan antara aktor atau pelaku dengan *elit Kota*, *stakeholders* dan *opinion leader*, melalui jaringan-jaringan komunikasi yang telah dibangun. Disamping itu, kurangnya intensitas frekwensi pertemuan komunikasi dan kurangnya partisipasi masyarakat miskin dalam komunikasi implementasi Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) Mitigasi Risiko Pangan. Sedangkan aspek legitimasi penyesuaian jaringan-jaringan komunikasi dan mekanisme-mekanisme penyesuaian, dimana penyampaian pesan-pesan pembangunan dan pemberdayaan kepada masyarakat, dengan memperhatikan aspirasi, karakteristik dan budaya masyarakat setempat, sesuai dengan situasi dan kondisi lingkungan masyarakat daerah/lokal. Sedangkan potensi, karakteristik masyarakat dan budaya masyarakat suatu daerah berbeda-beda.

Konsep baru yang ditemukan dari hasil penelitian ini, adalah aktualisasi

Konsep Grindle (1980), tentang budaya politik rakyat sebagai faktor pendukung dan tidak terpisahkan dengan faktor-faktor lingkungan implementasi, yang berkontribusi berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan pemberdayaan masyarakat miskin, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi kemiskinan. Hal ini, berkaitan dengan aktivitas ketergantungan masyarakat lokal, yang diarahkan pada suatu tujuan pemberdayaan masyarakat, dengan memperhatikan nilai-nilai kearifan dan budaya masyarakat lokal sesuai dengan aspirasi dan karakteristik masyarakat, dimana individu manusia dalam hubungan sosial, kecenderungan mengorganisir dan bekerjasama dalam hubungan yang saling ketergantungan dengan lingkungan sekitarnya.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku.

- Agustino, L. (2006). *Politik & Kebijakan Publik*. Bandung : Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) bekerjasama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.
- Anderson, James E. (1979). *Public Policy Making*. New York : Holt Rinehard and Winston.
- Arikunto, Suharsini. (1998). *Prosedur Penelitian – Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Bebbington, Anthony. Michael Woolcock. Scott E. Guggenheim and Elizabeth A. Olson, (Ed). (2006). *Empowerment*. Kumarian Press, Inc. Bloomfield USA.
- Budiardjo, Miriam (Penyunting). (1985). *Partisipasi dan Partai Politik. Sebuah Bunga Rampai*. Yayasan Obor Indonesia. Jakarta. PT. Gramedia.
- Dunn, William N. (2001). *Analisa Kebijakan Publik*. Disunting Muhadjir Darwin Yogyakarta : Hanindita Graha Widia.
- Duverger, Maurice. (1996). *Sosiologi Politik*. Terjemahan Daniel Dhakidae. Jakarta PT. Raja Grafindo.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho. (2004). *Komunikasi Pemerintahan*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Gibson J. L, Ivancevich J. M, and Donnelly Jr. J. H. (1985). *Organizatioes*, 5<sup>th</sup> Editions Business Publications, inc. Alih Bahasa
- Soekirno S dan Dharma A. (1994). Jakarta: Gelora Aksara Pratama.
- Grindle, Merilee S. (Ed) (1980). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- Grindle, Merilee S. (2007). *Going Local. Decentralization, Democratization, and the of Good Governance*. Princeton, New Jersey : Princeton University Press.
- Hafsah, Mohammad Jafar. (2008). *Pengentasan Kemiskinan melalui Pemberdayaan Masyarakat*.

- Bandung : Institute for Religious and Institutional Studies (Iris) Press.
- Hikam, Muhammad. AS. (1997). *Demokrasi dan Civil Society*. Bandung : Humaniora Utama Press.
- Huntington, Samuel P & Joan Nelsen. (1994). *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Terjemahan : Sahat Simamora. Jakarta : Rineka Cipta.
- Ife, Jim & Frank Tesoriero. (2006). *Community Development*. Australia: Pearson Education.
- Jimung, M. (2005). *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah Dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta :PustakaNusatama.
- Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to The Study of Public Policy*. Third Edition. Monterey,California : Brook/Cole Publishing Montere.
- Kantaprawira, Rusadi. (1990). *Pendekatan Sistem Dalam Ilmu-Ilmu Sosial*. Bandung : Sinar Baru.
- Kantaprawira, Rusadi. (2006). *Sistem Politik Indonesia*. Bandung : Sinar Baru Algensindo.
- Kartasasmita, Ginanjar. (1996). *Pembangunan untuk Rakyat : Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta : PT. Pustaka CIDESINDO.
- Kerlinger, Fred N. (1996). *Asas-Asas Penelitian Behavioral*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Liddle, R. William. (1992). *Partisipasi dan Partai Politik*. (Ed) Arief Suharto. Jakarta : Pustaka Utama Grafiti.
- Madjid, Nurcholis. (1985). *Partisipasi Politik Masyarakat*. Jakarta : Mizan.
- Mariana, Dede. (2009). *Dinamika Demokrasi & Perpolitikan Lokal di Indonesia*. Bandung : Penerbit AIPI.
- Moleong, Lexy J. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. RemajaRosdakarya.
- Mustopadidjaja. (2003). *Manajemen Proses, Kebijakan Publik*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara (LAN) serta Pertiwi Foundation.
- Moeljarto. (1995). *Politik Pembangunan. Sebuah Analisis, Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta : Tiara Wacana.
- Nakamura, Robert T. & Frank Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York : St. Martin's Press.
- Nazir, M. (1985). *Metode Penelitian*. Jakarta : PT. Ghalia Indonesia.
- Pressman, J. and Aaron Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkely : University of California Press.
- Prijono, Onny S. & A.M.W. Pranarka (Penyunting). (1996). *Pemberdayaan : Konsep, Kebijakan dan Implementasi*. Jakarta : CSIS.
- Priyatna, Soeganda. (1996). *Motivasi, Partisipasi & Pembangunan*. Jakarta : U.K. Press.
- Rasyid, M.R. (1997). *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta : Yasrif Watampone.
- Roesmidi, H. & RizaRisyan. (2008). *Pemberdayaan Masyarakat*. Bandung : Alqaprint Jatinangor.
- Saefullah, A. Djadja. (2008). *Modernisasi Perdesaan. Dampak Mobilitas Penduduk*. Bandung : Penerbit Asosiasi Ilmu politik Indonesia (AIPI) Bekerjasama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.

- Sastropoetra, R.A.Santoso. (1986). *Partisipasi Komunikasi, Persuasi dan Disiplin Dalam Pembangunan Nasional*. Bandung : Alumni.
- Siagian, Sondang P. (1982). *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*. Jakarta : Gunung Agung.
- Suharto, Edi. (2005). *Membangun Masyarakat Pembedayaan Rakyat*. Bandung : PT. Rafika Aditama.
- Suharto, Edi. (2009). *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung: Alfabet.
- Supriatna, Tjahya. (1997). *Birokrasi Pembedayaan dan Pengentasan Kemiskinan*, Bandung : Humaniora Utama Press.
- Suryanto, Bagong & Sutinah. (2005). *Metode Penelitian Sosial : Berbagai Alternatif Penelitian*. Jakarta : Frenada Media.
- Tachjan, H. (2008). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) bekerjasama dengan Puslit KP2W Lembaga Penelitian Unpad.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. (1980). *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Pustaka LP2ES.
- Usman, Sunyoto. (2004). *Pembangunan dan Pembedayaan Masyarakat*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Van Meter, Donal S & Carl E.Van Horn. 1975. *"The Policy Implementation Process : A Conceptual Framework"*. Administration & Society. Vol. 6 No 4 February 1975. Sage Publications. Inc.
- Wahab, Solichin Abdul. (2008). *Analisis Kebijakan*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Widodo, Joko. (2001). *Good Governance*. Surabaya : Ihsan Cendekia.
- Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta : Media Pressindo.
- Wexley, N., & Yuki, G.A. (1992). *Perilaku Organisasi dan Psikologi Personal*, Terjemahan Shobaruddin. Jakarta : PT. Rineka Cipta.

### B. Jurnal-jurnal.

- Noer, Deliar. (2002). *Demokrasi dan Nasionalisme*. Jurnal Pusat Kajian strategis Kepentingan Nasional. Vol.1 No.2 September 2002.
- Santoso, Amir. (1988). *"Analisis Kebijakan Publik. Suatu Pengantar"*. Jurnal Ilmu Politik 3. Diterbitkan atas kerja sama Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dengan PT. Gramedia Jakarta.
- Santoso, Amir. (1989). *"Analisis Kebijakan Publik. Masalah dan Pendekatan"*. Jurnal Ilmu Politik 4. Diterbitkan atas kerja sama Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) dan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dengan PT. Gramedia Jakarta.
- Setyowati, Abidah Billah. (2006). *"Tinjauan Kritis Terhadap Partisipasi"* Sinergi. Jurnal Manajemen Kolaborasi Volume 1, Nomor 2 Tahun 2006. Bogor : Lembaga Alam Tropika Indonesia (LATIN ISSN : 1858 – 0718).

### C. Dokumen-dokumen.

- Muflich, Ayip. (2008). *Pedoman Umum Pemberdayaan Masyarakat dan Desa*. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Departemen Dalam Negeri.
- Sumodiningrat, Gunawan. (2002). *Buku Pedoman Komite Penanggulangan Kemiskinan*.
- Mulyo, Sumedi Andono. (2005). *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan* Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Kantor Kementerian Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.
- Eko, Sutoro. (2008). *Pemberdayaan dan Transformasi Politik*. (Makalah).
- Muflich, Ayip. (2007). *Makalah Kebijakan umum Pemberdayaan Masyarakat dan Desa*. Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Salakory, Hanna Litaay. (1997). "Aspirasi dan Partisipasi Rakyat dalam Pembangunan Politik : Filosofi dan Sejarahmya di Indonesia". Majalah Triwulan Bina Darma. Salatiga : Yayasan Bina Darma