

IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS UNTUK KELUARGA MISKIN

(Studi Pada Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok
Barat)

SKRIPSI

Diajukan untuk menempuh Ujian Skripsi
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

MARETHA RIZKY PUTRI

0810310283



UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG

2012

MOTTO

"Dan janganlah sebagian kamu memakan harta sebagian yang lain di antara kamu dengan jalan yang bathil dan (janganlah) kamu membawa (urusan) harta itu kepada hakim, supaya kamu dapat memakan sebagian daripada harta benda orang lain itu dengan (jalan berbuat) dosa, padahal kamu mengetahui".

[Sumber: Al Baqarah/2 : 188]

BARANG SIAPA yang ingin diselamatkan oleh Allah dari kesulitan-kesulitan hari kiamat maka hendaklah ia mempermudah orang miskin atau hendaklah ia membebaskan orang miskin.

(Sumber: al-Hadis riwayat Muslim)

TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Studi Pada
Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat)

Disusun Oleh : Maretha Rizky Putri

NIM : 0810310283

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Kosentrasi :-

Malang, 10 Mei 2012

Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota



Hermawan, Dr. S.IP, M.Si

NIP. 19720405 200312 1 001



Ike Wanumawatie, S.Sos, MAP

NIP. 19770101 200502 2 001

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Administrasi

Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Selasa
Tanggal : 29 Mei 2012
Jam : 09.00 WIB
Skripsi atas nama : Maretha Rizky Putri
Judul : IMPLEMENTASI BERAS UNTUK KELUARGA MISKIN
(Studi pada Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten
Lombok Barat)

Dan dinyatakan lulus

Majelis Penguji**Ketua****Anggota**

Dr. Hermawan, S.IP, M.Si
NIP.19720405 200312 1 001



Ike Wanusmawatie, S.Sos, MAP
NIP. 19770101 200502 2 001

Anggota

Dr. M. Saleh Soeaidy, MA
NIP. 19540212 198103 1 006

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No.20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 15 Mei 2012



Maretha Rizky Putri
0810310283

RINGKASAN

Maretha Rizky Putri. 2012. **Implementasi Program Beras untuk Keluarga Miskin (Studi Pada Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat)**. Skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, Malang. Pembimbing: Dr. Hermawan, S.IP, M.Si. dan Ike Wanusmawatie, S.Sos, M.AP. 155 hal + xi.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Kemiskinan, Program Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN).

Kemiskinan merupakan salah satu masalah dalam pembangunan, yang terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Untuk itu pemerintah mencanangkan berbagai program penanggulangan kemiskinan, yaitu salah satunya adalah Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN). Hal ini dapat membantu meringankan beban kemiskinan keluarga miskin di seluruh Indonesia, sehingga mereka dapat tetap memenuhi kebutuhan pokoknya dalam suasana miskin yang belum ada titik terangnya. Program Raskin ini dilaksanakan di seluruh Indonesia termasuk juga di Desa Batu Anyar. Namun dalam pelaksanaan Program Raskin di Desa Batu Anyar terdapat beberapa kendala dan penyimpangan yang terjadi. Berkaitan dengan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan proses implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar, Kinerja implementasi Program Raskin serta faktor-faktor yang mempengaruhi jalannya implementasi program ini.

Jenis penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini dilaksanakan di Perum Bulog Divre NTB yang berada di Jalan Langko nomor 110 Mataram, Desa Batu Anyar Kelurahan Gerung Utara Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Kantor Gudang Wilayah Lembar. Dengan teknik pengumpulan data yaitu wawancara dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar sedikit berbeda dengan biasanya, proses implementasi Program Raskin terbagi menjadi dua proses. Adapun kinerja implementasi program raskin ini dapat dilihat dari karakteristik kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan ekonomi, sosial dan politik, serta sikap para pelaksana. Faktor yang mendukung implementasi Program Raskin adalah adanya partisipasi dan komitmen dari agen pelaksana serta partisipasi masyarakat sebagai benefisiaris. Sedangkan faktor penghambat program ini adalah komunikasi, *mind-set* masyarakat. Yang ketiga biaya operasional yang dibebankan kepada masyarakat yang ada.

Saran dalam penelitian ini, diperlukan adanya pendataan yang dilakukan minimal 2 tahun sekali sehingga masyarakat yang belum terdata dapat terdata. Bagi pelaksana kebijakan dilapangan terutama pelaksana di Desa perlu mengadakan sosialisasi secara kontinu sehingga *mind-set* masyarakat bisa berubah.

SUMMARY

Maretha Rizky Putri. 2012. **The Implementation of Rice for Poor Families Programme (A Study in the village of Batu Anyar Gerung subdistrict of West Lombok district)**. Minor Thesis, Faculty Of Administrative Science, Brawijaya University, Malang. Supervisor: Dr. Hermawan, S.IP, M.Si. and Ike Wanusmawatie, S.Sos, M.AP. 155 pages + xi.

Keyword: *Policy Implementation, Poverty, Rice for Poor Families Program (RASKIN)*

Poverty is one of the problems in the development, that keeps increasing as from year to year. For that the government promoted the use of a variety of poverty alleviation program, namely one of them is Rice for Poor Families Programme (RASKIN). This could help alleviate the burden of poverty, poor families throughout Indonesia so they can meet the needs of just in the mood remains poor has been no point explained. Raskin programme is carried out in all-Indonesia including in the village Batu Anyar. But in the programme this Raskin in the villages Batu Anyar there are few obstacles and what happened in the field. Related to this, this research program is aimed to describe the process of raskin, performance of implementation and the factors affecting this Raskin programme.

The kind of research that is used is the type of descriptive research with qualitative approaches. The research was carried out at NTB Divre Bulog located on Street Mataram Langko number 110, Batu Anyar village, Gerung Northern District of West Lombok regency, Regional Office Warehouse Sheet. With the interview data collection techniques and documentation.

The result showed that the implementation of raskin programme in the villages batu anyar a little different from the usual, implementation process self-potency raskin divided into two process. The performance of the programme Raskin this can be viewed from the characteristics of the policy, resources, the characteristics of the steering communication between the organization, economic environment, social and political, and the attitude implementer. Factor that support the implementation of raskin programme is participation and commitment from the implementer Bulog and distribution in the village implementation team who work together in implementing this program and public participation as beneficiaries. While this programme lack factor is communication, mind-set of people. The last factor is the absence of a budget to pay for labor, so that charged to the existing community.

Suggestions in this study, data collection is necessary to do a minimum of 2 years so that people who have not been recorded can be recorded. For implementing policy implementers especially in the Village need to conduct continuous socialization so that the mind-set of people can change.

UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillahirobbilalamiin...

Akhirnya, Tugas Akhir ini selesai juga.. ☺. Bagi penulis, skripsi ini merupakan salah satu mimpi yang terwujud..

Terimakasih yang tak terhingga serta rasa syukur yang terdalam terucapkan hanya kepada **Allah SWT** Sang Maha segalanya, Sang Maha Pengasih dan Penyayang yang telah memberikan nikmat yang tak pernah berujung, dan kemudahan dalam kesulitan. Terimakasih kepada keluarga tercinta, **Mama dan Papa**, muara cinta dan kasih sayang yang tak berkesudahan, my beloved dongsaeng **meidhymedoot**..(terimakasih buat doamu yang sangat berarti).

Terimakasih buat teman-teman yang selalu memberikan semangat dengan cara yang berbeda-beda dan tak biasa namun satu tujuan: **AGOGO 40, CQKZ**, perkumpulan **anak Mataram**, especially buat **Ucik** yang sudah mau direpotin. **Saranghae Inc, Publik Kefas G Angkatan 2008** serta semua teman-teman seperjuangan di **FIA UB**.

Terimakasih kepada kedua **Dosen Pembimbing** yang benar-benar membantu saya selama penyusunan skripsi ini. I don't know how to thankful to both of you, I just can pray to Allah to give healthy for you all.

Terimakasih juga kepada semua orang yang telah membantu penyusunan skripsi ini, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang tidak bisa disebutkan satu persatu di sini.

Dan yang terakhir, terimakasih buat **Dia** yang telah menjadi bagian terindah dalam jejak kehidupan ini.

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS UNTUK KELUARGA MISKIN (Studi pada Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung, Kabupaten Lombok Barat)** dengan baik.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Sumartono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. M.R. Khairul Muluk, S.Sos.M.Si selaku Ketua Jurusan Fakultas Ilmu Administrasi Publik.
3. Bapak Dr. Hermawan, S.IP, MSi selaku Ketua Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan arahan dan bimbingan selama penyusunan skripsi ini.
4. Ibu Ike Wanusmawatie, S.Sos, MAP selaku Anggota Dosen Pembimbing yang telah meluangkan waktu untuk memberikan arahan dan bimbingan selama penyusunan skripsi ini.
5. Bapak Dr. M. Saleh Soeaidy, MA selaku Dosen Penguji yang telah memberikan saran yang sangat berarti bagi peneliti.

6. Bapak Kusnan selaku Kepala Bidang Minku Divre NTB yang telah membantu selama penelitian.
7. Bapak R. Guna Dharma selaku Kepala Seksi Tata Usaha Umum Divre NTB yang telah banyak membantu selama penelitian.
8. Bapak L. Senopati selaku Kepala Desa Batu Anyar, Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat beserta jajarannya yang telah membantu selama penelitian.
9. Seluruh masyarakat Desa Batu Anyar, yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk diwawancarai.
10. Keluarga tersayang yang selalu dan terus memberikan dukungan sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini.
11. Sahabat-sahabat tercinta yang selalu memberikan dukungan dan semangat dalam menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih terdapat kekurangan dan masih jauh dari sempurna. Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Akhir kata, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan kasih sayangNya untuk kita semua, dan penulis mohon maaf atas keterbatasan yang terdapat dalam skripsi ini.

DAFTAR ISI

Halaman

MOTTO	
TANDA PENGESAHAN	
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	
RINGKASAN.....	i
SUMMARY.....	ii
UCAPAN TERIMAKASIH.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
DAFTAR ISTILAH.....	xi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kontribusi Penelitian.....	10
E. Sistematika Pembahasan.....	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kebijakan Publik.....	14
1. Pengertian Kebijakan Publik (<i>Public Policy</i>).....	14
2. Tujuan Kebijakan.....	16
3. Jenis Kebijakan.....	17
4. Sifat Kebijakan Publik.....	18

B. Implementasi Kebijakan.....	19
1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik	19
2. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik	22
3. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik	26
4. Faktor-Faktor Implementasi Kebijakan	29
C. Pembangunan.....	32
1. Pengertian Pembangunan	32
2. Pendekatan dalam Pembangunan.....	33
D. Kemiskinan.....	36
1. Pengertian Kemiskinan	36
2. Ciri-Ciri Keluarga Miskin	40
3. Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan.....	42
4. Program-Program Penanggulangan Kemiskinan.....	43

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian	55
B. Fokus Penelitian.....	56
C. Lokasi dan Situs Penelitian	57
D. Jenis dan Sumber Data.....	58
E. Teknik Pengumpulan Data	59
F. Instrumen Penelitian.....	61
G. Analisis Data	62

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data Penelitian	65
1. Gambaran Umum Perusahaan Umum BULOG.....	65
2. Gambaran Umum Kondisi Wilayah Desa Batu Anyar	69
3. Gambaran Umum Program Raskin	73
B. Penyajian Data Fokus Penelitian	82
1. Proses Implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar	82
a. Proses Pendistribusian dari Bulog sampai ke titik distribusi.....	85
b. Proses Pendistribusian dari titik distribusi sampai ke RTS-PM	89
2. Kinerja Implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar.....	92
a. Karakteristik Kebijakan.....	92
b. Sumber Daya	103
c. Karakteristik Agen Pelaksana.....	108
d. Komunikasi Antar Organisasi.....	109
e. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik	111
f. Sikap/Kecenderungan para Pelaksana	114
3. Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Program Raskin di Desa Batu Anyar.....	114
a. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan.....	114
1. Agen Pelaksana	115
2. Partisipasi Masyarakat.....	117

b. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan	118
1. Komunikasi	119
2. Lingkungan Sosial.....	122
3. Lingkungan Ekonomi	123
C. Pembahasan	125
1. Implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar.....	125
2. Analisis Faktor Pendukung dan Penghambat dalam Program Raskin di Desa Batu Anyar	137
a. Faktor Pendukung Implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar	138
b. Faktor Penghambat Implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar	140

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan.....	147
B. Saran.....	151

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



DAFTAR TABEL

Tabel 1	Data Dinamis Kependudukan/Mata Pencaharian Penduduk Desa Batu Anyar	Hal. 70
Tabel 2	Data Jumlah Penduduk Miskin dan Jumlah RTS-PM Desa Batu Anyar	Hal. 71
Tabel 3	Jumlah Pagu Raskin selama setahun untuk Desa Batu Anyar	Hal. 72
Tabel 4	Nama-nama masyarakat yang terdata dan yang tidak terdata yang mendapat jatah Raskin.	Hal. 96
Tabel 5	Susunan Personalia Tim Monitoring dan Evaluasi Program Raskin Kab. Lombok Barat	Hal. 104



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Proses Implementasi Kebijakan	Hal. 21
Gambar 2	Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif Miles dan Huberman	Hal. 64
Gambar 3	Struktur Organisasi Perum Bulog	Hal. 67
Gambar 4	Struktur Organisasi Divre Bulog NTB	Hal. 68
Gambar 5	Bagan Alur Mekanisme Distribusi Raskin	Hal. 88
Gambar 6	Bagan Alur Mekanisme Distribusi dari Titik Distribusi sampai RTS PM	Hal. 90
Gambar 7 dan 8	Kartu Identitas yang dibawa penerima manfaat ketika mengambil jatah beras.	Hal. 100
Gambar 9	Foto Beras Raskin yang berkualitas jelek	Hal. 102
Gambar 10	Foto Beras Raskin yang berkualitas bagus	Hal. 102
Gambar 11	Struktur Organisasi Tim Pelaksana Distribusi Raskin	Hal. 105
Gambar 12	Foto Pengurus Raskin di Dusun membagikan beras Raskin kepada RTS-PM	Hal. 108
Gambar 13, 14, dan 15	Foto berbagai mata pencaharian penduduk Desa Batu Anyar.	Hal. 113
Gambar 16	Skema Kinerja Program Raskin di Desa Batu Anyar	Hal. 135

DAFTAR ISTILAH

- a. RTS-PM singkatan dari Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat.
- b. TD singkatan dari Titik Distribusi.
- c. SPA singkatan dari Surat Permintaan/Perintah Alokasi yaitu surat yang dibuat oleh Bupati/Walikota kepada Kadivreg/Kasubdivreg berdasarkan alokasi pagu raskin dan rincian di masing-masing kecamatan dan desa/kelurahan.
- d. SPPB singkatan dari Surat Perintah Pengiriman/Penyerahan Barang dari Kadivreg/Kasubdivreg kepada Satker Raskin
- e. DO singkatan dari Delivery Order yaitu perintah tertulis yang diterbitkan oleh Kadivreg/Kasubdivreg atau pejabat lain yang berwenang kepada Kepala Gudang untuk mengeluarkan dan menyerahkan barang kepada pihak lain.
- f. BAST singkatan dari Berita Acara Serah Terima yaitu tanda bukti bahwa beras raskin sudah diserahkan pada titik distribusi berdasarkan Bupati/Walikota dan ditandatangani antara Perum Bulog dengan Pelaksana Distribusi.
- g. DPM-1 singkatan dari Daftar Penerima Manfaat 1 yaitu model daftar nama-nama penerima manfaat raskin di Desa/Kelurahan.
- h. HPB singkatan dari Hasil Penjualan Beras.
- i. UPM singkatan dari Unit Pengaduan Masyarakat.
- j. PPLS-08 singkatan dari Pendataan Program Perlindungan Sosial tahun 2008 yang dilakukan oleh BPS.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan atas segenap kepentingan publik dan masalah yang ada pada suatu negara merupakan ruang lingkup dari kegiatan administrasi publik. Seperti yang dikemukakan oleh Caiden (1982:7) bahwa “Administrasi publik merupakan seluruh kegiatan administrasi untuk seluruh kegiatan publik”. Begitu luasnya urusan publik, maka aktivitas administrasi publik adalah kegiatan yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat kepublikan. Dalam hal ini pembangunan merupakan salah satu bagian dari administrasi publik.

“Administrasi pembangunan adalah suatu administrasi untuk mendukung pembangunan administrasi bagi perubahan-perubahan kearah keadaan yang dianggap lebih baik” (Siagian, 1993:4). Pembangunan itu sendiri mempunyai pengertian yang erat kaitannya dengan pencapaian tujuan pembangunan atau suatu kondisi yang diinginkan. Pembangunan menurut Todaro yang dikutip dalam Tjiptoherijanto (1993:182) ialah “Proses perubahan yang bersifat multidimensional dari struktur masyarakat, perilaku, perkembangan ekonomi, dan penghapusan kemiskinan absolut dari suatu masyarakat”. Hal ini berarti bahwa pembangunan merupakan serangkaian kegiatan yang terencana secara terus menerus sebagai upaya memperbaiki kehidupan

masyarakat dalam berbagai aspek, yang dilakukan dengan jalan memaksimalkan sumber daya yang ada. Implikasinya adalah bahwa pembangunan merupakan proses perubahan yang terkait dengan aktivitas rakyat yang terencana untuk mencapai tujuan bersama, terutama untuk meningkatkan kualitas dan kesejahteraan bersama. Di Indonesia, administrasi pembangunan tersebut dapat terlihat dari adanya program-program pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan, di mana tujuannya adalah perubahan aspek ekonomi masyarakat miskin ke arah yang lebih baik.

Pembangunan merupakan upaya yang dilakukan pemerintah untuk memberikan kemakmuran warga negara, pembangunan yang dijalankan di Indonesia dimulai sejak jaman kemerdekaan sampai saat ini, dilaksanakan dengan mengedepankan ekonomi sebagai tolak ukurnya, hal tersebut sesuai dengan apa yang ditegaskan oleh Thomas (1994:68) yang mengatakan ekonomi digunakan untuk membangun negara:

“Using the economic development administrations to build the country with some strategic like : develop a planning, this committee may already exist as the economic developer’s board or other group and collect and analyze past development efforts by the community” (ekonomi digunakan sebagai pembangunan administrasi dalam membangun negara dengan beberapa strategi seperti: rencana yang membangun, yang sudah ada dalam organisasi dalam pembangunan ekonomi dan mengumpulkan dan menganalisis upaya pembangunan terdahulu yang dilakukan oleh organisasi).

Seperti yang dikatakan oleh Thomas bahwa untuk membangun negara harus dimulai dari pembangunan ekonominya, selain itu harus belajar dari negara-negara lain yang mempunyai permasalahan yang sama, karena jika kita melihat

hanya pada satu titik tidak akan membuat kita berhasil, *practice alone doesn't make perfect* (berlatih sendiri tidak membuat sempurna).

Jadi, inti dari pembangunan adalah mengupayakan agar bangsa Indonesia dapat terhindar dari ancaman kemelaratan dan kemiskinan serta menumbuhkan kembangannya dengan meningkatkan kemampuan dan kualitas sumber daya manusia sebagai bagian dari sumber daya pembangunan, agar dapat mengangkat harkat serta martabat bangsa, sehingga sejajar dengan bangsa-bangsa lain yang hidup lebih makmur dan sentosa.

Kemiskinan merupakan fenomena yang terjadi hampir di seluruh dunia terutama bagi negara yang sedang berkembang. Seperti yang ditegaskan oleh Suparlan yaitu “Masalah yang paling banyak di hadapi oleh manusia di dunia ini adalah masalah kemiskinan terutama negara yang sedang berkembang” (Suparlan, 1984:11). Kemiskinan muncul karena ketidakmampuan sebagian masyarakat untuk mengakses sumber daya alam dan kualitas sumber daya manusia yang rendah sehingga produktivitas yang dihasilkan juga rendah.

Kemiskinan merupakan persoalan yang sudah dihadapi oleh negara kita sejak dulu dan belum terselesaikan sehingga masih membelenggu sebagian besar rakyat Indonesia. Meskipun banyak upaya yang sudah dilakukan oleh pemerintah melalui kebijakan, dan program penanggulangan kemiskinan, seperti yang disebutkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidato kenegaraan pada tahun 2008 yaitu “Ada beberapa program yang dilakukan oleh pemerintah dalam mempercepat penurunan kemiskinan antara lain, Program Raskin, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bantuan Langsung Tunai (BLT), Program Nasional

Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) dan lain sebagainya” (Presiden SBY dalam Pidato Kenegaraan tahun 2008). Namun pada kenyataannya sebagian besar rakyat masih belum keluar dari kondisi yang sangat memprihatinkan ini, seperti yang ditegaskan oleh Ramli (2006:13) “Kemiskinan di negara ini semakin diperburuk dengan adanya krisis ekonomi global”. Krisis ekonomi global ini terjadi pada tahun 1997 yang merupakan titik awal keruntuhan perekonomian. Keruntuhan perekonomian terjadi di sebagian besar negara-negara di Asia, termasuk Indonesia. Dampak dari runtuhnya perekonomian ini dapat dilihat dari bertambahnya angka kemiskinan di Indonesia.

Kenyataan menunjukkan, sejak Indonesia lahir (1945) hingga saat ini (2011) selalu dilanda pasang surut gejolak sosial yang mengakibatkan sulitnya mencapai kesejahteraan, ketenangan, keamanan, dan bebas dari masalah kemiskinan. Berdasarkan data Biro Pusat Statistik dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional tahun 2010 jumlah orang miskin masih sebanyak 31,02 juta jiwa atau 13,33% dari seluruh jumlah penduduk Indonesia (Data BPS 2010 disadur dari Pedoman Umum Raskin, 2011:ii).

Jadi, krisis ekonomi yang menekan perekonomian Indonesia pada pertengahan tahun 1997, telah memberi pengaruh yang besar dan cukup merugikan bagi kondisi kesejahteraan rakyat. Jumlah penduduk yang berada dalam kemiskinan naik secara drastis. Sehingga negara kita masih menghadapi masalah kemiskinan dan kerawanan pangan, masalah ini masih menjadi perhatian nasional dan penanganannya perlu dilakukan secara terpadu melibatkan berbagai sektor baik di tingkat pusat maupun daerah.

Seperti yang dikatakan oleh Kim (2006:623) bahwa:

“The causal relationship between population growth and standard of living has long been of interest to policymakers because the relationship between poverty and fertility is directional”(hubungan sebab akibat antara pertumbuhan penduduk dan standar hidup telah lama menjadi hal yang menarik bagi pembuat kebijakan karena hubungan antar kemiskinan dan kesuburan adalah searah).

Sehingga dapat disimpulkan bahwa hubungan sebab akibat antara pertumbuhan penduduk yang begitu cepat dengan standar hidup menyebabkan kemiskinan karena hubungan antara kemiskinan dengan kesuburan itu berbanding lurus.

“Kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk memenuhi standar hidup minimum” (BAPPENAS, 2004). Kartasasmita menyebutkan definisi kemiskinan sebagai berikut:

“Sebagai situasi serba kekurangan yang terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak dapat dihindari dengan kekuatan yang ada padanya. Kemiskinan antara lain ditandai dengan adanya sikap dan tingkah laku yang menerima keadaan yang seakan-akan tidak dapat diubah di dalam lemahnya kemajuan untuk maju, rendahnya produktifitas, terbatasnya modal yang dimiliki dan rendahnya pendapatan” (Kartasasmita, 1996:21).

Dengan kata lain kemiskinan adalah kehidupan yang serba kekurangan, lemah, dan tidak berkecukupan dalam memenuhi kebutuhan hidup. Di samping itu kemiskinan ditandai dengan rendahnya kualitas sumber daya manusia, produktivitas, dan tingkat pendidikan yang rendah serta terbatasnya kemampuan berusaha, terbatasnya kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan. Terlepas dari semua itu, pemerintah sebagai lembaga atau institusi pelaksana pembangunan berkewajiban untuk memperbaiki dan mempercepat laju pertumbuhan ekonomi

dalam mengatasi krisis ekonomi guna mencegah semakin bertambahnya angka kemiskinan di negara ini.

Kelompok rakyat miskin ini sangat rawan terhadap perubahan-perubahan ekonomi seperti kenaikan harga bahan pokok. Oleh sebab itu, untuk menanggulangi kemiskinan dan mengurangi beban masyarakat dari dampak kesulitan ekonomi saat ini, pemerintah membuat berbagai kebijakan yang sarannya diperuntukkan bagi warga miskin salah satunya melalui program beras untuk keluarga miskin atau biasa disebut Raskin (Pedoman Umum Raskin 2011:ii). Program raskin ini dilakukan pemerintah bekerja sama dengan Badan Urusan Logistik (Bulog) dalam mendistribusikan raskin sampai di titik distribusi sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan yang menginstruksikan Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan, dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum Bulog diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan, yang penyediaannya mengutamakan pengadaan beras dari gabah petani dalam negeri.

Kebijakan ini diambil oleh pemerintah dalam rangka mempercepat penurunan tingkat kemiskinan. Program Raskin ini merupakan klaster pertama dalam program bantuan dan perlindungan sosial kepada keluarga miskin atau biasa disebut dengan kelompok sasaran. Program ini dibuat oleh pemerintah untuk mengurangi beban kemiskinan yang melanda sebagian besar masyarakat miskin di

Indonesia, terutama untuk mengatasi masalah kekurangan gizi yaitu masyarakat yang Kekurangan Energi dan Protein (KEP) di tanah air yang masih tinggi dan diperkirakan 23 juta orang (Presiden SBY dalam Pidato Kenegaraan 2008).

Program Raskin sebenarnya kelanjutan dari Operasi Pasar Khusus (OPK) yang dimulai sejak tahun 1998 sebagai upaya pemerintah dalam membantu masyarakat miskin yang kesulitan hidupnya karena krisis ekonomi. Pada tahun 2002 program OPK ini berganti nama menjadi Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) hal ini disebabkan karena banyaknya masyarakat menerima OPK tidak sesuai dengan sasaran akibatnya banyak masyarakat miskin yang tidak mendapat jatah beras OPK, sedangkan masyarakat yang tidak berhak mendapat jatah malah menerima beras OPK tersebut. Selain itu, adanya perubahan nama dari OPK menjadi Raskin antara lain juga dimaksudkan untuk mempertajam dan memperjelas sasaran program. Artinya dengan nama itu, diharapkan masyarakat akan lebih mudah memahami bahwa bantuan beras ini hanya diperuntukkan bagi keluarga miskin di seluruh Indonesia.

Program Raskin ini dilaksanakan di seluruh Indonesia termasuk juga di Desa Batu Anyar, sebagai upaya untuk meringankan beban masyarakat dari kemiskinan, program Raskin adalah suatu kebijakan yang dinilai tepat oleh pemerintah, mengingat bahwa pemenuhan kebutuhan pangan atau gizi masyarakat merupakan masalah yang serius dan juga strategis, tidak dapat ditunda karena merupakan kebutuhan pokok manusia yang dapat membantu pembentukan tingkat intelektualitas generasi penerus, serta dapat menimbulkan gejolak sosial dan kestabilan politik, namun pada kenyataannya, masih terdapat penyimpangan-

penyimpangan dalam pelaksanaan pendistribusian Raskin tersebut, sehingga ada beberapa sasaran Raskin tidak mendapat jatah Raskin.

Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi antara lain: seperti dikutip dari Lombok Post 21 April 2011 mutu atau kualitas beras yang dibagikan kurang bagus, walaupun pemerintah menjamin kualitas Raskin yang dibagikan berkondisi baik, tetapi yang terjadi beras yang diterima oleh KK Rumah Tangga Sasaran apek, kotor dan banyak kutu. Selain itu, seperti yang diamati oleh peneliti jumlah Raskin yang dibagikan tidak sesuai harga, harga pembelian Raskin yang semestinya Rp 1.600/kg, harus dibeli seharga Rp 2000/kg, penyimpangan yang sering terjadi juga adalah kesalahan data akibat tidak adanya koordinasi antara pemerintah baik dari pusat maupun provinsi, kabupaten sampai desa. Jumlah orang miskin yang ada di data lebih kecil dari sebenarnya, sehingga Raskin yang dibagikan kurang.

Di Desa Batu Anyar sendiri masalah-masalah tersebut masih sering terjadi, yaitu tidak adanya ketepatan data antara kenyataan dengan data sendiri baik itu pendataan yang dilakukan oleh BPS maupun pendataan dari Kelurahan Gerung Utara, banyak orang yang tergolong mampu mendapatkan beras raskin dan ada pula Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS PM) mendapatkan raskin dengan harga yang tidak sesuai dengan patokan.

Dari informasi di atas dapat diketahui bahwa penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dapat menghambat jalannya program Raskin sehingga program Raskin tersebut tidak efektif. Berdasarkan uraian tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul : **Implementasi Program**

Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) (Studi pada Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) di Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat?
2. Bagaimanakah kinerja implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat?
3. Apa sajakah faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung dalam implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini dengan melihat dari perumusan masalah di atas adalah:

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa implementasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) di Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa kinerja implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar.

3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisa faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendukung dalam implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar.

D. Kontribusi Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan bisa memberi kontribusi, antara lain:

1. Sebagai salah satu bahan kajian dalam studi Administrasi Publik, terutama tentang Kebijakan Publik dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.
2. Hasil dari penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pemerintah desa, sehingga dapat membuat langkah-langkah yang positif dalam pelaksanaan program raskin di masa yang akan datang.
3. Penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana pembelajaran untuk menumbuh kembangkan tanggung jawab sosial baik bagi masyarakat maupun aparat desa sendiri.
4. Sebagai bahan informasi dan refrensi bagi peneliti selanjutnya yang ingin melakukan penelitian berhubungan dengan program Raskin.

E. Sistematika Pembahasan

Penelitian skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab, di mana setiap bab memuat spesifikasi tertentu, tetapi merupakan suatu kesatuan kerangka pemikiran tentang “Implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) di Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat”.

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai latar belakang mengenai pembangunan yang berkaitan dengan kemiskinan, yang secara tidak langsung mengakibatkan masalah ketahanan pangan dan program Raskin yang diambil oleh pemerintah untuk membantu masyarakat miskin yang kesulitan hidupnya. Tujuan penelitian untuk mendeskripsikan hasil penelitian, kontribusi penelitian dan sistematika pembahasan berdasarkan ringkasan keseluruhan dari Bab I sampai dengan Bab V.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan dijelaskan mengenai landasan teori yang relevan dengan judul skripsi. Teori-teori yang digunakan adalah mengenai teori kebijakan publik, model implementasi kebijakan, deskripsi singkat mengenai program-program pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan termasuk program Raskin, hubungan antara program raskin dengan Bulog, dan kemiskinan.

BAB III METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dengan dua fokus penelitian. Fokus yang pertama yaitu mengenai Implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar dan fokus yang kedua mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi Program ini baik faktor pendukung maupun faktor penghambat. Lokasi penelitian ini adalah Desa Batu Anyar, Kelurahan Gerung Utara Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Kantor Kepala Desa Batu Anyar, Kantor Divisi Regional Bulog NTB, dan Gudang Bulog wilayah Lembar. Sumber data penelitian ini terbagi menjadi dua, yaitu sumber data primer yang didapat dari hasil wawancara dengan Bapak

Awang selaku Kasi TU dan Umum Divre NTB, Bapak Kamarudin selaku Kepala Gudang Bulog wilayah Lembar, Bapak Herlan, staff Kepala Desa Batu Anyar, Bapak Lalu Senopati selaku Kepala Desa Batu Anyar dan beberapa masyarakat penerima manfaat yaitu Ibu Puasa, dan Ibu Siti Latifah. Sedangkan sumber data diperoleh melalui buku pedoman umum raskin, dokumen Daftar Penerima Manfaat-1 (DPM-1) dan data profil Desa Batu Anyar.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisikan mengenai uraian data yang berasal dari hasil penelitian langsung di lapangan yang terdiri dari gambaran umum lokasi penelitian yaitu Desa Batu Anyar, gambaran umum perusahaan umum Bulog, gambaran umum program raskin, dan data fokus penelitian yang terdiri dari implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program Raskin. Kemudian data yang sudah tersaji dianalisis berdasarkan teoritis yang ada pada tinjauan pustaka dan diinterpretasikan berdasarkan data yang berkaitan langsung dengan data penelitian yang ada. Implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar bersifat *top-down implementation*, bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin yang menjadi RTS-PM, mempunyai ukuran yaitu 6 Tepat yang terdiri dari Tepat Administrasi, Tepat Waktu, Tepat Kualitas, Tepat Jumlah, Tepat Sasaran, dan Tepat Harga. Sumber Daya yang terlibat yaitu Bulog, Pemerintah Desa, dan Badan Pusat Statistik. Faktor yang mendukung implementasi adalah aktor-aktor yang terlibat dan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan program pemerintah tersebut

sedangkan faktor yang menghambat yaitu : Masalah pendataan yang termasuk dalam komunikasi, lingkungan ekonomi dan lingkungan sosial masyarakat desa.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran-saran yang diberikan peneliti berkaitan dengan kelancaran pendistribusian Raskin di Kabupaten Lombok Barat, Kecamatan Gerung, Desa Batu Anyar oleh Divisi Regional Nusa Tenggara Barat maupun Kelompok Kerja (Pokja) yang ada di desa, sehingga dapat mengurangi kendala atau penyimpangan dalam pelaksanaannya.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik (*Public Policy*)

Menurut Waldo yang dikutip dalam Zauhar (1996:31) dalam salah satu karyanya mengungkapkan 2 jenis definisi Administrasi Publik yaitu:

- a. *Public administration is the non organizational management of men and materials to archieve the purpose of government*
- b. *Public administration is the art and science of management as applied to affairs of state.*

Definisi pertama cukup jelas, yakni bahwa Administrasi Publik itu tidak lain adalah pengelolaan terhadap sumber daya manusia dan non manusia untuk mencapai tujuan pemerintah. Sedangkan yang kedua menggambarkan administrasi publik sebagai bidang kajian intelektual atau suatu disiplin, juga menggambarkan administrasi publik sebagai aktivitas pengelola terhadap masalah kenegaraan. Dengan demikian maka *public administration* tidak dipandang sebagai administrasi publik, melainkan administrasi untuk publik. Jadi sudah jelas administrasi publik sebenarnya adalah proses kerja sama dalam suatu organisasi publik untuk melaksanakan fungsi pemerintahan dan pembangunan. Salah satu fungsi pemerintahan adalah membuat kebijakan-kebijakan demi terciptanya pembangunan.

Konsep negara *welfare state*, mewajibkan negara untuk berperan secara aktif di seluruh segi kehidupan masyarakatnya, masalah ini merupakan salah satu sifat khas pemerintahan modern (negara hukum modern) maka sebagai salah satu implementasi dari peranan aktif pemerintah, kebijakan publik merupakan realisasi yang konkrit.

Kata kebijakan kerap kali terdengar di telinga kita, baik kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun kebijakan-kebijakan lain yang berkenaan dengan lingkup kemasyarakatan. Dalam artian untuk menyelesaikan suatu permasalahan politik, Dye yang dikutip dalam Syafi'ie (2006:105) mendefinisikan bahwa "Kebijakan publik adalah *whatever government choose to do or not to do*" yang dalam bahasa Indonesia berarti apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu ataupun tidak mengerjakan (mendiamkan) sesuatu itu. Sedangkan Carl Frederick yang dikutip dalam Agustino (2008:7) menjelaskan bahwa:

"Kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu di mana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) di mana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud".

Dirumuskannya suatu kebijakan publik yang digunakan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan yang terjadi pada kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara, maka diharapkan semua permasalahan ataupun konflik tersebut dapat diatasi dengan baik. Menurut Anderson yang dikutip dalam Wahab (2008:5), "Kebijakan Publik juga dapat diartikan sebagai kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat

pemerintah”. Dalam kajian ini, aktor-aktor bukan pemerintah atau swasta tentu saja dapat mempengaruhi perkembangan atau perumusan kebijakan publik.

Dari pengertian kebijakan publik yang telah diuraikan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa:

- a) Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah
- b) Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu.
- c) Kebijakan publik itu ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

2. Tujuan Kebijakan

Fungsi utama dari negara adalah mewujudkan, menjalankan, dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Menurut Sunggono (1994:12) hal tersebut berkaitan dengan tujuan-tujuan penting kebijakan pemerintah pada umumnya, yaitu :

- a. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator)
- b. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai stimulator)
- c. Memadukan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator)
- d. Menunjuk dan membagi benda material dan non material (negara sebagai distributor) (Sunggono, 1994:12)

Dari penjelasan diatas dapat diketahui bahwa tujuan kebijakan yang diambil oleh pemerintah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat, hasil akhir dari kebijakan tersebut diharapkan benar-benar dirasakan oleh masyarakat.

3. Jenis Kebijakan Publik

Menurut James E. Anderson yang dikutip dalam Sutopo dan Sugiyanto (2001:5), kebijakan publik dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. *Substantive Policies and Procedural Policies.*
Substantive Policies adalah kebijakan yang dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Misalnya: kebijakan politik luar negeri, kebijakan dibidang pendidikan, kebijakan ekonomi dan sebagainya. Dengan demikian yang menjadi tekanan dari *substantive policies* adanya pokok masalahnya (*subject matter*) kebijakan. *Procedural Policies* adalah suatu kebijakan yang dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusan kebijakan publik, serta cara bagaimana suatu kebijakan publik diimplementasikan.
- b. *Distributive, Redistributive, and Self Regulatory Policies.*
Distributive Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan atau keuntungan bagi individu-individu, kelompok-kelompok, perusahaan-perusahaan atau masyarakat tertentu. *Redistributive Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, pemilikan, atau hak-hak di antara kelas-kelas, dan kelompok-kelompok penduduk. *Self Regulatory Policies* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan atau pelarangan perbuatan atau tindakan bagi seseorang atau sekelompok orang.
- c. *Material Policies.*
Material Policies adalah kebijakan-kebijakan tentang pengalokasian atau penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi para penerimanya, atau mengenakan beban-beban bagi mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material tersebut.
- d. *Public Goods and Private Goods Policies.*
Public Goods Policies adalah suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang dan pelayanan-pelayanan untuk kepentingan orang banyak. *Private Goods Policies* merupakan kebijakan-kebijakan tentang penyediaan barang-barang atau pelayanan-pelayanan untuk kepentingan perorangan yang tersedia di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu.

Dari penjelasan diatas dapat diketahui bahwa ada 4 jenis kebijakan publik yaitu *substantive* dan *procedural policies* adalah jenis kebijakan yang melihat kebijakan dari substansi masalah yang dihadapi dan pihak-pihak yang terlibat. *Distributive, redistributive, dan self regulatory policies* adalah jenis kebijakan

yang lebih merujuk kepada pengaturan pemberian pelayanan, alokasi kekayaan, dan pembatasan perbuatan yang ditujukan untuk sekelompok penduduk. *Material policies* kebijakan yang mengenakan beban bagi yang mereka yang mengalokasikan sumber-sumber material. *Public goods* dan *private goods policies* kebijakan yang berkaitan dengan penyediaan pelayanan untuk kepentingan orang banyak dan kepentingan orang tertentu.

4. Sifat Kebijakan Publik

Menurut Winarno, (2008:19) sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah atau sistem politik.
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.
- d. Hasil kebijakan (*policy outputs*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.
- e. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Definisi sifat kebijakan publik di atas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif

seperti undang-undang dan kemudian ditiadakan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan dievaluasi pelaksanaannya.

B. Implementasi Kebijakan

1. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Salah satu tolok ukur kebijakan terletak pada proses implementasinya, dan tidak berlebihan jika implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan. Namun hal tersebut tidak berarti bahwa implementasi kebijakan terpisah dengan formulasinya, melainkan keberhasilan suatu kebijakan sangat bergantung pada tatanan kebijakan itu sendiri. Implementasi kebijakan merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, karena pada tahap ini suatu kebijakan ini tidak hanya terbatas pada perwujudan secara riil dari kebijakan tapi juga mempunyai kaitan dengan konsekuensi atau dampak yang akan mengarah pada pelaksanaan kebijakan tersebut. Dengan demikian, pembuat kebijakan tidak hanya ingin melihat kebijakan yang telah dilaksanakan oleh masyarakat, namun juga ingin melihat seberapa jauh kebijakan tersebut dapat memberikan konsekuensi baik positif maupun negatif kepada masyarakat.

Salah satu tahap dalam proses kebijakan adalah implementasi kebijakan. Kata implementasi dalam implementasi kebijakan berasal dari bahasa Inggris “*implementation*” yang telah di Indonesiakan menjadi implementasi dan menurut

kamus besar bahasa Indonesia (2005:374), kata implementasi memiliki arti yang sama dengan pelaksanaan kebijakan atau penerapan kebijakan.

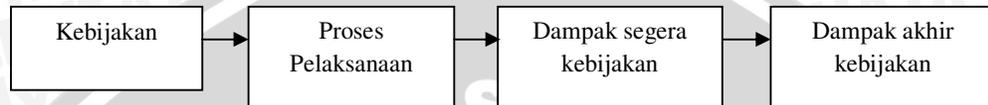
Ripley dan Franklin yang dikutip dalam Winarno (2008:145), menjelaskan bahwa implementasi adalah “Apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*)”. Istilah implementasi menunjuk pada sejumlah kegiatan yang mengikuti pernyataan maksud tentang tujuan-tujuan program dan hasil-hasil yang diinginkan oleh para pejabat pemerintah. Implementasi mencakup tindakan-tindakan (tanpa tindakan-tindakan) oleh beberapa aktor, khususnya para birokrat, yang dimaksudkan untuk membuat program berjalan.

Berdasarkan dari berbagai penjelasan yang telah diungkapkan oleh beberapa ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tahapan yang penting dan harus dilakukan sebagai satu kesatuan dalam struktur kebijakan publik, karena dalam proses ini dapat dijadikan sebagai salah satu tolok ukur berhasil atau tidaknya suatu kebijakan diterapkan. Hal ini dipertegas oleh Udoji yang dikutip dalam Agustino (2008:140), dengan mengatakan bahwa “Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan”. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana

telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis sebagai berikut ini:

Gambar 1
Proses Implementasi Kebijakan



Sumber: Sunggono, 1994:139

Dari skema di atas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai “*policy performance*”. Secara konkrit dapat kita lihat jumlah isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai “*policy outcome*” atau “*policy impact*”.

2. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik

Pada dasarnya ada beberapa model-model implementasi kebijakan publik, diantaranya adalah:

a) Model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A Model Of The Policy Implementation* (Model Implementasi) dengan pendekatan *top-down*. “Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel” (Wahab,

2008:71). Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumentasi bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi.

Beberapa variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik yaitu:

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan: Kinerja Implementasi dapat diukur tingkat keberhasilannya jika ukuran dan tujuan kebijakan memang realistis dengan level warga. Jadi, ketika ukuran dan tujuan kebijakan terlalu ideal dengan level warga maka kebijakan akan sulit untuk dilaksanakan.
- b. Sumber Daya: Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang ada. Sumber daya manusia, waktu, dan dana merupakan hal terpenting dalam implementasi kebijakan.
- c. Karakteristik Agen Pelaksana: Agen pelaksana sangat mempengaruhi implementasi kebijakan publik, misalnya implementasi kebijakan publik yang berusaha merubah perilaku publik, maka agen pelaksana yang dibutuhkan adalah agen yang berkarakteristik keras dan tegas.
- d. Komunikasi Antarorganisasi dan Aktivitas Pelaksana: Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan, begitu pula sebaliknya.
- e. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik: Hal yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam perspektif yang ditawarkan oleh Van Metter dan Van Horn adalah, sejauh mana lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kecondusifan kondisi lingkungan eksternal.

- f. Sikap/Kecenderungan para Pelaksana: sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang diformulasikan bukanlah hasil warga setempat yang mengenal betul persoalan yang mereka rasakan.

Jadi, variabel-variabel di atas mempengaruhi kinerja implementasi kebijakan publik, apabila salah satu variabel diatas tidak terlaksana maka, implementasi kebijakan bisa dianggap gagal.

- b) *A Framework for Policy Implementation Analysis* (Model Kerangka Analisis Implementasi) yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) yang dikutip dalam Nugroho (2006:129), mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam tiga variabel, diantaranya sebagai berikut:

- a. *Variable independent*, yaitu, mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkaitan dengan indikator masalah kesulitan-kesulitan teknis, keragaman obyek atau perilaku yang diatur, dan perubahan seperti apa yang dikehendaki.
- b. *Variable intervening*, yaitu, variabel kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konsistensi tujuan yang akan dicapai, dipergunakannya teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksana, aturan pelaksana, dan keterbukaan kepada pihak luar dan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan *resources* dari konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, serta komitmen dan kualitas kepemimpinan dari pejabat pelaksana.
- c. *Variabel dependent*, yaitu, tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan yaitu pemahaman dari lembaga/badan pelaksana dalam bentuk disusunnya kebijakan pelaksana, kepatuhan obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyatatersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut atau keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

- c) Model Brian W. Hoogood dan Lewis A. Gunn. Model ini kerap kali oleh para ahli disebut sebagai “*the top down approach*”. Menurut pakar kedua

ahli ini yang dikutip dalam Wahab (2008:71), untuk melaksanakan implementasi kebijakan publik diperlukan beberapa syarat antara lain:

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius.
2. Tersedianya waktu dan sumber yang cukup memadai untuk implementasi program.
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang handal.
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya.
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Dari syarat-syarat yang ada dalam model ini, tersirat bahwa dalam mengimplementasikan suatu kebijakan yang perlu ditekankan adalah kesiapan dari lembaga pelaksana saja tanpa memperhatikan kondisi masyarakat sasaran dan faktor-faktor eksternal lainnya. Sedangkan pada kenyataannya, implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh kondisi masyarakat sasaran dan faktor eksternal lainnya sehingga perlu adanya penyesuaian kebijakan dengan kondisi sosial masyarakat sasaran.

d) Model Merilee S Grindle. Model ini dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Implementasi kebijakan menurut model Merilee S Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks kebijakan. Keberhasilan dari implementasi kebijakan model ini ditentukan oleh derajat implementasi kebijakan tersebut (Nugroho, 2006:133). Isi kebijakan mencakup :

1. Kepentingan yang mempengaruhi oleh kebijakan.

2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
3. Derajat perubahan yang diinginkan.
4. Kedudukan pembuat kebijakan.
5. Pelaksana program.
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan, dalam konteks implementasinya antara lain: kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa serta kepatuhan dan daya tanggap. Model Grindle ini menekankan pada konteks kebijakan yang menyangkut masalah pelaksana kebijakan atau implementator kebijakan dan konflik-konflik yang terjadi didalamnya serta ketersediaan sumber daya yang diperlukan dalam implementasi kebijakan.

Setelah kegiatan pelaksanaan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi dan konteks yang diterapkan, maka akan dapat diketahui apakah para pelaksana kebijakan dalam membuat sebuah kebijakan sesuai dengan apa yang diharapkan .

e) Model Richard Elmore. Model ini menggunakan pendekatan *bottom-up* dalam implementasi kebijakan. Model ini dimulai dari mengidentifikasi jaringan aktor yang terlibat dalam proses pelayanan dan menanyakan kepada mereka tentang tujuan, strategi, aktivitas, dan kontak-kontak yang mereka miliki. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk melakukan sendiri implementasi kebijakannya atau melibatkan pejabat pemerintah namun hanya pada tataran yang rendah (Nugroho, 2006:134). Dengan kata lain, keterlibatan pemerintah pusat dalam pelaksanaan kebijakan publik sangat kecil. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan atau keinginan dari publik atau masyarakat yang menjadi target dari kebijakan tersebut. Kebijakan dengan model ini biasanya diprakarsai oleh

masyarakat baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nirlaba kemasyarakatan (LSM).

3. Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Pendekatan dalam implementasi kebijakan memberikan pilihan kepada implementasi kebijakan untuk menentukan cara melaksanakan kebijakan yang telah dibuat. Terdapat tiga pendekatan yang umumnya digunakan dalam implementasi kebijakan, yaitu:

a. Pendekatan *Top-Down*

“Pendekatan ini melakukan implementasi kebijakan dengan tersentralisir dari aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat” (Agustino, 2008:140). Pendekatan *top-down* digunakan untuk mengidentifikasi aktor-aktor yang membuat implementasi kebijakan berhasil. Menurut Van Meter dan Van Horn, perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan faktor penting dalam prosedur implementasi kebijakan publik. Menurut Prantama (2006:26) mengemukakan bahwa “Pendekatan *top-down* adalah pendekatan yang serba diatur oleh pemerintah, sehingga mengakibatkan kebutuhan masyarakat tidak terakomodir dengan baik”.

Berdasarkan pendekatan ini, proses implementasi akan berhasil jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit sedangkan kesepakatan pelaksana kebijakan di lapangan terhadap tujuan kebijakan relatif tinggi. Sementara Mazmanian dan Sabatier mengemukakan bahwa suatu implementasi kebijakan akan berjalan dengan efektif jika birokrasi pelaksananya memenuhi apa yang telah tercantum dalam peraturan atau petunjuk teknis. Implementasi kebijakan dengan

menggunakan pendekatan ini berjalan secara linier atau mekanis dan penekanannya terpusat pada koordinasi dan kontrol.

Kelemahan dari pendekatan *top-down* adalah dimana seluruh keputusan dan kebijakan di daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di pemerintahan pusat, sehingga waktu yang diperlukan untuk memutuskan sesuatu menjadi lama. Kelebihan dari pendekatan ini adalah dimana pemerintah pusat tidak harus pusing-pusing pada permasalahan yang timbul karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir seluruhnya oleh pemerintah di bawahnya.

b. Pendekatan *Bottom-Up*

“Pendekatan ini menekankan pada keleluasan dalam implementasi kebijakan di lapangan” (Parson, 2006:42). Model pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme implementasi kebijakan dari *street level bureaucrats* sampai pada pembuatan keputusan tertinggi. Menurut Smith dalam Islamy (2002:45),

“Implementasi kebijakan dipengaruhi empat variabel yaitu *idealized policy* yaitu pola interaksi yang dikeluarkan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi, dan merangsang kelompok sasaran untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan. Kedua, kelompok sasaran sebagai salah satu *stakeholder* di mana kelompok ini diharapkan dapat menyesuaikan pola perilakunya dengan kebijakan yang telah dirumuskan. Ketiga, badan pelaksana yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan dan keempat, lingkungan termasuk aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Pendekatan *bottom up* adalah implementasi kebijakan yang dilakukan dimana masyarakat lebih berperan dalam hal pemberian gagasan/ide awal sampai dengan mengevaluasi program yang telah dilaksanakan. Kelebihan dari pendekatan ini adalah Peran masyarakat dapat optimal dalam memberikan masukan atau ide-ide kepada pemerintah dalam menjalankan suatu program.

c. Pendekatan *Hybrid*

“Pendekatan *hybrid* dalam implementasi kebijakan publik bersifat partisipatif, yaitu gabungan *top-down* dan *bottom-up*” (Nugroho, 2006:136). Di mana semua aktor kebijakan terlibat aktif dalam implementasi kebijakan adanya komunikasi antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model pendekatan implementasi kebijakan *hybrid* ini menekankan pada kerja sama antar aktor dalam implementasi kebijakan. Pemerintah pusat atau perumus kebijakan sebagai pemberi rambu-rambu dalam implementasi kebijakan serta memiliki fungsi sebagai pendorong bagi masyarakat untuk melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan, melakukan pendampingan terhadap aktor kebijakan dari berbagai elemen yang ada di masyarakat.

4. Faktor – Faktor Implementasi Kebijakan

Menurut Sunggono (1994:143), implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

- a. Isi Kebijakan
pertama, implementasi kebijakan menjadi gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana, dan penerapan prioritas atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya pembantu, misalnya waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.
- b. Informasi
Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.
- c. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi.

Selain itu, menurut, Hogwood dan Gunn yang dikutip dalam Wahab (2008:61-62) telah membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) dalam dua kategori yakni:

- a. *Non-implementation* (tidak bisa dilaksanakan) artinya bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat didalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan.
- b. *Unsuccessful implementation* (implementasi tidak berhasil), artinya mana kala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana namun mengingat kondisi eksternal yang ternyata tidak menguntungkan maka kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijaksanaan yang memiliki resiko untuk gagal tersebut disebabkan faktor-faktor berikut: pelaksanaannya yang buruk (*bad execution*), kebijaksanaan sendiri memang jelek (*bad policy*) dan kebijakan itu bernasib jelek (*bad luck*).

Selain faktor penghambat pelaksanaan kebijakan, terdapat pula faktor-faktor pendukung dalam implementasi kebijakan, yang dikemukakan oleh Anderson yang dikutip dalam Islamy (2002:108-110):

“...sebab-sebab anggota masyarakat melaksanakan suatu kebijakan diantaranya sebagai berikut:

- a. Respek anggota masyarakat terhadap otoritan dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- b. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- c. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang telah ditetapkan;

- d. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan-kebijakan kontroversial yang lebih banyak mendapatkan penolakan warga masyarakat dalam pengimplementasian.

Jadi, faktor pendukung dari implementasi kebijakan terdapat dari respek dari anggota masyarakat terhadap implementasi kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan isi dari kebijakan itu sendiri, apakah kebijakan itu berpihak pada masyarakat atau tidak.

Selain itu, "Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih tujuan yang diinginkan" (Winarmo, 2002:102). Menurut teori implementasi kebijakan George Edward III yang dikutip dalam Winarno (2002:126-151), faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu:

- a) Komunikasi
Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan yaitu transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Faktor kedua ialah konsistensi, jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Faktor yang terakhir adalah kejelasan (*clarity*) yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas.
- b) Sumber-sumber
Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi: staff yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.
- c) Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku
Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

d) Struktur Birokrasi

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.

Jadi, faktor-faktor tersebut mendukung adanya suatu kebijakan, jika salah satu faktor tersebut tidak terwujud maka tujuan kebijakannya tidak tercapai secara sempurna.

C. Pembangunan

1. Pengertian Pembangunan

Pembangunan merupakan suatu orientasi dan kegiatan usaha yang tanpa akhir, terus menerus dari suatu keadaan tertentu ke keadaan yang dianggap lebih baik. Konsep pembangunan seringkali didefinisikan berbeda-beda oleh beberapa pendapat ahli. Secara etimologik menurut Suryono (2004:19) kata “bangun” setidaknya mengandung empat arti: (1) bangun dalam arti sadar atau siuan (aspek fisiologi), (2) bangun dalam arti bangkit atau berdiri (aspek perilaku), (3) bangun dalam arti bentuk (aspek anatomi), dan (4) bangun dalam arti kata kerja membuat, mendirikan, atau membina (gabungan dari aspek fisiologi, perilaku dan anatomi). Selanjutnya, pembangunan menurut Suryono (2004:19) menerangkan bahwa pembangunan berarti “Upaya terus menerus dilakukan dengan tujuan menempatkan manusia pada posisi dan peranannya secara wajar yakni sebagai subyek dan obyek pembangunan untuk mampu mengembangkan dan memberdayakan dirinya, sedangkan tujuan kedalam yaitu mampu menciptakan keseimbangan”.

Hal tersebut disampaikan juga oleh Tjokrowinoto seperti yang dikutip oleh Suryono (2004:21) yang menyimpulkan beberapa makna pembangunan sebagai citra dalam perspektif diakronis (pembangunan menurut tahap pertumbuhan dan periode waktu yang dasarnya tidak jelas) sebagai berikut:

- 1) Pembangunan sebagai proses perubahan sosial menuju ketatanan kehidupan masyarakat yang lebih baik.
- 2) Pembangunan sebagai upaya dari manusia yang sadar, terencana dan melembaga
- 3) Pembangunan sebagai proses sosial yang bebas nilai (*value free*).
- 4) Pembangunan memperoleh sifat dan konsep *transcendental*, sebagai *metadisciplinary phenomenon*, bahkan memperoleh bentuk sebagai *ideology, the ideology of developmentalism*.
- 5) Pembangunan sebagai konsep yang sarat nilai (*value loaded*) menyangkut proses pencapaian nilai yang dianut suatu bangsa secara meningkat.
- 6) Pembangunan menjadi *culture specific, situation specific* dan *time specific*.

Berdasarkan pengertian dari beberapa pendapat ahli, dapat disimpulkan bahwa pembangunan adalah suatu proses perubahan kearah yang lebih baik di mana dilakukan secara terus-menerus dan berkelanjutan serta hasil-hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan secara adil dan merata. Berhasilnya pembangunan tergantung kepada partisipasi aktif seluruh rakyat, yang berarti pembangunan harus dilaksanakan secara merata oleh segenap lapisan masyarakat.

2. Pendekatan dalam Pembangunan

Pembangunan pada hakekatnya adalah usaha untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat baik materiil maupun spiritual. Sejarah perkembangan pembangunan diwarnai oleh evolusi makna pembangunan dari

pertumbuhan hingga paradigma baru dalam pembangunan. Pendekatan dalam pembangunan antara lain:

a) Pendekatan Pertumbuhan

Pendekatan pertumbuhan (*growth*) adalah pendekatan pembangunan di bidang ekonomi. Teori pertumbuhan ekonomi yang dikemukakan Rostow yang dikutip dalam Arsyad (1999:35) merupakan garda depan dari *linear stage of growth theory* yang banyak mempengaruhi pandangan dan persepsi para ahli ekonomi mengenai strategi pembangunan yang harus dilakukan, teori ini didasarkan pada pengalaman pembangunan di negara-negara maju terutama di Eropa.

Pendekatan pertumbuhan menurut Chenery yang dikutip oleh Tjokroamidjojo (1980:54) mempunyai implikasi kebijaksanaan, yaitu: (1) tercegahnya kelompok miskin untuk mendapatkan bagian yang lebih merata dari pertumbuhan yang dicapai disebabkan ketidakmampuan yang bersumber pada kelemahan dalam modal, (2) sekalipun pertumbuhan cenderung terkonsentrasi ke dalam beberapa sektor yang sedikit member pengaruh kepada sebagian besar kelompok miskin, sejumlah negara berusaha memperbaiki kecenderungan tersebut sehingga pertumbuhan yang lebih merata terbagi. Diagnosa tersebut memberi pengertian bahwa pendekatan pertumbuhan membuat terjadinya ketimpangan.

b) Pendekatan Pemerataan

Pendekatan pemerataan muncul dari timbulnya ketimpangan atau ketidakmerataan pembangunan pada proses pendekatan pertumbuhan. Hal ini senada dengan pendapat Budiman yang dikutip dalam Silondae (2007:36) yang mengatakan bahwa dalam pertumbuhan ekonomi tersirat terdapat bahwa ketimpangan atau ketidakmerataan memang merupakan semacam prasyarat atau kondisi yang harus terjadi guna memungkinkan terciptanya pertumbuhan. Dalam kaitan ini, para pembuat kebijakan pada umumnya lebih memfokuskan perhatiannya pada peningkatan pertumbuhan ekonomi yang cepat dalam produk nasional bruto (GNP) saja tanpa melihat apakah pembangunan ini betul-betul sampai ke lapisan masyarakat.

c) Pendekatan Pembangunan yang Bertumpu pada Manusia

Pendekatan pembangunan yang bertumpu pada manusia mengandung arti bahwa manusia merupakan tujuan utama dari pembangunan dan kapasitas manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam mendukung pembangunan. Ciri-ciri pendekatan yang bertumpu pada masyarakat menurut Moeljarto (1987:76) yaitu: (1) prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri, (2) fokus utamanya adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat di komunitas, (3) pendekatan ini mentoleransi variasi lokal dan karenanya sifatnya amat fleksibel menyesuaikan

dengan kondisi lokal, (4) menekankan proses *social learning* dalam melaksanakan pembangunan, (5) proses pembentukan jaringan (*networking*) antara pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat. Wujud pembangunan masyarakat demikian akan mengurangi ketergantungan masyarakat pada birokrasi.

d) Pendekatan Pemberdayaan

Konsep pembangunan berpusat pada manusia (*people center development*) dan pembangunan masyarakat merupakan awal dan inspirasi bagi munculnya strategi pemberdayaan (*empowerment*). Pemberdayaan merupakan salah satu strategi pembangunan yang diimplementasi dan dikembangkan dalam kegiatan pembangunan. Paradigma pemberdayaan ini mempunyai asumsi bahwa “Pembangunan akan berjalan dengan sendirinya apabila masyarakat diberi hak untuk mengelola sumber daya alam yang mereka miliki dan menggunakannya untuk pembangunan masyarakatnya”.

D. Kemiskinan

1. Pengertian Kemiskinan

Kemiskinan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2005:792) berasal dari kata “miskin” yang berarti tidak berharta, berkekurangan dalam hidup karena penghasilan rendah atau sangat rendah. Sedangkan kemiskinan diartikan sebagai hal atau keadaan miskin. Jadi kemiskinan adalah suatu keadaan yang tidak memungkinkan seseorang dapat hidup secara layak, karena ia tidak dapat

memenuhi kebutuhan pokok minimum/mendasar, seperti makanan, pakaian dan tempat tinggal.

Definisi kemiskinan menurut World Bank yang dikutip dalam Suryono (2004:100) adalah “Ketidakmampuan seorang individu memenuhi kebutuhan dasarnya”. Kebutuhan dasar manusia dapat dibagi dalam 2 golongan, yaitu: “Kebutuhan dasar yang diperlukan sekali untuk mempertahankan hidupnya dan kebutuhan lain yang lebih tinggi” (Arsyad, 1999:21).

Pengertian kemiskinan adalah suatu konsep ilmiah yang lahir sebagai dampak ikutan dari istilah pembangunan. Artinya bahwa konsep kemiskinan berkaitan dengan pembangunan yang akan atau telah berlangsung. Hal ini seperti yang dikemukakan Suryono (2004:100-101) yaitu:

“Konsep kemiskinan merupakan suatu masalah dalam pembangunan dengan ditandai oleh indikator adanya pengangguran dan keterbelakangan yang kemudian meningkat menjadi ketimpangan dan kecemburuan sosial. Hal ini disebabkan karena masyarakat miskin memiliki kelemahan dalam manajemen usaha dan keterbatasan dalam mengakses peluang kegiatan ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai kemampuan dan potensi yang lebih tinggi”

Selain itu konsep kemiskinan juga berkaitan dengan strategi dan kebijakan pembangunan yang sedang berlangsung dalam suatu negara. Hal ini dijelaskan oleh Selo Sumardjan (1980) yang dikutip dalam Arsyad (1999:42), bahwa:

“Kemiskinan disamping merupakan masalah yang muncul dalam masyarakat bertalian dengan pemilikan faktor produksi, produktivitas dan tingkat perkembangan masyarakat sendiri, juga berkaitan dengan kebijakan pembangunan nasional yang dilaksanakan. Dengan kata lain, masalah kemiskinan ini selain bisa ditimbulkan oleh hal yang sifatnya alamiah/kultural juga disebabkan oleh miskinnya strategi dan kebijakan pembangunan yang ada, sehingga para pakar pemikir tentang kemiskinan kebanyakan melihat masalah kemiskinan sebagai masalah struktural.”

Melihat kedua pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa konsep kemiskinan merupakan salah satu masalah dalam pembangunan yang disebabkan oleh kelemahan dalam mendapatkan pekerjaan, selain itu kemiskinan bisa ditimbulkan oleh hal yang sifatnya alamiah yang bersumber dari individu itu sendiri seperti, rasa malas untuk mencari pekerjaan dan kebodohan karena disebabkan tingkat pendidikannya rendah.

Kemudian untuk memberi pemahaman konseptual, menurut Mardimin yang dikutip dalam Suryono (2004:102) mengemukakan dua pengertian kemiskinan, yaitu dilihat dari aspek kualitatif dan kuantitatif dimana:

“Secara kualitatif, kemiskinan merupakan suatu kondisi di mana didalamnya hidup manusia tidak bermartabat sebagaimana semestinya. Atau dengan kata lain hidup manusia itu tidak layak sebagai manusia. Sedangkan secara kuantitatif, kemiskinan adalah suatu keadaan di mana hidup manusia serba kekurangan, atau tidak berharta benda.”

Hampir di setiap negara, kemiskinan selalu terpusat di tempat-tempat tertentu, yaitu biasanya di pedesaan atau di daerah-daerah yang kekurangan sumber daya, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang berpotensi sehingga akhirnya daerah tersebut tidak dapat mengikuti perkembangan yang terjadi di daerah lain yang perkembangannya lebih maju, hal tersebut disebabkan oleh daerah tersebut tidak mempunyai kemampuan untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Oleh sebab itu, “Kemiskinan dapat diamati sebagai kondisi anggota masyarakat yang tidak/belum ikut serta dalam proses perubahan karena tidak mempunyai kemampuan, baik kemampuan dalam kepemilikan faktor produksi maupun kualitas faktor produksi yang memadai

sehingga tidak mendapatkan manfaat dari hasil proses pembangunan” (Arsyad, 1999:45).

Pemahaman yang lazim dan sederhana bahwa kemiskinan sebagai ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi standar hidup minimum, karena pada umumnya kemiskinan diukur dengan tingkat pendapatan seseorang dalam memenuhi kebutuhan (kebutuhan dasar minimum/pokok) yang meliputi makanan, pakaian, tempat tinggal serta kebutuhan lainnya seperti kesehatan dan pendidikan yaitu dengan membandingkan tingkat pendapatan orang atau Rumah Tangga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan dalam memenuhi kebutuhan hidup minimum. Mengacu pada hal tersebut, maka perlu ditinjau lagi mengenai klasifikasi kemiskinan, dimana Suryono (2004:101) mengemukakan bahwa kemiskinan dibedakan menjadi dua, yaitu kemiskinan absolute dan kemiskinan relatif:

“Seseorang atau sekelompok orang dikatakan miskin absolute apabila tingkat pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum yang dicerminkan oleh garis kemiskinan absolute tersebut. Sedangkan kemiskinan relatif adalah keadaan perbandingan antara kelompok yang mungkin tidak miskin karena mempunyai tingkat pendapatan yang lebih tinggi daripada garis kemiskinan warga yang lain (di suatu wilayah), dan kelompok masyarakat yang relatif lebih kaya di tempat lain. Pada umumnya kemiskinan relatif ini lebih disebabkan karena ketimpangan distribusi pendapatan dengan ukuran pendapatan per kapita.”

Untuk mengerti kutipan di atas, maka perlu kita ketahui tentang apa saja kebutuhan pokok atau kebutuhan hidup minimum tersebut. *International Labor Organization* (ILO) dalam Sjahrir (1983:124) mengatakan bahwa kebutuhan hidup minimum dan kebutuhan hidup yang layak adalah sebagai berikut:

“Kebutuhan pokok mengandung dua elemen pertama termasuk persyaratan-persyaratan minimum tertentu suatu keluarga bagi konsumsi sendiri, pangan

cukup, perlindungan dan pakaian, jelas dimasukkan untuk batas tertentu perlengkapan dan perabot Rumah Tangga. Kedua, termasuk pelayanan-pelayanan sosial/mendasar yang sebagian besar disediakan oleh dan untuk masyarakat, seperti air mineral yang bersih, sanitasi, kendaraan umum, dan fasilitas pendidikan dan kesehatan”.

Membaca konsep dari ILO tersebut, maka komponen untuk mengukur tingkat kehidupan manusia pada dasarnya terdiri dari kebutuhan langsung/kebutuhan minimum yang harus segera dipenuhi, yaitu pangan, pakaian, dan perumahan sedangkan kebutuhan tidak langsung atau kebutuhan hidup lainnya yaitu seperti air minum yang bersih, kendaraan umum, kesehatan, sanitasi yang bersih, dan pendidikan.

Berbagai definisi tentang konsep kemiskinan di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya kemiskinan itu diukur dengan membandingkan tingkat pendapatan seseorang dengan tingkat pendapatan yang dibutuhkan untuk memperoleh kebutuhan dasarnya, tetapi konsep kemiskinan di atas masih terasa abstrak, karena ukuran-ukuran obyektif kemiskinan masih sangat bervariasi. Hal ini disebabkan karena kemiskinan bersifat multidimensional, yang berarti kebutuhan manusia itu bermacam-macam, maka kemiskinan pun memiliki banyak aspek yang berbeda antara satu tempat dengan tempat yang lainnya.

2. Ciri – Ciri Keluarga Miskin

Kemiskinan biasanya digambarkan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok. Mereka dikatakan berada di bawah garis kemiskinan apabila pendapatan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok seperti pangan, pakaian, tempat berteduh dan lain-lain.

Persepsi manusia terhadap kebutuhan pokok yang diperlukan sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan, adat-istiadat, dan sistem nilai yang dimilikinya. Dalam memenuhi kebutuhan pokok ini maka pengaruh ruang lingkup perlu diperhitungkan. Oleh karena itu, keluarga miskin adalah mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan dengan memiliki ciri sebagai berikut:

- a. Tidak memiliki faktor produksi sendiri, seperti tanah yang cukup, modal atau ketrampilan.
- b. Tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri.
- c. Rendahnya tingkat pendidikan yang dimiliki.
- d. Kebanyakan tinggal di pedesaan.
- e. Banyak diantara mereka yang hidup di kota masih berusia muda dan tidak mempunyai ketrampilan.

Menurut Suharto (2004:7-8) kemiskinan mempunyai beberapa ciri, yaitu:

- a. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan).
- b. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih, dan transportasi).
- c. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga).
- d. Rendahnya kualitas sumber daya manusia dan keterbatasan sumber daya alam.
- e. Ketiadaan akses terhadap lapangan pekerjaan dan mata pencaharian yang berkesinambungan.
- f. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental.
- g. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak terlantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin dan lain-lain).

Sehingga, disimpulkan bahwa ciri-ciri kemiskinan selalu berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan dasar sehari-hari individu itu sendiri, jadi mereka

yang tidak mempunyai keterampilan, atau tidak mempunyai jaminan masa depan, maka mereka sudah termasuk dalam penduduk miskin.

3. Faktor-Faktor Penyebab Kemiskinan

Terdapat banyak penjelasan mengenai sebab-sebab terjadinya kemiskinan.

Menurut Baswir (1999) yang dikutip dalam Suryono (2004:101), terdapat jenis-jenis kemiskinan sekaligus faktor-faktor penyebab kemiskinan antara lain yaitu:

- a) Kemiskinan natural (situasional) adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor alamiah, seperti cacat fisik atau disebabkan karena bencana alam.
- b) Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor budaya, seperti ketidaksiplanan atau sifat malas.
- c) Kemiskinan struktural yaitu adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor buatan manusia seperti distribusi asset produktif yang tidak merata.

Kemudian, untuk mempertegas pernyataan di atas Dewanta (1999) yang dikutip dalam Suryono (2004:101) mengidentifikasi beberapa faktor penyebab terjadinya orang menjadi miskin yaitu:

1. Karena perbedaan akses ekonomi yang dimiliki.
2. Ketidakberuntungan yang dimiliki oleh kelompok masyarakat miskin.
3. Ketimpangan distribusi.

Selain itu Kuncoro (1997:89) mengidentifikasi penyebab kemiskinan dipandang dari sisi ekonomi, yaitu:

Pertama, secara mikro, kemiskinan mulai muncul karena adanya ketidaksetaraan pola kepemilikan sumber daya yang menimbulkan distribusi pendapatan yang timpang. Penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah terbatas dan kualitasnya rendah. *Kedua*, kemiskinan muncul akibat perbedaan dalam kualitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitasnya rendah, yang nantinya akan berpengaruh pada gaji/upah. Rendahnya kualitas sumber daya manusia

ini disebabkan oleh pendidikan yang rendah, nasib yang kurang beruntung, adanya diskriminasi atau dikarenakan keturunan. Dan yang *ketiga*, kemiskinan muncul akibat perbedaan akses dalam modal”.

Dilihat dari beberapa faktor penyebab terjadinya kemiskinan di atas dapat diketahui bahwa kemiskinan dapat disebabkan oleh hal-hal yang sifatnya alamiah atau kultural, yaitu berasal dari faktor manusianya sendiri serta dapat juga disebabkan oleh pembangunan yang dilaksanakan pemerintah. Hal ini berarti apabila pembangunan yang direncanakan dan dilaksanakan oleh pemerintah tidak merata penyebarannya serta tidak sesuai dengan kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk berpartisipasi sehingga dapat menimbulkan kesenjangan distribusi hasil pembangunan karena manfaat pembangunan tidak menjangkau semua lapisan masyarakat.

4. Program – Program Penanggulangan Kemiskinan

Dalam upaya mengatasi masalah kemiskinan sebagai masalah publik, diperlukan adanya campur tangan pemerintah melalui kebijaksanaan (*policy*) mengenai penanggulangan kemiskinan. Kebijaksanaan penanggulangan kemiskinan, berdasarkan arah atau sasarannya meliputi tiga hal, yaitu kebijaksanaan tidak langsung, kebijaksanaan langsung, dan kebijaksanaan khusus. Seperti yang dikemukakan oleh Suryono (2004:106), bahwa:

- a) Kebijakan tidak langsung, diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan.
- b) Kebijakan langsung, ditujukan kepada golongan masyarakat berpenghasilan rendah.
- c) Kebijakan khusus, dimaksudkan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program, dan sekaligus memacu dan memperluas upaya untuk menanggulangi kemiskinan.

Rondoneli (1990:58) membuat tiga strategi dasar program dalam menanggulangi penduduk miskin, yaitu:

- a) Bahwa disalurkan ke tempat di mana mayoritas orang miskin hidup, melalui program pembangunan desa kepada atau proyek produksi pelayanan yang berorientasi pada penduduk desa.
- b) Bantuan dipusatkan untuk mengatasi cacat standar kehidupan orang-orang miskin melalui program kebutuhan dasar manusia.
- c) Bantuan dipusatkan pada kelompok yang mempunyai ciri sosio ekonomi yang sama untuk mendorong/mempertahankan mereka untuk terus berkembang di dalam lingkaran kemiskinan melalui proyek yang sengaja dirancang untuk masyarakat khusus tertentu.

Melihat penjelasan di atas maka dapat ditegaskan bahwa yang menjadi objek dan sekaligus subjek dari strategi penanggulangan kemiskinan adalah manusia Indonesia, di mana dalam kondisi mendesak, penanggulangan kemiskinan dapat dilakukan melalui program-program bantuan kesejahteraan sosial atau bantuan perlindungan sosial yang dapat mengurangi beban kemiskinan masyarakat miskin.

Oleh karena itu, untuk mengatasi kendala-kendala pelaksanaan dalam upaya penanggulangan kemiskinan, diperlukan adanya strategi atau metode yang mampu mengantisipasi, mengontrol serta meminimalisir timbulnya kendala atau penyimpangan dalam penanggulangan kemiskinan tersebut. Selain itu, juga diperlukan adanya perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan atau program penanggulangan kemiskinan yang tepat agar dapat memberikan pengaruh dan hasil yang besar dan bermanfaat terhadap masyarakat maupun pembangunan yang sedang berlangsung. Beberapa program yang telah dilakukan pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan antara lain:

a) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat

Program nasional pemberdayaan Masyarakat (PNPM) pada hakekatnya adalah gerakan nasional dalam wujud pembangunan berbasis masyarakat yang menjadi kerangka kebijakan serta acuan dan pedoman bagi pelaksanaan berbagai program pemberdayaan masyarakat dalam rangka penanggulangan kemiskinan. Pemberdayaan masyarakat dipahami sebagai strategi untuk mencapai tujuan meningkatnya kesejahteraan masyarakat terutama keluarga miskin.

PNPM adalah program nasional penanggulangan kemiskinan terutama yang berbasis pemberdayaan masyarakat. Pengertian yang terkandung mengenai PNPM adalah:

- PNPM adalah program nasional dalam wujud kerangka kebijakan sebagai dasar dan acuan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan dan pendanaan stimulant untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan.
- Pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk menciptakan/meningkatkan kapasitas masyarakat, baik secara individu maupun berkelompok, dalam memecahkan berbagai persoalan terkait upaya peningkatan kualitas hidup, kemandirian, dan kesejahteraannya. Pemberdayaan masyarakat memerlukan keterlibatan yang besar dari perangkat pemerintah daerah serta berbagai pihak untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai (Sujana, 2007).

Tujuan umum dari PNPM ini adalah meningkatnya kesejahteraan dan kesempatan kerja masyarakat miskin secara mandiri. Sedangkan tujuannya adalah:

- a. Meningkatkan partisipasi seluruh masyarakat, termasuk masyarakat miskin, kelompok perempuan, komunitas adat terpencil dan kelompok

masyarakat lainnya yang rentan dan sering terpinggirkan ke dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan.

- b. Meningkatnya kapasitas pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama masyarakat miskin melalui kebijakan, program dan penganggaran yang berpihak pada masyarakat miskin (*pro-poor*).
- c. Meningkatnya sinergi masyarakat, pemerintah daerah, swasta, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi masyarakat dan kelompok peduli lainnya, untuk mengefektifkan upayan-upaya penanggulangan kemiskinan (Sujana, 2007:36).

b) Program Bantuan Langsung Tunai

Pada bulan Oktober 2005, pemerintah menaikkan harga dasar BBM. Kenaikan tersebut mengakibatkan harga kebutuhan pokok meningkat dan bagi masyarakat miskin mengakibatkan daya beli mereka semakin menurun karena akan mengalami kesulitan untuk beradaptasi dengan perkembangan harga pasar. Untuk itu diperlukan program perlindungan sosial bagi masyarakat miskin. Seiring dengan besarnya beban subsidi yang dianggap membebani keuangan negara, pemerintah mengevaluasi kembali kebijakan subsidi BBM sehingga subsidi tersebut dapat dinikmati oleh masyarakat miskin.

Salah satu bentuk kebijakan penghapusan subsidi BBM adalah program kompensasi pengurangan subsidi BBM berupa Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada Rumah Tangga Miskin (RTM). Untuk mendukung kelancaran program tersebut diperlukan ketersediaan data kemiskinan baik jumlah maupun karakteristiknya yang bersifat makro agar sasara program lebih terarah serta data kemiskina yang bersifat mikro yang menunjukkan informasi tentang siapa dan dimana penduduk miskin berada. Data tersebut berguna bagi distribusi bantuan

langsung tunai kepada penduduk miskin agar dapat dilakukan secara efektif dan lebih tepat sasaran.

Bantuan langsung tunai ini merupakan bentuk *cash transfer* yang diberikan oleh pemerintah kepada keluarga miskin sebagai kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM). Pemerintah mengalokasikan dana bagi program BLT untuk pemberian uang tunai sebesar Rp. 100.000/rumah tangga/bulan kepada keluarga miskin.

Pemerintah telah menerbitkan Instruksi Presiden Nomor 12 Tahun 2005 (Inpres No,12 Tahun 2005) tentang Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada rumah tangga miskin yang dikeluarkan pada tanggal 10 September 2005. Secara umum dalam Inpres Nomor 12 Tahun 2005 tersebut diatur tugas Menteri dan Kepala BPS agar BLT dapat berjalan lancar dan Tertib.

Tujuan Program pemberian BLT kepada RTM adalah untuk memberikan kompensasi terhadap pengurangan subsidi bahan bakar minyak guna:

1. Membantu masyarakat miskin agar tetap dapat memenuhi kebutuhan dasarnya
2. Mencegah penurunan taraf kesejahteraan masyarakat miskin akibat kesulitan ekonomi (Inpres Nomor 3 Tahun 2008).

c) Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin)

1. Konsep Raskin

Program beras untuk keluarga miskin (RASKIN) dalam (<http://www.bulog.go.id/>) diartikan sebagai “Program Pemerintah dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga

miskin melalui pendistribusian beras maksimal 15 (lima belas) kg/KK/bulan netto dengan harga Rp.1.600,-/kg (harga di titik distribusi). Yang dimaksud dengan titik distribusi adalah tempat di desa atau tempat lain kecuali lokasi Gedung Bulog yang disepakati antara Pemda (Bupati/Walikota/Camat/Kades/Lurah) dan Divre/Subdivre sebagai tempat penyerahan beras oleh Satgas Raskin kepada Pelaksana Distribusi (Buku Pedoman Umum Raskin, 2011:4).

Program ini merupakan wujud nyata dari komitmen pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan Rumah Tangga Miskin (RTM). Sebagai program bantuan kesejahteraan sosial bagi keluarga miskin, program Raskin menurut (<http://www.bulog.go.id/>) memiliki ciri-ciri spesifik sebagai berikut:

- a. Tidak disalurkan melalui pasar umum, tetapi penjualan langsung kepada keluarga penerima manfaat (bersubsidi).
- b. Jumlah beras yang disalurkan tidak tergantung pada permintaan pasar, tetapi berdasarkan jumlah keluarga penerima manfaat.
- c. Tidak ditujukan dalam upaya stabilisasi harga pasar, tetapi untuk membantu Raskin.
- d. Dalam pelaksanaannya, Raskin melibatkan berbagai instansi yaitu Kantor Menko Perekonomian, Kantor Menko Kesra, Depdagri, Bulog, Bappenas, BKKBN dan instansi lainnya sehingga untuk memperlancar operasional perlu adanya petunjuk pelaksanaan sebagai acuan mengenai tujuan dan sasaran yang akan dicapai, penanggung jawab Raskin tingkat Pusat dan Daerah, mekanisme pelaksanaan, pembiayaan, koordinasi, pemantauan evaluasi dan pelaporan serta sosialisasi, penyebarluasan informasi dan pengaduan keluhan masyarakat.
- e. Untuk menjamin kelancaran dan ketepatan pencapaian tujuan pelaksanaan Raskin secara menyeluruh, maka di tingkat Pusat melalui Badan Urusan Logistik (BULOG) mengeluarkan petunjuk pelaksanaan, sedangkan hal-hal yang bersifat teknis spesifik dikeluarkan oleh Gubernur masing-masing daerah dengan mempertimbangkan kondisi objektif sesuai dengan spesifik daerah.

Sasaran dari program ini adalah Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM), “Penerima manfaat dalam program raskin adalah keluarga miskin di desa/kelurahan yang berhak menerima beras raskin dan ditentukan berdasarkan

hasil rembung desa atau musyawarah desa serta ditetapkan oleh kepala desa/lurah setempat yang disahkan oleh camat” (<http://www.bulog.go.id/>).

Pelaksanaan pendistribusian Raskin dari gudang Bulog sampai ke titik distribusi tidak terlepas dari peranan satuan tugas (Satgas) Raskin, yaitu unit kerja dibawah Divre/SubDivre yang bertugas mengangkut dan menyerahkan beras kepada pelaksana distribusi (<http://www.bulog.go.id/>). Sedangkan yang dimaksud dengan pelaksana distribusi menurut (Buku Pedoman Umum Raskin, 2011:4) adalah “Kepala desa/kelurahan dibantu oleh aparat bawahannya serta wakil masyarakat apabila diperlukan yang bertugas untuk mendistribusikan beras raskin kepada penerima manfaat.”

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) dalam memenuhi kebutuhan pangan. Selain itu juga untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras sebagai salah satu hak dasarnya.

2. Raskin dan Badan Urusan Logistik (Bulog)

Dalam PP RI No. 7 tahun 2003 pasal 3 ayat (2), disebutkan bahwa Perum Bulog diberi tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan usaha logistik pangan pokok dan usaha-usaha lain. Usaha logistik pangan yang dimaksud dalam hal ini adalah semua kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan pemindahan pangan antar tempat, waktu, bentuk dan kepemilikan. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang tersebut, Bulog mempunyai visi dan misi untuk menjaga eksistensi dan kelangsungan hidup Perum Bulog di masa depan.

Perum Bulog dalam program ini sebagai badan pelaksana dalam penyaluran raskin, Bulog merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Landasan hukum penugasan ini adalah Instruksi perberasan nasional. Tetapi disadari bahwa keberhasilan tugas tersebut sangat bergantung pada kerjasama dan dukungan dari berbagai pihak terkait.

Visi perum Bulog adalah “Menjadi lembaga Pangan yang handal untuk memantapkan ketahanan pangan”. Handal artinya lembaga tersebut harus lentur seperti karet dan keras bagai baja dalam menghadapi tantangan lingkungan eksternal yang keras dan berubah-ubah. Sedangkan ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya aman, merata dan terjangkau.

Selanjutnya misi dari Perum Bulog ada 2 yaitu:

- 1) Menyelenggarakan tugas pelayanan publik untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan kebijakan pangan nasional dan
- 2) Menyelenggarakan kegiatan ekonomi di bidang pangan secara berkelanjutan yang memeberikan manfaat kepada stakeholder.

Dengan demikian jelas bahwa di masa depan ada dua bidang tugas yang diemban oleh Perum Bulog, yaitu: Tugas Publik (kalimat Pertama) dan Tugas Komersil (kalimat kedua).

1. Sifat, Maksud, dan Tujuan Perum Bulog

Dalam pasal 6 ayat (1) PP No. 7 Tahun 2003, disebutkan bahwa sifat usaha pada perum Bulog adalah “Menyediakan pelayanan bagi kemanfaatan umum dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan

Perusahaan". Dengan kata lain Bulog berdasarkan sifat usahanya menjalankan dua tugas yang mempunyai ruang lingkup berbeda, yaitu tugas publik dan usaha komersil.

Maksud didirikannya Perum Bulog menurut pasal 6 ayat (2) PP No.7 Tahun 2003 adalah:

- a. Untuk menyelenggarakan usaha logistik pangan pokok yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.
- b. Dalam hal tertentu melaksanakan tugas-tugas tertentu yang diberikan Pemerintah dalam pengamanan harga pangan pokok.
- c. Pengelolaan cadangan pangan Pemerintah dan distribusi pangan pokok kepada golongan masyarakat tertentu, khususnya pangan pokok beras dan pangan pokok lainnya yang ditetapkan oleh Pemerintah dalam rangka ketahanan pangan.
- d. Selanjutnya tujuan Perum Bulog berdasarkan pasal 6 ayat (3) PP No. 7 Tahun 2003 adalah untuk ikut serta membangun ekonomi nasional khususnya dalam rangka pelaksanaan program pembangunan nasional di bidang pangan.

Untuk itu agar dapat mencapai maksud dan tujuan yang diuraikan diatas, Perum Bulog menyelenggarakan kegiatan usaha-usaha logistik pangan pokok serta usaha lainnya yang dapat menunjang tercapainya maksud dan tujuan perusahaan, sebagaimana yang diselenggarakan oleh Bulog meliputi semua kegiatan yang berkaitan dengan penyediaan dan pemindahan pangan antar tempat, waktu, bentuk dan kepemilikan.

2. Misi, Kegiatan, dan Tujuan Operasi Publik Perum Bulog

Adanya perubahan status Bulog dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) menjadi Perum salah satu tujuannya adalah untuk mengakomodasi 2 (dua) kegiatan utama, yaitu kegiatan pelayanan publik yang ditugaskan pemerintah dan kegiatan yang murni berorientasi komersial/bisnis.

Kedua kegiatan inilah yang menjadi dasar perumusan misi Perum Bulog.

a) Misi Operasi Publik

Misi operasi publik adalah merupakan penjabaran dari visi dan misi Perum Bulog. Memperhatikan misi Perum Bulog khususnya point 1 (satu), yaitu Menyelenggarakan tugas publik untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan kebijakan pangan nasional maka misi operasi publik dirumuskan sebagai berikut:

1. Mendukung program pemerintah dalam rangka pengamanan stok pangan nasional sesuai ketetapan pemerintah.
2. Berperan secara strategis dalam pengamanan harga dasar pembelian gabah dan beras yang dapat memberikan insentif bagi petani produsen agar dapat mempertahankan kesinambungan usaha taninya.
3. Menjamin ketersediaan stok pangan (khususnya beras) bagi masyarakat miskin, golongan anggaran serta kelompok tertentu sesuai ketetapan pemerintah.
4. Berupaya secara sistematis di dalam kaedah logistik untuk meningkatkan pelayanan kepada pelanggan Perum, baik petani produsen maupun konsumen dalam lingkup pelayanan: waktu, jumlah kualitas dan tempat sebagaimana yang telah disepakati.
5. Berupaya secara sistematis untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan.

b) Kegiatan Operasi Publik

Kegiatan Utama Perum Bulog dalam menjalankan misi operasi publik meliputi:

1. Pengadaan gabah dan beras dalam negeri untuk menjamin agar petani dapat memperoleh harga sesuai dengan harga dasar pembelian yang telah ditetapkan pemerintah.
2. Penyediaan dan penyaluran beras kepada masyarakat miskin dan kelompok tertentu atau tujuan tertentu sesuai penugasan pemerintah.
3. Pengelolaan Cadangan Pangan Pemerintah (CPP) untuk keperluan darurat atau keperluan lain yang ditetapkan pemerintah.

c) Tujuan Operasi Publik

Operasi Publik Perum Bulog mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Tercapainya pengamanan stok beras nasional untuk memenuhi kebutuhan masyarakat miskin, golongan anggaran serta penyediaan beras kepada kelompok atau keperluan tertentu sesuai penugasan pemerintah.
2. Tercapainya harga gabah dan beras ditingkat produsen sesuai dengan harga pembelian gabah dan beras yang telah ditetapkan pemerintah.
3. Tercapainya penyaluran beras sampai ke titik distribusi yang dapat dijangkau oleh masyarakat miskin, golongan anggaran, kelompok tertentu serta pasaran umum sesuai penugasan pemerintah.
4. Tercapainya peningkatan pelayanan kepada pelanggan dari segi waktu, jumlah, kualitas dan tempat pelayanan.
5. Tercapainya efisiensi dan efektifitas dalam kegiatan operasi publik.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud mendapatkan gambaran nyata pelaksanaan program beras untuk keluarga miskin secara sistematis dan faktual di lapangan, oleh karena itu jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif adalah jenis penelitian yang berupaya mendeskripsikan atau memberikan gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta atau fenomena-fenomena yang diselidiki tanpa mencari hubungan antara pengaruh dari dua variabel atau lebih. Sedangkan alasan pemilihan pendekatan kualitatif adalah ingin memperoleh kebenaran dari suatu fenomena yang ada.

Penelitian yang bersifat deskriptif merupakan salah satu karakteristik dari penelitian kualitatif. “Penelitian kualitatif yang lebih bersifat deskriptif, yang mana data yang terkumpul berbentuk kata-kata atau gambar, sehingga tidak menekankan pada angka” (Sugiyono, 2008:13). Penelitian deskriptif bertujuan untuk melukiskan atau menggambarkan suatu fenomena dengan mendeskripsikan secara sistematis sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah penelitian yang diteliti dan pendekatan kualitatif adalah “Prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif

yang berupa kata-kata lisan dan perilaku dari orang-orang yang diamati” (Bogdan dan Taylor, 1992:21-22).

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini bertujuan untuk memberikan batasan masalah yang akan diteliti sehingga memudahkan dalam pelaksanaan penelitian agar masalah yang akan diteliti tidak melebar dan pengambilan data dapat dilakukan secara tepat. Fokus penelitian adalah suatu hal yang dijadikan sebagai pusat perhatian dalam penelitian sehingga memudahkan dalam menentukan dan mengungkapkan data yang akan diperlukan dan dianalisis dalam suatu penelitian. Dengan demikian fokus penelitian itu akan membantu peneliti untuk mengetahui arah penelitian yang akan dilakukan. Maksud ditetapkannya fokus penelitian sebagaimana yang disebutkan oleh Sugiyono (2008:32) yaitu: “Batasan masalah dalam penelitian kualitatif disebut sebagai fokus yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum”

Dalam penelitian ini, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, maka fokus penelitian yang diambil adalah sebagai berikut:

1. Proses implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin di Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat
 - a. Pendistribusian raskin dari Bulog sampai titik distribusi
 - b. Pendistribusian raskin dari titik distribusi sampai ke Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat
2. Kinerja implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar
 - a. Karakteristik Kebijakan

- b. Sumber Daya
 - c. Karakter Agen Pelaksana
 - d. Komunikasi Antar Organisasi
 - e. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik
 - f. Sikap/Kecenderungan para Pelaksana
3. Faktor penghambat dan pendukung dalam program Beras Untuk Keluarga Miskin.
- a. Faktor Pendukung:
 1. Agen Pelaksana: a. Bulog
b. Pelaksana Distribusi Raskin di Desa
 2. Partisipasi Masyarakat (Benefisiaris)
 - b. Faktor Penghambat:
 1. Komunikasi
 2. Lingkungan Sosial
 3. Lingkungan Ekonomi

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi yang diambil dalam penelitian ini adalah Desa Batu Anyar yang berada dalam Kelurahan Gerung Utara, Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat. Pemilihan lokasi penelitian ini sengaja dilakukan di desa tersebut karena, peneliti melihat adanya kesesuaian dengan masalah yang diangkat dalam skripsi ini yaitu, Desa tersebut masih banyak Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) yang tidak mendapat apa yang seharusnya mereka dapatkan padahal

lokasi desa tersebut cukup dekat dengan gudang Bulog dan Kantor Divisi Regional Bulog Nusa Tenggara Barat. Sedangkan situs penelitian yaitu menunjukkan dimana sebenarnya data yang akurat dan dapat diperlukan dapat diperoleh. Adapun yang menjadi situs penelitian adalah Kantor Kepala Desa Batu Anyar yang dijadikan titik distribusi dan Bagian Seksi Pelayanan Publik kantor Divre Bulog Nusa Tenggara Barat yang terletak di Jalan Langko No. 110 Kota Mataram NTB.

D. Jenis dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data skunder. Sedangkan yang menjadi sumber data dalam penelitian ini adalah seseorang atau lebih yang dapat dijadikan sebagai narasumber, karena dianggap menguasai bidang permasalahan dan berhubungan erat dengan pelaksanaan seluruh kegiatan.

Berdasarkan hal tersebut, maka yang menjadi sumber data dalam penelitian ini adalah:

1. Data Primer, yaitu data yang diperoleh langsung oleh peneliti dari sumbernya, yaitu dari informan/responden yang berupa kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai. Data Primer dalam penelitian ini bersumber dari:

- a) Pegawai Bulog yang menangani masalah penyaluran raskin dan yang ditugaskan untuk meyalurkan raskin sampai ke titik distribusi

- b) Kepala Desa beserta staff dan perangkat desa yang menjadi pelaksana distribusi raskin di Desa pada Desa Batu Anyar
- c) Masyarakat miskin penerima Raskin di wilayah Desa Batu Anyar, Kelurahan Gerung Utara.

2. Data Sekunder ialah, data tertulis yang berasal dari sumbernya dan diperoleh dari dokumen-dokumen yang ada terkait dengan obyek yang diteliti. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari buku pedoman umum raskin, dokumen Daftar Penerima Manfaat-1 (DPM-1), data profil Desa Batu Anyar, dan informasi tertulis hasil studi pustaka yang bersumber pada literatur, surat kabar, internet serta media lainnya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Wawancara (*Interview*)

Wawancara merupakan metode dalam memperoleh data dengan melakukan serangkaian tanya jawab kepada pihak terkait dalam hal ini adalah pelaksana distribusi raskin di desa Batu Anyar. Wawancara yaitu “Teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mengadakan tanya jawab langsung dengan sumber-sumber data primer yang telah ditetapkan sebelumnya untuk memperoleh data yang aktual yang berhubungan dengan masalah yang akan dibahas” (Arikunto, 2009:202). Daftar pertanyaan untuk wawancara dibuat secara terstruktur agar dapat memenuhi informasi yang dibutuhkan untuk penelitian.

Selain itu wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) sebagai pemberi pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) sebagai pemberi jawaban atas pertanyaan itu (Basrowi dan Suwandi, 2008:127). Pewawancara disini adalah peneliti sendiri dan yang diwawancarai adalah beberapa masyarakat miskin penerima manfaat, pegawai Bulog yang meliputi Kepala Seksi TU dan Umum, Kepala Gudang Bulog, Kepala Desa beserta staff dan perangkat desa yang yang ditugaskan untuk menyalurkan raskin.

2. Observasi

Kegiatan observasi meliputi melakukan pencatatan secara sistematis kejadian-kejadian, perilaku, obyek-obyek yang dilihat dan hal-hal lain yang diperlukan dalam mendukung penelitian yang sedang dilakukan. Pada tahap awal observasi dilakukan secara umum, peneliti mengumpulkan data atau informasi sebanyak mungkin. Tahap selanjutnya peneliti harus melakukan observasi yang terfokus, yaitu mulai menyempitkan data atau informasi yang diperlukan sehingga peneliti dapat menemukan pola-pola perilaku dan hubungan yang terus menerus terjadi. Salah satu peranan pokok dalam melakukan observasi ialah untuk menemukan interaksi yang kompleks dengan latar belakang sosial yang alami. Observasi dilakukan pengamatan secara langsung di Desa Batu Anyar.

3. Dokumentasi

“Metode ini merupakan suatu cara pengumpulan data yang menghasilkan catatan-catatan penting yang berhubungan dengan masalah-masalah yang diteliti, sehingga akan diperoleh data yang lengkap dan bukan berdasarkan perkiraan”

(Basrowi dan Suwandi, 2008:158). Dokumentasi merupakan salah satu metode dalam pengambilan data, dokumentasi adalah “Suatu tehnik pengumpulan data dengan mempelajari data yang terdapat didalam arsip-arsip, dokumen-dokumen ataupun peraturan-peraturan yang telah ditetapkan menjadi situs penelitian” (Arikunto, 2009:201). Dokumen-dokumen atau arsip-arsip yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah dokumen Daftar Penerima Manfaat-1 (DPM-1), buku pedoman penyaluran raskin.

F. Instrumen Penelitian

“Instrumen penelitian merupakan alat yang digunakan dalam mengumpulkan data dan informasi yang diperoleh atau dipergunakan dalam penelitian” (Basrowi dan Suwandi, 2008: 143). Dalam penelitian ini instrument yang digunakan ialah:

1. Peneliti sendiri, yaitu dalam memperoleh data, peneliti sebagai instrument yang menyaksikan, mengamati serta mencatat peristiwa-peristiwa yang berlangsung.
2. Pedoman wawancara, berupa daftar pertanyaan yang akan digunakan sebagai pedoman untuk mengarahkan atau mempermudah dalam melaksanakan wawancara dengan informan sehingga pertanyaan tidak keluar dari permasalahan yang diteliti.
3. Alat-alat penunjang, yang meliputi *book note*, yaitu buku kecil untuk menulis catatan-catatan informasi di lapangan, peralatan tulis menulis seperti pena, tipe-x, serta alat bantu lain yaitu handphone yang didalam

handphone itu sendiri terdapat aplikasi untuk merekam informasi atau data yang berkaitan dengan obyek penelitian.

G. Analisis Data

Setelah kegiatan pengumpulan data di lapangan dari suatu kegiatan penelitian selesai, maka kegiatan berikutnya adalah mengadakan analisis data. Proses analisis data merupakan usaha untuk menentukan uraian jawaban atas pertanyaan yang diperoleh dari hasil penelitian, sehingga nantinya dapat digunakan untuk memecahkan masalah-masalah/mendapatkan jawaban atas permasalahan yang diteliti. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu deskriptif, analisa data non angka, dan hanya penjelasan serta penelitian terhadap permasalahan. Data yang diperoleh melalui obeservasi, wawancara maupun dokumentasi sebelum digunakan telah diproses melalui pengelompokkan, membuang bagian yang tidak perlu sehingga mempermudah dalam menarik kesimpulan.

Menurut Miles dan Huberman yang dikutip dalam Sugiyono (2008:247-252), menyatakan bahwa “Proses analisa data dalam metode kualitatif terdiri dari tiga kegiatan, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan atau verifikasi”.

1. Reduksi Data

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak untuk perlu dicatat secara teliti dan rinci. Oleh karena itu perlu dilakukan analisis data melalui reduksi data. Reduksi data yaitu memilih,

menyederhanakan dan mengklasifikasi hal-hal pokok dalam laporan data yang berlangsung dan sesuai dengan fokus penelitian. Data-data yang ada harus dikumpulkan atau ditulis dengan rapi, terinci, dan sistematis.

2. Penyajian Data

Setelah direduksi, kemudian menyajikan data. Penyajian data yaitu menyajikan data atau sekumpulan informasi yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan dalam bentuk grafik, diagram, dan tabel. Dengan demikian, peneliti dapat menguasai data yang ada.

3. Menarik Kesimpulan/Verifikasi

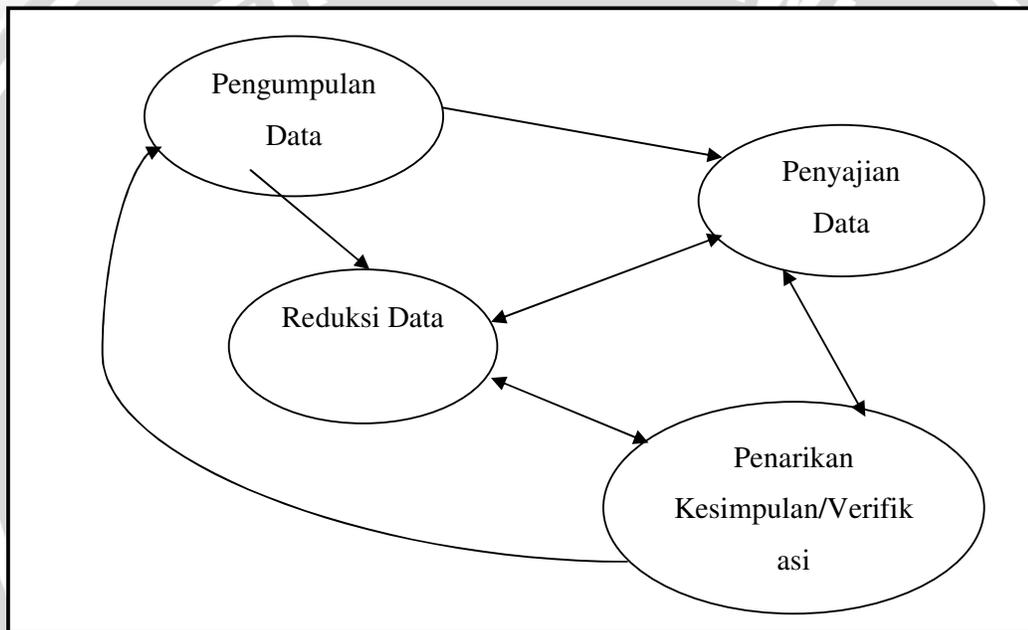
Langkah ketiga adalah penarikan kesimpulan atau verifikasi. Penarikan kesimpulan yaitu dari data yang diperoleh ditarik kesimpulan tersebut baru ditarik setelah tidak lagi ditemukan informasi mengenai kasus atau obyek yang diteliti. Kesimpulan yang telah ditarik akan diuji kebenarannya dengan diverifikasikan baik dengan kerangka pikir peneliti maupun dengan catatan lapangan yang ada sampai tercapai konsensus pada tingkat optimal antara peneliti dengan sumber informasi.

Dengan mengumpulkan data-data mengenai dasar hukum pelaksanaan program raskin dan alur raskin dari Bulog sampai ke pemerintah desa. Data tersebut lalu akan di reduksi dan disajikan dalam bentuk kalimat dan diagram. Setelah disajikan dalam bentuk kalimat dan diagram kemudian diberi kesimpulan.

Mengumpulkan data mengenai faktor penghambat dan pendukung terhadap program raskin. Kemudian data yang sudah di reduksi tersebut, disajikan dalam bentuk kalimat. Langkah terakhir dalam analisis data adalah menarik kesimpulan dari data yang sudah disajikan dalam bentuk kalimat itu.

Gambar 2

Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif Miles dan Huberman



Sumber: Miles dan Huberman, 1992:20

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penyajian Data Penelitian

1. Gambaran Umum Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Bulog)

Dalam perjalanan sejarah bangsa Indonesia, kehadiran lembaga pangan tidak dapat dipungkiri keberadaannya. Secara formal pemerintah mulai ikut menangani pangan pada zaman Belanda, ketika berdiri *Voedings Middelen Fonds* (VMF) yang bertugas membeli, menjual dan menyediakan bahan makanan, dan inilah yang menjadi cikal bakal berdirinya Bulog, dimana dalam perjalanannya seiring waktu sebelum menjadi Bulog, bentuk lembaga pangan yang ada setelah VMF dibekukan, berubah-ubah menjadi:

- Nanyo Kohatsu Kaisha (pada masa penjajahan Jepang).
- Yayasan Bahan Makanan atau Bama (pada masa peralihan sesudah kemerdekaan RI), yang kemudian berubah lagi menjadi Yayasan Urusan Bahan Makanan.
- Badan Pelaksana Urusan Pangan atau BPUP (berdasarkan Peraturan Presiden No.3 Tahun 1964).
- Komando Logistik Nasional atau Kolognas (dibentuk berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Ampera Nomor 87 Tahun 1966).

- Badan Urusan Logistik atau Bulog (dibentuk pada tanggal 10 Mei 1967 berdasarkan Keputusan Presidium Kabinet Nomor 114/Kep/1967).

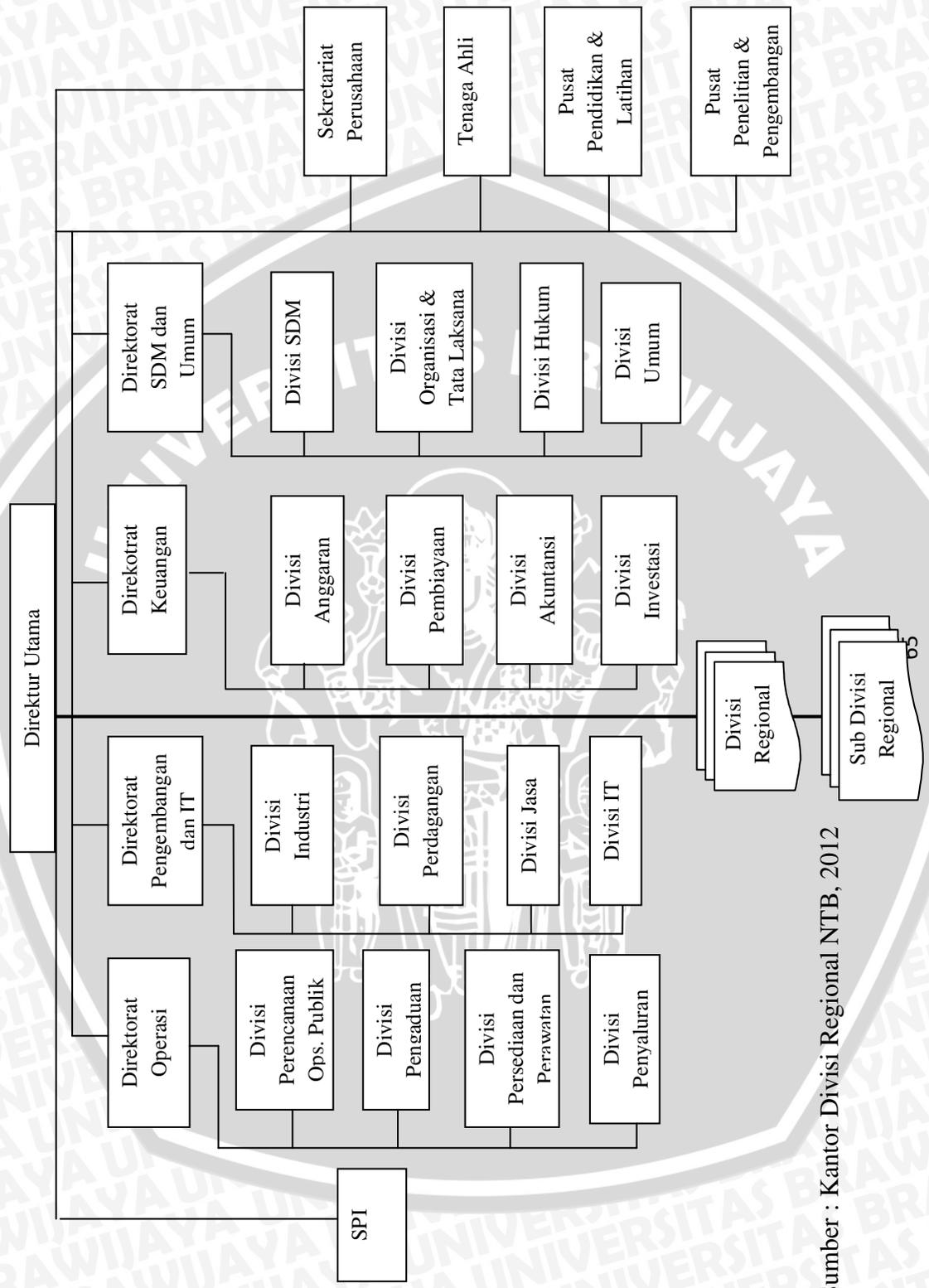
Kehadiran Bulog sebagai lembaga stabilisasi harga pangan memiliki arti khusus dalam menunjang keberhasilan Orde Baru sampai tercapainya swasembada beras tahun 1984.

Memasuki era reformasi, beberapa lembaga Pemerintah mengalami revitalisasi serta reformasi termasuk Bulog. Melalui Keppres RI No. 45 tahun 1997 tugas pokok Bulog hanya dibatasi untuk komoditi beras dan gula pasir. Tugas ini lebih dicituk lagi dengan Keppres RI No. 19 tahun 1998 dimana peran Bulog hanya mengelola komoditi beras saja.

Mengawali Milenium III, sesuai Keppres No. 29 tahun 2000 tanggal 26 Februari 2000, Bulog diharapkan lebih mandiri dalam usahanya. Bulog baru dengan fungsi utama manajemen logistik ini diharapkan lebih berhasil dalam mengelola persediaan, distribusi dan pengendalian harga beras serta usaha jasa logistik.

Melalui PP No.7 tahun 2003 tentang pendirian Perum Bulog maka berubahlah Bulog menjadi Badan Usaha Milik Negara dalam bentuk Perusahaan Umum (Perum) memasuki tahap baru menjadi Bulog Baru dengan tahapan “Menyelaraskan Kegiatan Komersial dengan Tugas dan Tanggung Jawab Publik, Memantapkan Ketahanan Pangan dan Hak Rakyat Atas Pangan”. Dalam menjalankan aktivitasnya Perum Bulog harus mampu memberikan kontribusi dalam peningkatan efisiensi nasional, hingga mengurangi beban Pemerintah dalam pengelolaan pangan nasional.

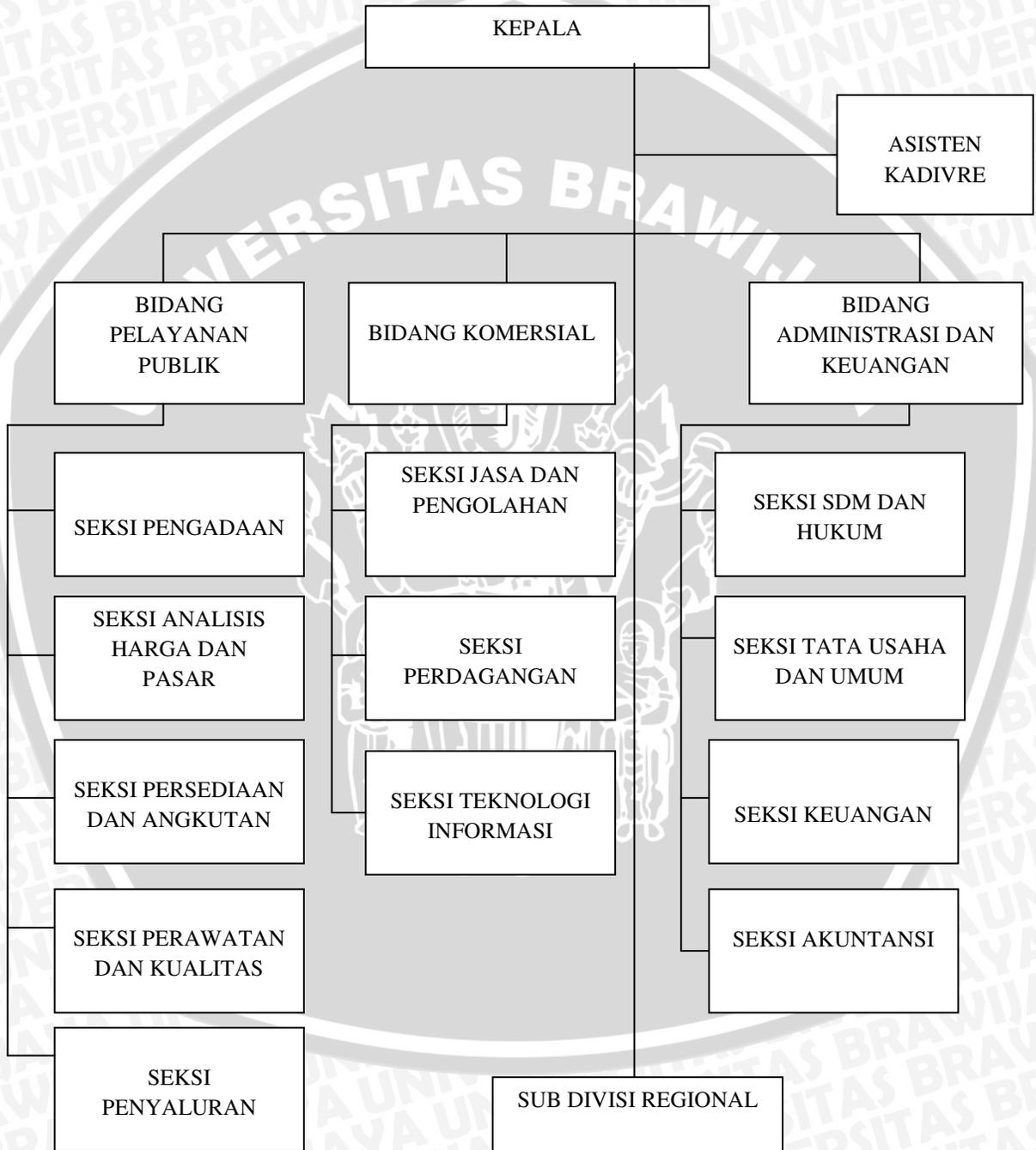
Gambar 3
Struktur Organisasi Perusahaan Umum Bulog



Sumber : Kantor Divisi Regional NTB, 2012

Gambar 4

Struktur Organisasi Divisi Regional NTB



Sumber : Kantor Divisi Regional Bulog NTB, 2012

2. Gambaran Umum Kondisi Wilayah Desa Batu Anyar

Wilayah Desa Batu Anyar ini terletak di pinggiran Kota Gerung sebagai ibukota kabupaten Lombok Barat. Luas wilayah Desa Batu Anyar kurang lebih 582,805 Ha. Wilayah Desa Batu Anyar ini diapit oleh batas-batas wilayah sebagai berikut:

Sebelah Utara : Desa Gapuk

Sebelah Timur : Desa Banyu Urip

Sebelah Selatan : Desa Kebun Ayu dan Jembatan Kembar

Sebelah Barat : Desa Dasan Geres

Data kependudukan/mata pencaharian dari masyarakat Desa Batu Anyar dapat dilihat di halaman selanjutnya.

Tabel 1: Data Dinamis Kependudukan/Mata Pencacahan penduduk
Desa Batu Anyar

Jumlah Penduduk	5082 Orang
Jumlah Kepala Keluarga	1415 orang
Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin	
Laki-laki	2466 Orang
Wanita	2614 Orang
Jumlah Penduduk Menurut Pekerjaan	
Pegawai Negeri Sipil	139 Orang
Pedagang	176 Orang
Petani/Buruh Tani	632 Orang
Buruh Bangunan	200 Orang
Lain-lain	305 Orang
Jumlah Penduduk Menurut Pendidikan	
Tidak Sekolah	586 Orang
Tamat Sekolah Dasar/Sederajat	1052 Orang
Tamat Sekolah Menengah Pertama/Sederajat	859 Orang
Tamat Sekolah Menengah Atas/Sederajat	1433 Orang
Tamat Akademi/Sederajat	36 Orang
Tamat Perguruan Tinggi/Sederajat	125 Orang

Sumber: Kantor Desa Batu Anyar, 2012

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa sebagian besar Desa Batu Anyar mata pencahariannya adalah Petani/Buruh Tani dan Buruh Bangunan (57%) yang berpenghasilan rendah/miskin. Bagi penduduk yang berpenghasilan rendah/miskin agak sulit bagi mereka untuk memenuhi kebutuhan pokok dan kesejahteraannya seiring dengan terus melambungnya harga berbagai kebutuhan pokok serta fasilitas-fasilitas atau sarana kebutuhan hidup lainnya. Hal ini semakin diperparah dengan tingkat pendidikan dan keahlian yang rendah dari para penduduk miskin serta sedikitnya kesempatan untuk mendapat pekerjaan yang layak, sehingga rata-rata mereka dapat memenuhi kebutuhan hidupnya dengan menjadi pekerja kasar yang umumnya mempunyai tingkat pendapatan yang rendah. Selanjutnya data tentang jumlah penduduk miskin di Desa Batu Anyar tahun 2011 dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2: Data Jumlah Penduduk Miskin dan Jumlah RTS-PM Desa Batu Anyar

No.	Nama Dusun	Jumlah Penduduk Miskin	Jumlah RTS PM
1.	Babakan	150	103
2.	Bagu	157	130
3.	Montong Sari	162	155
4.	Pohdana	171	287
Total		640	675

Sumber: Kantor Desa Batu Anyar, 2012

Berdasarkan data jumlah penduduk di atas, dapat diketahui bahwa jumlah penduduk Desa Batu Anyar sebagian besar dapat dikategorikan sebagai penduduk miskin tetapi tidak semua penduduk yang kategorikan miskin itu menjadi Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat, karena hanya disalurkan pada penduduk miskin yang benar-benar dianggap layak untuk menerima dan memenuhi kriteria yang ditentukan oleh BPS dengan terlebih dahulu mendata secara langsung terjun ke lapangan. Selain itu Raskin tidak disalurkan pada setiap individu atau penduduk miskin, namun disalurkan kepada setiap Kepala Keluarga (KK) miskin.

Pagu kuantum Raskin tingkat Kabupaten/Kota meliputi jumlah KK dan kuantum beras untuk waktu 1 (satu) tahun ditetapkan oleh Gubernur Nusa Tenggara Barat. Atas dasar pagu tahunan yang ditetapkan Gubernur Nusa Tenggara Barat, Bupati/Walikota menetapkan pagu bulanan yang meliputi jumlah KK dan kuantum beras untuk masing-masing titik distribusi (Desa/Kelurahan) yang dihitung secara proporsional berdasarkan persentase jumlah keluarga miskin yang ada di masing-masing titik distribusi (Desa/Kelurahan).

Pagu Raskin untuk Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 3: Jumlah Pagu Raskin Selama Setahun Desa Batu Anyar

Nama Dusun	Jumlah RTS PM	Pagu 15 kg/RTS-PM/bln tahun 2011	Jumlah Pagu Penyaluran Tahun 2011

1. Babakan	103	15x103x12	18540
2. Bagu	130	15x130x12	23400
3. Montong Sari	155	15x155x12	27900
4. Pohdana	287	15x287x12	51660

Sumber: Kantor Desa Batu Anyar dan Pengolahan Data, 2012

3. Gambaran Umum Program Raskin

Universal Declaration of Human Right (1948) menyatakan bahwa pangan adalah salah satu hak azasi manusia. Indonesia termasuk negara yang menandatangani *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit 1996* tentang hak atas pemenuhan kebutuhan pangan secara cukup dan perlunya aksi bersama untuk mengurangi kelaparan. *Millennium Development Goals* (MDGs) juga menegaskan bahwa tahun 2015 setiap negara termasuk Indonesia menyepakati menurunkan kemiskinan dan kelaparan sampai separuhnya. Di Indonesia, 95% dari jumlah penduduk mengkonsumsi beras sebagai pangan utamanya. Dengan jumlah penduduk terbesar kelima di dunia dan rata-rata penduduknya mengkonsumsi beras mencapai 139,42/kg/jiwa/tahun, maka Indonesia menjadi negara konsumen beras terbesar di dunia. Bahkan beras sangat berperan dalam mempengaruhi kemiskinan di Indonesia, yaitu sebesar 64%.

Penduduk miskin di Indonesia tahun 2010 masih cukup besar, mencapai 13,33% dari seluruh jumlah penduduk Indonesia, penduduk miskin sangat rentan

terhadap gejolak harga terutama pangan. Instabilitas perberasan nasional akan mengakibatkan gejolak dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial, politik dan ekonomi. Sejak krisis pangan tahun 1998 pemerintah Indonesia memberikan perhatian besar untuk menanggulangi kemiskinan dan instabilitas perberasan nasional melalui OPK (Operasi Pasar Khusus) yang kemudian pada tahun 2002 berubah nama menjadi Raskin.

Program Raskin ini merupakan upaya penanggulangan kemiskinan prioritas ke-4 (empat) dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tahun 2010-2014. Program Raskin ini merupakan salah satu program dalam rangka penanggulangan kemiskinan termasuk dalam kluster I tentang bantuan dan perlindungan sosial.

Program Raskin merupakan wujud nyata komitmen pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat miskin yang sekaligus untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin. Disamping itu, program raskin juga dimaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok sebagai salah satu hak dasar masyarakat.

Program ini berkaitan juga dengan ketahanan pangan, ketahanan pangan dipandang sebagai hal yang sangat penting dalam rangka membentuk manusia Indonesia berkualitas, mandiri dan sejahtera. Untuk mencapai tujuan tersebut perlu diwujudkan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia serta terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Secara nasional, program penanggulangan kemiskinan dikoordinasikan oleh Menko Kesra dalam Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) tingkat pusat. Sedangkan di tingkat Provinsi dikoordinasikan oleh Gubernur dan Kabupaten/Kota dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota masing-masing.

Tujuan dari program raskin ini adalah memberikan bantuan beras bersubsidi kepada keluarga miskin untuk memenuhi sebagian kebutuhan pangannya dengan jumlah dan harga tertentu, dalam meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga dan mengurangi beban pengeluaran RTS.

Sasaran program Raskin adalah berkurangnya beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui pendistribusian beras bersubsidi dengan harga dan jumlah yang sudah ditentukan oleh pemerintah dan terpenuhinya kebutuhan kalori dan gizi RTS-PM dalam bentuk beras.

Setiap kebijakan atau program yang dilakukan pemerintah pasti memiliki landasan hukum, adapun dasar hukum dari Program Raskin ini adalah:

a. Undang-Undang Republik Indonesia No.7 Tahun 1996

Dalam Undang-undang RI No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan, pada salah satu pasalnya menyebutkan bahwa untuk mewujudkan ketahanan pangan, pemerintah perlu memelihara cadangan pangan, mengatur pengadaan dan penyaluran serta pengendalian harga. Dalam hal ini Badan Urusan Logistik (Bulog) merupakan instansi yang ditunjuk pemerintah dalam mengemban amanah sebagai upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional yang mantap.

b. Instruksi Presiden (Inpres) No.9 Tahun 2002 tentang Kebijakan Perberasan

Pemerintah telah menetapkan Kebijakan Perberasan yang tertuang dalam Instruksi Presiden (Inpres) No. 9 tahun 2002. Dalam butir kelima diamanatkan bahwa pemerintah memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan distribusi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan. Salah satu bentuk perwujudan kebijakan perberasan ini adalah dibentuknya program Raskin sebagai kelanjutan dari program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang bertujuan untuk memberikan bantuan sosial dan membantu meringankan beban kehidupan keluarga miskin agar mereka dapat membeli kebutuhan pokoknya yaitu beras dan terhindar dari kelaparan.

c. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan

Bahwa ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas, oleh karena itu Program Raskin ini adalah salah satu perwujudan kepedulian pemerintah dalam menghadapi ketahanan pangan.

d. Peraturan Presiden RI No. 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

Bahwa kemiskinan merupakan permasalahan bangsa yang mendesak dan memerlukan langkah-langkah penanganan, terpadu dan menyeluruh dalam rangka mengurangi beban dan memenuhi hak-hak dasar warga negara. Untuk itu kebijakan program raskin ini merupakan program pemerintah pusat maupun daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana untuk mengurangi jumlah penduduk miskin.

e. Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Bahwa Badan Usaha Milik Negara mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. pelaksanaan peran Badan Usaha Milik Negara dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang belum optimal. Bulog termasuk di dalamnya karena Bulog merupakan sebuah Perusahaan Umum yang mempunyai maksud dan tujuan yaitu menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat

f. Undang-Undang No.10 Tahun 2010 Tentang Anggaran Pendapatan Belanja Tahun 2011

Bahwa Rancangan APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-Undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Program Raskin termasuk dalam Rancangan APBN tahun 2011, di mana program tersebut termasuk dalam belanja pemerintah pusat menurut fungsi yaitu belanja Pemerintah Pusat yang digunakan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum, fungsi pertahanan, fungsi perlindungan sosial.

g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam melaksanakan program Raskin terdapat pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di bawahnya yaitu pemerintahan provinsi

maupun pemerintahan Kabupaten/Kota, di mana Pemerintah Pusat memegang kekuasaan tertinggi dengan pengambilan keputusan dalam program dan pemerintahan daerah yang menjalankan programnya.

h. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2010 Tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2011

Bahwa Rencana Kerja Pemerintah memuat arah kebijakan nasional satu tahun yang merupakan komitmen Pemerintah untuk memberikan kepastian kebijakan dalam melaksanakan pembangunan nasional yang berkesinambungan dan program Raskin termasuk di dalamnya.

i. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pengamanan Produksi Beras Nasional Dalam Menghadapi Kondisi Iklim Ekstrim.

Dalam upaya mengamankan produksi gabah/beras nasional serta antisipasi dan respon cepat untuk menghadapi kondisi iklim ekstrim, Presiden menginstruksikan kepada beberapa Menteri dan Gubernur serta Bupati/Walikota untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan secara terkoordinasi dan terintegrasi sesuai tugas, fungsi, dan kewenangan masing-masing untuk mengamankan produksi gabah/beras nasional serta antisipasi dan respon cepat menghadapi kondisi iklim ekstrim, program Raskin termasuk di dalamnya.

Dalam pelaksanaan program Raskin dibentuk tim koordinasi Raskin di Pusat sampai kecamatan dan pelaksana distribusi Raskin di Desa/kelurahan. Penanggung jawab Program Raskin adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Penanggung jawab Program Raskin di Provinsi adalah

Gubernur, di Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota, di kecamatan adalah camat dan di desa/kelurahan adalah Kepala Desa/Lurah.

a) Tim Koordinasi Raskin Pusat

Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat bertanggung jawab atas pelaksanaan program raskin nasional dan membentuk tim koordinasi raskin pusat yang bertugas melakukan koordinasi, harmonisasi dan pengendalian dalam perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, sosialisasi monitoring dan evaluasi.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, tim koordinasi Raskin Pusat mempunyai fungsi mengkoordinasikan perencanaan dan penganggaran Program Raskin penetapan Pagu Raskin, penyusunan pedoman umum program raskin, fasilitas lintas pelaku dan sosialisasi program raskin, Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi tim koordinasi raskin provinsi dan Monitoring dan evaluasi pelaksanaan program Raskin di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

b) Tim Kordinasi Raskin Provinsi

Gubernur bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Provinsi. Kedudukan tim koordinasi Raskin provinsi adalah pelaksana program Raskin di Provinsi yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur. Tim ini bertugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi, menerima pengaduan dari masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin Pusat.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, tim koordinasi raskin mempunyai fungsi yang hampir sama dengan Tim Koordinasi Raskin Pusat, hanya saja lingkungannya yang lebih kecil seperti, koordinasi perencanaan dan penganggaran program raskin di provinsi, penetapan pagu raskin di kabupaten/kota, monitoring dan evaluasi pelaksanaan program raskin di kabupaten/kota, pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi tim koordinasi raskin kabupaten/kota serta pelaporan pelaksanaan raskin kepada tim koordinasi raskin pusat.

c) Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota

Bupati/Walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan program raskin di wilayahnya dan membentuk tim koordinasi kabupaten/kota yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada bupati/walikota. Tim koordinasi raskin kabupaten/kota memiliki tugas yaitu melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksana distribusi, monitoring dan evaluasi, menerima pengaduan dari masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada tim koordinasi raskin provinsi.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, tim koordinasi raskin kabupaten/kota mempunyai fungsi hampir sama dengan tim koordinasi raskin lainnya hanya saja terdapat perbedaan dalam ruang lingkup dan beberapa fungsinya yaitu fungsi perencanaan distribusi raskin, penyelesaian administrasi dan Hasil Penjualan Beras (HPB) Raskin.

d) Tim Koordinasi Raskin Kecamatan

Camat bertanggung jawab atas pelaksanaan program raskin di wilayahnya dan membentuk tim koordinasi raskin kecamatan yang berkedudukan dibawah

dan bertanggungjawab kepada camat dan bertugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring dan evaluasi program raskin di tingkat kecamatan serta melaporkan hasilnya kepada tim koordinasi raskin kabupaten/kota.

Seperti tim-tim koordinasi lainnya, tim koordinasi kecamatan mempunyai fungsi hampir sama dengan tim-tim koordinasi lainnya, namun ada beberapa fungsi yang berbeda yaitu sebagai perencanaan distribusi raskin di kecamatan, pelaksanaan verifikasi data RTS-PM, penyediaan dan pendistribusian.

e) Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan

Pelaksana Distribusi Raskin berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada kepala Desa/Lurah. Bertugas memeriksa, menerima dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran Harga Penjualan Beras serta menyelesaikan Administrasi. Pelaksana Distribusi Raskin yang berada di Desa berfungsi untuk pemeriksaan dan penerimaan/penolakan Raskin dari Satuan Kerja di Titik Distribusi, pendistribusian dan penyerahan Raskin kepada RTS-PM di titik bagi, penerimaan HPB Raskin dari RTS-PM secara tunai dan menyetorkannya ke rekening Bank yang ditunjuk Divre/Kadivre Perum Bulog, penyelesaian administrasi distribusi Raskin yaitu Berita Acara Serah Terima (BAST) dan Daftar Penjualan Beras sesuai model Daftar Penerima Manfaat 2 (DPM-2).

B. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Proses Implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) di Desa Batu Anyar.

Berdasarkan Buku Pedoman Umum Program Raskin 2011, dalam program ini Bulog mendistribusikan beras raskin dari gudang bulog sampai ke titik distribusi, di mana kegiatan distribusi Raskin tersebut dilakukan melalui beberapa tahap yaitu:

- a) Bupati/Walikota menerbitkan Surat Perintah Alokasi (SPA) kepada Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog Perum Bulog berdasarkan pagu Raskin dan rincian di masing-masing kecamatan dan desa/kelurahan.
- b) Berdasarkan SPA Raskin tersebut, Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog Perum Bulog menerbitkan Surat Perintah Penyerahan Barang (SPPB)/*Delivery Order* (DO) beras untuk masing-masing kecamatan atau desa/kelurahan kepada Satker Raskin sesuai dengan jumlah dan jadwal permintaan alokasi yang diajukan oleh Bupati/Walikota.
- c) Berdasarkan SPPB/DO, Satker Raskin mengambil beras di gudang Perum Bulog dan menyerahkannya kepada pelaksana distribusi Raskin di Titik Distribusi (TD).
- d) Tim Koordinasi Raskin kecamatan atau pelaksana distribusi melakukan pemeriksaan kualitas dan kuantitas Raskin yang diserahkan oleh Satker di Titik Distribusi.
- e) Apabila terdapat Raskin yang tidak sesuai dengan standar kualitas beras Bulog, maka tim koordinasi Raskin kecamatan atau pelaksana distribusi harus menolak dan mengembalikannya kepada satker raskin untuk diganti dengan kualitas yang sesuai.
- f) Penyerahan beras oleh satker raskin ke pelaksana di titik distribusi harus dibuktikan dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) yang dibuat saat penyerahan, ditandatangani oleh kedua belah pihak serta saksi dengan nama dan identitas jelas di cap/stempel yang dimiliki.

- g) Pelaksana Distribusi Raskin menyerahkan Raskin kepada RTS PM sebanyak 15kg/RTS/bulan.
- g) Apabila ketika di tempat pembagian, jumlah RTS melebihi data RTS-PM hasil PPLS-08 BPS, maka kelompok kerja Raskin tidak diperkenankan untuk membagi Raskin kepada rumah tangga miskin yang tidak terdaftar dalam DPM-1.
- h) Apabila terdapat alokasi Raskin yang tidak didistribusikan kepada RTS-PM, maka harus dikembalikan ke Perum Bulog untuk dikoreksi administrasi penyalurannya.

Sumber: *Buku Pedoman Umum Raskin, 2011*

Untuk mekanisme pembayaran dan administrasi Raskin:

- a) Pembayaran HPB Raskin dari RTS-PM kepada Pelaksana Distribusi pada prinsipnya dilakukan secara tunai Rp. 1.600/kg.
- b) Pembayaran HPB Raskin dari Pelaksana Distribusi kepada Satker Raskin dilakukan setelah menerima HPB Raskin dari RTS-PM.
- c) Uang HPB Raskin yang diterima Pelaksana Distribusi dari RTS-PM harus langsung diserahkan kepada Satker Raskin atau disetor langsung ke rekening HPB BULOG melalui Bank setempat oleh Pelaksana Distribusi.
- d) Atas pembayaran HPB Raskin tersebut, dibuatkan Tanda Terima Pembayaran rangkap 3 oleh Satker Raskin.
- e) Apabila RTS-PM tidak mampu membayar tunai, maka prinsip pembayaran tunai dapat dikecualikan dengan jaminan tertulis dari Kepala Desa/Lurah yang diketahui Camat dan dilampiri Daftar Nama RTS-PM yang belum membayar secara tunai. Pelunasan selambat-lambatnya dilakukan sebelum jadwal pendistribusian periode berikutnya. Apabila sampai batas waktu pelunasan tidak dipenuhi, maka alokasi Raskin periode berikutnya ditunda sampai pelunasannya diselesaikan.

- f) Apabila HPB Raskin yang diterima Pelaksana Distribusi dari RTS-PM pada bulan berikutnya belum disetorkan kepada Satker Raskin atau rekening HPB di bank, maka Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota melakukan upaya penagihan dan apabila tidak berhasil dapat melaporkan kepada penegak hukum serta tugas sebagai Pelaksana Distribusi dihentikan.
- g) Kabupaten/Kota/Kecamatan/Desa/Kelurahan dapat menyediakan dana talangan untuk pembayaran HPB Raskin bagi RTS-PM yang tidak mampu membayar secara tunai.

Sumber: *Buku Pedoman Umum Raskin, 2011*

Namun, ada sedikit perbedaan pada proses implementasi program raskin yang terjadi di Desa Batu Anyar. Di Desa ini, proses implementasi program raskin terdiri dari 2 proses yang pertama pendistribusian dari Bulog sampai ke titik distribusi dan yang kedua dari titik distribusi sampai ke Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat. Hal ini dinyatakan oleh Bapak Herlan sebagai Staff Kepala Desa Batu Anyar yang bertugas dalam penyaluran Raskin mengatakan bahwa:

“Di Desa kita ini, penyaluran beras raskin langsung diturunkan di masing-masing Dusun mbak, jadi agak sedikit berbeda dengan desa-desa lainnya yang membagi raskin di tempat titik distribusi yang biasanya di kantor kepala desa. Itu disebabkan karena di Desa ini jarak antara dusun-dusun dengan Kantor Kepala Desa cukup jauh, sehingga kita sebagai tim pelaksana Raskin di Desa sengaja meminta pertolongan Satker Raskin yang mengantar Raskin dari Bulog untuk menurunkan beras di masing-masing dusun agar masyarakat kita tidak terlalu jauh mengambil jatah beras mereka (Sumber: *Bapak Herlan Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam Penyaluran Raskin, Senin 9 Januari 2012, 10.10 Wita, Kantor Desa Batu Anyar*).

Dengan demikian implementasi program raskin ini terbagi menjadi dua tahap, sebagai berikut:

a) Proses Pendistribusian Raskin dari Bulog sampai Titik Distribusi

Proses pendistribusian raskin dari Bulog sampai titik distribusi yang dilakukan oleh Satker Raskin yang bertugas berawal dari dikirimkannya Surat Permintaan Alokasi (SPA) atau yang biasa disebut *Break Down* Raskin yang berisi jumlah Kepala Keluarga RTS penerima manfaat per daerah (Kecamatan/Kelurahan) dan lampiran jadwal rencana distribusi oleh Kepala Pemerintah Daerah, yaitu Bupati/Walikota kepada Kadivreg. SPA dikirimkan oleh Pemkab setiap satu bulan sekali. Adapun data-data tentang jumlah KK RTS penerima manfaat yang terdapat dalam SPA dibuat oleh BPS berdasarkan kriteria tertentu dan telah dimusyawarahkan di tingkat Kecamatan. Oleh sebab itu jika terjadi ketidakvalidan data dalam SPA, pihak Divreg tidak bisa dimintai pertanggungjawaban karena hal itu merupakan wewenang dan tanggung jawab BPS.

Selanjutnya berdasarkan SPA tersebut, Divreg membuat Surat Perintah Pengiriman Barang (SPPB) atau *Delivery Order* (DO) beras yang jumlahnya sesuai dengan SPA. Masa berlaku SPPB atau DO hanya satu bulan dan DO dibuat sebagai pengantar atau dasar untuk gudang mengeluarkan beras Raskin sejumlah yang tertera pada DO. Setelah itu DO diberikan kepada Satker Raskin yang bersangkutan untuk ditandatangani sebagai syarat keabsahan DO. Selain DO, Divreg juga mengeluarkan Surat Perintah Angkut (SP Angkut) yang diberikan kepada Satker Raskin untuk digunakan sebagai bukti pengiriman beras Raskin di

titik distribusi. Selanjutnya SP Angkut ini ditandatangani penerima di titik distribusi, yaitu dalam hal ini adalah pelaksana distribusi di titik distribusi yang bersangkutan.

Untuk mengontrol pendistribusian Raskin dari gudang ke setiap titik distribusi, dilakukan oleh Koordinator Lapangan (korlap) Raskin dan pengawas dari Divre yang hanya memantau secara insidental, dan selebihnya dikontrol oleh Satker Raskin yang mengirimkan beras Raskin dari gudang ke titik distribusi.

Atas dasar DO yang dibawa Satker Raskin ke gudang, Kepala Gudang melayani distribusi beras kepada Satker Raskin sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Setelah beras dikeluarkan dari gudang, Satker Raskin langsung membawa dan menyerahkan Raskin ke titik distribusi yang sudah ditentukan. Ketika sudah sampai di titik distribusi, pelaksana distribusi desa menyalurkannya sampai ke tangan RTS-PM. Namun, yang terjadi di Desa Batu Anyar berbeda dengan desa-desa lainnya hal ini dinyatakan oleh Bapak Komarudin selaku Kepala Gudang Bulog Wilayah Lembar:

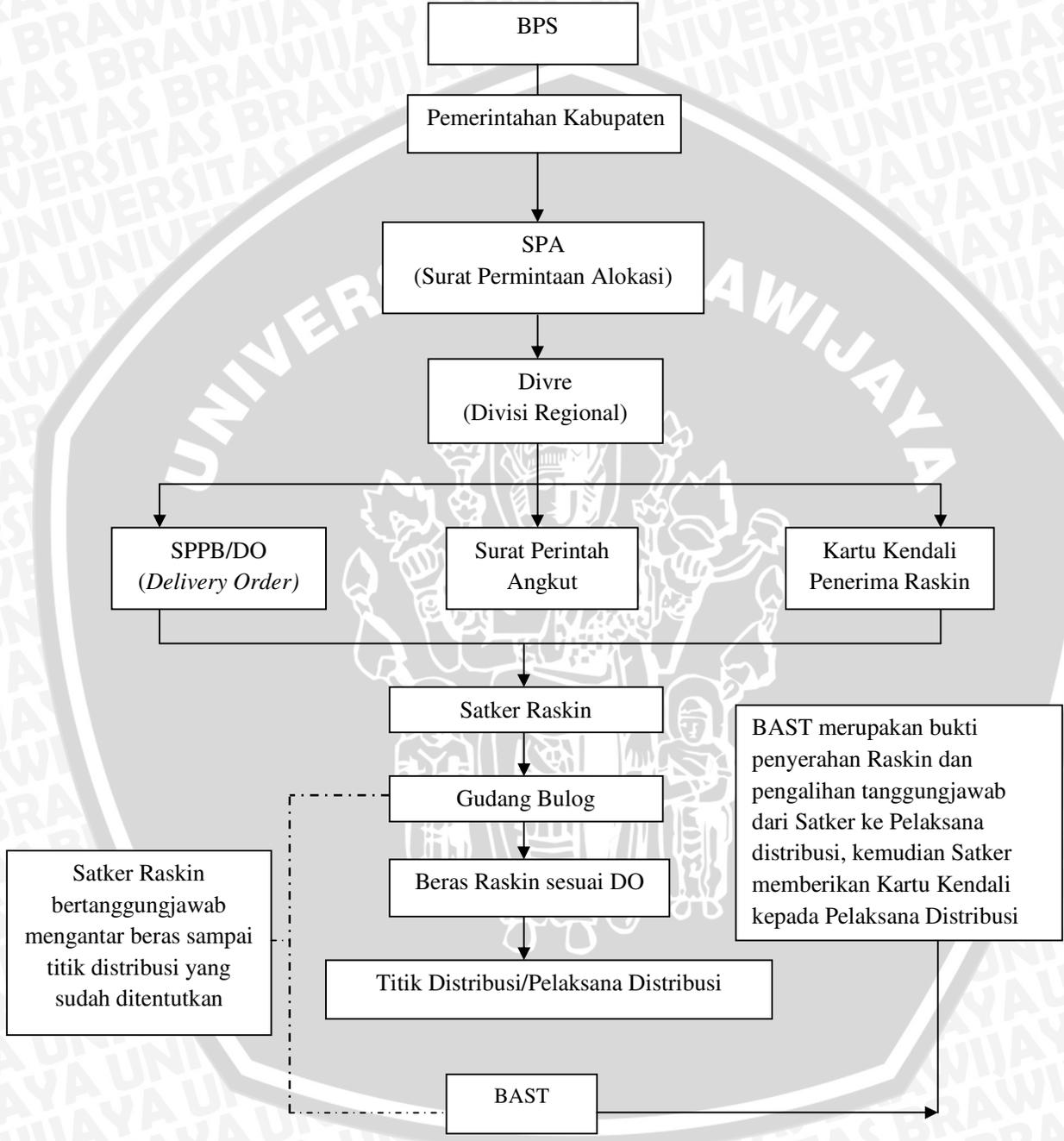
“Seperti yang terjadi di Desa Batu Anyar, Satker hanya mengantarkan BAST ke Kantor Desa, Kepala Desa mengecek kualitas dan banyaknya beras, apa sesuai dengan jumlah RTS-PM di masing-masing dusunnya, apabila sudah cocok, maka Satker akan mengantarkannya di masing-masing dusun, yang penting satu dusun hanya satu tempat penyalurannya.”
(Sumber: Bapak Kamarudin selaku Kepala Gudang Wilayah Lembar, Selasa, 17 Januari 2012, 11.20 Wita, Gudang Bulog Wilayah Lembar).

Setelah Raskin tiba di titik distribusi dan diterima oleh Kepala Desa dan para staffnya yang bertugas sebagai tim pelaksana distribusi di Desa, mengecek beras yang diantarkan sesuai dengan ketentuan atau tidak, kemudian mengecek jumlah beras sesuai dengan jumlah Rumah Tangga Sararan Penerima Manfaat

(RTS-PM). Setelah itu, Satker Raskin dan pelaksana distribusi di titik distribusi menandatangani Berita Acara Serah Terima (BAST) yang dibuat pada saat penyerahan, BAST ini menjadi bukti bahwa beras sudah diserahkan oleh Satker Raskin ke tim pelaksana distribusi yang ada di Desa. Kemudian, tim pelaksana meminta tolong kepada Satker Raskin untuk mengantarkan beras raskin tersebut ke masing-masing dusun. Di masing-masing dusun sudah menunggu Kepala Dusun untuk membagikan beras raskin kepada masyarakatnya. Pembagian beras ini dipantau oleh Tim Pelaksana distribusi desa.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan menunjukkan bahwa Desa Batu Anyar terdiri dari 4 Dusun yaitu Dusun Babakan, Dusun Bagu, Dusun Montong Sari dan Dusun Pohdana. Karena letak antara dusun yang satu dengan yang lain cukup berjauhan, maka Bulog menyalurkan beras langsung ke masing-masing dusun, yang terlebih dahulu di cek di titik distribusi. Berikut bagan alur mekanisme distribusi raskin dari Bulog sampai titik distribusi.

Gambar 5
Bagan Alur Mekanisme Distribusi Raskin



Sumber: Pengolahan Data berdasarkan hasil Observasi dan Pedoman Umum Raskin, 2012

b) Proses Pendistribusian Raskin dari Titik Distribusi sampai ke Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat.

Berdasarkan hasil pengamatan dan hasil wawancara yang di lapangan, proses pendistribusian yang dilakukan di Desa Batu Anyar berbeda dengan Desa-desanya lainnya. Perbedaannya terletak pada pembagian beras, di Desa Batu Anyar pembagian beras dilakukan di Dusun masing-masing, sedangkan di Desa lainnya, pembagian beras dilakukan di titik distribusi. Adapun proses pendistribusian raskin di Desa Batu Anyar hasil wawancara dengan Bapak Herlan selaku Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam penyaluran Raskin sebagai berikut:

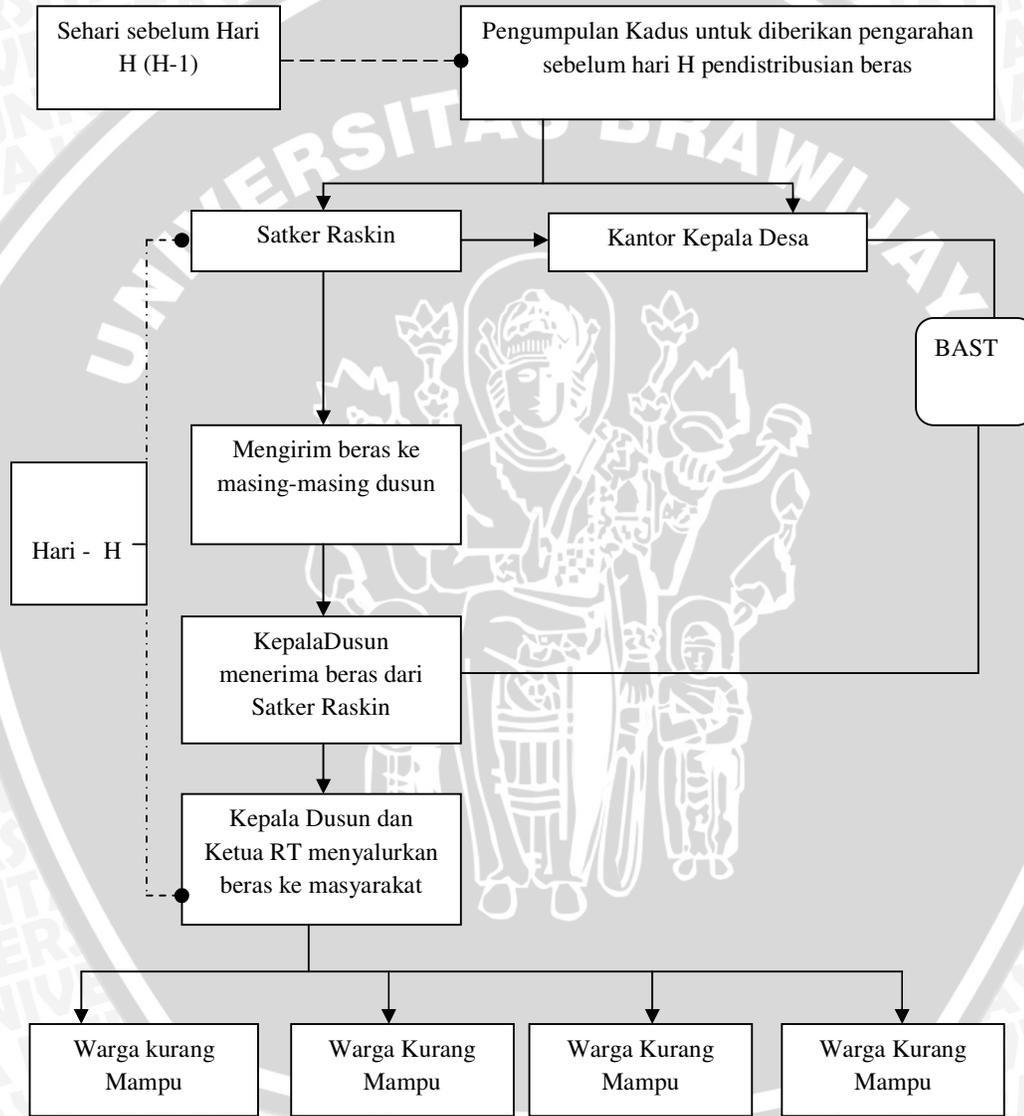
“Sehari sebelum beras disalurkan, masing-masing Kepala Dusun dipanggil oleh Kepala Desa untuk berkumpul di Kantor Desa. Kepala Desa memberikan pengumuman kepada kepala dusun bahwa beras akan disalurkan besok dan masing-masing Kasun diminta untuk bersiap-siap. Nah, pada hari H, beras yang akan disalurkan diserahkan terlebih dahulu di titik distribusi untuk dicek jumlah raskinnya sesuai dengan jumlah RTS-PM. Titik distribusi ini Kantor Kepala Desa mbak. Setelah itu Satker Raskin menyerahkan Raskin ke Pelaksana Distribusi yang ada di desa, dibuktikan dengan kedua belah pihak menandatangani BAST beras. Nah, kami sebagai tim pelaksana distribusi di Desa meminta tolong kepada Satker untuk mengantarkan beras ke masing-masing dusun, karena jarak antara dusun dengan titik distribusi lumayan jauh. Di masing-masing dusun, para kepala dusun sudah menunggu datangnya beras. Disana juga dilakukan BAST sama seperti yang dilakukan oleh Kepala Desa. Setelah diturunkan beras raskinnya, masyarakat langsung datang ke titik bagi untuk mengambil jatah mereka melalui Ketua RT”. (Sumber: Bapak Herlan Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam Penyaluran Raskin, Senin, 9 Januari 2012, 10.16 Wita, Kantor Desa Batu Anyar).

Alur mekanisme distribusi Raskin dari Pemerintah Desa sampai RTS-PM dapat dilihat di bagan yang ada di halaman selanjutnya.

Gambar 6

Bagan Alur Mekanisme Distribusi Raskin dari Pemerintah Desa (TD) sampai ke

RTS-PM



Sumber : Pengolahan Data berdasarkan Hasil Observasi dan Hasil Wawancara,

2012

Untuk mekanisme pembayaran, Desa Batu Anyar pun sedikit berbeda dengan mekanisme yang ada di Buku Pedoman Umum Raskin. Di Desa Batu Anyar pembayaran dilakukan secara kolektif oleh Kepala Dusun, jadi sebelum raskin dibagikan, uang pembayaran dikumpulkan terlebih dahulu oleh Kepala Dusun, apabila ada masyarakat yang belum bisa membayar raskin, dipinjami uang masjid. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Herlan sebagai staff Kepala Desa Batu Anyar dalam penyaluran raskin:

“Desa kami menggunakan cara yang berbeda dalam pembayaran raskin, jadi sebelum raskin dibagikan, saya mengumpulkan uang masyarakat terlebih dahulu, nanti ketika beras sudah dibagikan, uangnya langsung saya setor ke satker raskin. Kalau ada masyarakat yang belum bisa membayar raskin, maka akan “dipinjami” dulu dengan uang kas Masjid. Jadi, Desa kami terhindar dari hutang dan beras raskin dapat disalurkan setiap bulan”.
Sumber: Bapak Herlan Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam Penyaluran Raskin. Senin 9 Januari 2012, 10.20 Wita, Kantor Desa Batu Anyar).

Jadi, di Desa Batu Anyar, proses penyaluran raskin terbagi menjadi dua, yang biasanya pembagian raskin berada di titik distribusi atau Kantor Kepala Desa. Satker raskin yang mengantarkan beras sampai titik distribusi hanya untuk mengecek jumlah dan kualitas beras tetapi pembagian jatah raskin sampai ke tangan rumah tangga sasaran penerima manfaat dilakukan di masing-masing dusung yang dikoordinasikan oleh Kepala Dusun dan Ketua RT. Begitu juga dengan masalah pembayaran, Desa Batu Anyar memiliki cara tersendiri dalam pembayaran beras raskin.

2. Kinerja implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar

a) Karakteristik Kebijakan

Karakteristik kebijakan adalah sifat dari suatu kebijakan, karakteristik dalam program raskin ini terdiri dari sifat, ukuran, dan tujuan. Berdasarkan hasil observasi di lapangan, sifat dari program raskin ini adalah *top-down implementation* dikarenakan kebijakan ini diputuskan oleh pemerintah pusat dan pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah di bawahnya. Namun, karakteristik ini dipandang berbeda, menurut Bulog sebagai salah satu aktor dalam Program Raskin ini menyampaikan bahwa Raskin adalah kebijakan yang bersifat *bottom-up* seperti yang disampaikan oleh Bapak Awang selaku Kasi TU dan Umum Divre NTB.

“Program Raskin ini dibuat oleh pemerintah karena melihat angka kemiskinan di Indonesia masih cukup besar, dan masyarakat miskin tersebut sangat rawan terhadap ketahanan pangan, oleh karena itu program ini dibuat dan program ini bersifat *bottom-up*”. (Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah, Selasa 3 Januari 2012, 10.44 Wita, Kantor Bulog Divre NTB).

Berdasarkan persepsi Bulog program ini bersifat *bottom-up implementation* karena mendorong masyarakat melakukan sendiri implementasi kebijakannya atau melibatkan pejabat pemerintah namun hanya pada tataran yang rendah, dalam hal ini adalah pelaksana distribusi di desa atau pemerintah desa. Dengan demikian terdapat pemahaman yang berbeda antara Bulog dengan hasil observasi. Menurut Bulog, program raskin ini bersifat *bottom-up* karena masyarakat ikut serta dalam pelaksanaannya. Sedangkan menurut konsep pendekatan implementasi kebijakan, *bottom-up implementation* adalah pendekatan

yang dilakukan, dimana masyarakat ikut serta dalam pemberian gagasan/ide awal dalam membuat suatu program atau kebijakan.

Karakteristik kebijakan dilihat dari tujuan, program Raskin termasuk dalam Kebijakan Kemiskinan yang bertujuan untuk mengurangi angka kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Secara khusus, tujuan dari program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras yang sudah disubsidi oleh pemerintah. Sasaran program raskin adalah masyarakat miskin yang sudah terdata oleh Badan Pusat Statistik dan masuk dalam Pendataan Program Perlindungan Sosial tahun 2008 (PPLS-08). Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan dari Bapak Awang:

“Tujuan dari program Raskin ini ialah untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin yang terdata dalam PPLS-08 dengan memberikan beras yang sudah disubsidi oleh pemerintah pusat”. *(Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah, Selasa 3 Januari 2012, 10.44 Wita, Kantor Bulog Divre NTB).*

Berdasarkan hasil observasi dan wawancara di lapangan, hampir semua masyarakat yang diwawancarai mengatakan bahwa tujuan dari program raskin ini bisa dikatakan tercapai yaitu mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran, hal ini diperkuat oleh pernyataan dari beberapa masyarakat penerima manfaat sebagai berikut:

“dengan adanya program raskin ini membantu kami mbak dalam mendapatkan beras lebih murah, biar kadang-kadang kualitasnya kurang” *(Sumber: Inaq Icoq salah satu RTS-PM Desa Batu Anyar, Rabu 11 Januari 2012, 10.05 Wita, di depan rumah penduduk desa).*

Pernyataan tersebut di perkuat lagi oleh masyarakat lainnya, yang mengatakan hal senada:

“kami disini sangat senang ada program raskin, kami bisa membeli beras dengan harga murah, apalagi raskin ini sangat membantu masyarakat yang benar-benar kurang mampu, karena biasanya mereka mengkonsumsi jagung” (Sumber: Inaq Nurisah salah satu masyarakat penerima raskin, Rabu 11 Januari 2012, 10.12 Wita, di rumah Inaq Nurisah).

Jadi dapat diketahui bahwa hampir seluruh masyarakat yang menerima raskin terbantu dengan adanya program raskin ini. Masyarakat bisa mengkonsumsi dan mendapatkan beras dengan harga murah karena beberapa dari mereka biasanya mengkonsumsi jagung sebagai makanan pokoknya.

Karakteristik kebijakan dilihat dari ukuran keberhasilan yaitu berdasarkan buku pedoman umum raskin ukuran keberhasilan program ini ditunjukkan dengan tercapainya 6 Tepat yaitu: Tepat Sasaran Penerima Manfaat, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi dan Tepat Kualitas.

- 1) Tepat Sasaran Penerima Manfaat yaitu Raskin hanya diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat yang terdata dalam PPLS-08.
- 2) Tepat Jumlah
Jumlah beras raskin yang merupakan hak Rumah Tangga Miskin penerima manfaat sesuai dengan ketentuan yang berlaku yaitu 15 kg/RTM/bulan atau 180 kg/RTS/tahun.
- 3) Tepat Harga
Tepat harga apabila harga tebus beras raskin yang ditebus oleh RTS sebesar Rp.1.600/Kg netto di titik distribusi.
- 4) Tepat waktu
Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada RTM penerima manfaat harus sesuai dengan rencana distribusi.
- 5) Tepat Administrasi
Dikatakan tepat administrasi yaitu terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar lengkap dan tepat waktu.
- 6) Tepat Kualitas
terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan kualitas beras Bulog

Sumber: *Buku Pedoman Umum Raskin, 2011*

Namun, yang terjadi di lapangan berbeda dengan ukuran keberhasilan yang ada di dalam buku pedoman yaitu:

1. Tepat sasaran penerima manfaat, di Desa Batu Anyar masih banyak masyarakat yang tidak masuk dalam DPM-1 mendapat raskin hal ini disebabkan karena Desa membuat kebijakan sendiri yaitu membagi rata jatah raskin kepada seluruh masyarakat, walaupun tidak terdata dalam DPM-1. Jumlah masyarakat yang terdata dan tidak terdata dalam DPM-1 yang mendapat jatah raskin dapat dilihat pada tabel di halaman selanjutnya:

Tabel 4: Nama-nama masyarakat yang terdata dan yang tidak terdata yang mendapat jatah Raskin.

No.	Nama Masyarakat yang terdata dalam DPM-1	Nama Masyarakat yang tidak terdata dalam DPM-1
1.	Mahsun	Sapar
2.	Sahrn	Amaq Dah
3.	Sadli	Darme
4.	Rumisah	Sarinah
5.	Inaq Halimah	Zakrah
6.	Inaq Su	Pauzi
7.	Zulyaden	Sahni
8.	Amaq Ucit	Ruselan
9.	Rasinah	Nurmini
10.	Inaq Nurisah	Sarimah
11.	Supardi	Inaq Nurul
12.	Rapdi	Satimin
13.	Suep	Amaq Merta
14.	Inaq Puasa	Irah
15.	Nahar	Amaq Muin
16.	Baharudin	Baiq Samsuriah
17.	Lalu Marwan	Munirah

19.	Mahardi	Inaq Aceh
20.	Iyah Inaq	Nasib
21.	Najamudin	Gusti Made Rai
22.	I Ketut Patra	Dwi Wayan Patra
22.	Ni Kadek Lipet	Samuon
23.	I Ketut Sade	Rustawaji
24.	I Nengah Puja	Sabarudin
25.	I Komang Tantrem	Anwar
26.	Siti Latifah	Muhani
27.	Komang Lidri	Haji Sulaiman
28.	Sahdan	Sairun
29.	Lalu Sukur	Amat
30.	Kadek Wiria	I Komang Patria

Sumber: Kantor Desa Batu Anyar, 2012

Tabel di atas menunjukkan sebagian nama-nama masyarakat Desa Batu Anyar dari 675 kepala rumah tangga yang termasuk dalam Daftar Penerima Manfaat-1, dan di kolom sebelahnya sebagian masyarakat yang tidak termasuk dalam DPM-1 namun mendapat jatah raskin. Nama-nama masyarakat yang termasuk dalam DPM-1 didapat dari data yang sudah ditentukan oleh BPS, sedangkan untuk nama-nama masyarakat yang tidak termasuk dalam DPM-1 namun mendapat jatah raskin didapat dari kesepakatan atau kebijakan yang diambil oleh

pemerintah desa sendiri untuk menghindari kecemburuan antar masyarakatnya dan masih banyak masyarakat tersebut tidak terdata oleh BPS. Oleh karena itu, hal ini menyebabkan raskin tidak tepat sasaran, yang seharusnya raskin dibagikan hanya kepada masyarakat yang termasuk dalam DPM-1, namun dibagi rata ke seluruh masyarakat.

2. Tepat jumlah, hal ini berkaitan juga dengan tepat sasaran penerima manfaat.

Karena masih banyak masyarakat yang menerima raskin tidak terdata dalam DPM- 1 hal tersebut menyebabkan berkurangnya jumlah raskin yang diterima oleh RTS-PM yang tercantum dalam DPM-1. Sehingga seringkali mereka mendapat jatah raskin sebanyak 5-7 kg/bulan, jatah tersebut sangat jauh berbeda dari apa yang telah ditetapkan yaitu 15 kg/bulan/RTS-PM. Hal ini juga diperkuat oleh informasi yang diperoleh peneliti dari ibu Siti Latifah, yaitu:

“memang disini pembagian raskinnya sama-sama 5kg-7kg per KK, karena dibagi rata oleh Kepala Desa disini, karena banyak pengantin baru, jadi sudah kesepakatan desa ini jika ada pengantin baru, langsung dibagikan Raskin. kami sebagai penerima raskin yang sah juga tidak keberatan jika diberlakukan hal seperti itu”(Sumber: Ibu Siti Latifah Salah Satu masyarakat RTS-PM. Selasa 10 Januari 2012, 10.40 Wita, di depan rumah Ibu Siti Latifah).

3. Tepat Harga, harga yang ditebus oleh masyarakat Desa Batu Anyar tidak sama dengan harga yang sudah ditetapkan oleh Bulog yaitu Rp.1.600/kg, kebanyakan dari mereka membayar raskin sekitar Rp. 1.800 sampai Rp. 2.000 per kilogramnya. Hal ini disebabkan oleh biaya operasional dari titik distribusi sampai ke tangan penerima manfaat dibebankan langsung kepada

masyarakatnya. Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan salah satu masyarakat penerima manfaat Inaq Nurisah

“kami tahu bahwa sebenarnya beras raskin itu harganya Rp.1.600, dan kami membayar Rp.1.800 perkilonya itu untuk membayar buruh yang membawa beras dan menurunkannya dari truk”. (*Sumber: Inaq Nurisah Salah Satu Masyarakat RTS-PM, Rabu 11 Januari 2012, !0.15 Wita, di Rumah Inaq Nurisah*).

4. Tepat Waktu, dikatakan tepat waktu apabila rumah tangga sasaran menerima beras sesuai dengan jadwal yang ditentukan. Dari hasil observasi di lapangan, bahwa penyaluran beras raskin selalu dilakukan tepat waktu yaitu satu kali dalam sebulan dan biasanya dilakukan pada pertengahan bulan. Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan dari masyarakat dan pihak bulog sendiri:

“Beras raskin selalu disalurkan setiap bulan, tidak pernah terlambat sampai berminggu-minggu, paling lambat itu 3-4 hari datangnya” (*Sumber: Inaq Nurisah Salah Satu Masyarakat RTS-PM, Rabu 11 Januari 2012, !0.15 Wita, di Rumah Inaq Nurisah*).

Hal senada juga dikatakan oleh Bulog sebagai penyalur raskin yaitu:

“Bulog selalu menyalurkan beras setiap bulannya, jika kami tidak menyalurkan, itu pasti karena suatu hal misalnya Desa tersebut belum melunasi HPB bulan sebelumnya sehingga kami tidak bisa menyalurkan beras di bulan berikutnya. Jadi, walaupun hanya satu masyarakat yang belum membayar, kami tidak bisa menyalurkan berasnya”. *Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah, Selasa 3 Januari 2012, 10.52 Wita, Kantor Bulog Divre NTB*).

5. Tepat Administrasi, dikatakan tepat administrasi jika semua persyaratan administrasi terpenuhi secara benar, lengkap dan tepat waktu. Seperti penerima raskin harus membawa kartu raskin ketika menebus beras, membayar beras

tepat waktu dan lain sebagainya. Berdasarkan hasil observasi, bahwa setiap penerima manfaat selalu membawa kartu raskin atau semacam tanda pengenal ketika menebus jatah raskin, selain itu sama seperti penjelasan sebelumnya, sebelum raskin dibagikan, masyarakat membayar raskin ke kepala dusun terlebih dahulu, walaupun masyarakat tidak mempunyai uang, pihak desa menalangi dengan menggunakan uang kas masjid hal tersebut diperkuat dengan pernyataan dari Bapak Herlan:

“sebelum raskin dibagikan, kami mengumpulkan uang terlebih dahulu dari masyarakat, jadi setiap raskin datang, kadang-kadang masyarakat tidak mempunyai uang untuk menebusnya, oleh karena itu kami berinisiatif untuk menalangnya dengan uang kas masjid, nanti ketika masyarakat sudah ada uangnya baru mengganti uang tersebut, terkadang ada juga masyarakat yang langsung membayarnya”. (Sumber: Bapak Herlan Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam Penyaluran Raskin, Senin 9 Januari 2012, 10.35 Wita, Kantor Desa Batu Anyar).

Berikut gambar-gambar yang memperlihatkan masyarakat membawa kartu tanda pengenal ketika mengambil raskin:

Gambar 7

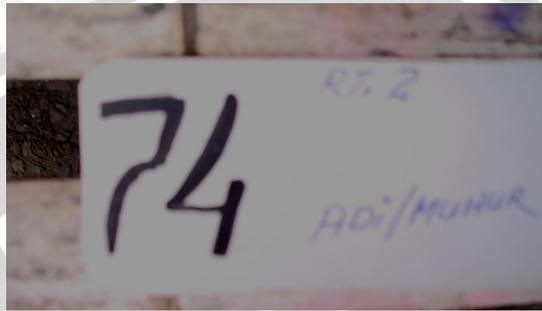
Kartu Identitas yang dibawa penerima manfaat ketika mengambil jatah beras



Sumber: Desa Batu Anyar, 2012

Gambar 8

Kartu Identitas yang dibawa penerima manfaat ketika mengambil jatah beras.



Sumber: Desa Batu Anyar, 2012

6. Tepat Kualitas, dikatakan tepat kualitas jika beras yang dibagikan sesuai dengan kualitas yang ditetapkan Bulog yaitu beras kualitas medium. Yang terjadi di lapangan berbeda, terkadang beras yang diterima oleh RTS-PM berbau kuning dan apek, terkadang juga kualitas beras yang diterima bagus, hal tersebut dikatakan oleh: Ibu Siti Latifah dan penerima manfaat lainnya terdapat informasi bahwa kualitas yang diterima dari Divre NTB terkadang bagus, yaitu berasnya putih dan enak waktu dimakan, namun tidak jarang pula beras yang diterima berwarna kuning dan tidak enak waktu dimakan. Oleh karena itu agar enak dimakan, mereka mencampur beras tersebut dengan beras kualitas bagus yang mereka beli sendiri pada saat memasaknya.

Berkaitan dengan hal tersebut Pak Awang menjelaskan bahwa:

“Adanya kualitas beras yang menurun ini dapat disebabkan oleh penyimpanan beras yang agak lama di gudang, mengingat beras yang dibeli Bulog dari petani jumlahnya jauh lebih besar daripada kebutuhan

yang disalurkan setiap bulan, sehingga sisa beras yang belum tersalurkan itu tersimpan selama berbulan-bulan di gudang. Menurut saya, wajarlah jika dari berton-ton beras yang ada di gudang ada beberapa karung yang kualitasnya menurun. Dan ada pula kemungkinan beras diserang oleh hama atau binatang lain dalam gudang, seperti tikus. Hal ini menyebabkan kualitas beras Bulog kadang menurun” (*Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah, Selasa 3 Januari 2012, 10.52 Wita, Kantor Bulog Divre NTB*).

Hal senada juga diungkapkan oleh Kepala Gudang Lembar Bapak Kamarudin

“Wajar kalau dari beratus-ratus karung yang ada di gudang ada beberapa karung yang kualitasnya tidak memenuhi standar. Selain itu beras juga seringkali diserang oleh tikus, tikus-tikus disini menggerogoti karung-karung beras sehingga banyak beras yang kualitas menjadi turun dan juga kadang-kadang ketika pendistribusian beras ke desa-desa sewaktu hujan turun, walaupun sudah ditutupi dengan terpal, tetap saja rembesan air hujan mengenai beras dan menyebabkan beras menjadi kuning” (*Sumber: Bapak Kamarudin (Kepala Gudang Bulog untuk Wilayah Lembar, Selasa 17 Januari 2012, 11.35 Wita, Gudang Bulog Wilayah Lembar)*).

Berikut gambar-gambar beras yang kualitasnya jelek dan beras raskin yang kualitasnya bagus:

Gambar 9
Beras Raskin yang berkualitas jelek.



Sumber: Desa Batu Anyar, 2012

Gambar 10
Foto beras raskin yang berkualitas bagus



Sumber: Gudang Bulog Wilayah Lembar, 2012

Jadi, dapat diketahui bahwa hanya 4 dari 6 ukuran tepat yang telah ditetapkan Bulog dapat tercapai di Desa Batu Anyar ini, yaitu tepat waktu dan tepat administrasi. Khusus untuk tepat kualitas, kualitas beras yang diterima oleh masyarakat berbeda-beda setiap bulannya, terkadang beras yang dibagikan kualitasnya bagus, terkadang kualitasnya jelek.

b) Sumber Daya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang ada. Sumber daya manusia, waktu, dan dana merupakan hal terpenting dalam implementasi kebijakan. Sumber daya manusia yang terlibat dalam program ini adalah aktor-aktor atau organisasi yang berperan langsung dalam proses pendistribusian raskin yaitu Bulog, Pemerintah Daerah yang meliputi Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa. Hal tersebut dipertegas dengan hasil wawancara dengan Bapak Awang yang menyatakan bahwa:

“Sumber daya manusia yang terlibat dalam program raskin ini sangat banyak, mulai dari pemerintah pusat yang membuat program, pemerintah

provinsi, kabupaten/kota yang bertanggung jawab atas pelaksanaan raskin di daerahnya masing-masing, pemerintah desa yang menyalurkan langsung raskin ke RTS-PM, kemudian ada BPS yang mendata masyarakat miskin, Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, BAPPENAS sebagai penganggaran, perencanaan, monitoring dan evaluasi progam raskin. Selain itu Bulog sebagai pendistribusi beras sampai titik distribusi.”. (Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah, Selasa 3 Januari 2012, 10.55 Wita, Kantor Bulog Divre NTB).

Berdasarkan hasil observasi di lapangan sumber daya yang terlibat dalam program raskin ini sangat banyak seperti yang dikatakan oleh Bapak Awang hal tersebut dapat dilihat dengan tabel dibawah ini.

Tabel 5: Susunan Personalia Tim Monitoring dan Evaluasi Program Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN) Kabupaten Lombok Barat Tahun Anggaran 2011

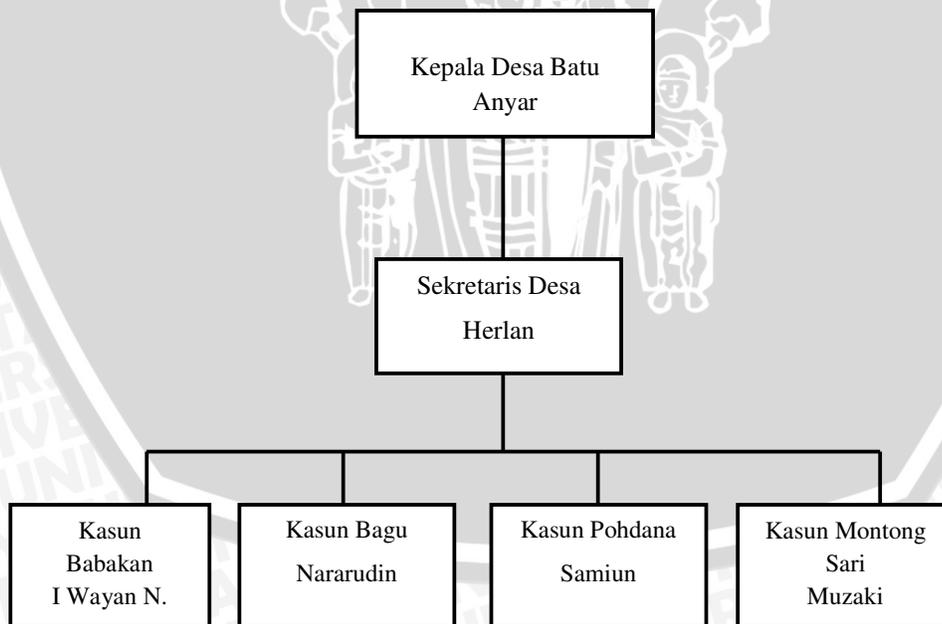
No.	Jabatan	Kedudukan dalam Tim	Keterangan
1	Bupati Lombok Barat	Penanggung Jawab	
2	Wakil Bupati Lombok Barat	Pengarah	
3	Sekretaris Daerah Kab. Lobar	Ketua	
4	Asisten Administrasi Pembangunan Setda Kab. Lobar	Wakil Ketua	
5	Kepala Bagian Perekonomian & Taskin Setda Kab. Lobar	Sekretaris	
6	Kasubbag Taskin pada Bagian Perekonomian & Taskin Setda Lobar	Koordinator	
7	Kepala BPS Kab. Lombok Barat	Anggota	
8	Kepala Kantor POLPP Kab. Lobar	Anggota	
9	Kepala Bagian Hukum Setda Kab. Lobar	Anggota	
10	Kasubbag Proda Bag. Perekonomian dan Taskin Setda Lobar	Anggota	

11	Kasubbag Saperta Bag. Perekonomian dan Taskin Setda Lobar	Anggota
12	Kasubbag Kimpraswil pada Bagian Perekonomian & Taskin Setda Lobar	Anggota
13	Kasubid Perekonomian BAPPEDA Kab. Lobar	Anggota
14	Satgas Raskin Divre Perum Bulog NTB.	Anggota

Sumber: Kantor Desa Batu Anyar, 2012

Untuk struktur organisasi tim pelaksana distribusi raskin Desa Batu Anyar dapat dilihat pada bagan di bawah ini:

Gambar 11
Struktur Organisasi Tim Pelaksana Distribusi Raskin



Sumber: Kantor Desa Batu Anyar, 2012

Sumber daya yang terlibat dalam program raskin ini jika dilihat dari susunan personalia tim monitoring dan evaluasi program beras untuk keluarga miskin (raskin) kabupaten Lombok Barat sangat lengkap mulai dari Bupati sebagai penanggung jawab hingga bawahan-bawahannya sebagai anggota yang mendistribusikan raskin. Sumber daya yang terlibat dalam program raskin ini terdiri dari beberapa institusi ini melaksanakan program raskin dengan baik, cepat, dan tanggap serta sesuai dengan ketentuan yang ada. Bulog sebagai pihak yang menyalurkan Raskin setelah mendapat SPA dari Bupati/Walikota langsung bersiap-siap untuk menyalurkan Raskin sesuai dengan SPA dari Bupati/Walikota tersebut. Hanya saja, yang terlibat langsung di lapangan dalam menyalurkan beras di Desa Batu Anyar hanya tim pelaksana saja.

Di Desa Batu Anyar, orang-orang yang terlibat dalam penyaluran raskin di Desa ini menyalurkan raskin juga dengan baik hal ini dibuktikan dengan adanya pengumpulan Kadus sehari sebelum Raskin dibagikan Walaupun dalam pelaksanaannya beras yang akan di bagi kepada rumah tangga sasaran penerima manfaat tidak sesuai jumlahnya dengan yang telah ditentukan. Hal ini bertujuan untuk mencapai harmonisasi antar masyarakat, sehingga pemerintah desa mengambil kebijakan tersendiri membagi rata raskin yang ada kepada seluruh masyarakatnya.

Untuk masalah waktu, penyaluran raskin bisa dikatakan tepat waktu, hal ini dibuktikan dengan pernyataan dari bapak Herlan bahwa:

“penyaluran raskin diadakan setiap bulan dan setelah beras diturunkan dari truk, beras disalurkan langsung kepada penerima manfaat pada hari itu juga”
(Sumber: Bapak Herlan Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam Penyaluran Raskin, Senin 9 Januari 2012, 10.48, Kantor Desa Batu Anyar).

Selain itu pernyataan dari Ibu Siti Latifah memperkuat pernyataan dari Bapak Herlan:

“sebelum raskin datang, kami sudah diberitahu terlebih dahulu oleh kadus kami kalau raskin akan dibagikan, jadi ketika raskin datang kami sudah menunggu raskin di tempat raskin itu diturunkan, biasanya di rumah warga yang berada di pinggir jalan, jadi setelah raskin diturunkan kami langsung mengambil jatah raskin yang akan dibagikan tanpa menunggu lama. (Sumber: Ibu Siti Latifah salah satu penerima Raskin, Selasa 10 Januari 2012, 10.40 Wita, di depan rumah Ibu Siti Latifah).

Dalam program raskin ini, yang dimaksud dengan dana adalah beras, berdasarkan hasil observasi beras yang disalurkan Bulog ke Desa di bagi rata lagi oleh Kepala Desa, hal tersebut dinyatakan oleh Kepala Desa Batu Anyar:

“RTS-PM tidak mendapat 15kg/bulan memang terjadi setiap bulan, kami sebagai pemerintah desa sekaligus pelaksana distribusi sengaja membagi rata pada setiap penduduk disini. Tetapi sebelumnya kami sudah melakukan musyawarah desa terlebih dahulu, kami sudah berbicara pada masyarakat disini, keberatan atau tidak jika beras Raskin yang didistribusikan dibagi secara merata dengan masyarakat yang tidak terdata oleh Bulog. Tanggapan masyarakat disini baik-baik saja, mereka ikhlas jika jatah mereka dibagi rata dengan masyarakat lainnya. (Sumber: Bapak Lalu Senopati Kepala Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Selasa 10 Januari 2012, 09.50 Wita, Kantor

Di halaman selanjutnya dapat dilihat gambar beras raskin yang seharusnya 15kg/RTS-PM tetapi dibagi menjadi 5-7kg/RTS-PM.

Gambar 11

Pengurus Raskin di Dusun membagikan beras Raskin kepada RTS-PM



Sumber: Dusun Babakan, Desa Batu Anyar, 2012

Jadi, sumber daya manusia, waktu, dan dana di Desa Batu Anyar ini dapat dikatakan terpenuhi, sumber daya manusia yang terlibat dalam program ini mempunyai respon yang baik terhadap programnya, waktu yang digunakanpun sangat efisien, hanya saja beras yang dibagikan oleh pemerintah desa dibagi rata untuk semua masyarakat, demi mencapai keharmonisan di Desa.

c) **Karakteristik Agen Pelaksana**

Karakteristik agen pelaksana sangat mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Dalam program raskin ini agen pelaksana yaitu Bulog dan Pemerintah Desa hanya bersifat statis, diam, tetap, tidak aktif. Hal ini terlihat dari hasil penelitian bahwa para pelaksananya hanya menyalurkan Beras sampai titik distribusi. Adapun tugas-tugas Bulog dan pemerintah desa yaitu:

- a. Bulog, memiliki tugas untuk menyalurkan beras raskin sampai ke titik distribusi selain itu menstabilisasi pangan nasional dalam rangka ketahanan pangan. Hal ini dipertegas oleh pernyataan Bapak Awang:

”Tugas Bulog dalam program raskin ini adalah menyiapkan beras untuk disalurkan dan menyalurkan beras bersusidi tersebut hanya sampai titik distribusi, jadi yang menyalurkannya sampai ke tangan masyarakat adalah pemerintah desa yang bersangkutan” (*Sumber Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah. Selasa 3 Januari 2012, 10.52 Wita, Kantor Bulog Divre NTB*).

- b. Pemerintah Desa, mempunyai tugas untuk menyalurkan raskin sampai ke tangan penerima manfaat, selain itu pemerintah desa juga bertugas untuk mengecek kualitas beras yang dikirim oleh Bulog. Hal ini diperkuat oleh pernyataan Staff Kepala Desa Batu Anyar Bapak Herlan:

“Dalam program ini tugas kami pemerintah desa, menyalurkan raskin sampai ke tangan penerima manfaat, menerima uang pembayaran, dan menyelesaikan administrasi yang ada, serta menerima atau menolak raskin yang dikirim apabila kualitas raskinnya tidak sesuai”. (*Sumber: Bapak Herlan Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam Penyaluran Raskin. Senin 9 Januari 2012, 10.45 Wita, Kantor Desa Batu Anyar*).

Dari hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa sebagai agen pelaksana dalam program raskin ini, Bulog dan Pemerintah Desa hanya menjadi distributor atau hanya menyalurkan beras raskin sampai ke tangan penerima manfaat.

d) Komunikasi antar Organisasi

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya. Dalam program raskin

ini tentu Bulog tidak bekerja sendirian dalam mendistribusikan beras, Bulog dibantu juga oleh tim-tim koordinasi yang dibentuk oleh pemerintah desa yaitu pelaksana distribusi Raskin di Desa Batu Anyar. Tugas dari pelaksana distribusi ini adalah memeriksa, menerima, dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran hasil penjualan beras, serta menyelesaikan administrasi. Hal ini dinyatakan oleh Bapak Awang yang mengatakan bahwa:

“Tugas Bulog hanya sampai mendistribusikan beras sampai titik distribusi, bukan sampai ke tangan penerima manfaat, oleh karena itu Bulog berkoordinasi dengan pelaksana distribusi yang ada di desa untuk menyalurkan raskin sampai ke tangan penerima manfaat. Jadi setelah beras sampai di titik distribusi, beras tersebut sudah menjadi tanggung jawab pelaksana distribusi yang ada di desa”. (*Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah, Selasa 3 Januari 2012, 10.54 Wita, Kantor Bulog Divre NTB*).

Hal tersebut diperkuat lagi oleh pernyataan Bapak Herlan:

“Bulog memang berkoordinasi dengan pihak desa dalam mendistribusikan beras raskin ini, oleh karena itu ketika Bulog sudah menyalurkan Beras sampai titik distribusi dan kedua belah pihak yaitu Satker Raskin dan Pihak Desa sudah menandatangani Berita Acara Serah Terima, maka beras tersebut sudah menjadi tanggung jawab pihak kami dalam menyalurkan beras sampai ke Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat”. (*Sumber: Bapak Herlan Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam Penyaluran Raskin, Senin 9 Januari 2012, 10.47 Wita, Kantor Desa Batu Anyar*).

Dari hasil wawancara di atas dapat diketahui bahwa Bulog dan Pemerintah Desa berkoordinasi dalam menyalurkan beras raskin, tetapi tanggung jawab Bulog berpindah ketika beras sampai di titik distribusi, penyaluran dari titik distribusi sampai ke tangan masyarakat dan menjadi tanggung jawab pemerintah desa. Oleh sebab itu, apabila terjadi kendala yang menyebabkan raskin salah sasaran, maka

hal ini menjadi tanggung jawab pihak pemerintah desa yang melaksanakan penyaluran raskin sampai ke tangan penerima manfaat. Selain itu, karena tidak ada kewajiban Bulog untuk mengkroscek ke pemerintah desa data penerima manfaat, sehingga jika ada kesalahan data, hal tersebut bukan menjadi tanggung jawab Bulog. Disamping itu, komunikasi agen pelaksana kebijakan cukup bagus dari atas ke bawah, yaitu dari Bulog ke pemerintah desa, yaitu ketika penyerahan raskin di titik distribusi berjalan dengan lancar sedangkan komunikasi dari bawah ke atas yaitu dari pemerintah Desa ke Bulog berjalan dengan kurang baik ketika ada pengaduan/keluhan tersebut tidak dapat dibawa ke jenjang yang lebih atas lagi.

e) Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik

Lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal. Dari hasil pengamatan dan wawancara yang dilakukan di lapangan, lingkungan ekonomi masyarakat desa Batu Anyar tergolong di bawah rata-rata hal ini terlihat dari banyaknya masyarakat desa yang pekerjaannya sebagai buruh bangunan dan berdagang kecil-kecilan. Sehingga, tidak ada anggaran biaya untuk memberi upah kepada buruh. Oleh karena itu dalam program raskin ini lingkungan ekonomi, mempengaruhi proses pelaksanaan pendistribusian raskin, hal ini ditunjukkan dengan adanya penambahan biaya yang dikeluarkan oleh RTS-PM

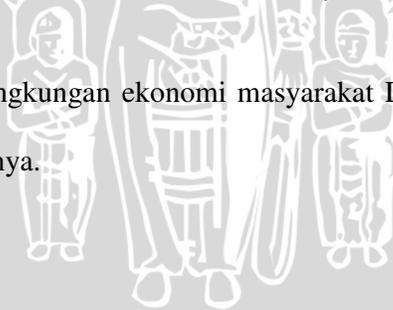
yang dilakukan oleh oknum desa. Hal ini diperkuat oleh informasi yang di dapat dari ibu Puasa, yaitu:

“memang setiap pengambilan raskin kita membayar raskin untuk 5 kg itu Rp.9.000, jadi perkilogramnya Rp.1.800, kami disini tidak keberatan untuk membayar lebih Rp.200 itu kan juga buat membayar buruh yang menurunkan berasnya” (*Sumber: Ibu Puasa sebagai salah satu masyarakat yang menjadi RTS-PM Desa Batu Anyar, Selasa 10 Januari 2012, 10.42 Wita, di depan rumah Ibu Siti Latifah*).

Menanggapi hal tersebut Kepala Desa Batu Anyar memberikan tanggapannya:

“Memang disini kami menambahkan beban harga sebanyak Rp.200 untuk setiap kilogramnya, penambahan Rp.200 itu untuk biaya jasa buruh yang menurunkan beras raskin, karena seringkali buruh tersebut meminta penambahan bayaran pada kami. Karena tidak ada anggaran untuk membayar buruh dengan terpaksa biaya jasa buruh itu kami bebankan kepada RTS-PM. Selain itu, kelebihan pembayaran itu untuk dijadikan shodaqoh untk pembangunan masjid, karena kebetulan kami sedang membuat Masjid untuk desa kami”. (*Sumber Bapak Lalu Senopati Kepala Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Selasa 10 Januari 2012, 09.53 Wita, Kantor Desa Batu Anyar*).

Berikut gambar-gambar lingkungan ekonomi masyarakat Desa Batu Anyar, bisa dilihat di halaman selanjutnya.



Gambar 13, 14, dan 15
Mata pencaharian penduduk Desa Batu Anyar



Sumber: Desa Batu Anyar, 2012

Untuk lingkungan sosial, kebanyakan dari masyarakat di Desa Batu Anyar ingin mendapatkan jatah raskin walaupun mereka tergolong orang yang cukup mampu. Demi menjaga keharmonisan di Desa maka, Kepala Desa sengaja mengambil kebijakan untuk membagi rata raskin yang disalurkan. Sehingga,

menyebabkan jumlah raskin yang dibagikan tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Hal tersebut diperkuat dengan hasil wawancara yang diperoleh di lapangan:

“masyarakat disini walaupun tergolong cukup mampu masih ingin mendapatkan jatah raskin juga, sehingga membuat raskin yang disalurkan di bagi rata kepada seluruh masyarakat yang disini demi menghindari kecemburuan sosial” (*Sumber: Bapak Lalu Senopati Kepala Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Selasa 10 Januari 2012, 09.55 Wita, Kantor Desa Batu Anyar*).

Dari hasil observasi dapat diketahui bahwa lingkungan ekonomi mempengaruhi harga beras yang ditebus oleh masyarakat dan lingkungan sosial mempengaruhi jumlah beras yang disalurkan kepada masyarakat. Untuk lingkungan politik tidak mempengaruhi pelaksanaan penyaluran raskin di Desa Batu Anyar.

f) Sikap/Kecenderungan para Pelaksana

Sikap penerimaan atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi karena kebijakan yang diformulasikan bukanlah hasil warga setempat yang mengenal betul persoalan yang mereka rasakan. Program Raskin yang dilaksanakan di Desa Batu Anyar tidak mengalami penolakan dari agen pelaksana karena para agen pelaksana tersebut mengetahui keadaan yang sebenarnya masyarakat desa Batu Anyar, dan program raskin ini sangat membantu masyarakat yang ada di Desa Batu Anyar. Hal tersebut diperkuat oleh pernyataan dari Ibu Halimah sebagai salah satu masyarakat penerima Raskin mengatakan:

“dengan adanya raskin ini sangat membantu kita, pengeluaran kita lebih ringan karena berasnya sudah diberikan yang murah oleh pemerintah dan

kami semua sangat senang dengan adanya raskin ini”. (Sumber: Ibu Halimah Salah satu masyarakat yang menjadi RTS-PM di Desa Batu Anyar, Rabu 18 Januari 2012. 12.10, di jalanan Desa Batu Anyar).

3. Faktor Pendukung dan Penghambat dalam program Raskin di Desa Batu Anyar.

a) Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan dirumuskan dan dibuat bukan sekedar untuk dijadikan rencana, namun harus diimplementasikan untuk mewujudkan tujuan kebijakan tersebut. “Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu” (Sunggono, 1994:137). Adapun faktor pendukung implementasi program raskin ini yaitu sebagai berikut:

1) Agen Pelaksana yang terdiri dari:

a. Bulog

Seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.7 Tahun 1996 bahwa Bulog merupakan instansi yang ditunjuk pemerintah dalam mengemban amanah sebagai upaya mewujudkan ketahanan pangan nasional yang mantap. Seperti yang dikatakan tadi bahwa Perum Bulog merupakan Badan Usaha Milik Negara yang ditunjuk Pemerintah untuk mendistribusikan beras sampai di titik distribusi. Selain itu, tugas Bulog juga untuk menjaga Harga Dasar Pembelian Pemerintah untuk gabah, kemudian stabilisasi harga, khususnya pangan pokok. Pada kenyataannya yang terjadi di lapangan, Bulog melakukan tugas tersebut sesuai dengan apa yang sudah diamanatkan oleh pemerintah

pusat untuk mendistribusikan beras sampai titik distribusi, hal tersebut dibuktikan dengan pendistribusian beras raskin ke desa-desa selalu tepat waktu setiap bulannya dan mengawasi jalannya pembagian raskin.

b. Pelaksana Distribusi Raskin di Desa.

Bulog dalam menyalurkan beras tentu tidak dapat bekerja sendiri. Dalam hal ini Bulog bekerja sama dengan pelaksana distribusi Raskin yang ada di Desa dalam menyalurkan beras. Seperti yang tertuang dalam Buku Pedoman Raskin 2011 bahwa Pelaksana Distribusi Raskin di Desa yaitu:

Kepala desa sebagai penanggung jawab di tingkat desa bertanggung jawab atas pelaksanaan distribusi raskin, penyelesaian pembayaran HPB dan administrasi distribusi raskin di wilayahnya. Pelaksana distribusi raskin ini dibentuk oleh kepala desa dan berfungsi sebagai berikut:

- a. pemeriksaan dan penerimaan/penolakan raskin dari satker raskin di titik distribusi
- b. pendistribusian dan penyerahan raskin kepada RTS-PM di titik bagi.
- c. menerima hasil penjualan beras (HPB) dari RTS-PM Raskin secara tunai dan menyetorkan ke rekening Bank yang ditunjuk Divre/Subdivre Perum Bulog atau menyetor langsung kepada satker raskin

Sumber: Buku Pedoman Umum Raskin 2011

Berdasarkan hasil observasi di lapangan, pelaksana distribusi raskin di Desa bekerja sama dengan Bulog dalam mendistribusikan raskin. Disini Kepala Desa sebagai penanggung jawab atas pelaksanaan pendistribusian raskin, kemudian dibawah Kades ada Staff Kepala Desa dan Kepala Dusun masing-masing Dusun yang bertugas untuk mengawasi jalannya pembagian raskin agar berjalan dengan teratur dan lancar. Disamping itu, kepala desa dan para staff bawahannya sangat mendukung program ini, hal tersebut ditunjukkan dengan adanya pertemuan yang diadakan oleh Kepala Desa sebelum Hari-H pembagian raskin dengan memanggil para Kasun, dan mengumumkan bahwa besok adalah hari pembagian raskin, dan Kades berharap agar proses pembagian dapat berjalan lancar dan menghimbau kepada para Kasun untuk membagi raskin secara adil dan merata.

2) Partisipasi Masyarakat (Benefisiaris).

Kesuksesan program ini juga didukung oleh respon positif dari masyarakat, karena dalam program ini partisipasi masyarakat merupakan hal yang sangat penting. Di samping itu, masyarakat sebagai sasaran dari program ini menerima kebijakan dengan senang hati. Berdasarkan hasil pengamatan, maka dapat diketahui bahwa faktor pendukung program berasal dari aktor-aktor yang terlibat dan masyarakat yang menjadi sasaran dari suatu program. Hal ini ditegaskan Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB yang mengatakan bahwa:

“faktor pendukung dalam program raskin ini tentu saja Bulog yang ditunjuk langsung oleh pemerintah sebagai penyedia beras dan bertanggung jawab dalam pendistribusian raskin. tentu saja Bulog tidak bekerja sendiri, Bulog bekerja sama dengan tim koordinasi raskin yang berada di Desa, disamping itu Bulog juga bekerja sama dengan BPS yang memberikan data masyarakat yang menjadi Rumah Tangga Penerima Manfaat”. (Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah. Selasa 3 Januari 2012. 09.15, Kantor Bulog Divre NTB).

Hal tersebut diperkuat oleh pengakuan Bapak Herlan:

“masyarakat di Desa ini responnya terhadap adanya penyaluran beras raskin ini cukup bagus mbak, walaupun beras yang diterima, terkadang kualitasnya jelek dan tidak 15 kg/bulan mereka tetap senang dengan adanya penyaluran ini” Sumber: Bapak Herlan Staff Kepala Desa Batu Anyar dalam Penyaluran Raskin. Senin 9 Januari 2012, 10.43 Wita Kantor Desa Batu Anyar)

Hal tersebut diperkuat lagi oleh pernyataan dari Ibu Halimah yang mengatakan bahwa:

“tidak apa-apa mbak, kami sebagai masyarakat disini dapat raskin hanya 5-7 kg, walaupun hanya segitu kami sudah senang, yang penting itu setiap bulannya kita dapat bantuan raskin dari pemerintah”. (Sumber Ibu Halimah sebagai salah satu masyarakat yang menjadi RTS-PM di Desa Batu Anyar, Rabu 18 Januari 2012. 12.12, di jalanan Desa Batu Anyar).

Dari Hasil Observasi dan hasil wawancara di lapangan, dapat diketahui bahwa agen pelaksana yang terdiri dari Bulog dan tim pelaksana distribusi raskin di Desa serta masyarakat Desa Batu Anyar sangat mendukung program ini dan mendapat respon positif dari mereka.

b) Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan pelaksanaan pendistribusian Raskin di Desa Batu Anyar para aparat Divre NTB beserta pihak-pihak lain yang bersangkutan telah menerapkan prosedur berdasarkan Pedoman Umum Raskin tahun 2011 sebagai acuan dalam melaksanakan pendistribusian Raskin serta berkoordinasi dengan Pemda dan instansi terkait, namun masih saja terdapat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di lapangan. Hal ini tentu saja merupakan realita yang tidak terduga dan tidak diinginkan baik oleh pihak Divre NTB sebagai pendistribusi maupun RTS-PM, karena dapat menghambat pelaksanaan pendistribusian Raskin serta dapat mengakibatkan Raskin tidak sampai sasaran yang dituju. Adapun penyebab dari penyimpangan-penyimpangan yang seringkali terjadi dalam pendistribusian Raskin di Desa Batu Anyar berdasarkan hasil observasi yaitu:

1) Komunikasi

Faktor penghambat yang termasuk dalam komunikasi adalah masalah pendataan. Masalah pendataan ini terkait dengan penyimpangan yang sering terjadi dalam pendistribusian Raskin yaitu tidak tepat jumlah. Hal ini berawal karena adanya perbedaan jumlah beras Raskin yang diterima oleh pihak desa dengan jumlah keluarga miskin yang ada di desa tersebut, di mana jumlah keluarga miskin lebih besar dari pada jumlah beras Raskin yang diterima, sehingga pihak desa terpaksa membagi rata beras Raskin, yang seharusnya setiap RTS-PM mendapat 15kg/bulan menjadi 5kg atau 7kg.

Menanggapi adanya penyimpangan yang terjadi, Pak Awang mengatakan bahwa:

“Beras Raskin yang didistribusikan Divre NTB ke titik-titik distribusi selalu berdasarkan DO yang sudah disesuaikan dengan SPA yang kita terima dari Pemkab, dan sudah kewajiban kami untuk menyediakan dan mendistribusikan beras sesuai dengan SPA, jadi jika ada kekurangan dalam pendistribusian raskin sampai ke RTS-PM, kami tidak ikut andil, karena tugas kami hanya mendistribusikan raskin sampai ke titik-titik distribusi sesuai dengan DO yang ada”. *(Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah, Selasa 3 Januari 2012. 09.15, Kantor Bulog Divre NTB).*

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya mengenai mekanisme distribusi penyaluran raskin, bahwa Surat Permintaan Alokasi atau SPA yang dikirim setiap bulan ke Divre NTB tentang jumlah Raskin dan jumlah Kepala Keluarga RTS-PM di seluruh Kelurahan/Desa beserta jadwal pengiriman beras pada bulan yang bersangkutan. Data jumlah KK RTS-PM dibuat oleh BPS yang dikirimkan ke Pemkab, yang kemudian data tersebut dimasukkan dalam SPA. Oleh sebab itu, apabila terjadi kesalahan atau ketidakvalidan data tentang jumlah KK miskin yang tidak sesuai dengan jumlah beras Raskin yang dikirim ke titik distribusi, maka Bulog tidak bisa menggantinya karena, Bulog hanya bertugas untuk menyalurkan beras, bukan mendata masyarakat miskin yang menjadi RTS-PM.

Mengenai hal tersebut Kepala Desa Batu Anyar, Bapak Lalu Senopati menanggapi:

“RTS-PM tidak mendapat 15kg/bulan memang terjadi setiap bulan, hal itu karena data dari Bulog tidak sama dengan jumlah penduduk miskin yang membutuhkan beras Raskin, jadi kami sebagai pemerintah desa sekaligus pelaksana distribusi sengaja membagi rata pada setiap penduduk disini.

Tetapi sebelumnya kami sudah melakukan musyawarah desa terlebih dahulu, kami sudah berbicara pada masyarakat disini, keberatan atau tidak jika beras Raskin yang didistribusikan dibagi secara merata dengan masyarakat yang tidak terdata oleh Bulog. Tanggapan masyarakat disini baik-baik saja, mereka ikhlas jika jatah mereka dibagi rata dengan masyarakat lainnya. *(Sumber: Bapak Lalu Senopati Kepala Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Selasa 10 Januari 2012, 09.57 Wita, Kantor Desa Batu Anyar).*

Kemudian Bapak Lalu Senopati menambahkan:

“Yang menyebabkan adanya perbedaan data antara data bulog dengan jumlah masyarakat miskin di desa ini adalah Bulog memakai data agak lama dan tidak diperbaharui sedangkan masyarakat miskin disini bertambah tiap tahunnya. Disini, kami membuat aturan tersendiri, jika ada warga yang baru menikah dan kehidupannya pas-pasan, maka kami akan memasukkan warga tersebut sebagai KK RTS-PM walaupun warga tersebut belum terdata oleh Bulog” *(Sumber: Bapak Lalu Senopati Kepala Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Selasa 10 Januari 2012, 10.00 Wita, Kantor Desa Batu Anyar).*

Alasan yang diungkapkan oleh Bapak Lalu Senopati cukup masuk akal dan dapat dijadikan penyebab terjadinya perbedaan data antara BPS dan Bulog dengan jumlah di lapangan, hal ini juga diperkuat oleh informasi yang diperoleh peneliti dari ibu Siti Latifah, yaitu:

“Memang disini pembagian raskinnya sama-sama 5kg-7kg per KK..karena dibagi rata oleh Kepala Desa disini, karena setiap saat ada saja warga yang menikah dan menjadi pengantin baru. Jadi sudah kesepakatan desa ini jika ada pengantin baru, langsung dibagikan Raskin. Kami sebagai penerima raskin yang sah juga tidak keberatan jika diberlakukan hal seperti itu.”*(Sumber: Ibu Siti Latifah sebagai Salah Satu masyarakat RTS-PM, Selasa 10 Januari 2012, 10.42, di depan rumah ibu Siti Latifah).*

Dari hasil wawancara di atas dengan Bapak Lalu Senopati dan Ibu Siti Latifah dapat diketahui bahwa penyebab perbedaan data Bulog dengan jumlah masyarakat

miskin karena tidak adanya pembaruan data dari Bulog dan BPS sendiri tentang jumlah masyarakat miskin di Desa Batu Anyar, sehingga pemerintah desa terpaksa melakukan pemerataan dalam pembagian Raskin, dan respon masyarakat disana tidak keberatan apabila diberlakukan hal seperti itu.

Selain itu, komunikasi dari bawah ke atas dari pemerintah desa ke Bulog tidak berjalan dengan baik, karena ketika ada pengaduan, keluhan tersebut tidak bisa langsung disalurkan ke atas, keluhan tersebut berhenti di kepala desa saja seperti yang dikatakan oleh Kepala Dusun salah satu dusun dari Desa Batu Anyar:

“ketika ada masyarakat yang mengadu di saya, keluhan tersebut saya teruskan lagi ke kepala desa mbak, tetapi keluhan tersebut tidak ada jawabannya. Pengaduannya hanya berhenti di kepala desa. Karena selalu begitu, sebagai masyarakat kami hanya bisa mengikuti pemimpin saja”. (*Sumber: Bapak Muzaki Kepala Dusun Montong Sari, Rabu 18 Januari 2012, 13.20 Wita, di rumah Bapak Muzaki*).

2) Lingkungan Sosial

Selain masalah pendataan, subsidi yang melekat pada raskin merupakan pemikat bagi siapa saja untuk mendapatkannya. Namun, satu hal yang harus disadari oleh masyarakat bahwa subsidi ini bukanlah hak semua tingkatan masyarakat, hanya masyarakat miskin yang berhak atas subsidi tersebut. Kesadaran atas hak raskin tidak dimiliki oleh beberapa masyarakat Desa Batu Anyar, banyak dari mereka yang tergolong mampu atau sudah naik tingkat menjadi mampu mengaku dirinya miskin, disebabkan kecemburuan sosial dalam kegiatan ini, sehingga Raskin yang dibagikan tidak tepat sasaran. Hal tersebut diperkuat dengan keterangan yang didapat ketika observasi di lapangan,

berdasarkan hasil wawancara di lapangan dengan salah satu masyarakat yang menerima raskin yaitu Ibu Puasa yang mengatakan:

“Yang mendapat tempat Raskin di tempat saya itu adalah orang-orang yang tidak mampu atau keluarga yang jumlah tanggungannya banyak tetapi yang bekerja hanya satu orang. Namun ada juga yang orang yang cukup kaya yang dapat Raskin” (*Sumber: Ibu Puasa sebagai salah satu masyarakat yang menjadi RTS-PM Desa Batu Anyar, Selasa 10 Januari 2012, 10.44 Wita, di depan rumah Ibu Siti Latifah*).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Divre mempunyai wewenang dan bertanggung jawab dalam penyediaan dan penyaluran raskin sampai titik distribusi, sedangkan penyaluran dari titik distribusi sampai ke RTS-PM merupakan tugas dan wewenang pelaksana distribusi raskin desa. Oleh sebab itu, apabila terjadi penyimpangan yang menyebabkan raskin tidak tepat sasaran, maka hal ini menjadi tanggung jawab pihak pelaksana distribusi raskin desa, yaitu kepala desa yang dibantu bawahannya dalam mendistribusikan raskin ke RTS-PM. Menanggapi hal tersebut Kepala Desa Batu Anyar mengatakan:

“memang ada yang seperti itu, masyarakat kita awalnya masuk sebagai masyarakat miskin dan seiring berjalannya waktu menjadi masyarakat yang tergolong cukup mampu tetapi masih mendapat jatah beras raskin. Karena saya ingin mencapai kerukunan dalam masyarakat maka, saya membagi beras tersebut sama rata” (*Sumber: Bapak Lalu Senopati Kepala Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Selasa 10 Januari 2012, 10.02 Wita, Kantor Desa Batu Anyar*).

Dari pernyataan di atas, dapat diketahui bahwa masyarakat yang cukup mampu tersebut pada awalnya termasuk warga yang mendapat jatah Raskin dan tidak mampu. Seiring berjalannya waktu, tingkat ekonomi mereka berubah ke arah

lebih baik, tetapi walaupun tingkat ekonomi mereka menjadi lebih baik, mereka masih menganggap bahwa mereka masih layak untuk mendapat jatah raskin.

3) Lingkungan Ekonomi

Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa lingkungan ekonomi turut mempengaruhi harga raskin yang ditebus oleh masyarakat. karena lingkungan ekonomi masyarakat yang dibawah rata-rata maka tidak ada anggaran biaya untuk membayar buruh sehingga dengan terpaksa pelaksana distribusi Desa menaikkan harga raskin dari harga sebenarnya yang seharusnya Rp.1.600/kg menjadi Rp.1.800/kg bahkan Rp.2.000/kg sehingga tidak tepat harga. Hal ini diperkuat oleh informasi yang didapat dari ibu Puasa, yaitu:

“memang setiap pengambilan raskin kita membayar raskin untuk 5 kg itu Rp.9.000, jadi perkilogramnya Rp.1.800, kami disini tidak keberatan untuk membayar lebih Rp.200 itu kan juga buat membayar buruh yang menurunkan berasnya” (*Sumber: Ibu Puasa sebagai salah satu masyarakat yang menjadi RTS-PM Desa Batu Anyar, Selasa 10 Januari 2012, 10.46 Wita, di depan rumah Ibu Siti Latifah*).

Sehubungan dengan hal itu, Pak Awang menjelaskan bahwa:

“Seperti yang sudah saya jelaskan sebelumnya, selama ini Divre NTB selalu mendistribusikan raskin ke titik-titik distribusi sesuai dengan SPA dan DO. Mengenai masalah harga pihak kami tidak pernah menambahkan harga raskin itu menjadi Rp.1.800/kg ataupun menjadi Rp.2.000/kg” (*Sumber: Bapak Awang selaku Kasi Tata Usaha dan Umum Divre NTB untuk Wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat dan Lombok Tengah, Selasa 3 Januari 2012, 10.06 Wita, Kantor Bulog Divre NTB*).

Menanggapi hal tersebut Kepala Desa Batu Anyar memberikan tanggapannya:

“Memang disini kami menambahkan beban harga sebanyak Rp.200 untuk setiap kilogramnya, penambahan Rp.200 itu untuk biaya jasa buruh yang menurunkan beras raskin, karena seringkali buruh tersebut meminta penambahan bayaran pada kami. Selain itu, kelebihan pembayaran itu untuk

dijadikan shodaqoh untk pembangunan masjid, karena kebetulan kami sedang membuat Masjid untuk desa kami” (Sumber: Bapak Lalu Senopati Kepala Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, Selasa 10 Januari 2012, 10.05 Wita, Kantor Desa Batu Anyar).

Dari informasi di atas, dapat diketahui bahwa kelebihan pembayaran beras raskin yang terjadi di Desa Batu Anyar disebabkan oleh adanya kesepakatan antara pihak pemerintah desa dengan pekerja buruh yang menurunkan beras tersebut, selain itu menjadi shodaqoh masyarakat untuk pembangunan masjid.

C. Pembahasan

1. Implementasi Program Raskin di Desa Batu Anyar

Salah satu tolok ukur kebijakan terletak pada proses implementasinya, dan tidak berlebihan jika implementasi kebijakan merupakan aspek terpenting dari keseluruhan proses kebijakan. Salah satu tahap dalam proses kebijakan adalah implementasi kebijakan. Kata implementasi dalam implementasi kebijakan berasal dari bahasa inggris “*implementation*” yang telah di Indonesiakan menjadi implementasi dan menurut kamus besar bahasa Indonesia, kata implementasi memiliki arti yang sama dengan pelaksanaan kebijakan atau penerapan kebijakan.

Menurut George C. Edwards dalam Winarno bahwa “Studi implementasi kebijakan adalah tahap yang krusial bagi *public administration* dan *public policy*”. Suatu kebijakan atau program harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi kebijakan publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk

menjalankan kebijakan guna mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan. Dari hasil penelitian menunjukkan bahwa proses implementasi raskin di Desa Batu Anyar terbagi menjadi 2 proses yaitu dari Bulog sampai titik distribusi dan dari titik distribusi sampai ke tangan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat. Dari kedua proses tersebut menunjukkan adanya kinerja yang bisa dilihat dari program raskin ini. Adapun kinerja itu berdasarkan dari Van Meter dan Van Horn terdiri dari beberapa hal yaitu: a) Karakteristik Kebijakan, b) Sumber Daya, c) Karakteristik Agen pelaksana, d) Komunikasi antar organisasi, e) Lingkungan ekonomi dan sosial, f) sikap/kecenderungan para pelaksana. Keenam hal tersebut adalah kriteria yang dilakukan dalam kebijakan yang bersifat *top-down*.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan menunjukkan bahwa, kinerja program raskin ini yang pertama adalah Karakteristik Kebijakan. Karakteristik kebijakan dalam hal ini berkaitan dengan sifat, ukuran dan tujuan kebijakan. Van Meter dan Van Horn yang dikutip dalam Agustino mengemukakan untuk mengukur tercapai atau tidaknya implementasi kebijakan tentunya menggunakan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai dalam pelaksana kebijakan, ukuran pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut. Untuk itu telah tertulis dalam Buku Pedoman Umum Raskin mengenai tujuan dan ukuran keberhasilan program raskin ini.

Tujuan dari program raskin ini adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras yang sudah disubsidi oleh pemerintah dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat hal ini serupa dengan *Universal*

Declaration of Human Right (1948) yang menyatakan bahwa pangan adalah salah satu hak azasi manusia dan Indonesia juga telah menandatangani *Millennium Development Goals* (MDGs) bahwa tahun 2015 setiap negara menyepakati menurunkan kemiskinan dan kelaparan sampai separuhnya. Dan dari hasil observasi dapat dilihat bahwa tujuan dari program Raskin ini tercapai walaupun dalam kenyataannya jumlah beras yang diberikan kepada RTS-PM tidak sesuai dengan ketentuan. Hal tersebut mempunyai tujuan tersendiri yaitu untuk mencapai harmonisasi antar masyarakat.

Maka dapat diketahui bahwa program ini diambil oleh pemerintah sebagai alat untuk memenuhi sebagian kebutuhan pangan pokok masyarakat dalam bentuk beras dengan sasaran program ini masyarakat kurang mampu yang sudah terdata oleh BPS. Di dalam program Raskin ini terdapat 6 Tepat yang menjadi ukuran terlaksana atau tidak terlaksananya program raskin ini yaitu: Tepat Sasaran, Tepat Penerima Manfaat, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi, dan Tepat Kualitas. Jadi, keberhasilan program raskin ini bisa dikatakan tujuannya tercapai apabila keenam Tepat tersebut dapat terlaksana.

Berdasarkan hasil observasi yang di lakukan, bahwa keenam ukuran tepat tersebut tidak tercapai dengan sempurna. Hanya 4 dari 6 ukuran tersebut yang tercapai yaitu tepat waktu, dan tepat administrasi, khusus untuk tepat kualitas, kualitas beras raskin yang dibagikan selalu berubah-ubah setiap bulannya. Padahal, seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya bahwa menurut Van Meter dan Varn Horn suatu kebijakan akan dapat berhasil apabila di dalam

mengimplementasikannya telah disesuaikan dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan.

Oleh karena itu, ukuran-ukuran dasar kebijakan dibuat agar dapat digunakan sebagai ukuran-ukuran dalam mengimplementasikan kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan kebijakan. Ukuran-ukuran dasar kebijakan ada bukan untuk diabaikan, namun seharusnya untuk dilaksanakan dalam mengimplementasikan program apabila menginginkan tujuan-tujuan kebijakan dapat tercapai. Kalau di dalam mengimplementasikan suatu kebijakan sudah tidak disesuaikan dengan ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan yang sudah ditetapkan, maka jangan pernah berharap bahwa di dalam mengimplementasikan kebijakan akan berhasil terlaksana. Jadi, dapat diketahui jika mengacu teori dari Hogwood dan Gunn yang dikutip dalam Wahab bahwa program ini termasuk dalam *Unsuccessful implementation* (implementasi tidak berhasil), dikarenakan pelaksanaannya yang buruk yaitu beberapa ukuran yang sudah ditetapkan tidak berhasil dilaksanakan. Tetapi, jika dilihat dari sisi lain, yaitu dari sisi masyarakat sebagai target sasaran implementasi program raskin ini cukup baik, walaupun ukuran yang sudah ditetapkan tidak terlaksana.

Di samping itu, program ini bersifat *top-down* karena implementasi kebijakan dengan tersentralisir dari aktor tingkat pusat dan pendekatan ini berjalan secara linier atau penekanannya terpusat pada koordinasi dan kontrol. Hal ini dapat dibuktikan dari data sekunder yang diperoleh di lapangan yaitu pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan pelaksanaannya berjalan secara linier dari atas ke bawah dimana pemerintah daerah bertanggung jawab

kepada pemerintah pusat dalam menjalankan program ini. Adapun kelebihan dan kekurangan dari *top down* adalah pemerintah pusat tidak perlu pusing dalam menanggapi permasalahan yang timbul karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir seluruhnya oleh pemerintah di bawahnya. Sedangkan kekurangannya, yaitu masyarakat tidak bisa berperan lebih aktif dikarenakan peran pemerintah yang lebih dominan bila dibandingkan dengan peran dari masyarakat itu sendiri.

Untuk kinerja yang kedua yaitu sumber daya. Keberhasilan implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Manusia merupakan sumber daya yang terpenting dalam menentukan keberhasilan suatu implementasi kebijakan. Setiap tahap implementasi menuntut adanya sumber daya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang dilakukan. Selain itu, sumber daya waktu dan dana juga merupakan hal yang terpenting.

Badan Usaha Logistik dan pemerintah desa merupakan lembaga/institusi yang di dalamnya terdapat sumber daya aparatur yang memiliki latar belakang pendidikan yang tinggi dan sesuai dengan tugasnya. Dilihat dari tingkat pendidikan untuk kepala seksi dipegang oleh sarjana maupun magister. Sedangkan mengenai sumber daya dana, dana disini yaitu beras yang didistribusikan, beras yang didistribusikan harus berkualitas medium.

Dengan kondisi tersebut peneliti berpendapat bahwa untuk melakukan sebuah kebijakan memang harus didukung oleh sumber daya manusia yang handal dan dana yang dalam hal ini adalah beras berkualitas. Namun yang terjadi di lapangan, beras yang disalurkan terkadang kualitasnya jelek terkadang kualitasnya

bagus, kualitasnya berubah-ubah, seperti pada saat peneliti melakukan penelitian. Pada saat penelitian beras yang disalurkan kualitasnya bagus dan pada bulan sebelumnya beras yang disalurkan kualitasnya jelek, hal tersebut peneliti ketahui pada saat wawancara dengan masyarakat. Padahal, jika mengacu pada buku pedoman seharusnya beras yang disalurkan itu harus selalu berkualitas medium sehingga implementasi tersebut juga akan mencapai tujuannya.

Mengacu pada buku pedoman, jika beras yang disalurkan tersebut kualitasnya jelek, masyarakat bisa mengembalikan dan meminta pergantian beras tersebut dengan kualitas yang lebih baik. Tetapi, pada kenyataannya masyarakat sendiri sering mengabaikan hal tersebut dikarenakan mereka malas untuk menunggu jatah beras mereka ditukar dengan kualitas yang lebih baik, karena hal tersebut memakan waktu yang cukup lama. Berdasarkan hal tersebut, peneliti berpendapat bahwa pemerintah terkadang selalu membuat buku pedoman suatu program tanpa memperhatikan hal kecil, apakah prosedur dalam buku pedoman itu bisa dilaksanakan atau tidak, seperti hal di atas, di dalam buku pedoman, masyarakat bisa mengembalikan beras yang jelek kualitasnya, tetapi pemerintah tidak sadar bahwa jika hal tersebut dilakukan akan memakan waktu yang cukup lama dan masyarakat yang melakukan pengembalian beras malah tidak mendapat beras yang ditukar pada hari itu juga.

Untuk kinerja yang ketiga yaitu karakteristik agen pelaksana ialah berhasil atau tidaknya suatu program yang diimplementasikan tergantung dari unsur pelaksanaannya. Unsur pelaksanaan ini penting karena baik organisasi maupun perorangan bertanggung jawab dalam pengelolaan maupun pengawasan dalam

proses implementasi. Wahab menjelaskan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari tiga sudut pandang yang salah satu diantaranya adalah dengan melihat implementasi kebijakan dari sudut pandang pejabat-pejabat di lapangan.

Kinerja implementasi kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh karakteristik agen pelaksananya, hal ini berkaitan dengan konteks kebijakan yang akan dilaksanakan. Pada beberapa kebijakan, pelaksana kebijakan dituntut untuk berkarakteristik disiplin dan tegas, pada konteks kebijakan lain, diperlukan agen pelaksana yang bersifat demokratis.

Sebagaimana yang diungkapkan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa dalam suatu kebijakan, karakteristik agen pelaksana sangat mempengaruhi implementasi kebijakan publik, misalnya implementasi yang berusaha mengubah perilaku publik, maka agen yang dibutuhkan adalah agen yang berkarakteristik keras dan tegas. Namun, dalam program raskin ini agen pelaksana yaitu Bulog dan Pemerintah Desa hanya bersifat statis, diam, tetap, tidak aktif. Dikarenakan mereka sebagai agen pelaksana dalam program raskin hanya menjadi distributor atau hanya menyalurkan beras raskin sampai ke tangan penerima manfaat, tidak memikirkan bagaimana nasib penerima manfaat jika beras raskin itu habis dikonsumsi.

Untuk kinerja selanjutnya yang dapat dilihat dalam implementasi program raskin ini adalah komunikasi antar organisasi/agen pelaksana. Komunikasi antar organisasi/agen pelaksana di dalam suatu implementasi kebijakan sangat vital sekali fungsinya. Hal ini dikarenakan untuk mencegah terjadinya kesalahpahaman

terhadap penyelenggaraan suatu program oleh badan-badan pelaksana yang terlibat.

Dari hasil pengamatan di lapangan, komunikasi agen pelaksana kebijakan cukup bagus dari atas ke bawah, yaitu dari Bulog ke pemerintah desa, yaitu ketika penyerahan raskin di titik distribusi berjalan dengan lancar, adanya sosialisasi yang diadakan oleh Bulog setiap tahunnya, kemudian adanya tim-tim koordinasi pendistribusian raskin mulai dari tim koordinasi raskin pusat sampai pada tim pelaksana distribusi yang ada di Desa. Namun komunikasi dari bawah ke atas yaitu dari pemerintah desa ke Bulog sangat sulit untuk dilakukan, dimana ketika RTS-PM ingin melakukan pengaduan, pengaduan mereka tidak sampai ke atas, biasanya berhenti di tingkat desa. Walaupun dalam buku pedoman disebutkan ada Unit Pengaduan Masyarakat yang dilakukan oleh masing-masing instansi sesuai dengan bidang tugasnya secara berjenjang. Jadi secara jenjang pertanggung jawaban dalam buku panduan Bulog, tim koordinasi raskin kabupaten/kota yang terdiri dari Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab, Sekretaris Daerah, Bulog dan instansi-instansi terkait lainnya sebagai bawahan dari Bupati/Walikota diurut melalui tingkat jabatan memiliki tugas untuk menerima pengaduan dari masyarakat. Tetapi pada kenyataannya, jika ada keluhan dari masyarakat, tim koordinasi raskin yang memiliki jabatan yang paling tinggi tidak pernah turun ke lapangan, yang turun ke lapangan hanya Bulog sedangkan Bulog berkarakteristik statis yaitu tugasnya hanya menyalurkan beras. Jadi ketika ada keluhan atau pengaduan dari masyarakat, mereka tidak bisa langsung mengatakannya ke Bulog, biasanya mereka membicarakan hal tersebut terlebih dahulu ke kepala dusunnya,

kemudian kepala dusun membicarakan lagi ke kepala desa dan seharusnya kepala desa melakukan pengaduan ke UPM, namun hal tersebut tidak dilakukan karena mereka memiliki ketakutan bahwa desa mereka akan menjadi sorotan. Selain itu, masalah komunikasi yaitu perbedaan jumlah kepala keluarga RTS-PM dengan jumlah raskin yang disebabkan oleh masalah pendataan yang dilakukan oleh BPS.

Padahal sebuah kebijakan bisa dilaksanakan dengan efektif apabila adanya komunikasi yang baik antar organisasi maupun organisasi dengan sasarannya. Disamping itu, koordinasi dan komunikasi merupakan suatu mekanisme yang ampuh dalam pengimplementasian sebuah program. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka akan semakin kecil pula kesalahan-kesalahan yang akan terjadi.

Kinerja selanjutnya yang dapat dilihat ialah Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik.

Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno bahwa kondisi-kondisi ekonomi, sosial dan politik dari yurisdiksi atau organisasi pelaksana akan mempengaruhi karakter badan-badan pelaksana dan kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dalam pencapaian tujuan-tujuan kebijakan. Kondisi-kondisi tersebut dapat mempunyai pengaruh yang penting pada keinginan dan kemampuan organisasi dalam mendukung struktur-struktur, vitalitas, dan keahlian yang ada dalam badan-badan administratif maupun tingkat dukungan politik yang dimiliki.

Dari data penelitian yang sudah dijelaskan di atas, masyarakat Desa Batu Anyar pada umumnya bermata pencaharian sebagai buruh bangunan, buruh tani yang pendapatannya bisa dikatakan di bawah UMR. Secara ekonomi masyarakat Desa Batu Anyar

dapat dikatakan belum sejahtera karena kebanyakan dari mereka pendapatan perbulannya sangat pas-pas. Terkait dengan Instruksi Presiden (Inpres) No.9 Tahun 2002 tentang Kebijakan Perberasan yang mengatakan bahwa pemerintah memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan distribusi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan maka subsidi beras ini menjadi hak atas masyarakat yang sudah terdata dalam PPLS-08 yang dilakukan oleh BPS.

Yang terjadi di lapangan ialah adanya penambahan beban yang dikeluarkan oleh RTS-PM yang dilakukan oleh Oknum Desa. Hal yang melatarbelakangi terjadinya hal tersebut karena tidak adanya anggaran desa untuk membiayai biaya operasional dari titik distribusi sampai ke tangan RTS-PM. Masalah tersebut dapat mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Seperti yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn bahwa lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Untuk kinerja selanjutnya ialah sikap/kecenderungan para pelaksana. Sikap para pelaksana kebijakan adalah tanggapan dari para pelaksana terhadap suatu kebijakan yang telah ditetapkan. Semua instansi pelaksana yang bersangkutan pasti menerima kebijakan apapun yang ditetapkan oleh pemerintah karena terkait dengan birokratisasi. Dari pengamatan peneliti, respon dari Bulog, tim pelaksana distribusi di desa maupun masyarakat terlihat positif karena masyarakat tetap menerima jatah beras walaupun terkadang beras yang diterima tidak tepat kualitas.

Dari penjelasan di atas dapat dibuat skema tentang program raskin di Desa Batu Anyar ini, kinerja mana saja yang sudah terimplementasi atau belum. Skema tersebut dapat dilihat di halaman selanjutnya.

Gambar 16

Skema Kinerja Program Raskin di Desa Batu Anyar

Kinerja Implementasi Program	Hasil Implementasi
1. Karakteristik Kebijakan	Implementasi bersifat <i>top-down</i> dari pusat diturunkan ke daerah untuk dilaksanakan, ada 6 ukuran keberhasilan yang digunakan. Hanya 2 ukuran yang terimplementasi dengan baik.
2. Sumber Daya	Sumber Daya yang terdiri dari institusi, waktu dan dana yang dalam program ini, dana adalah beras. Ketiga sumber daya tersebut sudah terimplementasi sesuai dengan ketentuan yang ada.
3. Karakteristik Agen Pelaksana	Mempengaruhi implementasi program raskin di Desa Batu Anyar, bersifat statis, sehingga ketika ada keluhan, tidak dapat langsung ditindaklanjuti.
4. Komunikasi Antar Organisasi	Koordinasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam program raskin ini yaitu dari pihak atas ke pihak bawah sangat baik, terimplementasi dengan baik. Namun dari pihak bawah ke pihak atas tidak terimplementasi dengan baik.
5. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik	Mempengaruhi implementasi program raskin di Desa Batu Anyar sehingga menyebabkan tidak tercapainya 3 ukuran keberhasilan program raskin, yaitu tidak tepat sasaran, tidak tepat harga dan tidak tepat jumlah.
6. Sikap/kecenderungan para	Terimplementasi dengan baik karena

pelaksana	sikap dari para pelaksana dan para target sasaran menyambut baik program raskin ini.
-----------	--

Dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa implementasi program raskin di Desa Batu Anyar terbagi menjadi 2 proses penyaluran yaitu Bulog sampai titik distribusi dan dari titik distribusi sampai ke tangan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat. Dari kedua proses tersebut menunjukkan adanya kinerja yang bisa dilihat dari program raskin ini yaitu 6 kinerja kebijakan yang bersifat *top-down* yaitu karakteristik kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, komunikasi antar organisasi, lingkungan ekonomi dan sosial, sikap/kecenderungan para pelaksana.

Kejadian yang ada di lapangan cocok dengan teori dari Van Meter dan Van Horn, tetapi teori dari Van Meter dan Van Horn ini tidak menjelaskan secara keseluruhan apa yang terjadi di lapangan seperti manfaat yang dihasilkan dari Raskin. Namun teori dari Grindle dapat menyempurnakan hal tersebut, menurut Grindle yang dikutip dalam Nugroho bahwa isi kebijakan mencakup jenis manfaat yang dihasilkan. Dari hasil penelitian, masyarakat penerima beras raskin merasa terbantu dengan keberadaan Raskin walaupun jatah yang diberikan tidak sesuai dengan ketentuan yang sudah ditentukan dan program ini harus tetap dilaksanakan. Disamping itu jika dianalogikan program ini hanya memberi ikan, bukan kail jadi dampaknya hanya sebentar saja tidak berkembang, ketika jatah beras yang dibagikan sudah habis maka masyarakat akan menunggu jatah beras bulan selanjutnya.

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan kearah yang lebih baik di mana dilakukan secara terus-menerus dan berkelanjutan serta hasil-hasil pembangunan harus dapat dinikmati oleh seluruh rakyat sebagai peningkatan kesejahteraan secara adil dan merata. Program Raskin ini sangat berkaitan dengan pembangunan seperti yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat yaitu, menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Selain program Raskin, banyak juga program-program pembangunan lainnya yang dilaksanakan. Selama ini program-program yang dilaksanakan oleh pemerintah selalu memberikan perhatian besar terhadap upaya pengentasan kemiskinan, karena pada dasarnya program yang berkaitan dengan pembangunan ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, program-program yang dicanangkan oleh pemerintah selalu saja gagal.

Peneliti beranggapan yang menyebabkan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia yaitu, program-program penanggulangan kemiskinan selama ini cenderung berfokus hanya pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin, seperti program raskin ini. Hal tersebut akan sulit untuk menyelesaikan persoalan kemiskinan, karena sifat bantuan tidak untuk pemberdayaan bahkan menimbulkan ketergantungan, sehingga pada akhirnya program tersebut tidak berjalan dengan efektif dan pembangunan pun menjadi terhambat.

2. Analisis Faktor Pendukung dan Penghambat dalam program Raskin di Desa Batu Anyar.

Dilihat dari keenam kinerja yang di atas, terdapat beberapa kinerja yang menjadi faktor pendukung dan faktor penghambat. Adapun faktor pendukung dan faktor penghambat yaitu:

a) Faktor Pendukung

Dalam setiap implementasi program atau kebijakan pasti ada faktor pendukung agar implementasi tersebut bisa berjalan dengan baik. Begitu juga dengan implementasi program beras untuk keluarga miskin di Desa Batu Anyar.

Faktor-faktor pendukung program menurut hasil observasi yaitu:

1) Agen Pelaksana

a. Bulog

Seperti yang sudah ada di bab sebelumnya bahwa Perum Bulog merupakan Badan Usaha Milik Negara yang ditunjuk Pemerintah untuk mendistribusikan beras sampai di titik distribusi. Selain itu Bulog mempunyai komitmen yang tinggi dalam menjalankan tugasnya hal itu terlihat dari cepat tanggapnya Bulog dalam merespon SPA yang diterbitkan oleh Bupati dan pelaksanaan penyaluran yang dilakukan oleh Bulog diusahakan teratur setiap bulannya, kemudian peningkatan kualitas beras yang terus dilakukan demi mencapai kepuasan dari masyarakat penerima raskin.

b. Pelaksana Distribusi Raskin di Desa.

Bulog dalam menyalurkan beras tentu tidak dapat bekerja sendiri. Dalam hal ini Bulog bekerja sama dengan tim koordinasi raskin Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan pelaksana distribusi Raskin yang ada di Desa dalam menyalurkan beras. Dimana masing-masing Tim Koordinasi Raskin tersebut melakukan perencanaan, anggaran, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi. Seperti sehari sebelumnya, Kepala Desa mengumpulkan para kepala dusun untuk dihimbau agar ketika penyaluran beras berjalan dengan aman, lancar dan tertib.

2) Partisipasi Masyarakat (Benefisiaris).

Dalam suatu program yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah, terkadang mendapat respon negatif dari masyarakat sarannya, namun hal tersebut tidak terjadi di Desa Batu Anyar dalam program raskin ini. Program Raskin ini didukung oleh respon positif dari masyarakat, hal ini terlihat dari respon masyarakat yang menerima raskin, walaupun beras yang diterima terkadang kualitasnya jelek, mereka tetap menerima raskin tersebut.

Berdasarkan hasil observasi, hasil wawancara maupun data sekunder, diperoleh kesimpulan bahwa pelaksanaan program Raskin di Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat sudah berjalan dengan baik. Hal itu didukung oleh adanya partisipasi masyarakat dan kerja keras dari aparat pemerintah desa dalam menjalankan tugasnya. Dalam program ini masyarakat di Desa Batu Anyar mempunyai kesadaran untuk menerima kebijakan, adanya

keyakinan bahwa kebijakan tersebut dibuat secara sah oleh pemerintah hal ini ditandai dengan masyarakat di Desa ini mengikuti semua prosedur yang ada, seperti membayar jatah beras mereka tepat waktu, menerima dengan ikhlas bahwa jatah mereka berkurang dari seharusnya. Hal tersebut sama dengan apa yang dikatakan oleh Anderson dalam Islamy bahwa faktor pendukung dari implementasi kebijakan terdapat dari respek anggota masyarakatnya.

Dukungan dari pemerintah adalah adanya komitmen dari aparat pemerintah desa untuk ikut serta mendukung keberhasilan program Raskin ini. Hal ini bisa dilihat dari adanya kerjasama yang baik antara pemerintah desa dengan Bulog dalam melaksanakan program ini, kemudian adanya kejelasan dalam petunjuk-petunjuk pelaksanaan. Disamping itu, program ini juga didukung oleh adanya staff-staff yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas mereka seperti Bulog yang bertugas untuk mengadakan beras dan mendistribusikannya sampai titik distribusi. Dengan adanya kesungguhan dan kerjasama dari pemerintah maupun partisipasi masyarakat maka proses pelaksanaan program ini dapat berjalan dengan lancar dan manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

b) Faktor Penghambat

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan pelaksanaan pendistribusian Raskin di Desa Batu Anyar para aparat Divre NTB beserta pihak-pihak lain yang bersangkutan telah menerapkan prosedur berdasarkan Pedoman Umum Raskin tahun 2011 sebagai acuan dalam melaksanakan pendistribusian Raskin serta berkoordinasi dengan Pemda dan instansi terkait, namun masih saja terdapat

penyimpangan-penyimpangan yang terjadi di lapangan. Hal ini tentu saja merupakan realita yang tidak terduga dan tidak diinginkan baik oleh pihak Divre NTB sebagai pendistribusi maupun RTS-PM, karena dapat menghambat pelaksanaan pendistribusian Raskin serta dapat mengakibatkan Raskin tidak sampai sasaran yang dituju. Pelaksanaan pendistribusian Raskin, sesuai dengan jadwal yang disepakati yaitu setiap bulan, dan sebagai pelaksanaannya adalah Kantor Divisi Regional NTB yang bertugas mendistribusikan Raskin di wilayah Kota Mataram, Kabupaten Lombok Barat, dan Kabupaten Lombok Tengah.

Namun dalam pelaksanaannya di lapangan, pendistribusian Raskin oleh Divre NTB sampai titik distribusi, salah satunya di wilayah Desa Batu Anyar tidak selalu dapat berjalan dengan lancar. Hal ini disebabkan adanya kendala-kendala atau penyimpangan-penyimpangan yang terjadi, baik itu yang terjadi pada saat pendistribusian akan berlangsung maupun pada saat pendistribusian yang berlangsung di titik distribusi maupun titik bagi.

Penyimpangan yang sering terjadi adalah adanya perbedaan jumlah beras Raskin yang diterima oleh pihak desa dengan jumlah keluarga miskin yang ada di desa tersebut, dimana jumlah keluarga miskin lebih besar daripada jumlah beras Raskin yang diterima. Hal ini tentu saja membingungkan pihak Desa dalam membagikan beras Raskin kepada warganya, sehingga pihak desa terpaksa membagi rata kepada seluruh warga desanya, dimana para RTS-PM yang sudah terdata oleh BPS mendapat masing-masing 5kg/RTS-PM.

Selain hal-hal tersebut di atas, masih ada beberapa penyimpangan yang menjadi keluhan oleh para masyarakat penerima manfaat, khususnya di Desa Batu Anyar, yaitu:

- Adanya beberapa keluarga mampu yang menjadi penerima manfaat Raskin. Realita tersebut tentu saja menimbulkan kekecewaan dan kecemburuan dari para penerima manfaat maupun keluarga miskin yang benar-benar tidak mampu namun tidak mendapat jatah Raskin secara utuh.
- Adanya perbedaan harga di titik bagi, dimana para RTS-PM menebus beras raskin yang seharusnya Rp. 1.600/kg menjadi Rp. 1.800/kg adapula yang menebus Rp. 2.000/kg.

Adapun penyebab dari penyimpangan-penyimpangan yang seringkali terjadi dalam pendistribusian Raskin di Desa Batu Anyar yaitu:

1) Komunikasi

Komunikasi menjadi faktor penghambat dalam implementasi program raskin di Desa ini. Komunikasi dalam hal ini adalah masalah pendataan yang terkait dengan penyimpangan yang sering terjadi dalam pendistribusian Raskin yaitu tidak tepat jumlah. Hal ini berawal karena adanya perbedaan jumlah beras Raskin yang diterima oleh pihak desa dengan jumlah keluarga miskin yang ada di desa tersebut, di mana jumlah keluarga miskin lebih besar dari pada jumlah beras Raskin yang diterima, sehingga pihak desa terpaksa membagi rata beras Raskin, yang seharusnya setiap RTS-PM mendapat 15kg/bulan menjadi 5kg atau 7kg.

Data yang digunakan oleh Bulog dalam penetapan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) adalah Pendataan Perlindungan Sosial tahun 2008

(PPLS-08) dari BPS. Data dari BPS ini tidak sama dengan jumlah masyarakat miskin yang ada di Desa Batu Anyar. Di Desa Batu Anyar terdapat kesepakatan jika ada masyarakat yang baru menikah, maka otomatis akan langsung menjadi masyarakat penerima raskin. Sehingga, ketika beras didistribusikan di dusun masing-masing, aparat desa menghibau agar raskin dibagi secara merata. Oleh karena itu, masing-masing kepala dusun membagikan raskin secara merata kepada seluruh masyarakatnya, walaupun masyarakat yang menerima raskin itu tidak termasuk dalam daftar Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat, hal inilah yang menyebabkan para RTS-PM yang benar-benar terdaftar dalam DPM-1 menerima Raskin hanya berkisar antar 5 sampai 7 kg/bulan sehingga tidak tepat jumlah. Disamping itu, komunikasi dari bawah ke atas yang berjalan kurang baik yaitu ketika ada keluhan masyarakat yang berkaitan dengan masalah kualitas beras yang dibagikan selalu berubah-ubah setiap bulannya tidak dapat langsung di respon oleh pemerintah desa.

2) Lingkungan Sosial

Selain komunikasi, subsidi yang melekat pada raskin merupakan pemikat bagi siapa saja untuk mendapatkannya termasuk masyarakat Desa Batu Anyar yang cukup mampu. Kesadaran atas hak raskin seperti ini tidak dimiliki oleh beberapa anggota masyarakat di Desa Batu Anyar. Hal ini berkaitan dengan *mind-set* atau pola berfikir masyarakat Desa Batu Anyar, mereka mempunyai pola pikir bahwa raskin itu ditujukan untuk seluruh masyarakat. Selama masyarakat tersebut ikut menikmati dan mendapat jatah raskin, hal tersebut mempengaruhi jumlah beras yang diterima dan menyebabkan program raskin ini tidak tepat sasaran.

Membagi rata beras raskin yang disalurkan oleh Bulog memang sengaja dilakukan oleh pihak Desa dengan alasan bahwa ingin mencapai kesejahteraan seluruh masyarakatnya.

3) Lingkungan Ekonomi

Disamping masalah pendataan dan lingkungan sosial, faktor yang menghambat proses implementasi raskin di Desa Batu Anyar adalah lingkungan ekonomi. Seperti yang dijelaskan sebelumnya pada penyajian data fokus penelitian, lingkungan ekonomi masyarakat desa ikut mempengaruhi harga raskin yang ditebus oleh masyarakat yaitu naik Rp. 200 sampai Rp. 400 per kilogramnya. Harga tebus yang tidak wajar ini menambah penderitaan masyarakat miskin yang menjadi target dari pelaksanaan program Raskin.

Hal tersebut terjadi karena pihak desa membebankan biaya angkut dari titik distribusi sampai ke tangan penerima manfaat, kemudian untuk membayar jasa buruh yang menurunkan raskin dari truk sehingga hal tersebut menyebabkan harga tebus raskin menjadi Rp. 1.800 sampai Rp. 2.000 per kilogramnya. Karena harga tebusan yang tidak semestinya ini menjadi hambatan bagi pelaksanaan program Raskin di Desa Batu Anyar ini sehingga tidak tepat harga.

Berdasarkan hasil observasi dilapangan, dapat dikatehui bahwa faktor-faktor penghambat program raskin di Desa Batu Anyar termasuk dalam faktor-faktor penghambat yang dikemukakan oleh Sunggono. Faktor yang pertama yaitu komunikasi termasuk dalam faktor informasi karena para pelaku yang terlibat proses implementasi program raskin itu tidak mendapat informasi yang valid mengenai berapa jumlah RTS-PM yang seharusnya, sehingga menyebabkan

berkurangnya jatah yang didapat oleh RTS-PM yang sudah terdata oleh BPS. Selanjutnya, untuk faktor yang kedua dan ketiga yaitu lingkungan sosial dan lingkungan ekonomi jika dikaitkan dengan teori yang ada termasuk dalam faktor dukungan karena dukungan dari masyarakat Desa Batu Anyar termasuk salah satu bagian terpenting dalam suatu proses implementasi. Bentuk dukungan ini berupa respon masyarakat terhadap program pemerintah, adanya kesadaran untuk menerima kebijakan dan lain sebagainya. Di Desa Batu Anyar, lingkungan sosial yaitu ada beberapa masyarakat yang merespon program itu dengan negatif, yaitu beberapa diantara mereka mengaku sebagai keluarga miskin sehingga mereka diberi jatah raskin. Hal tersebut jelas tidak mendukung program pemerintah sehingga implementasinya terhambat. Kemudian, untuk lingkungan ekonomi mempengaruhi harga tebus raskin, karena tidak ada anggaran untuk membiayai buruh yang menurunkan beras raskin dari truk, maka pihak desa menaikkan harga tebus raskin menjadi Rp.1.800/kg-Rp.2.000/kg kepada masyarakat peneriman manfaat. Hal ini, menyebabkan proses implementasi program raskin di Desa Batu Anyar terhambat karena dukungan dari pihak desa tidak ada, malah membuat tujuan dari program tersebut tidak tercapai.

Dari faktor pendukung dan penghambat yang sudah dijelaskan di atas, yang lebih dominan mempengaruhi keberhasilan program raskin ini adalah faktor komunikasi dari bawah ke atas yaitu dari Pemerintah Desa ke Bulog. Sebenarnya, hal ini juga berkaitan dengan karakteristik agen pelaksana yaitu Bulog yang bersifat statis. Seperti yang dikatakan sebelumnya bahwa Bulog dan Pemerintah Desa bersifat statis yaitu hanya bertugas menyalurkan beras sampai ke tangan

penerima manfaat. Walaupun mereka sebagai agen pelaksana bersifat statis, tetapi mereka mendukung program ini. Namun alangkah lebih baiknya jika Bulog dan Pemerintah Desa sebagai agen pelaksana bersifat dinamis. Sehingga, suatu ketika ada masyarakat yang melakukan pengaduan/keluhan bisa langsung ditanggapi oleh Bulog, jadi keluhan tersebut tidak terhenti pada kepala Desa saja dan hal tersebut dapat lebih mensukseskan program ini.

Dari penjelasan di atas beberapa faktor penghambat tadi dapat diketahui bahwa program ini termasuk dalam *Unsuccessful Implementation* (implementasi tidak berhasil) yang artinya kebijakan tersebut sudah dilaksanakan tetapi tidak berhasil dalam mewujudkan hasil akhir yang diinginkan, yang dalam hal ini tidak tepat harga, tidak tepat jumlah, dan tidak tepat sasaran serta terkadang tidak tepat kualitas dikarenakan kualitas beras yang dibagikan berubah-ubah. Hal-hal tersebut dapat digolongkan menjadi pelaksanaannya yang buruk (*bad execution*). Faktor penghambat seperti masalah pendataan yang termasuk dalam komunikasi, lingkungan sosial masyarakat desa yang tidak memiliki kesadaran, dan lingkungan ekonomi masyarakat desa menjadi faktor *bad execution* yang menyebabkan *policy failure* atau kegagalan kebijakan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai Implementasi Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) pada Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat, maka dapat ditarik kesimpulan yaitu:

1. Proses implementasi program raskin di Desa Batu Anyar terbagi menjadi 2 proses:
 - a. Yang pertama ialah pendistribusian raskin dari Bulog sampai titik distribusi, dilaksanakan oleh Bulog dan tim pelaksana distribusi raskin di desa.
 - b. Yang kedua adalah pendistribusian raskin dari titik distribusi sampai ke Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM), dilaksanakan oleh tim pelaksana distribusi raskin di desa.
2. Kinerja implementasi program raskin di Desa Batu Anyar dapat dilihat dari:
 - a. Karakteristik program bersifat *top-down* yang memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya salah satunya yaitu lebih mudah di koordinasikan dari atas ke bawah, dan pemerintah pusat tidak harus ikut dalam menyelesaikan masalah jika ada permasalahan yang timbul, karena seluruh keputusan dan kebijakan dikoordinir

seluruhnya oleh pemerintah di bawahnya. Sedangkan kekurangannya yaitu target sasaran tidak bisa menyampaikan keluhan ke pihak lebih tinggi tingkatannya, sehingga kepentingan masyarakat sering terabaikan.

- b. Sumber daya yang terlibat dalam Program Raskin di Desa Batu Anyar ini terdiri dari beberapa institusi yaitu Bulog, Pemerintah Desa, Badan Pusat Statistik.
- c. Karakteristik Agen Pelaksana dalam Program Raskin ini bersifat statis artinya hanya menjadi distributor atau hanya menyalurkan beras raskin sampai ke tangan penerima manfaat.
- d. Komunikasi antar organisasi cukup bagus dari atas ke bawah yaitu dari Bulog ke Pemerintah Desa ketika proses pembagian raskin ini, komunikasi antara pihak bulog dan tim pelaksana distribusi raskin di desa sangat terkoordinir, namun komunikasi dari bawah ke atas yaitu dari pemerintah desa ke Bulog berjalan dengan kurang baik, ini terlihat ketika ada keluhan dari masyarakat, keluhan tersebut hanya sampai ke pemerintah desa saja, tidak sampai ke Bulog, sehingga Bulog tidak dapat menindaklanjuti keluhan tersebut.
- e. Lingkungan Ekonomi dan sosial yang mempengaruhi harga beras yang ditebus oleh RTS-PM tidak tepat harga, tidak tepat sasaran dan tidak tepat jumlah. Lingkungan ekonomi masyarakat yang dibawah rata-rata menyebabkan tidak ada anggaran desa untuk membayar biaya operasional sehingga dibebankan kepada

masyarakat penerima raskin. Lingkungan Sosial disebabkan oleh *mind-set* masyarakat desa yang cukup mampu bahwa raskin merupakan hak semua orang sehingga mereka juga menuntut pembagian raskin kepada Kepala Desa. Untuk menghindari kecemburuan sosial, pemerintah desa membagi rata ke seluruh masyarakat, sehingga menyebabkan tidak tepat sasaran. Hal tersebut berkaitan dengan terjadinya tidak tepat jumlah karena pemerintah desa membagi beras raskin ke seluruh masyarakat maka, jumlah beras yang diterima berkurang dari yang sudah ditentukan, yang seharusnya 15 kg/KK menjadi 5-7 kg/KK.

- f. Semua instansi pelaksana yang bersangkutan, sikap dari pelaksana maupun masyarakat yang menjadi target dari program ini merespon dengan positif.
3. Faktor-faktor yang menjadi faktor penghambat dan pendukung dalam program raskin ini yaitu:
 - a. Faktor Pendukung yang terdiri dari:
 - 1) Agen Pelaksana:
 - a. Bulog: ditunjuk oleh pemerintah untuk mendistribusikan beras sampai titik distribusi juga yang menyediakan beras untuk didistribusikan.
 - b. Pelaksana Distribusi Raskin di Desa: bekerja sama dengan Bulog dalam mendistribusikan beras sampai ke tangan penerima manfaat,

juga bertugas untuk memeriksa dan menerima atau menolak raskin dari satker raskin.

2) Partisipasi Masyarakat (Benefisiaris), respon positif dari masyarakat sebagai sasaran terhadap program raskin ini.

b. Faktor penghambat dalam program ini antara lain:

1) Komunikasi yaitu masalah pendataan, yang menyebabkan jumlah jatah beras raskin yang diterima oleh RTS-PM tidak tepat.

2) Lingkungan Sosial yang berkaitan dengan *mind-set* atau pola berfikir masyarakat, yaitu adanya masyarakat yang cukup mampu masih mendapat raskin.

3) Lingkungan Ekonomi yang mempengaruhi harga tebus raskin, hal ini dilakukan oleh pihak Desa, karena tidak ada anggaran untuk membiayai buruh sehingga pihak desa menambahkan beban pengeluaran pada RTS-PM untuk membayar lebih pada jatah raskin yang diberikan.

4. Untuk jangka panjang, berdasarkan kinerja dari implementasi program raskin di Desa Batu Anyar, secara umum dapat dikatakan implementasi ini berjalan belum optimal jika mengacu pada teori dari Van Meter dan Van Horn karena 4 dari 6 ukuran yang ditetapkan tidak terlaksana, namun, untuk jangka pendek, program ini dapat dikatakan sudah baik, karena memenuhi segala tujuan dari program raskin itu sendiri yaitu untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat, meskipun 4 dari 6 ukuran tepat tidak tercapai.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat diberikan oleh penulis sehubungan dengan kesimpulan yang tertulis di atas adalah:

1. Karena proses implementasi program Raskin ini terbagi menjadi 2 proses maka sebaiknya dalam setiap pendistribusian Raskin, hendaknya koordinator lapangan dan pengawas program Raskin dari Divre NTB selalu memonitor pelaksanaan pendistribusian dari gudang sampai dengan titik distribusi bahkan sampai ke titik bagi sehingga dapat memperkecil penyimpangan baik yang sudah terjadi maupun yang belum terjadi.
2. Perlunya pendataan dilakukan minimal 2 tahun sekali sehingga masyarakat yang belum terdata dapat terdata pada tahun sebelumnya dan bisa mendapat jatah beras raskin, dan otomatis masyarakat yang terdata menjadi RTS-PM mendapat jatah yang seharusnya
3. Berkaitan dengan penyimpangan yang terjadi dalam pendistribusian Raskin sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, kiranya dapat ditingkatkan lagi kegiatan sosialisasi ditingkat desa/dusun tentang penegasan Program Raskin hanya diperuntukkan keluarga miskin bukan dibagi rata. Selain itu, peningkatan penyadaran bagi masyarakat yang tidak termasuk RTS-PM untuk tidak ikut menikmati Raskin dengan cara memberikan stiker yang bertuliskan kutipan kata-kata yang secara tidak langsung membuat mereka sadar.

4. Sebaiknya, ketika ada masyarakat mendapatkan jatah beras raskin yang berkualitas jelek, masyarakat yang bersangkutan bisa langsung menukarkan beras yang didapat dengan beras yang kualitasnya lebih baik pada hari itu juga, jadi masyarakat tidak perlu menunggu lama.

Secara umum, Program Raskin ini tetap diharapkan oleh masyarakat miskin untuk terus berlanjut dalam rangka pengentasan kemiskinan sebagai program jangka pendek serta untuk ketahanan lapangan dan perbaikan gizi serta mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin.



DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku :

- Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara* Edisi Kedua. Bumi Aksara : Jakarta.
- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : CV Alfabeta
- Arikunto, Suharsimi. 2009. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta
- Arsyad, L. 1999. *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta: STIE YKPN
- Basrowi dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Rineka Cipta
- Bogdan, Robert C and Taylors K.B. 1992. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
- BULOG. 2011. *Pedoman Umum Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN)*. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia
- Caiden, Gerald E. 1982. *Strategies for Administrative Reform*. Massachusetts Toronto : Lexington Books
- Islamy, Irfan M. 2002. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat (Memadukan pertumbuhan dan pemerataan)*. Jakarta: CIDES
- Kuncoro, M. 1997. *Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah dan Kebijakan*. Yogyakarta: Akademi Manajemen Perusahaan YKPN
- Moeljarto, P. 1987. *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis, Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana
- Nugroho, Riant D. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang (Model Perumusan, Implementasi dan Evaluasi)*. Jakarta : PT. Gramedia.
- Parson, Wayne. 2006. *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.

- Ramli, Rizal. 2006. *Globalisasi Mengehempas Indonesia*. Jakarta: LP3ES
- Rondoneli, A.D. 1990. *Proyek Pembangunan Sebagai Manajemen Terpadu Pendekatan Adaptif Terhadap Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Bumi Aksara
- Siagian, Sondang P. 1993. *Kerangka Dasar Ilmu Administrasi*. Jakarta: PT. Rineka Cipta
- Sjahrir. 1983. *Kebijakan Negara, Konsistensi dan Implementasi*. Jakarta: LP3 ES
- Suharto, Edi. 2004. *Kemiskinan dan Keberfungsian Sosial: Studi Kasus Rumah Tangga Miskin di Indonesia*. Bandung: STKS Press
- Suparlan, Parsudi. 1984. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Suryono, Agus. 2004. *Pengantar Teori Pembangunan*. Malang: Universitas Negeri Malang (UM Press)
- Sugiyono, Prof, Dr. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: ALFABETA
- Tim Penyusun Kamus Besar Bahasa Indonesia. 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ketiga*. Jakarta : Balai Pustaka
- Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaya. 1980. *Pengantar Pemikiran Tentang Teori dan Strategi Pembangunan Nasional*. Jakarta: Gunung Agung
- Silondae, Hartawan. 2007. *Thesis: Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Prasarana Jalan pada Proyek PMD*. Fakultas Ilmu Administrasi. Universitas Brawijaya, Malang.
- Soemitro Remi, Sutyasti dan Prijono Tjiptoherijanto. 1993. *Kemiskinan dan Ketidakteraturan di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Syafi'ie, Inu Kencana dkk. 2006. *Ilmu Administrasi Publik*, edisi kedua. Jakarta : PT. Rineka Cipta.
- Winarno, Budi. 2008. *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Yogyakarta : Med Press.

Zauhar, Susilo. 1996. *Reformasi Administrasi Konsep Dimensi dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Jurnal-jurnal:

Kim, Jungho. 2002. Does Fertility Decrease Household Consumption An Analysis of Poverty Dynamics and Fertility in Indonesia. *Demographic Research*. 20(26):623.

Thomas, Jerold R. 1994. Using The Economic Development Administrations Overall Economic Development Program As A Strategic Planning Tool. *Economic Development Review*. 12(23): 68

Internet dan Koran:

Royat, Sujana. "Panduan Umum PNPM-Mandiri", diakses pada tanggal 20 November 2011 dari <http://www.pnpm.-mandiri.org>

Website Bulog <http://www.bulog.go.id/>

Lombok Post 21 April 2011 Penyaluran Raskin Tidak Tepat halaman 7

Peraturan Perundang-Undangan dan Inpres:

Inpres Nomor 12 Tahun 2005. *Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai (BLT) Kepada Rumah Tangga Miskin*.

Inpres Nomor 3 Tahun 2008 tentang Program Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai Untuk Rumah Tangga Sasaran

Inpres Nomor 9 Tahun 2002 tentang Kebijakan Perberasan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2003 tentang Pendirian Perum BULOG.



LAMPIRAN

PANDUAN WAWANCARA

IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS UNTUK KELUARGA MISKIN (Studi Pada Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat)

A. Panduan Wawancara untuk Pihak Bulog

1. Seperti apa sifat kebijakan dari Program Raskin ini?
2. Asal muasal program raskin, mengapa program raskin diluncurkan?
3. Apa saja dasar hukum program raskin ini?
4. Siapa saja yang terlibat dalam program raskin ini?
5. Bagaimana mekanisme alur penyaluran raskin dari Bulog sampai Desa?
6. Darimana data jumlah RTS-PM didapat?
7. Bagaimana kualitas beras raskin yang akan dibagikan kepada RTS-PM?
8. Adakah kendala yang menjadi penghambat dalam pengimplementasian program raskin ini?
9. Apakah prosedur Bulog yang dijadikan acuan Divre NTB dalam penyaluran raskin sudah cukup efektif dalam mencapai sasaran?
10. Apakah selama ini ada keluhan dari masyarakat terhadap pihak Divre NTB dalam penyaluran raskin? solusinya?
11. Apakah beras raskin yang akan disalurkan dicek terlebih dahulu?
12. Apakah ada yang mengontrol pelaksanaan penyaluran raskin dari gudang sampai titik distribusi?
13. Bagaimana tanggapan Divre NTB terhadap opini masyarakat yang menyudutkan pihak Perum Bulog Divre NTB mengenai penyimpangan yang terjadi dalam penyaluran raskin?

B. Panduan Wawancara untuk Pihak Desa

1. Bagaimana mekanisme pembagian raskin di Desa Batu Anyar ini?
2. Bagaimana mekanisme pembayaran raskin?
3. Menurut anda, bagaimanakah pencapaian program raskin di Desa Batu Anyar?
4. Bagaimana anda mendapat data-data tentang RTS-PM yang ada di Desa?
5. Misalkan begini, jika terdapat masyarakat miskin yang tidak terdata dalam DPM-1, apakah anda tetap membagikannya atau tidak?
6. Apa setiap tahun ada pendataan ulang dari BPS?
7. Bagaimana kualitas beras raskin yang diberikan? Apa layak dikonsumsi oleh masyarakat atau tidak?

8. Apa ada sosialisasi yang dilakukan pemerintah Desa kepada dusun-dusun mengenai program raskin?
9. Jika ada pengaduan dari masyarakat tentang kualitas beras yang diberikan, solusi apa yang anda berikan?
10. Apakah aparat Desa Batu Anyar telah memberikan pelayanan yang baik ketika penyaluran raskin?

C. Panduan Wawancara untuk masyarakat Desa Batu Anyar

1. Apakah anda memiliki kartu raskin?
2. Apakah anda mendapat informasi mengenai jumlah beras yang akan diterima dan harga beras yang seharusnya dibayarkan?
3. Bagaimana penyaluran raskin di Desa ini? Menurut ibu/bapak apa sudah baik atau belum?
4. Apakah raskin rutin dibagikan setiap bulan?
5. Berapa harga raskin yang ditebus oleh bapak/ibu?
6. Menurut ibu/bapak, apakah beras raskin yang diberikan ini layak atau tidak dikonsumsi?
7. Bagaimana kualitas beras raskin yang ibu/bapak terima setiap bulannya? Apakah selalu bagus atau tidak?
8. Apakah bapak/ibu selalu membeli beras raskin ini?
9. Apakah ada manfaat yang ibu/bapak raskin dari program raskin ini?
10. Apakah program raskin ini dapat membantu memenuhi kebutuhan pangan ibu/bapak?
11. Apakah dengan adanya program raskin ini membantu mengurangi beban pengeluaran keluarga ibu/bapak?
12. Apakah beras raskin yang diberikan dapat mencukupi kebutuhan keluarga ibu/bapak selama 1 bulan?
13. Apakah ibu/bapak pernah mengetahui ada penerima raskin yang tidak tepat sasaran?

CURICULUM VITAE

Nama : Maretha Rizky Putri
 NIM : 0810310283
 Jenis Kelamin : Perempuan
 Tempat/Tanggal Lahir : Mataram, 06 Maret 1990
 Alamat : JL. Merdeka II No. 10 BTN Pepabri Pagesangan Baru
 Mataram
 Agama : Islam
 E-mail : akucintabodoh@yahoo.com
 Pendidikan Formal :

Periode			PENDIDIKAN
Tahun		Tahun	
1996	-	2002	SDN 45 Mataram
2002	-	2005	SMPN 2 Mataram
2005	-	2008	SMAN 5 Mataram
2008	-	2012	Universitas Brawijaya Malang

Pendidikan Non Formal :

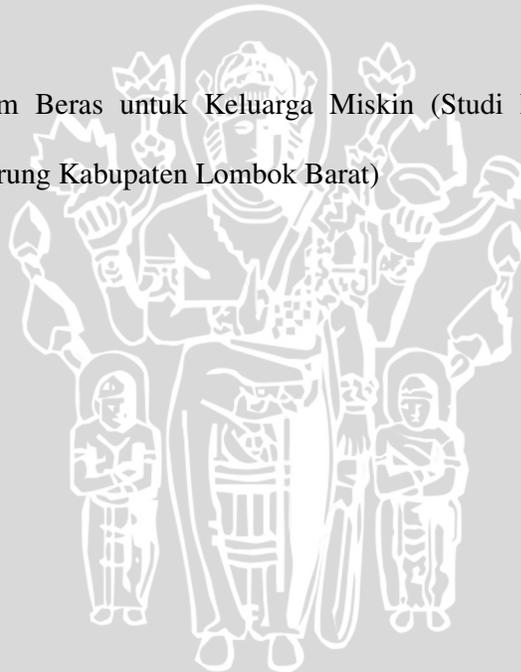
1. Dekstop Application Training Professional Level pada tahun 2011
2. Preparation TOEFL (TEST OF ENGLISH AS A FOREIGN LANGUAGE) pada tahun 2012

Magang :

Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Malang yang berlokasi di Merdeka Timur No.3, Malang Jawa Timur, dengan judul “Prosedur Penanganan Surat dan Retribusi Parkir Pada Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Malang” selama 1,5 bulan.

Karya Tulis :**Skripsi**

Implementasi Program Beras untuk Keluarga Miskin (Studi Pada Desa Batu Anyar Kecamatan Gerung Kabupaten Lombok Barat)





Kantor Divre Nusa Tenggara Barat (NTB)
Jalan Langko No. 110 Mataram
Tel. (0370) 633663, 631406
Fax. (0370) 625638
E-mail : Dlg-ntb@mataram.wasantara.net.id

Mataram, 17 Januari 2012

Nomor : B-007/II/23000/01/2012
Sifat :
Lampiran :
Perihal : Surat Keterangan Hasil Riset/Survey

Kepada Yth.
Bapak Ketua Jurusan Adm Publik
Fakultas Administrasi Universitas Brawijaya
Malang
Di -

T e m p a t

Sesuai Surat a/n. Dekan Fakultas Administrasi Universitas Brawijaya, Ketua
Jurusan Administrasi Publik Nomor : 12669/UN10.3/PG/2011 Tanggal 21
Desember 2011, dengan ini disampaikan sebagai berikut :

Nama : MARETHA RIZKY PUTRI
Alamat : Jln. Watugong No. 4 Malang
NIM : 0810310283
Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Mahasiswa tersebut telah melakukan Riset dan Survey di Kantor Perum Bulog
Divre NTB.

Demikian disampaikan untuk dapat dipergunakan.

DIVISI REGIONAL NTB


BULOG
DIVRE NTB
KUSNAN
Kabid Minku