

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM RASKIN DALAM RANGKA MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN KELUARGA MISKIN DI KELURAHAN PELAIHARI KECAMATAN PELAIHARI KABUPATEN TANAH LAUT

Oleh: Rosmery Elsy, SH, M.Si

***Abstract,** Rice for poor family (RASKIN) is government programme which aimed to decrease outcome load of the poor family and to increase poor people access in fulfilling their main food needs as one of basic right of peoples. However, as like as other government policies, RASKIN programme also sensitive to emerge many deviations mostly in its implementation.*

*Based on these argumentation, writer interest to do research entitled **“IMPLEMENTATION POLICY OF RASKIN PROGRAMME IN ORDER TO INCREASE FOOD DEFENCE OF POOR FAMILY IN PELAIHARI SUBDISTRICT TANAH LAUT REGENCY”**. This research aim to know and analyze about the implementation policy of RASKIN programme in order to increase food defence of poor family in Pelaihari Subdistrict and factors which become constraint in its implementation with using the descriptive research method and inductive approach.*

From result of this research and direct observation that obtained by writer, after be analyzed the research result shows that implementation policy of RASKIN programme in order to increase food defence in Pelaihari Subdistrict appraised not yet full felt by RTS-PM. This matter besides influenced by program performance indicator which not yet been reached, also influenced by a lot of at least sum up family member from each RTS-PM.

Factors that has become constraints in implementing policy of RASKIN programme in Pelaihari Subdistrict are lack of mental and attitude of society, lack of employee awareness in RASKIN distribution, long distance between distribution point with the benefit receiver, unprovided special facilities for the RASKIN storage and a proper rice pair of scales, low coordination of Subdistrict with General Company BULOG Regional Division in South Kalimantan in standardization of RASKIN distribution schedule, and RTS-PM who do not criticize RASKIN programme. In order to overcome these constraints, writer suggest to give understanding to the peoples about who have to receive the RASKIN, to take action distinctly the employees who do not use his authority correctly, budget addition in RASKIN operational, providing the RASKIN facilities which not provided yet by the Subdistrict, effective coordination meeting, and the target family as benefit receiver should be active in RASKIN programme policy.

Keywords: implementation, program, policy

Abstrak, Beras untuk rumah tangga miskin (RASKIN) adalah program pemerintah yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin serta meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat. Namun sebagaimana layaknya kebijakan-kebijakan pemerintah lainnya, program RASKIN pun juga rawan terhadap berbagai macam penyimpangan-penyimpangan terutama dalam proses pengimplementasiannya.

Berangkat dari pemikiran diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengambil judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM RASKIN DALAM RANGKA MENINGKATKAN KETAHANAN PANGAN KELUARGA MISKIN DI KELURAHAN PELAIHARI KECAMATAN PELAIHARI KABUPATEN TANAH LAUT”**. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan program RASKIN dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin di Kelurahan Pelaihari beserta faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaannya dengan menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan induktif.

Dari hasil penelitian dan pengamatan secara langsung yang penulis lakukan, setelah dianalisis hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan Program RASKIN dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin di Kelurahan Pelaihari dinilai belum sepenuhnya dirasakan oleh RTS-PM. Hal ini selain dipengaruhi oleh indikator kinerja program yang belum tercapai, juga dipengaruhi oleh banyak sedikitnya jumlah anggota keluarga dari masing-masing RTS-PM.

Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan program RASKIN di Kelurahan Pelaihari adalah rendahnya sikap mental masyarakat, rendahnya kesadaran petugas dalam pendistribusian RASKIN, jarak antara titik distribusi dengan penerima manfaat, tidak tersedianya fasilitas khusus tempat penyimpanan RASKIN beserta alat timbang beras yang memadai, kurangnya koordinasi Kelurahan dengan Perum BULOG Divre Kal-Sel mengenai standar waktu pendistribusian RASKIN, serta RTS-PM tidak memiliki sikap kritis terhadap Program RASKIN. Untuk mengatasi tersebut, penulis mengajukan saran yaitu pemberian pengertian kepada masyarakat mengenai siapa yang berhak menerima RASKIN, menindak tegas petugas petugas yang menyalahgunakan wewenang, penambahan anggaran operasional RASKIN, pengadaan fasilitas RASKIN yang belum tersedia oleh pihak kelurahan, pengefektifan rapat koordinasi, serta rumah tangga sasaran penerima manfaat harus dapat berperan aktif dalam kebijakan program RASKIN.

Kata kunci: Implementasi, Kebijakan, Program

Pendahuluan

Tujuan Pembangunan Milenium (*Millennium Development Goals* atau *MDGs*) adalah delapan sasaran yang diupayakan tercapai pada tahun 2015 yaitu menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, pencapaian pendidikan dasar secara universal, mengembangkan kesetaraan gender dan memberdayakan perempuan, mengurangi tingkat kematian anak, meningkatkan kesehatan ibu, perlawanan terhadap HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya, menjamin berlanjutan kelestarian lingkungan hidup dan poin terakhir mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

Krisis yang berkepanjangan tak urung berimbas pada penurunan derajat hidup rakyat, melonjaknya angka pengangguran, banyak badan usaha yang *collapse* berusaha mencapai titik keseimbangan untuk sekedar *survive* dengan melakukan rasionalisasi pegawai secara besar-besaran. Kebijakan rasionalisasi perusahaan ini bermuara pada PHK yang menimpa sejumlah besar karyawan.

Banyaknya rakyat yang kehilangan pekerjaan berarti hilang pula sumber pendapatannya, kemudian pada gilirannya menurunkan daya beli dan pendapatan perkapita penduduk yang berakibat pada penurunan kesejahteraan dan kualitas hidup. Hal ini akan mengakibatkan permasalahan terhadap pemenuhan kebutuhan pangannya. Padahal berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia No 7 Tahun 1996 tentang Pangan, yang ditandatangani oleh Presiden Republik Indonesia pada tanggal 4 November 1996 lalu, secara tegas menyatakan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia.

Oleh karena itu, setiap orang berhak memperoleh kecukupan pangan dalam kondisi apapun. Namun, kewajiban untuk mewujudkan ketahanan pangan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah semata, tetapi juga masyarakat secara keseluruhan. Meski demikian, negara tetap harus berupaya mewujudkan ketersediaan pangan yang cukup untuk warganya, terutama kelompok miskin.

Atas dasar itulah, pemerintah berupaya menjaga ketersediaan pangan bagi penduduk miskin melalui program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN). Orientasi Program RASKIN ini lebih ditekankan kepada program bantuan kesejahteraan sosial bagi keluarga miskin sehingga dapat membantu meningkatkan kesejahteraan dan ketahanan pangannya di tingkat rumah tangga. Ketahanan pangan nasional tidak menjamin ketahanan pangan daerah, ketahanan pangan daerah pun juga tidak menjamin ketahanan pangan rumah tangga akan tetapi ketahanan rumah tangga bisa menjamin ketahanan pangan di semua jenjang tingkatan. Oleh sebab itulah basis ketahanan pangan tingkat nasional berada di ketahanan pangan pada tingkat rumah tangga.

Dalam rangka memperlancar dan mensukseskan kebijakan pemerintah dalam Program RASKIN maka perlu dilakukan koordinasi secara terarah, terpadu, dan berkesinambungan, baik di pusat maupun di daerah. Sebagai pedoman pelaksanaannya dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum BULOG No. 25/ 2003 No. PKK 12/07/2003 tentang pelaksanaan Program RASKIN.

Namun sebagaimana layaknya kebijakan-kebijakan pemerintah lainnya, Program RASKIN pun juga rawan terhadap berbagai macam penyimpangan-penyimpangan yang sering terjadi terutama dalam proses pengimplementasiannya. kebijakan pemerintah untuk memberikan bantuan pangan kepada rumah tangga miskin ini sering kali tidak sesuai dengan harapan dan tidak tepat sasaran. Sebagaimana halnya apa yang terjadi di Kelurahan Pelaihari, dimana Kelurahan Pelaihari memiliki jumlah penerima manfaat RASKIN terbanyak kedua di Kecamatan Pelaihari yaitu 174 KK, banyak masyarakat miskinnya yang masih mengeluhkan tentang pelaksanaan program ini seperti penerima manfaat yang belum tepat sasaran yaitu orang-orang yang berhak mendapatkan manfaat dari Program RASKIN tidak terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM), dana RASKIN yang macet dan menunggak, waktu pendistribusian yang tidak tepat sampai pada pelaksanaan distribusi RASKIN yang tidak lancar, padahal

masyarakat tersebut sangat membutuhkan manfaat dari Program RASKIN untuk meningkatkan ketahanan pangannya.

Identifikasi Masalah

Memperhatikan uraian-uraian diatas, masalah-masalah penelitian yang peneliti dapat identifikasikan adalah sebagai berikut :

1. Belum tepatnya sasaran Program RASKIN dalam pelaksanaannya dilapangan yaitu kepada keluarga miskin penerima manfaat di Kelurahan Pelaihari.
2. Adanya faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari.
3. Ditemukannya dana RASKIN yang macet dan menunggak.
4. Tidak tepatnya waktu pelaksanaan pendistribusian RASKIN kepada rumah tangga sasaran penerima manfaat.
5. Tidak lancarnya pelaksanaan pendistribusian RASKIN di Kelurahan Pelaihari.

Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan Program RASKIN dalam meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin di Kelurahan Pelaihari.
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari.

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi kebijakan Program RASKIN dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin di Kelurahan Pelaihari.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari.

TINJAUAN TEORITIS

Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (dalam Syafiie, 2007:168) menyatakan *Public Policy* adalah “apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu itu, atau tidak mengerjakan sama sekali (mendiamkan) sesuatu itu (*whatever government choose to do or not to do*)”.

Definisi lain mengenai kebijakan publik pun ditawarkan oleh James E. Anderson (dalam Luankali, 2007:2) yang memberikan pengertian kebijakan publik sebagai :

hasil hubungan timbal balik antara suatu unit pemerintahan dengan lingkungan nya. Lingkungan disini dapat ditafsirkan dalam dua jenis yaitu lingkungan sosial budaya dan lingkungan fisik geografis. Dengan demikian menurut Anderson, tugas utama dari seorang pemerintah adalah membina dan mengatur kedua jenis lingkungan tersebut agar tetap harmonis dan mengarahkannya menuju pada pencapaian tujuan yang ingin dicapai. Dengan demikian pemerintah harus berupaya mempertimbangkan berbagai hambatan dan peluang dalam rangka pencapaian tujuan.

Young dan Quin (dalam Suharto, 2006:44-45) membahas beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, yaitu :

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang dimasyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.

5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Implementasi Kebijakan

Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi dari berbagai kepentingan. Kebijakan yang baik tidak memiliki arti apa-apa jika tidak diimplementasikan. Apabila sebuah kebijakan telah ditetapkan, maka proses perumusan kebijakan menginjak tahapan implementasi.

Selanjutnya Edward III (dalam Widodo, 2009:96-106), mengajukan bahwa “ada empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan”. Empat variabel atau faktor tadi antara lain meliputi variabel atau faktor *communications*, *resources*, *dispositions*, dan *bureaucratic strcture*.

1. Faktor Komunikasi (communications)

Menurut Widodo (cetakan ketiga 2009:97) “komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy maker*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*)”.

Informasi kebijakan publik perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar para pelaku kebijakan dapat mengetahui dan memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target groups*) kebijakan agar para pelaku kebijakn dapat mempersiapkan dengan benar apa yang harus dipersiapkan dan dilakukan untuk melaksanakan kebijakan publik agar apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan dapat dicapai sesuai dengan apa yang diharapkan.

2. Faktor Sumberdaya (*resources*)

Faktor sumberdaya ini mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak akan efektif.

Adapun sumberdaya yang mempengaruhi dalam implementasi kebijakan tersebut meliputi :

- a. Sumberdaya Manusia
- b. Sumberdaya Anggaran
- c. Sumberdaya peralatan (*facility*)
- d. Sumberdaya Informasi dan Kewenangan

3. Faktor Disposisi (*dispotion*)

Edward III (dalam Widodo, 2009:104) mengaskan bahwa “keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan”.

Kemudian Edward III (dalam Widodo, 2009:104) menambahkan “disposisi diartikan sebagai kecendrungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk kebijakan”. Jika implementasi kebijakan ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

4. Faktor Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya. Namun, menurut Edward III (dalam Widodo, 2009:106) “implementasi kebijakan

bisa jadi belum efektif karena adanya ketidak efisien struktur birokrasi (*deficiencies in bureaucratic structure*)”. Struktur birokrasi ini mencakup aspek-aspek seperti struktur organisasi, pembagian kewenangan, hubungan antara unit-unit yang ada dalam organisasi yang bersangkutan, dan hubungan organisasi dengan organisasi diluar dan sebagainya.

Untuk kelancaran implementasi suatu kebijakan, selain dibutuhkan dukungan sumber daya, juga diperlukan rincian yang lebih operasional dari tujuan dan sasaran yang bersifat umum. Hal yang paling sering terjadi dalam kegagalan implementasi kebijakan adalah adanya ketidakmampuan administratif.

Program RASKIN

Berdasarkan Pedoman Umum RASKIN (beras untuk rumah tangga miskin) yang dikeluarkan Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Tahun 2009 RASKIN merupakan wujud nyata komitmen pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat miskin yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin. Disamping itu, juga dimaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah hak dasar masyarakat. Hal ini merupakan salah satu program pemerintah baik pusat maupun daerah yang penting dalam peningkatan ketahanan pangan nasional.

Program RASKIN masuk dalam kluster I program penanggulangan kemiskinan tentang Bantuan dan Perlindungan Sosial, yang bersinergi dengan program pembangunan lainnya, seperti program perbaikan gizi, peningkatan kesehatan dan pendidikan. Sinergi antar berbagai program ini penting dalam meningkatkan efektifitas masing-masing program dalam pencapaian tujuan.

Efektivitas Program RASKIN 2009 dapat ditingkatkan melalui koordinasi antar instansi/lembaga terkait baik di tingkat pusat maupun daerah. Koordinasi dilaksanakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian, dengan mengedepankan peran penting partisipasi masyarakat.

Kemiskinan

Menurut Soekanto (2005:365) kemiskinan diartikan sebagai “suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut”. Lebih lanjut Soekanto (2005:366) mengatakan “kemiskinan dianggap sebagai masalah sosial, apabila perbedaan kedudukan ekonomis para warga masyarakat ditentukan secara tegas”.

Ketahanan Pangan

Arifin (2005:37) mendefinisikan ketahanan pangan sebagai ketersediaan dan kecukupan pangan, yang mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kebutuhan kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari.

Menurut Arifin (2005:24-27) aspek keseimbangan dalam ketahanan pangan menekankan pada tiga dimensi penting, yaitu :

1. Ketersediaan pangan
Ketersediaan dan kecukupan pangan juga mencakup kuantitas dan kualitas bahan pangan agar setiap individu dapat terpenuhi standar kalori dan energi untuk menjalankan aktivitas ekonomi dan kehidupan sehari-hari.
2. Aksesibilitas masyarakat terhadap pangan
Dimensi aksesibilitas dapat dijelaskan misalnya dengan proporsi pengeluaran rumah tangga terhadap bahan pangan merupakan salah satu indikator ketahanan pangan di tingkat rumah tangga tersebut.
3. Stabilitas harga pangan
Stabilitas harga menjadi salah satu dimensi yang penting dalam ketahanan pangan karena dapat menimbulkan konsekuensi ekonomi, politik dan sosial kemasyarakatan yang berat.

METODE PENELITIAN

Disain penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan induktif.

Menurut Nazir (2005:54) metode deskriptif adalah “suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang”. Penelitian ini menggunakan pendekatan induktif. Menurut Nazir (1999:17) “berfikir secara induktif berarti peneliti menggunakan sifat responden dalam menentukan kebenaran”.

Adapun sumber data dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi tiga, menurut pendapat Arikunto (2006:129) yang menyatakan untuk mempermudah mengidentifikasi sumber data tersebut maka dapat diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu:

1. *Person*. Dalam penelitian ini sumber data yang berasal dari person (orang) meliputi Lurah dan Kasi Kemasyarakatan beserta Staf Kelurahan Pelaihari, Ketua RT 01, Ketua RT 06, Ketua RT 20, Ketua RT 21 dan RTS-PM.
2. *Place*, yaitu sumber data yang menyajikan tampilan berupa keadaan diam atau bergerak.
3. *Paper*. Dalam penelitian ini, sumber data yang berasal dari paper (simbol) meliputi literatur kebijakan publik, literatur ketahanan pangan, literatur kemiskinan, UUD 1945, UU No 7 tahun 1996, dan pedoman umum RASKIN.

Untuk teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan cara sebagai berikut:

1. Wawancara

Pada penelitian ini, peneliti melakukan wawancara dengan beberapa pihak yang bersangkutan dengan pelaksanaan Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari, yaitu Lurah Pelaihari, pelaksana distribusi Kelurahan Pelaihari yang terdiri dari kasi dan staf seksi pemberdayaan dan kesra Kelurahan Pelaihari.

2. Observasi

Pengumpulan data observasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara observasi langsung (*direct observation*) hal ini bertujuan agar data yang diperoleh valid dan tidak mengada-ngada.

3. Dokumentasi

Dokumentasi penulis peroleh dari peraturan perundang-undangan, pedoman umum Program RASKIN, monografi Kelurahan Pelaihari dan buku-buku literatur.

Setelah itu, data yang terkumpul akan dianalisis melalui tiga tahapan yaitu:

1. Menyeleksi Data
2. Klasifikasi Data
3. Interpretasi Data

PEMBAHASAN

Implementasi Kebijakan Program RASKIN Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Pangan Keluarga Miskin di Kelurahan Pelaihari

Untuk mengetahui berhasil atau tidaknya suatu implementasi kebijakan, dapat dilihat dari faktor-faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan itu sendiri. Faktor-faktor tersebut adalah faktor komunikasi (*communications*), sumber daya (*resources*), disposisi (*dispositions*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

A. Komunikasi

1. Kekonsistenan Komunikasi

Lurah Pelaihari, mengatakan bahwa standar dan tujuan program RASKIN yang dikomunikasikan kepada pelaksana distribusi sudah konsisten dan sesuai dengan ketentuan yang ada.

Berdasarkan pendapat diatas, kekonsistenan komunikasi sudah terlaksana dengan baik sehingga dapat membantu pelaksana distribusi dalam melaksanakan program RASKIN.

2. Keakuratan Komunikasi

Berdasarkan hasil wawancara bahwa keakuratan komunikasi belum terlaksana secara optimal sehingga para pelaksana distribusi sering kebingungan dalam memberikan informasi kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) tentang kepastian waktu pelaksanaan pendistribusian RASKIN setiap bulannya.

B. Sumber Daya

1. Pelaksana Distribusi

Lurah Pelaihari menjelaskan pelaksana distribusi di Kelurahan Pelaihari adalah Kasi dan Staf Seksi Kemasyarakatan serta Ketua RT yang bertanggung jawab kepada Lurah.

2. Penerima Manfaat

Penerima manfaat Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari adalah rumah tangga miskin yang masuk dalam daftar penerima RASKIN Badan Pusat Statistik.

3. Anggaran

Berdasarkan hasil wawancara harusnya anggaran operasional RASKIN sudah cukup sehingga dapat mendukung kelancaran penyaluran RASKIN ke tiap-tiap titik distribusi, namun *das Sollen* (realita) nya berkata lain, di Kelurahan Pelaihari Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) turut dibebankan biaya untuk transportasi beras dari Kantor Kelurahan ke rumah Ketua RT. Hal inilah yang kemudian menyebabkan harga jual beras kepada RTS-PM menjadi bervariasi, tergantung dari besar kecilnya ongkos yang dikeluarkan untuk biaya angkut beras.

4. Fasilitas/ Sarana Yang Digunakan Dalam Pelaksanaan Program RASKIN

Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Kemasyarakatan Kelurahan Pelaihari bahwa fasilitas/ sarana program RASKIN belum memadai. Dalam observasi ke lapangan, penulis mendapatkan fakta bahwa di Kelurahan Pelaihari belum tersedia fasilitas tempat penyimpanan beras RASKIN beserta alat timbang berasnya.

5. Kejelasan Informasi Pelaksanaan Program RASKIN

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu RTS-PM, mengatakan bahwa informasi yang diterima tentang pelaksanaan Program RASKIN ini masih simpang siur, artinya informasi yang diperoleh masih kurang jelas.

Kurang jelasnya informasi pelaksanaan Program RASKIN terjadi karena dalam pertemuan rutin kelurahan selalu saja ada beberapa ketua RT yang tidak hadir sehingga mereka tidak mengetahui secara jelas tentang informasi yang disampaikan oleh para petugas dan hal ini berdampak terhadap kurang jelasan informasi yang disampaikan kepada keluarga sasaran penerima manfaat RASKIN.

C. Disposisi

Lurah Pelaihari menegaskan bahwa dalam memberikan pelayanan aparat Kelurahan Pelaihari tidak boleh membedakan antara yang mampu dengan yang tidak mampu, pelayanan harus dilaksanakan secara adil. Begitu pula dalam pelaksanaan pendistribusian RASKIN, walaupun yang menerima pelayanan adalah keluarga miskin tetapi petugas diwajibkan tetap bersikap baik, karena pelayanan yang baik kepada masyarakat tidak melihat perbedaan kaya dan miskin, suku bangsa, ras, agama dan sebagainya. Sikap petugas yang baik ini terlihat dalam keramahan dan kesabaran petugas dalam melayani keluarga sasaran penerima manfaat RASKIN.

D. Struktur Birokrasi

1. Struktur Organisasi

Uraian berikut ini berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Lurah Pelaihari.

Pengorganisasian Program RASKIN di Kabupaten Tanah Laut adalah sebagai berikut :

- a. Penanggung jawab pelaksanaan dan sosialisasi, pemantauan dan evaluasi di tingkat Kabupaten Tanah Laut adalah Bupati Tanah Laut.
- b. Penanggung jawab penyediaan data dasar keluarga miskin sebagai referensi musyawarah kelurahan untuk penetapan keluarga sasaran penerima manfaat RASKIN adalah Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Tanah Laut.
- c. Penanggung jawab penetapan jumlah keluarga sasaran penerima manfaat dan pagu beras adalah Bupati Tanah Laut,
- d. Penanggung jawab penetapan keluarga sasaran penerima manfaat di setiap kelurahan adalah Lurah, sebagai hasil musyawarah kelurahan dan disahkan oleh Camat setempat.
- e. Penanggung jawab penyediaan dan pendistribusian RASKIN dari gudang Perum BULOG sampai titik distribusi maupun penyelesaian administrasi dan pembayarannya adalah Kepala Sub Divisi Regional (Kasubdivre) Perum BULOG Kabupaten Tanah Laut dan dalam pelaksanaannya dibantu oleh petugas pelaksana distribusi RASKIN.
- f. Penanggung jawab pendistribusian RASKIN dari titik distribusi sampai kepada keluarga penerima manfaat raskin adalah Ketua RT yang bertanggung jawab kepada Lurah dalam penyelesaian administrasi dan pembayaran RASKIN.
- g. Penanggung jawab penanganan pengaduan masyarakat adalah unit pengaduan masyarakat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sedangkan pengorganisasian Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari adalah :

- a. Penanggung jawab pelaksanaan program Raskin adalah Lurah Pelaihari.
- b. Pelaksana distribusi di Kelurahan Pelaihari terdiri atas Kasi dan satu orang staf seksi kemasyarakatan Kelurahan Pelaihari serta Ketua dari masing-masing RT.

Berdasarkan uraian diatas, Program Raskin di Kelurahan Pelaihari memiliki struktur pengorganisasian yang kecil sehingga memudahkan RTS-PM dalam menerima pelayanan.

2. Kewenangan Dalam Pelaksanaan Program RASKIN

Hasil wawancara penulis dengan Lurah Pelaihari tentang kewenangan dalam pelaksanaan program RASKIN di Kelurahan Pelaihari, Kewenangan dalam pelaksanaan program RASKIN di tingkat kelurahan berada dibawah seksi kemasyarakatan sesuai dengan tupoksi seksi tersebut dengan penanggung jawab pelaksana di Kelurahan adalah Lurah. Adapun untuk kewenangan dititik distribusi berada di tangan Ketua RT.

Dalam pelaksanaannya dilapangan, lurah memiliki beberapa kewenangan dalam program RASKIN. Adapun kewenangan yang dimiliki lurah dalam program RASKIN adalah :

1. Menentukan keluarga sasaran penerima manfaat RASKIN.
2. Mengawasi pelaksanaan program RASKIN yang sedang berjalan di kelurahan setempat.
3. Menampung keluhan masyarakat terhadap pelaksanaan program RASKIN di kelurahan dan kemudian mencari jalan keluar atas permasalahan tersebut.

Sedangkan kewenangan yang dimiliki oleh seksi Kemasyarakatan adalah mengatur jalannya pelaksanaan program RASKIN di kelurahan.

3. Koordinasi Dalam Pelaksanaan Program RASKIN

Koordinasi sangat penting dilakukan untuk mengefektifkan pencapaian tujuan dari suatu kebijakan. Untuk pencapaian tujuan program RASKIN, kelurahan harus berkoordinasi dengan pihak-pihak/ instansi-instansi terkait. Berdasarkan hasil wawancara dengan Lurah Pelaihari, pihak-pihak/ instansi-instansi yang terkait dengan pelaksanaan program RASKIN di Kelurahan Pelaihari adalah :

- a. Badan Pusat Statistik Kabupaten Tanah Laut
- b. Perusahaan Umum (Perum) BULOG Divisi Regional Kal-Sel
- c. Ketua RT
- d. Tokoh Masyarakat/ Tokoh agama setempat

Indikator Kinerja Program

Untuk memberikan gambaran secara nyata dari implementasi Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari, dapat dijelaskan melalui indikator kinerja program, yakni sebagai berikut :

1) Ketepatan Sasaran Penerima Manfaat

Jumlah penerima RASKIN di Kelurahan Pelaihari sebanyak 174 KK. Penetapan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) ini mengacu pada data dari BPS Kabupaten Tanah Laut.

2) Ketepatan Jumlah

Jumlah beras yang harusnya menjadi hak RTS-PM setiap bulannya adalah sebanyak 15 Kg, namun kenyataan nya di Kelurahan Pelaihari jumlah standar tersebut belum bisa sepenuhnya dipenuhi. Hal ini disebabkan oleh faktor kesejangan maupun ketidaksengajaan para petugas pelaksana distribusi sewaktu mendistribusikan RASKIN.

3) Ketepatan Harga

Harga tebus beras RASKIN di Kelurahan Pelaihari bersifat relatif, artinya terdapat perbedaan harga yang diberlakukan antar RT yang satu dengan

RT yang lainnya, tergantung dari kebijakan Ketua Rukun Tetangga masing-masing. Hal ini dilakukan mengingat biaya transportasi angkut beras ke masing-masing RT pun juga berbeda. Hal inilah yang mendasari perbedaan harga tebus di masing-masing RT karena biaya transportasi angkut beras turut dibebankan kepada RTS-PM.

4) Ketepatan Waktu

Waktu pendistribusian beras RASKIN ini, hampir semua masyarakat Kelurahan Pelaihari memang tidak mengetahui secara pasti, kapan seharusnya beras RASKIN tersebut didistribusikan kepada masyarakat miskin penerima manfaat RASKIN. Hal ini disebabkan karena kurangnya kordinasi Kelurahan dengan Perum Bulog Divisi Regional Kal-Sel mengenai kejelasan standar waktu pendistribusian RASKIN kepada rumah tangga sasaran penerima manfaat.

5) Ketepatan Administrasi

Kelurahan Pelaihari, menunjukkan sering terjadinya keterlambatan pembayaran beras RASKIN yang mana merupakan implikasi dari tidak jelasnya standar waktu pendistribusian.

Ketua RT ataupun perwakilannya yang datang ke kantor kelurahan untuk serah terima beras RASKIN dengan pihak kelurahan menggunakan 2 (dua) macam cara sistem pembayaran. Pertama, sistem pembayaran lunas. Sedangkan sistem pembayaran yang kedua yaitu sistem pembayaran dengan cara utang.

6) Ketepatan Kualitas

Beras yang diterima keluarga miskin penerima manfaat haruslah sesuai dengan standart kualitas beras untuk program RASKIN yang telah dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam hal Kualiatas beras RASKIN yang diterima oleh RTS-PM di Kelurahan Pelaihari sebagian besar informan sepakat menyatakan bahwa kualitas beras sungguh tidak menentu tiap bulannya. Hal ini tentunya menunjukkan bahwa ketepatan kualitas beras RASKIN di Kelurahan Pelaihari masih kurang baik.

Hasil Pelaksanaan Program RASKIN Terhadap Ketahanan Pangan Keluarga Miskin

Berdasarkan beberapa hasil wawancara yang telah dilakukan penulis, diketahui bahwa manfaat RASKIN untuk ketahanan pangan rumah tangga belum secara keseluruhan dirasakan RTS-PM, hal ini dikarenakan bagi RTS-PM yang mempunyai jumlah anggota keluarga sangat banyak masih tetap harus mengeluarkan biaya tambahan untuk pembelian bahan pangan karena jumlah beras dari Program RASKIN yang diterima tidak mencukupi kebutuhan pangan seluruh anggota keluarga. Bagi RTS-PM yang mempunyai jumlah anggota keluarga relatif sedikit, Program RASKIN sangatlah berpengaruh terhadap ketahanan pangannya.

Faktor-Faktor Yang Menjadi Kendala Dalam Pelaksanaan Program RASKIN Di Kelurahan Pelaihari

1. Rendahnya Sikap Mental Masyarakat

Berdasarkan hasil wawancara dengan Lurah, mengatakan bahwa salah satu faktor penghambat penyaluran RASKIN adalah masyarakat sering menolak atas hasil keputusan rapat penentuan rumah tangga sasaran penerima manfaat. Padahal, rapat tersebut telah melibatkan seluruh komponen masyarakat. Masyarakat yang menolak hasil keputusan tersebut cenderung yang berasal dari keluarga yang dapat dikatakan mampu yang kecewa atas penyaluran RASKIN yang menurut mereka tidak merata.

Semakin banyaknya anggota masyarakat yang menerima RASKIN, mengindikasikan terjadinya peningkatan jumlah keluarga miskin karena adanya penurunan status dari Keluarga Sejahtera 1 (KS 1) menjadi Keluarga Pra Sejahtera (KPS).

2. Rendahnya Kesadaran Petugas Dalam Pendistribusian RASKIN

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kasi Kemasyarakatan Kelurahan Pelaihari, menjelaskan mekanisme pendistribusian RASKIN adalah satuan kerja RASKIN mengangkut beras dari gudang Perum BULOG ke Kantor Kelurahan, kemudian pelaksana distribusi di Kantor Kelurahan menyerahkan beras ke Ketua dari masing-masing RT, beras yang diterima oleh Ketua RT lalu diserahkan kepada RTS-PM.

Permasalahan sering terjadi dalam tahap penyerahan beras dari satuan kerja RASKIN ke Kantor Kelurahan, beras yang diterima oleh pihak kelurahan kadang didapati bekas gancuan yang mengakibatkan jumlah beras berkurang.

3. Jarak Antara Titik Distribusi RASKIN Dengan Penerima Manfaat

Di Kelurahan Pelaihari, Titik Distribusi (Lokasi penyerahan beras RASKIN dari SATKER RASKIN kepada Pelaksana Distribusi dan sekaligus sebagai tempat penjualan beras kepada RTS-PM) yang harusnya ada di Kantor Kelurahan kemudian dengan kebijakan Lurah Pelaihari dialihkan kedudukan nya menjadi di rumah dari masing-masing Ketua RT.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa pemberlakuan kebijakan pemindahan titik distribusi memang memudahkan RTS-PM dalam menebus beras karena jarak nya menjadi lebih dekat tapi malah menimbulkan masalah tersendiri yaitu penambahan beban biaya transportasi angkut beras dari Kantor Kelurahan ke rumah masing-masing Ketua RT. Imbasnya, harga tebus beras pun menjadi naik. Dari yang harusnya hanya sebesar Rp 1.600/Kg nya, naik menjadi Rp 1.800/Kg, Rp 2.000/Kg bahkan kemudian ada yang mencapai Rp 2.500/Kg.

4. Tidak Tersedianya Fasilitas Khusus Tempat Penyimpanan RASKIN Beserta Alat Timbang Beras Yang Memadai

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu Staf Kantor Kelurahan Pelaihari mengatakan bahwa beras tersebut sangat mengganggu pemandangan, Kantor terkesan seperti selalu kotor meskipun tiap pagi dibersihkan.

Selain dari tidak adanya fasilitas khusus tempat penyimpanan beras, Ketidaktersediaan alat timbang beras pun juga menjadi salah satu kendala pelaksanaan Program RASKIN. Dampak yang ditimbulkan dari tidak adanya alat timbang beras yang memadai adalah jumlah beras yang akan didistribusikan kadang tidak sesuai jumlahnya.

5. Kurangnya Koordinasi Antara Kelurahan Dengan Perum Bulog Divisi Regional Kal-Sel Mengenai Standar Waktu Pendistribusian RASKIN

Kurangnya koordinasi antara kelurahan dengan Perum Bulog Divisi Regional Kalsel mengenai kepastian dan kejelasan standar waktu pendistribusian RASKIN menyebabkan petugas mengalami kebingungan dalam mensosialisasikan waktu pendistribusian beras kepada rumah tangga sasaran penerima manfaat.

Dengan tidak adanya kejelasan standar waktu pelaksanaan pendistribusian RASKIN, membuat RTS-PM menjadi cemas, kecemasan RTS-PM adalah tentang pembayaran RASKIN.

6. RTS-PM Tidak Memiliki Sikap Kritis Terhadap Program RASKIN

Tidak adanya sikap kritis dari Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) RASKIN membuka peluang yang cukup besar bagi para petugas pelaksana distribusi untuk melakukan penyelewengan-penyelewengan dalam melaksanakan tugasnya. Petugas merasa tidak “diawasi” sehingga tugas pun tidak

terlaksana dengan baik, parahnya lagi penyelewengan-penyelewengan yang dilakukan petugas cenderung berulang.

Selain itu masyarakat di Kelurahan Pelaihari tidak turut serta berperan aktif dalam proses pengimplementasian Program RASKIN terutama dalam tahapan *controlling* kepada petugas pelaksana.

Penutup

Simpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab terdahulu, Penulis mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan Program RASKIN dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin di Kelurahan Pelaihari belum sepenuhnya dirasakan oleh RTS-PM. Selain dipengaruhi oleh jumlah anggota keluarga dari RTS-PM sendiri, hal ini juga dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam implementasi yaitu :
 - a. Komunikasi yang disampaikan belum akurat, terutama terkait dengan standar waktu pendistribusian beras dari Perum BULOG Divre Kalsel ke Kantor Kelurahan.
 - b. Sumber Daya, kurangnya petugas pelaksana distribusi dan kurangnya anggaran operasional RASKIN.
 - c. Disposisi, kecenderungan dari petugas untuk melaksanakan program sudah baik, ini terlihat dari wujud nyata dukungan petugas dengan memberikan pelayanan yang baik kepada penerima manfaat.
 - d. Struktur Birokrasi yang dimiliki relatif kecil sehingga memudahkan pemberian pelayanan kepada masyarakat penerima manfaat.
2. Adapun untuk faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari adalah sebagai berikut :

- a. Rendahnya sikap mental masyarakat yang sebenarnya mampu akan tetapi kemudian berlomba-lomba memiskinkan diri agar terdaftar sebagai penerima manfaat RASKIN.
- b. Rendahnya kesadaran petugas dalam pendistribusian RASKIN. Beras yang diangkut dari gudang Perum BULOG ke Kantor Kelurahan kerap kali kondisinya terutama jumlah mengalami penurunan karena digancu oleh oknum-oknum nakal.
- c. Jarak antara titik distribusi RASKIN dengan masyarakat penerima manfaat. Kebijakan Lurah memindahkan lokasi titik distribusi kerumah Ketua RT yang bertujuan untuk memudahkan RTS-PM menebus beras karena jarak menjadi lebih dekat tidak dibarangi dengan anggaran yang cukup sehingga menyebabkan RTS-PM dikenai tambahan biaya operasional. Imbas nya, harga beras pun menjadi naik.
- d. Tidak tersedianya sarana khusus tempat penyimpanan RASKIN beserta alat timbang beras yang memadai sehingga beras yang akan didistribusikan mengalami penurunan kualitas serta kuantitas beras yang didistribusikan kadang tidak sesuai jumlahnya. Hal ini juga berpengaruh terhadap pemberian kesan yang tidak rapi dan tidak nyaman kepada Kantor Kelurahan.
- e. Kurangnya koordinasi antara Kelurahan dengan Perum Bulog Divisi Regional Kal-Sel mengenai standar waktu pendistribusian RASKIN menyebabkan petugas mengalami kebingungan dalam mensosialisasikan waktu pendistribusian beras kepada RTS-PM sehingga RTS-PM menjadi cemas kalau-kalau sewaktu beras datang mereka lagi tidak mempunyai uang untuk menebus beras.
- f. RTS-PM tidak memiliki sikap kritis terhadap Program RASKIN, ini terlihat dari tidak adanya wujud nyata pengaduan-pengaduan Rumah tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang sifatnya membangun apabila hak-hak nya tidak dipenuhi.

Saran

Sebagai akhir dari penulisan Skripsi ini, ada beberapa saran yang dapat Penulis ajukan sebagai bahan masukan dan pertimbangan dalam pengimplementasian Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari, yaitu sebagai berikut :

1. Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah lebih meningkatkan lagi sosialisasi mengenai Program RASKIN.
2. Untuk mengatasi faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan Program RASKIN di Kelurahan Pelaihari, yaitu :
 - a. Lurah Pelaihari memberikan pengertian kepada masyarakat di wilayah kelurahannya mengenai siapakah yang menjadi target sasaran penyaluran RASKIN.
 - b. Kepala Perum BULOG Divisi Regional Kalimantan Selatan diharapkan dapat memberikan pemahaman secara menyeluruh kepada satuan kerja RASKIN atau petugas terkait lainnya mengenai tugas pokok dan fungsinya.
 - c. Penambahan anggaran operasional RASKIN oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Laut dan partisipasi masyarakat Kelurahan Pelaihari.
 - d. Kelurahan Pelaihari harus lebih memperhatikan ketersediaan fasilitas yang digunakan dalam Program RASKIN, diantaranya sarana penyimpanan beras dan alat timbang beras yang memadai.
 - e. Rapat Koordinasi yang diselenggarakan oleh Tim Koordinasi RASKIN benar-benar dihadiri dan dimanfaatkan seoptimal mungkin.
 - f. Agar Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) dapat ikut serta berperan aktif dalam Kebijakan Program RASKIN ini diantaranya dengan melaporkan secara langsung kepada Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) Provinsi, Kabupaten/Kota atau melalui sarana media elektronik. Hal ini merupakan salah satu contoh bagian dari mekanisme kontrol yang bersifat *bottom-up*.

Daftar Pustaka

- Arifin, Bustanul. 2005. *Ekonomi Kelembagaan Pangan*. Jakarta: LP3ES.
- Arikunto, Suharsimi. 2010. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Luankali, Bernadus. 2007. *Analisis Kebijakan Publik Dalam Proses Pengambilan Keputusan*. Jakarta: Amelia Press.
- Nazir, Muhammad. 1999. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 2005. *Metode Penelitian*. Jakarta: Graha Indonesia.
- Soerjono Soekanto, 1989. *"Mengenal Sosiologi Hukum"*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Suharto, Edi. 2008. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Syafiie, Inu Kencana. 2007. *Ilmu Pemerintahan*. Bandung: CV Mandar Maju.
- Widodo, Joko. 2009. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Republik Indonesia No 7 Tahun 1996 tentang Pangan
- Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum BULOG No. 25/ 2003 No. PKK 12/07/2003 tentang pelaksanaan Program RASKIN.