

**Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di
Kecamatan Idi Rayeuk Kabupaten Aceh Timur**

Faisal

Heri Kusmanto

Pemerintah Kabupaten Aceh Timur dan Fakultas Ilmu Sosial Politik, FISIPOL USU

Email:heri.kusmanto@gmail.com

Abstrak

Program Beras Miskin untuk Rumah Tangga Miskin. hingga kini masih memunculkan beberapa permasalahan, diantaranya adalah pendistribusian belum tepat sasaran, belum tepat jumlah dan belum tepat waktu, sehingga kurang bermanfaat bagi penerima. Tujuan dari penelitian ini adalah, mendeskripsikan distribusi Program Raskin di Gampong Gureb Blang Kecamatan Idi Rayeuk Kabupaten Aceh Timur, memetakan kendala-kendala yang dialami dalam pelaksanaan Program Raskin dan menyarankan upaya pengelolaan Program Raskin ke depan yang lebih baik. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan diskriptif-analitis yaitu memaparkan dan menggambarkan selengkap mungkin suatu keadaan yang berlaku ditempat tertentu di masyarakat. Teknik penentuan informan yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*, dengan mengambil sampel Lingkungan II, III dan IV Gampong Gureb Blang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa waktu yang terbatas pada saat tahap perencanaan menyebabkan program pelaksanaan Raskin terkesan "dipaksakan". Keterbatasan waktu tersebut turut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing-masing tahapan dan keseluruhan program. Dalam pentargetan ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima Raskin (*leakage*) dan adanya rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima (*undercoverage*). Untuk konsep pengelolaan ke depan, mengadakan sensus rumah tangga untuk mengumpulkan data sosial-ekonomi rumah tangga, termasuk struktur demografi dan karakteristik rumah tangga, yang selanjutnya dipergunakan sebagai informasi dasar untuk melakukan analisis diskriminan guna memisahkan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin. Selain itu perlu mengadakan uji coba melalui percontohan dengan skala kecil yang perlu terus menerus dievaluasi, sebelum program ini dijalankan secara nasional. Disarankan pemerintah merancang program lain yang dapat memberdayakan masyarakat miskin, sehingga tidak terlalu bergantung pada program bantuan dari pemerintah.

Kata Kunci : Implementasi, Beras Miskin, Raskin.

Abstract

Poor Rice Program for Poor Households. until now still raises a number of issues, including the distribution is not on target, not the right amount and not on time, making it less useful for the recipient. The purpose of this study is to describe the distribution of Raskin in Gampong Gureb Blang IDI RAYEUK District of East Aceh district, map the constraints experienced in the implementation of Raskin and advise management efforts Raskin to a better future. This research is qualitative descriptive-analytical approach that describes and illustrates complete as possible a situation that applies a certain place in society. Mechanical determination of informants will be used in this research is purposive sampling, by taking samples of the Environment II, III and IV Gampong Gureb Blang. The results showed that a limited time during the planning stages led to the implementation of the program Raskin impressed "forced". The time constraints also influence the successful implementation of each stage and the overall program. In targeting errors encountered their target (*mistargeting*) despite the relatively low level. This is indicated by the presence of non-poor households, who are the

Raskin (leakage) and their poor households that have not been the recipient (undercoverage). For the future management concepts, conduct a census of households to collect socio-economic data of households, including the demographic structure and characteristics of the household, which shall be used as basic information to perform discriminant analysis to separate the poor and the non-poor population. Besides the need to conduct the trial through a small-scale pilot with the need to continually evaluated, before the program is run nationally. Suggested the government set up other programs that can empower the poor, so it is not too dependent on government assistance programs.

Keywords: Implementation, Beras Miskin, Raskin.

PENDAHULUAN

Kemerdekaan merupakan hasil perjuangan bangsa Indonesia oleh generasi terdahulu. Namun bukan berarti perjuangan berakhir di titik ini saja, karena akhir dari perjuangan merebut kemerdekaan menjadi langkah baru bagi generasi selanjutnya untuk mempertahankan serta mengisi kemerdekaan dengan pembangunan di segala bidang kehidupan.

Pembangunan dapat diartikan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (Siagian, 1983:2-3). Modernitas yang bertumpu pada nilai-nilai masyarakat bangsa untuk tetap terjaga dan dipertautkan menjadi asset untuk pembangunan fase yang berkelanjutan dan berkesinambungan. Pembangunan sosial menurut Conyers (Soetomo,2006:312) diberi makna dalam pengertian yang lebih umum sebagai pembangunan yang dilakukan dari dan oleh rakyat. Dalam pengertian yang lain khusus pembangunan sosial dapat diartikan sebagai pembangunan yang menyangkut aspek non ekonomi dan dalam rangka tercapainya hak asasi atau kehidupan warga masyarakat sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Sumarno Nugroho dalam Soetomo (2006:312) menggunakan pengertian pembangunan sosial yang diambil dari rumusan *Pre Conference Working Party dari International Conference of Sosial Welfare*. Dalam rumusan tersebut, pembangunan sosial diartikan sebagai aspek keseluruhan pembangunan yang berhubungan dengan

relasi-relasi sosial dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hal itu. Selanjutnya dijelaskan pula bahwa pembangunan sosial memberi perhatian kepada keseimbangan kehidupan manusia dalam memperbaiki atau menyempurnakan kondisi-kondisi sosial mereka. Rumusan tersebut termasuk pengertian pembangunan sosial yang memiliki cakupan yang cukup luas.

Konsep pembangunan sosial juga dapat dilihat kaitannya dalam rangka upaya mewujudkan cita-cita negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Konsep tersebut bersumber dari pemahaman tentang fungsi negara. Dalam *Welfare State*, negara tidak lagi hanya bertugas memelihara ketertiban dan menegakkan hukum, tetapi terutama adalah meningkatkan kesejahteraan warganya (Ndraha dalam Boediono,2006:313). Dalam pandangan tersebut, negara dituntut untuk berperan aktif dalam mengusahakan kesejahteraan rakyatnya, yang didorong oleh pengakuan atau kesadaran bahwa rakyat berhak memperoleh kesejahteraan sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia. Dalam banyak hal, hak rakyat untuk memperoleh kesejahteraan ini juga akan terkait dengan hak-hak asasi manusia.

Gagasan tersebut kemudian akan membawa implikasi apabila suatu negara yang menganut paham *Welfare State* tersebut menyelenggarakan program pembangunan nasional. Dalam hal ini negara yang bersangkutan dituntut untuk menempatkan pembangunan sosial sebagai bagian integral dari pembangunan nasionalnya. Oleh sebab itu, dapat dipahami pula munculnya aspek sosial sebagai salah satu aspek dalam pembangunan nasional di samping aspek-

aspek yang lain seperti ekonomi dan politik. Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus mengalokasikan dana untuk keperluan pembangunan sosial ini, walaupun dilihat dari upaya mengejar produktivitas dan menarik manfaat ekonomis, alokasi dana tersebut dianggap tidak produktif, karena cenderung bersifat konsumtif, setidaknya dilihat dari perspektif jangka pendek. Dengan demikian, sebagai salah satu aspek dalam pembangunan nasional, bidang yang tercakup dalam pembangunan sosial meliputi hal-hal yang berada diluar aspek ekonomi, yaitu hal-hal yang tidak langsung mempengaruhi produktivitas dan tidak langsung memberi manfaat ekonomi, tetapi berkaitan dengan harkat martabat dan hak asasinya sebagai manusia. Walaupun demikian, dilihat dari kacamata pembangunan nasional sebagai kebulatan, pembangunan sosial tersebut sering diposisikan melengkapi dan bersifat komplementer terhadap pembangunan ekonomi. Hal tersebut tercermin dalam definisi yang dirumuskan oleh Midgley (Boediono 2006:3314), yang menyebutkan bahwa pembangunan sosial adalah suatu proses perubahan sosial yang terencana yang dirancang untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat sebagai suatu keutuhan, dimana pembangunan ini dilakukan untuk saling melengkapi dengan dinamika proses pembangunan ekonomi.

Sebagai upaya untuk memenuhi kondisi kehidupan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia dan hak asasi manusia, pemenuhan kebutuhan dapat dirumuskan secara berjenjang. Hal itu didasarkan pada asumsi bahwa kondisi kehidupan akan semakin sejahtera apabila semakin banyak kebutuhan dapat terpenuhi. Dalam hal ini kebutuhan yang dimaksudkan adalah dalam pengertian yang luas tidak terbatas kebutuhan fisik tetapi juga non fisik. Dalam berbagai pembahasan, jenjang yang paling rendah agar seseorang dapat hidup sesuai harkat dan martabat manusia adalah apabila terpenuhi kebutuhan dasarnya. Dengan demikian, prioritas utama dalam pembangunan sosial semestinya diberikan kepada kelompok masyarakat yang masih belum mampu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya sebagai jenjang yang terendah dari kebutuhan manusia. Dalam uraian lebih lanjut, pembahasan tentang pembangunan sosial akan lebih dititik beratkan dalam rangka

pemecahan masalah pemenuhan kebutuhan dasar ini. Oleh sebab itu, pembangunan sosial ditempatkan sebagai salah satu strategi dalam mengatasi masalah kelompok masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya tersebut.

Sebagai suatu strategi yang ingin secara langsung dan cepat menangani dan memecahkan masalah kemiskinan, Tjokrowinoto (Boediono 2006:315) merumuskan pengertian yang lebih operasional untuk memahami strategi pembangunan yang berorientasi pada paradigma kesejahteraan yang menjanjikan kesejahteraan dan keadilan sosial. Pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan, dirumuskan sebagai sejumlah besar program yang akan mengantarkan hasil pembangunan kepada sebagian terbesar warga masyarakat dalam waktu yang sesingkat mungkin, melalui jalur yang selangsiung mungkin, terutama dengan cara meningkatkan akses mereka kepada pelayanan publik dan penyuluhan. Dalam operasionalisasinya pemerintah merancang sebuah paket program yang dapat berisi berbagai komponen yang paling terkait dengan persoalan kesejahteraan yang akan ditangani. Langkah berikutnya adalah upaya untuk menyalurkan berbagai komponen paket program tersebut. Kepada kelompok masyarakat yang dianggap menyandang masalah dalam pemenuhan kesejahteraannya tersebut.

Dalam implementasinya pembangunan tidaklah tanpa hambatan. Dengan cakupan atau luas lingkup yang begitu kompleks, semakin banyak persoalan yang harus diselesaikan pula, salah satunya adalah masalah kemiskinan. Persoalan kemiskinan merupakan tantangan dunia, tidak hanya di Indonesia, tetapi permasalahan ini menjadi masalah terbesar pembangunan di abad 21. Seperti yang dikemukakan dalam *Millenium Development Goals*, yang disepakati PBB menjadi salah satu target bersama 186 negara guna mengurangi jumlah penduduk miskin dunia pada periode 2000-2015. Di Indonesia sendiri upaya penanggulangan kemiskinan itu tercantum dalam tujuan Negara (Pembukaan UUD 1945) dan secara lebih spesifik dimuat dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2011 pasal 19,20,21 tentang Penanggulangan Kemiskinan yang isinya :

Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan / atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan.

Penanggulangan kemiskinan ditujukan untuk :

1. Meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha masyarakat miskin
2. Memperkuat peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar
3. Mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluasluasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan
4. Memberikan rasa aman bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan.

Penanggulangan kemiskinan di laksanakan dalam bentuk :

1. Penyuluhan dan bimbingan sosial ;
2. Pelayanan sosial;
3. Penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha;
4. Penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar;
5. Penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar;
6. Penyediaan akses pelayanan perumahan dan pemukiman; dan/atau
7. Penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran hasil usaha.

Kemiskinan merupakan kondisi absolut atau relatif yang menyebabkan seseorang atau kelompok masyarakat dalam suatu wilayah tidak mempunyai kemampuan untuk mencukupi kebutuhan dasarnya sesuai dengan tata nilai atau norma tertentu yang berlaku di dalam masyarakat karena sebab-sebab natural atau alami, kultural, atau struktural. Kemiskinan karena sebab alami adalah kemiskinan yang disebabkan keterbatasan kualitas sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang lebih banyak disebabkan sikap individu dalam masyarakat yang mencerminkan gaya hidup, perilaku, atau

budaya yang menjebak dirinya dalam kemiskinan. Kemiskinan struktural merupakan kemiskinan yang langsung atau tidak langsung diakibatkan, oleh berbagai kebijakan, peraturan, dan keputusan dalam pembangunan.

Kemiskinan dapat diukur tingkat/prosentasenya dalam periode-periode tertentu. Ada dua pendekatan yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan, yaitu pendekatan absolut dan pendekatan relatif. Ukuran kemiskinan absolut adalah pendekatan yang memandang kemiskinan dalam suatu ukuran yang bersifat mutlak yang bermuara/berwujud sebagai garis, titik, atau batas kemiskinan. Ukurannya antaralain berupa tingkat pendapatan , pengeluaran/ konsumsi, atau kalori seseorang/keluarga dalam satuan waktu tertentu dan hal-hal yang disetarakan dengan ukuran tersebut. Sedangkan ukuran kemiskinan relatif adalah pendekatan yang memandang kemiskinan dalam suatu ukuran yang dipengaruhi ukuran-ukuran lainnya yang berhubungan dengan proporsi atau distribusi. Ukurannya berasal dari ukuran absolut namun lebih ditekankan pada proporsi relative.

Di Indonesia ada lima ukuran yang dijadikan sebagai batasan kemiskinan, yaitu metode ekuivalen beras, pendekatan biologis dan nutrisi, pendekatan pendapatan dan pengeluaran, metode kebutuhan dasar, dan kombinasi dari empat ukuran tersebut. Menurut World Bank (1993), tujuan pengukuran kemiskinan antara lain:

1. Melihat sejauh mana kemiskinan terjadi pada lokasi, jumlah, sebaran, kondisi masyarakat, dan ketampakan lainnya.
2. Memberikan data statistik yang berguna bagi analisis dan perencanaan pembangunan serta penghapusan kemiskinan.
3. Mempengaruhi pola kebijakan dan pengambilan keputusan yang kelak diterapkan.

Di tahun 2007 angka kemiskinan di Indonesia berkembang pesat, dan makin tak terkendali. Dari data pemerintah jumlah masyarakat miskin tercatat 17,75% dari 222 juta jiwa jumlah penduduk Indonesia. Sedangkan LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) memperkirakan masyarakat miskin akan bertambah hingga 45,7 juta jiwa. Meningkatnya angka kemiskinan salah satunya disebabkan oleh adanya krisis

ekonomi yang berkepanjangan. Krisis ekonomi tentu saja berdampak pada perekonomian yang ada. Banyak perusahaan yang tidak mampu bertahan sehingga harus gulung tikar di tengah jalan. Hal tersebut tentu saja akan berimbas pada adanya PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) yang tidak terbatas jumlahnya. Secara otomatis ini mempengaruhi perekonomian masyarakat. Dampak yang lain adalah sulitnya mencari lapangan kerja baru untuk dapat memperoleh penghasilan guna mencukupi kebutuhan hidup. Akibatnya banyak muncul pengangguran yang jumlahnya tidak dapat dikontrol dan kemudian menambah jumlah masyarakat miskin di Indonesia.

Banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi masalah kemiskinan ini, melalui Program Beras Miskin (Raskin). Program Raskin sebenarnya merupakan sebagian dari usaha pemerintah yang dilakukan guna menanggulangi masalah kemiskinan. Program lain adalah Karya Usaha Mandiri dan Mitra Usaha Mandiri, Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Takesra/Kukesra, dan juga Program Makanan Tambahan untuk Anak Sekolah (PMT-AS).

Program Raskin ini sebenarnya diawali dengan Program Operasi Pasar Khusus Beras pada tahun 1998. Operasi ini merupakan tindak lanjut dari adanya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997, disertai kemarau kering serta bencana kebakaran hutan dan ledakan serangan hama belalang dan hama wereng coklat yang telah menyebabkan penurunan produksi pangan secara nyata. Penurunan ini dipicu kenaikan harga pupuk dan obat pemberantas hama yang cukup tinggi. Harga beras kemudian semakin meningkat naik sejak bulan Mei 1997 dan mencapai puncaknya sekitar Mei - Juni 1998. Menghadapi situasi ini, pemerintah telah memutuskan membentuk Tim Pemantau Ketahanan Pangan yang prinsipnya merupakan *Food Crisis Center* atau pusat penanggulangan krisis pangan. Langkah ini ditindak lanjuti dengan diadakannya Operasi Pasar Khusus Beras yang operasionalnya dilakukan oleh BULOG. Penunjukan BULOG untuk melaksanakan program ini antara lain karena beberapa alasan seperti persiapan sarana perdagangan, sumber daya manusia, dan stok beras BULOG yang tersebar di seluruh Indonesia, dan mekanisme pembiayaan yang memungkinkan BULOG

mendistribusikan terlebih dahulu berasnya, kemudian baru ditagihkan kepada pemerintah. Setiap tahunnya program OPK ini dievaluasi dan terus dilakukan penyempurnaan. Tahun 2002 program ini diganti menjadi program Raskin (beras miskin).

Program Raskin merupakan subsidi pangan sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian beras yang diharapkan mampu menjangkau keluarga miskin yang menurut PAGU (Plafon Gubernur) Alokasi Raskin Provinsi Aceh tahun 2008, masing-masing keluarga akan menerima minimal 10 kg / KK / bulan dengan durasi waktu pendistribusian selama 10 bulan dengan harga netto sebesar Rp. 1.600 / kg di titik distribusi.

Tujuan program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sasaran program Raskin tahun 2008 adalah berkurangnya beban pengeluaran 3.590 Rumah Tangga Miskin (RTM berdasarkan data BPS, melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 10 Kg/RTM/bulan selama 10 bulan dengan harga tebus Rp. 1.600 per kg netto di titik distribusi. Sasaran program Raskin tahun 2011 adalah data RTS yang dikirimkan oleh BPS dengan identitas jelas, yaitu 5.629 RTS dengan jatah 15 kg per RTS selama 12 bulan. Dengan demikian ada beberapa RTS yang ditambah dari daftar penerima Raskin. Program Raskin telah dilakukan di seluruh Indonesia.

Pada kenyataannya implementasi kebijakan Raskin tidak selalu berpedoman penuh pada prosedur kebijakan karena tergantung pada kondisi dan situasi masyarakat setempat. Banyak pelaksanaan yang tidak sama dengan tujuan yang ada pada Pedoman Umum Raskin. Penyimpangan yang kerap terjadi yaitu tidak tepatnya jumlah beras yang diperoleh para Rumah Tangga Miskin (RTM) penerima manfaat Raskin, yang seharusnya berdasarkan PAGU Raskin setiap RTM menerima beras sejumlah 15 kg tetapi yang diperoleh hanya sekitar 5 kg per RTM/RTS. Hal itu terjadi karena keterbatasan beras yang jumlahnya lebih sedikit dari jumlah warga yang menerima Raskin sehingga menyebabkan mayoritas masyarakat merasa

senang namun sebagian kecil juga ada yang merasa tidak puas karena tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat diambil suatu rumusan masalah sebagai berikut "Bagaimana implementasi dan strategi Program Beras Keluarga Miskin ?"

TINJAUAN PUSTAKA

Konsep Kebijakan

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah seperti perilaku negara pada umumnya. Menurut Carl Friedrich (Wahab,2004:3) kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan: Anderson (Anderson,2004: 2) mengemukakan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Menurut R.S. Parker (Ekowati.2005:5) kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis. Thomas R. Dye (Subarsono,2006:2) mengungkapkan bahwa kebijakan public didefinisikan sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Lebih lanjut Mas Roro Lilik Ekowati (2005:4) dalam bukunya Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program, mengatakan bahwa kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi sebagai berikut :

1. Kebijaksanaan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah.
2. Kebijaksanaan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Kebijaksanaan Negara itu, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

Untuk lebih melengkapi rumusan kebijakan, lebih lanjut Miftah Thoha (2002:59-60) berpendapat bahwa dalam arti yang luas, kebijakan mempunyai 2 (dua) aspek pokok, yaitu:

- a. Kebijakan merupakan pratika sosial, bukan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian suatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan, baik untuk mendamaikan klaim dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan insentif terhadap tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menciptakan tujuan, akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Kalau kita simak rumusan dan pendapat berkait pengertian kebijakan, kedua aspek pokok tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pada satu pihak, kebijakan dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak kebijakan merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik yang menimbulkan insentif.

Konsep Kebijakan Publik

Dalam berbagai referensi ilmiah, kaitannya dengan studi kebijakan, penggabungan antara kata "kebijakan" dan "publik" menjadi kebijakan publik (*public policy*) merupakan salah satu topik pokok yang sering dikaji. Menurut Thoha (2002:56), orang pertama yang menggambarkan ide tentang kebijakan yang publik dapat dipelajari secara sistematis adalah John Dewey. Di dalam bukunya *Logic: The Theory of Inquiry*, Dewey memberikan perhatian terhadap sifat eksperimen dari cara mengukur kebijakan. Ilmuwan ini berhasil menggambarkan bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari berbagai alternatif dan bagaimana mengamati berbagai akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat.

Hasil buah pemikiran John Dewey (Thoha,2002:57) tersebut kemudian digunakan oleh Harold Lasswell seorang eksperimentalis ilmu politik yang pertama kali mempertajam ide ilmu kebijakan sebagai disiplin yang tidak terpisahkan dari disiplin ilmu-ilmu lain. Lasswell (dalam Nugroho, 2003:3) mendefinisikan kebijakan publik

sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan proyek-proyek tertentu. Menurut pandangannya, kebijakan merupakan studi tentang proses pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi yang tersedia, kemudian memecahkan masalah-masalah tertentu.

Adapun kebijakan publik sebagaimana yang dirumuskan oleh Easton (Thoha,2002:62-63) merupakan alokasi nilai yang otoritatif oleh seluruh masyarakat. Akan tetapi, hanya pemerintah sajalah yang berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari nilai-nilai tersebut

Selanjutnya, kebijakan publik menurut Thomas R Dye (Wahab,2004 :4) merupakan apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Dalam pengertian ini, pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah itulah yang memberikan dampak cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya, dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Anderson (Ekowati, 2005:5) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson, ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup:

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negative (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).

- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Kebijakan publik mempunyai implikasi (Irfan Islamy, 1988:18-19):

- a. Kebijakan itu berbentuk pikiran tindakan pemerintah.
- b. Tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada seluruh masyarakat.
- c. Tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan tertentu

Menurut Nakamura dan Smalwood (Ekowati. 2005 : 6), kebijaksanaan publik berarti serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana untuk mencapai tujuan tersebut. Pressman dan Wildavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Di lain pihak, Amara Raksasatya (Ekowati. 2005 : 8) berpendapat bahwa kebijakan itu adalah sebagai suatu taktik atau strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu, sehingga suatu kebijaksanaan itu akan memuat tiga elemen, yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi yang ditetapkan.

Menurut Riant Nugroho (2003: 50), kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati. Dari sini kita dapat meletakkan kebijakan publik sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Jadi, untuk sementara dapat kita simpulkan bahwa:

1. Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
2. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan merupakan masalah yang krusial atau tahap yang paling menentukan. Hal ini diperkuat oleh pernyataan George C Edwards III (1980), yang menyebutkan bahwa : *"Without effective*

implementation the decisious of policy makers wil not be carried out succesfully.

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu komponen dari keseluruhan proses kebijakan publik yang terjadi. Proses kebijakan, menurut Ripley dan Franklin (1982), terdiri dari beberapa tahap penting, yaitu: tahap formulasi, tahap implementasi dan tahap penilaian terhadap *performance*.

Selanjutnya Muhadjir Darwin (1993) mengemukakan bahwa proses implementasi bukanlah proses mekanis dimana setiap sektor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai perbenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran. Selama proses implementasi beragam interpretasi atas tujuan, target dan strategi implementasi dapat berkembang. Selain itu berbagai faktor dapat menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa gagalnya suatu kebijakan bukan karena salahnya tujuan atau target yang dirumuskan tetapi karena lemahnya proses implementasi.

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 1997) merumuskan proses implementasi ini sebagai *"those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions* (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Menurut Wibawa (1994) bahwa: proses implementasi yang dilakukan dan legitimasinya kebijakan dimulai dengan interpretasi terhadap kebijakan itu sendiri. Pada pengertiannya yang steril, pembuatan kebijakan, disatu pihak, merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up* dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencairan alternatif cara pemenuhannya. Sebaliknya implementasi kebijakan, dipihak lain, pada dirinya sendiri mengandung logika yang top-

down : menurunkan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan-tindakan yang konkrit dan mikro.

Selanjutnya Masmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2001) menyebutkan menjelaskan makna implementasi kebijakan sebagai berikut Implementasi kebijakan negara adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas sasaran/tujuan yang ingin dicapai, dan berbagai cara menstruktur/mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang. Kemudian *out put* kebijakan dalam bentuk keputusan oleh badan pelaksana. Kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan oleh kelompok sasaran, dampak nyata yang dikehendaki dari *output* tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan.

Hasil Implementasi Kebijakan

Untuk mengukur keberhasilan program dapat dikaji dalam dua perspektif yaitu perspektif proses (Implementasi) dan perspektif (*out come*). Dalam perspektif proses, suatu program pemerintah dikatakan berhasil kalau pelaksanaan program tersebut tidak menyimpang dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis operasional pelaksanaan yang dibuat oleh pembuat program yang meliputi kelompok sasaran dan pemanfaatan program, cara-cara pelaksanaan, agen pelaksana, mekanisme penyaluran dana dan lain-lain (*policy guidelines*).

Dalam perspektif hasil, program dapat dinilai berhasil kalau program itu menghasilkan dampak seperti yang diinginkan. Dalam hal ini proses yang baik dan sesuai dengan *policy guidelines* belum tentu secara otomatis akan memberikan dampak seperti yang hendak dicapai. Suatu program dapat diukur, pelaksanaan program sebenarnya telah memberikan manfaat

langsung (*policy effect*) yang dirasakan oleh penerima program.

Sedangkan menurut Wahab (2000) menyebutkan bahwa efektivitas implementasi kebijakan dapat dilihat dari tiga sudut pandang, yaitu: pertama, dari pemrakarsa kebijakan/pembuat kebijakan, yaitu usaha-usaha yang dilakukan oleh para pejabat atasan untuk mendapatkan kepatuhan dari pejabat atasan untuk mendapatkan kepatuhan dari pejabat ditingkat lebih rendah dalam mengubah perilaku masyarakat/kelompok sasaran. Kedua, pejabat-pejabat dilapangan dalam upaya menanggulangi gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya yang disebabkan oleh usaha-usaha dari pejabat diluar instansinya dan ketiga, kelompok sasaran (*target group*), yaitu pihak yang akan menikmati hasil dari suatu program (*beneficiaries*), sejauhmana pelayanan jasa yang telah diberikan dapat mengubah pola hidupnya, dapat memberikan dampak positif dalam jangka panjang bagi peningkatan mutu hidup termasuk pendapatan mereka.

Untuk dapat mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan atau program, menurut Ripley & Franklin (1986) dapat ditinjau dari tiga perspektif, yaitu pertama, perspektif kepatuhan (*compliance*), yang mengukur keberhasilan implementasi dari kepatuhan *street level bureaucrats* terhadap atasan mereka. Kedua, keberhasilan implementasi diukur dari kelancaran rutinitas dan tidak adanya persoalan. Ketiga, implementasi yang berhasil mengarah kepada kinerja yang memuaskan semua pihak, terutama kelompok penerima manfaat yang diharapkan. Studi terhadap implementasi kebijakan berkaitan erat dengan suatu kenyataan yang semakin bertumbuh kembang bahwa banyak kebijaksanaan mengalami kegagalan di tingkat implementasi. Terdapat variasi pandangan para ahli kebijakan yang menyangkut pokok-pokok yang mempengaruhi kebijakan implementasi kebijakan.

Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik

Dari setiap kebijakan publik, keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dilihat dan dicermati dari sudut pandang kemampuan nyata dalam meneruskan berbagai program-program sebagaimana direncanakan sebelumnya.

Oleh karena itu, sebaiknya suatu kebijakan publik harus bersentuhan langsung dengan kebutuhan dan kepentingan kelompok atau individu yang menjadi sasaran, sehingga manfaat dapat dirasakan sesuai dengan tujuan dari kebijakan publik dimaksud. Untuk menunjang keberhasilan implementasi kebijakan publik harus dilakukan dari berbagai pendekatan.

Menurut Wahab (1990) mengemukakan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan dapat digunakan beberapa pendekatan antara lain "pendekatan struktural (*structural approach*), pendekatan prosedural dan manajerial (*prosedural and managerial approach*), pendekatan keprilakuaan (*behavioural approach*) dan pendekatan politik (*political approach*).

Pendekatan struktural (*structural approach*) adalah menganggap bahwa kepercayaan terhadap prinsip-prinsip universal dan organisasi yang baik kini harus diubah, yakni perhatian pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula.

Pendekatan keprilakuaan (*behavioural approach*) adalah suatu pendekatan yang memusatkan pada sifat-sifat perilaku masyarakat. Perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan keprilakuaan diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat penolakan terhadap perubahan (*resistance to change*). Dalam kenyataannya, alternatif-alternatif yang tersedia jarang sekali sederhana seperti menerima atau menolak, dan sebenarnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap, mulai dari penerima aktif hingga penerima pasif, acuh tak acuh dan penolakan pasif hingga penolakan aktif.

Pendekatan Politik, (*political approach*) istilah politik disini tidak semata-mata terbatas pada partai politik. Dalam pembahasan ini pengertian politik lebih mengacu pada pola-pola kekuasaan dan pengaruh diantara dan di dalam lingkungan kelompok.

Pendekatan prosedural dan manajerial (*prosedural and managerial*) adalah pendekatan terhadap prosedur dan jaringan kerja dari implementasi kebijakan. Di sini implementasi kebijakan akan mengalami

tahap-tahap berupa perencanaan jaringan kerja sampai dengan pengawasan (pengendalian).

Pendekatan prosedural dan manajerial memungkinkan untuk memperkirakan secara tepat jangka waktu penyelesaian tipe-tipe tugas, dengan jalan memonitor setiap peluang waktu yang ada bagi penyelesaian tugas dalam jaringan kerja.

Fungsi-Fungsi Manajemen

Dalam konteks implementasi Program Beras Miskin pendekatan manajerial memungkinkan untuk memperkirakan secara tepat waktu dan mekanisme kerja setiap unit dalam penyelesaian tugas, sebagaimana pendapat Wahab (1990), yang mengemukakan bahwa pendekatan implementasi kebijakan salah satunya dari pendekatan prosedural dan manajerial (*procedural and managerial approach*).

Fungsi manajemen mempunyai arti yang sangat penting dalam setiap proses untuk mencapai suatu tujuan, juga merupakan upaya untuk menjamin kelancaran mekanisme prosedur kerja dari berbagai macam komponen organisasi.

Menurut George R Terry (dalam Hasibuan, 1995) mengemukakan *management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling performed to to determine and accomplish stated objectives by the use of human being and other resources* (manajemen merupakan suatu proses yang khas yang terdiri dari tindakan-tindakan perencanaan, pengorganisasian, menggerakkan dan pengendalian yang dilakukan untuk menentukan serta mencapai sasaran-sasaran yang telah ditentukan melalui pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya).

Lebih jauh dikemukakan oleh Luther Gulick, (dalam Manila 1996) 7 (tujuh) fungsi manajemen yaitu : 1) *Planning* (perencanaan), 2) *Organizing* (pengorganisasian), 3) *Staffing* (personil), 4) *Directing* (pembimbing), 5) *Coordinating* (pengkoordinasian), 6) *Reporting* (pelaporan), 7) *Budgeting* (penganggaran).

Proses manajerial menunjukkan mekanisme kerja dalam merencanakan, mengkoordinasikan, mengorganisasikan dan mengendalikan kegiatan yang merupakan aspek utama kekuatan penggerak. Dari sudut unsur pelaksana maka diperlukan dua

kekuatan penggerak, yaitu kekuatan dari luar yang bersumber dari pihak manajemen dan lingkungan, dan kekuatan dari dalam diri mereka sendiri yang bersumber dari pengalaman, pengetahuan dan kepribadian pelaksana yang bersangkutan.

Dalam konteks implementasi program Beras Miskin, fungsi-fungsi manajemen tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Tata hubungan kerja dan pembagian kerja antara sekelompok orang merupakan serangkaian yang cukup kompleks dalam upaya untuk mencapai keberhasilan tujuan program.

Pokok-Pokok dan Dimensi Kebijakan Program Beras Miskin

Dari beberapa uraian diatas setidaknya tidaknya diperoleh suatu gambaran bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan itu dapat dilihat dari sudut pandang yang berbeda-beda.

Oleh karena itu melihat karakteristik kebijakan implementasi, Maka menurut hemat penulis sintesis yang lebih cocok untuk memahami secara lebih mendalam mengenai implementasi kebijakan Program Beras Miskin dari perspektif manajerial di Kecamatan Idi Rayeuk Kabupaten Aceh Timur adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan

Satu hal yang perlu untuk dicermati untuk mengatur suatu proses tindakan perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian dan pengendalian diperlukan strategi yang tepat untuk mencapai sasaran yang telah ditentukan.

Aswinda (2002) menyatakan bahwa ide mengenai perencanaan telah lama ada dan merupakan bagian intrinsik dari sejarah perencanaan. Asumsi dasar ide tersebut adalah menempatkan proses perencanaan sebagai arena pembelajaran sosial dan mobilisasi sosial yang ditujukan untuk mengubah hubungan kekuasaan yang tidak seimbang dalam pengelolaan urusan publik. Beberapa pakar menyatakan bahwa merinci dan mengelola urusan-urusan publik berarti berada pada lapangan politik, ekonomi, dan kepemimpinan yang ada dalam masyarakat. Asumsi tersebut menempatkan masyarakat, terlebih kelompok yang dalam relasi kekuasaan

memiliki posisi yang lemah, kedalam posisi sentral dalam proses perencanaan.

Perencanaan dapat dipandang sebagai suatu fungsi yang bergerak terus menerus dan dapat juga dipandang sebagai proses untuk mengubah suatu input menjadi out put. Input perencanaan adalah informasi tentang tujuan organisasional maupun tujuan antara, sedangkan outputnya adalah rencana (*plan*). Rencana terdiri atas sejumlah kegiatan atau usaha yang telah ditetapkan. Agar kegiatan atau usaha itu dapat direalisasikan diperlukan berbagai sumber daya, misalnya sumber daya manusia, sumber daya alam, sumber daya keuangan, waktu, ruang dan teknologi.

UNDP dalam Fernandez (2001) dinyatakan bahwa anggaran berpihak pada rakyat miskin adalah praktik kebijakan penganggaran yang melibatkan kepentingan dan kebutuhan dasar masyarakat yang paling miskin.

Sedangkan Ndraha (1997) mengemukakan perencanaan sumber daya manusia meliputi dua elemen dasar :

1. *Forecasting*, mencakup perkiraan jumlah, tipe dan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang dibutuhkan oleh organisasi pada suatu waktu di masa depan ;
2. *Programming*, yaitu proses dan kegiatan implementasi butir satui diatas, dengan tekanan pada pengembangan (*development*).

Perencanaan sebagai upaya untuk menjamin terarahnya usaha pada tujuan (efektifitas), dapat dioperasionalkan apabila mempunyai kualifikasi kelayakan sebagai perencanaan. Kelayakan perencanaan ini apabila dapat dijabarkan sesuai dengan cita-cita yang terkandung di dalam tujuan dan kebijakan pemegang kekuasaan baik mengenai hasil maupun cara-cara yang digunakan untuk mencapainya.

Kelayakan suatu perencanaan menurut Sitanggang (1997) harus dapat merumuskan dengan jelas :

1. Kebenaran tujuan, bahwa tujuan yang ditentukan benar-benar suatu pilihan yang tepat, realistis, sesuai dengan kebutuhan;
2. Kebenaran kebijakan, bahwa semua persyaratan tujuan, bagian-bagian tujuan serta cara-cara pencapaian merupakan persyaratan yang tepat yang disesuaikan dengan keadaan dan kemampuan;

3. Rumusan atau formulasi, dilakukan secara benar dan dapat dimengerti sehingga tidak menimbulkan tafsiran yang berbeda.

Selanjutnya untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan Program Beras Miskin diperlukan perencanaan spesifik untuk menentukan strategi yang tepat yang akan diterapkan bersama dengan masyarakat setempat. Oleh karena itu, rencana strategi tidak dengan sendirinya akan mampu meraih apa yang diharapkan begitu ia selesai disusun. Faktor implementasi dari strategi akan sangat mempengaruhi keberhasilan strategi itu. Bryson (2000) mengilustrasikan bahwa: strategi umum akan gagal dilakukan jika langkah-langkah khusus untuk mengimplementasikannya tidak ada. Lebih lanjut strategi dengan mudah akan gagal jika tidak terdapat konsistensi antara apa yang organisasi katakan, untuk apa hal tersebut dibayar, dan apa yang ia lakukan. Dengan demikian untuk menjamin suatu strategi dapat meraih apa yang diharapkannya dibutuhkan konsistensi antara strategi dan implementasi.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran kebijakan program Beras Miskin maka perlu perencanaan penentuan kelompok kerja pelaksana pendataan untuk menjaring data yang benar-benar akurat yang difokuskan kepada kelompok penerima manfaat yang memenuhi kriteria miskin.

2. Pengorganisasian

Fungsi pengorganisasian, fungsi pembagian kerja berkaitan erat dengan fungsi perencanaan karena pengorganisasian harus direncanakan. Sondang P. Siagian (1995), mengemukakan pengorganisasian adalah fungsi manajemen dan merupakan suatu proses yang dinamis, sedangkan organisasi merupakan hal yang statis yang menggambarkan pola-pola skema, bagan yang menunjukkan garis-garis perintah, hubungan-hubungan yang ada dan lain-lain.

Sehubungan dengan program Beras Miskin, karakteristik lembaga pelaksana merupakan salah satu dimensi yang menentukan implementasi kebijakan, karena implementasi akan menjadi efektif jika pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan baik individu maupun organisasi memiliki kejujuran, disiplin/konsisten dan cerdas, sehingga sistem organisasi pengelola program Raskin khususnya aparat Kelurahan

dan Kecamatan sebagai pelaksana distribusi dapat melakukan pendistribusian tepat sasaran, tepat pembagian, tepat pembayaran dan tepat pelaporan sesuai prosedur pelaksanaan program.

Dengan demikian saluran komunikasi, wewenang dan hubungan diantara satuan-satuan kerja di tingkat kelurahan, kecamatan, dan kabupaten dalam pelaksanaannya secara fungsional saling terkait .

3. Pengkoordinasian

Komunikasi adalah kunci koordinasi yang efektif Dalam hubungannya dengan Program Beras Miskin, maka pesan yang harus disampaikan oleh aparat pemerintah kepada masyarakat khususnya penerima manfaat harus benar, akurat dan lengkap. Informasi tersebut berupa kriteria, sasaran dan tujuan yang ingin dicapai melalui program tersebut.

Para ahli mengatakan bahwa koordinasi mengandung semua aspek penting organisasi yang efektif dan menyatakan tujuan organisasi atau menyatakan salah satu alasan utama untuk usaha golongan yang diorganisasi agar koordinasi dapat diperoleh. Secara keseluruhan merupakan esensi dari *coordination work* atau pekerjaan koordinasi.

Sebagaimana Bintoro Tjokroamidjojo dalam Manila (1996) mengingatkan pentingnya masalah koordinasi terutama didalam pelaksanaan berbagai program pada suatu sektor atau antar sektor, terutama program yang memperoleh prioritas dan yang melibatkan lembaga perlu diperhatikan yaitu:

1. Siapa atau badan/lembaga mana secara fungsional akan disertai wewenang mengkoordinasikan program suatu sektor atau antar sektor ;
2. Penyusunan program pelaksanaan apakah sudah baik dan jelas;
3. Prinsip fungsionalisasi dalam program pelaksanaan apakah sudah dituangkan kedalam rangkaian prosedur yang serasi, jelas dan ditaati oleh semua pihak yang terlibat dalam hubungan pelaksanaan program tersebut;
4. Hubungan kerja sama, apakah sudah dikembangkan dengan lebih baik.

Koordinasi dengan aparat pelaksana merupakan hal yang mutlak harus dilakukan baik pada tingkat Kelurahan maupun Kecamatan. Hal ini mengingat penanggung jawab pendistribusian beras miskin dari titik distribusi sampai kepada keluarga sasaran

penerima manfaat adalah Pemerintah daerah setempat sesuai tingkatan wilayahnya, yang pelaksanaannya melibatkan Institusi Sosial Kemasyarakatan dan Perguruan Tinggi. Hal ini dilakukan agar tujuan dapat tercapai.

4. Pengendalian

Dalam pengorganisasian diperlukan pengaturan melalui mekanisme prosedur atau perangkat hukum yang mendasari kinerja organisasi agar tidak terjadi perbenturan aktifitas yang mengarah kepada ketidak efisienan organisasi Suhirman (2002), mengemukakan bahwa mekanisme, prosedur dan perangkat hukum yang mendasari tidaklah bersifat netral, melainkan disusun untuk melayani tujuan tertentu, misalnya efisiensi, keadilan dan pemerataan.

Pengaturan yang telah ditetapkan dan agar tidak terjadi benturan kepentingan harus diawali kesediaan untuk mengendalikan diri oleh para penerima manfaat program.

Selanjutnya Kartasmita (1996) menyatakan bahwa pengendalian (pengawasan) sungguh penting dan sangat menentukan keberhasilan administrasi dalam mewujudkan tujuannya. Dalam upaya pemberdayaan masyarakat, pengawasan sangat besar perannya karena sebagai konsep upaya ini merupakan pengalaman yang relatif baru dan masih belum dipahami secara luas bahkan mudah untuk diselewengkan. Dapat saja yang terjadi malah sebaliknya, birokrasi bukan memberdayakan tetapi memperdaya masyarakat.

Maka fungsi pengendalian yang merupakan salah satu aspek penting dalam menunjang keberhasilan implementasi program Beras Miskin, kebijakan tersebut haruslah dilaksanakan secara konsisten. Agar pelaksanaan berjalan dengan baik maka sistem mekanisme pengaturan yang telah ditetapkan tidak berbenturan terhadap kepentingan kelompok di masyarakat.

Mekanisme penyaluran dan pemanfaatan program Beras Miskin diketahui oleh masyarakat, sehingga fungsi kontrol tidak hanya dilakukan oleh para pelaksana/lembaga pelaksana tetapi juga melibatkan lembaga-lembaga sosial masyarakat untuk ikut serta mengawasi pelaksanaan penyaluran Beras Keluarga Miskin dari titik distribusi.

Dalam kaitannya dengan hubungan penelitian program Beras Miskin Penanganan terhadap pengaduan yang timbul

dimasyarakat akibat terjadinya ketidakserasian dalam pelaksanaan program Beras Keluarga Miskin sedapat mungkin diselesaikan oleh masing-masing instansi sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawabnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif. Teknik Pengumpulan menggunakan data primer (wawancara, dan kuesioner) dan Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dengan melakukan kutipan-kutipan dari berbagai sumber yang relevan. Dalam penelitian ini dilakukan teknik analisa data yaitu metode deskriptif dan kualitatif.

PEMBAHASAN

Identitas Informan Penelitian

Pada Bab ini akan diuraikan data-data hasil penelitian yang berhasil dikumpulkan dari jawaban informan berdasarkan hasil wawancara di lapangan. Wawancara dilakukan dengan 7 orang informan yang terdiri dari Bagian distribusi Raskin Bulog Kabupaten Aceh Timur, Camat, Keuchik, Bagian Kesejahteraan Sosial Kecamatan Idi Rayeuk yang menangani Distribusi Raskin, RTS (Rumah Tangga Sasaran) yang menerima Raskin dan memiliki kartu, RTM (Rumah Tangga Miskin) yang menerima Raskin dan tidak mempunyai kartu, BPS yang bertindak dalam pendataan.

Upaya pemerintah dalam mengatasi dampak krisis multidimensional terus dilakukan melalui berbagai program Jaring Pengaman Sosial yang diluncurkan pemerintah. Dari program-program tersebut, memfokuskan kepada kelompok-kelompok sasaran yang paling terkena dampak krisis ekonomi khususnya kepada mereka yang berasal dari kelompok-kelompok masyarakat yang tertinggal.

Kebijakan pemerintah melalui program Beras Miskin merupakan dalam rangka pemberdayaan masyarakat melalui aspek ekonomi antara lain berupa Program Beras Miskin untuk Keluarga Miskin (Raskin), yaitu dengan memberikan bantuan beras bersubsidi kepada keluarga miskin untuk memenuhi sebagian kebutuhan pangannya dalam jumlah

dan harga tertentu dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga.

Program Beras keluarga Miskin lebih menekankan pada program bantuan kesejahteraan sosial atau bantuan perlindungan sosial bagi keluarga miskin. Walaupun demikian masalah ketahanan pangan tetap menjadi perhatian dalam rangka memantapkan ketahanan pangan, maka aspek ketersediaan pangan menjadi penting untuk mengatasi kelaparan dan mengurangi kemiskinan.

Oleh karena itu melalui program Beras Miskin diharapkan berdampak secara langsung terhadap peningkatan kesejahteraan dan ketahanan pangan keluarga miskin. Dan secara tidak langsung berdampak terhadap perbaikan gizi, peningkatan kesehatan, pendidikan dan produktivitas keluarga miskin.

Meskipun pelaksanaan program Beras Miskin selama ini mengalami kendala dan permasalahan di beberapa daerah, namun pemerintah tetap melaksanakan program tersebut dengan berupaya melakukan perbaikan dan penyelesaian permasalahan yang dihadapi, karena program tersebut sangat bermanfaat dan sangat membantu masyarakat miskin.

Data primer dalam penelitian berasal dari wawancara dengan para informan yang dinilai berkompeten untuk memberikan data yang dibutuhkan berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data primer yang telah dikumpulkan kemudian disajikan dalam bentuk paparan dan penjelasan.

Implementasi Program Raskin

Pendekatan dalam implementasi program Raskin menggunakan pendekatan *Top Down* yang sangat umum. Dikenal dalam wacana Kebijakan Publik, padahal keputusan sering kali tidak selaras dengan materi yang diinginkan oleh masyarakat sebagai akibat dari gerak perubahan keinginan masyarakat lebih cepat dari respon aparat biokrasi terhadap perubahan itu. (Kendala administratif seringkali membuat aparat birokrasi terkesan bekerja lambat), perbedaan karakter sosial antara birokrat dengan masyarakat menyebabkan persepsi mereka berbeda terhadap satu persoalan yang sama.

Sungguhpun demikian Sabatier (Subarsono, 2005) juga mengemukakan dua

kelemahan lain dari pendekatan *top-down* yaitu:

1. Sebuah kebijakan yang dirumuskan secara berkelanjutan walau secara jelas telah dirumuskan, menyulitkan pemerintah menguak nuansa persoalan baru yang berkembang dalam masyarakat.
2. Cenderung melahirkan proses kebijakan publik yang tidak demokratis, ahkan sangat mungkin melahirkan rezim politik yang otoritarian.

Pembahasan terhadap implementasi akan difokuskan pada isi dan lingkungan kebijakan dengan acuan Teori Merilee Grindle. Masing-masing bagian ini akan dibahas berdasarkan fenomena penelitian yang diamati. Proses analisis terhadap fenomena pengamatan dilakukan dengan proses triangulasi baik dari sumber informasi maupun isi informasi.

Isi Kebijakan Program Raskin

1. Pemahaman kepentingan RTS (Rumah Tangga Sasaran)

Hasil penelitian menunjukkan bahwa waktu yang terbatas pada saat tahap perencanaan menyebabkan program pelaksanaan Raskin terkesan "dipaksakan". Keterbatasan waktu tersebut turut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing-masing tahapan dan keseluruhan program. Dalam pentargetan ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima Raskin (*leakage*) dan adanya rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima (*undercoverage*).

Beberapa faktor yang diperkirakan melatarbelakangi kesalahan sasaran adalah:

1. Tidak meratanya kapasitas pencacah yang tidak ditunjang oleh pelatihan dan bimbingan yang memadai;
2. Cukup tingginya subyektivitas pencacah dan juga ketua-ketua SLS (Satuan Lingkungan Setempat) yang bertugas mendaftarkan rumah tangga miskin
3. Prosedur penyaringan rumah tangga miskin (RTS) tidak dilakukan secara seksam
4. Pencacah tidak selalu mendatangi rumah tangga yang dicacah

5. Terdapat indikasi adanya penjataan jumlah rumah tangga target sampai di tingkat lingkungan.
6. Indikator kemiskinan yang digunakan kurang sensitif dalam menangkap kondisi sosial-ekonomi rumah tangga secara utuh;
7. Konsep keluarga atau rumah tangga sasaran (RTS) Raskin tidak ditetapkan secara tegas.

Dari hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa:

1. Alokasi pentargetan kewilayahan sampai tingkat kecamatan relative cukup baik, sesuai dengan jumlah penduduk miskinnya
2. Pentargetan di tingkat lingkungan menunjukkan hasil tingkat ketepatan sasaran yang bervariasi
3. Terdapat indikasi bahwa pendaftaran rumah tangga miskin susulan kurang selektif.

Seperti halnya yang dikemukakan oleh beberapa infrman menyatakan bahwa "*yang mendapat mendapat bantuan Raskin, yaitu orang miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup akan tetapi warga di sini semua minta jatah beras, jadi ya dibagi rata saja.*"

Dari hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya masyarakat paham siapa sasaran Raskin (RTS) akan tetapi karena kondisi masyarakat, maka para pelaksana berdasarkan kesepakatan warga mengambil kebijakan untuk membagi rata jatah Raskin pada semua warga.

Pembagian jatah Raskin secara merata ini sebetulnya telah memberikan gambaran bahwa terjadi kesalahan dalam proses pendataan terhadap keluarga miskin. Persoalan akan muncul apabila terjadi penambahan jumlah penduduk miskin di suatu wilayah. Ketika jatah Raskin didasarkan pada sistem alokasi maka akan terjadi mekanisme pengurangan jumlah beras yang diterima akan tetapi kemungkinan akan terjadi penurunan kualitas beras yang dibagikan.

Kebijakan Program Raskin bagi rumah tangga miskin diharapkan dapat menekan peningkatan proporsi penduduk miskin. Namun, tingkat kemiskinan akan semakin tinggi jika tingkat ketepatan semakin rendah. Sementara itu, masalah ketepatan sasaran sendiri dipengaruhi oleh mekanisme penentuan/identifikasi sasaran.

Mengingat sasaran program adalah rumah tangga miskin, kriteria dan mekanisme penentuan atau pengukuran kemiskinan menjadi sangat penting, walaupun konsep dan pengukuran kemiskinan itu sendiri masih diperdebatkan oleh banyak kalangan.

Pengukuran kemiskinan dapat dibedakan dalam dua tingkatan, ukuran kemiskinan makro dan mikro. Ukuran kemiskinan makro biasanya diperlukan untuk pentargetan wilayah (*geographic targeting*), sedangkan ukuran kemiskinan mikro dibutuhkan untuk sasaran rumah tangga/keluarga.

Pemetaan kemiskinan (*poverty mapping*), baik yang dihasilkan oleh BPS untuk seluruh wilayah Indonesia menyediakan ukuran-ukuran kemiskinan untuk berbagai tingkatan wilayah dari provinsi sampai dengan desa/kelurahan, yang merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menentukan pentargetan kewilayahan. Sedangkan untuk pengukuran kemiskinan mikro, yaitu rumah tangga/keluarga, dibutuhkan suatu kriteria operasional yang dapat dengan mudah digunakan untuk mengidentifikasi siapa dan bagaimana orang miskin. Untuk tujuan tersebut, umumnya digunakan pendekatan karakteristik rumah tangga.

Selama ini, kriteria keluarga prasejahtera 2 dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) banyak digunakan dalam penentuan sasaran penerima bantuan. Namun, untuk penentuan sasaran penerima program Raskin kali ini, digunakan kriteria miskin dari Badan Pusat Statistik (BPS) yang ditentukan dengan menggunakan metode uji pendekatan kemampuan (*proxy-means testing*) dan didasarkan pada kerangka kerja kontekstual, yang berarti variabel kemiskinan untuk tiap kabupaten/kota tidak selalu sama.

Indikator Tahapan Keluarga

Sebagai indikator penerima manfaat Program Beras Miskin adalah sebagai berikut :

1. Keluarga Pra Sejahtera adalah Keluarga yang tidak mampu memenuhi salah satu atau lebih indikator KS I.
2. Keluarga Sejahtera I :
 - a. Anggota keluarga melaksanakan ibadah agama masing-masing
 - b. Pada umumnya anggota keluarga makan 2 kali sehari atau lebih

- c. Anggota keluarga memiliki pakaian berbeda dirumah/ berpergian/ bekerja/ sekolah
 - d. Bagian lantai rumah yang terluas bukan dari tanah
 - e. Anak sakit atau Pasangan Usia Subur ingin ber KB dibawa sarana kesehatan
3. Indikator Tahapan Keluarga Sejahtera II yaitu ;
- a. Anggota keluarga melaksanakan ibadah agama masing-masing secara teratur
 - b. Paling kurang sekali seminggu makan dengan daging/telur/ikan
 - c. Setahun terakhir anggota keluarga menerima satu stel pakaian baru
 - d. Luas lantai paling kurang 8 M2 untuk setiap penghuni
 - e. Tiga bulan terakhir anggota keluarga dalam keadaan sehat dapat melaksanakan tugas
 - f. Ada anggota keluarga umur lima belas tahun keatas berpenghasilan tetap
 - g. Anggota keluarga umur sepuluh sampai enam puluh tahun bisa baca tulis
 - h. Anak umur tujuh sampai lima belas tahun bersekolah
 - i. Pasangan Usia Subur dengan anak hidup dua atau lebih saat ini memakai alat kontrasepsi
4. Keluarga Sejahtera III adalah :
- a. Keluarga berupaya meningkatkan pengetahuan agama
 - b. Sebagian penghasilan ditabung
 - c. Keluarga makan bersama paling kurang sekali sehari untuk berkomunikasi
 - d. Keluarga sering ikut dalam kegiatan masyarakat dilingkungan tempat tinggal
 - e. Keluarga rekreasi bersama paling kurang sekali dalam enam bulan
 - f. Keluarga memperoleh berita dari surat kabar/majalah/TV/radio
 - g. Anggota keluarga menggunakan sarana transportasi setempat
5. Keluarga Sejahtera III Plus adalah :
- a. Keluarga secara teratur memberikan sumbangan
 - b. ada anggota keluarga yang aktif sebagai pengurus yayasan/institusi masyarakat.
6. Indikator Penentu Kemiskinan
- Indikator keluarga miskin adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak

dapat memenuhi salah satu atau lebih indikator yang meliputi :

- a. Paling kurang sekali seminggu keluarga makan daging/ikan/telur
- b. Setahun terakhir seluruh anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru
- c. Luas lantai rumah paling kurang 8 M² untuk setiap penghuni keluarga

Adapun indikator penentu kemiskinan adalah :

- a. Indikator yang ada pada tahapan keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi.
- b. Indikator yang mewakili pangan adalah :
 - Pra KS : Pada umumnya keluarga tidak mampu makan 2 kali sehari atau lebih
 - KS I : Keluarga tidak mampu menyediakan daging/ikan/telur sekali seminggu
- c. Indikator yang mewakili pakaian :
 - Pra KS : Anggota keluarga tidak memiliki pakaian yang berbeda untuk bekerja/sekolah dan berpergian
 - KS I : Anggota keluarga tidak menerima 1 (satu) stel pakaian baru setahun terakhir
- d. Indikator yang mewakili papan :
 - Pra KS : Lantai rumah dari tanah
 - KS I : Luas lantai rumah kurang dari 8 M² untuk setiap penghuni rumah

Manfaat Raskin yang diterima oleh RTS

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum tingkat kepuasan penerima terhadap pelaksanaan Raskin adalah paling tinggi disbanding tingkat kepuasan aparat/tokoh gampong atau kabupaten/kota. Meskipun demikian, penerima maupun aparat/tokoh di tingkat gampong dan kabupaten/kota menilai sosialisasi merupakan aspek yang paling tidak memuaskan. Sedangkan cara pencairan Raskin merupakan aspek yang paling memuaskan. Hasil wawancara mendalam bukan penerima juga menunjukkan kondisi tingkat kepuasan yang tidak jauh berbeda.

Penelitian ini juga menunjukkan adanya perbedaan penilaian terhadap keberadaan Raskin. Sebagian aparat kurang setuju karena menganggap Raskin sebagai "*program yang hanya memberi ikan, bukannya kail*". Sebagian aparat lainnya setuju sepanjang pelaksanaannya tepat sasaran. Sementara itu, masyarakat penerima merasa terbantu

dengan keberadaan Raskin dan mereka menilai keberadaan program tidak memengaruhi etos kerja.

Pedoman umum Raskin menunjukkan bahwa tujuan program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan pembagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

Hasil dari wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat (RTS) sangat senang, merasa mendapatkan manfaat, dan terbantu dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok berupa beras walaupun mereka hanya menerima 5 kg per KK dengan harga Rp 2000,-/kg seharusnya menurut PAGU Raskin 2011 per KK mendapat 15 kg dengan harga Rp 1.600/kg.

Meskipun demikian, sebagian besar RTS program Raskin merasa bahwa pembagian beras kepada warga miskin mempunyai manfaat minimal kebutuhan dalam satu minggu. Beberapa responden yang ditemui menyatakan bahwa program ini harus terus dijalankan dan kalau bias penerimaan beras dapat tepat waktu dan tepat jumlah.

Perubahan kondisi RTS setelah mendapatkan Raskin

Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan dari pada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin (Subarsono :2005:93). Dengan adanya program Raskin, masyarakat yang tadinya tidak mampu membeli beras, diharapkan kemudian berubah menjadi terbantu dan mampu untuk membeli karena harganya relatif murah.

Hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa perubahan yang diinginkan dengan adanya program ini, bagi RTS adalah masyarakat mampu beli beras untuk kebutuhan pangan sehari-hari. Hasil analisis pembagian manfaat tersebut memperlihatkan cukup besarnya variasi tingkat ketepatan sasaran, bahkan dalam satu wilayah kabupaten/kota yang sama, sehingga sulit untuk menarik kesimpulan secara umum tentang tingkat ketepatan sasaran Raskin .

Dari hasil analisis korelasi dan pembagian manfaat tersebut di atas, tingkat ketepatan sasaran Raskin dapat dievaluasi, baik di tingkat kewilayahan maupun di tingkat rumah tangga. Namun demikian, perlu

diperhatikan bahwa setiap ukuran yang digunakan dalam mengevaluasi ketepatan sasaran akan memberikan hasil yang berbeda. Keragaman pengukuran ketepatan sasaran dapat dijelaskan jika diketahui dengan tepat konsep dan metode pengukuran kemiskinan pembandingan yang digunakan serta unit/tingkat analisisnya.

Ketepatan sasaran Program Raskin

Penentuan RTS yang dapat menerima Raskin sudah diputuskan oleh gampong yaitu dari BPS, berupa kartu yang sudah ada nama dan alamatnya. Tetapi ada warga miskin yang tidak dapat Raskin. Sebaliknya warga yang cukup mampu mendapatkan kartu sehingga terjadi keresahan. Untuk mengatasi masalah ini ketua RW berperan dalam mengatur pembagian Raskin kepada warganya.

Hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa data BPS dapat dikatakan tidak valid karena proses pendataannya tidak ada koordinasi dengan lingkungan (menurut kepala lingkungan III, ada warganya yang sudah tergolong mampu dapat kartu Raskin, sebaliknya yang miskin tidak dapat karena waktu pendataan lingkungan tidak tahu), sehingga pengambilan keputusan untuk pembagian Raskin atas musyawarah warga dan diputuskan oleh kepala lingkungan.

Secara umum, koordinasi dan komunikasi pelaksanaan Raskin dinilai lemah. Indikasinya antara lain: 1) dokumen dari pusat tentang Raskin terlambat atau bahkan tidak diterima pemda; 2) pendataan rumah tangga miskin dilakukan sebelum Inpres No. 12 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin keluar; 3) Rakor tingkat menteri Bidang Kesra kurang tepat dalam menafsirkan Inpres tersebut, yakni tugas Departemen Dalam Negeri (Depdagri) sebagai koordinator pelaksanaan dan pengawasan berubah menjadi pengawasan dan penanganan pengaduan.

Oleh karenanya, salah satu fungsi pemda sebagai kepanjangan tangan Depdagri untuk mengkoordinasikan pelaksanaan Raskin tidak dilakukan dan sebagian pemda merasa tidak dilibatkan secara resmi dalam pelaksanaan Raskin. Sebagian pemda juga mempertanyakan komitmen pemerintah pusat atas pelaksanaan politik desentralisasi dan otonomi daerah karena Raskin bersifat

sentralistik dan dilaksanakan oleh institusi yang juga sentralistik (Bulog dan Kecamatan).

Sifat tertutupan proses pendataan dan penetapan penerima Raskin dirasakan bertentangan dengan proses demokratisasi yang tengah dibangun. Dalam kaitan ini terdapat konflik antara larangan BPS mempublikasikan identitas responden (UU No. 16 Tahun 1997 tentang Statistik) dengan kebutuhan demokrasi untuk mengkonsultasikan calon penerima Raskin dengan publik lokal. Ketika hasil pendataan rumah tangga miskin menimbulkan keresahan sosial-politik barulah pemerintah pusat secara serius meminta pemda melakukan langkah-langkah "pengamanan," antara lain melalui instruksi pembentukan posko pengaduan. Dalam hal ini pemda terposisikan seolah-olah sebagai "pemadam kebakaran".

Pada dasarnya, kesederhanaan birokrasi penyelenggaraan program Raskin yang diserahkan kepada Bulog dan pemerintah daerah merupakan kunci keefisienan pelaksanaan program ini. Persoalan kemudian muncul lebih karena kedua pelaksana tersebut adalah instansi yang para karyawannya biasa bekerja dengan pendekatan teknis, sementara kemiskinan merupakan persoalan yang berdimensi jamak dan memerlukan pendekatan sosial, ekonomi, dan politik secara komprehensif.

Kejelasan implementor tentang Program Raskin

Permasalahan yang muncul menyangkut pentargetan dan penyaluran Program Beras Miskin terkait dengan lemahnya sosialisasi program. Hasil wawancara penulis dengan Bapak Fadlin, SE. sebagai Kasi Pelayanan Publik Bulog Sub Divre I Aceh Timur, menyatakan bahwa lemahnya sosialisasi terjadi di semua tahapan pelaksanaan, mulai dari proses pendataan hingga mekanisme pengaduan. Sosialisasi kepada masyarakat bisa dikatakan tidak dilakukan. Meskipun sosialisasi untuk jajarannya Pemda dilakukan, namun agak terlambat dan informasinya hanya tentang rencana pendataan. Hal ini diperparah dengan tidak tersedianya petunjuk pelaksanaan program yang menyeluruh di tingkat Pemda. Bahkan beberapa surat yang terkait dengan pelaksanaan Raskin dari pemerintah pusat yang sebenarnya dapat dijadikan dasar hukum Pemda setempat, seperti Inpres, SK Menko Kesra dan SK

Mendagri, terlambat datang atau bahkan tidak diterima. Di satu pihak, minimnya sosialisasi pada tahap pendataan dapat mengurangi munculnya *moral hazard* dalam penentuan target. Di pihak lain, kurangnya sosialisasi secara menyeluruh justru mendorong munculnya salah persepsi dan kecemburuan sosial.

Secara kelembagaan, di daerah tidak ada yang merasa bertanggung jawab untuk melakukan sosialisasi, sedangkan Kementerian Komunikasi dan Informasi (Menkominfo) sebagai penanggung jawab sosialisasi nasional hanya melakukan sosialisasi melalui media cetak dan media elektronik yang jangkauannya terbatas dan hanya dapat diakses oleh kalangan tertentu.

Upaya penyebaran brosur tentang kriteria rumah tangga miskin pun, selain datangnya terlambat, jumlahnya terbatas, juga kurang informatif bagi masyarakat umum. Selain itu, kelembagaan yang menangani pengaduan dan pemantauan program juga tidak berjalan di semua wilayah.

Keberadaan posko dan mekanisme pengaduan yang tersedia tidak diinformasikan secara luas kepada masyarakat sehingga terjadi variasi jalur pengaduan. Adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) yang diperparah dengan sosialisasi yang tidak memadai, khususnya tentang kriteria target dan tujuan program, telah memicu munculnya ketidakpuasan masyarakat.

Ketidakpuasan masyarakat diungkapkan dalam berbagai bentuk, mulai dari keluhan, protes atau demonstrasi, melakukan ancaman, hingga pengrusakan. Pengaduan yang berbentuk aksi protes dan ancaman biasanya ditangani oleh kepala desa/lurah dibantu oleh aparat keamanan/kepolisian. Di beberapa daerah aparat pemda kabupaten/kota dan kecamatan serta BPS juga turun tangan. Aksi protes dan ancaman dari masyarakat tersebut dapat diredam dengan:

1. Dibukanya pendaftaran susulan bagi masyarakat yang merasa berhak
2. Adanya kesediaan penerima Raskin untuk membagi sebagian bantuan kepada rumah tangga miskin lainnya
3. Ada pejabat yang menjanjikan bahwa pendaftar susulan akan menerima Raskin pada tahap berikutnya.

Implementor/pelaksana program, dalam hal ini tim dari gampong, kepala lingkungan masing-masing sudah paham

terhadap tugasnya dan mendukung Raskin. Sosialisasi Program Raskin adalah kegiatan penunjang program untuk memberikan informasi yang lengkap sekaligus pemahaman yang sama dan benar kepada seluruh pemangku kepentingan terutama kepada pelaksana, masyarakat umum dan khususnya Rumah Tangga Miskin penerima manfaat. Informasi dan pemahaman yang sama dan benar dimaksud meliputi latar belakang, kebijakan pemerintah, tujuan, sasaran, pengelolaan, pengorganisasian, pengawasan dan pelaporan serta hak-hak kewajibannya masing-masing.

Sosialisasi program Raskin diharapkan pelaksanaan di lapangan sejak awal dapat berjalan secara lancar, tertib, tepat waktu dan terencana sesuai ketentuan yang ditetapkan. Demikian pula, apabila dalam pelaksanaan program masih ditemui adanya indikasi penyimpangan pelaksanaan, seluruh pemangku kepentingan termasuk masyarakat umum perlu mengetahui atau mengadukan sekaligus penyelesaian masalahnya melalui jalur Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) yang tersedia.

Sosialisasi program Raskin dapat dilakukan melalui berbagai cara yang efektif antara lain sebagai berikut:

1) Rapat Koordinasi

Rapat koordinasi diselenggarakan diseluruh tingkatan mulai dari pusat, provinsi, kabupaten/kota sampai desa/kelurahan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman berbagai instrument yang diperlukan sehingga pelaksanaan program Raskin berjalan dengan baik. Sosialisasi di tingkat desa/kelurahan dilaksanakan melalui forum musyawarah desa/kelurahan yang telah ada, sebagai forum interaksi antar pelaksana dan masyarakat. Disamping itu, sosialisasi juga dilakukan pada saat pelaksanaan distribusi dan/atau forum pertemuan tingkat desa/kelurahan lainnya.

2) Media Massa

Sosialisasi melalui media massadimaksudkan untuk mempercepat dan memperluas jangkauan sasaran sosialisasi. Sosialisasi melalui media massa dilakukan melalui media cetak antara lain koran, majalah maupun media elektronik seperti radio, televisi dan internet baik ditingkat nasional maupun daerah.

3) Media Lainnya

Sosialisasi juga dapat dilakukan dengan memanfaatkan media lainnya antara lain buket, brosur, stiker, spanduk maupun forum keagamaan, budaya, arisan dan lain-lain yang dikembangkan dalam bahasa lokal maupun nasional.

Sosialisasi Raskin di Gampong Gureb Blang dengan cara rapat koordinasi melalui musyawarah dengan melibatkan staf kelurahan, para kepala lingkungan, selanjutnya hasil dari musyawarah diinformasikan kepada warga melalui rapat lingkungan.

Upaya yang dilakukan untuk menjaga agar program Raskin dapat berjalan dengan baik dan tepat sasaran, di lingkungan II dengan membagi rata kepada setiap warga yang tidak mampu baik yang dapat kartu maupun yang tidak. Di lingkungan III dengan membagi secara rata pada setiap warga dan bergilir menjadi yang bulan ini dapat, bulan depan belum tentu dapat, tergantung jumlah beras yang diterima.

Di lingkungan IV dengan membagi secara rata kepada semua warga miskin yang dapat kartu setiap bulan sedangkan yang tidak dapat kartu hanya mendapatkan dua bulan sekali. Dari data tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa implementor cukup paham tugasnya masing-masing, sosialisasi juga berjalan dengan baik sesuai dengan yang diinginkan. Akan tetapi boleh dikatakan belum tepat sasaran karena warga yang tergolong mampupun mendapatkan Raskin.

Kualitas dan kuantitas SDM sebagai implementor

Keberhasilan sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal kualitas dan kuantitas sehingga sumber daya manusia yang ada mencukupi bagi pelaksanaan program. Sumber daya pelaksana program di lingkungan Gureb Blang boleh dikatakan cukup berpendidikan dan berpengalaman akan tetapi untuk meningkatkan pengetahuannya perlu ada penyuluhan dan pelatihan agar kualitasnya mencukupi.

Penunjukan Bulog sebagai salah satu pelaksana program Raskin tidak lepas dari kapasitas teknisnya untuk mencairkan beras bagi rumah tangga penerima. Penunjukan ini antara lain mengacu pada syarat kredibilitas dan pengalaman yang telah dimilikinya, mengingat Bulog lazim dilibatkan dalam

urusan distribusi beras. Kredibilitas lainnya juga berkaitan dengan luasnya jaringan dan etos kerja yang dinilai profesional. Kepiawaian Bulog dalam layanan penyaluran beras telah terbukti melalui program-program social terdahulu. Ditinjau dari kapasitas jaringannya, cabang Bulog tersebar di hampir semua kabupaten/kota.

Meski demikian, kelayakan penetapan Bulog sebagai pelaksana teknis pencairan beras tidak hanya terpaut dengan unsur kapasitas teknis semata, tetapi lebih dari itu. Unsur tanggung jawab dan komitmen yang tinggi, terutama di tingkat paling bawah tidak kalah penting artinya. Pernyataan ini tidaklah berlebihan mengingat sejumlah kondisi seperti keterbatasan jumlah staf di masing-masing kantor cabang, dan minimnya sarana dan fasilitas komunikasi seperti telepon, komputer dan alat bantu lainnya.

Di semua wilayah, Bulog memiliki beberapa kantor cabang. Meski demikian, seperti juga di banyak daerah lain, tidak semua kecamatan di kabupaten atau kota memiliki Bulog cabang. Jumlah desa/kelurahan dan rumah tangga penerima Raskin yang harus dilayani oleh satu Bulog rata-rata lebih dari 20 desa dengan rata-rata 4.000 orang penerima. Kajian tentang Raskin sepiantas memotret suasana layanan di Bulog. Penelitian ini juga merekam berbagai informasi penting seputar layanan pencairan bantuan di Bulog.

Di tengah himpitan beban tugas dan tanggung jawab mencairkan bantuan Raskin kepada penerima, pihak kelurahan mengaku puas dan tetap bersemangat menjalankan program ini. Kepuasan masyarakat juga terpancar dari apresiasi spontan dan lisan yang acapkali diterima petugas kelurahan dari penerima yang secara tidak sengaja bertemu di jalan atau tempat umum.

Hal ini berbeda dengan yang dihadapi oleh mantis (mantri statistik) BPS setempat yang seringkali menjadi sasaran aksi protes masyarakat miskin nonpenerima.

Kesimpulan sementara dari Isi Kebijakan berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yaitu:

- 1) Pemahaman kepentingan RTS dalam menentukan sasaran ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah, sering tidak tepat karena mementingkan kelompok-kelompok tertentu

(*subyektifitas*), pembagian jatah Raskin tidak sesuai dengan Kebijakan Program Raskin yaitu dengan membagi rata pada semua warga.

- 2) Manfaat Raskin yang diterima oleh RTS
Manfaat dari Program Raskin ini, dinilai sangat kurang akibat adanya "Bagito", sehingga belum dapat mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin.
- 3) Perubahan kondisi RTS setelah mendapatkan Raskin sebagian besar RTS program Raskin merasa bahwa pembagian beras kepada warga miskin mempunyai manfaat minimal kebutuhan dalam satu minggu.
- 4) Ketepatan sasaran Program Raskin. Ketidaktepatan sasaran didukung dengan data BPS yang tidak valid, karena pendataannya tidak berkoordinasi dengan RT dan RW setempat (bersifat tertutup).
- 5) Kejelasan implementor tentang Program Raskin. Implementor cukup paham tugasnya masing-masing, sosialisasi juga berjalan dengan baik sesuai dengan yang diinginkan. Akan tetapi belum tepat sasaran karena warga yang tergolong mampu mendapatkan Raskin.
- 6) Kualitas dan kuantitas SDM sebagai implementor. Bulog sebagai pelaksana teknis pencairan beras tidak hanya terpaut dengan unsur kapasitas teknis saja, selain itu unsur tanggung jawab dan komitmen yang di tingkat gmpong hingga tingkat lingkungan tidak kalah penting artinya.

Lingkungan Kebijakan Program

Program Raskin atau sekarang lebih populer disebut dengan pembagian beras miskin terkesan sebagai program "dadakan" yang hanya mengejar target waktu untuk meredam gejolak sosial akibat kenaikan harga BBM. Hal ini tampak dari sempitnya waktu yang tersedia untuk memverifikasi data rumah tangga miskin. BPS hanya punya waktu sekitar sebulan untuk mempersiapkan teknis Program Raskin. Mulai dari mengkoordinasikan kegiatan penyiapan data rumah tangga miskin, sampai menyiapkan dan mendistribusikan kartu tanda pengenal rumah tangga miskin, serta memberikan akses data tersebut kepada instansi pemerintah lain yang melakukan kegiatan kesejahteraan sosial. Maka tak heran jika isu yang kemudian mencuat ke permukaan adalah masalah pendataan yang berakibat pada

ketidaktepatan sasaran, di samping ketidakpuasan masyarakat atas pendistribusian Program Raskin.

Ketidakpuasan ini bahkan diikuti oleh berbagai pengaduan dan ancaman kepada petugas seperti lingkungan dan gampong. Hal ini dikarenakan tidak ada persiapan khusus ketika juklak (petunjuk pelaksanaan) pengambilan bantuan Raskin disebarakan ke kelurahan di seluruh Indonesia.

Penanganan pengaduan tak lagi dapat dimaknai sekadar sebagai saluran kotak saran/pengaduan tanpa kejelasan penanganannya. Proses pengaduan harus berjalan berdasarkan suatu sistem/ mekanisme yang menjamin masyarakat dapat menyampaikan pengaduannya secara mudah dan murah, ada pejabat yang khusus menangani pengaduan, kejelasan waktu penyelesaiannya dan hasil akhir dari pengaduan tersebut, berupa kompensasi ganti rugi atau denda, ataupun perbaikan kebijakan dan pelaksanaan program.

Pengalaman memperlihatkan bahwa mekanisme pengaduan merupakan aspek penting dalam pengelolaan pelayanan publik, seperti pendidikan, kebersihan, dan kesehatan. Di Aceh Timur, program yang bekerja sama dengan pemerintah daerah dan tokoh-tokoh masyarakat ini menunjukkan bahwa dengan adanya mekanisme pengaduan yang diatur dalam Surat Keputusan Bupati dan didirikannya Pusat Penanganan Pengaduan Pelayanan Publik (P5), maka banyak pengaduan masyarakat yang dapat ditindaklanjuti. Namun yang membedakan program berbasis partisipasi masyarakat ini dengan program-program yang bersifat *top-down*, adalah pelibatan masyarakat dalam pengidentifikasian masalah dan perumusan kebijakan mengenai pelayanan publik dan mekanisme pengaduannya.

Berkaitan dengan Program Raskin, pemerintah perlu segera mengoptimalkan fungsi infrastruktur pengaduan masyarakat di setiap tingkat pemerintahan dan daerah untuk menampung dan menyelesaikan berbagai pengaduan masyarakat menyangkut program Raskin. Tentu saja, untuk hal ini pemerintah perlu melatih petugas penanganan pengaduan yang proaktif dan sensitif.

Adanya mekanisme pengaduan yang jelas dapat memberikan umpan balik bagi pelaksanaan program pada tahap-tahap selanjutnya, selain menghindari munculnya

berbagai aksi kekerasan dan gejolak sosial. Pengembangan mekanisme pengaduan ini juga sepatutnya membuka kesempatan bagi munculnya inisiatif lokal dalam penyelesaian masalah yang dihadapi.

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi Program Raskin

Keberhasilan suatu program juga dipengaruhi oleh seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki dari sebuah implementasi yang ada diharapkan mampu mewujudkan kehendak dan harapan rakyat. Strategi implementasi akan dapat mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan program yang sedang dilaksanakan.

Kekuasaan/kewenangan dan yang membuat strategi dalam distribusi Raskin di Gampong Gureb Blang adalah para kepala lingkungan, sedangkan pak keuchik hanya koordinator saja. Di tiap-tiap lingkungan strategi distribusi Raskin berbeda-beda tergantung kondisi masyarakatnya.

- a. di lingkungan II, Raskin dibagi merata kepada warga yang tidak mampu
- b. di lingkungan III, Raskin dibagi merata secara bergilir
- c. di lingkungan IV, Raskin dibagi kepada semua warga yang mempunyai kartu dan warga yang tidak mempunyai kartu, secara bergilir.

Berdasarkan data-data dan informasi di lapangan dapat disimpulkan bahwa kekuasaan, kepentingan cukup mampu mewujudkan kehendak dan harapan rakyat dan strategi implementasi yang dilakukan pada tiap-tiap lingkungan dapat mencapai keberhasilan (berjalan dengan lancar).

2. Karakteristik Rezim Yang Berkuasa

Karakteristik dari rezim yang berkuasa, akan berpengaruh pada kebijakan yang diambil pemerintah. Apabila rezim yang berkuasa mengedepankan kepentingan rakyat, maka kesejahteraan rakyat akan dengan mudah terwujud, karena rezim yang seperti ini akan mengedepankan kepentingan rakyat. Namun yang terjadi akan sebaliknya apabila rezim lebih mengutamakan kepentingan kelompok atau pribadi.

Dalam keadaan ini rakyat akan dipojokkan dan tidak menjadi prioritas utama,

sehingga rakyat menjadi korban dari rezim kepemimpinan yang berkuasa. Peran pimpinan baik pada tingkat kecamatan, gampong, lingkungan, sangat mendukung agar program Raskin ini dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan kondisi masyarakat. Hal ini terlihat pada strategi distribusi Raskin tiap lingkungan berbeda-beda akan tetapi warga tidak protes karena memang sudah disepakati bersama.

3. Tingkat Kepatuhan Dan Responsivitas Kelompok Sasaran.

Kelompok sasaran diharapkan dapat berperan aktif terhadap program yang dijalankan pemerintah, karena hal ini akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dari pemerintah. Pada dasarnya program yang dilakukan adalah demi kepentingan rakyat, sehingga rakyat disini diharapkan dapat seiring sejalan dengan pemerintah. Rakyat harus mampu menjadi partner dari pemerintah, sehingga dapat menilai kinerja pemerintah.

Ini akan dapat mempermudah untuk mengadakan koreksi terhadap kesalahan atau kekeliruan yang terjadi sehingga akan dapat lebih mudah dan lebih cepat dibenahi, serta program dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dari hasil wawancara dengan informan, warga merespon baik, antusias terhadap program Raskin, serta mematuhi strategi pembagian/distribusi Raskin. Meskipun ada beberapa warga yang belum taat dalam pembayaran (masih hutang).

Kesimpulan sementara dari Lingkungan Kebijakan berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yaitu:

1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi Program Raskin cukup mampu mewujudkan kehendak dan harapan sehingga dapat berjalan dengan lancar karena sesuai dengan kondisi masyarakatnya.
2. Karakteristik rezim yang berkuasa strategi distribusi Raskin tidak menuai protes karena kebijakan rezim yang berkuasa berdasarkan kesepakatan bersama
3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran Respon warga baik dan antusias serta mematuhi strategi distribusi Raskin. Meskipun ada beberapa warga yang masih hutang.

Kendala Program Raskin di Gampong Gureb Blang Kabupaten Aceh Timur

Pemerintah mengakui ada enam titik kritis atau kelemahan yang harus dibenahi dalam pengucuran bantuan Raskin tahap pertama. Keenam titik kritis tersebut meliputi:

1. proses pencacahan atau pendataan rumah tangga miskin
2. proses penetapan kategori rumah tangga miskin
3. proses pembagian kartu
4. proses penyaluran bantuan
5. proses sosialisasi
6. proses penanganan pengaduan

Sedangkan dari hasil wawancara dengan informan di lapangan, kendala yang dihadapi program Raskin di Gampong Gureb Blang ini antara lain:

1. Penyimpangan kualitas beras yang kadang bagus kadang jelek, diikuti dengan penyimpangan harga beras yang seharusnya Rp 1600/kg menjadi Rp 2000/kg.
2. Pembagian kartu Raskin mengandung unsur subyektifitas sehingga tidak tepat sasaran.
3. Data RTS (Rumah Tangga Sasaran) dari BPS tidak valid dan tertutup, sehingga ada warga miskin tidak dapat kartu dan yang mampu dapat, sehingga menimbulkan ancaman, tuntutan dan kecemburuan sosial.
4. Kebijakan kepala lingkungan bahwa semua warga dapat beras (bagito) mengakibatkan pembagian Raskin tidak sesuai dengan aturan (15 kg/RTS), hal ini diakibatkan kurang sadarnya warga mampu yang seharusnya tidak dapat tetapi menuntut untuk mendapatkan bagiannya.
5. Pembayaran Raskin oleh RTS yang sering tertunda (hutang).

Konsep Pengelolaan Raskin ke Depan

Dalam membahas kebijakan program Raskin, penulis cenderung memilih teori dari Merilee S Grindle karena teori tersebut sesuai dengan kebutuhan dari kebijakan program Raskin yang lebih membahas masalah-masalah manajerial. Berdasarkan buku panduan umum Raskin keberhasilan pelaksanaan program Raskin ditunjukkan dengan indikator 6 tepat :

1. Tepat Sasaran Penerima Manfaat.
2. Tepat Jumlah
3. Tepat Harga; yaitu Rp 1.600/kg di titik distribusi.

4. Tepat Waktu;
5. Tepat Administrasi;
6. Tepat Kualitas.

Hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa keberhasilan program Raskin yang ditunjukkan dengan 6 indikator tersebut masih rendah.

Isu terkini di dalam penyelenggaraan negara adalah *Good Governance*. Termasuk kebijakan publik juga harus diletakkan di dalam kerangka praktek *Good Governance* di dalam kehidupan bersama. Ada 9 karakteristik *Good Governance* yaitu :

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses kelembagaan harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. *Consensus orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang

dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan public harus mempunyai perspektif *good governance* gan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini. (Nugroho : 2003 :219)

Seharusnya kebijakan program Raskin dalam implementasinya mengacu 9 karakteristik *good governance* tersebut. Akan tetapi kalau kita lihat dari hasil penelitian, transparansi dan akuntabilitas tidak dapat berjalan bersama-sama, artinya bisa transparan tapi tidak akuntabel.

Pelajaran yang cukup berharga bagi pemerintah dalam melaksanakan program untuk rakyat miskin, salah satunya dapat melihat antara lain *Program Progessa* untuk Masyarakat Miskin di Mexico. Program pemberian untuk mengganti subsidi berbentuk barang, telah dilaksanakan di beberapa negara sebagai salah satu alternative upaya penanggulangan kemiskinan. Program bantuan keluarga bersyarat adalah dengan mewajibkan penerima bantuan untuk melakukan hal-hal yang dipersyaratkan, misalnya menyekolahkan anak, menggunakan fasilitas layanan kesehatan untuk kesehatan ibu dan anak, dan sebagainya. Program semacam ini berhasil dijalankan antara lain di Mexico di bawah nama Program Progessa, yang kemudian berganti nama menjadi *Oportunidades*.

Program Progessa dimaksudkan untuk mengatasi kemiskinan saat ini maupun kemiskinan yang mungkin terjadi di masa depan melalui dua transmisi.

1. Pertama, bantuan keluarga yang diterima dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan mendesak seperti kelaparan, wabah penyakit, dan kebutuhan dasar mendesak lainnya.
2. Kedua, bantuan keluarga diharapkan berperan sebagai sarana untuk memutus mata rantai kemiskinan turun-temurun dengan cara meningkatkan investasi untuk anak-anak dari keluarga kurang mampu dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan gizi. Dengan demikian, diharapkan di masa depan mereka akan mampu meningkatkan kualitas hidup dan keluar dari kemiskinan.

Atas dasar inilah maka Progessa disebut sebagai sebuah program kesejahteraan yang

berbasis insentif (*incentive-based welfare program*). Bantuan keluarga dipakai sebagai skema insentif agar keluarga miskin berinvestasi di bidang pendidikan, kesehatan, dan gizi. Peserta program hanya boleh mendapatkan bantuan keluarga bila beberapa persyaratan dipenuhi, seperti tingkat kehadiran anak di sekolah, kehadiran ibu di fasilitas layanan kesehatan, dan sebagainya. Penerima bantuan keluarga adalah para ibu. Selain para ibu, pada saat yang bersamaan pemerintah juga menyediakan bantuan untuk penyedia jasa kesehatan dan pendidikan.

Progessa dianggap sebagai salah satu program yang berhasil. Beberapa indicator keberhasilan program tersebut antara lain, menjangkau sebagian besar penduduk miskin di perdesaan sedangkan penduduk miskin yang tidak tercakup (*undercoverage*) hanya 7% saja, menurunkan tingkat kesenjangan kemiskinan (*poverty gap*) 30% dan tingkat keparahan kemiskinan (*severity of poverty*) 45%, meningkatkan kehadiran anak sekolah, dan menurunkan angka putus sekolah. Di bidang kesehatan, Progessa meningkatkan jumlah kunjungan ke fasilitas kesehatan, anak usia 0-5 tahun menjadi lebih sehat (insiden anak sakit 12% lebih rendah dari sebelum adanya program). Progessa juga meningkatkan kualitas nutrisi anak karena kualitas makanan yang dikonsumsi keluarga peserta mengalami peningkatan yang nyata (mengkonsumsi lebih banyak buah-buahan, sayur-mayur, daging, dan produk daging).

Selain itu, desain program ini juga dinilai sangat peka terhadap disparitas gender dalam akses terhadap sumber daya. Satu aspek penting dalam Progessa adalah fokusnya terhadap perbaikan hidup perempuan miskin untuk mengurangi kemiskinan secara menyeluruh melalui peningkatan pendidikan, kesehatan, dan gizi sebagai tiga komponen utama program ini. Program ini mencoba mengurangi disparitas gender dalam pendidikan dengan memberikan beasiswa yang lebih besar kepada anak perempuan dan berupaya mengubah persepsi bahwa sekolah lebih penting bagi anak laki-laki yang nantinya akan menjadi pencari nafkah utama keluarga. Di bidang kesehatan, fokus kepada layanan kesehatan bagi ibu hamil dan balita serta pelatihan mengenai kesehatan dan gizi, terutama bagi perempuan, diharapkan akan mengubah pola kebiasaan

konsumsi makanan keluarga ke makanan yang lebih bergizi.

Perempuan, selain sebagai penerima bantuan keluarga, juga merupakan actor utama. Dengan menerima dana ini, perempuan akan mengelola dana tersebut agar kepentingan keluarganya (misalnya perbaikan gizi dan kesehatan) menjadi prioritas. Sekilas memang nampaknya program ini berorientasi pada perempuan, dan terkesan justru menguatkan peran-peran gender tradisional dengan menonjolkan peran utama perempuan sebagai ibu semata. Namun sebenarnya, kebijakan program ini dibangun dari sebuah asumsi bahwa penguatan posisi perempuan, termasuk posisi tawarnya di dalam keluarga, adalah salah satu prakondisi bagi perubahan-perubahan sosioekonomi yang akan lebih menguntungkan masyarakat secara umum. Jika kesejahteraan perempuan meningkat, maka masyarakat akan memperoleh manfaat dari keadaan itu karena akan memperbaiki kualitas kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

Salah satu faktor kunci keberhasilan *Progressa* adalah desain awal yang dirancang secara seksama dan didahului dengan uji coba yang dipantau dan dievaluasi oleh lembaga independen. Uji coba dilakukan di 506 komunitas, melibatkan hamper 25.000 rumah tangga dengan cara membandingkan keluarga yang menerima program dengan yang tidak.

Kegiatan didahului dengan menyiapkan *baseline* data untuk kedua kelompok tersebut. Setahun kemudian, program bantuan keluarga bersyarat dievaluasi. Dalam kegiatan evaluasi tersebut, isu yang diteliti antara lain adalah aspek ketepatan sasaran penerima program, dampak program terhadap pendidikan, kesehatan, dan gizi. Selain itu, juga diteliti operasionalisasi program di lapangan dan persepsi dari lintas pelaku terhadap berbagai aspek pelaksanaan program, efektivitas biaya dan analisis biayamanfaat, peranan perempuan dalam program, hubungan antarwarga, dan dampak program terhadap pemanfaatan pekerja anak serta pembagian bantuan keluarga di dalam keluarga (*intra-household transfers*).

Untuk melaksanakan program Raskin di Indonesia, langkah-langkah yang ditempuh program *Progressa* di Mexico dapat diterapkan, tentu dengan beberapa modifikasi. Langkah awal yang harus dilakukan adalah kegiatan uji coba. Kegiatan uji coba dapat

diawali dengan memilih beberapa kabupaten/kecamatan yang dianggap memiliki jumlah penduduk miskin tinggi (lebih dari 50%). Data jumlah penduduk miskin kabupaten/kecamatan dapat diperoleh dari hasil pemetaan kemiskinan (*poverty mapping*) BPS.

Kemudian di wilayah tersebut diadakan sensus rumah tangga untuk mengumpulkan data sosial-ekonomi rumah tangga, termasuk struktur demografi dan karakteristik rumah tangga. Hasil sensus tersebut selanjutnya dipergunakan sebagai informasi dasar untuk melakukan analisis diskriminan guna memisahkan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin. Setelah data calon penerima program tersedia, program bantuan keluarga bersyarat dapat dimulai. Persyaratan dapat dikaitkan dengan kriteria keluarga miskin di Indonesia.

Kegiatan uji coba ini sangat penting karena beberapa alasan. Pertama, dari sisi ekonomi, uji coba akan memperbaiki rancangan dan efektivitas program, serta memperkirakan dampak program. Hal ini akan memberi arahan kepada pemerintah sehingga pemerintah dapat mengalokasikan lebih banyak sumber daya kepada program yang menghasilkan manfaat terbesar. Kedua, dari segi sosial, uji coba akan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Terakhir, dari sisi politik, uji coba akan meningkatkan kredibilitas program dan menghilangkan keraguan dari praktik program yang tidak berhasil di masa silam.

Secara teoritis program Raskin memang berpotensi sebagai program penanggulangan kemiskinan menyeluruh. Program ini dapat menjadi alat bagi pemerintah untuk menanggulangi kesenjangan di masyarakat saat kondisi perekonomian sedang krisis.

Namun demikian, pelaksanaannya memerlukan persiapan, perencanaan serta rancang bangun yang tepat, dan perlu diperhatikan masalah yang berkaitan dengan ketergantungan masyarakat terhadap bantuan dari pemerintah serta persoalan strategi pengakhiran program (*exit strategy*.) Selain itu, pemerintah juga perlu memperhatikan beberapa hal berkaitan dengan penerapan program pemberian bantuan keluarga miskin.

Pertama, diperlukannya percontohan dengan skala kecil sebelum program ini dijalankan secara nasional. Kedua, bahwa program bantuan keluarga miskin yang lain

hendaknya bisa memberdayakan masyarakat miskin agar mereka kelak bisa keluar dari kemiskinan. Dalam hal ini, pemberdayaan keluarga miskin merupakan salah satu faktor kunci bagi perbaikan kesejahteraan masyarakat secara umum yang juga perlu mendapat perhatian.

Harapan terbesar dari pelaksanaan Program Raskin ini adalah sesuai dengan tujuan Program Raskin yaitu mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Akan tetapi diharapkan pula pemerintah merancang program lain yang dapat memberdayakan masyarakat miskin tersebut, sehingga tidak terlalu bergantung pada program bantuan dari pemerintah.

Kesimpulan

Dalam menentukan sasaran ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah, sering tidak tepat karena mementingkan kelompok-kelompok tertentu (*subyektifitas*), pembagian jatah Raskin tidak sesuai dengan Kebijakan Program Raskin yaitu dengan membagi rata pada semua warga.

Manfaat dari Program Raskin ini, dinilai sangat kurang akibat adanya pembagian secara merata, sehingga belum dapat mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin. Sebagian besar RTS program Raskin merasa bahwa pembagian beras kepada warga miskin mempunyai manfaat minimal kebutuhan dalam satu minggu, ketidaktepatan sasaran didukung dengan data BPS yang tidak valid, karena pendataannya tidak berkoordinasi dengan lingkungan setempat (bersifat tertutup), implementor cukup paham tugasnya masing-masing, sosialisasi juga berjalan dengan baik sesuai dengan yang diinginkan. Akan tetapi belum tepat sasaran karena warga yang tergolong mampu mendapatkan raskin. Bulog sebagai pelaksana teknis pencairan beras tidak hanya terpaut dengan unsur kapasitas teknis saja, selain itu unsur tanggung jawab dan komitmen yang di tingkat gampong, lingkungan tidak kalah penting artinya.

Dalam pelaksanaan program raskin terdapat kendala-kendala yang harus diselesaikan, diantaranya :

- a. Adanya enam titik kritis dalam proses pelaksanaan Program Raskin yang diakui pemerintah yaitu : proses pencacahan atau pendataan rumah tangga miskin, proses penetapan kategori rumah tangga miskin, proses pembagian kartu, proses penyaluran bantuan, proses sosialisasi, proses penanganan pengaduan.
- b. Penyimpangan kualitas beras diikuti dengan penyimpangan harga beras.
- c. Pembagian kartu Raskin mengandung unsur subyektifitas sehingga tidak tepat sasaran.
- d. Data RTS tidak valid dan tertutup, sehingga ada warga miskin tidak dapat kartu dan yang mampu dapat,
- e. Pembayaran Raskin oleh RTS yang sering tertunda (hutang).

Saran-Saran

Untuk pengelolaan program beras miskin (raskin) ke depan di harapkan kepada pemerintah agar dapat :

- a. Mengadakan sensus rumah tangga untuk mengumpulkan data sosial-ekonomi rumah tangga, termasuk struktur demografi dan karakteristik rumah tangga. Hasil sensus tersebut selanjutnya dipergunakan sebagai informasi dasar untuk melakukan analisis diskriminan guna memisahkan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin
- b. Mengadakan uji coba melalui percontohan dengan skala kecil yang perlu terus menerus dievaluasi, sebelum program ini dijalankan secara nasional.
- c. Merancang program lain yang dapat memberdayakan masyarakat miskin, sehingga tidak terlalu bergantung pada program bantuan dari pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta
- Chamsah, Bachtiar, 2007, http://www.setneg.go.id/index.php? Option = com_content & task=view&id = 216&Itemid=76.
- Ekowati, Lilik. 2005. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi atau Program*. Surakarta : Pustaka Cakra

- Islamy, Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. 2009. *Pedoman Umum Beras Untuk Rumah Tangga Miskin*. Jakarta
- www.google.co.id
www.bulog.co.id
[http : // www.kompas.com / Kompas-cetak /0402/10/ ekonomi/ 847162.htm](http://www.kompas.com/kompas-cetak/0402/10/ekonomi/847162.htm)

- Muhammad, Abdulkadir. 2007. *Metodologi Penelitian*. Bandung: Citra Aditya
- Nawawi, Hadari. 2003. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Siagian, Sondang. 1983. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: CV Haji Masagung
- Soekanto, Soejono. 1997. *Pengantar Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Soetomo. 2006. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik. Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Surachmad, Winarno. 1978. *Dasar dan Teknik Research, Pengantar Metodologi Ilmiah*. Bandung : Tarsito.
- Thoha, Miftah. 2002. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Wahab, Abdul. 2004. *Analisis Kebijakan dari Formula Keimplementasian Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Wibawa, Samudra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Grafindo Persada.
- Yashin, Sulcahn. 1997. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) serta Ejaan Yang Disempurnakan Dan Kosa Kata Baru*. Surabaya: Amanah