

# **IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS UNTUK KELUARGA MISKIN DI DESA BARENG KECAMATAN NGASEM KABUPATEN BOJONEGORO TAHUN 2014**

**Oleh :  
Kusnan<sup>1</sup> dan Endang Indartuti<sup>2</sup>**

## **Abstrak**

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. Tujuan Program Raskin adalah memberikan bantuan dan meningkatkan atau membuka akses pangan keluarga miskin dalam rangka memenuhi kebutuhan beras sebagai upaya peningkatan ketahanan pangan di tingkat keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat pada tingkat harga bersubsidi dengan jumlah yang telah ditentukan dan mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sasaran Program Raskin tahun 2014 adalah berkurangnya beban pengeluaran 15.530.879 Rumah Tangga Sasaran dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 15Kg/RTS/bulan selama 12 bulan dengan harga Rp 1.600/Kg netto ditempat penyerahan yang disepakati (titik distribusi). Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimanakah Implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro tahun 2014? Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui Implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro tahun 2014. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Pengumpulan data menggunakan data primer yaitu dengan kuesioner terbuka dan data sekunder yaitu dengan studi dokumentasi dan kepustakaan. Metode analisis data menggunakan model deskriptif-kualitatif. Hasil penelitian Implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro tahun 2014 menurut teori George Edward III yang dipakai peneliti untuk mengukur implementasi program raskin adalah belum terlaksana dengan baik sesuai dengan tujuan Program Raskin.

Kata kunci: implementasi, program raskin

## **Latar Belakang**

Pangan adalah salah satu hak azasi manusia dan sebagai komoditi strategis yang dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah Indonesia memberikan prioritas yang besar terhadap kebijakan ketahanan pangan nasional. Indonesia turut menandatangani kesepakatan internasional terkait dengan pangan, yaitu: *Universal Declaration of Human Right* (1948), *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit* 1996, *Millennium Development Goals* (MDGs). Dalam kesepakatan MDGs dunia internasional telah menargetkan pada tahun 2015 setiap Negara termasuk Indonesia telah sepakat menurunkan kemiskinan dan kelaparan sampai separuhnya.

Peranan komoditi makanan terhadap garis kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan dengan komoditi bukan makanan seperti perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Sumbangan makanan terhadap garis kemiskinan pada bulan Maret 2013 tercatat sebesar 73,52%. Kondisi ini tidak jauh berbeda dengan kondisi September 2012 yang sebesar 73,50%. Komoditi makanan yang berpengaruh besar terhadap nilai garis kemiskinan antara lain beras, telur ayam

ras, mie instan, gula pasir, tempe dan bawang merah. Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam memerangi kemiskinan dan kelaparan antara lain melambatnya penurunan angka kemiskinan yaitu rata-rata per tahun hanya sebesar 0,37%, pertumbuhan yang belum optimal melibatkan masyarakat dan memberikan dampak signifikan bagi masyarakat miskin, serta masih banyak daerah terisolasi dan daerah tertinggal yang terbatas pemenuhan kebutuhan dasarnya.

Pada bulan Maret 2013 angka kemiskinan di Indonesia tercatat sebesar 11,37% atau sebanyak 28,07 juta jiwa. Selain itu, tingkat pengangguran masih cukup tinggi, meskipun telah berhasil diturunkan dari 11,24% pada tahun 2005 menjadi 6,32% pada bulan Februari 2012. Hasil survei Badan Pusat Statistik (BPS) yang berdasarkan pada hasil survei sosial ekonomi nasional pada bulan Maret 2014, jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 28,28 juta orang, atau sekitar 11,25%. Angka kemiskinan yang tinggi pun ada di Jawa Timur. Penduduk miskin Jawa Timur mencapai angka 4,86 juta. Sebanyak 1,62 juta dari angka itu merupakan penduduk miskin perkotaan, dan sisanya 3,24 juta adalah penduduk miskin di pedesaan. BPS menyebutkan dari 4,8 juta penduduk miskin tersebut, sebanyak 493 ribu penduduk masuk kategori Rumah Tangga Sangat Miskin (RTSM). Sebanyak 1,2 juta penduduk tergolong miskin, dan 3,7 juta penduduk tergolong hampir miskin. Sedangkan jumlah penduduk miskin di Kabupaten Bojonegoro dari tahun 2012 adalah 16,60 %.

Demi mengurangi angka kemiskinan tersebut banyak cara yang ditempuh pemerintah Indonesia salah satunya dengan Program Raskin. Program Raskin merupakan implementasi dari Instruksi Presiden (Inpres) tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional.

Dalam rangka kelancaran pelaksanaan Program Raskin maka dibentuk Tim Koordinasi Raskin di pusat, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan Pelaksana Distribusi Raskin di desa/kelurahan/pemerintahan setingkat. Namun tidak semua masyarakat mendapatkan jatah raskin sesuai yang berhak mendapatkannya, tetapi praktek di lapangan program subsidi ini tidak memenuhi “6 T”, yakni Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Mutu, Tepat Waktu, Tepat Harga dan Tepat Administrasi, yang dijadikan sebagai indikator efektivitas program.

Peneliti memilih Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro sebagai fokus penelitian karena setelah observasi awal dalam penyaluran beras miskin di temukan permasalahan-permasalahan. Data penerima menjadi persoalan klasik di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro. Dalam penghimpunan data Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang diperoleh dari BPS, kurang melibatkan pemerintah daerah. Hal ini membuka potensi terjadinya ketidaksesuaian data dengan kondisi sebenarnya. Hal ini berakibat penetapan RTS-PM menjadi tidak tepat sasaran, sehingga masyarakat miskin yang seharusnya menerima Raskin, justru tidak menerima dan sebaliknya.

Jumlah beras miskin yang diterima RTS-PM, jika sesuai peraturan, RTS-PM menerima sebanyak 15 kg per bulan. Pada kenyataannya di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro, pendistribusian kerap tidak tepat jumlah yaitu di bawah 15 kg dengan berbagai alasan. Ada kalanya jumlah penerima melebihi dari daftar yang seharusnya. Untuk mengantisipasi dampak sosial, mekanisme pembagian rata dilakukan kepada seluruh RTS-PM dan warga non-RTS-PM dengan mengurangi kuota dari yang seharusnya. Dari hal ini muncul masalah baru yaitu raskin yang diterima oleh warga non-RTS-PM kebanyakan beras yang

diterima mereka jual kembali. Selain itu hal ini bisa menimbulkan kecemburuan sosial di kalangan warga RTS-PM.

Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada rumah tangga sasaran, seharusnya dilakukan setiap bulan. Pada kenyataannya, di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro terdapat sejumlah kendala, seperti keterlambatan penetapan pagu, penundaan penyaluran oleh pihak desa. Akibatnya, pendistribusian dilakukan dengan sistem rapel yaitu 3-4 bulan sekali. Hal ini disebabkan juga oleh kurangnya sosialisasi pihak desa kepada RTS-PM mengenai hak yang seharusnya mereka terima, seperti harga, jumlah dan jadwal distribusi.

Kualitas beras, merujuk pada terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan Inpres tentang Kebijakan Pengadaan Gabah atau Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. Penetapan harga dan spesifikasi untuk beras kualitas medium yang ditetapkan flat sepanjang tahun menyulitkan BULOG untuk menyerap beras kualitas baik. Sulitnya BULOG menyerap beras dari petani mendorong diserapnya beras 'kualitas asalan'. Ditambah dengan target pengadaan yang dilakukan BULOG untuk memenuhi jumlah beras Raskin, dengan infrastruktur penyimpanan beras yang terbatas dan beras disimpan dalam waktu lama mengakibatkan menurunnya kualitas beras Raskin. Akibatnya beras yang diterima RTS-PM tidak sesuai dengan standar kualitas beras medium, seperti berbau apek, berketu, berwarna kuning. Hal yang sama pun di alami oleh RTS-PM di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro. Akibat dari beras yang tak tepat kualitas, maka beras Raskin justru lebih banyak dijual kembali oleh penerima sehingga menciptakan praktek pemburuan rente.

Harga Raskin, setiap bulan, RTS-PM menebus beras Raskin sebesar Rp 1.600/kg netto di titik bagi. Namun, praktik di sejumlah daerah justru menunjukkan fakta ketidaktepatan harga. Beras Raskin kerap ditebus dengan harga lebih mahal dari yang telah ditetapkan. Ini disebabkan tidak ditanggungnya biaya transportasi dari titik distribusi ke titik bagi, sehingga petugas membebaskan biaya itu ke dalam biaya tebus beras. Dalam hal ini, penerima tidak bisa berbuat banyak. Padahal menurut Pedoman Umum Penyaluran Raskin 2014, yang berdampak pada menggelembungnya biaya tebus.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut: "Bagaimanakah Implementasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro Tahun 2014?"

## **Landasan Teori**

Kebijakan publik menurut, Eystone (1971: 18) kebijakan publik ialah "*the relationship of governmental unit to its environment*" (antar hubungan yang berlangsung di antara unit atau satuan pemerintah dengan lingkungannya). Menurut Wilson (2006: 154), kebijakan publik ialah tindakan-tindakan, tujuan-tujuan, dan pernyataan pemerintah mengenai masalah-masalah tertentu, langkah-langkah yang telah atau sedang diambil (atau gagal diambil) untuk diimplementasikan, dan penjelasan-penjelasan yang diberikan oleh mereka mengenai apa yang telah terjadi atau tidak terjadi. Dari penjabaran tersebut kebijakan publik adalah suatu tindakan atau aktifitas yang dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai wewenang membuat kebijakan untuk memecahkan masalah yang ada di masyarakat sesuai dengan tujuan yang diinginkan, sifatnya memaksa dan adanya sanksi bagi pelanggarnya.

Mazmanian dan Sabatier (1983: 4) bahwa makna implementasi adalah Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tadi mencakup usaha-usaha untuk

mengadministrasikan dan untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Dalam studi kebijakan publik terdapat banyak model implementasi, diantaranya model implementasi kebijakan publik Van Mater dan Van Horn (1975), Edward (1980), Grindle (1980), dan Mazmanian dan Sabatier (1987). Model Goerge Erdward III (1984: 10) mengajukan empat faktor atau variabel yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Empat faktor tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi, yaitu menunjuk bahwa setiap kebijakan akan dapat dilaksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan para kelompok sasaran. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa dimensi, antara lain, dimensi tranformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*), dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementers*) kebijakan, tetapi disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan kepada pihak lain yang berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan publik tadi. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target grup, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga tujuan dan sasaran dari program atau kebijakan dapat disosialisasikan secara baik dan benar dengan harapan dapat menghindari adanya distorsi atas kebijakan dan program. Ini menjadi penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atau target grup atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kekeliruan dalam mengaplikasikan program dan kebijakan dalam ranah yang sesungguhnya.
2. Sumber Daya, yaitu menunjuk setiap kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial. Sumber daya manusia adalah kecukupan baik kualitas maupun kuantitas implementor yang dapat melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya finansial adalah kecukupan modal investasi atas sebuah program atau kebijakan. Keduanya harus diperhatikan dalam implementasi program atau kebijakan pemerintah. Sebab tanpa kehandalan implementor, kebijakan menjadi kurang enerjik dan berjalan lambat dan seadanya. Sedangkan, sumber daya finansial menjamin keberlangsungan program atau kebijakan. Tanpa ada dukungan finansial yang memadai, program tidak dapat berjalan efektif dan cepat dalam mencapai tujuan dan sasaran.
3. Disposisi, yaitu menunjuk karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan atau program. Karakter yang penting dimiliki oleh implementor adalah kejujuran, komitmen, dan demokratis. Implementor yang memiliki komitmen tinggi dan jujur akan senantiasa bertahan diantara hambatan yang ditemui dalam program atau kebijakan. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam arah yang telah digariskan dalam *guideline* program. Komitmen dan kejujurannya akan membawanya semakin antusias dalam melaksanakan tahap-tahap program secara konsisten. Sikap yang demokratis akan meningkatkan kesan baik implementor dan kebijakan dihadapan anggota kelompok sasaran. Sikap ini akan menurunkan resistensi dari masyarakat dan menumbuhkan rasa percaya dan kepedulian kelompok sasaran terhadap implementor dan program atau kebijakan.

4. Struktur Birokrasi, yaitu menunjuk bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana itu sendiri. Mekanisme implementasi program atau kebijakan biasanya sudah ditetapkan melalui *standar operating prosedur* (SOP) yang dicantumkan dalam *guideline* program kebijakan. SOP yang baik mencantumkan kerangka kerja yang jelas, sistematis, tidak berbelit-belit, dan mudah dipahami oleh siapapun karena akan menjadi acuan dalam bekerjanya implementor. Sedangkan struktur organisasi pelaksana pun sejauh mungkin menghindari hal yang berbelit-belit, panjang, dan kompleks. Struktur organisasi pelaksana harus dapat menjamin adanya pengambilan keputusan atas kejadian luar biasa dalam program secara cepat.

## **Metode Penelitian**

### **Jenis Penelitian**

Peneliti lebih memilih metode penelitian kualitatif karena penelitian kualitatif lebih dimungkinkan lahirnya teori baru. Dengan cara kerja yang lebih mementingkan konseptualisasi yang muncul dari data (induktif) yang diperoleh, dan melalui abstraksi konseptual dengan bantuan teori yang sudah ada, akan lebih besar kemungkinannya teori baru yang dilahirkan. Dengan penelitian kualitatif masalah realitas subyektif seperti masalah-masalah yang berkaitan dengan sistem nilai, agama atau masalah kebudayaan pada umumnya akan dapat diungkapkan. Selain itu deskripsi dan interpretasi dari informan dapat diteliti secara mendalam, sangat efektif digunakan dalam mencari tanggapan dan pandangan karena bertemu langsung, dan adanya pemahaman khusus dalam menganalisa.

### **Populasi dan Sampel**

Dalam penelitian ini yang menjadi populasi adalah warga penerima Raskin di Desa Bareng berjumlah 666 KK (kaya miskin mendapatkan jatah Raskin) yang terbagi di dusun Tunjung, Dusun Dowo, Dusun Ngingi, dan Dusun Jepon. Dalam pengambilan sampel peneliti menggunakan teknik *purposive sampling*. Yaitu: teknik pengambilan sumber data dengan pertimbangan tertentu yang sengaja ditentukan oleh peneliti, akan tetapi tidak melalui proses pemilihan yang dilakukan dalam teknik random. Sampel dalam penelitian ini adalah *stakeholders* implementasi program beras untuk rakyat miskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro dan warga penerima raskin itu sendiri yaitu 3 perangkat desa dan 9 penerima raskin.

### **Teknik Pengumpulan Data**

Peneliti dalam mengumpulkan data menggunakan 2 cara yaitu:

1. Data primer, adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya; diamati dan dicatat untuk pertama kalinya yang diperoleh peneliti dengan melalui penyebaran kuesioner yang sifatnya terbuka kepada perangkat desa dan warga Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro yang menerima Raskin.
2. Data sekunder, adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui pengumpulan kepustakaan untuk mendukung data primer. Teknik ini digunakan dengan menggunakan instrument:
  - a. Studi dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan menggunakan catatan-catatan atau dokumen yang ada di lokasi penelitian atau sumber-sumber lain yang relevan dengan objek penelitian.

- b. Studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data yang diperoleh dari buku-buku, karya ilmiah, serta pendapat para ahli yang memiliki relevansi dengan masalah yang akan diteliti.

### **Teknik Analisis Data**

Adapun dalam penelitian ini peneliti menggunakan model analisis data deskriptif-kualitatif yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku yang dapat diamati dari subyek itu sendiri. Menurut Moleong (2006), teknik analisa data kualitatif dilakukan dengan menyajikan data yang dimulai dengan menelaah seluruh data yang terkumpul, menyusunnya dalam satu satuan yang kemudian dikategorikan pada tahap berikutnya dan memeriksa keabsahan dan serta menafsirkannya dengan analisis dengan kemampuan daya nalar peneliti untuk membuat kesimpulan penelitian. Peneliti dalam menganalisis data menggunakan teori Miles dan Huberman (1992:16) bahwa analisis terdiri dari tiga jalur kegiatan yang terjadi secara bersamaan, yaitu:

1. Reduksi Data, yang diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan.
2. Penyajian Data, penyajian-penyajian yang lebih baik merupakan suatu cara yang utama bagi analisis kualitatif yang valid, yang meliputi: berbagai jenis matrik, grafik, jaringan dan bagan. Semuanya dirancang guna menggabungkan informasi yang tersusun dalam suatu bentuk yang padu dan mudah diraih.
3. Menarik Kesimpulan, penarikan kesimpulan menurut Miles dan Huberman hanyalah sebagian dari suatu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung.

### **Hasil dan Pembahasan**

Keberhasilan atau kegagalan implementasi Program Raskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro, menurut teori George Edward III terdiri dari 4 faktor yang mempengaruhi, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

#### **1. Komunikasi dalam Implementasi Program Raskin di Desa Bareng**

Implementasi Program Raskin di Desa Bareng akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan dengan demikian perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang amat kompleks dan rumit. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya. Sesungguhnya implementasi kebijakan harus diterima oleh semua personel dan harus mengerti secara jelas dan akurat mengenai maksud dan tujuan kebijakan.

Sedangkan komunikasi didalam implementasi Program Raskin di Desa Bareng menunjukkan bahwa komunikasi pihak Desa Bareng dengan warga penerima raskin belum berjalan dengan baik, terlihat masih adanya ketimpangan antara informasi yang diterima oleh penerima raskin yang satu dengan yang lainnya, karena penyaluran komunikasi melalui lapisan-lapisan birokrasi desa membuat terjadi masalah dalam penyaluran informasi yaitu

adanya salah pengertian yang disebabkan banyaknya tingkatan birokrasi yang harus dilalui dalam proses komunikasi. Sehingga apa yang diharapkan oleh pihak desa tidak bisa terlaksana dengan baik. Kejelasan komunikasi yang diterima oleh pelaksana kebijakan belum jelas dan membingungkan. Konsistensi pihak desa yang diberikan dalam pelaksanaan komunikasi belum konsisten dan tidak jelas untuk ditetapkan atau dijalankan. Sehingga perintah yang diberikan sering berubah-ubah dan berakibat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan. Sosialisasi pihak desa kepada masyarakat yang mengandalkan penyebaran informasi dari aparat desa dan petugas pembagi merupakan salah satu titik lemah program. Umumnya masyarakat dan penerima manfaat tidak memperoleh informasi program secara menyeluruh tentang Program Raskin.

## **2. Sumber Daya dalam Implementasi Program Raskin di Desa Bareng**

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

Sedangkan sumber daya di Desa Bareng dalam mengimplementasikan Program Raskin menunjukkan bahwa kemampuan pihak Desa Bareng sebagai implementor dibidang pendidikan kurang mampu mendukung keberhasilan program raskin karena jenjang pendidikan yang beraneka ragam yaitu lulusan sarjana, SLTA, SMP, dan SD. Kesenjangan tingkat pendidikan ini membuat beranekaragam pemahaman dari pihak desa tentang tujuan dan sasaran Program Raskin serta kemampuan dari pihak desa tidak bisa maksimal. Selain itu ketersediaan dana yang dialokasikan oleh pihak desa dalam mendukung keberhasilan Program Raskin juga tidak jelas. Hal ini bisa dilihat dari koordinasi yang lemah diantara pihak desa itu sendiri. Ketidakjelasan dana tersebut membuat pihak desa tidak mampu mengambil tindakan tegas jika terjadi masalah di lapangan. Apalagi penerima raskin tidak pernah melihat transparansi dari pihak desa terkait ketersediaan dana sehingga hal ini mampu memicu ketidakpercayaan penerima raskin kepada pihak desa sendiri.

## **3. Disposisi dalam Implementasi Program Raskin di Desa Bareng**

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi Program Raskin adalah sikap implementor. Jika implemetor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah. Sikap/respon implementor terhadap kebijakan, kesadaran pelaksana, petunjuk/arahan pelaksana untuk merespon program kearah penerimaan atau penolakan, dan intensitas dari respon tersebut. Para pelaksana mungkin memahami maksud dan sasaran program namun seringkali mengalami kegagalan dalam melaksanakan program secara tepat karena mereka

menolak tujuan yang ada didalamnya sehingga secara sembunyi mengalihkan dan menghindari implementasi program. Disamping itu dukungan para pejabat pelaksana sangat dibutuhkan dalam mencapai sasaran program. Dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah Menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

Sedangkan berdasarkan penyajian data di atas menunjukkan bahwa karakter pelaksana di Desa Bareng terkait tingkat komitmen dan kejujuran masih rendah. Ditemukan fakta di lapangan bahwa pernyataan pihak desa dengan pihak penerima raskin sangat berbeda jauh. Menurut pemerintah dalam pedoman umum raskin 2014 bahwa dalam pendistribusian raskin dalam setahun sebanyak 12 kali sedangkan pihak desa menyatakan 13 kali. Selain itu raskin pun dibagi rata sehingga masyarakat yang seharusnya dapat raskin hanya menerima jatah di bawah 15 kg dengan alasan sudah ada persetujuan dengan pihak penerima raskin. Harga raskin pun berbeda-beda tidak sesuai ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah yaitu Rp 1.600,00/kg, melainkan di atas ketentuan yang berlaku di titik distribusi. Mengenai kualitas beras juga kadang baik kadang jelek, sehingga ada masyarakat yang menjual kembali raskin tersebut, dan ada pula yang terpaksa mengkonsumsinya. Tingkat demokratis juga masih kurang, kekurangan ini bisa dilihat dari jarang nya pihak desa mengikutsertakan penerima raskin dalam musyawarah desa. Sehingga penerima raskin tidak bisa mengutarakan masalah yang dihadapi selama tahun 2014. Selain itu terjadi ketidakjelasan di pihak desa sendiri. Pihak yang satu mengatakan setiap bulan mengadakan musyawarah sedang pihak yang lain mengatakan minimal sekali dan dua kali dalam setahun melakukan pertemuan dengan penerima raskin. Sedangkan penerima raskin mayoritas menyatakan tidak pernah diajak musyawarah di desa.

#### **4. Struktur Birokrasi dalam Implementasi Program Raskin di Desa Bareng**

Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan. Ketersediaan SOP yang mudah dipahami, seberapa jauh rentan kendali antara pucuk pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi pelaksana. Semakin jauh berarti semakin rumit, birokratis, dan lambat untuk merespon perkembangan program.

Struktur Birokrasi di Desa Bareng dalam implementasi Program Raskin menunjukkan bahwa SOP terkait pelaksanaan Proram Raskin tidak jelas. Ketidakjelasan ini membuat pihak desa kesulitan untuk memahami tupoksinya di dalam pelaksanaan Program Raskin di Desa Bareng. Akibat dari hal tersebut rentan kendali antara pucuk pimpinan dan bawahan dalam struktur organisasi pelaksana semakin jauh sehingga lambat untuk merespon perkembangan program raskin di Desa Bareng.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis peneliti, maka kesimpulan dalam penelitian ini adalah Implementasi Program Raskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro, belum terlaksana dengan baik sesuai dengan tujuan Program Raskin. Masalah-masalah pelaksanaan Program Raskin di Desa Bareng yaitu:

1. Perihal data penerima. Data penerima raskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro belum tepat sasaran karena pemerintah desa dalam penghimpunan data Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang diperoleh tidak valid, sehingga rakyat yang kaya dan miskin mendapatkan jatah raskin.
2. Jumlah beras miskin yang diterima RTS-PM, jika sesuai peraturan, RTS-PM menerima sebanyak 15 kg per bulan. Pada kenyataannya di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro, pendistribusian kerap tidak tepat jumlah yaitu di bawah 15 kg.
3. Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada rumah tangga sasaran, seharusnya dilakukan setiap bulan sehingga dalam 1 tahun yang seharusnya mendapatkan 12 kali, pada kenyataannya pendistribusian raskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro dilakukan belum merata kepada RTS-PM sesuai ketentuan yang berlaku.
4. Kualitas beras, merujuk pada terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan Inpres tentang Kebijakan Pengadaan Gabah atau Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, maka kualitas raskin harus standar kualitas beras medium, tetapi pada kenyataannya kualitas beras raskin Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten Bojonegoro tidak tepat kualitas seperti berbau apek. Sehingga lebih banyak dijual kembali oleh penerima raskin.
5. Harga Raskin, setiap bulan, RTS-PM menebus beras Raskin sebesar Rp 1.600/kg netto di titik bagi. Namun, praktiknya penerima raskin justru menunjukkan fakta ketidaktepatan harga. Beras Raskin kerap ditebus dengan harga lebih mahal dari yang telah ditetapkan. Ini disebabkan tidak ditanggungnya biaya transportasi dari titik distribusi ke titik bagi, sehingga petugas membebankan biaya itu ke dalam biaya tebus beras.

Penyebab masalah-masalah dalam pelaksanaan Program Raskin di Desa Bareng Kecamatan Ngasem Kabupaten adalah penyaluran komunikasi pihak Desa Bareng dengan warga penerima raskin belum berjalan dengan baik, sumber daya pihak desa yang masih kurang maksimal dalam mendukung Program Raskin, disposisi yang dimiliki pihak desa rendah, dan struktur birokrasi yang tidak jelas dalam pelaksanaan Program Raskin.

## Rekomendasi

Setelah memperhatikan beberapa implikasi hasil penelitian, baik secara praktis maupun teoritis maka peneliti menyarankan dan sekaligus merekomendasikan kepada pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Program Raskin demi terciptanya kebijakan Program Raskin yang baik dan terarah, adalah sebagai berikut:

1. Perlunya dilakukan koordinasi dan sinkronisasi secara intensif serta sinergitas di antara pelaku, target Program Raskin, dan *stakeholder* agar pelaksanaan Program Raskin berjalan efektif dan efisien.
2. Perlu adanya pengawasan dan pengendalian yang lebih ketat dari pihak-pihak yang terkait tentang pelaksanaan Program Raskin di lapangan yaitu: Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Pihak Kecamatan, di Pemerintah Desa dan dari masyarakat itu sendiri.

3. Perlunya evaluasi yang lebih intensif yaitu sebulan satu kali di tingkat desa/kelurahan sehingga kekurangan-kekurangan dalam pelaksanaan Program Raskin bisa segera ditemukan dan hasil evaluasi dilaporkan ke tingkat atasnya agar masalah-masalah dalam pelaksanaan Program Raskin tidak berkelanjutan.

### Daftar Pustaka

- Abidin, S. Z. (2012). *Kebijakan publik*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Bungin, M. D. (2007). *Penelitian kualitatif: komunikasi, ekonomi, kebijakan publik, dan ilmu sosial lainnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Indiahono, D. (2009). *Kebijakan public: berbasisi dynamic policy analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Marzuki. (1989). *Metode riset*. Yogyakarta: BPFU-UII.
- Singarimbun, M., Effendi, S. (1989). *Metode penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.
- Sugiyono. (2014). *Metode penelitian kuantitatif kualitatif, dan R & D*. Bandung: Alfabeta.
- Wahab, S. A. (2012). *Analisis kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan public*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Widodo, J. (2006). *Analisis kebijakan publik: konsep dan aplikasi analisis proses kebijakan publik*. Malang: Bayu Media Publishing.
- Aisyah, D.N., Nurcahyanto. H., Santoso. R. S. (2013). *Implementasi program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Rowosari Kecamatan Tembalang Kota Semarang*. <http://download.portalgaruda.org/articl>. Akses: 20-10-2014.
- Basri, S. (2010). *Pengertian struktur organisasi*. <http://setabasri01.blogspot.com>. Akses: 27-11-2014.
- Batam, P. K 2014. *14 Kriteria miskin menurut standar BPS*. <http://skpd.batamkota.go.id>. Akses: 17-11-2014.
- Bintariadi, B. (2010). *Jumlah penduduk miskin di Jawa Timur sangat tinggi*. <http://www.tempo.co>. Akses: 15-11-2014.
- Bojonegoro, BPS. (2012). *Persentase penduduk miskin dan garis kemiskinan tahun 2010-2012*. <http://bojonegorokab.bps.go.id>. Akses: 16-11-2014.
- BULOG. (2012). *Sekilas RASKIN (Beras untuk Rakyat Miskin)*. <http://www.bulog.co.id>. Akses: 10-11-2014.
- DHO/NAD. (2014). *BPS: Maret 2014, jumlah penduduk miskin Indonesia capai 28 Juta*. <http://www.beritasatu.com>. Akses: 15-11-2014.
- Dogol. (2012). *Definisi komunikasi secara umum*. <http://tahugoreng-dogol.blogspot.com>. Akses: 25-11-2014.
- Emalia, Z. (2010). *Analisis efektivitas pelaksanaan program Raskin di Kota Bandar Lampung*. <http://ojs.unud.ac.id>. Akses: 15-10-2014.
- Fatah, L. (2014). *Definisi sumberdaya*. <http://luthifatah.wordpress.com>. Akses: 26-11-2014.
- Halman, S. U. (2014). *Analisis data kualitatif model Miles dan Huberman*. <http://utamitamii.blogspot.com>. Akses: 5-12-2014.
- KPK. (2014). *Tidak efektif, KPK minta program Raskin didesain ulang*. <http://kpk.go.id>. Akses: 17-10-2014.
- Maryana. RT. N. (2011). *Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Kabayan kecamatan Pandeglang Kabupaten Pandeglang tahun 2010*. <http://repository.fisip-untirta.ac.id>. Akses: 27-10-2014.

- Mulyono. (2009). *Model implementasi kebijakan George Edward III*. <http://mulyono.staff.uns.ac.id>. Akses: 27-12-2014.
- Musawa. M. (2009). *Studi Implementasi Beras Miskin (Raskin) di wilayah Kelurahan Gajah Mungkur*. <http://eprints.undip.ac.id>. Akses: 25-10-2014.
- Octora, G. D. (2014). *Beras miskin*. <https://giovanidwioctora.wordpress.com>. Akses: 1-12-2014.
- Rakyat, K.k. (2014). *Pedoman umum Raskin 2014*. <https://ml.scribd.com/doc>. Akses: 15-10-2014.
- Sahid, R. (2011). *Analisis data penelitian kualitatif model Miles dan Huberman*. <http://sangit26.blogspot.com>. Akses: 3-12-2014.
- Susanto, H., Darmawan, A. D. (2010). *Kriteria orang miskin Indonesia versi BPS*. <http://bisnis.news.viva.co.id>. Akses: 14-11-2014.
- Syafi, F. (2014). *Orang miskin Jawa Timur terbanyak di Indonesia*. <http://www.tempo.co>. Akses: 15-11-2014.
- Sylvianingsih, A. (2012). *Program beras miskin*. <http://viaaana.blogspot.com>. Akses: 16-11-2014.
- Winarni. A.T. (2010). *Study Implementasi program Raskin di Desa Kebumen Kecamatan Sukorejo Kabupaten Kendal*. <http://jurnal.untagsmg.ac.id>. Akses: 25-10-2014.
- Witaradya, K. (2010). *Implementasi kebijakan model C. G. Edward III*. <http://kertyawitaradya.wordpress.com>. Akses: 20-11-2014.
- Zarkasi, A. (2014). *Analisis data kualitatif*. <http://ahmadzarkasyi-blog.blogspot.com>. Akses: 10-12-2014.