

# **Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Di Kelurahan Sawang Bendar Kecamatan Tahuna Kabupaten Kepulauan Sangihe**

Gideon Kongginawan  
Burhanuddin Kiyai  
Joorie.M. Ruru

*Abstract : This research moved from initial findings that the implementation of the program in the Village Sawang Bendar Raskin indicated less effective, less targeted and not just the right amount. Thus, this study aims to determine how the Raskin program implementation and obstacles that reported in the process of implementation of the Raskin program.*

*To answer the research problem, then applied descriptive method kualitatif. Data collected by observation, interview and documentation, kemudian 10 (ten) the informant set of elements of the District government Tahuna many as four people, four persons from the village government Sawang bendar and 2 persons from the RTS-PM. Interactive techniques used to analyze the data.*

*Results of the study showed that: (1) Rice program implemntasi Poor (Raskin) in Sub Sawang subdistrict Bendar Tahuna, in general has done well and is quite effective, but there are two dimensions, namely resources and implementing organizational structure is not optimal achievable. (2) There are several factors inhibiting or obstacles in the implementation of Raskin, particularly in Sub Sawang Bendar, namely: (a). Weather constraints in the distribution of Raskin. (B). Liveliness personnel, executive personnel khususnya distribution and (c). Delays in the disbursement of operational funds at district level.*

*Referring to some of the findings in this study, it is necessary to give some suggestions as solutions to problems in this study, as follows: (1) Internal coordination should be increased through surveillance team in charge at each level of the implementation team. (2) Lurah need to provide guidance to apply the principles of the discipline of work for members of the executive team Distribution Raskin told RTS-PM*

*Keywords: Implementation poor rice*

## **Pendahuluan**

Dalam menjalankan fungsi pemerintahan untuk memenuhi pelayanan yang baik bagi masyarakat kurang mampu, pemerintah dihadapkan pada tantangan sangat berat dan kompleks. Dalam berbagai tugas tanggung jawab yang di hadapinya, tantangan tersebut tidak bisa dihindari atau bahkan di abaikan melainkan perlu dihadapi dengan segera dan mencari jalan keluar sebaik-baiknya. Agar masalahnya bisa cepat teratasi, sehingga setiap masalah yang muncul dapat diselesaikan dengan baik serta tuntas.

Ada begitu banyak Kebijakan pemerintah yang dibuat untuk mendukung program mensejahterakan rakyat, salah

satunya yaitu kebijakan mengenai pembagian Beras Miskin (Raskin) yang juga disebut Beras Sejahtera (Rastra) yang bertujuan untuk membantu terpenuhinya kebutuhan pangan masyarakat berpenghasilan rendah.

Pelaksanaan penyaluran Raskin melalui Perum BULOG sampai Titik Distribusi (TD) di seluruh Indonesia, sementara pemerintah daerah memiliki peran yang sangat strategis dalam penyaluran Raskin dari titik distribusi sampai kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM). Dukungan yang diperlukan dari Pemerintah Daerah minimal pengalokasian biaya operasional melalui APBD untuk angkutan beras dari

Titik Distribusi (TD) sampai ke Rumah Tangga Sasaran (RTS).

Dengan adanya program Raskin pemerintah berharap untuk dapat memenuhi sebagian kebutuhan pangan (beras) keluarga miskin dan sekaligus diharapkan dapat mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin, selain itu juga untuk meningkatkan/membuka akses pangan keluarga miskin dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan di tingkat keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat pada tingkat harga bersubsidi dengan jumlah yang telah ditentukan. Berdasarkan keterangan di atas penulis tertarik untuk membahas permasalahan ini dan melakukan penelitian dengan judul “Kebijakan Penyaluran Beras Bersubsidi Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Dalam Upaya Menaggulangi Kemiskinan di Kelurahan Sawang Bendar Kecamatan Tahuna”.

### **Konsep Implementasi Kebijakan**

Dye (1992) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Selanjutnya Anderson (1979) menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan sejumlah aktor dalam mengatasi masalah atau suatu persoalan. Di samping itu kebijakan publik dapat juga merupakan serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah, diformulasikan dalam bidang-bidang isu (issue areas) yaitu arah tindakan aktual atau potensial dari pemerintah yang didalamnya terkandung konflik diantara kelompok masyarakat (Dunn, 1995).

### **Model Implementasi Kebijakan**

Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi program Raskin di Kelurahan Sawang Bendar Kecamatan Tahuna Kabupaten Kepulauan Sangihe

pada Tahun 2015 lalu bisa terlaksana secara efektif.

### **Konsep Program Beras Miskin (Raskin)**

Program Beras Bersubsidi yang biasa lebih dikenal dengan istilah Beras Miskin (Raskin) dan Beras Sejahtera (RASTRA) adalah program dari pemerintah untuk mengurangi beban pengeluaran dari rumah tangga miskin sebagai bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan perlindungan sosial beras murah dengan jumlah maksimal 15 kg per rumah tangga miskin per bulan dengan masing-masing seharga Rp. 1600 per kg (netto) di titik distribusi. Program ini mencakup di seluruh provinsi, sementara tanggung jawab dari distribusi beras dari gudang sampai ke titik distribusi di kelurahan di pegang oleh Perum Bulog.

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.

1. Tujuan, Sasaran dan Manfaat Program Raskin
2. Pengelolaan Dan Pengorganisasian
3. Perencanaan Dan Penganggaran
4. Mekanisme Pelaksanaan
5. Mekanisme Distribusi
6. Pelaksanaan Distribusi Beras Raskin

### **Konsep Kemiskinan dan Kesejahteraan**

Kuncoro (1997), menegaskan bahwa Kemiskinan merupakan salah satu masalah sentral dalam pembangunan ekonomi, khusus di negara-negara sedang berkembang, - termasuk Indonesia -, karena kelompok orang miskin berjumlah besar atau bahkan merupakan mayoritas.

Konsep kesejahteraan menurut Nasikun (1996) dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat dilihat dari empat indikator yaitu : (1) rasa aman (security), (2) Kesejahteraan (welfare), (3) kebebasan (freedom), dan (4) jati diri (identity)

## **Metode Penelitian**

### **A. Jenis Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. terdapat beberapa jenis penelitian antara lain:

1. Penelitian kuantitatif, adalah penelitian dengan memperoleh data yang berbentuk angka atau data kualitatif yang diangkakan.
2. Penelitian kualitatif, data kualitatif adalah data yang berbentuk kata, skema, dan gambar.

Dalam penelitian ini penulis melakukan penelitian secara langsung di Kelurahan Sawang Bendar Kecamatan Tahuna yang menjadi tempat penelitian.

### **B. Fokus Penelitian**

Dalam penelitian ini yang akan menjadi fokus penelitian adalah Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) bagi masyarakat berpenghasilan rendah dalam menanggulangi Kemiskinan di Kelurahan Sawang Bendar Kecamatan Tahuna Kabupaten Kepulauan Sangihe.

### **C. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan tiga metode pengumpulan data, yaitu :

1. Pengamatan (observasi)
2. Wawancara (interview)
3. Dokumentasi

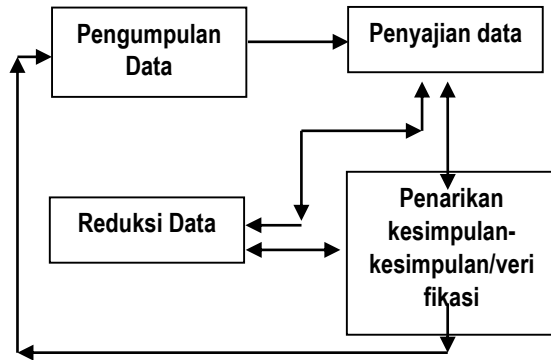
### **D. Metode Analisis Data**

Analisa data pada dasarnya sudah dilakukan bersamaan dengan proses pengamatan dan wawancara dengan informan saat penelitian berlangsung yang di lengkapi dengan data sekunder. Kemudian, data yang telah dikumpulkan di susun berdasarkan kesamaan dan perbedaan tentang suatu gejala tertentu yang diamati. Selain itu, dalam proses analisa data penulis juga mengembangkan polaintersub yektif melalui 'brain stoming' dengan orang lain dan konsisten menempatkan diri sebagai seorang peneliti agar subyektifitas penulisan yang mungkin timbul baik secara sadar atau pun tidak sadar dapat di hindari.

Sesuai metode penelitian ini, maka analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif berdasarkan data yang di peroleh melalui observasi dan wawancara yang sesuai dengan tujuan penelitian. Adapun tahapan analisisnya yaitu, pertama - tama data yang di peroleh dari hasil wawancara dan observasi langsung dianalisis. Analisis dan interpretasi data dilakukan pada waktu penelitian sedang berlangsung maupun setelah semua data yang diperlukan terkumpul. Selama proses penelitian berlangsung, peneliti selalu memperhatikan dan menganalisis terhadap data baru yang di peroleh. Dalam proses penyajian data, apa bila terlihat data yang kurang relevan perlu dilakukan reduksi data untuk mempermudah proses analisis data, agar dapat melakukan penarikan kesimpulan sesuai dengan tujuan penelitian.

Setiap proses analisis data saling berhubungan dan senantiasa dilakukan dalam waktu bersamaan. Penarikan kesimpulan merupakan proses terakhir namun apabila perlu arus di interpretasikan kembali dengan proses lain dalam hal ini pengumpulan data, penyajian data dan reduksi data. Proses analisis data inidirancangberdasarkan model interaktif (Milles and Huberman,

1984). Ada pun Proses analisis data dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 2. Bagan Alur Proses Analisis Data

## Hasil Penelitian Dan Pembahasan

### Deskripsi Hasil Wawancara

Untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini sebagaimana telah dikemukakan pada bagian pendahuluan, maka telah dilakukan penelitian dengan menggunakan instrumen wawancara; dan telah diwawancarai 10 informan tentang implementasi program penyaluran Raskin kepada masyarakat penerima manfaat program yang berlokasi di Kelurahan Sawang bendar Kecamatan Tahuna Kabupaten Kepulauan sangihe. 7 (tujuh) pertanyaan digunakan untuk mewawancarai 10 informan, sebagai berikut :

1. Bagaimana ketepatan komunikasi ketika proses pelaksanaan pendataan RTM sebagai rumah tangga sasaran penerima manfaat (RTS-PM), kemudian penyusunan daftar alokasi Raskin untuk RTS-PM; mohon dijelaskan secara rinci.
2. Apakah Pelaksanaan distribusi Raskin telah dikomunikasikan dengan jelas kepada pihak-pihak yang berkepentingan, seperti :

pemerintah Kecamatan, pemerintah kelurahan (Sawang Bendar) dan Rumah Tangga Miskin (RTM) sebagai RTS-PM program Raskin; mohon dijelaskan secara terinci.

3. Bagaimana ketersediaan atau kecukupan sumber daya untuk melaksanakan program Raskin, seperti : personil, anggaran/biaya operasional, peralatan dan kewenangan pelaksana; mohon diuraikan.
4. Apakah pelaksana program Raskin memperlihatkan sikap komitmen mereka terhadap tugas yang diembannya; mohon penjelasan.
5. Pelaksanaan Program Raskin melibatkan banyak pihak, apakah ada koordinasi dan kerjasama dari masing-masing pihak sesuai ketentuan yang berlaku. Mohon dijelaskan.
6. Pelaksanaan Program Raskin, apakah dilakukan sesuai dengan langkah-langkah yang terstruktur dan sistematis?. Mohon dijelaskan.
7. Dalam melakukan program Raskin, apakah ada hambatan-hambatan yang sifatnya struktural, kultural maupun sumber daya?. Mohon dijelaskan.

### Rangkuman Hasil Wawancara dan Pembahasan

Mengacu pada deskripsi hasil wawancara, maka akan dirangkum hasil wawancara tersebut dengan berusaha membahasnya kemudian menghubungkan dengan pembenaran teori implementasi yang dikemukakan oleh Edwards III. Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya top down dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan di mana setiap level hirarki mempunyai peran sesuai dengan fungsi

dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan yang akan dilaksanakan dan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ketingkat pelaksana dilapangan (pemerintah desa/kelurahan).

Model ini melihat bagaimana administrator menghadapi permasalahan implementasi kebijakan yang disebabkan oleh hambatan dari dalam birokrasi itu sendiri (internal bureaucratic resistance) dalam mengimplementasikan setiap kebijakan yang telah dirumuskan oleh para pengambil kebijakan sebagaimana hasil kajian yang dilaksanakan penulis mengenai implementasi program Raskin.

Adapun rangkuman hasil wawancara terdiri dari (1). Pokok Kajian; (2). Sub Pokok Kajian atau dimensi; (3). Hasil Temuan; dan (4). Perumusan konsep berdasarkan teori implementasi. Pokok Kajian adalah bahwa penelitian ini mengkaji implementasi program Raskin di Kelurahan Sawang Bendar Kecamatan Tahuna Kabupaten Kepulauan Sangihe. Sementara itu, Sub Pokok Kajian atau dimensi sekaligus hasil temuan dapat disampaikan secara berurutan sebagai berikut :

#### 1. Dimensi Komunikasi Dalam Implementasi Program Raskin

Berdasarkan hasil wawancara terhadap 10 (sepuluh) informan ditemukan bahwa komunikasi dilihat dari ketepatan dan kejelasan informasi yang disampaikan oleh Tim Koordinasi Raskin Kabupaten Kepulauan Sangihe kepada semua stakeholder, seperti Tim Koordinasi Raskin Kematan dan jajarannya, ternyata sebagian besar informan menyatakan bahwa ketepatan dan kejelasan informasi yang

dikomunikasikan sudah cukup tepat dan jelas, walaupun sebagian kecil informan berpendapat lain, di mana komunikasi belum dapat dibangun secara transparan oleh Tim raskin Kabupaten Kepulauan Sangihe. Hal ini disebabkan oleh kurangnya sosialisasi tentang pendataan RTS-PM, sehingga ada sebagian masyarakat miskin yang belum mengetahui tentang program Raskin tersebut. Selain itu, ada sebagian yang berpendapat bahwa komunikasi telah efektif dilakukan oleh semua unsur pelaksana program Raskin, namun perlu secara intens agar mencegah terjadinya hambatan-hambatan atau kendala.

Realitas hasil penelitian ini sejalan dengan pendapat Widodo (2011) dengan mengemukakan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (target group) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

#### 2. Dimensi Sumber Daya Dalam Implementasi Program raskin

Ketersediaan atau kecukupan sumber daya untuk melaksanakan Program Raskin, seperti : personil, anggaran/biaya, peralatan dan kewenangan yang dimiliki pelaksana kebijakan, menurut informan cukup bervariasi, namun rata-rata berpendapat bahwa ketersediaan sumber daya disesuaikan dengan kebutuhan, dan disesuaikan pula dengan program Raskin ditingkatan tertentu dan mengacu pada ketentuan yang berlaku, sehingga mencegah tertjadinya penyimpangan.

Sebagian informan berpendapat bahwa sumberdaya, seperti personil,

anggaran, peralatan dan kewenangan dipandang cukup memadai, sementara yang lainnya menyatakan bahwa sumberdaya terbatas, terutama personil dan pembiayaan. Keterbatasan personil, dan anggaran mengalami keterlambatan pencairan sehingga menghambat pendistribusian Raskin ke titik distribusi.

Sejalan dengan hasil penelitian ini, maka dapat dijelaskan bahwa Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa “bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

### 3. Dimensi Disposisi atau Sikap Pelaksana Program Raskin

Di dalam mengimplementasikan program Raskin, apakah pihak pelaksana, terutama pemerintah daerah, dalam hal ini Tim Koordinasi Raskin Kabupaten dan Kecamatan serta pelaksana distribusi Raskin di kelurahan Sawang Bendar memperlihatkan sikap komitmen mereka terhadap tugas yang diembannya.

Hasil wawancara terhadap 10 informan, ternyata sebagian besar menyatakan bahwa Komitmen terhadap tugas pelaksanaan program Raskin merupakan kepastian bagi pelaksana program Raskin itu sendiri, apalagi pada saat pelaksanaan pendataan RTS-PM dan distribusi Raskin. Sikap komitmen juga sering di tunjukan disaat pertemuan atau Rapat koordinasi, baik ditingkat Kabupaten maupun tingkat kecamatan. Yang mungkin menimbulkan banyak masalah ketika dilakukan pendataan

Rumah tangga Sasaran penerima manfaat program yang tentunya membutuhkan sikap pelaksana yang jujur, transparan dan akuntabel.

Mencermati rangkuman hasil wawancara di atas, dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa secara umum, pelaksana program Raskin, terutama dalam melaksanakan tugas mereka selalu memperlihatkan sikap komitmen yang tinggi terhadap keberhasilan program Raskin.

### 4. Dimensi Struktur Organisasi Pelaksana Program Raskin

Pelaksanaan Program Raskin tentunya melibatkan banyak pihak, di antaranya pemerintah provinsi, Kabupaten Kepulauan Sangihe, pemerintah kecamatan Tahuna dan pemerintah Kelurahan Sawang Bendar serta stakeholders lainnya. Semua tingkatan organisasi pelaksana senantiasa berpedoman pada Panduan atau Juknis Pelaksanaan Program Raskin yang dikeluarkan oleh masing-masing lever struktur organisasi pelaksana program Raskin tersebut.

Hasil wawancara dengan 10 informan menunjukkan bahwa sebagian besar berpendapat bahwa koordinasi dan kerjasama antar stakeholder, termasuk dengan masyarakat penerima manfaat (RTS) telah terjalin dengan baik sehingga tugas-tugas Tim pelaksana raskin berjalan lancar, terutama dalam melakukan pendataan RTS-PM dan pendistribusian Raskin ke titik-titik distribusi dan dari titik-titik distribusi (kelurahan) untuk dibagikan ke RTS-PM, namun ada sebagian kecil informan yang berpendapat bahwa koordinasi antar Tim pelaksana Program Raskin kurang terjalin dengan baik, sementara kerjasama dari masing-masing Tm Kordinasi secara internal pun kurang terjalin dengan harmonis bahkan terkesan lemah, sehingga profesionalitas dan integritas masih perlu dipertanyakan.

Rangkuman hasil wawancara di atas, sebenarnya telah membenarkan bahwa koordinasi dan kerjasama antar stakeholder telah terjalin dengan baik, walaupun secara internal setiap Tim koordinasi mungkin kurang terjalin kerjasama yang baik, sehingga ke depannya perlu dibenahi.

Dengan demikian, dapat disimpulkan sementara bahwa pelaksanaan program Raskin dilihat dari dimensi struktur organisasi, terutama pelaksanaan koordinasi dan kerjasama antar Tim Koordinasi pada masing-masing level telah berlangsung dengan efektif, walaupun menyisahkan sedikit masalah “kerjasama” internal Tim yang diduga belum berjalan secara efektif.

## **Penutup**

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian tentang implementasi program Raskin di Kelurahan Sawang Bendar, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut :

- 1) implemntasi program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Sawang Bendar Kecamatan Tahuna, terdapat dua dimensi yang telah terlaksana dengan baik, yakni dimensi komunikasi dan dimensi sikap, sementara dua dimensi lainnya, seperti dimensi sumber daya dan struktur organisasi pelaksana telah terlaksana namun belum optimal dicapai. Kaitannya dengan dimensi sumber daya terutama personil dan pembiayaan. Keterbatasan personil dan anggran mengalami keterlambatan pencairan sehingga menghambat pendistribusian Raskin ke titik distribusi. Berhubungan dengan diemnsi struktur, di mana koordinasi antar Tim pelaksana Program Raskin dan kerjasama dari masing-masing Tim Kordinasi secara

internal kurang terjalin dengan baik, kurang harmonis bahkan terkesan lemah, sehingga profesionalitas dan integritas masih perlu dipertanyakan.

- 2) Terdapat beberapa faktor penghambat atau kendala dalam implementasi program Raskin, khususnya di Kelurahan Sawang Bendar, yaitu :  
(1). Kendala cuaca pada saat distribusi Raskin. (2). Keaktifan personil, khususnya personil pelaksana distribusi dan (3). Keterlambatan pencairan dana operasional di tingkat Kecamatan.

### **B. Saran**

Mengacu pada beberapa hasil temuan dalam penelitian ini, maka dipandang perlu untuk memberikan beberapa saran sebagai solusi pemecahan masalah dalam penelitian ini, sebagai berikut :

1. Untuk mencegah dari dimensi sumber daya dan struktur organisasi pelaksana, diperlukan koordinasi, baik antar maupun internal Tim pelaksana Raskin masih perlu ditingkatkan melalui pengawasan penanggung jawab di masing-masing tingkatan tim pelaksana. Sementara keterlambatan pencairan dana operasional, perlu diusulkan kepada Tim Koordinasi Raskin Kecamatan untuk mempercepat pencairan dana tersebut.
2. Lurah perlu melakukan pembinaan dengan menerapkan prinsip disiplin kerja bagi anggota Tim pelaksana Distribusi Raskin kepada RTS-PM untuk menanggulangi hambatan kurangnya keaktifan anggota tim pelaksana Raskin ditingkat distribusi.

## **Daftar Pustaka**

- Dye,Th.R.,1992, Understanding Publik Policy (Seventh Edition), Printice Hall,Englewood Cliffs, New Jersey 07632.
- Kuncoro , 1997, Ekonomi pembangunan, teori masalah dan kebijakan , akademi manajemen perusahaan , YKN, Yogyakarta
- Nasikun ,1996. Urbanisasi dan Kemiskinan di Dunia ke Tiga. Pt. Tiara Wacana Yogyakarta
- Edwards, G . C . III 1980, Implementing public policy , Washington DC : Congressional quarterly press
- Widodo ,Joko.2011,analisis kebijakan public : konsep , Aplikasi dan proses kebijakan public, Malang : Bayu media Publishing.