

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM BERAS MISKIN DALAM MENGATASI KEKURANGAN PANGAN DI KECAMATAN PASSI TIMUR KABUPATEN BOLAANG MONGONDOW

Richi Rian Mamesah¹
Johannis Kaawoan²
Ventje Kasenda³

Abstrak

Program Beras Miskin untuk Rumah tangga miskin tujuannya adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk Beras murah dengan jumlah maksimal 15 kg/rumah tangga miskin/bulan dengan masing-masing seharga Rp .1.600/kg (Netto) di titik distribusi. Program ini mencakup di seluruh provinsi, sementara tanggung jawab dari distribusi beras dari gudang sampai titik distribusi di pegang oleh Bulog Sasaran dari program Raaskin ini adalah meningkatkan akses pangan kepada keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pokok dalam rangka menguatkan ketahanan pangan rumah tangga dan mencegah penurunan konsumsi energy dan protein. Dalam memenuhi kebutuhan pangan tersebut, program raskin perlu dilaksanakan agar masyarakat miskin Benar-benar bisa merasakan manfaatnya, yakni dapat membeli beras berkualitas baik dengan harga terjangkau. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di Kecamatan Passi Timur Kabupaten Bolaang Mongondow menunjukkan bahwa implementasi beras miskin sudah dapat dikatakan baik . Hal ini dapat dilihat dari indikator-indikator yang ada dalam implementasi semuanya mendapat nilai yang tinggi atau berada pada kategori baik. Dalam pendistribusiannya sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, aparat Kecamatan Passi Timur selaku satuan kerja yang bertugas mendistribusikan langsung beras bersubsidi ini kepada masyarakat, Meskipun sering terjadi keterlambatan dalam pendistribusian Raskin pada awal-awal tahun, tetapi hal ini disebabkan karena belum keluarnya Surat Keputusan Gubernur Provinsi Sulawesi Utara yang berisikan pagu Raskin untuk suatu wilayah setiap tahunnya, dan pendistribusianpun relatif tepat sasaran sesuai dengan data BPS.

Kata Kunci : Implementasi, Beras Miskin, Kekurangan Pangan.

¹ Mahasiswa Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP-Unsrat.

² Ketua Penguji/Dosen Pembimbing Skripsi.

³ Sekretaris Penguji/Dosen Pembimbing Skripsi.

Pendahuluan

Program Raskin pada dasarnya merupakan kelanjutan dari Program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang diluncurkan pada Juli 1998 di bawah Program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Beberapa penyesuaian yang telah dilakukan antara lain meliputi perubahan nama, jumlah beras per rumah tangga, frekuensi distribusi, sumber dan jenis data sasaran penerima manfaat, dan penyediaan lembaga pendamping. Pada 2002, pemerintah mengganti nama OPK (Operasi Pasar Khusus) menjadi Program Raskin agar lebih mencerminkan sifat program, yakni sebagai bagian dari program perlindungan sosial bagi RTM (Rumah Tangga Miskin), tidak lagi sebagai program darurat penanggulangan dampak krisis ekonomi. Penetapan jumlah beras per bulan per RTM yang pada awalnya 10 kg, selama beberapa tahun berikutnya bervariasi dari 10 kg hingga 20 kg, dan pada 2009 menjadi 15 kg. Frekuensi distribusi yang pada tahun-tahun sebelumnya 12 kali, pada 2006 berkurang menjadi 10 kali, dan pada 2007 sampai sekarang ini kembali menjadi 12 kali per tahun.

Sasaran penerima manfaat yang sebelumnya menggunakan data keluarga prasejahtera (KPS) dan keluarga sejahtera 1 (KS-1) alasan ekonomi hasil pendataan BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional), sejak 2006 berubah menggunakan data RTM hasil pendataan BPS (Badan Pusat Statistik). Program ini dilaksanakan sebagai konsekuensi logis dari kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang subsidiya ditarik oleh pemerintah pusat. Kenaikan harga BBM tersebut jelas berdampak pada naiknya harga bahan pangan (sembilan bahan pokok), salah satunya beras. Program Raskin ini

bertujuan 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/rumah tangga miskin/bulan dengan masing-masing seharga Rp. 1600,00/Kg (Netto) di titik distribusi. Program ini mencakup di seluruh provinsi, sementara tanggung jawab dari distribusi beras dari gudang sampai ke titik distribusi di pegang oleh Perum Bulog.

Sasaran dari Program Raskin ini adalah meningkatkan akses pangan kepada keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pokok dalam rangka menguatkan ketahanan pangan rumah tangga dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Dalam memenuhi kebutuhan pangan tersebut, Program Raskin perlu dilaksanakan agar masyarakat miskin benar-benar bisa merasakan manfaatnya, yakni dapat membeli beras berkualitas baik dengan harga terjangkau. Sebagai Daerah dengan jumlah penduduk miskin yang masih tergolong tinggi, Kecamatan Passi Timur termasuk daerah yang menjadi target penyaluran Raskin.

Tujuan mulia pemerintah untuk memberikan bantuan pada keluarga miskin tidak luput dari penyimpangan. Menurut pemantauan di lapangan, ada lima masalah dalam penyaluran program raskin. Pertama, mengenai salah sasaran. Program raskin yang semestinya disalurkan atau dijual kepada keluarga-keluarga miskin ternyata (banyak juga yang) jatuh pada kelompok masyarakat lain (keluarga sejahtera). Salah sasaran ini banyak disebabkan oleh human error, di mana para petugas lapangan justru membagi-bagikan kupon raskin pada keluarga dekat atau teman kerabatnya. Bahkan

tidak sedikit keluarga sejahtera yang "menagih jatah" beras murah tersebut.

Kedua, jumlah beras yang dibagikan sering tidak sesuai dengan apa yang telah diprogramkan. Jumlah raskin yang dijual kepada masyarakat (miskin) sudah pasti berkurang karena pembagian beras, sering tidak diukur dalam bentuk kilogram (sesuai dengan program) tetapi dalam liter, sehingga kuantitas beras yang diterima tak sesuai dengan apa yang telah diprogramkan. Kekurangan jumlah itu juga terjadi karena petugas lapangan berusaha untuk bertindak adil dengan membagikan raskin kepada (hampir) seluruh warga termasuk yang tidak menerima kupon. World Bank (2005: 3) mengemukakan bahwa penerima manfaat rata-rata hanya memperoleh 6-10 kg per distribusi. Universitas Indonesia (2004: 142) menyatakan bahwa beras yang diperoleh penerima manfaat hanya 8-16 kg per distribusi. Menurut data Bulog, penerima manfaat memperoleh 9,8-14,9 kg per bulan, sedangkan menurut data Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional) BPS (Badan Pusat statistik) hanya 5,7-8,9 kg per bulan. Jumlah tersebut masing-masing hanya mencapai 65%-78% dan 35%-45% dari jatah alokasi per penerima manfaat.

Permasalahan ketiga, berhubungan dengan masalah sebelumnya, yakni disebabkan kesalahan data jumlah keluarga miskin. Hal ini terjadi akibat masih buruknya koordinasi antara birokrasi baik dari pusat, provinsi, kabupaten/kota, hingga desa, atau kelurahan. Akibatnya, kuantitas (jumlah) keluarga miskin yang didata bisa lebih besar atau lebih sedikit dari yang sebenarnya, sehingga Raskin yang dibagikan akan berdampak pada kekurangan atau (bahkan) kelebihan jatah. Menurut tinjauan dokumen yakni berdasarkan hasil penelitian dari

Lembaga Penelitian Smeru (dalam www.ppk.or.id), penargetan merupakan poin utama kelemahan Program Raskin karena tidak seluruh rumah tangga miskin menerima beras Raskin dan banyak rumah tangga tidak miskin yang menerimanya. Hasil analisis data Susenas pun menyimpulkan kondisi yang sama, yakni Beras Raskin diterima oleh semua kelompok rumah tangga berdasarkan tingkat kesejahteraan (kuintil pengeluaran rumah tangga per kapita). Rumah tangga dari kuintil 1 dan 2 yang merupakan kelompok paling tidak sejahtera hanya mencapai 53% dari total penerima; dengan kata lain, terdapat kebocoran sebesar 47%. Selama 2005-2006, proporsi rumah tangga miskin yang terjangkau Program Raskin meningkat 19,8 titik persen dari 62,9% menjadi 82,7%. Akan tetapi, peningkatan jangkauan terhadap rumah tangga miskin tersebut juga dibarengi dengan peningkatan jangkauan terhadap rumah tangga tidak miskin sebesar 8 titik persen dari 23,8% menjadi 31,8%.

Keempat, harga yang tidak sesuai dengan perencanaan awal. Naiknya harga raskin yang harus ditebus warga disebabkan oleh alasan yang seringkali dimunculkan para petugas untuk menjawab ketidaktersediaan dana untuk pengangkutan (distribusi beras atau biaya transportasi), pengadaan kantong plastik, dan lain-lain. Akibatnya, biaya ini dibebankan kepada warga, sehingga tidak heran kalau harga awal berbeda dengan harga di lapangan.

Dari paparan implementasi Program Raskin tersebut bahwa penyaluran raskin amat rentan terhadap kesalahan, penyelewengan, dan bahkan manipulasi. Dengan melihat banyaknya permasalahan dalam penyaluran raskin kepada Rumah Tangga Miskin, hal ini tentunya berakibat pada tidak

terpenuhinya kebutuhan pangan bagi masyarakat, khususnya yang ada di kecamatan Passi Timur Kabupaten Bolaang Mongondow. Suatu hal yang menjadi kontradiksi adalah bahwa Kabupaten Bolaang Mongondow sudah dikenal sebagai lumbung beras di Provinsi Sulawesi Utara, namun pada kenyataannya masih banyak terdapat masyarakat yang terkategori belum mampu memenuhi kebutuhan pangan terutama beras sebagai kebutuhan makanan pokok.

Tinjauan Pustaka

Dalam kamus Webster (Nugroho, 2009:64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "to implementasi" (mengimplementasikan) berarti "to provide means for carrying out; to give practical effect to" (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu). Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (dalam Nugroho 2009:65) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut: "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian." Menurut Nugroho (2005:45): Implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan, implementasi kebijakan tidak hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-

prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu. Ini menyangkut masalah konflik, keputusan dari siapa dan memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Ia juga mengatakan, dalam implementasi khususnya yang dilibatkan oleh banyak organisasi pemerintah sebenarnya dapat dilihat dari 3 (tiga) sudut pandang yakni : "(1) pemprakarsa kebijakan/pembuat kebijakan (the center atau pusat); (2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (the periphery); (3) aktor-aktor perorangan diluar badan-badan pemerintah kepada siapa program-program itu diwujudkan yakni kelompok-kelompok sasaran (target group)" (Nugroho, 2005:63). Secara garis besar dapat dikatakan bahwa fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran kebijakan negara diwujudkan sebagai "Out come" (hasil akhir) kegiatan kegiatan yang dilakukan pemerintah. Sebab itu fungsi implementasi mencakup pula penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan negara tersebut "Policy delivery system" (sistem penyampaian/penerusan kebijakan negara) yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki (Nugroho, 2005:123-124).

Menurut Ripley & Franklin (2010:54) ada dua hal yang menjadi fokus perhatian dalam implementasi, yaitu compliance (kepatuhan) dan What's happening ? (Apa yang terjadi). Kepatuhan menunjuk pada apakah para implementor patuh terhadap prosedur atau standard aturan yang telah ditetapkan. Sementara untuk "what's

happening” mempertanyakan bagaimana proses implementasi itu dilakukan, hambatan apa yang muncul, apa yang berhasil dicapai, mengapa dan sebagainya.

Sementara itu Cleaves (dalam Nugroho 2005:125) menyatakan bahwa: Keberhasilan atau kegagalan implementasi dapat dievaluasi dari sudut kemampuannya secara nyata dalam meneruskan/mengoperasionalkan program-program yang telah dirancang sebelumnya. Sebaliknya keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasikan dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut dengan tujuan-tujuan kebijakan. Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target grup, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Program Raskin (Program Penyaluran Beras Untuk Keluarga Miskin) adalah sebuah program dari pemerintah. Program tersebut adalah sebuah upaya 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/rumah tangga miskin/bulan dengan masing-masing seharga Rp. 1600,00 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 dipegang oleh Perum Bulog. Istilah-istilah yang digunakan dalam petunjuk teknis antara lain adalah:

1. Tim Koordinasi program Raskin tingkat Provinsi adalah tim koordinasi yang ditetapkan berdasarkan keputusan Gubernur dan terdiri dari unsur pemerintah daerah Provinsi (Biro Sarana Perekonomian, Biro Bina Produksi, BPMD, Bappeda, BPS (Badan Pusat Statistik), BKKBN, Perum Bulog, Divisi Regional, Kepolisian, Kejaksaan serta stakeholders yang terkait.
2. Tim Koordinasi Divisi Regional (Divre) Provinsi adalah satuan kerja Perum Bulog Divre Provinsi yang dibentuk Kadivre yang bertugas dan bertanggung jawab mengkoordinasi dalam pelaksanaan Program Raskin di Sub Divre.
3. Satker Raskin adalah satuan kerja Perum Bulog Sub Divre yang dibentuk Kasub Divre yang bertugas dan bertanggung jawab mengangkut beras dari gudang Perum Bulog sampai dengan titik distribusi dan menyerahkan kepada pelaksana distribusi.
4. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan adalah tim yang dibentuk di tingkat Kecamatan yang dipimpin oleh Camat sebagai ketua yang beranggotakan unsur Kecamatan, Polsek, Pengelola Program KB Kecamatan dan Koordinator Sensus Kecamatan (KSK) yang bertugas mengkoordinir pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan.
5. Pelaksana Distribusi adalah Kelompok Kerja (Pokja) dititik distribusi yang dibentuk berdasarkan musyawarah Desa/Kelurahan yang ditetapkan

- dengan Keputusan Kepala Desa/Lurah, terdiri dari Aparat Desa/ Kelurahan, Lembaga Masyarakat, dan unsur-unsur masyarakat yang bertugas dan bertanggung jawab mendistribusikan Raskin kepada penerima manfaat Raskin.
6. Titik Distribusi (TD) adalah tempat atau lokasi penyerahan beras oleh Satuan Kerja (Satker) Raskin Sub Divre kepada pelaksana distribusi di Desa. Kelurahan yang dapat dijangkau penerima manfaat Raskin atau lokasi lain yang ditetapkan atas dasar kesepakatan secara tertulis antara Pemerintah Daerah dan Sub Divre.
 7. Rumah Tangga Miskin (RTM) adalah penerima manfaat Program Raskin di Desa/Kelurahan sesuai hasil pendataan Sosial Ekonomi tahun 2005 BPS dengan kategori sangat miskin, miskin, dan sebagian hampir miskin.
 8. Musyawarah Desa/Kelurahan adalah forum komunikasi di tingkat Desa/Kelurahan untuk menetapkan RTM yang berhak menerima Raskin.
 9. Beras Standar Kualitas Bulog adalah beras kualitas medium, kondisi baik dan tidak berhama.
 10. Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) adalah lembaga yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur di Provinsi dan Keputusan Bupati/Walikota di Kabupaten/Kota yang berfungsi menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung termasuk media cetak dan elektronik.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif

dengan pendekatan kualitatif. Sebagaimana dikatakan Nawawi (2009:60) bahwa metode deskriptif memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah atau fenomena yang ada pada saat penelitian dilakukan atau bersifat aktual, kemudian menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya diiringi dengan interpretasi rasional yang akurat. Berdasarkan pemahaman diatas, penelitian ini menggambarkan fakta-fakta dan menjelaskan bagaimana implementasi Program Bantuan Beras Untuk Rakyat Miskin (Raskin) bagi penduduk yang tinggal di Kecamatan Passi Timur dan mencoba menganalisa untuk kebenarannya berdasarkan data yang diperoleh. Penelitian ini dilakukan di Kecamatan Passi Timur Kabupaten Bolaang Mongondow. Alasan peneliti mengambil lokasi ini karena peneliti berasal dan berdomisili di Kecamatan Passi Timur, dan menjadi salah kecamatan yang menjadi target penyaluran Raskin

Penelitian ini difokuskan pada implementasi kebijakan beras untuk rakyat miskin yang ada di Kecamatan Passi Timur Kabupaten Bolaang Mongondow, yang dikaji berdasarkan teori implementasi kebijakan menurut George Edward III (dalam Subarsono 2005:90) yaitu:

- 1) Standar dan Sasaran Kebijakan meliputi:
 - a. Tingkat kesesuaian data RTS (Rumah Tangga Sasaran) penerima raskin sesuai dengan daftar penerima manfaat yang dikeluarkan BPS
 - b. Tingkat kesesuaian jumlah raskin yang diterima RTS berdasarkan pedoman umum raskin yakni sebesar 15Kg/RTM/Bulan selama 12 bulan

- c. Tingkat kesesuaian harga tebus raskin oleh RTM berdasarkan standar pedoman umum Raskin yakni Rp. 1600,-
 - d. Kelayakan Beras Raskin untuk dikonsumsi
- 2) Sumber Daya, yaitu meliputi:
- a. Sumber daya manusia yaitu kemampuan para pengelola Program Raskin untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.
 - b. Sumber daya finansial yaitu merupakan dana yang disediakan pemerintah untuk pengadaan Raskin dan ketersediaan dana dari masyarakat penerima manfaat itu sendiri untuk menebus Beras Raskin ini.
- 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas yaitu meliputi sosialisasi internal (pelaksana/pengelola Program Raskin), dan sosialisasi eksternal (masyarakat penerima raskin), serta koordinasi antara instansi terkait.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan informan kunci (key informan) dan informan utama. Informan kunci adalah mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian ini, sedangkan informan utama adalah mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang sedang diteliti (Hamidi, 2005:75).

1. Yang menjadi informan kunci dalam penelitian ini adalah:
 - a. Camat
 - b. Kepala Desa (Sangadi) Poopo Induk dan (Sangadi) Desa Mobuya
2. Sedangkan informan utama adalah masyarakat yang menerima Raskin di desa Poopo Induk dan desa Mobuya.

Hasil Penelitian

1. Implementasi Raskin (Beras Murah Untuk Masyarakat Miskin)

Jones (dalam Tangkilisan, 2006:54) mengemukakan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus-menerus usaha-usaha untuk mencapai apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan. Demikian pula halnya dengan implementasi Program Raskin di Kecamatan Passi Timur, ia menjadi suatu proses yang dinamis yang kemudian mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah kepada penempatan program Raskin ini ke dalam tujuan kebijakan pemerintah untuk memberikan bantuan bagi masyarakat miskin berupa beras murah yang cukup berkualitas untuk dikonsumsi guna memenuhi kebutuhan pokok dalam rangka menguatkan ketahanan pangan rumah tangga. Sehingga implementasi Raskin ini pada akhirnya berhasil mencapai tujuan utama kebijakan itu sendiri. Dan untuk mengetahui bagaimana implementasi program Raskin di Kecamatan Passi Timur maka dapat dilihat dari beberapa aspek berikut ini:

a. Standar dan Sasaran Kebijakan

Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2005:99) Dalam menjalankan suatu program standar dan sasaran harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiimplementasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi. Standar dan sasaran kebijakan terangkum dalam pedoman umum Raskin, berdasarkan hasil

wawancara sebagian besar informan mengatakan bahwa pendistribusian Raskin tersebut didistribusikan dengan harga Rp. 1600,-/Kg dan diberikan sebanyak 15 Kg/KK dan penyaluran Raskin ini memang benar-benar diberikan kepada masyarakat yang berhak menerima jatah Raskin ini, sebagian besar informan menyatakan bahwa penyaluran Raskin ini memang benar-benar ditujukan untuk masyarakat miskin dalam artian tidak ada keluarga yang mampu yang menerima jatah Raskin ini.

Hal ini menunjukkan bahwa tidak adanya penyelewengan yang dilakukan aparat. Mereka melaksanakan tugas mereka sesuai dengan buku pedoman Raskin. Hanya saja dalam hal ketepatan penyaluran Raskin yakni satu bulan sekali, sebagian besar informan mereka mengatakan sering terjadi keterlambatan dalam penyaluran beras bersubsidi ini, keterlambatan ini sering terjadi pada awal tahun. Hal ini benarkan oleh Camjat dan Satker Bulog yang mengatakan bahwa memang pada awal tahun sering terjadi keterlambatan, ini dikarenakan belum keluarnya SK dari Gubernur selaku penentu pagu Raskin untuk setiap tahunnya bagi wilayah Sulut ini sendiri, sehingga pihak Bulog pun tidak bisa mendistribusikan beras bersubsidi ini. Hal ini juga diperkuat dari hasil wawancara dengan Sangadi Singsingon, Mobuya dan Insil selaku pihak yang langsung mendistribusikan beras Raskin ini kepada masyarakat penerima manfaat, ia mengatakan pendistribusian Raskin ini dilaksanakan sesuai dengan buku pedoman umum Raskin, yakni aparat pemerintah desa mendistribusikan Raskin tersebut kepada Rumah Tangga Miskin (RTM) yang dikeluarkan oleh BPS, sebanyak 15 Kg/KK dengan harga Rp. 1600,-/Kg

yang diberikan kepada RTM satu bulan sekali selama kurun waktu satu tahun, lalu uang hasil penjualan beras ini disetorkan langsung ke rekening milik Perum Bulog Sub Divre melalui Bank BRI.

b. Sumber Daya

b.1. Sumber Daya Manusia

Mengimplementasikan kebijakan dengan cermat, jelas dan konsisten tidaklah cukup untuk menghasilkan implemetasi yang efektif tanpa didukung oleh sumber daya. Sehingga dapat dikatakan sumber daya adalah faktor penting dalam implementasi agar dapat berjalan efektif. Sumber daya yang dibutuhkan dalam implementasi Raskin ini adalah sumber daya manusia dan finansial baik dari pemerintah maupun dari masyarakat penenrma manfaat itu sendiri. Sumber daya manusia yang dimaksud disini yakni sumber daya manusia yang langsung terlibat dalam pendistribusian Raskin serta penentuan Rumah Tangga Sasaran yaitu aparat pemerintah selaku pihak yang mendistribusikan kartu dan beras murah dari Bulog kepada masyarakat dan petugas BPS selaku pihak yang mendata dan menentukan masyarakat yan berhak menjadi sasaran pemberian Raskin ini. Untuk sumber daya finansial ini sendiri yakni ketersediaan anggaran dari pemerintah dan ketersediaan dana dari masyarakat penerima manfaat untuk menebus beras bersubsidi ini, karena apabila tidak ada anggaran dari pemerintah maka kebijakan itu tidak dapat dilaksanakan bgitu juga dengan dana dari masyarakat apabila mereka tidak memiliki dana untuk menebus beras murah ini, maka program Raskin ini tidak akan berjalan lancar.

b.2. Sumber Finansial

Anggaran merupakan komponen yang sangat utama bagi

terselenggaranya suatu program. Anggaran yang memadai pasti akan menunjang keberlangsungan program tersebut. Berdasarkan hasil wawancara dengan Camat, Sangadi dan Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial, dana Raskin berasal dari APBN dan sampai saat ini pemerintah pusat selalu mengalokasikan dana APBN untuk program ini dan ini adalah tahun ke-12 bagi program Raskin ini, sedangkan untuk biaya operasional Raskin dari gudang Bulog sampai dengan dan di Titik Distribusi (TD) menjadi tanggung jawab Perum Bulog, biaya operasional Raskin dari TD sampai ke RTS Raskin menjadi tanggung jawab pemerintah kabupaten/kota yang dialokasikan dalam APBD. Sedangkan ketersediaan dana dari masyarakat menyatakan selalu menebus beras murah ini, sedangkan 6 lainnya menyatakan pernah tidak menebus beras ini dikarenakan mereka tidak memiliki dana untuk menebus beras bersubsidi ini. Kontribusi masyarakat begitu berarti dalam menyukseskan program ini, apabila masyarakat tidak memiliki dana untuk menebus beras murah ini maka dapat dipastikan pelaksanaan program ini akan tersendat. Hal ini diperkuat dari hasil wawancara aparat kelurahan yang melayani pendistribusian Raskin kepada RTM, ia mengungkapkan beras Raskin ini selalu habis, sehingga kami selalu lancar dalam menyetorkan uang hasil penjualan beras ini, karena apabila mengalami penunggakan dalam penyeteroran maka pendistribusian beras bersubsidi ini akan dihentikan, tetapi karena kontribusi masyarakat begitu besar terhadap program ini, maka sampai saat ini program Raskin dapat terus berjalan.

2. Komunikasi Dan Koordinasi Antar Instansi Terkait

Menurut Edward III (Winarno, 2005:126) persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah itu dapat diikuti. Mengenai komunikasi internal maupun eksternal dalam pengimplementasian program Raskin ini, dapat diketahui dari hasil penyebaran kuesioner dan hasil wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan program ini. Untuk komunikasi internal diadakan Rakor (rapat Koordinasi) secara berjenjang di setiap tingkat pemerintahan, dari tingkat provinsi hingga tingkat desa/kelurahan. Di tingkat provinsi rakor biasanya dilakukan dua kali setahun, yakni pada awal pelaksanaan program yang sekaligus digunakan untuk membicarakan pembagian pagu kabupaten/kota, dan pada pertengahan atau akhir tahun untuk merencanakan program tahun berikutnya sekaligus evaluasi program tahun berjalan, serta permasalahan-permasalahan yang timbul selama pelaksanaan program ini. Rakor tersebut dihadiri oleh berbagai instansi yang tergabung dalam tim Raskin tingkat provinsi, dan wakil pemerintah kabupaten/kota. Selain itu, terdapat pertemuan rutin tiga bulanan yang digelar oleh Pemkab Bolmong, dipimpin oleh ekbang dan dihadiri oleh pihak Bulog dan kecamatan-kecamatan yang ada di Kabupaten Bolmong.

Sedangkan untuk komunikasi eksternal (kepada masyarakat) sebagian besar masyarakat telah mengetahui apa itu program Raskin dan tujuan dari program ini, dan masyarakat selalu

menerima informasi setiap ada perubahan mengenai kuota, harga maupun data RTS (Rumah Tangga Sasaran). Hal ini senada dengan hasil wawancara dengan Camat dan Sangadi yang mengatakan bahwa setiap ada perubahan baik itu dalam hal kuota, harga maupun perubahan data RTS. Perubahan ini selalu diinformasikan kepada masyarakat melalui kepala lingkungan masing-masing.

3. Disposisi Implementor

Disposisi implementor merupakan kecenderungan-kecenderungan yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Kecenderungan yang dimaksud disini adalah watak dan karakteristik implementor seperti kejujuran, keikhlasan, komitmen, tanggung jawab, netral atau tidak pilih kasih dan demokratis. Kecenderungan-kecenderungan implementor bisa menjadi penghambat, tetapi apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sebagian besar informan mengatakan bahwa mereka mendapatkan pelayanan yang baik dari aparat Kecamatan Passi Timur dan Desa baik pada saat pemberian kartu Raskin ataupun pada saat mereka ingin menebus beras bersubsidi ini, dan ketika ditanyai mengenai kinerja dan tanggung jawab aparat desa, sebagian besar informan mengatakan bahwa aparat tersebut memiliki tanggung jawab yang besar dalam melaksanakan tugas mereka. Hal ini sesuai dengan hasil pengamatan penulis selama melakukan penelitian, aparat segera melayani dengan baik dan cepat ketika ada masyarakat penerima manfaat yang ingin menebus Raskin tersebut, asalkan masyarakat telah memenuhi persyaratan untuk menebus beras bersubsidi tersebut yakni

dengan membawa kartu Raskin yang telah diberikan kepada masyarakat penerima manfaat tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa aparat Kecamatan Passi Timur memiliki disposisi yang baik.

Kesimpulan

- a. Program Raskin (beras untuk rumah tangga miskin) merupakan program Nasional yang bertujuan membantu memenuhi kecukupan pangan dan mengurangi beban finansial Rumah Tangga Miskin (RTM) melalui penyediaan beras bersubsidi. Sejak 2007, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) menjadi koordinator pelaksanaan Program Raskin. Untuk pendistribusian beras, Badan Urusan Logistik (Bulog) bertanggung jawab mendistribusikan beras hingga titik distribusi, dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyalurkan beras dari titik distribusi kepada RTM.
- b. Implementasi Raskin (Beras untuk masyarakat miskin) pada Kecamatan Passi Timur, sudah dapat dikatakan baik. Hal ini dapat dilihat dari indikator-indikator yang ada dalam implementasi semuanya mendapat nilai yang tinggi atau berada pada kategori baik. Indikator standar dan sasaran kebijakan yang menganalisa mengenai kesesuaian pelaksanaan dengan pedoman umum Raskin. Dalam pendistribusiannya sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, aparat Kecamatan Passi Timur selaku satuan kerja yang bertugas mendistribusikan langsung beras bersubsidi ini kepada masyarakat, yakni beras yang dijual kepada Rumah Tangga Sasaran (RTS) benar dengan jumlah 15Kg/KK dengan

- harga netto Rp.1600,-/Kg dan didistribusikan satu bulan sekali. Meskipun sering terjadi keterlambatan dalam pendistribusian Raskin pada awal-awal tahun, tetapi hal ini disebabkan karena belum keluarnya SK gubernur yang berisikan pagu Raskin untuk suatu wilayah setiap tahunnya. Dan pendistribusianpun relatif tepat sasaran sesuai dengan data BPS.
- c. Indikator sumber daya yang mendukung implementasi program Raskin juga baik dari segi sumber daya manusia telah bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya. Sedangkan dari segi sumber daya finansial, pemerintah pusat setiap tahunnya mengalokasikan dana APBN untuk pengadaan beras bersubsidi ini, dan pemerintah daerah pun mengalokasikan dana APBD untuk menunjang kelancaran dalam pendistribusian beras Raskin ini sampai ke titik distribusi.
 - d. Indikator komunikasi antar instansi terkait telah berjalan baik, untuk komunikasi internal diadakan rapat koordinasi di tingkat provinsi pada awal dan akhir tahun yang dihadiri oleh seluruh instansi terkait dalam pelaksanaan program Raskin ini. Selain itu terdapat pertemuan rutin tiga bulanan yang digelar oleh Pemkab Bolmong, dipimpin oleh Ekbang dan dihadiri oleh pihak Bulog dan kecamatan-kecamatan yang ada di Kabupaten Bolmong.
 - e. Indikator lainnya yakni disposisi implementor atau watak/karakteristik dari aparat Kecamatan Passi Timur dalam melaksanakan program Raskin ini juga bisa dikatakan baik, masyarakat penerima manfaat menilai kualitas pelayanan program Raskin memuaskan, ini menunjukkan bahwa aparatur

kelurahan telah melaksanakan tugas mereka dengan penuh tanggung jawab.

- e. Tujuan dibuatnya program Raskin ini adalah untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin dan mengatasi kekurangan pangan dalam bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan.

Saran

- a. Meningkatkan koordinasi antar instansi yang terkait dalam implementasi Raskin ini
- b. Pagu jumlah rumah tangga penerima di tingkat nasional harus ditetapkan secara tegas dan sesuai dengan jumlah kelompok sasaran rumah tangga. Kategori rumah tangga sasaran harus didefinisikan secara jelas, apakah hanya dibatasi untuk kelompok sangat miskin saja, memasukkan kelompok miskin juga, atau menjangkau kelompok hampir miskin juga.
- c. Perlu kebijakan yang dapat memaksa pemerintah untuk mendukung pelaksanaan Program Raskin secara serius, baik dalam hal dukungan dana (APBD) maupun target keberhasilan program.
- d. Sistem penghargaan dan hukuman perlu diperkenalkan dan diberlakukan untuk menunjang pelaksanaan program sesuai dengan ketentuan. Penghargaan diberikan kepada wilayah atau pelaksana program yang berhasil melaksanakan penyaluran raskin secara efektif dan efisien.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Said Zainal. 2008. Kebijakan Publik (cetakan ketiga). Jakarta: Penerbit Pancur.
- Budi, Winarno. 2016. Kebijakan Publik Era Globalisasi: Teori, Proses,

- dan Studi Kasus Komparatif.
Jakarta: Caps.
- Fadhilah, Putra. 2006. Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Public Dan Ruang Partisipasi Dalam Proses Kebijakan Public. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset.
- Hadari, Nawawi. 2009. Metode Penelitian Bidang Sosial (edisi revisi cetakan kedelapan). Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hamidi. 2005. Metode Penelitian Kualitatif : Aplikasi Pembuatan Proposal Dan Laporan Penelitian. Malang: UMM Press.
- Hessel, Nogi, Tangkilisan. 2005. Manajemen publik. Jakarta: Grasindo.
- Islamy, Irfan M. 2010. Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara (edisi revisi cetakan ke-4). Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O. 1996. Pengantar Kebijakan Public. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Nugroho, Riant. 2009. Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi (cetakan ketujuh, edisi revisi). Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Ripley, Randall B & Franklyn, Grace A. 2010. Policy Implementation and Bureaucracy. Chicago: The Dorsey Press. Gramedia Pustaka Utama Press.
- Siwah Ath-Thawil Et Al. 1997. Kemiskinan dan keterbelakangan di Negara-negara miskin. Bandung: Mizan.
- Singarimbun, Masri. 1982. Metode Penelitian Survey. Jakarta: LP3ES.
- Subarsono, AG. 2005. Analisis Kebijakan Public. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Suharsimi, Arikunto. 2003. Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek. Jakarta: Rineka Cipta.
- Tangkilisan, Hessel Nogi. 2003. Kebijakan Public Yang Membumi. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI.
- Wahab, Solichin Abdul. 1997. Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Malang
- Winarno, Budi. 2002. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Medpress.