

IMPLEMENTASI PROGRAM RASKIN DALAM UPAYA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Sujianto, Ernawati, Hasim As'ari, Mayarni

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293
e-mail: sujianto@yahoo.com

Abstract: Implementation Raskin Programme in Effort to Improve Welfare. The purpose of this study is to analyze and explain the mechanism of the implementation of the Program Raskin (Rice for the Poor) in an effort to improve the welfare of the poor in New Seacoast village of Kerinci district Pelalawan. The research relies on interviews with informants between researchers deliberately researchers determine in accordance with the needs of the required information. Later observations for viewing and analyzing events in the field. The results show the distribution of Raskin in New Seacoast Village goes poorly, it is because at the time the distribution is still found some problems that a lot can hinder the process of distribution of Raskin himself.

Abstrak: Implementasi Program Raskin dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat. Tujuan penelitian ini untuk menganalisa dan menjelaskan mekanisme proses implementasi Program Raskin (Beras untuk Rakyat Miskin) dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin di Desa Rantau Baru Kecamatan Kerinci Kabupaten Pelalawan. Penelitian ini mengandalkan hasil wawancara antara peneliti dengan informan yang dengan sengaja peneliti tentukan sesuai dengan kebutuhan informasi yang diperlukan. Kemudian observasi untuk melihat dan menganalisa kejadian-kejadian di lapangan. Hasil penelitian menunjukkan penyaluran Raskin di Desa Rantau Baru berjalan dengan kurang baik, hal ini karena pada saat proses penyaluran masih bisa ditemukan beberapa kendala yang sedikit banyak bisa menghambat proses penyaluran Raskin sendiri.

Kata Kunci: Program Raskin, implementasi, kesejahteraan masyarakat

PENDAHULUAN

Indonesia masih menghadapi masalah kemiskinan dan kerawanan pangan. Masalah ini menjadi perhatian nasional dan penanganannya perlu dilakukan secara terpadu melibatkan berbagai sektor baik di tingkat pusat maupun daerah. Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan menginstruksikan Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum Bulog diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan, yang penyediaannya mengutamakan pengadaan beras dari gabah petani dalam negeri.

Pemerintah berupaya mengedepankan peran partisipasi masyarakat dengan mengacu pada

teori *bottom-up*. Dalam hal ini pemerintah berharap masyarakat dapat terpacu untuk bisa menembus perangkap kemiskinan yang melekat pada dirinya sehingga dapat mengurangi jumlah masyarakat miskin. Salah satunya adalah dengan dicanangkannya Program Raskin.

Program Raskin (Program Penyaluran Beras Untuk Keluarga Miskin) adalah sebuah program dari pemerintah. Program ini dilaksanakan di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog sesuai dengan SKB (Surat Keputusan Bersama) Menteri Dalam Negeri dengan Direktur Utama Perum Bulog Nomor : 25 Tahun 2003 dan Nomor : PKK-12/07/2003, yang melibatkan instansi terkait, Pemerintah Daerah dan masyarakat.

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) (www.pnpm-mandiri.org/elibrary/download.php?id=15).

Program ini dilaksanakan sebagai konsekuensi logis dari kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang subsidinya 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 (www.digilib.itb.ac.id).

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, Desa Rantau Baru termasuk daerah yang menjadi target penyaluran Raskin.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh beberapa variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Banyak pandangan dari berbagai tokoh mengenai faktor atau variabel yang menunjang keberhasilan suatu kebijakan itu diimplementasikan. Makna implementasi kebijakan memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program yang dinyatakan berlaku atau dirumuskan merepukan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yaitu kejadian dan kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan ataupun menimbulkan dampak/akibat nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

AG. Subarsono (2009) keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel yang pertama yaitu isi kebijakan, variabel ini mencakup: (1) kepentingan yang dipengaruhi: Semakin banyak semakin sulit diimplementasikan. (2) Jenis manfaat yg diperoleh: Kebijakan yg memberi manfaat aktual dan bukan hanya formal dan simbolis lebih mudah diimplementasikan. (3) Derajat perubahan yg diinginkan; Perubahan sikap dan perilaku akan sulit dilakukan. (4) Kedudukan/posisi pembuat kebijakan. (5) Siapa pelaksana program. (6) Sumber daya yg dikerahkan. Sedangkan variabel yang kedua yaitu lingkungan kebijakan, yang mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang

berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Program Raskin 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.

Penyaluran RASKIN berawal dari Surat Perintah Alokasi (SPA) dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Perum BULOG dalam hal ini kepada, Kadivreg/ Kasubdivreg/KaKansilog Perum BULOG berdasarkan pagu RASKIN (tonase dan jumlah Rumah Tangga Sasaran - RTS) dan rincian di masing-masing Kecamatan dan Desa/Kelurahan.

Pada waktu beras akan didistribusikan ke Titik Distribusi, Perum BULOG berdasarkan SPA menerbitkan Surat Perintah Pengeluaran Barang/Delivery Order (SPPB/DO) beras untuk masing-masing Kecamatan atau Desa/ Kelurahan kepada Satker RASKIN. Satker RASKIN mengambil beras di gudang Perum BULOG, mengangkut dan menyerahkan beras RASKIN kepada Pelaksana Distribusi RASKIN di Titik Distribusi.

Di Titik Distribusi, penyerahan/penjualan beras kepada RTS-PM (Penerima Manfaat) RASKIN dilakukan oleh salah satu dari tiga (3) Pelaksana Distribusi RASKIN yaitu Kelompok Kerja (Pokja), atau Waning Desa (Wardes) atau Kelompok Masyarakat (Pokmas). Di Titik Distribusi inilah terjadi transaksi secara tunai dari RTS - PM RASKIN ke Pelaksana Distribusi.

Dari paparan implementasi Program Raskin tersebut dapat disimpulkan bahwa penyaluran raskin amat rentan terhadap kesalahan, penyelewengan, dan bahkan manipulasi. Tujuan Penelitian ini menganalisa dan menjelaskan mekanisme proses implementasi Program Raskin dalam

upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin di Desa Rantau Baru Kecamatan Kerinci Kabupaten Pelalawan.

METODE PENELITIAN

Metode yang dipergunakan dalam penelitian ini mengandalkan hasil wawancara antara peneliti dengan informan yang dengan sengaja peneliti tentukan sesuai dengan kebutuhan informasi yang diperlukan. Kemudian observasi untuk melihat dan menganalisa kejadian-kejadian dilapangan. Selanjutnya, menyeleksi data-data yang diperoleh sesuai dengan kebutuhan dan mengelompokkan data sesuai dengan jenis dan bentuknya. Kemudian diolah dan dianalisis secara deskriptif/kualitatif sesuai dengan materi permasalahan serta berupaya melakukan pemahaman secara mendalam, serta interpretasi yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Untuk bisa melihat bagaimana proses implementasi kebijakan Raskin maka harus dilihat siapa pelaksana kebijakan, untuk Desa Rantau Baru pelaksanaannya terdiri dari beberapa aparaturnya pelaksana diantaranya yang pertama Penanggung jawab pelaksanaan yaitu orang yang bertanggung jawab atas segala hal yang terjadi selama proses pembagian raskin. Untuk tingkat kecamatan yang bertanggungjawab adalah Camat, sedangkan untuk desa Rantau Baru yang bertanggungjawab adalah Kepala Desa. Pelaksana kedua adalah Satker Raskin, Satker Raskin adalah orang atau tim kerja yang menjalankan proses pembagian Raskin kepada kelompok sasaran. Di desa Rantau Baru Satker Raskin berjumlah dua orang yang diperoleh dari hasil musyawarah desa, sehingga terpilihlah Satker pertama dari aparaturnya desa dan yang kedua dari masyarakat umum. Pelaksana ketiga adalah Pengawas yang memantau jalannya proses pembagian Raskin, untuk desa Rantau Baru yang menjadi pengawas Raskin adalah Aparatur Desa dan juga Masyarakat Rantau Baru sendiri.

Seorang pelaksana kebijakan harus mengerti cara ataupun tahapan yang harus dilalui dalam

proses pelaksanaan kebijakan, karena dengan begitu pelaksana akan lebih mudah menggambarkan proses pelaksanaan kebijakan. Seperti dalam penelitian Raskin ini, peneliti mendapatkan gambaran pelaksana kebijakan Raskin di Desa Rantau Baru. Berdasarkan hasil survey dan wawancara dengan Satker Raskin Rantau Baru Proses Pelaksanaan Pembagian Raskin berawal dari Surat Perintah Alokasi (SPA) dari Pemkab Pelalawan kepada Perum Bulog, kemudian Perum Bulog mengeluarkan Surat Perintah Pengeluaran Barang (SPPB) untuk pihak Kecamatan yang kemudian diserahkan kepada Satker Raskin. Selanjutnya Satker Raskin Desa Rantau Baru mengambil beras di gudang Perum Bulog, dan kemudian menyerahkannya kepada tiap-tiap RW/RT Desa Rantau Baru untuk dibagikan kepada RTM di Desa Rantau Baru.

Dalam implementasi kebijakan Raskin selain pelaksana kebijakan masih ada hal penting yang tidak bisa dilupakan yaitu pemilihan kelompok sasaran. Kelompok sasaran ini adalah penerima manfaat kebijakan Raskin, yaitu kelompok yang keadaan ekonomi keluarganya berada digaris kemiskinan sehingga sulit untuk memenuhi kebutuhan pokok dalam keluarga.

Melihat kenyataan diatas maka perlu untuk dipertanyakan apakah dengan jumlah Raskin yang dibagikan setiap Kepala Keluarga sebanyak 15 Kg untuk sebulan dengan periode pembagian setiap tiga bulan sekali ini cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok kelompok sasaran Raskin. Untuk hal ini peneliti menemukan jawaban atas pertanyaan di atas dari hasil wawancara yang dilakukan terhadap kelompok sasaran.

Mereka merasakan bahwa dengan bantuan beras yang diperoleh sudah cukup membantu mereka dalam memenuhi kebutuhan pokok mereka. Hal ini dikarenakan sebagian besar dari penerima Raskin tidak hanya mengandalkan Raskin saja dalam memenuhi kebutuhan beras dalam keluarga. Setiap kelompok sasaran memiliki pekerjaan masing-masing seperti nelayan, pekerja serabutan, berkebun, dan beternak walaupun penghasilannya tidak besar tetapi bisa untuk sedikit membantu perekonomian mereka sendiri.

Analisis Implementasi Kebijakan Program Raskin

Melihat gambaran Raskin di atas dapat terlihat bahwa implementasi kebijakan ini khususnya di Desa Rantau Baru kurang berhasil diimplementasikan. Dengan melihat kenyataan di atas telah membuktikan bahwa implementasi kebijakan Raskin masih belum berjalan dengan efektif meskipun demikian pada saat sekarang ini para petugas dan aparat pemerintah desa sedang berupaya untuk mengoptimalkan pelaksanaan pembagian Raskin. Hal ini dimaksudkan agar yang menerima Raskin benar-benar merasakan manfaat yang diperoleh dari Raskin itu sendiri.

Untuk menjawab pertanyaan tersebut pada pembahasan ini akan menjelaskan faktor-faktor baik berupa faktor penghambat maupun faktor pendukung yang mempengaruhi implementasi Raskin. Untuk mengidentifikasi faktor-faktor tersebut digunakan model implementasi kebijakan yang disampaikan Grindle. Grindle menentukan bahwa *variabel yang pertama* yaitu isi kebijakan, variabel ini mencakup: (1) kepentingan yg dipengaruhi: Semakin banyak semakin sulit diimplementasikan. (2) Jenis manfaat yang diperoleh: Kebijakan yang memberi manfaat aktual dan bukan hanya formal dan simbolis lebih mudah diimplementasikan. (3) Derajat perubahan yg diinginkan; Perubahan sikap dan perilaku akan sulit dilakukan. (4) Kedudukan/posisi pembuat kebijakan. (5) Siapa pelaksana program. (6) Sumber daya yang dikerahkan. *Variabel yang kedua*, yaitu lingkungan kebijakan yang mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Setelah dilakukan observasi di lapangan penulis menentukan variabel manakah yang mempengaruhi proses penyaluran Raskin. Faktor-faktor yang mempengaruhi adalah: (1) kepentingan yang dipengaruhi, (2) jenis manfaat yang diperoleh, (3) implementor dari kebijakan, (4) sumberdaya, (5) besarnya kekuasaan, kepentingan, dan strategi

yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan, (6) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa, (7) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Faktor-faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan Raskin

Keberhasilan proses implementasi suatu kebijakan atau peraturan sangat bergantung kepada faktor-faktor yang mendukung atau mempengaruhi proses implementasi kebijakan itu sendiri. Jika implementor bisa memahami apa yang sebenarnya tujuan dari program yang sedang diimplementasikan maka program tersebut bisa berjalan dengan lancar. Untuk melihat hal tersebut, maka implementor harus bisa melihat faktor-faktor apa sajakah yang bisa mendukung keberhasilan program. Dalam penelitian tentang Raskin ini peneliti menetapkan beberapa indikator yang bisa mendukung atau mempengaruhi proses implementasi kebijakan Raskin di Desa Rantau Baru diantaranya:

Kepentingan yang dipengaruhi oleh pelaksana kebijakan

Faktor pertama yang harus diperhatikan oleh implementor suatu kebijakan adalah kepentingan yang membawahi dan dipengaruhi, karena semakin banyak kepentingan yang membawahi dan mempengaruhi kebijakan akan semakin sulit bagi implementor untuk mengimplementasikan kebijakan.

Berdasarkan hasil dari wawancara dengan Sekdes Rantau Baru, bahwa dalam proses implementasi kebijakan Raskin tidak ada kepentingan-kepentingan lainnya yang dipengaruhi. Proses penyaluran Raskin kepada kelompok sasaran di daerah Rantau Baru tidak ada kepentingan dari pihak luar yang ikut campur dalam penyaluran Raskin. penyaluran Raskin ini murni dilakukan oleh implementor atas perintah dari pemerintah daerah sesuai dengan kebijakan yang berlaku. Ini artinya pelaksana kebijakan penyaluran Raskin akan semakin mudah dalam mengimplementasikan kebijakan atau menyalurkan Raskin, karena dalam hal ini yang mempengaruhi kebijakan hanyalah pemerintah pusat dan peme-

rintah daerah. Sehingga aturan kebijakan yang diikuti adalah hanyalah aturan dari Pemerintah.

Jenis manfaat yang diperoleh oleh kelompok sasaran

Suatu kebijakan akan berhasil diimplementasikan jika dari kebijakan itu sendiri jelas memaparkan manfaat apakah yang diterima oleh kelompok sasaran dari kebijakan. Kebijakan yang mudah untuk diimplementasikan adalah kebijakan yang memberikan manfaat aktual dan bukan hanya formalitas dan simbolis saja. Dalam Kebijakan Raskin bisa terlihat jelas manfaat yang akan diterima oleh Rumah Tangga Miskin adalah bantuan Beras. Dimana bantuan ini dinilai dapat membantu keluarga yang tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan pangannya. Apalagi beras adalah kebutuhan pokok sebagai penunjang kondisi tubuh yang sehat untuk bisa, berkerja atau beraktifitas. Seperti yang diungkapkan oleh salah satu penerima Raskin

Telah banyak ditemukan diantara banyaknya negara yang maju dan berkembang masih ada terselip kelompok-kelompok keluarga yang kurang mampu, yang tidak bisa memenuhi kebutuhan yang paling pokok. Berangkat dari realita inilah Pemerintah Pusat yang dibantu dengan Pemerintah Daerah membentuk Kebijakan Raskin ini untuk membantu Rumah Tangga Miskin dalam memenuhi salah satu kebutuhan pokoknya yaitu beras.

Implementor atau pelaksana dari kebijakan

Implementor dari kebijakan harus jelas ditunjukkan dalam isi kebijakan yang dibuat, dengan menggambarkan secara jelas siapa saja yang implementor dan juga penanggungjawab dari program yang dibuat akan lebih memudahkan proses pengimplementasian program tersebut. Selain itu akan memudahkan penyerahan tugas dan tanggung jawab.

Dalam kebijakan Program Raskin di Desa Rantau Baru di bawah tanggung jawab dari Kepala Desa, sedangkan yang menjalankan program tersebut adalah Aparat Desa, yang ditunjuk oleh Kepala Desa dan juga masyarakat

melalui Musyawarah Mufakat, kemudian dibantu oleh ketua RW/RT masing-masing Dusun. Melalui musyawarah tersebut diperoleh dua orang yang menjadi pelaksana inti penyaluran. Raskin di Desa Rantau Baru yang dibentuk dalam Satuan Kerja (Satker).

Sumberdaya yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan

Sumberdaya merupakan hal yang terpenting dalam suatu kebijakan. Sebelum suatu kebijakan itu dirumuskan pembuat kebijakan harus bisa menentukan apakah kebijakan tersebut akan didukung oleh sumberdaya yang memadai. Oleh karena itu sumberdaya menjadi faktor penting dalam suatu kebijakan. Sumberdaya sendiri terdiri dari sumberdaya manusia, sumberdaya alam, sumberdaya finansial.

Berdasarkan wawancara dengan Satker Raskin Rantau Baru bapak, menjelaskan bahwa untuk sumberdaya finansial memang sedikit ada kendala karena pada saat pengambilan Beras Miskin di gudang Perum Bulog tidak bisa langsung membayar lunas beras yang diambil, karena untuk pembayaran akan dilunasi setelah RTM mengambil dan membayar beras tersebut. Melihat kenyataan ini pihak kecamatan memberikan keringanan kepada pihak desa, yaitu pembayaran atas beras tersebut dilakukan setelah proses pembagian raskin kepada Rumah Tangga Miskin di Desa.

Selain sumberdaya finansial masih ada sumberdaya alam, yaitu Beras. Kualitas beras di Desa Rantau Baru semakin tahun semakin membaik. Karena pada tahun 2008 atau 2009 kualitas beras buruk, berketu, bau, dan berwarna kuning. Tapi sekarang kualitas beras sudah semakin baik dan layak untuk dikonsumsi oleh Rumah Tangga Miskin Penerima Raskin. Hal tersebut selaras dengan pernyataan dari Sekdes Rantau Baru dan Satker Raskin.

Sumber Daya Manusia aparat yang terlibat dalam melaksanakan kebijakan RASKIN juga menjadi faktor penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena kesuksesan proses implementasi bergantung kepada SDM yang ber-

tanggung jawab dan berperan dalam kebijakan. SDM aparat di Desa Rantau Baru sudah memenuhi kriteria sebagai implementor dan sesuai dengan jabatan serta keahlian. Implementator dan aparat pelaksana kebijakan Raskin sudah memiliki tenaga terampil dan memadai. Kewenangan yang terjadi antara aparat pelaksana kebijakan Raskin sudah jelas dan sesuai dengan jabatan serta keahlian. Untuk Desa Rantau Baru penentuan Pelaksana Pembagian Raskin ditentukan melalui Musyawarah Desa tentunya ditetapkan berdasarkan kompetensi dan kesediaan dari individu ditunjuk.

Besarnya kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan

Besarnya kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki pembuat kebijakan dan implementor juga berpengaruh dalam proses pengimplementasian kebijakan. Dalam proses implementasi kebijakan kita harus bisa melihat seperti dan sebesar apa kekuasaan dari pembuat kebijakan, karena jika semakin besar kekuasaan dan kepentingan pembuat kebijakan dan pelaksana program kebijakan maka akan semakin jelas tujuan dari kebijakan yang ingin dicapai. Hanya saja jika semakin besar kepentingan yang mempengaruhi maka akan sedikit susah untuk mengimplementasikan kebijakan. Selain itu seorang implementor harus bisa merencanakan strategi yang akan digunakan untuk mengimplementasikan kebijakan.

Untuk program Raskin kekuasaan terbesarnya dimiliki oleh pemerintah pusat dan juga pemerintah daerah. Kepentingan program raskin jelas hanya untuk kesejahteraan masyarakat miskin tidak ada kepentingan lain yang mempengaruhi program Raskin ini. Untuk strategi pemerintah setiap tahun mengusahakan berbagai cara untuk lebih mempermudah pembagian Raskin dan membuat masyarakat miskin benar-benar merasakan manfaat dari program.

Karakteristik institusi atau pelaksana kebijakan serta rejim yang sedang berkuasa

Seperti yang telah dikatakan bahwa yang berwewenang dan bertanggungjawab atas Program Raskin di Desa Rantau Baru adalah Pemerintah Desa atau Kepala Desa. Karakteristik dari Pemerintah Desa sendiri adalah satuan perangkat yang bertugas untuk mengurus segala hal dan juga kepentingan-kepentingan dari desa itu sendiri.

Karakteristik institusi dapat juga dilihat dari Faktor Disposisi/Watak/Komitmen Petugas yang disampaikan oleh Meter dan Horn, Mazmanian dan Sabatier maupun Edwards. Dari pernyataan beberapa informan dapat disimpulkan bahwa. Petugas mempunyai sikap atau karakteristik yang baik, walaupun petugas sebagai seorang perangkat desa yang bersangkutan harus tetap mempunyai komitmen awal bahwa pendataan harus tetap sesuai ketentuan. Tidak bisa karena sebagai perangkat desa lalu memberikan toleransi kepada warganya, demikian halnya dengan tim dari kabupaten maupun propinsi yang akan melakukan pengawasan.

Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

Faktor kepatuhan disampaikan oleh Brian dan Lewis, Mazmanian dan Sabatier maupun Grindle. Dari pernyataan beberapa informan dapat penulis simpulkan bahwa tingkat kepatuhan dari kelompok sasaran sangat baik dalam mematuhi tata cara pengambilan Raskin tersebut. Seperti contohnya pada saat RT/RW menghimbau bahwa Raskin sudah bisa diambil ditempat pengambilan Raskin maka semua Rumah Tangga Miskin Penerima Raskin bergegas untuk mengambil jatah Raskinnya. Begitu juga dengan sitem pembayarannya, mereka langsung membayar Raskin yang telah diambil. Kalau untuk respon dari Penerima Raskin ini sangat antusias dalam mendukung Program Raskin.

Berdasarkan hasil pembahasan dan melihat dari teori yang digunakan dalam menentukan faktor keberhasilan implementasi, maka dapat diambil kesimpulan bahwa dari tujuh indikator yang dikemukakan oleh Grindle, maka faktor

yang sangat menonjol adalah faktor implementor yang menjalankan program. Hal ini dikarena jika dalam kebijakan Raskin tidak disebutkan secara jelas implementornya maka proses penyaluran tidak akan berjalan sesuai dengan apa yang menjadi tujuan kebijakan, selain itu penyaluran akan menjadi tidak jelas siapa yang bertanggungjawab terhadap program Raskin tersebut. Oleh sebab itu, dalam setiap kebijakan harus menyebutkan secara rinci siapa saja yang menjadi implementor kebijakan.

Hambatan atau Kendala dalam Program Raskin serta Cara Mengatasinya

Dalam setiap program kebijakan yang dilaksanakan pasti ada hambatan dan kendala yang dihadapi, karena suatu kebijakan akan sulit atau bahkan tidak akan mungkin bisa berjalan dengan lancar pasti akan ditemukan kesalahan, kekeliruan dan kurangnya respon dari pihak yang menerima program kebijakan. Melihat kenyataan yang ada maka seorang implementor sudah harus siap untuk mengatasi kemungkinan kendala yang ada. Oleh sebab itu, penting bagi seorang implementor untuk memahami isi kebijakan dan memahami tingkat kelompok sasaran yang dituju.

Salah satu kendala dalam penyaluran Raskin yang paling sensitif adalah masyarakat di lingkungan si miskin, karena mereka akan selalu beranggapan bahwa diantara dia dan si miskin memiliki kehidupan yang sama, sehingga masyarakat tersebut tidak menyadari bahwa dia tergolong masyarakat yang mampu. Hal ini sangat menyulitkan pelaksana kebijakan karena di daerah pedesaan rasa kekeluargaan masih kuat sehingga kesadaran dari masyarakat sendiri kurang.

Untuk daerah desa, taraf kehidupan setiap masyarakat dalam satu lingkungan hampir sama. Karena mayoritas dari mereka memiliki pekerjaan yang sama hanya saja untuk penghasilan terjadi perbedaan, sehingga terlihatlah masyarakat mana yang bisa memenuhi dan mencukupi kebutuhan keluarganya dan masyarakat mana yang tidak bisa memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga dia berada ditaraf kemiskinan. Hal ini yang harus menjadi pertimbangan pelaksana

kebijakan dalam melihat dan mencari batas kemiskinan dales desa tersebut.

Kepastian data penerima Raskin adalah hal yang paling mutlak dan harus diteliti dengan seksama, karena sedikit saja terjadi kesalahan dalam pendataan maka akan banyak penerima Raskin yang layak menerima Raskin tapi malah tersingkirkan dan yang tidak layak malah bisa menikmati Raskin yang dibagikan. Untuk menghindari ketidakadilan seperti ini maka untuk sistem pendataan penerima Raskin harus diperketat lagi sehingga seluruh lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pendataan lebih bisa bekerja dengan profesional dan cermat dalam pemilihan calon penerima Raskin, agar tidak lagi ditemukan ketidakadilan dalam pendataan.

Strategi Optimalisasi Implementasi Kebijakan Raskin

Pemerintah Kabupaten Pelalawan terus mengupayakan jalan terbaik dalam menjalankan Program Raskin. Dari tahun ke tahun pemerintah selalu memperbaiki sistem penyaluran Raskin kepada Rumah Tangga Miskin. Tujuannya adalah agar masyarakat yang menerima Raskin benar-benar bisa merasakan manfaat dari Program Raskin ini, sehingga apa yang menjadi arch dari Program Raskin bisa tercapai. Arah dari Program Raskin sendiri adalah yang pertama untuk meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap konsumsi bahan pangan pokok/ beras melalui kebijakan subsidi harga, yang kedua adalah menstabilisasikan harga bahan pangan/ beras untuk lebih menjamin peningkatan kesejahteraan petani dan kontinuitas produksi beras untuk kebutuhan konsumsi dalam negeri.

Walaupun implementasi kebijakan Raskin di Desa Rantau Baru sudah mulai semakin berjalan baik dengan diberikannya kebijakan peng-gratisan Raskin oleh Pemkab Pelalawan, tetapi masih diperlukan juga strategi-strategi baru untuk bisa membuat proses implementasi kebijakan Raskin semakin berjalan dengan lancar. Adapun strategi optimalisasi kebijakan Raskin antara lain sebagai berikut:

Sosialisasi peraturan perundangan kebijakan

Sosialisasi peraturan perundangan ini berkaitan dengan komunikasi agar masyarakat dapat mengetahui peraturan-peraturan yang berkaitan dengan kebijakan RASKIN agar para pelaksana Kebijakan Raskin tidak lagi melakukan kesalahan, penyimpangan maupun kekeliruan yang bisa merusak proses penyaluran Raskin.

Selain itu sosialisasi peraturan perundangan juga sangat penting dilakukan karena dengan adanya sosialisasi baik itu sosialisasi peraturan lama, sosialisasi tentang perubahan-perubahan yang dilakukan dalam proses penyaluran maka masyarakat bisa memahami dan mengerti tentang Peraturan Perundangan yang berlaku. Sehingga masyarakat juga bisa membantu mengawasi proses penyaluran Raskin yang sedang berjalan.

Validasi penerima

Validasi penerima Raskin ini berkaitan dengan sumber daya dalam hal ini sumber daya financial agar sumber daya financial atau anggaran yang dipergunakan untuk pelaksanaan kebijakan Raskin sebanding dengan jumlah penerima Raskin. Artinya bahwa dengan tepatnya jumlah penerima Raskin yang terdata dan penerima tersebut tepat menurut kriteria penerima miskin, maka akan memudahkan untuk menentukan kuota beras yang akan diberikan di setiap Provinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa.

Validasi penerima Raskin tidak dapat dilaksanakan setiap tahun oleh BPS dan disisi lain adanya dinamika jumlah masyarakat ber-penghasilan rendah, maka di setiap daerah terdapat penduduk miskin baru yang belum terdaftar sebagai penerima Raskin dan terdapat pula penerima Raskin yang meningkat taraf hidupnya sehingga tidak lagi layak untuk mendapatkan Raskin. Dinamika jumlah penduduk miskin tersebut di tingkat desa diakomodir melalui kebijakan lokal yang diputuskan dalam Musyawarah Desa (Mudes). Dengan adanya Musyawarah Desa tersebut diharapkan

dapat mengurangi tindakan penyelewengan dari pelaksana Raskin. Selain itu, pelaksanaan Raskin menjadi tepat sasaran dan yang menerima beras Raskin adalah benar-benar masyarakat tidak mampu atau membutuhkan.

Sanksi penyimpangan kebijakan

Sanksi yang jelas dan tegas ini berkaitan dengan disposisi atau sikap sehingga aparat pelaksana kebijakan dan masyarakat tidak melakukan penyimpangan kebijakan RASKIN tersebut. Pemerintah perlu menetapkan secara tegas dan jelas tentang sanksi yang akan diberikan untuk pelaksana kebijakan yang terbukti melakukan kesalahan dan penyelewengan. Seperti dalam kebijakan Raskin yang dilandasi oleh beberapa hukum yang berlaku seperti UUD 1945 dalam pasal 34, UU Pangan No.7 tahun 1996, UU No. 47 tahun 2009 tentang APBN tahun Anggaran 2010, Inpres Nomor 8 tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan Nasional, serta Pedoman Umum Raskin dari Bulog.

Akan tetapi disini pemerintah dituntut untuk bisa memperjelas dan membuat suatu sanksi yang jelas ditujukan bagi pelaku penyimpangan program penyaluran Raskin, sehingga akan memudahkan tim pengawas dan masyarakat umum untuk melihat tingkat atau jenis kesalahan serta bisa langsung menetapkan hukuman yang pantas sesuai dengan kesalahan yang dilakukan. Hal ini bertujuan untuk menghindari terjadinya kesalahan pemberian sanksi dan ketidak jelasan hukuman yang berlaku.

Pendistribusian

Strategi optimalisasi ini berkaitan dengan implementasi kebijakan RASKIN. Agar bisa lebih mengoptimalkan proses pendistribusian dan juga untuk menghindari beberapa kendala maka sebaiknya untuk proses pendistribusian diberikan wewenang dan tanggung jawabnya kepada LSM, Koperasi ataupun Pihak Desa sendiri (Wardes).

Dengan mendistribusikan Raskin melalui lembaga yang ada diharapkan distribusi Raskin bisa lebih efisien dan efektif selain meng-

optimalkan proses pendistribusian. Karena dalam proses pendistribusian atau penjualan beras harus dilampirkan daftar penjualan dan pembayaran harga beras yang kemudian akan ditandatangani oleh pelaksana distribusi dan diketahui oleh kepala desa/lurah. Jika pendistribusian dilakukan oleh lembaga-lembaga masyarakat yang sudah jelas bahwa aparaturnya mengerti tentang hal di atas, maka akan mudah bagi aparaturnya untuk membuat lampiran daftar penjualan tersebut.

Peningkatan pengetahuan dan pemberdayaan ekonomi dan sosial masyarakat serta kekuatan politik

Strategi optimalisasi ini berkaitan dengan kondisi ekonomi, sosial dan politik sasaran dari Raskin, implementor dituntut untuk bisa melihat tingkat pengetahuan dan pemberdayaan ekonomi dan sosial masyarakat sebagai kelompok sasaran dari Raskin. Karena jika kelompok sasaran memiliki pengetahuan dan pemberdayaan ekonomi dan sosial masyarakat serta memiliki kekuatan politik yang kuat dan besar, maka program penyaluran Raskin akan sia-sia dan tidak akan tepat sasaran. Karena tujuan utama dari program Raskin ini adalah untuk mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

Oleh karena itu, implementor haruslah individu-individu yang benar-benar mengerti dengan tujuan dan sasaran dari program penyaluran raskin tersebut. Dengan demikian implementor bisa memastikan tingkat pengetahuan, ekonomi, sosial, budaya dan politik dari kelompok sasaran yang dituju.

Peningkatan pelatihan, pengembangan dan evaluasi kinerja instansi dan aparat pelaksana kebijakan

Strategi optimalisasi ini berkaitan dengan karakteristik dan kapabilitas instansi dan aparat pelaksana kebijakan Raskin. Jika Implementor yang dipilih dalam proses penyaluran raskin ini semakin terlatih maka implementor akan dengan

mudah untuk melakukan proses penyaluran Raskin secara optimal dan efektif. Selain itu proses pengembangan diri dari implementor sendiri akan mudah untuk dilakukan sehingga proses penyaluran tidak berjalan dengan kaku.

Peningkatan pelatihan, pengembangan dan evaluasi kinerja dianggap sangat penting dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemda, Pemkab, Kecamatan hingga ke tingkat Desa/Kelurahan. Agar para implementor semakin jelas dan mengerti dengan tugas dan tanggungjawabnya dalam proses penyaluran Raskin tersebut.

SIMPULAN

Penyaluran Raskin di Desa Rantau Baru berjalan dengan kurang baik. Hal ini karena pada saat proses penyaluran masih bisa ditemukan beberapa kendala yang sedikit banyak bisa menghambat proses penyalurannya. Dari semua tahapan penyaluran saling berhubungan satu dengan yang lainnya, karena jika salah satu dari proses tidak berjalan dengan baik, maka proses penyaluran Raskin pun akan terhambat. Proses pendistribusian Raskin di Desa Rantau Baru sudah baik dan benar menurut Pedoman Umum Raskin. Proses ini dimulai dari dari SPA dari Pemkab Pelalawan kepada Perum Bulog, kemudian Perum Bulog mengeluarkan SPPB untuk pihak kecamatan yang kemudian diserahkan kepada Satker Raskin.

DAFTAR RUJUKAN

- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Indiahono, Dwiyanto. 2009. *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gaya Media.
- Riduwan. 2005. *Belajar Mudah Penelitian Untuk Guru-Karyawan dan Peneliti Pemula*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. 2010. *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Moleong, Lexy. 2010. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. PT Remaja Rosdakarya: Bandung.
- Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif Untuk Administrasi Publik dan Masalah-Masalah Sosial*. Gava Media: Yogyakarta.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Presindo: Yogyakarta.
- Usman, Sunyoto. 2010. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*. Pustaka. Pelajar: Yogyakarta.