

**ANALISIS PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN DI KELURAHAN
PURWOKERTO WETAN KECAMATAN PURWOKERTO TIMUR
KABUPATEN BANYUMAS**

Oleh: Ambari

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Wijayakusuma Purwokerto

Abstrak

Program raskin merupakan bagian dari program perlindungan sosial masyarakat dengan tujuan utama mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran (RTS) melalui penyaluran beras bersubsidi.

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif yang berlokasi di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas. Pengambilan data dilakukan dengan metode wawancara dan dokumentasi. Informan adalah aparat pelaksana program raskin di Kelurahan Purwokerto Wetan dan Kepala RTS-PM. Analisis dilakukan dengan model interaktif.

Berdasarkan analisis data, kesimpulan yang dapat diambil adalah (1) Aspek komunikasi: implementor program adalah Lurah, Sekretaris Kelurahan, Kasi Permas dan Bidang Pelaksana Penyaluran; sosialisasi program dilaksanakan secara intens di awal program melalui forum rapat RT; (2) Aspek sumber daya: tingkat pendidikan implementor cukup memadai dan berkompeten; Kemampuan pendanaan baru memenuhi 50% dari seluruh kebutuhan; (3) Aspek disposisi: kejujuran dan komitmen pelaksana program cukup baik. Akses masyarakat untuk menyampaikan kritik, saran, keluhan berkaitan dengan pelaksanaan program cukup terbuka; (4) Struktur organisasi pelaksana program cukup sederhana sehingga koordinasi, pengawasan dan pengendalian program cukup efektif.

Kata kunci: implementasi program, komunikasi, sumber daya, disposisi, struktur birokrasi

1. Pendahuluan

Program Raskin pada awalnya dinamakan program Operasi Pasar Khusus (OPK). Sejak Tahun 2002 diubah menjadi raskin dan fungsinya diperluas, tidak lagi menjadi program darurat (social safety net), raskin adalah bagian dari program perlindungan sosial masyarakat. Tujuan utamadari program ini adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran (RTS) melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi 15 kg/RTS/bulan.

Adapun manfaat yang diharapkan dari program Raskin antara lain: (1) meningkatkan ketahanan pangan di tingkat RTS sekaligus mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan; (2) Meningkatkan akses pangan. (3) Membantu pertumbuhan ekonomi.

Terlepas dari sikap pro dan kontra yang berkembang dimasyarakat pada saat diluncurkannya program tersebut, kita akui bahwa program tersebut sedikit dapat mengurangi beban hidup banyaak penduduk miskindi Indonesia. Namun dalam pelaksanaan program yang telah berlangsung 17 tahun tersebut terdapat banyak kelemahan atau penyimpangan, baik dari aspek ketepatan sasaran, ketepatan alokasi atau jatah beras yang harus diterima oleh yang berhak, kualitas beras, distribusi beras dan lain sebagainya. Harian Kompas edisi Senin 30 Maret 2015 mewartakan bahwa pelaksanaan pembagian raskin di sejumlah daerah masih terkendala oleh koordinasi antara pemerintah daerah dengan Bulog. Gudang untuk menyimpan raskin berada jauh dari penerimanya.

Dari awal diluncurkannya program raskin perkembangan anggaran dan jumlah rumah tangga sasaran (RTS) sebagai berikut :

- Tahun 2005 jumlah anggaran 4,70 triliun ,untuk RTS sebanyak 4,70 juta KK.
- Tahun 2008, anggaran yang disediakan sebanyak 19,10 triliun dengan untuk RTS sebanyak 10,10 juta KK.
- Tahun 2012, anggaran yang disediakan sebanyak 17,49 triliun Untuk RTS sebanyak 15,60 juta KK.
- Tahun 2013 anggaran yang disediakan sebanyak 15,53 triliun Untuk RTS sebanyak 17,19 juta KK.
- Tahun 2014 anggaran yang disediakan sebanyak 15,53 triliun Untuk RTS sebanyak 18,80 juta KK.
- Tahun 2015 anggaran yang disediakan sebanyak 15,53 triliun Untuk RTS sebanyak 18,80 juta KK. (Kompas, Senin 30 Maret 2015)

Selanjutnya, dari sumber yang sama diidentifikasi permasalahan mutakhir yang dihadapi dalam pelaksanaan program raskin antara lain :

1. Alokasi November – Desember 2014 dimasukkan penyalurannya ke Januari – Februari 2014 sehingga menimbulkan kekurangan stok.
2. Stok beras di Gudang Perum Bulog kurang tercatat dengan baik.

3. Realisasi raskin kadang tak sesuai target
4. Kualitas beras raskin rendah, butiran beras patah-patah, warna kekuning-kuningan, sehingga tidak layak konsumsi.
5. Sasaran beras yang diterima tidak sesuai yang dijatahkan.

Beberapa permasalahan tersebut merupakan umpan balik yang sangat bagus bagi input proses kebijakan program raskin selanjutnya sehingga kinerja program tersebut menjadi semakin baik dan akuntabel.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dirumuskan masalah sebagai berikut:
“Bagaimanakah pelaksanaan program Raskin di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas serta kendala apa saja yang ditemui dalam pelaksanaan program tersebut?”

2. Landasan Teori

2.1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Keberhasilan suatu kebijakan publik akan sangat ditentukan dalam pelaksanaannya. Menurut Udoji (1981) dalam Wahab (2015:59) bahwa: *“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blueprints file jackets unless they are implemented”*

Pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan itu sendiri. Kebijakan-kebijakan yang dirumuskan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Lebih jauh Grindle (1990 *ibid*) menegaskan bahwa implementasi kebijakan bukan hanya semata-mata berkaitan dengan penjabaran keputusan-keputusan politik. Untuk itu Winarno (2002:101) berpendapat bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Sementara Van Meter dan Van Horn menyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau kelompok-kelompok pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

2.2. Model – model Implementasi Kebijakan Publik

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan publik ada beberapa model, diantaranya dikemukakan oleh Brian W Hogwood dan Lewis A Gunn (Wahab :2001) bahwa untuk dapat mengimplementasikan suatu kebijaksanaan negara secara sempurna (perfect implementation) maka diperlukan beberapa persyaratan : (1) kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala yang serius; (2) untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber yang cukup memadai; (3) perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia; (4) kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal; (5) hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya; (6) hubungan saling ketergantungan harus kecil; (7) pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan; (8) tugas-tugas terperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat; (9) komunikasi dan koordinasi yang sempurna dari pihak-pihak yang terkait.

Model lain dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn sebagaimana dikutip oleh Wahab (2001), Wibawa dkk (1994), Winarno (2002), menjelaskan bahwa implementasi kebijaksanaan pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi dan berlangsung dalam antar hubungan berbagai faktor. Menurut model ini, suatu kebijaksanaan menegaskan tentang standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijaksanaan. Kinerja kebijaksanaan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut. Standar dan sasaran tersebut harus dirumuskan secara kongkrit dan spesifik. Kebijaksanaan menuntut tersedianya sumber daya, baik yang berupa dana maupun insentif lain. Kinerja kebijaksanaan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak disediakan oleh pemerintah secara memadai.

Selanjutnya efektivitas implementasi kebijaksanaan juga akan ditentukan oleh adanya komunikasi antar organisasi dan aktivitas pengukuhan. Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijaksanaan yang implementasinya menjadi tanggung jawab mereka. Organisasi atasan harus mampu mengkoordinasikan organisasi bawahan atau pelaksana untuk memiliki idealitas sebagaimana dikehendaki oleh kebijaksanaan.

Karakteristik birokrasi pelaksana juga akan sangat menentukan keberhasilan suatu kebijaksanaan. Struktur birokrasi pelaksana, yang meliputi karakteristik norma dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijaksanaan. Menurut Meter dan Horn, organisasi pelaksana memiliki enam variabel, yaitu : (1) kompetensi dan jumlah staf, (2) rentang dan derajat pengendalian, (3) dukungan politik yang dimiliki, (4) kekuatan organisasi, (5) derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi serta (6) ketertarikan dengan pembuat kebijaksanaan.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik juga sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijaksanaan. Hal ini merupakan implikasi dari perspektif sistemik. Kesemua variabel tersebut diatas akan membentuk sikap pelaksana terhadap kebijaksanaan yang mereka implementasikan, yang pada akhirnya akan menentukan pula seberapa tinggi kinerja kebijaksanaannya. Kognisi, netralis dan objektivitas para individu pelaksana sangat mempengaruhi bentuk respon mereka terhadap semua variabel tersebut.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif sederhana. Alasan menggunakan pendekatan ini adalah : 1) penelitian kualitatif lebih bersifat holistik atau menyeluruh dalam menganalisis suatu fenomena; 2) Penelitian kualitatif selalu berusaha mempertahankan keutuhan atau *wholeness* dari objek, di mana data yang diperoleh dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi (Vredenberg: 1984)..

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas. Sementara itu, informan dalam penelitian ini ditetapkan secara *purposive sampling* yaitu penetapan sampel bertujuan dalam arti subjek yang dipilih menjadi informan merupakan orang-orang yang dianggap menguasai, memahami dan terlibat dalam pelaksanaan program raskin di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas.

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara mendalam, observasi, dokumentasi. Selanjutnya data dianalisis menggunakan analisis data Model Interaktif (Miles dan Huberman: 1992:20) yaitu model analisis dengan tahapan-tahapan tertentu.

4. Hasil Penelitian

Fokus penelitian ini adalah pelaksanaan program raskin di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas dengan sub analisis aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

1. Aspek Komunikasi

Suatu kebijakan akan berjalan dengan baik apabila terjadi komunikasi efektif antara pelaksanaan program kebijakan dengan kelompok. Tujuan dan sasaran dari program harus tersosialisasikan dengan baik sehingga terdapat pemahaman yang sama antara pelaksana program dengan kelompok sasaran sehingga dapat diminimalisir terjadinya penyimpangan program dimaksud. Sosialisasi program mempunyai arti penting karena semakin tinggi pengetahuan kelompok sasaran atas program maka akan mengurangi tingkat penolakan dan kesalahpahaman dalam mengimplementasikan program.

Dalam pelaksanaan program Raskin di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas, pelaksana kebijakan atau implementor adalah: (1) Lurah sebagai penanggung jawab; (2) Sekretaris Kelurahan sebagai ketua; (3) Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat sebagai anggota dan (4) Perangkat yang bertanggung jawab dalam Bidang Pelaksanaan Penyaluran. Sementara itu, kelompok sasaran program raskin adalah Rumah Tangg Sasaran Penerima Manfaat di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur sebanyak 216 KK yang tersebar ke dalam sepuluh wilayah RW. Menurut penuturan Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat (WW) bahwa:

“Jumlah RTS-PM tersebut belum mencakup seluruh KK miskin yang ada di Kelurahan Purwokerto Wetan, kira-kira baru mencakup kurang lebih 50%”(wawancara 5 Juni 2016).

Hal tersebut sejalan dengan pernyataan MY sebagi penanggung jawab, GT sebagai ketua pelaksana maupun oleh P selaku Bidang Pelaksana Penyaluran program beras miskin di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas.

Sedangkan berkaitan dengan aktivitas sosialisasi program menurut Kasi Permas WW bahwa:

“Sosialisasi program sudah dianggap cukup karena program sudah berjalan lama dan kegiatan program dianggap kegiatan rutin. Sosialisasi intensif dilaksanakan pada awal-awal program. Kalau toh ada hal-hal baru atau permasalahan yang berkaitan dengan program Raskin, maka oleh petugas akan disampaikan kepada kelompok sasaran program pada setiap pembagian jatah beras miskin di kantor kelurahan” (wawancara Desember 2015).

Sedangkan menurut GM sebagai penerima raskin bahwa:

“Penjelasan mengenai raskin disampaikan pada saat pertemuan RT pada tahun-tahun yang lalu”.

Dari sumber tersebut di atas dengan jelas dapat diketahui tentang siapa implementor program, siapa sasaran program dan bentuk serta intensitas sosialisasi program Raskin di Kelurahan Purwokerto Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas.

2. Aspek Sumber Daya

Aspek sumber daya dalam implementasi suatu kebijakan menyangkut pada sumber daya yang mutlak harus dimiliki, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial berupa dana yang tersedia yang akan menjadi faktor penentu bagi keberhasilan suatu kebijakan. Sumber daya manusia mencakup kualitas maupun kuantitasnya sehingga dapat mengelola seluruh kelompok sasaran yang baik. Sedangkan sumber daya pembiayaan agar program dapat berjalan dengan baik tanpa hambatan sesuai dengan tujuan program yang telah ditetapkan. Idealnya agar suatu program berjalan dengan baik, harus ada jaminan tidak terdapat kendala-kendala pada semua sumber-sumber yang diperlukan. Tanggung jawab utama untuk mengimplementasikan program secara tepat sangat tergantung pada para pelaksana program.

Sumber daya manusia sebagai pelaksana program raskin Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas, menurut penanggung jawab program (MY) bahwa:

“Pelaksanaan program Raskin untuk tingkat Kelurahan Purwokerto Timur terdiri dari: (1) Lurah sebagai penanggung jawab; (2) Sekretaris Kelurahan sebagai ketua; (3) Kepala Seksi

Pemberdayaan Masyarakat sebagai anggota dan (4) Perangkat yang bertanggung jawab dalam Bidang Pelaksanaan Penyaluran Raskin” (wawancara Desember 2015).

Kualitas Pelaksana program atau implementor dilihat dari tingkat pendidikannya dapat digambarkan sebagai berikut: 2 orang berpendidikan S1, 1 orang berpendidikan SLTA, untuk ukuran pelaksanaan program Raskin, kualitas implementasi sudah cukup memadai.

Tingkat kemampuan atau kompetensi para implementor terutama yang berkaitan dengan pengetahuan dan pemahaman tentang detail program, tujuan program serta kelompok sasaran serta kemampuan sosialisasi program cukup baik. Hal tersebut dinyatakan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan Purwokerto Wetan (WW) sebagai berikut:

“Karena program Raskin sudah berjalan cukup lama dan bersifat rutin serta juklak juknis yang jelas, maka seluruh pelaksana mempunyai pemahaman yang baik terhadap program Raskin” (wawancara Desember 2015).

Sedangkan berkaitan dengan sumber daya keuangan dari program Raskin di Kelurahan Purwokerto Wetan dapat digambarkan bahwa Tim Pelaksana Program Beras Miskin tingkat kelurahan tidak punya kewenangan untuk menetapkan berapa besar dana yang harus disediakan atau berapa banyak jatah beras miskin harus disediakan, karena hal tersebut menjadi kewenangan dari tim Koordinasi Program Raskin Kabupaten.

Berdasarkan pelaksanaan program yang dilaksanakan, terutama sejak tahun 2013 sampai tahun 2016, menurut Kasi Permas Kelurahan Purwokerto Timur (WW) bahwa:

“Selama ini Kelurahan Purwokerto Timur mendapat jatah Raskin sebanyak 3240 kg, didistribusikan kepada sebanyak 216 KK Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) sehingga setiap KK mendapat jatah sebanyak 15 kg beras, dengan harga Tebus Beras Miskin (HTR) sebesar Rp 1.600,00”

Ketika ditanyakan apakah pagu Raskin untuk Kelurahan Purwokerto Timur sudah mencakup seluruh KK miskin yang memenuhi syarat mendapat Raskin, MS

selaku penanggung jawab menyatakan bahwa pagu tersebut baru mencakup kurang lebih 50% dari KK miskin di Kelurahan Purwokerto timur. Pendapat tersebut didukung oleh SS selaku penerima raskin bahwa:

“Sebetulnya masih banyak tetangga di lingkungan saya yang seharusnya mendapat jatah raskin, tapi belum mendapatkannya karena jatah raskin terbatas, untuk itu kami mohon kepada pemerintah untuk menambah jatah raskin di lingkungan kami”.

3. Aspek Disposisi

Disposisi disini menyangkut karakter dari implementasi atau pelaksana program/kebijakan, baik yang berkaitan dengan komitmen pelaksana program antara lain tingkat kejujuran, tingkat kesungguhan/keseriusan, maupun tingkat demokratis dalam pelaksanaan program. Berkaitan dengan aspek tersebut, menurut penanggung jawab program (MY) bahwa:

“Komitmen para pelaksana program Raskin cukup baik, buktinya selama ini tidak ada komplain dari masyarakat kelompok sasaran” (wawancara, Desember 2015).

Sedangkan mengenai tingkat demokrasi pelaksanaan program, menurut WW, kasi Permas bahwa:

“Kalaupun ada keluhan dari masyarakat mengenai Raskin, biasanya disampaikan langsung kepada petugaspada saat pembagian Raskin di kantor Kelurahan pada awal-awal, keluhan kebanyakan berkaitan dengan kualitas beras yang dianggap kurang baik” (wawancara Desember 2015)

Dari beberapa pendapat tersebut mengindikasikan bahwa pelaksanaan program raskin di Kleurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas cukup demokratis dan transparan.

4. Aspek Struktur Birokrasi

Aspek ini mencakup dua hal yaitu mekanisme pelaksanaan program dan struktur organisasi pelaksana program. Mekanisme pelaksanaan program harus mengacu pada Standar *Operating Procedure* (SOP).

Adapun mekanisme penyaluran program raskin di Kelurahan Purwokerto Wetan Kecamatan Purwokerto Timur Kabupaten Banyumas, menurut

GT(wawancara, Desember 2015) selaku ketua pelaksana program, merujuk pada Peraturan Asisten Ekonomi Pembangunan Desa Kesra Sekretaris Daerah Kabupaten Banyumas selaku Ketua Tim Koordinasi Program Beras untuk Rumah Tangga Miskin Kabupaten Banyumas tahun 2014 Nomor 511.1/278 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Program Raskin (Juknis Raskin) Kabupaten Banyumas tahun 2014 dengan mekanisme yang sudah diatur sedemikian rupa sehingga dapat berjalan lancar.

Sementara itu, struktur organisasi implementer program raskin cukup sederhana sehingga kendali dari pucuk pimpinan kepada pelaksana cukup pendek sehingga koordinasi, pengawasan dan pengendalian cukup efektif. Lurah berlaku sebagai penanggung jawab program akan berkoordinasi dengan Sekretaris desa sebagai ketua, Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat sebagai pelaksana dan seorang perangkat Bidang Pelaksana Penyaluran.

5. Penutup

Berdasarkan hasil analisis data, pelaksanaan program raskin di Kelurahan Purwokerto Wetan sudah baik. Beberapa aspek yang diamati menunjukkan hasil yang positif, baik itu aspek komunikasi, aspek sumber daya, aspek disposisi dan aspek struktur birokrasi.

Meskipun demikian, dari segi kualitas beras yang disalurkan masih belum memuaskan pihak rumah tangga sasaran sehingga ada usulan untuk meningkatkan kualitas beras yang dibagikan dalam program ini.

6. Daftar Pustaka

Anonim, Undang Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009, Galangpress, Yogyakarta, 2009

Anonim, *Undang Undang RI No 22 Th 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang RI No 33 Th 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, CV Duta Nusindo, Semarang, 2004

Kasworini, Endang, *Kualitas Pelayanan di UPT Perpustakaan Universitas Jenderal Soedirman Purwokerto*, skripsi, 2012

Miles, Mathew B.A. Michael Huberman, *Analisa Data Kualitatif, Buku Sumber Tentang Metode Metode Baru*, UI Press, Jakarta, 1992

- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung. 2001.
- Santosa, Pandji, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, Refika aditama, Bandung, 2009
- Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi Dilengkapi Metode R \$ D*, Alfabeta, Bandung, 2006
- Wasistiono, Sadu, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Edisi kedua, Fokus Media, Bandung, 2002
- Wahab, Solihin Abdul, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, PT Bina Aksara, Jakarta. 2001
- Winarno, Budi, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta, 2002
- Yin, Robert, K, *Studi Kasus (Desain Dan Metode)*, Edisi Revisi, PT Radja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Sumberlain :

Harian Kompas, Senin, 30 Maret 2015