

**IMPLEMENTASI PROGRAM RASKIN UNTUK MEMBANTU
PEREKONOMIAN MASYARAKAT MISKIN DI KECAMATAN
TANAH MASA KABUPATEN NIAS SELATAN**



SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Sarjana
Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik**

OLEH:

INGATI GOWASA

NPM:11 852 0018

PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA



FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS MEDAN AREA

MEDAN

2015

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 1/9/23

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

ABSTRAK

Program Beras Miskin untuk Rumah Tangga Miskin. hingga kini masih memunculkan beberapa permasalahan, diantaranya adalah pendistribusian belum tepat sasaran, belum tepat jumlah dan belum tepat waktu, sehingga kurang bermanfaat bagi penerima. Tujuan dari penelitian ini adalah, mendeskripsikan distribusi Program Raskin di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan, memetakan kendala-kendala yang dialami dalam pelaksanaan Program Raskin dan menyarankan upaya pengelolaan Program Raskin ke depan yang lebih baik.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan diskriptif-analitis yaitu memaparkan dan menggambarkan selengkap mungkin suatu keadaan yang berlaku ditempat tertentu di masyarakat. Teknik penentuan informan yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*, dengan mengambil sampel di Desa Baluta, Desa Hale Baluta, Desa Hiliomasio dan Desa Bawo Ofuloa Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa waktu yang terbatas pada saat tahap perencanaan menyebabkan program pelaksanaan Raskin terkesan “dipaksakan”. Keterbatasan waktu tersebut turut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing-masing tahapan dan keseluruhan program. Dalam pentargetan ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima Raskin (*leakage*) dan adanya rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima (*undercoverage*).

Untuk konsep pengelolaan ke depan, mengadakan sensus rumah tangga untuk mengumpulkan data sosial-ekonomi rumah tangga, termasuk struktur demografi dan karakteristik rumah tangga, yang selanjutnya dipergunakan sebagai informasi dasar untuk melakukan analisis diskriminan guna memisahkan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin. Selain itu perlu mengadakan uji coba melalui percontohan dengan skala kecil yang perlu terus menerus dievaluasi, sebelum program ini dijalankan secara nasional. Disarankan pemerintah merancang program lain yang dapat memberdayakan masyarakat miskin, sehingga tidak terlalu bergantung pada program bantuan dari pemerintah.

Kata Kunci : Implementasi, Beras Miskin, Miskin

ABSTRACT

The Rice for Poor Program up to now already have some problems, among other things are the distribution fell wide of the mark, unprecisely, and unschedule, so that make less be of benefit to receiver. Intention of this research are, to describe the distribution of Rice for Poor Program In Tanah Masa Subdistrict at Nias Selatan Regency, to mapping natural constraints in The Rice for Poor execution and suggest the management effort Rice for Poor Program to make it better forwards.

This qualitative research with the descriptive-analitical approach, explain and depict as complete as possible a circumstance going into effect in society. The technique to have the informan utilized in this research is purposive sampling by taking sample in Baluta Village, Hale Baluta Village, Hiliomasio Village and Bawo Ofuloa Village of Subdistrict Tanah Masa at Nias Selatan Regency. Result of this research is to indicate that the limited time of planning phase cause Rice for Poor Program impress "forced". The time limitation was influence the execution efficacy each step and overall of program. In goals meet the existence of misstargeting though in storey. This matter indication from existence of domestic is leakage and undercoverage.

For the concept of management forwards, performing a census to collect the data of social-economics, inclusive structure of demography and domestic characteristic, on utilized as information basis for the analysis to dissociate the impecunious resident with the non impecunious. Others require to perform a trial with the small scale which need continuously evaluated, before this program run in national. Suggested to a government to design the program which can be powered impecunious society, so they do not depend on aid program from government.

Key Word : Implementation, The Rice for Poor Program, Poor

DAFTAR ISI

Halaman

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	
LEMBAR PERNYATAAN SKRIPSI	
ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	4
1.3 Identifikasi Masalah	5
1.4 Pembatasan Masalah	5
1.5 Tujuan Dan Manfaat Penelitian	6
BAB II. LANDASAN TEORI	7
2.1 Pengertian Kebijakan Publik	7
2.2 Implementasi Kebijakan.....	8
2.3 Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan	11
2.4 Beras Untuk Keluarga Miskin	15
2.5 Pengetian Kemiskinan.....	23
BAB III. METODE PENELITIAN	29
3.1 Jenis Dan Pendekatan Penelitian	29
3.2 Lokasi Penelitian.....	30
3.3 Tipe Dan Dasar Penelitian.....	30
3.4 Teknik Pemilihan Informan.....	31
3.5 Sumber Data	32

3.6 Teknik Pengumpulan Data	32
3.7 Teknik Analisis Data	34
BAB IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	36
4.1 Hasil Penelitian	36
4.1.1 Deskripsi Lokasi Penelitian	36
4.1.2 Kependudukan.....	38
4.1.3 Sarana Dan Prasarana	38
4.2 Pembahasan	40
4.2.1 Faktor –faktor Yang Mempengaruhi Kebijakan	41
4.2.1.1 Komunikasi	41
4.2.1.2 Sumber Daya	42
4.2.1.3 Disposisi.....	43
4.3 Implementasi Program Raskin di Kecamatan Tanah Masa.....	44
4.3.1. Ketepatan Sasaran.....	45
4.3.2. Ketepatan Jumlah	51
4.3.3. Ketepatan Harga	53
4.3.4. Ketepatan Waktu	54
4.3.5. Ketepatan Administrasi.....	59
4.5.6. Ketepatan Kualitas.....	60
4.4 Dampak Program Raskin Terhadap Perekonomian Masyarakat	62
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN.....	66
5.1 Kesimpulan.....	66
5.2 Saran.....	67

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa hadir di tengah-tengah masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang. Kemiskinan senantiasa menarik perhatian berbagai kalangan, baik para akademis maupun para praktisi. Berbagai teori, konsep dan pendekatan pun terus menerus dikembangkan untuk mengatasi masalah kemiskinan ini. Kemiskinan merupakan gambaran kehidupan di berbagai Negara berkembang, berdasarkan survey mengatakan lebih dari satu miliar penduduk dunia terutama di daerah pedesaan (masyarakat petani). Kemiskinan merupakan permasalahan yang diakibatkan oleh kondisi Nasional suatu Negara dan situasi global. Globalisasi ekonomi dan bertambahnya ketergantungan antar Negara, tidak hanya merupakan tantangan dan kesempatan bagi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan, tetapi juga mengandung suatu resiko dan ketidakpastian masa depan perekonomian. Secara ekonomi, kemiskinan dikaitkan dengan masalah pendapatan.

Kemiskinan dan kerawanan pangan menjadi perhatian nasional yang harus ditanggulangi dan masyarakat yang penanganannya perlu dilakukan secara terpadu dengan melibatkan berbagai lapisan. Salah satu wujud nyata pemerintah dalam menanggulangi masalah tersebut adalah dengan cara menjamin ketersediaan pangan yang cukup bagi masyarakat kurang mampu (miskin) melalui

pendistribusian beras bersubsidi untuk keluarga miskin (raskin) yang berfokus dalam rangka perlindungan sosial khususnya pada masyarakat miskin.

Program Raskin ini sebenarnya diawali dengan Program Operasi Pasar Khusus Beras pada tahun 1998. Operasi ini merupakan tindak lanjut dari adanya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997, disertai kemarau kering serta bencana kebakaran hutan dan ledakan serangan hama belalang dan hama wereng coklat yang telah menyebabkan penurunan produksi pangan secara nyata. Penurunan ini dipicu kenaikan harga pupuk dan obat pemberantas hama yang cukup tinggi. Harga beras kemudian semakin meningkat naik sejak bulan Mei 1997 dan mencapai puncaknya sekitar Mei - Juni 1998, Menghadapi situasi ini, pemerintah telah memutuskan membentuk Tim Pemantau Ketahanan Pangan yang prinsipnya merupakan *Food Crisis Center* atau pusat penanggulangan krisis pangan. Langkah ini ditindak lanjuti dengan diadakannya Operasi Pasar Khusus Beras yang operasionalnya dilakukan oleh BULOG. Penunjukan BULOG untuk melaksanakan program ini antara lain karena beberapa alasan seperti persiapan sarana perdagangan, sumber daya manusia, dan stok beras BULOG yang tersebar di seluruh Indonesia, dan mekanisme pembiayaan yang memungkinkan BULOG mendistribusikan terlebih dahulu berasnya, kemudian baru ditagihkan kepada pemerintah. Setiap tahunnya program OPK ini dievaluasi dan terus dilakukan penyempurnaan. Tahun 2002 program ini diganti menjadi program Raskin (beras miskin).

Penyaluran beras bersubsidi bagi masyarakat miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin. Di samping itu, program ini

dimaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat. Mengingat program raskin merupakan tugas pemerintah dalam pelayanan publik tentunya harus mengacu kepada prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Penentuan kriteria penerima manfaat raskin seringkali menjadi persoalan yang rumit, dinamika data kemiskinan memerlukan adanya kebijakan lokal melalui musyawarah Kecamatan, Desa/Kelurahan. Musyawarah ini menjadi kekuatan utama program untuk memberikan keadilan bagi sesama rumah tangga miskin. Dimana masyarakat berhak untuk mengetahui bagaimana program raskin ini dilaksanakan.

Program Raskin merupakan bagian dari program penanggulangan kemiskinan, yang bersinergi dengan program pembangunan lainnya. Seperti program perbaikan gizi, peningkatan kesehatan, pendidikan dan peningkatan produktivitas masyarakat. Sinergi antar berbagai program ini penting dalam meningkatkan efektivitas masing-masing program dalam pencapaian tujuan tertentu. Program Raskin (Program Penyaluran Beras Untuk Keluarga Miskin) ini adalah sebuah program dari pemerintah yang dilaksanakan di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog.

Melihat kesejahteraan sosial Indonesia, sudah semestinya jika para Pemimpin/Pemerintah pembuat kebijakan, dan siapa saja yang tergerak membangun Indonesia untuk melihat kembali dan memperkuat konsep manajemen berdasarkan tujuan bernegara untuk merumuskan strategi penanggulangan kemiskinan di Negara tercinta ini. Adapun strategi percepatan penanggulangan kemiskinan seperti yang dijelaskan dalam Peraturan Presiden

Nomor 15 Tahun 2010 Pasal 3 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, sbagai berikut:

1. Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin;
2. Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin;
3. Mengembangkan dan menjamin keberlanjutan Usaha Mikro dan Kecil;
4. Mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Berdasarkan Undang-Undang No.22 Tahun 2011 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2012, telah ditetapkan subsidi pangan khususnya untuk Raskin tahun 2012, yaitu 17,48 juta RTS dan alokasi 15 kg/RTS/bulan selama 12 bulan dengan harga tebus Rp.1.600,-/kg di Titik Distribusi. Inpres No 7 tahun 2009 tentang perberasan menetapkan Perum Bulog sebagai penyedia dan pendistribusi Raskin. (Pedoman Umum Penyaluran Raskin, 2014 : iv)

Kecamatan Tanah Masa menjadi salah satu daerah pelaksana Program Raskin. Pelaksanaan program Raskin selama ini, masih terjadi penyimpangan. Adanya penyimpangan-penyimpangan tersebut membuat peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “ **IMPLEMENTASI PROGRAM RASKIN UNTUK MEMBANTU PEREKONOMIAN MASYARAKAT DI KECAMATAN TANAH MASA KABUPATEN NIAS SELATAN** ”.

1.2 Perumusan Masalah

- a. Bagaimana Implementasi kebijakan Raskin di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan?

- b. Apakah Program Raskin sudah dapat membantu perekonomian Masyarakat di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan?

1.3 Identifikasi Masalah

Distribusi Raskin hingga kini masih memunculkan beberapa permasalahan, hal tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Distribusi program Raskin di Kecamatan Tanah Masa belum tepat sasaran, belum tepat jumlah, belum tepat mutu, belum tepat Waktu, belum tepat Harga dan belum tepat Administrasi.
- b. Data Rumah Tangga Miskin (RTM) Dari Badan Pusat Statistik (BPS) dengan data penerima Raskin tidak sama.
- c. Akibat dibagi rata maka jumlah beras yang diterima Rumah Tangga Miskin (RTM) relatif sedikit, sehingga kurang bermanfaat bagi penerima Raskin.
- d. Upaya pengelolaan Raskin ke depan agar lebih baik.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas maka peneliti membuat pembatasan masalah, Pembatasan masalah ini dimaksudkan untuk menghindari uraian-uraian yang tidak berhubungan dengan masalah yang akan dibahas. Masalah penelitian ini di batasi pada hal-hal sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) terhadap masyarakat miskin di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan.
- b. Data dalam penelitian ini di batasi pada tahun 2014.

1.5 Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Adapun Tujuan Penelitian ini adalah :

- a. Menggambarkan Implementasi Program Raskin.
- b. Untuk Meneliti Implementasi Program Raskin berjalan atau tidak sesuai dengan Pedoman Umum Raskin.
- c. Untuk Meneliti Tepat atau Tidaknya Sasaran Program Raskin.

Manfaat dari Penelitian ini adalah :

- a. Sebagai salah satu syarat dan kewajiban dalam menyelesaikan studi Strata-1 untuk mencapai gelar kesarjanaan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Medan Area Program studi Ilmu Administrasi Negara.
- b. Bagi penulis hasil dari penelitian ini dapat menambah wawasan penulis dalam melihat fenomena yang ada di masyarakat pada saat pembagian Raskin, dan untuk menambah pengetahuan secara Ilmiah.
- c. Sebagai bahan masukan bagi Kecamatan terutama di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan untuk dapat memberikan Raskin secara maksimal dan tepat sasaran.
- d. Sebagai bahan masukan bagi pembaca, masyarakat, dan Kecamatan dalam mengimplementasikan Raskin dengan baik.

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Menurut Nugroho (2006 : 25), kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seseorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada didomain lembaga administrator publik. Kebijakan publik mengatur masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu.

Dunn (2003 : 7) berpendapat bahwa kebijakan publik merupakan sebuah disiplin sosial terapan yang menggunakan berbagai metode kebijakan publik dengan argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan, sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah kebijakan.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka (M. Irfan Islamy, 1997 : 20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

- a. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk Perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.

- a. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
- b. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
- c. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut Anderson (dalam Tangkilisan, 2003 : 2) kebijakan publik adalah pengembangan dari kebijakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturnya dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa:

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan pemerintah ini dilandaskan pada perundang-undangan dan bersifat memaksa.

2.2 Implementasi Kebijakan

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya

implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Implementasi yang merupakan terjemahan dari "implementation" berasal dari kata kerja "to implement". menurut Webster's dictionary dalam (Tachan, 2008 : 19), kata to implement berasal dari bahasa Latin "implementum" dari asal kata "impere" dan "plere". kata "impere" maksudnya "to fill up" "to fill in" yang artinya mengisi penuh, melengkapi. sedangkan "plere" maksudnya "to fill" artinya mengisi.

Menurut Merrile Grindle dalam Leo Agustino (2006 : 139) implementasi adalah "pengukuran keberhasilan yang dapat dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan yaitu melihat pada action program dari individual projects dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai". perlu dicatat bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan.

Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* dalam Leo Agustino (2006 : 139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai "pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin

dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”

Van Meter dan fan Horn dalam Leo Agustino (2006 : 139) mendefenisikan implementasi kebijakan, merupakan”Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan”. Dari defenisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu:

- a. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan
- b. adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan
- c. adanya hasil kegiatan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktifitas atau kegiatan , sehingga pada akhirnya akan mendapat suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Menurut Chief J. Udoji dalam Leo Agustino (2006 : 140) dengan mengatakan bahwa “implementasi kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak di implementasikan”.

Berdasarkan pendapat diatas, terlihat bahwa implementasi mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan, tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut

menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya. Implementasi pada hakikatnya juga upaya pemahaman apa yang seharusnya terjadi setelah sebuah program dilaksanakan. Implementasi kebijakan itu hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam tataran praktis, Implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar. Oleh karena itu, implikasi sebuah kebijakan merupakan tindakan sistematis dari pengorganisasian, penerjemahan dan aplikasi.

2.3 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut George C. Edward III (dalam Subarsono, 2005 : 90) ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor komunikasi, sumber daya, struktur birokrasi dan disposisi.

1. Komunikasi

Secara umum Edward membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni (Winarno, 2002 : 126):

a. Transmisi

Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan diabaikan atau seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan yang dikeluarkan.

b. Konsistensi

Jika implementasi ingin berlangsung efektif, maka perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah tersebut mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

c. Kejelasan

Edwards mengidentifikasi enam faktor terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan.

2. Sumber Daya

Sumber daya adalah faktor paling penting dalam implementasi kebijakan agar efektif. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya financial. Tanpa adanya sumber daya, kebijakan hanya tinggal dikertas saja menjadi dokumen.

3. Disposisi (kecenderungan atau tingkah laku)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedure* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Dan pada akhirnya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Sedangkan menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Subarsono, 2005 : 99) ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi yakni:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standard dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiimplementasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

2. Sumber Daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

3. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Dalam implementasi program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk ini diperlukan koordinasi dan kerja sama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

4. Karakteristik agen pelaksana

Agar pelaksana mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya akan mempengaruhi implementasi suatu program.

5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi, lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan dapat memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan.

6. Disposisi implementor

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal, yakni

- a. respon implementor terhadap kebijakan, yang akan dipengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan,
- b. kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan,
- c. intensitas disposisi implementor, yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

Dalam implementasi suatu program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain, Untuk itu diperlukan koordinasi kerja sama antara instansi bagi keberhasilan suatu program.

2.4 Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN)

Kebijakan penanggulangan kemiskinan menjadi prioritas pemerintah, sesuai dengan amanat UU Nomor 25 Tahun 2000 tentang propenas, pemerintah menargetkan penurunan angka kemiskinan dari 19 % (38,7 Juta jiwa) menjadi 14 % (26,8 Juta jiwa) hingga sekarang ini, melalui 2 (dua) strategi pendekatan yakni :

- a. Mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin
- b. Meningkatkan pendapatan penduduk miskin melalui pengembangan usaha produktif

Untuk itu, program beras untuk keluarga miskin (Raskin) merupakan satu upaya pemerintah untuk membantu mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin. Melalui program tersebut yang didukung program bantuan penanggulangan kemiskinan lainnya diharapkan dapat memberikan manfaat yang nyata dalam peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan sosial rumah tangga. Dengan demikian, program Raskin merupakan program transfer energi yang dapat mendukung program lainnya seperti perbaikan gizi, peningkatan kesehatan masyarakat, meningkatkan kualitas pendidikan, dan peningkatan produktifitas keluarga miskin.

Mengenai pangan ini telah diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 yang tercantum dalam pasal 4, dengan bunyi :
“Pemerintah menetapkan persyaratan senantiasa dalam kegiatan atau proses produksi, penyimpanan, pengangkutan, dan peredaran pangan.

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.

Program Raskin perlu direncanakan secara bersama antara Pemda selaku pelaksana dan masyarakat selaku penerima manfaat serta melalui program ini dapat dikembangkan prinsip-prinsip pemberdayaan di daerah. Hal ini, dalam rangka operasional pelaksanaan program Raskin di lapangan maka memerlukan dukungan berbagai institusi dalam kesatuan komitmen sehingga dapat terbangun sinergi untuk keberhasilan program.

Tujuan program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan bahan pangan, dalam bentuk beras. Raskin adalah program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial di bidang pangan. Dan efektifitas Raskin sangat bergantung pada ketepatan sasaran penerima manfaat dan ketepatan jumlah beras yang diterima. Sasaran program Raskin pada tahun 2014 adalah kurangnya beban pengeluaran rumah tangga miskin.

Dalam rangka pelaksanaan program Raskin tahun 2014, perlu diatur organisasi pelaksana program Raskin. Untuk mengefektifkan pelaksanaan program

dan pertanggungjawabannya maka dibentuk Tim koordinasi Raskin di pusat sampai Kecamatan dan distribusi raskin di Desa setingkat.

Penanggung jawab program Raskin adalah menteri koordinator bidang kesejahteraan rakyat, Penanggung jawab pelaksana program Raskin di Provinsi adalah Gubernur, di Kabupaten/kota adalah Bupati/walikota, di Kecamatan adalah Camat, dan di Desa/kelurahan adalah kepala Desa/lurah.

Dalam program Raskin dikenal beberapa istilah yang digunakan untuk petunjuk teknis yaitu :

- a. Tim koordinasi Raskin pusat adalah menteri koordinator bidang kesejahteraan rakyat yang berfungsi melakukan koordinasi perencanaan dan penganggaran program Raskin dan penetapan pagu Raskin
- b. 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.
- c. 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.

- d. Satker Raskin adalah satuan kerja Perum Bulog Sub Divre yang dibentuk Kasub Divre yang bertugas titik distribusi dan menyerahkan kepada pelaksana distribusi.
- e. 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 dan bertanggung jawab mengangkut beras dari gudang Perum Bulog sampai dengan mengkoordinir pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan.
- f. 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.
- g. 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.

- h. 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.
- i. Musyawarah Desa/Kelurahan adalah forum komunikasi di tingkat Desa/Kelurahan untuk menetapkan RTM yang berhak menerima Raskin.
- j. Beras Standar Kualitas Bulog adalah beras kualitas medium, kondisi baik dan tidak berhama.
- k. 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.

Prinsip pengelolaan Raskin adalah suatu nilai-nilai dasar yang menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan Raskin. Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan Raskin. Keberpihakan rumah tangga sasaran, yang maknanya mendorong rumah tangga sasaran untuk ikut berperan aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan pelestarian seluruh kegiatan Raskin baik di desa/kelurahan dan kecamatan termasuk menerima manfaat atau menikmati hasilnya. Transparansi yang maknanya membuka akses informasi kepada lintas pelaku Raskin terutama masyarakat penerima Raskin yang harus tahu, memahami, dan mengerti akan Raskin tersebut.

Berdasarkan Buku Pedoman Umum Raskin 2014 Mekanisme Pelaksanaan Raskin yaitu sebagai berikut :

1. Penyediaan Beras

Perum BULOG berkewajiban menyediakan beras dengan jumlah dan waktu yang tepat serta kualitas sesuai dengan inpres perbesaran yang berlaku.

2. Rencana Penyaluran

Tim koordinasi Raskin provinsi dan tim koordinasi Raskin Kabupaten/kota menyusun rencana penyaluran yang meliputi waktu, jumlah, dan jadwal pendistribusian untuk mengatasi kendala geografis, infrastruktur, dan sarana transportasi. Penyediaan beras disetiap gudang dengan rencana penyaluran Raskin di wilayah kerjanya, sehingga kelancaran proses penyaluran Raskinpun dapat terjamin.

3. Pola Penyaluran Raskin

Penyaluran Raskin dapat dilakukan secara regular melalui kelompok kerja atau dengan cara lain melalui warung desa (wardes), kelompok masyarakat (pokmas), padat karya Raskin.

4. Pendistribusian Raskin

- a. *Bupati/Walikota menerbitkan surat perintah alokasi (SPA) kepada Kadivre/Kasubdrive/Kakansilog Perum Bulog berdasarkan pagu Raskin dan rincian di masing-masing kecamatan dan kelurahan.*

- b. Berdasarkan SPA, Sub divre menerbitkan SPPB DO beras untuk masing-masing kecamatan/desa kepada pelaksana Raskin. Apabila terdapat tunggakan harga penjualan beras (HPB) pada periode sebelumnya maka penerbitan SPPB DO periode selanjutnya ditangguhkan sampai ada pelunasan.
- c. Berdasarkan SPPB DO, pelaksana Raskin mengambil beras di gudang penyimpanan Perum Bulog , mengangkut dan menyerahkan beras Raskin kepada pelaksana distribusi di titik distribusi. Kualitas beras yang diserahkan sesuai dengan standard kualitas Bulog. Apabila tidak memenuhi standard kualitas Bulog maka beras dikembalikan kepada pelaksana Raskin untuk ditukar atau diganti.
- d. Serah terima beras Raskin kepada pelaksana distribusi di titik distribusi dibuktikan dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) yang merupakan pengalihan tanggung jawab.
- e. Pelaksana distribusi menyerahkan beras kepada rumah tangga miskin.
- f. Mekanisme distribusi secara rinci diatur dalam pedoman teknis Raskin Kabupaten/kota dengan kondisi objektif masing-masing daerah.

Dan kriteria untuk menentukan keluarga/rumah tangga sasaran menurut badan pusat statistik, ada 14 kriteria untuk menentukan keluarga/rumah tangga miskin, yaitu :

- a. bangunan tempat tinggal kurang dari 8 meter perorang.
- b. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bamboo/kayu murahan.
- c. Jenis Luas dinding tempat tinggal dari bamboo/rumbia/kayu berkualitas rendah atau tebuk tanpa plester.
- d. Tidak memiliki fasilitas buang air bersama atau bersama-sama dengan orang lain.
- e. Sumber penerangan rumah tidak menggunakan listrik.
- f. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindungi seperti sungai atau air hujan.
- g. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang.
- h. Hanya mengonsumsi daging /ayam/susu satu kali dalam seminggu
- i. Hanya membeli satu stel pakaian dalam setahun.
- j. Hanya sanggup makan satu/dua kali dalam sehari.
- k. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik.
- l. Sumber penghasilan kepda keluarga adalah petani, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, dan atau pekerjaan lain dengan pendapatan Rp 600.000 (Enam Ratus Ribu Rupiah) per bulan.
- m. Pendidikan tertinggi kepala keluarga :tidak bersekolah, tidak tamat Sekolah Dasar (SD), atau hanya tamat Sekolah Dasar (SD) saja.

- n. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp 500.000 (Lima Ratus Ribu Rupiah) seperti sepeda motor kredit/Non-kredit, emas, ternak, kapal, motor, atau barang modal lainnya.

Jika minimal Sembilan (9) Variabel terpenuhi, maka dikategorikan sebagai rumah tangga miskin.

2.5 Pengertian Kemiskinan

Jumlah penduduk miskin yang masih cukup besar dan permasalahan kemiskinan yang kompleks dan luas menuntut penanganan yang komprehensif dan berkelanjutan dalam menurunkan jumlah penduduk miskin. Dalam mengatasi masalah kemiskinan harus bertumpu pada peningkatan pertumbuhan ekonomi. Tanpa adanya pertumbuhan ekonomi yang memadai maka lapangan kerja yang tersedia tidak akan cukup atau bisa jadi tersedia lapangan kerja yang luas namun tidak sanggup untuk menyediakan tatanan upah yang memadai sehingga tidak sanggup mengatasi masalah kemiskinan. Masalah kemiskinan banyak dikaji oleh para ahli dari berbagai aspek dan dari berbagai disiplin ilmu dengan menggunakan bermacam-macam ukuran dan konsep. Para ekonom membahas kemiskinan dengan menggunakan istilah standar hidup, pendapatan, dan distribusi pendapatan. Para sosiolog mengkajinya dengan menggunakan istilah kelas, stratifikasi, dan marjinalitas. Sedangkan, para pemerhati masalah-masalah sosial lebih memperhatikan konsep tingkat hidup yakni melihat tingkat pendapatan, masalah pendidikan, kesehatan, perumahan, dan kondisi sosial masyarakat secara umum. Namun, sampai saat ini belum ada definisi yang baku tentang kemiskinan.

Hal ini menunjukkan bahwa masalah kemiskinan itu sangat kompleks dan pemecahannya tidak mudah.

Menurut para ahli seperti Andre Bayo Ala (2004 : 108), kemiskinan sangat multidimensional, artinya kemiskinan mempunyai banyak aspek sebab kebutuhan setiap manusia sangat beragam. Kemiskinan ditinjau dari sisi kebijakan umum terdiri dari dua aspek, yaitu primer dan sekunder. Aspek primer merupakan miskin akan aset, organisasi sosial politik, serta pengetahuan dan keterampilan. Aspek sekunder merupakan miskin akan jaringan sosial, sumber-sumber keuangan, dan informasi. Manifestasi dari dimensi kemiskinan ini dalam bentuk kekurangan gizi, air bersih, perumahan yang tidak sehat, pelayanan kesehatan yang kurang memadai dan tingkat pendidikan masyarakat yang masih rendah.

Dimensi-dimensi kemiskinan ini saling berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berarti bahwa kemajuan atau kemunduran pada salah satu aspek akan menyebabkan kemunduran atau kemajuan aspek lainnya. Sebenarnya inti dari kemiskinan adalah manusianya, baik secara individual maupun secara kolektif. Seperti istilah kemiskinan pedesaan atau kemiskinan perkotaan yang miskin bukan daerah perkotaan atau desanya, tetapi yang mengalami kemiskinan adalah penduduk wilayah tersebut.

Pada negara yang dikategorikan miskin biasanya diikuti pula dengan kondisi yang terbelakang. Oleh karena itu, kemiskinan dan keterbelakangan dapat dikatakan merupakan suatu keadaan yang selalu bersamaan. Kedua hal tersebut sangat melemahkan fisik dan mental manusia dan berdampak terhadap semua

sektor. Oleh sebab itu, pembangunan di negara berkembang bukan hanya untuk meningkatkan pendapatan nasional saja atau hanya untuk menambah produksi barang-barang dan jasa, tetapi pembangunan harus bertujuan pula untuk membangun manusia jasmaniah, rohaniyah dan mengubah nasib manusia untuk keluar dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan.

Kemiskinan secara konseptual dapat dipandang dari berbagai segi. Pertama, segi subsistem, yaitu penghasilan dan jerih payah seseorang hanya cukup untuk makan saja, bahkan tidak cukup pula untuk itu. Kedua, segi ketidakmerataan yang melihat dari posisi relatif dari setiap golongan menurut penghasilannya terhadap posisi golongan lain. *Ketiga*, segi eksternal yang mencerminkan konsekuensi sosial dari kemiskinan terhadap masyarakat di sekelilingnya, yaitu bahwa kemiskinan yang berlarut-larut mengakibatkan dampak sosial yang tidak ada habisnya. Masalah kemiskinan memang telah lama ada sejak dahulu kala, Pada masa lalu umumnya masyarakat menjadi miskin bukan karena kurang pangan, tetapi miskin dalam bentuk minimnya kemudahan atau materi. Dari ukuran kehidupan modern pada masa kini mereka tidak menikmati fasilitas pendidikan, pelayanan kesehatan, dan kemudahan-kemudahan lainnya yang tersedia pada jaman modern.

Ada dua kondisi yang menyebabkan kemiskinan bisa terjadi, yakni kemiskinan alamiah dan karena buatan. Kemiskinan alamiah terjadi antara lain akibat sumber daya alam yang terbatas, penggunaan teknologi yang rendah dan bencana alam. Kemiskinan "buatan" terjadi karena lembaga-lembaga yang ada di

masyarakat membuat sebagian anggota masyarakat tidak mampu menguasai sarana ekonomi dan berbagai fasilitas lain yang tersedia, hingga mereka tetap miskin. Maka itulah sebabnya para pakar ekonomi sering mengkritik kebijakan pembangunan yang melulu terfokus pada pertumbuhan ketimbang pemerataan.

Berbagai persoalan kemiskinan penduduk memang menarik untuk disimak dari berbagai aspek, sosial, ekonomi, psikologi dan politik. Aspek sosial terutama akibat terbatasnya interaksi sosial dan penguasaan informasi. Aspek ekonomi akan tampak pada terbatasnya pemilikan alat produksi, upah kecil, daya tawar rendah, tabungan nihil, lemah mengantisipasi peluang. Dari aspek psikologi terutama akibat rasa rendah diri, fatalisme, malas, dan rasa terisolir. Sedangkan, dari aspek politik berkaitan dengan kecilnya akses terhadap berbagai fasilitas dan kesempatan, diskriminatif, posisi lemah dalam proses pengambil keputusan.

Kemiskinan dapat dibedakan menjadi tiga pengertian: kemiskinan absolut, kemiskinan relatif dan kemiskinan kultural. Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum: pangan, sandang, kesehatan, papan, pendidikan. Seseorang yang tergolong miskin relatif sebenarnya telah hidup di atas garis kemiskinan namun masih berada di bawah kemampuan masyarakat sekitarnya. Sedang miskin kultural berkaitan erat dengan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya. Lebih lanjut, garis kemiskinan merupakan ukuran rata-rata kemampuan

masyarakat untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum. Melalui pendekatan sosial masih sulit mengukur garis kemiskinan masyarakat, tetapi dari indikator ekonomi secara teoritis dapat dihitung dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan produksi, pendapatan, dan pengeluaran. Sementara ini yang dilakukan Biro Pusat Statistik (BPS) untuk menarik garis kemiskinan adalah pendekatan pengeluaran. Menurut data BPS hasil Susenas pada akhir tahun 1998, garis kemiskinan penduduk perkotaan ditetapkan sebesar Rp. 96.959 per kapita per bulan dan penduduk miskin perdesaan sebesar Rp. 72.780 per kapita per bulan. Dengan perhitungan uang tersebut dapat dibelanjakan untuk memenuhi konsumsi setara dengan 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok minimum lainnya, seperti sandang, kesehatan, pendidikan, transportasi. Angka garis kemiskinan ini jauh sangat tinggi bila dibanding dengan angka tahun 1996 sebelum krisis ekonomi yang hanya sekitar Rp. 38.246 per kapita per bulan untuk penduduk perkotaan dan Rp. 27.413 bagi penduduk perdesaan.

John Kenneth Galbraith 2003 : 2018), kemiskinan terbagi tiga macam, yakni kemiskinan umum, kemiskinan kepulauan, dan kemiskinan kasus. Pakar ekonomi lainnya melihat secara global, yakni kemiskinan massal/kolektif, kemiskinan musiman (cyclical), dan kemiskinan individu.

Kemiskinan kolektif dapat terjadi pada suatu daerah atau negara yang mengalami kekurangan pangan. Kebodohan dan eksploitasi manusia dinilai sebagai penyebab keadaan itu. Kemiskinan musiman atau periodik dapat terjadi manakala daya beli masyarakat menurun atau rendah. Misalnya sebagaimana,

sekarang terjadi di Indonesia. Sedangkan, kemiskinan individu dapat terjadi pada setiap orang, terutama kaum cacat fisik atau mental, anak-anak yatim, kelompok lanjut usia.



BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Dan Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan kualitatif yaitu melakukan wawancara mendalam yang kemudian hasil wawancara diolah dan akan diperoleh data. Dalam menganalisis data dilakukan berdasarkan teori menurut Sugiono (2001 : 1) adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Adapun metode yang Penulis gunakan dalam rangka penelitian ini adalah metode kualitatif yang bersifat deskriptif. Metode deskriptif kualitatif dapat diartikan yaitu peneliti mengumpulkan semua data Di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Kabupaten Nias Selatan yang kemudian dianalisis dan dibandingkan berdasarkan kenyataan yang sedang berlangsung dan selanjutnya mencoba untuk memberikan pemecahan masalahnya.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai implementasi program raskin. Metode penelitian deskriptif, peneliti dapat merumuskan dan mengadakan batasan masalah tentang Implementasi program raskin Di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias selatan, kemudian berdasarkan masalah tersebut melakukan studi pendahuluan untuk menghimpun informasi dan teori-teori sebagai dasar menyusun kerangka konsep penelitian.

Penelitian jenis kualitatif ini, peneliti berusaha mengembangkan konsep dan menghimpun fakta dengan cermat dan berusaha melakukan wawancara.

Sedangkan penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan realitas sosial yang kompleks dengan menerapkan konsep-konsep yang telah dikembangkan dalam ilmu Administrasi Negara. Jadi penelitian kualitatif-deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mendeskripsikan secara terperinci mengenai Ilmu Administrasi Negara dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan pemerintah dalam kebijakan Raskin di Kecamatan Tanah Masa.

3.2 Lokasi Penelitian

Adapun lokasi Penelitian ini dilaksanakan di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan.

3.3 Tipe Dan Dasar Penelitian

a. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan yaitu tipe penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan gambaran secara jelas mengenai masalah-masalah yang di teliti, mengidentifikasi dan menjelaskan data yang ada secara sistematis. Tipe deskriptif di dasarkan pada peristiwa –peristiwa yang terjadi pada saat peneliti melakukan penelitian kemudian menganalisanya dan membandingkan dengan kenyataan yang ada dengan teori, dan selanjutnya menarik kesimpulan. Bongdan dan Taylor mendefenisikan pendekatan kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau tulisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati secara langsung.

b. Dasar Penelitian

Dasar penelitian yang dilakukan adalah survei yaitu penelitian yang dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis studi kasus tentang

implementasi program raskin dalam upaya mensejahterakan masyarakat dengan memilih data atau menentukan ruang lingkup tertentu sebagai sampel yang dianggap representatif.

3.4 Teknik Pemilihan Informan

Informan yang dimaksud dalam kegiatan penelitian ini adalah aparatur dan tokoh masyarakat yang menangani langsung atau terkait dalam penelitian ini. Teknik purposive sampling digunakan dalam penentuan jumlah informan penelitian. Informan dalam penelitian ini terdiri dari:

1. Informan kunci yaitu mereka yang mengetahui langsung dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian yang menjadi informan kunci dalam penelitian ini adalah dari pihak Camat dan Sekretaris Kecamatan Tanah Masa dan Kepala Desa yang tergabung di Kecamatan Tanah Masa sebagai sasaran penerima Raskin.
2. Informan utama yaitu mereka yang terlibat langsung dalam interaksi sosial yang diteliti, yang menjadi informan utama dalam penelitian ini adalah masyarakat yang pernah menerima program Raskin di Kecamatan Tanah Masa.
3. Informan tambahan/responden yaitu : mereka yang memberikan informasi walaupun tidak langsung terlibat dalam interaksi sosial yang diteliti, yang menjadi informan tambahan dalam penelitian ini adalah masyarakat disekitar Kecamatan Tanah Masa.

3.5 Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah kata-kata dan tindakan para informan sebagai data primer dan tulisan atau dokumen-dokumen yang mendukung pernyataan informan. Untuk memperoleh data-data yang relevan dengan tujuan penelitian maka digunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh dari lokasi penelitian atau data yang bersumber dari informan yang berkaitan dengan variabel pelaksanaan program raskin.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data pelengkap yang diperoleh dari laporan-laporan, dokumen-dokumen, buku teks maupun pada perpustakaan yang berhubungan dengan masalah penelitian yang dibahas.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah suatu cara untuk memperoleh kebenaran yang dipandangan ilmiah dalam suatu penelitian terhadap hasil yang diperoleh secara keseluruhan. Moeleong (2007 : 137) mengatakan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Data yang dipakai adalah data primer, yaitu data yang diperoleh dari wawancara langsung dengan pengurus yang bersangkutan. Dalam penelitian ini metode yang peneliti gunakan adalah:

a. Wawancara

Wawancara atau interview adalah percakapan atau tanya jawab yang diarahkan untuk tujuan tertentu, dalam hal ini pertanyaan yang di tujukan kepada responden untuk memperoleh data. Deddy Muliana (2008 : 203) menjelaskan wawancara adalah bentuk komunikasi antara dua orang, melibatkan seseorang yang ingin memperoleh informasi dari seorang lainnya, dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan dari seorang yang lainnya berdasarkan tujuan tertentu. Teknik yang digunakan adalah interview bebas terpimpin, yaitu penulis mengajukan beberapa pertanyaan yang telah dipersiapkan kemudian langsung dijawab oleh informan dengan bebas terbuka. dalam hal ini dilakukan penelitian untuk dapat menggali informasi dan data dan akurat dari narasumber yang berkaitan dengan program Raskin di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan. Dalam penelitian ini penulis akan melakukan wawancara dengan Camat Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data dengan cara melakukan analisis terhadap semua catatan dan dokumen yang dimiliki organisasi yang terpilih sebagai objek penelitian. Dalam hal ini penulis pengumpulkan data data yang berkaitan dengan kegiatan Program Raskin di Kecamatan Tanah Masa Kabupaten Nias Selatan.

c. Observasi

Observasi yaitu penulis melakukan kegiatan pengamatan secara langsung pada objek penelitian dengan cara non- partisipasi artinya peneliti tidak ikut serta

dalam proses kerja dan mencatat hal yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

3.7 Teknik Analisis Data

Metode deskriptif kualitatif menuntut analisis data dilakukan terus menerus selama melakukan penelitian. Oleh karena itu, disetiap langkah dalam penelitian saling berhubungan. Penelitian ini menggunakan analisis data model siklus yang dikembangkan oleh Miles & Huberman (1995 : 35). Analisis data model siklus ini terdiri dari 3 komponen, yaitu data reduction (reduksi data), data display (penyajian data), dan verification/ concluding drawing (penarikan kesimpulan). Kemudian analisis dilakukan dengan menggabungkan ketiga komponen tersebut dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Pengumpulan informasi melalui wawancara terhadap informan, dokumentasi, dan observasi.
- b. Reduksi Data (Data Reduction) merupakan pemilihan data yang relevan dan bermakna, memfokuskan data yang mengarah untuk memecahkan masalah, penemuan, pemaknaan, atau untuk menjawab pertanyaan penelitian.
- c. Penyajian Data (Data Display) yaitu berupa bentuk tulisan atau kata- kata, gambar, dan lain- lain. Tujuan sajian data adalah untuk menggabungkan informasi sehingga dapat menggambarkan keadaan yang terjadi.
- d. Penarikan kesimpulan yaitu dilakukan selama proses penelitian berlangsung seperti halnya proses reduksi data, setelah data terkumpul

cukup memadai maka selanjutnya diambil kesimpulan sementara, dan setelah data benar- benar lengkap maka diambil kesimpulan akhir.



BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Implementasi program Raskin di Kecamatan Tanah Masa belum sepenuhnya memenuhi lima indikator keberhasilan program Raskin yang terdapat dalam pedoman umum program Raskin tahun 2014, hal tersebut dapat di tunjukkan pada indikator keberhasilan program Raskin pada ketepatan sasaran, yaitu, cara pembagian beras dilakukan dengan system family / persaudaraan / kedekatan dengan petugas pembagi kartu pengambilan beras di Kecamatan ,desa, yang akan berdampak pada ketepatan jumlah yang diterima oleh penerima manfaat Raskin, begitu juga ketidak tepatan waktu pendistribusian beras pada umumnya dilakukan diatas tanggal sepuluh setiap bulannya. Terjadinya penyimpangan dalam implementasi program Raskin disebabkan oleh tidak adanya kesesuaian pelaksanaan dengan pedoman umum Raskin tahun 2014, yang sangat ironis adalah penyimpangan dilakukan oleh petugas Raskin itu sendiri, yang mengedepankan kekentalan persaudaraan sehingga mengabaikan aturan hukum yang ada.

Dampak dari implementasi program Raskin di Kelurahan Susukan menunjukkan adanya perbaikan dalam meringankan beban keluarga miskin, hal tersebut dibuktikan dengan harga beras diluaran atau dipasaran yang melambung tinggi, masyarakat masih bisa membeli beras murah, artinya bahwa, sisa dari pembelian beras Raskin dapat digunakan untuk kebutuhan rumah tangga yang

lainnya. Seperti, biaya pendidikan, biaya kesehatan dan kebutuhan social lainnya, selain tersebut diatas dampak program raskin yang tidak kalah pentingnya adalah bahwa beban konsumsi keluarga miskin dalam mencukupi kebutuhan pangan khususnya beras untuk menambah gizi keluarga dapat teratasi dengan baik, dimana masyarakat miskin bisa makan tiga kali dalam sehari, ini artinya bahwa program raskin telah memihak kepada masyarakat, sehingga tidak salah kalau masyarakat tetap mengharapkan keberlanjutan program raskin dari pemerintah.

5.2 Saran - Saran

- a. Untuk mensosialisasikan hal yang baru, seperti program Raskin kepada masyarakat, harus senantiasa memperhatikan tingkat pendidikan dan adat istiadat masyarakat setempat serta para petugas sosialisasi program Raskin harus dibekali materi secara holistic agar dalam menyampaikannya mempunyai kepercayaan diri.
- b. Perlunya penambahan frekuensi sosialisasi program Raskin baik kepada masyarakat penerima manfaat Raskin maupun petugas distribusi agar memahami tentang hak dan kewajiban dari penerima program Raskin adanya peningkatan komunikasi, koordinasi dan kerja sama yang lebih baik antar lembaga pemerintah penentu kebijakan dengan masyarakat penerima manfaat Raskin.
- c. Demi suksesnya program Raskin, hendaknya pemerintah merangkul pihak-pihak berkepentingan lainnya (stakeholder), seperti, LSM ataupun dari pihak perguruan tinggi. Hal ini bertujuan agar dalam pelaksanaan program

Raskin terdapat *chek and balance*, baik dari pihak pemerintah maupun organisasi non-pemerintah.





DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku:

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Alfabeth
- Arikunto, Suharsimi. 2009. *Kebijakan Publik*. Jakarta : Pancur Siwah
- Baliawati, dkk. 2004. *Pengantar Pangan dan Gizi*. Jakarta : Penebar Swadaya
- Basri, Faisal. 2007. *Perekonomian Indonesia*. Jogjakarta : PT. Glora Aksara Pratama
- Charles George, 2006. *Pendekatan Masalah Implementasi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Edi, Suharto. 2009. *Kemiskinan dan Perlindungan Sosial di Indonesia*. Bandung : Alfabeta.
- Moleong, J. Lexy. 2007. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Noor, Arifin. 2007. *Ilmu Sosial Dasar*. Bandung : CV. Pustaka Setia.
- Nugroho, Riant D. 2004. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta:
- Razak, Amran. 2008. *Dsar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Adil Media
- Subarsono, M.Si., MA. 2010. *Analisa Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta:Pustaka Pelajar
- Suharto, Edi. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Belajar

Peraturan Undang-undang:

Pergub No.18 2013 Tentang Raskin
Undang-undang No.7 Tahun 1996, tentang Pangan

Undang-undang No.32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No.47 Tahun 2009, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Tahun Anggaran 2010

Peraturan Pemerintahan No.68 Tahun 2002, tentang Ketahanan Pangan

Peraturan Pemerintah No.7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum Bulog

Peraturan Presiden RI No. 13 Tahun 2009, tentang koordinasi penanggulangan kemiskinan

Instruksi Presiden No.8 Tahun 2008, tentang kebijakan Perberasan Nasional

Keputusan Menko Kesra No.35 Tahun 2008, tentang Tim Koordinasi Raskin Pusat

Sumber Internet:

<http://newspaper.pikiran-rakyat.com>

<http://www.ppk.or.id>

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

www.digilib.itb.ac.id

<http://www.ppk.or.id/downloads/EfektivitasPelaksanaanRaskin.pdf>

<http://www.Transparansi.co.id>

http://www.Bulog.co.id/Sekilasraskin_v2.php

<http://www.Programraskin.wordpress.com/2014/15/10>

