

bertanggung jawab dan tidak faham apa tujuan dari Program Raskin tersebut, seperti halnya penyelewengan beras raskin yang dilakukan oleh aparat desa setempat. Dari penyelewengan tersebut lalu dijual kembali dan dari hasil penjualan beras tersebut digunakan untuk menggaji para preman yang biasa beroperasi atau mencuri di Desa Tambak Sari.

Memang pengendalian beras yang dilakukan oleh aparat tersebut bertujuan untuk membantu masyarakat dan berupaya masyarakat tidak mengalami keresahan yang biasa dipicu oleh adanya pencurian atau perampokan. Maka dengan itulah upaya untuk tidak terjadi perampokan atau pencurian yang membuat masyarakat resah, maka aparat berusaha menggaji para preman yang diambilkan dari hasil penjualan beras raskin tersebut.

Hal itu kebijakan aparat upaya menjaga ketenangan masyarakatnya. Tetapi dengan adanya kebijakan aparat desa semacam itu, mayoritas masyarakat tidak menerima dengan adanya penyelewengan beras tersebut walaupun penyelewengan itu kemudian dijual untuk menggaji para preman. Masyarakat rata-rata paham apa itu raskin dan tujuannya seperti apa, masyarakat paham bahwa beras raskin itu bukan diperuntukkan para preman, tetapi diperuntukkan para masyarakat miskin.

Menurut H. Hugh Heglo kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau

tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

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

Menurut Anderson kebijakan publik adalah pengembangan dari kebijakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturnya dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa: *Pertama*, kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan. *Kedua*, kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah. *Ketiga*, kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk

Ada beberapa problem yang menjadi penghambat implementasi program yaitu:

- a. Yang menjadi penghambat implementasi khususnya program dalam pengentasan kemiskinan yang dibuat oleh pemerintah yang selama ini adalah dalam hal pendekatan dalam memberikan bantuan bagi penduduk miskin. Seperti program BLT yang menjanjikan solusi praktis dan pragmatis dalam mengentaskan kemiskinan. Tetapi pendekatan yang digunakan BLT malah menimbulkan masalah lain. Seperti ketergantungan penduduk miskin. Akibatnya penduduk miskin tidak memiliki keinginan untuk memperbaiki kehidupannya dan lain-lain.
- b. Pelaksanaan program seringkali tidak dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang benar-benar profesional. Pelibatan LSM dalam pengentasan kemiskinan memang menghadirkan harapan baru bagi masyarakat. Tetapi harus diakui bahwa masih ada LSM yang hanya bermodalkan kantor kontrakan, kepengurusan, kop surat, stempel, dan mengandalkan kedekatan dengan pihak legislative dan eksekutif.
- c. Problem yang ketiga ini adalah Implementasi program PAM-DKB yang mana sesuai dengan namanya dimaksudkan untuk mengatasi problem kemiskinan yang melanda penduduk miskin di berbagai daerah. Akibat kebijakan pemerintah menaikkan harga BBM. Program ini telah digulirkan sejak tahun 2006 dan dilaksanakan secara missal di tiap kabupaten atau kota. Dalam implementasinya program tersebut

bahwa saluran distribusi adalah serangkaian organisasi yang saling tergantung dan terlibat dalam proses untuk menjadikan suatu barang atau jasa siap untuk digunakan atau dikonsumsi.³⁸

2. Program Raskin

Program Raskin adalah program yang bersentuhan langsung dengan masyarakat serta melibatkan berbagai pihak baik pemerintah pusat, pemerintah daerah tingkat propinsi dan kabupaten/kota, aparat desa atau kelurahan, lembaga musyawarah desa, LSM serta tokoh masyarakat. Program Raskin telah dilaksanakan selama 12 tahun, yang dimulai sejak tahun 1998. Program ini dilaksanakan secara lintas sektoral dan dikoordinasikan oleh Tim Koordinasi Raskin Pusat. Perum Bulog bertugas melakukan penyediaan dan penyaluran Raskin sampai di titik distribusi. Program raskin untuk tahun 2010 telah mendapat persetujuan DPR sebanyak 156 kg per RTS atau setara dengan 13 kg per RTS per bulan selama 12 bulan. Dalam hal itu diusulkan adanya tambahan pagu raskin dan Bapak Presiden telah menyetujui perlunya penambahan subsidi raskin melalui APBN-P tahun 2010 sehingga raskin tetap 15 kg per RTS per bulan selama 12 bulan seperti telah dilaksanakan pada tahun 2009,³⁹

Program raskin adalah suatu kegiatan atau agenda pemerintah untuk memberdayakan masyarakat miskin dimana di dalam program ini

³⁸ Danfar, *Pengertian Distribusi* Online Jurnal, 2008/2009; the calm before (<http://dansite.wordpress.com/2009/03/25/pengertian-distribusi/html>, di akses 12 Januari 2012

³⁹ Menko Kesra, "Meluncurkan Program Raskin Tahun 2010", Jurnal Pemerintah, (Online). Jilid 1 Tahun 2010 (<http://www.Menkokesra.go.id/node/62.html>, diakses, 18 Januari 2012).

terfokuskan pada pemberian beras bersubsidi terhadap rakyat yang kurang mampu. Menurut Kutanegara dalam Program Raskin telah dirancang sebagai tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat, dan penerima manfaat. Artinya, Raskin menyediakan suatu model pengelolaan dari pembagian tanggung jawab yang dapat diikuti oleh program anti kemiskinan lainnya. Di bawah Raskin, pemerintah pusat menyediakan pendanaannya dan menetapkan pedoman bagi keterlibatan dan koordinasi dari berbagai lembaga pemerintah. Pemerintah provinsi menyediakan petunjuk pelaksanaan program dan menyetujui prioritas pendistribusian Raskin kepada kabupaten maupun kelompok miskin yang paling rawan.

Pejabat pemerintah provinsi juga diharapkan menetapkan jadwal pengiriman, prosedur monitoring, dan pengumpulan pembayaran. Pemuka masyarakat dan kelompok masyarakat secara bersama-sama dengan pemerintah daerah bertanggung jawab mengidentifikasi dan memperbaharui daftar penerima manfaat serta memverifikasi para penerima adalah mereka yang berhak menerima dan benar-benar membutuhkan. Pemerintah daerah juga bertanggung jawab mengatur pendistribusian beras bersubsidi dan titik distribusi ke penerima manfaat dan mengelola mekanisme pembayaran kepada BULOG.⁴⁰

⁴⁰ Pande Made Kutanegara, *Pendampingan Guna Meningkatkan Efektifitas Program Raskin*, Makalah disajikan dalam diskusi bulanan di UGM Yogyakarta. (Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM Yogyakarta 2008), 12 September.

Dalam rangka memperlancar dan mensukseskan kebijakan pemerintah dalam Program Beras untuk Rakyat miskin agar tepat sasaran, tepat waktu, tepat harga, dan tepat administrasi, maka perlu dilakukan koordinasi secara terarah, terpadu dan berkesinambungan, baik dari pusat maupun di daerah, sebagai pedoman pelaksanaannya maka dikeluarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum BULOG No. 25/ 2003 No. PKK 12/ 07/2003 tentang Pelaksanaan Program Beras Untuk Rakyat miskin, yang ditindaklanjuti dengan Petunjuk Pelaksanaan Program Beras Untuk Rakyat miskin (Raskin) dan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) Bidang Pangan Tahun 2003 yang dikeluarkan BULOG.

Terdapat beberapa hal yang perlu menjadi pertimbangan dalam pelaksanaan Program Raskin agar tepat sasaran, tepat waktu, tepat harga, dan tepat administrasi, yaitu: pertama, bahwa beras Raskin harus diberikan pada keluarga penerima manfaat yang sah dan sesuai dengan daftar penerima yang telah ditetapkan dalam musyawarah desa atau kelurahan, yang telah terdaftar pada kantor Kelurahan atau Desa setempat, dan dilaporkan pada instansi atasan yaitu Kecamatan dan Dolog, hal ini dimaksudkan agar terdapat kesesuaian dan keselarasan data diantara instansi atasan dengan instansi pelaksana. Kedua, bahwa beras Raskin harus didistribusikan sesuai jadwal, paling lambat tanggal 10 setiap bulan, selain itu penyeteroran hasil penjualan beras (PHB) ke BRI paling lambat H+7 dari tanggal pendistribusian. Ketiga, harga beras Raskin yang

sosial, fungsional terhadap yang lain. Sehingga dapat dikatakan bahwa setiap peristiwa atau struktur di masyarakat fungsional bagi lingkungan masyarakat. Robert K. Merton sebagai salah satu penganut teori ini mengungkapkan bahwa suatu pranata atau institusi tertentu dapat berfungsi terhadap satu unit sosial tertentu dan sebaliknya disfungsi terhadap unit sosial yang lainnya.

Seperti fenomena yang terjadi di Desa Tambak Sari terkait dengan Implementasi Program Raskin, yang lagi-lagi bukan membantu dan mengentaskan kemiskinan yang terjadi di masyarakat, Program Raskin di Desa Tambak Sari justru menimbulkan problem sosial dan maksud awal dicanangkannya Program Raskin tersebut tidak terwujud. Hal itu disebabkan oleh adanya orang-orang yang tidak bertanggung jawab dan tidak faham apa tujuan dari Program Raskin tersebut, dalam implementasi raskin tersebut terjadi penyelewengan yang dilakukan oleh aparat desa setempat. Pada penyelewengan tersebut lalu dijual kembali dan Pada hasil penjualan beras itu digunakan untuk menggaji para preman yang biasa beroperasi atau mencuri di Desa Tambak Sari.

Memang pengendalian beras yang dilakukan oleh aparat tersebut bertujuan untuk membantu masyarakat dan berupaya masyarakat untuk tidak mengalami keresahan yang biasa dipicu oleh adanya pencurian atau perampokan. Maka dengan itulah upaya untuk tidak terjadi perampokan atau pencurian yang membuat masyarakat resah, maka aparat berusaha menggaji para preman yang diambilkan Pada hasil penjualan beras raskin

suatu problem sosial. Terdapat peran fungsi dan disfungsi dalam implementasi dan distribusi Program Raskin tersebut.

Implementasi dan distribusi Program Raskin yang dianggap sebagai suatu bentuk penyebab terjadinya problem sosial selain memberikan fungsi bagi pihak-pihak tertentu juga menjadi suatu disfungsi bagi masyarakat. Adanya oknum-oknum tertentu yang merasa diuntungkan dengan adanya program raskin di Desa Tambak Sari dan menjadikan fungsional bagi pihak-pihak tertentu dalam struktur masyarakat.

Sehingga dalam menanggapi problem sosial tersebut masyarakat melakukan berbagai upaya untuk menghilangkan masalah sosial tersebut. Dengan terus mengedepankan keteraturan yang ada di masyarakat. Meskipun pada kenyataannya perubahan yang dilakukan untuk menjadikan lingkungan kembali teratur berlangsung perlahan dan terkesan lambat. Struktur birokrasi memberi tekanan terhadap individu sehingga mereka menjadi disiplin, bijaksana.

Tetapi tekanan ini kadang-kadang menjurus kepada kepatuhan mengikuti peraturan secara membabi buta tanpa mempertimbangkan tujuan dan fungsi-fungsi untuk apa aturan-aturan itu pada mulanya dibuat. Walaupun aturan-aturan tersebut dapat berfungsi bagi efisiensi organisasi, tetapi aturan-aturan yang demikian dapat juga memberi fungsi negatif dengan menimbulkan kepatuhan yang berlebih-lebihan.

Hal itu dapat dibuktikan dengan adanya bantuan seekor sapi pada tiap kepala keluarga, dan sapi itu dapat digunakan oleh masyarakat sebagai alat untuk membajak lahan pertanian masyarakat Desa Tambak Sari Kecamatan Rubaru Kabupaten Sumenep Madura.

Maka kemudian masyarakat juga membangun intensitas sebagai masyarakat yang mengikuti aturan-aturan yang ada. Semisal masyarakat berupaya membangun komunikasi antar anggotanya dan aparat desanya. Dengan hal itu struktur sosial mengalami keteraturan secara berlahan-lahan.

C. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Pada penelitian ini, peneliti menganggap penting untuk meneliti penelitian terdahulu yang relevan dengan skripsi ini. sebab dengan penelitian terdahulu yang relevan akan menjadi pedoman untuk memudahkan peneliti dalam melakukan penelitian. Penelitian terdahulu yang menjadi acuan dalam penelitian ini adalah penelitian **Yosita Mayka Kusumawati Mahasiswa Unair Surabaya, Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Fisip. Penelitiannya tentang Keefektifan Implementasi Program Raskin Di Kelurahan WonoKusumo Kecamatan Semampir Kota Surabaya Pada Tahun 2007/2008.** Dalam penelitian itu menjelaskan bahwa keefektifan suatu program tidak dapat diukur apabila program itu tidak diimplementasikan.

Keefektifan program baru akan dapat dirasakan apabila setelah program itu diimplementasikan kepada masyarakat miskin. Dalam

penelitiannya menggunakan teori konflik Karl Marx. Didalam penelitiannya menjelaskan bahwa pelaksanaan Program Raskin di kelurahan wono kusumo Program Raskin tidak hanya dibagikan kepada Rakyat miskin tetapi juga dibagikan kepada rakyat yang mendekati miskin. Hal itu berupaya untuk mengatasi persoalan dan konflik diantara warga yang tidak menerima raskin tersebut.

Sehingga pendistribusian Program Raskin dibagi ke setiap warga yang mendekati miskin dan yang benar-benar miskin, dengan pelaksanaan seperti itu banyak masyarakat yang benar-benar miskin tidak mendapatkannya, dengan tidak tepatnya sasaran maka memunculkan suatu kecemburuan sosial. Dibuktikan dengan banyaknya keluhan dari masyarakat terhadap pemerintah. Sehingga masyarakat terbagi menjadi kelas-kelas sosial. Dalam masyarakat yang telah terbagi berdasarkan kelas, maka kelas sosial yang memiliki kekuatan produksi dapat mensubordinasikan kelas yang tersubordinasikan dalam sebuah proses eksploitasi ekonomi. Maka dengan itulah dalam penelitian tersebut memakai teori konflik karl marx yang rasa-rasanya didalam masyarakat kelurahan tersebut tereksplorasi oleh pihak penguasa atau pemerintah.

Kemudian dari hasil penelitiannya yang diuraikan pada BAB III bahwa penentuan Rakyat miskin di kelurahan wonokusumo dalam pendataannya tidak sesuai dengan ketentuan dan kreteria yang ditentukan oleh BPS. Dalam penelitiannya bahwa pelaksanaan program raskin tidak hanya dibagikan kepada Rakyat miskin tetapi juga dibagikan kepada

rakyat yang mendekati miskin. Karena hal itu berupaya untuk mengatasi persoalan dan konflik diantara warga yang tidak menerima raskin tersebut.

Dalam pendataan Rakyat miskin pada penelitian Yosita tersebut diperoleh dari pendataan RT-RT. Dalam pra pelaksanaan program raskin para RT mendata warganya yang kurang mampu berdasarkan pengetahuannya selama mereka menjabat sebagai ketua RT. Dan para RT-RT diberi wewenang untuk mendata warganya yang tidak mampu karena RT tersebut dianggap sudah hafal dengan kondisi daerahnya masing-masing termasuk warga-warganya yang tidak mampu dan warga yang mampu.

Kesalahan sasaran dalam implementasi pendistribusian yang terdapat dalam penelitian itu, banyak anggota masyarakat yang mestinya tidak mendapatkan jatah raskin justru mereka mendaftar minta bagian, maka dengan itulah karena kurangnya kesadaran warga yang sudah mampu tersebut mengakibatkan Program Raskin tidak tepat sasaran. Dengan alasan supaya menjalin keakraban dan tidak menjadi persoalan pada warganya. Maka warga yang mampu diberikan jatah beras raskin tersebut oleh RT-RT setempat.

Ketepatan harga beras raskin dalam penelitian tersebut yang biasaya 1000/kg, tetapi dimasyarakat kelurahan yang diteliti oleh Yosita justru harganya bervariasi ada yang harganya 1300/kg ada juga yang 1500/kg variasi harga tersebut karna dari keputusan para RT-RT setempat yang melalui musyawarah dengan aparat pelaksana Program Raskin dan

juga musyawarah dilakukan dengan ibu PKK dan lain sebagainya. Dari hasil penelitiannya, implementasi Program Raskin cukup berjalan lancar karena setiap bulan warga miskin selalu mendapatkan bantuan beras tersebut, dan dalam pembayarannya masyarakat terhadap aparat bisa dikatakan tertip, tetapi hanya pembayaran atau penyetoran dari kepala lurah kepada pihak bulog saja yang mengalami kemacetan.

Berbeda dengan hasil penelitian saya, dalam penelitian saya cenderung lebih banyak problem atau persoalan dalam implementasi pendistribusiannya. Seperti dalam pendataan dari pihak konsensus tidak ada, pendataan dari pihak panitia tingkat kabupaten juga tidak ada. Maka pendataan Rakyat miskin hanya dilakukan oleh kasun-kasun saja. Maka hasil penelitian saya dalam implementasi pendistribusian raskin ini berbeda dibandingkan dengan hasil penelitian Yosita Mayka Kusumawati.

Sedangkan didalam penelitian saya lebih pada persoalan atau problem dalam implementasi pendistribusian program raskin. Dimana problem dalam implementasi dan pendistribusian program raskin di Desa Tambak Sari patut disayangkan karena dalam pelaksanaannya tidak terlaksana dengan baik. Karena proses pendistribusiannya tidak mengacu pada ketentuan umum raskin. Proses penyaluran raskin di desa Tambak Sari, dimulai dari bulog langsung ke Desa Tambak Sari dan langsung didistribusikan ke kasun-kasun.

Namun setelah sampai di desa, beras raskin disimpan dulu oleh kepala desa untuk di jual dan dari hasil penjualan itu dibuat bahan gajian



kepada para preman-preman upaya para preman untuk tidak melakukan pencurian di Desa Tambak Sari.

Kemudian ketepatan sasaran, pendistribusian raskin dalam penelitian saya justru didistribusikan secara merata kepada keluarga baik keluarga miskin ataupun tidak miskin mereka sama-sama mendapatkan beras raskin. Lalu ketepatan jumlah, masyarakat seharusnya menurut PAGU Raskin 2009, mereka mendapat 15 kg dengan harga Rp 1.600/kg. Sementara mereka hanya mendapat 5-6 kg/KK dengan harga 2.250/kg. Dan dalam pendistribusian raskin disana tidak menentu atau tidak tepat waktu. Dalam hal ini menunjukkan bahwa dalam implementasi pendistribusian program raskin di Desa Tambak Sari tidak terimplementasi dengan baik dan bahkan menimbulkan problem sosial dan lain sebagainya.

Serta dalam penelitian saya menggunakan teori "Fungsional Struktural". Dalam pendapat Merton ia mengetengahkan masalah dalam fungsionalisme yang masih mentah, khususnya kesimpangsiuran antara motivasi-motivasi yang didasari, Dan konsekuensi-konsekuensi objektif, bukannya motivasi. Tetapi konsekuensi yang demikian dapat berupa konsekuensi manifes atau laten.

Fungsi manifes adalah konsekuensi objektif yang membantu penyesuaian atau adaptasi dari sistem dan didasari oleh partisipan dalam sistem tersebut, sedangkan fungsi laten adalah fungsi yang tidak dimaksudkan atau disadari. Setiap praktek kebudayaan dapat dianalisa dari persepektif fungsi laten dan manifes. Merton menggunakan mesin

