

**STUDI IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS MISKIN (RASKIN)  
DI WILAYAH KELURAHAN GAJAHMUNGKUR,  
KECAMATAN GAJAHMUNGKUR, KOTA SEMARANG.**

**TESIS**

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan

Guna Mencapai Derajat S-2

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro**

**Program Studi : Magister Ilmu Administrasi**

**Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



**Diajukan oleh ;**

**MARIYAM MUSAWA**

**D4E008036**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG**

**2009**

## **LEMBAR PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka

**Semarang, Desember 2009**

**MARIYAM MUSAWA**

**Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin)  
Di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur,  
Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang**

Dipersiapkan dan disusun oleh ;  
**MARIYAM MUSAWA**  
**D4E008036**

telah dipertahankan di depan Tim Penguji  
pada tanggal : 28 Desember 2009

Susunan Tim Penguji

Pembimbing I

**Dr. Hardi Warsono, MTP**

Pembimbing II

**Dr. Endang Larasati, MSi**

Penguji I

**Dra. Hartuti Purnaweni, MPA**

Penguji II

**Drs. Ari Subowo, MA**

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan  
untuk memperoleh gelar Magister Sain

Semarang, 28 Desember 2009

Ketua Program Studi MAP  
Universitas Diponegoro  
Semarang

**Prof. Dr. J. Warella, Phd**

## **PERSEMBAHAN**

*Karya ini kupersembahkan kepada:*

*Suamiku tercinta*

*Anak-anak dan Cucu-cucu tersayang*

*Teman-teman seperjuangan*

*Almamater*

## KATA PENGANTAR



Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan seru sekalian alam yang setia membimbing hamba-hamba-Nya. Sholawat dan salam semoga tetap terkunjak pada junjungan Nabi Agung Muhammad SAW, beserta keluarga dan sahabat.

Tesis dengan judul Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) Di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister dalam program studi Magister Administrasi Publik pada Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Dengan penuh kerendahan hati, penulis menyampaikan terima kasih yang tidak terhingga kepada semua pihak yang langsung maupun tidak langsung, turut andil dan memotivasi penyelesaian tesis ini, antara lain kepada :

1. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang, Prof. Dr. J. Warella, Phd, yang telah memberi kesempatan kepada penyusun untuk dapat belajar dan menggali ilmu pada almamater yang beliau pimpin
2. Dr. Hardi Warsono, MTP selaku Dosen Pembimbing I, yang telah mengarahkan dan banyak memberikan bekal ilmu serta inspirasi kepada penyusun
3. Dr. Endang Larasati, M.Si, selaku Dosen Pembimbing II yang telah berusaha dengan sabar dan cermat membimbing dan mengarahkan penyusun untuk menyelesaikan penelitian ini
4. Tim Penguji Tesis, yang telah banyak memberikan masukan demi kesempurnaan tesis ini.

5. Seluruh Dosen Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang yang telah berkenan mentransfer dan membuka cakrawala ilmu pengetahuan kepada penyusun
6. Seluruh staff karyawan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang atas segala bantuan dan kemudahan yang telah diberikan selama pendidikan.
7. Bapak Riadi, SE. sebagai Kasi Pelayanan Publik Bulog Sub Divre I Semarang.
8. Ibu Sri Hartini, sebagai Kasi Kesos Kelurahan Gajahmungkur.
9. Ketua RW II, III, dan IV Kelurahan Gajahmungkur Semarang.
10. Teman-teman Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang yang sering berbagi wacana
11. Suami dan anak-anak yang tak henti-hentinya mendukung penulis secara materiil maupun spirituil agar segera menyelesaikan tesis.
12. Serta kepada seluruh pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu dalam tulisan ini semoga amal baiknya dibalas oleh Allah SWT, dengan cara dimudahkan segala urusannya dan dilimpahkan rizqinya, Amin.

Akhirnya, semoga tesis ini membawa manfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan. Amin.

Penulis

## RINGKASAN

Program Beras Miskin untuk Rumah Tangga Miskin tujuannya adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sasaran program Raskin tahun 2008 adalah berkurangnya beban pengeluaran 19.1 juta Rumah Tangga Miskin (RTM) berdasarkan data BPS, melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 10 Kg/RTM/bulan selama 10 bulan dengan harga tebus Rp. 1.600 per kg netto di titik distribusi. Sasaran program Raskin tahun 2009 adalah data RTS yang dikirimkan oleh BPS dengan identitas jelas, yaitu kartu yang tertulis *by name and by address* dengan jatah 15 kg per KK selama 12 bulan. Tetapi, 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, data RTS dari BPS dengan data penerima Raskin tidak sama, serta adanya kebijakan Bagito (dibagi rata) mengakibatkan jumlah beras yang diterima RTM relatif sedikit, sehingga kurang bermanfaat bagi penerima.

Hasil penelitian di Kelurahan Gajahmungkur kota Semarang, 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*). Pelaksanaan yang tidak sama dengan petunjuk yang sudah ada dalam Program Raskin serta kualitas beras yang disarankan, mengakibatkan adanya pengaduan dari masyarakat. Selain itu, penyimpangan yang terjadi karena tidak tepatnya jumlah beras yang diperoleh para Rumah Tangga Miskin (RTM) penerima manfaat Raskin, yang seharusnya berdasarkan PAGU Raskin setiap RTM menerima beras sejumlah 15 kg tetapi yang diperoleh hanya sekitar 5 kg per RTM/RTS, karena akibat dari Bagito. Selain itu, permasalahan yang muncul menyangkut pentargetan dan penyaluran Program Beras Miskin terkait dengan lemahnya sosialisasi program. Hasil wawancara penulis dengan Bapak Riadi, SE. sebagai Kasi Pelayanan Publik Bulog Sub Divre I Semarang, menyatakan bahwa lemahnya sosialisasi terjadi di semua tahapan pelaksanaan, mulai dari proses pendataan hingga mekanisme pengaduan. Sosialisasi kepada masyarakat bisa dikatakan tidak dilakukan. Meskipun sosialisasi untuk jajaran Pemda dilakukan, namun agak terlambat dan informasinya hanya tentang rencana pendataan. Hal ini diperparah dengan tidak tersedianya petunjuk pelaksanaan program yang menyeluruh di tingkat

Pemda. Bahkan beberapa surat yang terkait dengan pelaksanaan Raskin dari pemerintah pusat yang sebenarnya dapat dijadikan dasar hukum Pemda setempat, seperti Inpres, SK Menko Kesra dan SK Mendagri, terlambat datang atau bahkan tidak diterima. Di satu pihak, minimnya sosialisasi pada tahap pendataan dapat mengurangi munculnya *moral hazard* dalam penentuan target. Di pihak lain, kurangnya sosialisasi secara menyeluruh justru mendorong munculnya salah persepsi dan kecemburuan sosial. Secara kelembagaan, di daerah tidak ada yang merasa bertanggung jawab untuk melakukan sosialisasi, sedangkan Kementerian Komunikasi dan Informasi (Menkominfo) sebagai penanggung jawab sosialisasi nasional hanya melakukan sosialisasi melalui media cetak dan media elektronik yang jangkauannya terbatas dan hanya dapat diakses oleh kalangan tertentu. Upaya penyebaran brosur tentang kriteria rumah tangga miskin pun, selain datangnya terlambat, jumlahnya terbatas, juga kurang informatif bagi masyarakat umum. Selain itu, kelembagaan yang menangani pengaduan dan pemantauan program juga tidak berjalan di semua wilayah.

Dalam implikasinya, perlu upaya penyempurnaan kartu penerima program yang harus dikoordinasikan dengan RT, RW dan Kelurahan penerima Raskin sehingga transparan dan akuntabel. Untuk konsep pengelolaan ke depan, mengadakan sensus rumah tangga untuk mengumpulkan data sosial-ekonomi rumah tangga, termasuk struktur demografi dan karakteristik rumah tangga. Hasil sensus tersebut selanjutnya dipergunakan sebagai informasi dasar untuk melakukan analisis diskriminan guna memisahkan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin. Secara teoritis program Raskin memang berpotensi sebagai program penanggulangan kemiskinan menyeluruh. Program ini dapat menjadi alat bagi pemerintah untuk menanggulangi kesenjangan di masyarakat saat kondisi perekonomian sedang krisis. Namun demikian, pelaksanaannya memerlukan persiapan, perencanaan serta rancang bangun yang tepat, dan perlu diperhatikan masalah yang berkaitan dengan ketergantungan masyarakat terhadap bantuan dari pemerintah serta persoalan strategi pengakhiran program (*exit strategy*.) Selain itu, pemerintah juga perlu memperhatikan beberapa hal berkaitan dengan penerapan program pemberian bantuan keluarga miskin. Pertama, diperlukannya percontohan dengan skala kecil sebelum program ini dijalankan secara nasional. Kedua, bahwa program bantuan keluarga miskin yang lain hendaknya bisa memberdayakan masyarakat miskin agar mereka kelak bisa keluar dari kemiskinan. Dalam hal ini, pemberdayaan keluarga miskin merupakan salah satu faktor kunci bagi perbaikan kesejahteraan masyarakat secara umum yang juga perlu mendapat perhatian. Harapan terbesar dari pelaksanaan Program Raskin ini adalah sesuai dengan tujuan Program Raskin yaitu mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Akan tetapi diharapkan pula pemerintah merancang program lain yang dapat memberdayakan masyarakat miskin tersebut, sehingga tidak terlalu bergantung pada program bantuan dari pemerintah.



## ABSTRAK

**Mariyam Musawa, 2009.** *Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) Di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang.* Tesis. Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana, Universitas Diponegoro Semarang.

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 Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang, mempetakan 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 RW II, III dan RW IV Kelurahan Gajahmungkur Semarang.

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, Raskin

## ABSTRACT

**Mariyam Musawa, 2009.** *Implementation Study of The Rice for Poor Program (Raskin Program) , In Gajahmungkur Village, Subdistrict Gajahmungkur, at Semarang City.* Thesis. The Magister of Public Administration Study, Post Graduate Program of Diponegoro University Semarang.

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 Gajahmungkur Village, Subdistrict Gajahmungkur, at Semarang City, 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 RW II, III and RW IV of Gajahmungkur Village, Semarang.

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

# DAFTAR ISI

|                                | <b>Halaman</b> |
|--------------------------------|----------------|
| HALAMAN JUDUL_____             | i              |
| HALAMAN PERNYATAAN_____        | ii             |
| HALAMAN PERSETUJUAN TESIS_____ | iii            |
| HALAMAN PERSEMBAHAN_____       | iv             |
| KATA PENGANTAR_____            | v              |
| RINGKASAN_____                 | vii            |
| ABSTRAK_____                   | ix             |
| ABSTRACT_____                  | x              |
| DAFTAR ISI_____                | xi             |
| DAFTAR TABEL_____              | xiv            |
| DAFTAR BAGAN_____              | xv             |
| DAFTAR GAMBAR_____             | xvi            |
| DAFTAR LAMPIRAN_____           | xvii           |

## **BAB I : PENDAHULUAN**

|   |    |
|---|----|
| A. Latar Belakang Masalah _____             | 1  |
| B. Identifikasi dan Perumusan Masalah _____ | 15 |
| C. Tujuan Penelitian _____                  | 16 |
| D. Kegunaan Penelitian _____                | 17 |

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

|   |    |
|---|----|
| A. Konseptualisasi Penelitian _____   | 18 |
| B. Teori Implementasi Kebijakan _____   | 23 |
| C. Isi dan Lingkungan Kebijakan Teori Grindle _____                                     | 33 |
| D. Faktor Yang Harus Diperhatikan Dalam Pemilihan Teori Implementasi<br>Kebijakan _____ | 36 |
| E. Kajian Implementasi Kebijakan Pembangunan Sosial di Indonesia _____                  | 38 |

## **BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| A. Pendekatan Penelitian _____      | 47 |
| B. Fokus Penelitian _____           | 48 |
| C. Lokasi Penelitian _____          | 48 |
| D. Fenomena yang diamati _____      | 48 |
| E. Sumber Data _____                | 49 |
| F. Instrumen Penelitian _____       | 49 |
| G. Teknik Menentukan Informan _____ | 50 |
| H. Teknik Pengumpulan Data _____    | 50 |
| I. Teknik Analisis Data _____       | 51 |

#### **BAB IV : GAMBARAN UMUM**

|  |    |
|--|----|
| A. Gambaran Umum Raskin_____                               | 53 |
| B. Gambaran Umum Kota Semarang_____                        | 78 |
| C. Gambaran Umum Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang_____ | 88 |
| D. Deskripsi Program Raskin Kelurahan Gajahmungkur_____    | 92 |

#### **BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

|   |     |
|---|-----|
| A. Identitas Informan Penelitian_____                 | 94  |
| B. Implementasi Program Raskin_____                   | 95  |
| C. Kendala Program Raskin Kelurahan Gajahmungkur_____ | 118 |
| D. Konsep Pengelolaan Raskin Ke Depan_____            | 119 |

#### **BAB VI : PENUTUP**

|                    |     |
|--------------------|-----|
| A. Kesimpulan_____ | 129 |
| B. Saran_____      | 132 |

#### **DAFTAR PUSTAKA**

#### **LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

|      | <b>Halaman</b>  |
|------|---|
| I.1  | Data Jumlah Penerima Raskin kota Semarang per Bulan _____ 11  |
| I.2  | Data Jumlah Penerima Raskin Bulan Februari 2008 di Kelurahan<br>Gajahmungkur _____ 13   |
| I.3  | Data Jumlah Penerima Raskin Bulan Januari 2009 di Kelurahan<br>Gajahmungkur _____ 14  |
| II.1 | Taksonomi Model Implementasi _____ 32   |
| IV.1 | Kondisi Kecamatan Berdasarkan Luas Wilayah, Jumlah Rumah<br>Tangga, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk<br>Di Kota Semarang _____ 81 |
| IV.2 | Banyaknya Penduduk Menurut Warga Negara Di Kota<br>Semarang Tahun 2007 _____ 82   |
| IV.3 | Produksi Hasil Pertanian Dan Perkebunan Tahun 2006-2007 _____ 89  |
| IV.4 | Jumlah Penduduk Kelurahan Gajahmungkur Tahun 2009 _____ 90  |
| IV.5 | Mata Pencaharian Penduduk di Kelurahan Gajahmungkur<br>Tahun 2009 _____ 91  |
| IV.6 | Penduduk di Kelurahan Gajahmungkur Menurut Usia _____ 92  |

## DAFTAR BAGAN

|  | <b>Halaman</b> |
|--|----------------|
| II.1 Kerangka Kebijakan Publik _____                                   | <u>25</u>      |
| II.2 Teori Implementasi Kebijakan Menurut Edward III _____             | <u>27</u>      |
| II.3 Teori Implementasi Kebijakan Menurut Grindle _____                | <u>29</u>      |
| II.4 Teori Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn _____ | <u>31</u>      |

## DAFTAR GAMBAR

|      | <b>Halaman</b>   |
|------|--|
| IV.1 | Gambar Wilayah Kota Semarang _____ <u>79</u>                                       |
| IV.2 | Persentase Penduduk Bekerja Menurut Mata Pencaharian<br>Tahun 2007 _____ <u>84</u> |
| IV.3 | Produksi Hasil Pertanian Dan Perkebunan Tahun 2006-2007 _____ <u>86</u>            |



## **DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran 1 : Peta Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang
- Lampiran 2 : Undang-Undang No. 11 tahun 2009
- Lampiran 3 : Pedoman Wawancara
- Lampiran 4 : Hasil Wawancara
- Lampiran 5 : Surat Sekda Kota Semarang Nomor 511.1/335 tanggal 1 Desember 2009
- Lampiran 6 : Peraturan Gubernur DKI Jakarta No. 46 Tahun 2009
- Lampiran 7 : Permohonan Penelitian

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Kemerdekaan merupakan hasil perjuangan bangsa Indonesia oleh generasi terdahulu. Namun bukan berarti perjuangan berakhir di titik ini saja, karena akhir dari perjuangan merebut kemerdekaan menjadi langkah baru bagi generasi selanjutnya untuk mempertahankan serta mengisi kemerdekaan dengan pembangunan di segala bidang kehidupan.

Pembangunan dapat diartikan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (Siagian, 1983:2-3). Modernitas yang bertumpu pada nilai-nilai masyarakat bangsa untuk tetap terjaga dan dipertautkan menjadi asset untuk pembangunan fase yang berkelanjutan dan berkesinambungan. Pembangunan sosial menurut Conyers (Soetomo,2006.312) diberi makna dalam pengertian yang lebih umum sebagai pembangunan yang dilakukan dari dan oleh rakyat. Dalam pengertian yang lain khusus pembangunan sosial dapat diartikan sabagai pembangunan yang menyangkut aspek non ekonomi dan dalam rangka tercapainya hak asasi atau kehidupan warga masyarakat sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia.

Sumarno Nugroho dalam Soetomo (2006:312) menggunakan pengertian

pembangunan sosial yang diambil dari rumusan *Pre Conference Working Party* dari *International Conference of Sosial Welfare*. Dalam rumusan tersebut, pembangunan sosial diartikan sebagai aspek keseluruhan pembangunan yang berhubungan dengan relasi-relasi sosial dan nilai-nilai yang berhubungan dengan hal itu. Selanjutnya dijelaskan pula bahwa pembangunan sosial memberi perhatian kepada keseimbangan kehidupan manusia dalam memperbaiki atau menyempurnakan kondisi-kondisi sosial mereka. Rumusan tersebut termasuk pengertian pembangunan sosial yang memiliki cakupan yang cukup luas.

Konsep pembangunan sosial juga dapat dilihat kaitannya dalam rangka upaya mewujudkan cita-cita negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Konsep tersebut bersumber dari pemahaman tentang fungsi negara. Dalam *Welfare State*, negara tidak lagi hanya bertugas memelihara ketertiban dan menegakkan hukum, tetapi terutama adalah meningkatkan kesejahteraan warganya (Ndraha dalam Boediono, 2006:313). Dalam pandangan tersebut, negara dituntut untuk berperan aktif dalam mengusahakan kesejahteraan rakyatnya, yang didorong oleh pengakuan atau kesadaran bahwa rakyat berhak memperoleh kesejahteraan sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia. Dalam banyak hal, hak rakyat untuk memperoleh kesejahteraan ini juga akan terkait dengan hak-hak asasi manusia.

Gagasan tersebut kemudian akan membawa implikasi apabila suatu negara yang menganut paham *Welfare State* tersebut menyelenggarakan program pembangunan nasional. Dalam hal ini negara yang bersangkutan dituntut untuk menempatkan pembangunan sosial sebagai bagian integral dari pembangunan nasionalnya. Oleh

sebab itu, dapat dipahami pula munculnya aspek sosial sebagai salah satu aspek dalam pembangunan nasional di samping aspek-aspek yang lain seperti ekonomi dan politik. Sebagai konsekuensinya, pemerintah harus mengalokasikan dana untuk keperluan pembangunan sosial ini, walaupun dilihat dari upaya mengejar produktivitas dan menarik manfaat ekonomis, alokasi dana tersebut dianggap tidak produktif, karena cenderung bersifat konsumtif, setidaknya dilihat dari perspektif jangka pendek. Dengan demikian, sebagai salah satu aspek dalam pembangunan nasional, bidang yang tercakup dalam pembangunan sosial meliputi hal-hal yang berada diluar aspek ekonomi, yaitu hal-hal yang tidak langsung mempengaruhi produktivitas dan tidak langsung memberi manfaat ekonomi, tetapi berkaitan dengan harkat martabat dan hak asasinya sebagai manusia. Walaupun demikian, dilihat dari kaca mata pembangunan nasional sebagai kebulatan, pembangunan sosial tersebut sering diposisikan melengkapi dan bersifat komplementer terhadap pembangunan ekonomi. Hal tersebut tercermin dalam definisi yang dirumuskan oleh Midgley (Boediono 2006.3314), yang menyebutkan bahwa pembangunan sosial adalah suatu proses perubahan sosial yang terencana yang dirancang untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat sebagai suatu keutuhan, dimana pembangunan ini dilakukan untuk saling melengkapi dengan dinamika proses pembangunan ekonomi.

Sebagai upaya untuk memenuhi kondisi kehidupan yang sesuai dengan harkat dan martabat manusia dan hak asasi manusia, pemenuhan kebutuhan dapat dirumuskan secara berjenjang. Hal itu didasarkan pada asumsi bahwa kondisi

kehidupan akan semakin sejahtera apabila semakin banyak kebutuhan dapat terpenuhi. Dalam hal ini kebutuhan yang dimaksudkan adalah dalam pengertian yang luas tidak terbatas kebutuhan fisik tetapi juga non fisik. Dalam berbagai pembahasan, jenjang yang paling rendah agar seseorang dapat hidup sesuai harkat dan martabat manusia adalah apabila terpenuhi kebutuhan dasarnya. Dengan demikian, prioritas utama dalam pembangunan sosial semestinya diberikan kepada kelompok masyarakat yang masih belum mampu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya sebagai jenjang yang terendah dari kebutuhan manusia. Dalam uraian lebih lanjut, pembahasan tentang pembangunan sosial akan lebih dititik beratkan dalam rangka pemecahan masalah pemenuhan kebutuhan dasar ini. Oleh sebab itu, pembangunan sosial ditempatkan sebagai salah satu strategi dalam mengatasi masalah kelompok masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya tersebut.

Sebagai suatu strategi yang ingin secara langsung dan cepat menangani dan memecahkan masalah kemiskinan, Tjokrowinoto (Boediono 2006:315) merumuskan pengertian yang lebih operasional untuk memahami strategi pembangunan yang berorientasi pada paradigma kesejahteraan yang menjanjikan kesejahteraan dan keadilan sosial. Pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan, dirumuskan sebagai sejumlah besar program yang akan mengantarkan hasil pembangunan kepada sebagian terbesar warga masyarakat dalam waktu yang sesingkat mungkin, melalui jalur yang selangsung mungkin, terutama dengan cara meningkatkan akses mereka kepada pelayanan publik dan penyuluhan. Dalam operasionalisasinya pemerintah merancang sebuah paket program yang dapat berisi berbagai komponen yang paling

terkait dengan persoalan kesejahteraan yang akan ditangani. Langkah berikutnya adalah upaya untuk menyalurkan berbagai komponen paket program tersebut. Kepada kelompok masyarakat yang dianggap menyandang masalah dalam pemenuhan kesejahteraannya tersebut.

Dalam implementasinya pembangunan tidaklah tanpa hambatan. Dengan cakupan atau luas lingkup yang begitu kompleks, semakin banyak persoalan yang harus diselesaikan pula, salah satunya adalah masalah kemiskinan. Persoalan kemiskinan merupakan tantangan dunia, tidak hanya di Indonesia, tetapi permasalahan ini menjadi masalah terbesar pembangunan di abad 21. Seperti yang dikemukakan dalam *Millenium Development Goals*, yang disepakati PBB menjadi salah satu target bersama 186 negara guna mengurangi jumlah penduduk miskin dunia pada periode 2000-2015. Di Indonesia sendiri upaya penanggulangan kemiskinan itu tercantum dalam tujuan negara (Pembukaan UUD 1945) dan secara lebih spesifik dimuat dalam Undang-undang Nomor 11 tahun 2009 pasal 19,20,21 tentang Penanggulangan Kemiskinan yang isinya :

Penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok dan / atau masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan.

Penanggulangan kemiskinan ditujukan untuk :

1. Meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta

kemampuan berusaha masyarakat miskin

2. Memperkuat peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar
3. Mewujudkan kondisi dan lingkungan ekonomi, politik, dan sosial yang memungkinkan masyarakat miskin dapat memperoleh kesempatan seluas-luasnya dalam pemenuhan hak-hak dasar dan peningkatan taraf hidup secara berkelanjutan
4. Memberikan rasa aman bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan.

Penggulangan kemiskinan dilaksanakan dalam bentuk :

1. Penyuluhan dan bimbingan sosial ;
2. Pelayanan sosial;
3. Penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha;
4. Penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar;
5. Penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar;
6. Penyediaan akses pelayanan perumahan dan pemukiman; dan/atau
7. Penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran hasil usaha.

Kemiskinan merupakan kondisi absolut atau relatif yang menyebabkan seseorang atau kelompok masyarakat dalam suatu wilayah tidak mempunyai kemampuan untuk mencukupi kebutuhan dasarnya sesuai dengan tata nilai atau norma tertentu yang berlaku di dalam masyarakat karena sebab-sebab natural atau alami, kultural, atau struktural. Kemiskinan karena sebab alami adalah kemiskinan

yang disebabkan keterbatasan kualitas sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang lebih banyak disebabkan sikap individu dalam masyarakat yang mencerminkan gaya hidup, perilaku, atau budaya yang menjebak dirinya dalam kemiskinan. Kemiskinan struktural merupakan kemiskinan yang langsung atau tidak langsung diakibatkan, oleh berbagai kebijakan, peraturan, dan keputusan dalam pembangunan.

Kemiskinan dapat diukur tingkat/prosentasenya dalam periode-periode tertentu. Ada dua pendekatan yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan, yaitu pendekatan absolut dan pendekatan relatif. Ukuran kemiskinan absolut adalah pendekatan yang memandang kemiskinan dalam suatu ukuran yang bersifat mutlak yang bermuara/berwujud sebagai garis, titik, atau batas kemiskinan. Ukurannya antara lain berupa tingkat pendapatan, pengeluaran/konsumsi, atau kalori seseorang/keluarga dalam satuan waktu tertentu dan hal-hal yang disetarakan dengan ukuran tersebut. Sedangkan ukuran kemiskinan relatif adalah pendekatan yang memandang kemiskinan dalam suatu ukuran yang dipengaruhi ukuran-ukuran lainnya yang berhubungan dengan proporsi atau distribusi. Ukurannya berasal dari ukuran absolut namun lebih ditekankan pada proporsi relatif

Di Indonesia ada lima ukuran yang dijadikan sebagai batasan kemiskinan, yaitu metode ekuivalen beras, pendekatan biologis dan nutrisi, pendekatan pendapatan dan pengeluaran, metode kebutuhan dasar, dan kombinasi dari empat ukuran tersebut. Menurut World Bank (1993), tujuan pengukuran



kemiskinan antara lain:

1. Melihat sejauh mana kemiskinan terjadi pada lokasi, jumlah, sebaran, kondisi masyarakat, dan ketampakan lainnya.
2. Memberikan data statistik yang berguna bagi analisis dan perencanaan pembangunan serta penghapusan kemiskinan.
3. Mempengaruhi pola kebijakan dan pengambilan keputusan yang kelak diterapkan.

Di tahun 2007 angka kemiskinan di Indonesia berkembang pesat, dan makin tak terkendali. Dari data pemerintah jumlah masyarakat miskin tercatat 17,75% dari 222 juta jiwa jumlah penduduk Indonesia. Sedangkan LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia) memperkirakan masyarakat miskin akan bertambah hingga 45,7 juta jiwa. Meningkatnya angka kemiskinan salah satunya disebabkan oleh adanya krisis ekonomi yang berkepanjangan. Krisis ekonomi tentu saja berdampak pada perekonomian yang ada. Banyak perusahaan yang tidak mampu bertahan sehingga harus gulung tikar di tengah jalan. Hal tersebut tentu saja akan berimbas pada adanya PHK (Pemutusan Hubungan Kerja) yang tidak terbatas jumlahnya. Secara otomatis ini mempengaruhi perekonomian masyarakat. Dampak yang lain adalah sulitnya mencari lapangan kerja baru untuk dapat memperoleh penghasilan guna mencukupi kebutuhan hidup. Akibatnya banyak muncul pengangguran yang jumlahnya tidak dapat dikontrol dan kemudian menambah jumlah masyarakat miskin di Indonesia.

Banyak upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi masalah

kemiskinan ini, melalui Program Beras Miskin (Raskin). Program Raskin sebenarnya merupakan sebagian dari usaha pemerintah yang dilakukan guna menanggulangi masalah kemiskinan. Program lain adalah Karya Usaha Mandiri dan Mitra Usaha Mandiri, Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Takesra/Kukesra, dan juga Program Makanan Tambahan untuk Anak Sekolah (PMT-AS).

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).

Program Raskin merupakan subsidi pangan sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian beras yang diharapkan mampu menjangkau keluarga miskin yang menurut PAGU (Plafon Gubernur) Alokasi Raskin Provinsi Jawa Tengah tahun 2008, masing-masing keluarga akan menerima minimal 10 kg / KK / bulan dengan durasi waktu pendistribusian selama 10 bulan dengan harga netto sebesar Rp. 1.600 / kg di titik distribusi.

Tujuan program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sasaran program Raskin tahun 2008 adalah berkurangnya beban pengeluaran 19.1 juta Rumah Tangga Miskin (RTM) berclasarkan data BPS, melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 10 Kg/RTM/bulan selama 10 bulan dengan harga tebus Rp. 1.600 per kg netto di titik distribusi. Sasaran program Raskin tahun 2009 adalah data RTS yang dikirimkan oleh BPS dengan identitas jelas, yaitu kartu yang tertulis *by name*

*and by address* dengan jatah 15 kg per KK selama 12 bulan. Dengan demikian ada beberapa KK yang dicoret dari daftar penerima Raskin. Program Raskin telah dilakukan di seluruh Indonesia, termasuk di Jawa Tengah, dengan data yang terlihat dalam tabel di bawah ini :

**TABEL I. 1**  
**Data Jumlah Penerima Raskin Kota Semarang per Bulan.**

| <b>Tahun</b> | <b>Jumlah Beras<br/>(ton)</b> | <b>Jumlah RTS</b> |
|--------------|-------------------------------|-------------------|
| 2006         | 576.52                        | 57,652            |
| 2007         | 646.00                        | 64,600            |
| 2008         | 826.61                        | 82,661            |
| 2009         | 903.02                        | 60,201            |

Sumber: Bulog Divre Jateng

Dari Tabel I.1 terlihat pada tahun 2009 dengan adanya verifikasi KK yang berhak dari BPS turun menjadi 60.201 RTM per KK, dengan PAGU 903,02 ton per bulan, Jumlah yang diterima per KK 15 kg dengan harga Rp 1.600 per kilogram. Program Raskin diharapkan dapat berlangsung optimal di semua wilayah penerima Raskin,

termasuk di wilayah Kelurahan Gajahmungkur Kecamatan Gajahmungkur Kota Semarang.

Dari hasil penelitian awal, kebijakan Raskin belum berjalan sesuai dengan sasaran program. Pada kenyataannya implementasi kebijakan Raskin tidak selalu berpedoman penuh pada prosedur kebijakan karena tergantung pada kondisi dan situasi masyarakat setempat. Banyak pelaksanaan yang tidak sama dengan tujuan yang ada pada Pedoman Umum Raskin. Penyimpangan yang kerap terjadi yaitu tidak tepatnya jumlah beras yang diperoleh para Rumah Tangga Miskin (RTM) penerima manfaat Raskin, yang seharusnya berdasarkan PAGU Raskin setiap RTM menerima beras sejumlah 15 kg tetapi yang diperoleh hanya sekitar 5 kg per RTM/RTS. Hal itu terjadi karena keterbatasan beras yang jumlahnya lebih sedikit dari jumlah warga yang menerima Raskin sehingga menyebabkan mayoritas masyarakat merasa senang namun sebagian kecil juga ada yang merasa tidak puas karena tidak sesuai dengan kebutuhan mereka.

Penyimpangan kebijakan juga terjadi, dengan mundurnya waktu pelaksanaan distribusi. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh salah seorang staf kelurahan Gajahmungkur. Beliau mengatakan bahwa penerimaan jatah Raskin sering kali terjadi keterlambatan.

*“Untuk penerimaan Raskin sendiri sering mengalami keterlambatan. Itu dapat kita lihat dari kenyataan bahwa jatah RASKIN bulan Januari 2009 diterimakan pada bulan Maret. Begitu pula jatah pada bulan Februari*

*diterimakan pada bulan April.”*

(Sumber: Wawancara dengan staf Kelurahan Gajahmungkur, 05/07/2009)

**TABEL I. 2**  
**Data Jumlah Penerima Raskin**  
**Bulan Februari 2008 di Kelurahan Gajahmungkur**

| <b>RW</b>    | <b>JUMLAH RT</b> | <b>JUMLAH RTS</b> | <b>JUMLAH YG DITERIMA<br/>(per RTS = 10Kg)</b> |
|--------------|------------------|-------------------|--|
| I            | 6 RT             | -                 | -  |
| II           | 8 RT             | 74                | 1100 Kg  |
| III          | 11 RT            | 95                | 1300Kg   |
| IV           | 9 RT             | 85                | 1100 Kg  |
| V            | 8 RT             | 56                | 1100 Kg  |
| VI           | 6 RT             | -                 | -  |
| VII          | 9 RT             | 22                | 1100 Kg  |
| VIII         | 7 RT             | 54                | 1100 Kg  |
| IX           | 7 RT             | 55                | 1100 Kg  |
| <b>Total</b> |                  | <b>441</b>        | <b>7900 Kg</b>                                 |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  |  |
|--|--|--|--|

Sumber : Kelurahan Gajahmungkur

Bila dicermati, data yang tertera dalam Tabel I.2 rata-rata penerimaan beras per RTS sebanyak 17.91 Kg/bulan. Akan tetapi, pada kenyataannya dengan mempertimbangkan kondisi masyarakat setempat berdasarkan hasil musyawarah warga, maka pendistribusian beras Raskin dengan prinsip bagi rata.

**TABEL I. 3**  
**Data Jumlah Penerima Raskin**  
**Bulan Januari 2009 di Kelurahan Gajahmungkur**

| <b>RW</b> | <b>JUMLAH RT</b> | <b>JUMLAH RTS</b> | <b>JUML YG DITERIMA<br/>(per RTS = 15 Kg)</b> |
|-----------|------------------|-------------------|---|
| I         | 6 RT             | -                 | -   |
| II        | 8 RT             | 74                | (74 X 15 Kg) =1110                            |
| III       | 11 RT            | 95                | Kg  |
| IV        | 9 RT             | 85                | (95 X 15 Kg) =1425                            |
| V         | 8 RT             | 56                | Kg  |
| VI        | 6 RT             | -                 | (85 X 15 Kg) =1275                            |
| VII       | 9 RT             | 22                | Kg  |
| VIII      | 7 RT             | 54                | (56 X 15 Kg) =840 Kg                          |

|              |      |            |   |
|--------------|------|------------|---|
| IX           | 7 RT | 55         | -<br>(22 X 15 Kg) =330 Kg<br>(54 X 15 Kg) =810 Kg<br>(55 X 15 Kg) =815 Kg |
| <b>Total</b> |      | <b>441</b> | <b>6615 Kg</b>  |

Sumber: Kelurahan Gajahmungkur

Apabila kita cermati dari data Tabel 1.2 dan Tabel 1.3, pada bulan Februari 2008, dengan PAGU Raskin tahun 2008, tiap-tiap RTS menerima 10 Kg. Jatah Raskin di tiap-tiap RW berlebihan sehingga ketua RT/RW setempat mengambil kebijakan untuk membagi juga pada rumah tangga yang bukan RTS. Mulai Januari 2009, dengan PAGU Raskin 2009, yaitu jumlah tiap RTS 15 Kg, maka jumlah yang diterima pada tiap-tiap RW lebih sedikit dibandingkan tahun 2008. Sehingga jumlah beras dan jumlah RTS sama, tidak ada kelebihan.

Keadaan tersebut menimbulkan kecemasan, ketidakpuasan dan protes dari warga yang semula dapat jatah, tetapi di kondisi sekarang mereka tidak mendapat jatah, karena tidak mendapatkan kartu. Untuk mengatasi hal tersebut, tiap-tiap RW tetap mengambil kebijakan membagi rata.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa distribusi Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang belum tepat jumlah, belum tepat



sasaran dan belum tepat waktu.

Maka dalam kesempatan ini penulis mengajukan penelitian dengan judul adalah **“Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang.”**

## **B. Identifikasi dan Perumusan Masalah**

### **1. Identifikasi Masalah**

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

- a. Distribusi Program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur belum tepat sasaran, belum tepat jumlah dan belum tepat waktu
- b. Data RTS dari BPS dengan data penerima Raskin tidak sama
- c. Akibat dibagi rata maka jumlah beras yang diterima RTM relatif sedikit, sehingga kurang bermanfaat bagi penerima
- d. Upaya pengelolaan Program Raskin ke depan agar lebih baik

### **2. Perumusan Masalah**

Dari identifikasi masalah tersebut, maka dapat dirumuskan masalah tentang Program Raskin, sebagai berikut :

- a. Bagaimana distribusi Program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur

Kota Semarang ?

- b. Kendala-kendala apa yang dialami dalam implementasi Program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang.
- c. Bagaimana upaya pengelolaan Program Raskin ke depan, untuk menjamin pendistribusian yang adil.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mendeskripsikan distribusi Program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang
2. Memetakan kendala-kendala yang dialami dalam pelaksanaan Program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang.
3. Menyarankan upaya pengelolaan Program Raskin ke depan yang lebih baik

### **D. Kegunaan Penelitian**

#### **1. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kemanfaatan secara teoritis, diantaranya sebagai berikut:

- a. Menambah pengetahuan dan wawasan tentang teori sosial yang

berkaitan dengan implementasi kebijakan.

- b. Memberikan kontribusi pemikiran bagi pembuat kebijakan dalam Implementasi kebijakan sehingga dapat memperbaiki implementasi program di kemudian hari.
- c. Memberikan sumbangan ilmu pengetahuan dalam proses perumusan suatu kebijakan yang partisipatif dan efektif serta efisien dalam pengembangan program.

## **2. Kegunaan Praktis**

Penelitian ini ditinjau dari aspek praktis diharapkan dapat memberikan manfaat diantaranya:

- a. Upaya memperbaiki kebijakan publik tentang Program Raskin
- b. Hasil penelitian dapat memberikan gambaran tentang distribusi Program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang.
- c. Bagi pemerintah terkait, penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan pertimbangan alternatif dan masukan atau evaluasi dalam penentuan kebijakan sehingga dapat menjadi alat monitor bagi pelaksanaan program ini selanjutnya.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konseptualisasi Penelitian**

##### **1. Konsep Kebijakan**

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah seperti perilaku negara pada umumnya. Menurut Carl Friedrich (Wahab,2004:3) kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan: Anderson (Anderson,2004: 2) mengemukakan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Menurut R.S. Parker (Ekowati.2005:5) kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis. Thomas R. Dye (Subarsono,2006:2) mengungkapkan bahwa kebijakan publik didefinisikan sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau

tidak dilakukan. Lebih lanjut Mas Roro Lilik Ekowati (2005:4) dalam bukunya *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program*, mengatakan bahwa kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi sebagai berikut :

1. Kebijaksanaan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah.
2. Kebijaksanaan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Kebijaksanaan Negara itu, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

Untuk lebih melengkapinya rumusan kebijakan, lebih lanjut Miftah Thoha (2002:59-60) berpendapat bahwa dalam arti yang luas, kebijakan mempunyai 2 (dua) aspek pokok, yaitu:

- a. Kebijakan merupakan pratika sosial, bukan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian suatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan, baik untuk mendamaikan klaim dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan insentif terhadap tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menciptakan tujuan, akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Kalau kita simak rumusan dan pendapat berkait pengertian kebijakan, kedua aspek pokok tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pada satu pihak, kebijakan dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak kebijakan merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik yang menimbulkan insentif.

## **2. Konsep Kebijakan Publik**

Dalam berbagai referensi ilmiah, kaitannya dengan studi kebijakan, penggabungan antara kata “kebijakan” dan “publik” menjadi kebijakan publik (*public policy*) merupakan salah satu topik pokok yang sering dikaji. Menurut Thoha (2002:56), orang pertama yang menggambarkan ide tentang kebijakan yang publik dapat dipelajari secara sistematis adalah John Dewey. Di dalam bukunya *Logic: The Theory of Inquiry*, Dewey memberikan perhatian terhadap sifat eksperimen dari cara mengukur kebijakan. Ilmuwan ini berhasil menggambarkan bagaimana rencana-rencana tindakan harus dipilih dari berbagai alternatif dan bagaimana mengamati berbagai akibat yang dapat dipergunakan sebagai uji coba yang tepat.

Hasil buah pemikiran John Dewey (Thoha,2002:57) tersebut kemudian digunakan oleh Harold Lasswell seorang eksperimentalis ilmu politik yang pertama kali mempertajam ide ilmu kebijakan sebagai disiplin yang tidak terpisahkan dari disiplin ilmu-ilmu lain. Lasswell (dalam Nugroho, 2003:3) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan proyek-proyek tertentu. Menurut pandangannya, kebijakan merupakan studi tentang proses pembuatan keputusan atau proses memilih dan mengevaluasi informasi yang tersedia, kemudian memecahkan masalah-masalah tertentu.

Adapun kebijakan publik sebagaimana yang dirumuskan oleh Easton (Thoha,2002:62-63) merupakan alokasi nilai yang otoritatif oleh seluruh

masyarakat. Akan tetapi, hanya pemerintah sajalah yang berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari nilai-nilai tersebut

Selanjutnya, kebijakan publik menurut Thomas R Dye (Wahab,2004 :4) merupakan apa saja yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*). Dalam pengertian ini, pusat perhatian dari kebijakan publik tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, melainkan termasuk apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Apa saja yang tidak dilakukan oleh pemerintah itulah yang memberikan dampak cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya, dengan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah.

Anderson (Ekowati, 2005:5) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson, ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup:

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan

bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.

- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Kebijakan publik mempunyai implikasi (Irfan Islamy, 1988:18-19):

- a. Kebijakan itu berbentuk pikiran tindakan pemerintah.
- b. Tindakan pemerintah itu dialokasikan kepada seluruh masyarakat.
- c. Tindakan pemerintah itu mempunyai tujuan tertentu.

Menurut Nakamura dan Smalwood (Ekowati. 2005 : 6), kebijaksanaan publik berarti serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana untuk mencapai tujuan tersebut. Pressman dan Wildavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Di lain pihak, Amara Raksasatya (Ekowati. 2005 : 8) berpendapat bahwa kebijakan itu adalah sebagai suatu taktik atau strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu, sehingga suatu kebijaksanaan itu akan memuat tiga elemen, yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara



nyata dari taktik atau strategi yang ditetapkan.

Menurut Riant Nugroho (2003: 50), kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan (visi dan misi) bersama yang telah disepakati. Dari sini kita dapat meletakkan kebijakan publik sebagai manajemen pencapaian tujuan nasional. Jadi, untuk sementara dapat kita simpulkan bahwa :

1. Kebijakan publik mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional.
2. Kebijakan publik mudah diukur karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh.

## **B. Teori Implementasi Kebijakan**

Suatu kebijakan publik yang telah disahkan tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan secara maksimal dan benar. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata. Maka harus ada implementor yang konsisten dan profesional untuk mensosialisasikan isi kebijakan tersebut. Dengan kata lain, bahwa pelaksanaan kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil (*outcome*) yang dapat dinikmati terutama oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Implementasi (*implementation*) menurut Kamus Ilmiah Populer mempunyai arti pelaksanaan atau penerapan Implementasi kebijakan publik

sebagai *"getting the job done and doing it"*. Dalam melaksanakan implementasi kebijakan menuntut adanya syarat antara lain adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional. Implementasi dalam hal ini merupakan proses mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Apa yang dikemukakan diatas paling tidak kebijakan memerlukan dua macam tindakan berurutan: pertama, merumuskan tindakan yang akan dilakukan; dan kedua, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan tadi.

Menurut Nugroho (2003:158), implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (tidak lebih dan tidak kurang). Selanjutnya Nugroho (2003:158) mengemukakan bahwa perencanaan atau sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik. Konsep (yang didukung data dan informasi masa depan) kontribusinya mencapai proporsi sekitar 60 persen terhadap keberhasilan kebijakan tersebut dan proporsi sekitar 40 persen terhadap implementasi yang harus konsisten dengan konsep.

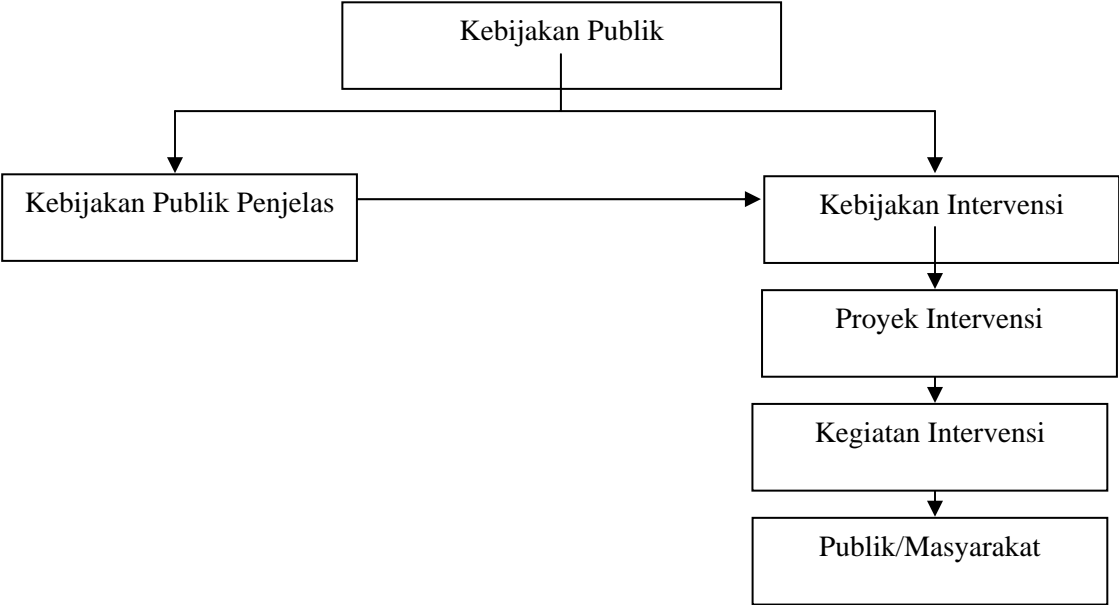
Berdasarkan hasil suatu penelitian diperoleh bahwa implementasi kebijakan merupakan hal yang krusial, karena dari konsep-konsep perencanaan, rata-rata konsistensi implementasi dicapai antara 10 persen sampai dengan 20 persen saja (Nugroho, 2003:158) Dalam implementasi kebijakan publik, terdapat dua pilihan langkah yang dapat dilakukan, yakni langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui

formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Pada prinsipnya, kebijakan bertujuan untuk melakukan intervensi. Dengan demikian, implementasi kebijakan pada hakikatnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.

Secara ringkas, uraian di atas dapat disajikan dalam bentuk skema sebagaimana yang tergambar berikut ini.

**Bagan II.1**

**Kerangka Kebijakan Publik**



Sumber: Nugroho (2003:159)

Teori – Teori Implementasi Kebijakan sebagaimana dikutip dari buku Analisis Kebijakan Publik oleh Subarsono (2005) adalah:

### **1. Teori George C. Edwards III (1980)**

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III adalah:

#### **a. Komunikasi**

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Tujuan dan sasaran tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

#### **b. Sumberdaya**

Isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tetapi, sumberdaya dan kebijakan hanya menjadi dokumen saja.

c. Disposisi

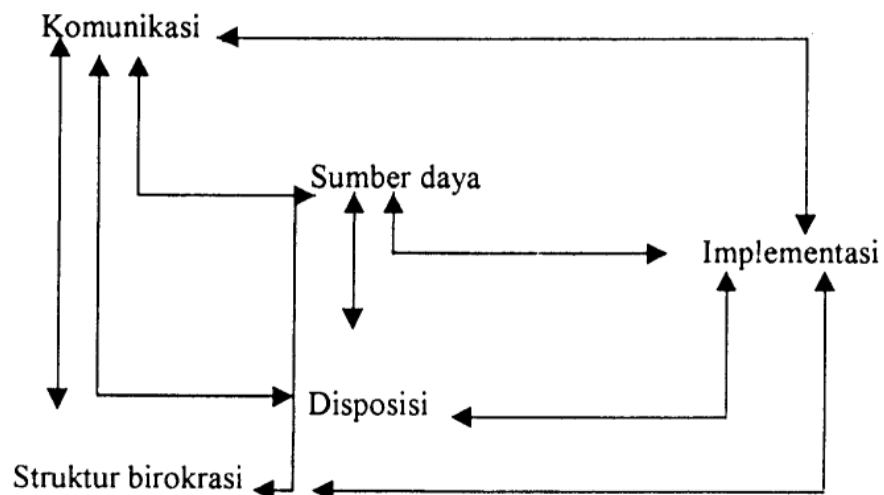
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki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

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

**Bagan II. 2**

**Teori Implementasi Kebijakan Menurut Edward III**



Sumber: AG Subarsono (2005:91)

## 2. Teori Merilee S Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merille S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi.

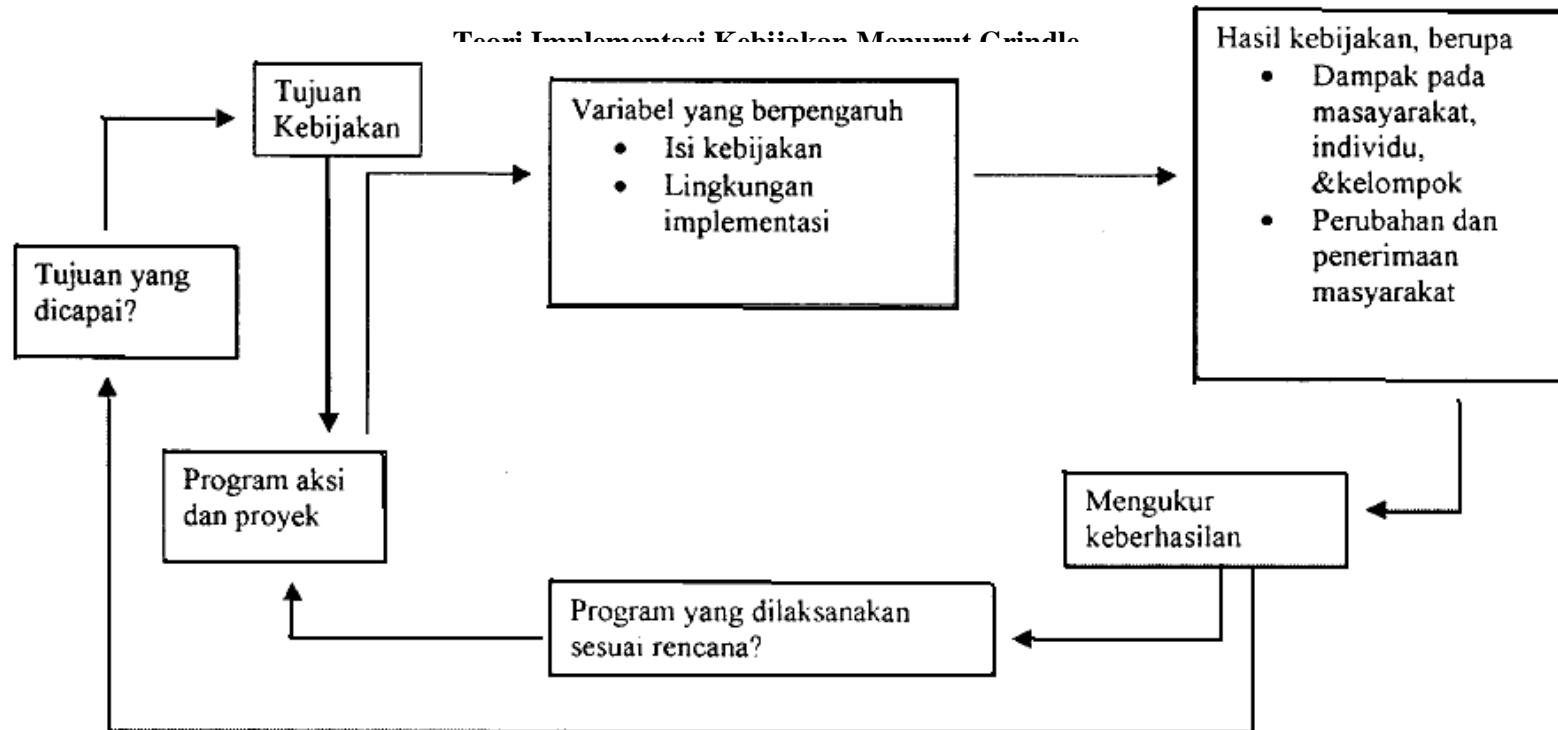
Variabel isi kebijakan mencakup :

- a. sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan
- b. jenis manfaat yang diterima oleh *target group*
- c. sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
- d. apakah letak sebuah program sudah tepat
- e. apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci
- f. apakah sebuah program didukung sumberdaya yang memadai

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:

- a. seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
- b. karakteristik institusi dan rezim yang sedang berkuasa
- c. tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.

Bagan II. 3



Sumber: AG Subarsono (2005:94)

### 3. Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (Subarsono, 2005)

Menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

- a. Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.
- b. Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun sumberdaya non manusia (*non-human resources*).
- c. Hubungan antar organisasi. Dalam banyak program implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.
- d. Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.
- e. Kondisi sosial, politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok- kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para

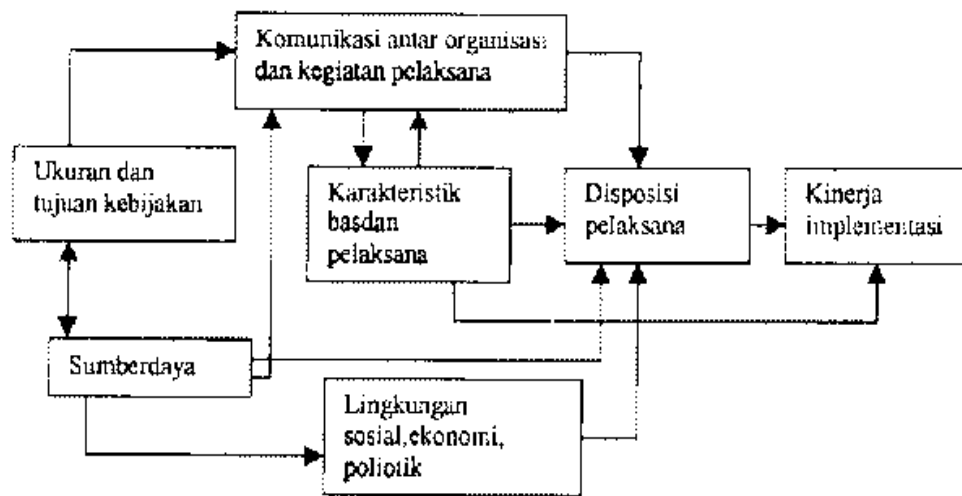


partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

- f. Disposisi implementor. Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting yakni: a) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan c) intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor. Adapun teori implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut :

#### Bagan II. 4

Teori Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: AG Subarsono (2005:100)

Mencermati beberapa teori implementasi kebijakan di atas, ada beberapa faktor dominan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan. Faktor – faktor tersebut dapat dilihat dalam matriks taksonomi berikut ini :

**Tabel II.1**

**Taksonomi Teori Implementasi Kebijakan**

| <b>George C. Edward III</b> | <b>Merilee S. Grindle</b>   | <b>Van Meter &amp; Van Horn</b>  |
|-----------------------------|---|--|
| Komunikasi                  | Isi Kebijakan : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kepentingan Kelompok Sasaran</li> <li>▪ Tipe Manfaat</li> <li>▪ Derajat perubahan yang diinginkan</li> <li>▪ Letak Pengambilan keputusan</li> <li>▪ Pelaksanaan Program</li> <li>▪ Sumberdaya</li> </ul> | Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas  |
| Sumberdaya                  | Lingkungan Implentasi : <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat</li> <li>▪ Karakteristik lembaga dan penguasa</li> <li>▪ Kepatuhan dan daya tanggap</li> </ul>   | Sumberdaya   |
| Disposisi                   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Disposisi Implementor</li> <li>▪ Karakteristik Badan Pelaksana</li> </ul> |
| Struktur Birokrasi          |   | Standar dan sasaran kebijaksanaan  |
|                             |   | Kondisi lingkungan sosial, politik, dan  |

|  |  |         |
|--|--|---------|
|  |  | ekonomi |
|--|--|---------|

Dari pemaparan pada tabel II.4, dapat dilihat bahwa Teori Edward III lebih menekankan pada aspek kelembagaan, artinya kesuksesan program tergantung dari lembaga tersebut, seperti personil dan kepemimpinannya. Tetapi, manajemen program menjadi lemah karena orientasinya lebih pada pengembangan organisasi. Pada Teori Grindle lebih memfokuskan pada sisi manajemen, artinya tujuan yang realistis harus mampu dicapai. Pada Teori Van Meter dan Van Horn sendiri fokusnya lebih kompleks, artinya teori ini memfokuskan baik pada lembaga (organisasi) maupun manajemennya.

Dalam penelitian ini penulis cenderung mengacu pada teori implementasi dari Grindle karena tujuan dari penelitian ini adalah mengkaji implementasi program Raskin dari sisi ketepatan sasaran, ketepatan jumlah dan ketepatan waktu, yang mengacu pada aspek manajemen.

### **C. Isi dan Lingkungan Kebijakan Teori Grindle**

Fenomena isi kebijakan Teori Grindle meliputi enam hal, yaitu :

#### **1. Kepentingan kelompok sasaran**

Kepentingan kelompok sasaran perlu diperhatikan, ini adalah salah satu variabel yang harus diperhatikan dalam sebuah program kebijakan.

Dengan mengetahui kepentingan kelompok sasaran maka akan mempermudah pencapaian efisiensi dan efektivitas dari setiap program yang dilaksanakan.

2. Manfaat yang diterima

Hal ini terkait dengan kepentingan kelompok sasaran, dengan adanya kejelasan kepentingan kelompok sasaran maka akan dapat terwujud kemanfaatan yang optimal yang dapat diterima dan dirasakan oleh kelompok sasaran.

3. Perubahan yang diinginkan

Setiap program yang dilaksanakan tentu saja bertujuan untuk memperbaiki atau mengubah kondisi yang ada menjadi kondisi yang lebih baik dan dapat menguntungkan semua pihak, yaitu pemerintah sebagai implementor dan juga masyarakat sebagai kelompok sasaran.

4. Ketepatan program

Program yang dilaksanakan diharapkan dapat tepat sasaran kepada mereka yang layak untuk menjadi sasaran dari program yang ada. Ketepatan program harus sangat diperhatikan oleh para implementor, hal ini karena apabila terjadi kekeliruan akan berdampak adanya kesia-siaan dari program yang dilakukan.

5. Kejelasan implementor

Implementor adalah mereka yang melaksanakan atau pelaku dari

implementasi suatu program. Dengan adanya kejelasan implementor akan memperlancar pelaksanaan program yang ada.

6. SDM yang memadai

Implementor yang melaksanakan program seharusnya memenuhi standar kualitas yang baik. Memadai dalam hal ini adalah memadai dalam hal kualitas dan kuantitas sehingga SDM yang ada mencukupi bagi pelaksanaan program yang dibuat.

Sementara Lingkungan implementasi meliputi tiga hal, antara lain:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi implementasi

Kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki dari sebuah implementasi yang ada diharap mampu mewujudkan kehendak dan harapan rakyat. Strategi implementasi akan dapat mencapai keberhasilan dalam pelaksanaan program yang sedang dilaksanakan.

2. Karakteristik rezim yang berkuasa

Ini akan berpengaruh pada kebijakan yang diambil pemerintah. Apabila rezim yang berkuasa mengedepankan kepentingan rakyat maka kesejahteraan rakyat akan dapat dengan mudah terwujud, karena rezim yang seperti ini akan mengedepankan kepentingan rakyat. Namun yang terjadi akan sebaliknya apabila rezim lebih mengutamakan kepentingan kelompok atau pribadi. Dalam keadaan ini rakyat akan dipojokkan dan tidak menjadi prioritas utama, sehingga rakyat menjadi korban dari rezim kepemimpinan rezim yang berkuasa.

### 3. Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

Kelompok sasaran diharapkan dapat berperan aktif terhadap program yang dijalankan pemerintah, karena hal ini akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dari pemerintah. Pada dasarnya program yang dilakukan adalah demi kepentingan rakyat, sehingga rakyat disini diharapkan dapat seiring sejalan dengan pemerintah. Rakyat harus mampu menjadi *partner* dari pemerintah, sehingga dapat menilai kinerja pemerintah. Ini akan dapat memepermudah untuk mengadakan koreksi terhadap kesalahan atau kekeliruan yang terjadi sehingga akan dapat lebih mudah dan lebih cepat dibenahi serta program dapat berjalan sebagaimana mestinya.

## **D. Faktor Yang Harus Diperhatikan Dalam Pemilihan Teori Implementasi Kebijakan**

Dengan adanya berbagai macam teori implementasi kebijakan publik, kita harus memilih teori yang tepat, guna menyelesaikan masalah yang hendak dibenahi. Kita harus jeli memilih teori yang sesuai dengan kebutuhan kebijakan yang kita pilih. Namun ada satu hal yang paling penting, yakni implemnetasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri.

Menurut Richard Martland (Nugroho. 2003: 179), pada prinsipnya ada empat "tepat" yang perluenuhi dalam hal pencapaian keefektifan implementasi kebijakan.

1. Pertama, adalah kebijakannya itu sendiri sudah tepat. Ketepatan kebijakan

ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada, telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Sisi kedua dari kebijakan adalah apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan. Sisi ketiga, adalah apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakannya.

2. Tepat yang kedua adalah tepat pelaksanaannya. Aktor implementasi tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah, masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan yang bersifat monopoli, seperti KTP. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan. Kebijakan yang bersifat mengarahkan kegiatan masyarakat.
3. Tepat yang ketiga adalah tepat target. Ketepatan ini berkaitan dengan tiga hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apakah target dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Ketiga, apakah intervensi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya.
4. Tepat keempat adalah tepat lingkungan. Ada dua lingkungan yang paling menentukan, yaitu lingkungan kebijakan dan lingkungan eksternal kebijakan. Lingkungan kebijakan yaitu interaksi antara lembaga perumus

kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Lingkungan eksternal sebagai variabel eksogen terdiri dari opini publik, yaitu persepsi publik kebijakan dan implementasi kebijakan, lembaga interpretasi dengan lembaga strategik dalam masyarakat, individu tertentu yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan.

## **E. Kajian Implementasi Kebijakan Pembangunan Sosial di Indonesia**

### **1. Kebijakan Pembangunan Sosial**

Sejak awal kemerdekaan, bangsa Indonesia telah mempunyai perhatian besar terhadap terciptanya masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana termuat dalam alinea keempat Undang-Undang Dasar 1945.

Program-program pembangunan yang dilaksanakan selama ini juga selalu memberikan perhatian besar terhadap upaya pengentasan kemiskinan karena pada dasarnya pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai saat ini terus-menerus menjadi masalah yang berkepanjangan.

Pada umumnya, partai-partai peserta Pemilihan Umum (Pemilu) 2004 juga mencantumkan program pengentasan kemiskinan sebagai program utama dalam platform mereka. Pada masa Orde Baru, walaupun mengalami pertumbuhan ekonomi cukup tinggi, yaitu rata-rata sebesar 7,5 persen selama tahun 1970-1996, penduduk miskin di Indonesia tetap tinggi.



Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), persentase penduduk miskin di Indonesia tahun 1996 masih sangat tinggi, yaitu sebesar 17,5 persen atau 34,5 juta orang. Hal ini bertolak belakang dengan pandangan banyak ekonom yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi dapat meningkatkan pendapatan masyarakat dan pada akhirnya mengurangi penduduk miskin.

Perhatian pemerintah terhadap pengentasan kemiskinan pada pemerintahan reformasi terlihat lebih besar lagi setelah terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997. Meskipun demikian, berdasarkan penghitungan BPS, persentase penduduk miskin di Indonesia sampai tahun 2003 masih tetap tinggi, sebesar 17,4 persen, dengan jumlah penduduk yang lebih besar, yaitu 37,4 juta orang. Bahkan, berdasarkan angka Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) pada tahun 2001, persentase keluarga miskin (keluarga prasejahtera dan sejahtera I) pada 2001 mencapai 52,07 persen, atau lebih dari separuh jumlah keluarga di Indonesia. Angka- angka ini mengindikasikan bahwa program-program penanggulangan kemiskinan selama ini belum berhasil mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia. (Sumber: [http : //www.kompas.com/kompas-cetak/0402/10/ekonomi/847162.htm](http://www.kompas.com/kompas-cetak/0402/10/ekonomi/847162.htm)).

Pada dasarnya ada dua faktor penting yang dapat menyebabkan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di Indonesia (Chamsyah, 2007, [http://www.setneg.go.id / index.php? option=com\\_content &task=view&id=216 & Itemid=76](http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=76)). Pertama, program- program penanggulangan kemiskinan selama ini

cenderung berfokus pada upaya penyaluran bantuan sosial untuk orang miskin. Hal itu, antara lain, berupa beras untuk rakyat miskin dan program jaring pengaman sosial (JPS) untuk orang miskin. Upaya seperti ini akan sulit menyelesaikan persoalan kemiskinan yang ada karena sifat bantuan tidaklah untuk pemberdayaan, bahkan dapat menimbulkan ketergantungan.

Program-program bantuan yang berorientasi pada kedermawanan pemerintah ini justru dapat memperburuk moral dan perilaku masyarakat miskin. Program bantuan untuk orang miskin seharusnya lebih difokuskan untuk menumbuhkan budaya ekonomi produktif dan mampu membebaskan ketergantungan penduduk yang bersifat permanen. Di lain pihak, program-program bantuan sosial ini juga dapat menimbulkan korupsi dalam penyalurannya.

Alangkah lebih baik apabila dana-dana bantuan tersebut langsung digunakan untuk peningkatan kualitas sumberdaya manusia (SDM), seperti dibebaskannya biaya sekolah, seperti Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP), serta dibebaskannya biaya-biaya pengobatan di pusat kesehatan masyarakat (puskesmas).

Faktor kedua yang dapat mengakibatkan gagalnya program penanggulangan kemiskinan adalah kurangnya pemahaman berbagai pihak tentang penyebab kemiskinan itu sendiri sehingga program-program pembangunan yang ada tidak didasarkan pada isu-isu kemiskinan, yang penyebabnya berbeda-beda secara lokal.

Sebagaimana diketahui, data dan informasi yang digunakan untuk program-program penanggulangan kemiskinan selama ini adalah data makro hasil Survei Sosial dan Ekonomi Nasional (Susenas) oleh BPS dan data mikro hasil pendaftaran keluarga prasejahtera dan sejahtera I oleh BKKBN.

Kedua data ini pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan perencanaan nasional yang sentralistik, dengan asumsi yang menekankan pada keseragaman dan fokus pada indikator dampak. Pada kenyataannya, data dan informasi seperti ini tidak akan dapat mencerminkan tingkat keragaman dan kompleksitas yang ada di Indonesia sebagai negara besar yang mencakup banyak wilayah yang sangat berbeda, baik dari segi ekologi, organisasi sosial, sifat budaya, maupun bentuk ekonomi yang berlaku secara lokal.

Bisa saja terjadi bahwa angka-angka kemiskinan tersebut tidak realistis untuk kepentingan lokal, dan bahkan bisa membingungkan pemimpin lokal (pemerintah kabupaten/kota). Sebagai contoh adalah kasus yang terjadi di Kabupaten Sumba Timur. Pemerintah Kabupaten Sumba Timur merasa kesulitan dalam menyalurkan beras untuk orang miskin karena adanya dua angka kemiskinan yang sangat berbeda antara BPS dan BKKBN pada waktu itu.

Di satu pihak angka kemiskinan Sumba Timur yang dihasilkan BPS pada tahun 1999 adalah 27 persen, sementara angka kemiskinan (keluarga prasejahtera dan sejahtera I) yang dihasilkan BKKBN pada tahun yang sama mencapai 84 persen. Kedua angka ini cukup menyulitkan pemerintah dalam menyalurkan bantuan-bantuan karena data yang digunakan untuk target sasaran rumah tangga

adalah data BKKBN, sementara alokasi bantuan didasarkan pada angka BPS. (Sumber: [http : // www.kompas.com / kompas-cetak /0402/10/ ekonomi/ 847162.htm](http://www.kompas.com/kompas-cetak/0402/10/ekonomi/847162.htm)).

Secara konseptual, data makro yang dihitung BPS selama ini dengan pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*) pada dasarnya (walaupun belum sempurna) dapat digunakan untuk memantau perkembangan serta perbandingan penduduk miskin antardaerah. Namun, data makro tersebut mempunyai keterbatasan karena hanya bersifat indikator dampak yang dapat digunakan untuk target sasaran geografis, tetapi tidak dapat digunakan untuk target sasaran individu rumah tangga atau keluarga miskin. Untuk target sasaran rumah tangga miskin, diperlukan data mikro yang dapat menjelaskan penyebab kemiskinan secara lokal, bukan secara makro seperti melalui model-model ekonometrik.

Untuk data mikro, beberapa lembaga pemerintah telah berusaha mengumpulkan data keluarga atau rumah tangga miskin secara lengkap, antara lain data keluarga prasejahtera dan sejahtera I oleh BKKBN dan data rumahtangga miskin oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, Pemerintah Provinsi Kalimantan Selatan, dan Pemerintah Provinsi Jawa Timur (Sumber:<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0402/10/ekonomi/847162.htm>.)

Meski demikian, indikator- indikator yang dihasilkan masih terbatas pada identifikasi rumah tangga. Disamping itu, indikator-indikator tersebut selain tidak bisa menjelaskan penyebab kemiskinan, juga masih bersifat sentralistik dan

seragam. Tidak dikembangkan dari kondisi akar rumput dan belum tentu mewakili keutuhan sistem sosial yang spesifik-lokal.

Pembangunan sosial di Indonesia, hakekatnya merupakan upaya untuk merealisasikan cita-cita luhur kemerdekaan, yakni untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Pasca kemerdekaan, kegiatan pembangunan telah dilakukan oleh beberapa rezim pemerintahan Indonesia. Mulai dari rezim Soekarno sampai presiden di era ini yakni Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono yang terpilih dalam pemilihan umum langsung pertama.

Namun demikian, harus diakui setelah beberapa kali rezim pemerintahan berganti, taraf kesejahteraan rakyat Indonesia masih belum maksimal. Pemenuhan taraf kesejahteraan sosial perlu terus diupayakan mengingat sebagian besar rakyat Indonesia masih belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang diinginkannya. Upaya pemenuhan kesejahteraan sosial menyeruak menjadi isu nasional. Asumsinya, kemajuan bangsa ataupun keberhasilan suatu rezim pemerintahan, tidak lagi dilihat dari sekedar meningkatnya angka pertumbuhan ekonomi. Kemampuan penanganan terhadap para penyandang masalah kesejahteraan sosial pun menjadi salah satu indikator keberhasilan pembangunan. Seperti penanganan masalah kemiskinan, kecacatan, keterlantaran, ketunaan sosial maupun korban bencana alam dan sosial.

Kemajuan pembangunan ekonomi tidak akan ada artinya jika kelompok rentan penyandang masalah sosial di atas, tidak dapat terlayani dengan baik. Bahkan muncul anggapan jika para penyandang masalah sosial tidak terlayani dengan baik, maka bagi mereka kemerdekaan adalah sekedar lepas dari penjajahan? Seharusnya kemerdekaan adalah lepas dari kemiskinan?

Untuk itu pembangunan bidang kesejahteraan sosial terus dikembangkan bersama dengan pembangunan ekonomi. Tidak ada dikotomi di antara keduanya. Hal ini selaras dengan apa yang dikemukakan Nancy Birdsall (1993) yang mengatakan bahwa pembangunan ekonomi adalah juga pembangunan sosial. Tidak ada yang utama diantara keduanya. Pembangunan ekonomi jelas sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara, namun pembangunan ekonomi yang sepenuhnya diserahkan pada mekanisme pasar, tetap tidak akan mampu menjamin kesejahteraan sosial pada setiap masyarakat. Bahkan pengalaman negara maju dan berkembang seringkali memperlihatkan jika prioritas hanya difokuskan pada kemajuan ekonomi memang dapat memperlihatkan angka pertumbuhan ekonomi. Namun sering pula gagal menciptakan pemerataan dan menimbulkan kesenjangan sosial. Akhirnya dapat menimbulkan masalah kemiskinan yang baru. Oleh karenanya penanganan masalah kemiskinan harus didekati dari berbagai sisi baik pembangunan ekonomi maupun kesejahteraan sosial.

## **2. Kemiskinan Sebagai Isu Global**

Menurut laporan *Human Development Report* tahun 2005, jumlah penduduk miskin terbesar di Asia Tenggara adalah di Indonesia, yaitu sebesar 38,7 juta orang diikuti oleh Vietnam (17,38), Kamboja (13,01), dan Myanmar (10,84). Tingginya tingkat kemiskinan Indonesia, membuat negara ini memiliki kualitas sumber daya manusia (SDM) yang masih rendah. Dari data Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index/HDI*), Indonesia menempati urutan 110, lebih rendah dibanding negara di Asia Tenggara lainnya seperti Singapura (25), Brunei (33), Malaysia (61), Thailand (73), dan Filipina (84).

Masalah kemiskinan dewasa ini bukan saja menjadi persoalan bangsa Indonesia. Kemiskinan telah menjadi isu global dimana setiap negara merasa berkepentingan untuk membahas kemiskinan, terlepas apakah itu negara berkembang maupun sedang berkembang.

Tokoh yang dianggap bapak ilmu ekonomi modern, Adam Smith pada saat meluncurkan buku babonnya *An Inquiry into The Wealth of Nations* tahun 1776 menyebut bahwa, Tidak ada masyarakat yang benar-benar bisa berkembang dan senang apabila kebanyakan diantaranya miskin dan tidak bahagia?. Tokoh ekonomi pembangunan Todaro dalam buku *Economic Development* (2003), menyebutkan bahwa kemiskinan dan kesenjangan merupakan permasalahan utama pembangunan. Tokoh sosial lainnya Juan Somavia dalam *United Nations World Summit for Sosial Development*, tahun 1995 menyatakan bahwa persoalan

yang tidak akan pernah selesai di abad 21 ini adalah bagaimana mengurangi kemiskinan.

Negara sedang berkembang di sebagian wilayah Asia dan Afrika, sangat berurusan dengan agenda pengentasan kemiskinan. Sebagian besar rakyat di kawasan ini masih menyangang kemiskinan. Sementara bagi negara maju, mereka pun sangat tertarik membahas kemiskinan. Ketertarikan itu karena kemiskinan di negara berkembang berdampak pada stabilitas ekonomi dan politik mereka.

Pada akhirnya kemiskinan menjadi urusan semua bangsa dan menjadi musuh utama (*common enemy*) umat manusia di dunia. Konsekuensinya kemiskinan dibahas semakin meluas intensif dan berkesinambungan dimanapun dan oleh siapapun.



## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian dalam penelitian ini adalah penelitian diskriptif-analitis. Menurut Kamus Bahasa Indonesia, 'analitis' (analisis) artinya adalah bersifat analisis, yang artinya proses pemecahan masalah yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya (Yashin,1997:34). Sedangkan analisa diskriptif dilakukan terutama ditujukan untuk pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang (Winarno,1978:131), terutama masalah-masalah implementasi program beras miskin (Raskin) di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang.

Penelitian diskriptif adalah suatu penelitian yang bersifat pemaparan dalam rangka menggambarkan selengkap mungkin suatu keadaan yang berlaku ditempat tertentu, atau suatu gejala yang ada, atau suatu peristiwa tertentu yang terjadi dalam masyarakat dalam konteks penelitian (Muhammad, 2007:50 dan Soekanto, 1997:10). Terkait dengan tema penelitian, maka penelitian ini berupaya melakukan kajian pada suatu usaha pemerian, analisis dan penafsiran guna menggambarkan dan mendiskripsikan implementasi program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang. Pemerian, analisis dan penafsiran terhadap fenomena yang berkait dalam implementasi program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang.

## **B. Fokus Penelitian**

Fokus penelitian ini adalah Implementasi Program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang.

## **C. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian di Kelurahan Gajahmungkur. Lokasi dipilih berdasarkan pengamatan bahwa di tiap-tiap RW mempunyai kebijakan sendiri-sendiri dalam pengelolaan distribusi Raskin yang berdasarkan hasil musyawarah warga.

## **D. Fenomena Yang Diamati**

### 1. Implementasi Kebijakan Raskin dilihat dari :

#### a. Isi Kebijakan

- 1) Pemahaman kepentingan RTS
- 2) Manfaat Raskin yang diterima oleh RTS
- 3) Perubahan kondisi RTS setelah mendapatkan Raskin
- 4) Ketepatan sasaran Program Raskin
- 5) Kejelasan implementor tentang Program Raskin
- 6) Kualitas dan kuantitas SDM sebagai implementor

#### b. Lingkungan Kebijakan

- 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi Program Raskin
- 2) Karakteristik rezim yang berkuasa
- 3) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran

2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Program Raskin.
3. Bagaimana pengelolaan Raskin ke depan agar lebih baik.

## **E. Sumber Data**

Sumber data terdiri atas dua jenis, yaitu:

### **1. Data Primer**

Data primer adalah data yang relevan dengan pemecahan masalah/pembahasan, yang didapat dari sumber utama yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti. Data primer diperoleh langsung dari informan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

### **2. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang bersifat mendukung pembahasan. Antara lain :

- a. Cakupan penerimaan Raskin di Kelurahan Gajahmungkur
- b. Data penerimaan beras miskin secara riil.
- c. Pagu Raskin dan realisasi.

## **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri, yang bertindak sebagai perencana, pelaksana dalam pengumpulan data, melakukan analisis, menafsirkan data dan menulis laporan penelitian yang dibantu dengan *interview guide* atau pedoman wawancara.

## **G. Teknik Menentukan Informan**

Teknik penentuan informan yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*, dimana penentuan informan dipilih dengan pertimbangan khusus dari peneliti, dengan mempertimbangkan karakteristik data berdasarkan kebutuhan analisa dalam penelitian ini.

Informan penelitian ini adalah :

1. Bagian distribusi Raskin Bulog Divre Jateng
2. Bagian Kesejahteraan Sosial Kelurahan Gajahmungkur yang menangani Distribusi Raskin
3. RTS ( Rumah Tangga Sasaran ) yang menerima Raskin dan memiliki kartu
4. RTM ( Rumah Tangga Miskin ) yang menerima Raskin dan tidak mempunyai kartu
5. Pelaksana Distribusi Raskin di tingkat RW
6. BPS yang bertindak dalam pendataan

## **H. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam proses pengumpulan data, penulis akan menggunakan beberapa teknik, antara lain:

### **1. Observasi**

Observasi atau pengamatan langsung merupakan salah satu teknik pengumpulan data dimana peneliti terjun langsung ke lapangan sebagai

partisipan atau nonpartisipan. Dengan teknik observasi, peneliti dapat memperoleh gambaran langsung dan mengetahui keadaan yang sesungguhnya yang terjadi di lapangan.

## **2. *Indepth Interview*/Wawancara mendalam dengan Informan**

Wawancara dilakukan untuk memperoleh data dari masyarakat langsung melalui komunikasi dua arah. Agar dapat mendapatkan jawaban yang sesungguhnya dari informan, peneliti harus melakukan pendekatan terlebih dahulu kepada informan sehingga informan dapat merasa nyaman dan dapat menjawab pertanyaan yang diajukan secara terbuka dan jujur.

### **I. Teknik Analisis Data**

Analisis data yang digunakan adalah analisis data kualitatif yang dapat menghasilkan data deskriptif, analisis ini dinyatakan secara tertulis dan lisan. Analisis digunakan untuk membatasi atau menyempitkan penemuan yang ada untuk menjadi data yang lebih berarti. Analisis dilakukan setelah melalui tahapan pengumpulan data. Analisis data ini berproses secara induktif yaitu pengambilan kesimpulan setelah data terkumpul. Analisis data mencakup tiga tahapan, yaitu:

#### **1. Pencatatan**

Setelah memperoleh data dari proses pengumpulan data, selanjutnya data dianalisis, tahapan pertama adalah pencatatan data. Data yang telah

berhasil dikumpulkan kemudian dicatat agar tidak hilang sehingga dapat memudahkan tahapan selanjutnya.

## **2. Pengklasifikasian**

Setelah data dicatat, kemudian data yang telah terkumpul diklasifikasi/dikelompokkan, sehingga dapat diketahui data-data yang satu tipe atau satu jenis. Pengelompokan didasarkan pada jawaban/data yang telah diperoleh.

## **3. Verifikasi**

Verifikasi merupakan tahap akhir dari analisis data yang merupakan tahapan penarikan kesimpulan. Data dari hasil verifikasi merupakan data yang kemudian akan digunakan dalam proses penelitian selanjutnya.

## **BAB IV**

### **GAMBARAN UMUM**

#### **A. Gambaran Umum Raskin (Beras Untuk Rumah Tangga Miskin)**

##### **1. Latar Belakang**

Indonesia masih menghadapi masalah kemiskinan dan kerawanan pangan yang harus ditanggulangi bersama oleh pemerintah dan masyarakat. Masalah ini menjadi perhatian nasional dan penanganannya perlu dilakukan secara terpadu melibatkan berbagai sektor baik di tingkat pusat maupun daerah. Upaya tersebut dicantumkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2009 pada prioritas I yaitu Peningkatan Pelayanan Dasar dan Pembangunan Pedesaan, Program Raskin merupakan salah satu program pada prioritas I fokus 1 tentang Pembangunan dan Penyempurnaan Sistem Perlindungan Sosial khususnya Bagi Masyarakat Miskin.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan menginstruksikan Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pembangunan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum BULOG diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi

kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan, yang penyediaannya mengutamakan beras dari gabah petani dalam negeri.

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin. Di samping itu, program ini dimaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat. Hal ini merupakan salah satu program pemerintah baik pusat maupun daerah yang penting dalam peningkatan ketahanan pangan nasional.

Program Raskin masuk dalam kluster I program penanggulangan kemiskinan tentang Bantuan dan Perlindungan Sosial, yang bersinergi dengan program pembangunan lainnya, seperti program perbaikan gizi, peningkatan kesehatan dan pendidikan. Sinergi antar berbagai program ini penting dalam meningkatkan efektivitas masing-masing program dalam mencapai tujuan.

Efektivitas Program Raskin 2009 dapat ditingkatkan melalui koordinasi antar lembaga/instansi terkait baik di tingkat pusat maupun daerah. Koordinasi dilaksanakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian, dengan mengedepankan peran penting partisipasi masyarakat.

## **2. Dasar Hukum**

Peraturan Perundangan yang menjadi landasan pelaksanaan Program Raskin adalah:

- a. Undang-Undang No. 7 Tahun 1996, tentang Pangan.



- b. Undang-Undang No. 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
- c. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.
- d. Undang-Undang No. 41 Tahun 2008, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009.
- e. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002, tentang Ketahanan Pangan.
- f. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum BULOG.
- g. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- h. Peraturan Presiden RI No. 7 Tahun 2005, tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009.
- i. Peraturan Presiden RI No. 54 Tahun 2005, tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.
- j. Peraturan Presiden RI No. 38 Tahun 2008, tentang Rencana Kerja Pemerintah 2009.
- k. Inpres Nomor 1 Tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan Nasional.
- l. Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang “Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **3. Tujuan Dan Sasaran**

#### **a. Tujuan**

Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

#### **b. Sasaran**

Sasaran Program Raskin Tahun 2009 adalah berkurangnya beban pengeluaran 18,5 juta Rumah Tangga Sasaran (RTS) berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 15 Kg/RTS/bulan selama 12 bulan dengan harga tebus Rp 1.600 per kg netto di tempat penyerahan yang disepakati (Titik Distribusi atau Warung Desa).

### **4. Pengelolaan dan Pengorganisasian**

#### **a. Prinsip Pengelolaan**

Prinsip pengelolaan Raskin adalah nilai-nilai dasar yang menjadi landasan atau acuan setiap pengambilan keputusan dalam pelaksanaan rangkaiankegiatan, yang diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan program Raskin. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) **Keberpihakkan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Raskin**, bermakna mengusahakan RTS-PM

dapat memperoleh beras kualitas baik, cukup sesuai alokasi dan terjangkau.

- 2) **Transparansi**, bermakna membuka akses informasi kepada pemangku kepentingan Raskin terutama RTS-PM, yang harus mengetahui dan memahami adanya kegiatan Raskin serta dapat melakukan pengawasan secara mandiri.
- 3) **Partisipatif**, bermakna mendorong masyarakat terutama RTS-PM berperan secara aktif dalam setiap tahapan pelaksanaan Program Raskin, mulai dari perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan dan pengendalian.
- 4) **Akuntabilitas**, bermakna bahwa setiap pengelolaan kegiatan Raskin harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat maupun kepada semua pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang telah disepakati.

#### **b. Pengorganisasian**

Untuk keefektifan Program Raskin Tahun 2009, dibentuk Tim Koordinasi Raskin Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan sebagai pelaksana Program Raskin. Penanggungjawab pelaksanaan Program Raskin di Pusat adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat; di Provinsi adalah Gubernur, di Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota dan di Kecamatan adalah Camat.

## **1) Tim Koordinasi Raskin Pusat**

Tim Koordinasi Raskin Pusat beranggotakan unsur dari Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Sosial, Departemen Sosial, Kementerian Negara BUMN, Badan Pusat Statistik, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Perum BULOG.

### **a) Kedudukan**

Tim Koordinasi Raskin Pusat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.

### **b) Tugas**

Melaksanakan koordinasi kebijakan perencanaan dan anggaran, pelaksanaan dan distribusi, fasilitasi, monitoring dan evaluasi serta menerima pengaduan dari masyarakat tentang pelaksanaan Program Raskin.

### **c) Fungsi**

Mengkoordinasikan dan merumuskan kebijakan Raskin sebagai bagian dari kebijakan penanggulangan kemiskinan.

**d) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Pusat**

Tim Koordinasi Raskin Pusat terdiri dari Pengarah, Pelaksana dan Sekretariat. Pengarah terdiri dari Ketuadan unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan anggota terdiri dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, Departemen Sosial, BPS, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, BPKP dan Perum BULOG. Pelaksana terdiri dari Ketua, Wakil Ketua/Ketua Bidang dan Anggota. Ketua Pelaksana adalah Deputy Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat; Wakil Ketua I/Bidang Kebijakan Perencanaan adalah Direktur Pangan dan Pertanian Bappenas; Wakil Ketua II/Bidang Kebijakan Anggaran adalah Direktur Anggaran III, Ditjen Anggaran Departemen Keuangan; Wakil Ketua III/Bidang Pelaksanaan dan Distribusi adalah Direktur Pelayanan Publik Perum BULOG; Wakil Ketua IV/Bidang Fasilitasi, Monev dan Pengaduan adalah Direktur Usaha Ekonomi Masyarakat Ditjen PMD Departemen Dalam Negeri. Anggota Tim terdiri dari unsur-unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan

Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Sosial, Departemen Pertanian, Kementerian Negara BUMN, Badan Pusat Statistik, BPKP, dan Perusahaan Umum BULOG.

## **2) Tim Koordinasi Raskin Provinsi**

### **a) Koordinasi**

Tim Koordinasi Raskin Provinsi adalah pelaksanaan Program Raskin di Provinsi, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur.

### **b) Tugas**

Tim Koordinasi Raskin Provinsi mempunyai tugasnya merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring, evaluasi dan melaporkan pelaksanaan Program Raskin di wilayah Provinsi.

### **c) Fungsi**

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Raskin Provinsi mempunyai fungsi:

- (1) Koordinasi perencanaan Program Raskin di Provinsi.
- (2) Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif, penyebarluasan informasi Program Raskin.

(3) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.

(4) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten/Kota.

**d) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Provinsi**

Tim Koordinasi Raskin Provinsi terdiri dari Penanggung jawab, Ketua, Sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: Perencanaan, Pelaksanaan Distribusi, Monev dan Pengaduan Masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur.

Tim Koordinasi Raskin Provinsi beranggotakan unsur-unsur instansi terkait di tingkat Provinsi antara lain Setda, Bappeda, Badan/Instansi/Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, Badan Pusat Statistik, Badan/Instansi/Kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Perwakilan BPKP dan Divisi Regional/Sub Divisi Regional Perum BULOG dan lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

**3) Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota**

**a) Kedudukan**

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota adalah pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten/Kota, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

### **b) Tugas**

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota mempunyai tugasnya merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring, evaluasi dan melaporkan pelaksanaan Program Raskin di wilayah Kabupaten/Kota.

### **c) Fungsi**

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota mempunyai fungsi:

- (1) Merumuskan perencanaan Program Raskin di Kabupaten/Kota.
- (2) Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif, penyebarluasan informasi Program Raskin di Kabupaten/Kota.
- (3) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kecamatan dan Pelaksana Distribusi di Desa/Kelurahan.
- (4) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan, Desa/Kelurahan.

### **d) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota**

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota terdiri dari Penanggung jawab, Ketua, Sekretaris, dan beberapa bidang antara lain:

Perencanaan, Pelaksanaan Distribusi, Monev dan Pengaduan Masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.



Tim Koordinasi Raskin Provinsi beranggotakan unsur-unsur instansi terkait di tingkat Kabupaten/Kota antara lain Setda, Bappeda, Badan/Instansi/Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, Badan Pusat Statistik, Badan/Instansi/Kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Perwakilan BPKP dan Divisi Regional/Sub Divisi Regional Perum BULOG dan lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

#### **4) Tim Koordinasi Raskin Kecamatan**

##### **a) Kedudukan**

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan adalah pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat.

##### **b) Tugas**

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan mempunyai tugasnya merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring, evaluasi dan melaporkan pelaksanaan Program Raskin di wilayah Kabupaten/Kota.

##### **c) Fungsi**

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Raskin Kecamatan mempunyai fungsi:

- (1) Merumuskan perencanaan Program Raskin di Kecamatan.

- (2) Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif, penyebarluasan informasi Program Raskin di Kecamatan.
- (3) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Pelaksana Distribusi di Kecamatan.
- (4) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Desa/Kelurahan.

**d) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan**

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan terdiri dari Penanggung jawab yaitu Camat, Ketua yaitu Sekretaris Kecamatan, Sekretaris yaitu Kasi Kesejahteraan Sosial, dan Anggota terdiri dari aparat Kecamatan, Koordinator Statistik Kecamatan (KSK), anggota Satker Raskin dan pihak terkait yang dipandang perlu.

**5) Pelaksana Distribusi Raskin**

**a) Kedudukan**

Pelaksana Distribusi Raskin berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat/Kepala Desa/Lurah.

**b) Tugas**

Pelaksana Distribusi Raskin mempunyai tugas:

- (1) Menerima beras dari Satker Raskin dan menyerahkan kepada RTS-PM di Titik Distribusi.

- (2) Menerima Hasil Penjualan Beras (HPB) dari RTS-PM dan menyerahkan kepada Satker Raskin atau menyetor ke Rekening HPB BULOG di Bank yang ditetapkan.
- (3) Menyelesaikan administrasi Distribusi Raskin (BAST dan DPM-2)

## **6) Warung Desa**

### **a) Kedudukan**

Warung Desa berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa/Lurah.

### **b) Tugas**

- (1) Menerima, menyimpan, menjual beras Raskin kepada RTS-PM yang telah ditetapkan melalui Musyawarah Desa/Kelurahan dan tercantum dalam model DPM-1 dengan harga Rp. 1.600/kg.
- (2) Menyetorkan uang hasil penjualan Raskin kepada Satker Raskin.
- (3) Membuat administrasi persediaan dan realisasi penjualan beras Raskin.

### **c) Fungsi**

- (1) Pendistribusian beras Raskin kepada RTS-PM.

- (2) Penerimaan uang hasil penjualan beras Raskin secara tunai dari RTS-PM dan penyetornya kepada Satker Raskin atau ke rekening HPB BULOG di Bank yang ditetapkan.
- (3) Pengadministrasian distribusi Raskin kepada RTS-PM.

## **7) Satker Raskin**

### **a) Kedudukan**

Satker Raskin berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kadivreg/Kasubdivreg/Kakansilog Perum BULOG sesuai tingkatannya.

### **b) Tugas**

Satker Raskin mempunyai tugas:

- (1) Mengangkut beras dari gudang Perum BULOG sampai dengan Titik Distribusi/Warung Desa dan menyerahkan kepada Pelaksana Distribusi/Pemilik-Pengelola Warung Desa di Titik Distribusi/Warung Desa.
- (2) Menerima uang HPB dari Pelaksana/Distribusi/Pemilik Pengelola Warung Desa dan menyetorkan ke rekening HPB BULOG di bank yang ditetapkan.
- (3) Menyelesaikan administrasi distribusi Raskin (DO, GD1K, BAST, MBA-0) dan pembayaran HPB (Tanda Terima/kuitansi

dan Bukti Setor Bank) serta mengumpulkan DPM-2 dari Titik Distribusi atau Warung Desa.

- (4) Melaporkan pelaksanaan tugas di wilayah kerjanya kepada Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog secara periodik setiap bulan atau sesuai kebutuhan.

## **5. Penetapan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM)**

- a. Penetapan RTS-PM di Desa/Kelurahan menggunakan data BPS yang terdiri dari Rumah Tangga Sangat Miskin, Miskin dan Hampir Miskin. Daftar RTS-PM di setiap Desa/Kelurahan dibuat berdasarkan nama-nama Rumah Tangga Sasaran hasil pendataan BPS tahun 2008 yang ditetapkan dalam DPM-1 dan ditandatangani oleh Kepala Desa/Lurah serta disahkan oleh Camat.
- b. Apabila terdapat nama-nama RTS data BPS yang tidak sesuai dengan data riil di Desa/Kelurahan, maka dilakukan musyawarah Desa/Kelurahan sebagai media verifikasi dengan tanpa mengubah jumlah Pagu RTS-PM setiap Desa/Kelurahan. Dalam musyawarah Desa/Kelurahan melibatkan aparat Desa/Kelurahan, tokoh masyarakat dan perwakilan dari RTS yang dinyatakan tidak sesuai meliputi:
  - 1) RTS pindah ke luar Desa/Kelurahan.
  - 2) RTS yang sudah tidak layak sebagai penerima manfaat (meningkat menjadi rumah tangga mampu).

Terhadap kedua kelompok RTS tersebut dapat digantikan dengan rumah tangga lain yang menurut musyawarah Desa/Kelurahan dianggap layak menerima Raskin.

Terhadap nama kepala RTS yang telah meninggal dunia dan masih dianggap layak menerima Raskin maka digantikan oleh anggota rumah tangganya sesuai data RTS BPS.

- c. Kesepakatan hasil verifikasi Musyawarah Desa/Kelurahan ditetapkan sebagai RTS-PM dan dicantumkan dalam DPM-1 yang ditandatangani oleh Kepala Desa/Lurah dan disahkan oleh Camat. RTS-PM yang telah terdaftar dalam DPM-1 diberi Kartu Raskin sebagai identitas Rumah Tangga yang berhak menerima Raskin.
- d. Data RTS-PM di Desa/Kelurahan direkap di tingkat Kecamatan dilaporkan kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota sebagai dasar penerbitan SPA.

## **6. Mekanisme Distribusi dan Administrasi**

Distribusi beras dari gudang BULOG sampai kepada RTS-PM dapat dilaksanakan dengan salah satu dari 2 (dua) alternatif pola distribusi, yaitu Raskin melalui Titik Distribusi atau melalui Warung Desa. Pemilihan alternatif pola distribusi dengan mempertimbangkan kondisi obyektif dan sumberdaya yang ada serta disepakati antara Divre/Subdivre/Kansilog dengan Pemerintah Kabupaten/Kota.

### **a. Raskin melalui Titik Distribusi**

Pendistribusian beras dari gudang BULOG ke Titik Distribusi di Desa/Kelurahan atau tempat lain yang telah disepakati antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Divre/Subdivre/Kansilog sebagai berikut:

#### **1) Prosedur dan Administrasi Distribusi**

- a) Bupati/Walikota mengajukan Surat Permintaan Alokasi (SPA) kepada Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog berdasarkan alokasi pagu Raskin dan rekap RTS-PM di masing-masing Kecamatan dan Desa/Kelurahan.
- b) Berdasarkan SPA, Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog menerbitkan SPPB/DO beras untuk masing-masing Kecamatan/Desa/Kelurahan kepada Satker Raskin pada saat beras akan didistribusikan ke Titik Distribusikan. Apabila terdapat Desa/Kelurahan yang menunggak pembayaran HPB pada periode sebelumnya, maka penerbitan SPPB/DO untuk Desa/Kelurahan tersebut ditangguhkan sampai ada pelunasan.
- c) Berdasarkan SPPB/DO, Satker Raskin mengambil beras di gudang Perum BULOG, mengangkut dan menyerahkan beras Raskin kepada Pelaksana Distribusi di Titik Distribusi.
- d) Pelaksana Distribusi menyerahkan/menjual beras kepada RTS-PM pemegang kartu Raskin secara perorangan atau kelompok yang mewakili RTS-PM.

- e) Penyerahan beras di Titik Distribusi dituangkan dalam BAST yang ditandatangani oleh Satker Raskin dan Pelaksana Distribusi yang menerima beras Raskin serta diketahui oleh Kepala Desa/Lurah/Camat atau pejabat yang mewakili dan distempel Desa/Kelurahan/Kecamatan.
- f) Satker Raskin membuat rekapitulasi BAST di setiap Kecamatan sesuai Format MBA-O yang ditandatangani Satker Raskin dan Camat atau pejabat yang mewakili dan distempel Kecamatan.
- g) Divre/Subdivre/Kansilog membuat rekapitulasi MBA-O di setiap Kabupaten/Kota sesuai Format MBA-1 yang ditandatangani oleh Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog dan Bupati/Walikota atau pejabat yang mewakili dan distempel Kabupaten/Kota dan Divre/Subdivre/Kansilog.
- h) Pembuatan MBA-1 bisa dilakukan secara bertahap tanpa harus menunggu MBA-O selesai seluruhnya. Setelah MBA-1 selesai ditandatangani segera dikirimkan ke Divre dengan dilampiri copy SPA dan rekap SPPB/DO (MDO).
- i) Sebelum dikirim ke Divre, dokumen administrasidistribusi tersebut diverifikasi terlebih dahulu untuk kelengkapan dan ketepatannya.



## **2) Mekanisme Pembayaran dan Administrasi**

- a) Pembayaran HPB Raskin dari RTS-PM kepada Pelaksana Distribusi pada prinsipnya dilakukan secara tunai Rp. 1.600/kg netto.
- b) Pembayaran HPB Raskin dari Pelaksana Distribusi kepada Satker Raskin dilakukan setelah menerima HPB Raskin dari RTS-PM.
- c) Uang HPB Raskin yang diterima Pelaksana Distribusi dari RTS-PM harus langsung diserahkan kepada Satker Raskin atau disetor langsung ke rekening HPB BULOG melalui Bank setempat oleh Pelaksana Distribusi.
- d) Atas pembayaran HPB Raskin tersebut, dibuatkan Tanda Terima Pembayaran rangkap 3 oleh Satker Raskin.
- e) Apabila RTS-PM tidak mampu membayar tunai, maka prinsip pembayaran tunai dapat dikecualikan dengan jaminan tertulis dari Kepala Desa/Lurah yang diketahui Camat dan dilampiri Daftar Nama RTS-PM yang belum membayar secara tunai. Pelunasan selambat-lambatnya dilakukan sebelum jadwal pendistribusian periode berikutnya. Apabila sampai batas waktu pelunasan tidak dipenuhi, maka alokasi Raskin periode berikutnya ditunda sampai pelunasannya diselesaikan.

- f) Apabila HPB Raskin yang diterima Pelaksana Distribusi dari RTS-PM pada bulan berikutnya belum disetorkan kepada Satker Raskin atau rekening HPB di bank, maka Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota melakukan upaya penagihan dan apabila tidak berhasil dapat melaporkan kepada penegak hukum serta tugas sebagai Pelaksana Distribusi dihentikan.
- g) Kabupaten/Kota/Kecamatan/Desa/Kelurahan dapat menyediakan dana talangan untuk pembayaran HPB Raskin bagi RTS-PM yang tidak mampu membayar secara tunai.

**b. Raskin melalui Warung Desa**

Pendistribusian beras dari gudang BULOG langsung ke Warung Desa yang disepakati antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Divre/Subdivre/Kansilog sebagai tempat penyerahan beras Raskin dari Satker Raskin kepada Pengelola Warung Desa. Adapun kriteria dan mekanisme penetapan Warung Desa serta penjelasan administrasi distribusinya sbb:

**1) Prosedur dan administrasi distribusi sbb:**

- a) Pemerintah Kabupaten/Kota mengajukan surat permintaan alokasi (SPA) kepada Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog berdasarkan alokasi pagu Raskin dan rekap daftar RTS-PM dari seluruh Kecamatan yang dirinci per Desa/Kelurahan.

- b) Berdasarkan SPA, Divre/Subdivre/Kansilog menerbitkan SPPB/DO beras untuk Raskin di masing-masing Kecamatan/Desa/Kelurahan kepada kepala gudang tempat penyimpanan beras yang akan disalurkan.
- c) SPPB/DO beras diserahkan kepada Satker Raskin yang akan mengambil beras dari gudang BULOG, mengangkut dan menyerahkan kepada Warung Desa sesuai jumlah RTS-PM yang dilayani di masing-masing Warung Desa. Penyerahan beras dibuatkan BAST yang ditandatangani oleh Satker Raskin dan pemilik/pengelola Warung Desa serta diketahui Kepala Desa/Lurah setempat dan distempel Desa/Kelurahan.
- d) Pemilik/pengelola Warung Desa menjual beras Raskin kepada RTS-PM yang memiliki kartu Raskin dan terdaftar dalam DPM-1 di wilayah kerja Warung Desa yang bersangkutan. Penjualan beras kepada RTS-PM sekaligus sesuai jatah alokasi 15 kg/RTS atau secara bertahap sesuai daya beli RTS-PM.
- e) Satker Raskin membuat rekapitulasi BAST Warung Desa di setiap Desa/Kelurahan yang ditandatangani oleh Satker Raskin dan Kepala Desa/Lurah atau yang mewakili dan distempel Desa/Kelurahan.
- f) Satker Raskin membuat rekapitulasi BAST di setiap Kecamatan sesuai format MBA-O yang ditandatangani oleh Satker Raskin

dan Camat atau pejabat yang mewakili dan distempel Kecamatan.

- g) Divre/Subdivre/Kansilog membuat rekapitulasi MBA-O di setiap Kabupaten/Kota sesuai Format MBA-1 yang ditandatangani oleh Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog dan Bupati/Walikota atau pejabat yang mewakili dan distempel Kabupaten/Kota dan Divre/Subdivre/Kansilog.
- h) Pembuatan MBA-1 bisa dilakukan secara bertahap tanpa harus menunggu MBA-O selesai seluruhnya. Setelah MBA-1 selesai ditandatangani segera dikirimkan ke Divre dengan dilampiri copy SPA dan rekap SPPB/DO (MDO).
- i) Sebelum dikirim ke Divre, dokumen administrasidistribusi tersebut diverifikasi terlebih dahulu untuk kelengkapan dan ketepatannya.

## **2) Pembayaran dan Administrasi**

Pembayaran HPB Raskin dari pemilik /pengelola Warung Desa kepada Satker Raskin pada dasarnya dilakukan secara konsinyasidengan harga Rp. 1.600/kg netto di Warung Desa. Sedangkan pembayaran HPB Raskin dari RTS-PM kepada Pemilik /pengelola Warung Desa dilakukan secara tunai Rp. 1.600/kg netto di Warung Desa.

## **7. Pemantauan Dan Evaluasi**

### **a. Pemantauan**

- 1) Pemantauan Program Raskin bertujuan untuk mengetahui kesesuaian proses pelaksanaan Program Raskin dengan rencananya.
- 2) Pemantauan dilaksanakan oleh Tim Koordinasi Raskin Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan atau pihak lain yang ditunjuk sesuai kebutuhan.
- 3) Waktu pelaksanaan pemantauan Program Raskin dilakukan secara periodik dan/atau disesuaikan dengan kebutuhan.
- 4) Hasil pemantauan dibahas secara berjenjang dalam Rapat Tim Koordinasi Raskin Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan sesuai dengan ruang lingkup dan bobot permasalahannya untuk ditindaklanjuti.

### **b. Evaluasi**

- 1) Evaluasi Program Raskin bertujuan untuk menilai pencapaian target dan efektifitas pelaksanaan Program Raskin berdasarkan indikator kinerja yang ditetapkan.
- 2) Evaluasi Pelaksanaan Program Raskin dilakukan oleh Tim Koordinasi Raskin Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Dalam pelaksanaannya dapat dilakukan melalui kerjasama dengan lembaga independen.

- 3) Evaluasi Program Raskin dilakukan secara periodik dan/atau sesuai dengan kebutuhan.
- 4) Hasil evaluasi Program Raskin dibahas dengan instansi/pihak terkait dan dilaporkan kepada pananggung jawab Program Raskin sesuai dengan tingkatan wilayahnya.

## **8. Indikator Kinerja Program**

Indikator Kinerja Program Raskin ditunjukkan dengan tercapainya target 6T yaitu **Tepat Sasaran Penerima Manfaat, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi dan Tepat Kualitas.**

- a. **Tepat Sasaran Penerima Manfaat;** Raskin hanya diberikan kepada RTS-PM Raskin hasil musyawarah Desayang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1) dan diberi identitas.
- b. **Tepat Jumlah;** Jumlah beras Raskin yang merupakan hak RTS-PM adalah sebanyak 15 kg/RTS/bulan selama 12 bulan.
- c. **Tepat Harga;** Harga tebus Raskin adalah sebesar Rp. 1.600/kg netto di Titik Distribusi/Warung Desa.
- d. **Tepat Waktu;** Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada RTS-PM Raskin sesuai Rencana Distribusi.
- e. **Tepat Administrasi;** Terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar, lengkap dan tepat waktu.

- f. **Tepat** Kualitas; Tepatnya persyaratn kualitas beras sesuai dengan standar kualitas beras BULOG.

## **9. Sosialisasi**

Sosialisasi Program Raskin adalah kegiatan penunjang program untuk memberikan informasi yang lengkap sekaligus pemahaman yang sama dan benar kepada seluruh pemangku kepentingan terutama kepada pelaksana, Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) dan masyarakat umum meliputi latar belakang, kebijakan pemerintah, tujuan, sasaran, pengelolaan, pengorganisasian, pengawasan dan pelaporan serta hak dan kewajiban masing-masing.

Sosialisasi Program Raskin dapat dilakukan melalui berbagai cara yang efektif antara lain sebagai berikut:

- a. **Rapat Koordinasi**

Rapat Koordinasi diselenggarakan oleh Tim Koordinasi Raskin secara berjenjang di seluruh tingkatan mulai dari Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan sampai Desa/Kelurahan. Materi yang disosialisasikan meliputi kebijakan, program, dan mekanisme pelaksanaan yang telah disusun dalam Pedum Raskin 2009.

- b. **Media Massa**

Sosialisasi melalui media massa dimaksudkan untuk mempercepat dan memperluas jangkauan sasaran sosialisasi. Sosialisasi melalui media

massa dilakukan melalui media cetak antara lain koran, majalah maupun media elektronik seperti radio, televisi dan internet, baik di tingkat Pusat maupun Provinsi dan Kabupaten/Kota.

c. Media Lainnya

Sosialisasi juga dapat dilakukan dengan memanfaatkan media lainnya antara lain poster, buklet, brosur, stiker, spanduk maupun forum keagamaan, budaya, arisan dan lain-lain yang dikembangkan dalam bahasa lokal maupun Nasional.

## **B. Gambaran Umum Kota Semarang**

### **1. Letak Geografis dan Luas Wilayah**

Sebagai ibu kota provinsi Jawa Tengah Kota Semarang mempunyai ciri-ciri khusus, salah satunya jika dilihat dari segi topografi yang terdiri dari laut, pantai, daratan rendah dan perbukitan daratan rendah. Kota Semarang terletak antara garis  $6^{\circ}50'$ - $7^{\circ}10'$  Lintang Selatan dan garis  $109^{\circ}35'$ - $110^{\circ}50'$  Bujur Timur dengan batas-batas sebagai berikut:

Sebelah Barat : Kabupaten Kendal

Sebelah Timur : Kabupaten Demak

Sebelah Selatan : Kabupaten Semarang

Sebelah Utara : Laut Jawa dengan panjang garis pantai meliputi 13,6 km.

Ketinggian Kota Semarang terletak antara anatar 0,75 sampai dengan 348,00 di atas garis pantai.



Secara administratif, Kota Semarang terbagi atas 16 wilayah kecamatan dan 177 kelurahan. Luas wilayah Kota Semarang tercatat 373,70 Km<sup>2</sup>. Luas yang ada, terdiri dari 39,56 Km<sup>2</sup> (10,59%) tanah sawah dan 334,14 (89,41%) bukan lahan sawah. Menurut penggunaannya luas tanah sawah terbesar merupakan tanah sawah tadah hujan (53,12%), dan hanya sekitar 19,97%-nya saja yang dapat ditanami 2 (dua) kali dan lahan kering sebagian besar digunakan untuk pekarangan/tanah untuk bangunan dan halaman sekitar yaitu sebesar 42,17% dari total lahan bukan sawah.

**Gambar IV.1**

**Gambar Wilayah Kota Semarang**



## **2. Pembagian Wilayah Administrasi**

Kota Semarang dengan luas wilayah sebesar 373,7 Km<sup>2</sup> terdiri dari 16 kecamatan dan 177 kelurahan. Kecamatan yang paling luas wilayahnya adalah kecamatan Mijen (57,55 Km<sup>2</sup>), diikuti kecamatan Gunungpati dengan luas wilayahnya sebesar 54,11 Km<sup>2</sup>, sedangkan kecamatan Semarang Selatan dengan luas wilayah sebesar 5,93 Km<sup>2</sup>.

Dilihat dari kepadatan penduduknya, kecamatan Mijen dan kecamatan Tugu mempunyai jumlah penduduk terkecil, yaitu dibawah 1000 orang tiap Km<sup>2</sup>. Hal ini disebabkan karena kedua kecamatan tersebut dikembangkan sebagai daerah pertanian dan kawasan industri. Untuk daerah pusat kota, kecamatan yang terpadat penduduknya adalah kecamatan Semarang Selatan dengan 14.447 orang tiap Km<sup>2</sup>.

## **3. Kependudukan**

Jumlah penduduk Kota Semarang berdasarkan hasil registrasi sensus penduduk tahun 2006 tercatat sebesar 1.454.594 jiwa dengan pertumbuhan penduduk selama tahun 2006 sebesar 1,41%. Hal ini berarti bahwa pembangunan kependudukan khususnya usaha untuk menurunkan jumlah kelahiran memberikan hasil yang nyata.

Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun dari tahun 2002-2007, kepadatan penduduk cenderung naik seiring dengan kenaikan jumlah penduduk. Disisi lain, penyebaran penduduk di masing-masing kecamatan belum merata. Di wilayah

Kota Semarang tercatat kecamatan Semarang Selatan sebagai wilayah terpadat sedangkan kecamatan Mijen merupakan wilayah yang kepadatannya paling rendah.

**Tabel IV.1**

**Kondisi Kecamatan Berdasarkan Luas Wilayah, Jumlah Rumah Tangga, Jumlah Penduduk dan Kepadatan Penduduk Di Kota Semarang**

| <b>Kecamatan</b> | <b>Luas Wilayah (Km<sup>2</sup>)</b> | <b>Jumlah Rumah Tangga</b> | <b>Jumlah Penduduk</b> | <b>Kepadatan Penduduk Tiap Km<sup>2</sup></b> |
|------------------|--------------------------------------|----------------------------|------------------------|---|
| <b>1</b>         | <b>2</b>                             | <b>3</b>                   | <b>4</b>               | <b>5</b>                                      |
| Mijen            | 57,55                                | 10.294                     | 40.685                 | 707   |
| Gunungpati       | 52,63                                | 13.923                     | 59.042                 | 1.122   |
| Banyumanik       | 27,73                                | 24.265                     | 111.527                | 4.022   |
| Gajahmungkur     | 10,78                                | 12.603                     | 59.220                 | 5.492   |
| Semarang Selatan | 5,92                                 | 18.052                     | 84.878                 | 14.338  |
| Candisari        | 6,8                                  | 16.412                     | 80.129                 | 11.784  |
| Tembalang        | 44,20                                | 27.907                     | 110.848                | 2.508   |
| Pedurungan       | 20,70                                | 34.024                     | 145.001                | 6.998   |
| Genuk            | 27,39                                | 15.386                     | 67.442                 | 2.462   |
| Gayamsari        | 52,26                                | 14.306                     | 65.310                 | 12.416  |
| Semarang Timur   | 7,12                                 | 21.169                     | 83.897                 | 11.783  |
| Semarang Utara   | 10,97                                | 28.039                     | 123.353                | 11.245  |
| Semarang Tengah  | 5,15                                 | 18.465                     | 76.424                 | 14.868  |
| Semarang Barat   | 19,96                                | 32.466                     | 150.469                | 7.540   |
| Tugu             | 29,38                                | 589                        | 24.668                 | 840   |
| Ngaliyan         | 39,97                                | 21.614                     | 95.341                 | 2.385   |

*Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Semarang Tahun 2006*

**Tabel IV.2**

**Banyaknya Penduduk  
Menurut Warga Negara Di Kota Semarang Tahun 2007**

| <b>Kecamatan</b> | <b>Warga Negara Indonesia</b> |                  |                  |
|------------------|-------------------------------|------------------|------------------|
|                  | <b>Laki-Laki</b>              | <b>Perempuan</b> | <b>Jumlah</b>    |
| Mijen            | 23.875                        | 23.279           | 47.154           |
| Gunungpati       | 31.492                        | 31.700           | 63.192           |
| Banyumanik       | 56.779                        | 57.709           | 114.508          |
| Gajahmungkur     | 30.627                        | 30.434           | 61.061           |
| Semarang Selatan | 42.892                        | 42.715           | 85.607           |
| Candisari        | 39.915                        | 40.639           | 80.554           |
| Tembalang        | 61.802                        | 60.493           | 122.295          |
| Pedurungan       | 79.763                        | 80.730           | 160.493          |
| Genuk            | 38.471                        | 38.725           | 77.196           |
| Gayamsari        | 34.401                        | 35.208           | 69.069           |
| Semarang Timur   | 40.208                        | 41.944           | 82.152           |
| Semarang Utara   | 60.878                        | 64.879           | 125.757          |
| Semarang Tengah  | 36.092                        | 38.075           | 74.167           |
| Semarang Barat   | 78.687                        | 79.848           | 158.535          |
| Tugu             | 13.174                        | 13.280           | 26.454           |
| Ngaliyan         | 52.408                        | 52.407           | 104.815          |
| <b>Jumlah</b>    | <b>721.484</b>                | <b>732.065</b>   | <b>1.453.549</b> |

*Sumber: Badan Pusat Statistik Kota Semarang Tahun 2007*

#### **4. Ketenagakerjaan**

Sejalan dengan laju perkembangan dan pertumbuhan penduduk, untuk sektor tenaga kerja ini dipriorotaskan pada penciptaan perluasan dan pemerataan kesempatan kerja serta perlindungan tenaga kerja.

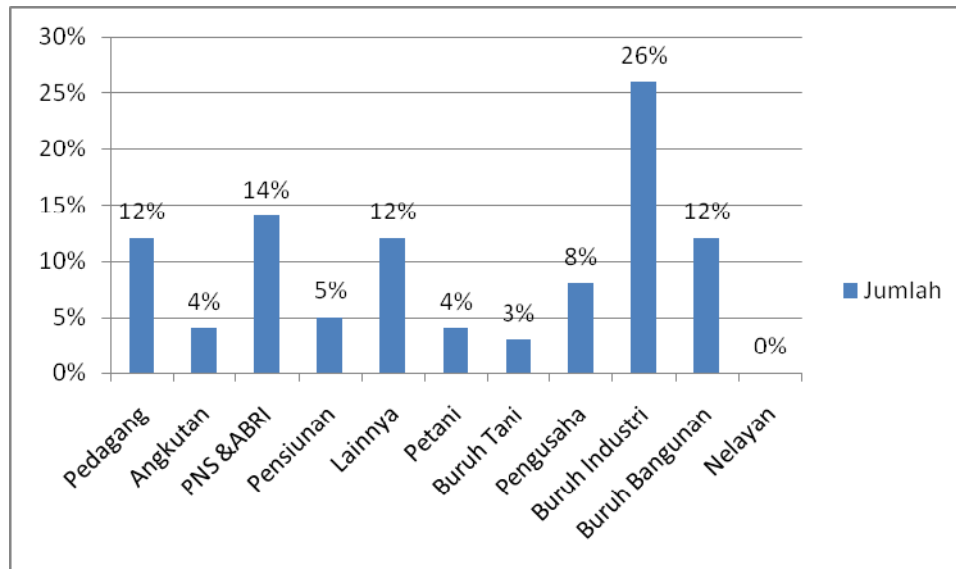
Menurut BPS, penduduk usia kerja didefinisikan sebagai penduduk berumur 10 tahun keatas dan dibedakan sebagai Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja. Angkatan Kerja adalah penduduk yang siap terlibat dalam kegiatan ekonomi produktif. Mereka yang dapat diserap oleh pasar tenaga kerja digolongkan bekerja, sedangkan yang tidak/belum diserap oleh pasar kerja yaitu mereka yang sedang mencari pekerjaan. Disisi lain, mereka yang tidak terlibat dalam kegiatan ekonomi digolongkan sebagai Bukan Angkatan Kerja yaitu mereka yang kegiatan utamanya mengurus rumah tangga, sekolah atau mereka yang tidak mampu melakukan kegiatan karena usia tua atau alasan fisik (cacat).

Untuk tahun 2006, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) yaitu perbandingan antara angkatan kerja terhadap penduduk usia kerja sebesar 65,78%. Sedangkan tingkat kesempatan kerja yaitu perbandingan antara penduduk yang bekerja dengan penduduk usia kerja pada tahun 2006 sebesar 42,35%.

Dari data yang ada, mata pencaharian penduduk yang utama berturut-turut adalah jasa dan lainnya sebesar 9,58%, buruh industri 26,22%, buruh bangunan sebesar 14,00%, PNS/ABRI 16,10% serta petani sebesar 5,23%.

**Gambar IV.2**

**Persentase Penduduk Bekerja Menurut Mata Pencaharian Tahun 2007**



*Sumber: Kota Semarang Dalam Angka 2007*

**5. Pertanian Tanaman Pangan Dan Perikanan**

Pembangunan di bidang ini diarahkan pada peningkatan usaha diversifikasi, intensifikasi dan ekstensifikasi yang didukung oleh usaha pengembangan dan pemanfaatan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Pembangunan pada sektor pertanian dan kehutanan berorientasi pada peningkatan produksi, pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan, pengolahan hasil serta pemasaran dalam sistem Agrobisnis, sehingga diharapkan dapat mengembangkan dan meningkatkan sumber dan potensi daerah yang mampu menciptakan tambahan kesempatan kerja serta memenuhi kebutuhan

bahan baku industri dalam negeri maupun peningkatan ekspor non-migas yang intinya dapat meningkatkan pendapatan daerah dan peningkatan kesejahteraan petani.

Untuk sub sektor pertanian tanaman pangan, tidak lagi mengarah pada produksi tanaman padi, melainkan pada tanaman hortikultura, dimana lahan yang digunakan adalah lahan kering.

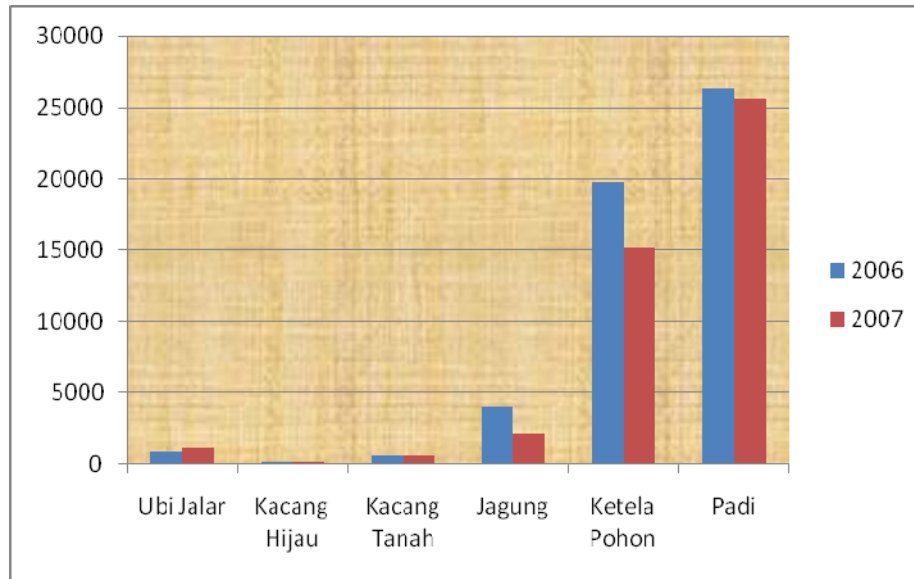
Jenis tanaman hortikultura yang mengalami penurunan produksi dibandingkan dengan keadaan tahun 2007 diantaranya adalah sayuran kacang panjang, cabai, terung, tomat dan buncis. Berbeda dengan tanaman buah-buahan pada umumnya mengalami penurunan produksi.

Sedangkan sub sektor perikanan meliputi usaha perikanan laut, perikanan tambak, kolam dan perairan umum. Produksi perikanan pada tahun 2007 tercatat sebesar 27,60 ton dengan nilai produksi 240.020 juta rupiah. Usaha pengawetan ikan yang terdiri dari pengasinan, pemindangan dan pengasapan ikan serta pembuatan terasi merupakan usaha alternatif yang sangat menguntungkan.

Terlihat usaha ini mengalami peningkatan produksi tahun demi tahun yang tentu saja diikuti dengan kenaikan nilai produksinya.

**Gambar IV.3**

**Produksi Hasil Pertanian Dan Perkebunan Tahun 2006-2007**



*Sumber: Kota Semarang Dalam Angka 2007*

**6. Pertumbuhan Ekonomi dan Keuangan Daerah**

Peran daerah dalam mendukung perekonomian nasional cukup besar namun sejalan dengan perkembangan perekonomian nasional, peran tersebut menjadi belum optimal. Fenomena perekonomian saat ini cenderung menuntut adanya peran aktif dari para eksekutif untuk lebih banyak menggali potensi perekonomian daerahnya serta memainkan peranan yang lebih besar dalam merangsang aktifitas ekonomi.

Pembangunan di Kota Semarang bertujuan mewujudkan masyarakat yang adil makmur, merata material dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UUD



1945, dalam rangka mendukung pembangunan daerah Propinsi Jawa Tengah, serta bertujuan mengembangkan potensi perekonomian daerah secara optimal.

Pertumbuhan ekonomi disamping dapat berdampak pada peningkatan pendapatan perkapita, pada akhirnya juga akan berpengaruh pada pendapatan pertumbuhan ekonomi yang ditunjukkan oleh angka PDRB atas dasar harga konstan 2000 merupakan salah satu indikator untuk melihat keberhasilan pembangunan. Pada tahun 2006, PDRB Kota Semarang naik menjadi 16.916.402. Ini berarti daerah semakin mampu menggali potensi yang ada sehingga akan semakin besar PDRB dan PAD-nya.

Berbicara PAD, berbagai cara dilakukan oleh Pemerintah Kota Semarang untuk mengumpulkan dana dalam upaya membiayai pengeluaran yang diperlukan bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatannya. Pertama, dapat diperoleh dari sumber-sumber yang dikategorikan sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD); kedua, dari hasil pajak/non-pajak; ketiga, adalah sumbangan dan bantuan; keempat, dari penerimaan pembangunan yang berasal pinjaman dan digunakan untuk belanja pembangunan.

Secara absolut, total realisasi penerimaan Pemerintah Kota Semarang meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun anggaran 2006 realisasi penerimaan meningkat menjadi 790,21 milyar rupiah atau naik sebesar 13,02% dari tahun anggaran sebelumnya.

Pengeluaran daerah terdiri dari dua jenis yaitu pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Pengeluaran rutin terdiri dari 9 komponen

diantaranya adalah belanja pegawai, belanja barang, biaya pemeliharaan dan lain-lain. Pada tahun anggaran 2006 total pengeluaran mengalami kenaikan sebesar 7,87% atau sebesar 713,49 milyar rupiah. Hal ini disebabkan oleh meningkatnya pengeluaran belanja pembangunan sebesar 6,12 atau sebesar 489,90 milyar rupiah.

### **C. Gambaran Umum Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang**

#### **1. Luas Daerah/Wilayah**

Kelurahan Gajahmungkur merupakan salah satu kelurahan yang berada di wilayah Kecamatan Gajahmungkur Kota Semarang yang memiliki ketinggian  $\pm 100$  meter dari permukaan laut dengan bentuk wilayah datar sampai berombak sekitar 50 %. Banyaknya curah hujan di wilayah ini mencapai 2.000 mm/tahun selama 60 hari. Batas-batas Kelurahan Gajahmungkur adalah sebagai berikut:

Sebelah Utara : Kelurahan Petompon, Bendungan dan Lempong Sari.

Sebelah Timur : Kelurahan Wonotinggal dan Kaliwiru.

Sebelah Selatan : Kelurahan Karangrejo

Sebelah Barat : Kelurahan Bendan Ngisor dan Bendan Duwur.

Wilayah Kelurahan Gajahmungkur sebagian besar merupakan jenis tanah kering yang digunakan sebagai pekarangan/bangunan, sedangkan sebagian kecil digunakan untuk keperluan taman rekreasi.

**Tabel IV.3**

**Wilayah Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang Tahun 2009**

| <b>No</b> | <b>Wilayah</b>                               | <b>Luas</b> |
|-----------|--|-------------|
| <b>1.</b> | <b>Tanah Kering</b>                          | 224.93 ha   |
|           | a. Pekarangan/Bangunan/Emplasement           | 222.60 ha   |
|           | b. Tegal/Kebun                               | 0.53 ha     |
|           | c. Ladang/Tanh Huma                          | 1.8 ha      |
|           | d. Ladang Penggembalaan/Pangonan             | 0 ha        |
| <b>2.</b> | <b>Tanah Keperluan Fasilitas Umum</b>        | 16.62 ha    |
|           | a. Lapangan Olah Raga                        | 1.02 ha     |
|           | b. Taman Rekreasi                            | 0.4 ha      |
|           | c. Jalur Hijau                               | 2.8 ha      |
|           | d. Kuburan/Jalan                             | 2.1/5.3 ha  |
| <b>3.</b> | <b>Lain-lain (Tanah Tandus, Tanah Pasir)</b> | 0 ha        |

*Sumber: Monografi Kelurahan Gajahmungkur Semester 1 Tahun 2009*

## **2. Kependudukan**

Berdasarkan Data Monografi Kelurahan Gajahmungkur Semester 1 Tahun 2009, Kelurahan Gajahmungkur memiliki jumlah penduduk sebesar 14.753 orang yang dibagi dalam jumlah penduduk laki-laki sebesar 7.451 orang, jumlah penduduk perempuan sebesar 7.283 orang, dan sisanya WNA sebesar 19 orang. Dari penduduk WNI jumlah itu terdiri dari laki-laki 7.451 orang dan perempuan 7.283 orang, dengan jumlah Kepala Keluarga 3.402 Kepala Keluarga.

**Tabel IV.4**

**Jumlah Penduduk Kelurahan Gajahmungkur Tahun 2009**

| No.           | Warga Negara | Jenis Kelamin |           | Jumlah        |
|---------------|--------------|---------------|-----------|---------------|
|               |              | Laki-Laki     | Perempuan |               |
| 1.            | WNI          | 7.451         | 7.283     | 14.734        |
| 2.            | WNA          | 12            | 7         | 9             |
| <b>Jumlah</b> |              | 7.463         | 7.290     | <b>14.753</b> |

*Sumber: Monografi Kelurahan Gajahmungkur Semester 1 Tahun 2009*

Dari data di atas dapat diperoleh angka kepadatan penduduk dengan rumus:

Angka Kepadatan Penduduk:

$$= \frac{\text{Jumlah Penduduk}}{\text{Luas Wilayah}}$$

$$= \frac{14.753 \text{ orang}}{241,55 \text{ ha}}$$

$$= \frac{14.753 \text{ orang}}{2,4155 \text{ km}^2}$$

$$= 6.107 \text{ orang/km}^2$$

### **3. Mata Pencaharian**

Menurut Data Monografi Kelurahan Gajahmungkur Semester 1 Tahun 2009, penduduk Kelurahan Gajahmungkur sebagian besar bermata pencaharian swasta sedangkan sebagian yang kecil bermata pencaharian sebagai peternak kambing.

**Tabel IV.5**

**Mata Pencaharian Penduduk di Kelurahan Gajahmungkur Tahun 2009**

| No | Mata Pencaharian          | Jumlah     |
|----|---------------------------|------------|
| 1  | Pengusaha Besar/Sedang    | 60 orang   |
| 2  | Pengrajin/Industri Kecil  | 18 orang   |
| 3  | Buruh Industri            | 524 orang  |
| 4  | Buruh Bangunan            | 366 orang  |
| 5  | Pedagang                  | 273 orang  |
| 6  | Pengangkutan              | 110 orang  |
| 7  | Pegawai Negeri Sipil      | 850 orang  |
| 8  | ABRI                      | 341 orang  |
| 9  | Pensiunan (PNS/TNI-POLRI) | 305 orang  |
| 10 | Swasta                    | 1852 orang |
| 11 | Peternak Kambing          | 2 orang    |

*Sumber: Monografi Kelurahan Gajahmungkur Semester 1 Tahun 2009*

Kemudian jika dilihat dari jumlah angkatan kerja yaitu penduduk berusia antara 15-54 tahun ada 8.607 orang merupakan sumber potensi tenaga kerja yang besar, sebagian besar merupakan karyawan swasta , karena wilayah kelurahan Gajahmungkur sendiri sebagian besar wilayah adalah berupa pemukiman penduduk:

**Tabel IV.6**

**Penduduk di Kelurahan Gajahmungkur Menurut Usia**

| <b>Penduduk Menurut Usia</b> | <b>Jumlah</b>      |
|------------------------------|--------------------|
| 0-4 tahun                    | 1413 orang         |
| 5-9 tahun                    | 1262 orang         |
| 10-14 tahun                  | 1227 orang         |
| 15-19 tahun                  | 1281 orang         |
| 20-24 tahun                  | 1301 orang         |
| 25-29 tahun                  | 1290 orang         |
| 30-34 tahun                  | 1132 orang         |
| 35-39 tahun                  | 1085 orang         |
| 40-44 tahun                  | 981 orang          |
| 45-49 tahun                  | 816 orang          |
| 50-54 tahun                  | 721 orang          |
| 55-59 tahun                  | 662 orang          |
| 60-64 tahun                  | 535 orang          |
| 65 tahun ke atas             | 1028 orang         |
| <b>Jumlah</b>                | <b>14734 orang</b> |

*Sumber: Monografi Kelurahan Gajahmungkur Semester 1 Tahun 2009*

**D. Program Raskin Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang**

Penyaluran Raskin di Kelurahan Gajahmungkur berdasarkan surat Sekda Kota Semarang. Berikut adalah isi surat Sekda Kota Semarang Nomor 511.1/335 tanggal 1 Desember 2009 perihal Penyaluran Raskin Bulan Desember 2009:

1. Jadwal penyaluran beras Raskin bulan Desember 2009 akan dilaksanakan pada hari Senin tanggal 7 Desember 2009.
2. Tiap RTS akan menerima beras sebanyak 15 kg dengan harga jual Rp 1.600 dan pembelian tunai.

3. Untuk pengambilan/penyaluran beras Raskin bulan Desember 2009 bagi kelurahan yang belum lunas tidak dapat dilayani/ditinggal dan pengambilan beras di gudang Bulog ditanggung sendiri oleh kelurahan tersebut. Untuk itu diminta segera melunasi HPB Raskin bulan November 2009.
4. Selanjutnya agar biaya langsir yang dari APBD Kota Semarang tahun 2009 dapat berlaku efektif, maka diminta kepada kelurahan agar mengambil biaya langsir (Rp 60/kg). Dengan membawa surat tugas dan kwitansi yang dapat diambil di kecamatan Gajahmungkur.

Disamping itu juga dilampirkan data RTS untuk kelurahan Gajahmungkur.

Berdasarkan data BPS (441 BTS) dan jumlah beras yang diterima 6.615 kg.

Selanjutnya setelah beras Raskin dan uang langsir sudah sampai di kelurahan, maka kelurahan membuat surat kepada para ketua RW untuk mengambil beras Raskin dan uang langsir di kelurahan. Kemudian RW menyerahkan kepada ketua RT masing-masing untuk dibagikan kepada RTS. Setelah satu minggu tiap-tiap RW membayar uang Raskin dari RTS Kasi.Kesos. Kelurahan. (Ibu Sri Hartini) yang kemudian uang tersebut disetor ke Bulog lewat BRI.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kelurahan hanya berfungsi sebagai tempat transit penyaluran Raskin dari kecamatan/Bulog ke RTS dan sebagai koordinator untuk membayarkan ke Bulog yang selanjutnya dikelola oleh masing-masing RW dan RT untuk didistribusikan ke RTS.

## **BAB V**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Identitas Informan Penelitian**

Pada Bab ini akan diuraikan data-data hasil penelitian yang berhasil dikumpulkan dari jawaban informan berdasarkan hasil wawancara di lapangan. Wawancara dilakukan dengan 11 orang informan yang terdiri dari Staf Kasi Pelayanan Publik Bulog Sub Divre I Semarang, Staf Kelurahan Gajahmungkur Bagian Raskin, Masyarakat Penerima Beras Raskin di lingkungan Kelurahan Gajahmungkur, serta Ketua RW II, III dan IV.

Data primer dalam penelitian berasal dari wawancara dengan para informan yang dinilai berkompeten untuk memberikan data yang dibutuhkan berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data primer yang telah dikumpulkan kemudian disajikan dalam bentuk paparan dan penjelasan.

Pihak-pihak yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah :

1. Bapak Riadi, SE. sebagai Kasi Pelayanan Publik Bulog Sub Divre I Semarang.
2. Ibu Sri Hartini, sebagai Kasi Kesos Kelurahan Gajahmungkur.
3. Ketua RW II, III, dan IV Kelurahan Gajahmungkur yang mempunyai warga sasaran Raskin (RTS) relatif banyak dibandingkan RW yang lain.



4. Warga masyarakat penerima Raskin:

- a. Ibu Sumarti
- b. Ibu Sukardi
- c. Ibu Sumana
- d. Ibu Eni Kustiyo
- e. Ibu Waliyah

## **B. Implementasi Program Raskin**

Pendekatan dalam implementasi program Raskin menggunakan pendekatan *Top Down* yang sangat umum. Dikenal dalam wacana Kebijakan Publik, padahal keputusan sering kali tidak selaras dengan materi yang diinginkan oleh masyarakat sebagai akibat dari gerak perubahan keinginan masyarakat lebih cepat dari respon aparat biokrasi terhadap perubahan itu. (Kendala administratif seringkali membuat aparat birokrasi terkesan bekerja lambat), perbedaan karakter sosial antara birokrat dengan masyarakat menyebabkan persepsi mereka berbeda terhadap satu persoalan yang sama.

Sungguhpun demikian Sabatier (Subarsono, 2005) juga mengemukakan dua kelemahan lain dari pendekatan *top-down* yaitu:

1. Sebuah kebijakan yang dirumuskan secara berkelanjutan walau secara jelas telah dirumuskan, menyulitkan pemerintah menguak nuansa persoalan baru yang berkembang dalam masyarakat.

2. Cenderung melahirkan proses kebijakan publik yang tidak demokratis, bahkan sangat mungkin melahirkan rezim politik yang otoritarian.

Pembahasan terhadap implementasi akan difokuskan pada isi dan lingkungan kebijakan dengan acuan Teori Merilee Grindle. Masing-masing bagian ini akan dibahas berdasarkan fenomena penelitian yang diamati. Proses analisis terhadap fenomena pengamatan dilakukan dengan proses triangulasi baik dari sumber informasi maupun isi informasi.

## **1. Isi Kebijakan Program Raskin**

### **a. Pemahaman kepentingan RTS (Rumah Tangga Sasaran)**

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*). Beberapa faktor yang diperkirakan melatarbelakangi kesalahan sasaran adalah:

- 1) Tidak meratanya kapasitas pencacah yang tidak ditunjang oleh pelatihan dan bimbingan yang memadai;

- 2) Cukup tingginya subyektivitas pencacah dan juga ketua-ketua SLS (Satuan Lingkungan Setempat) yang bertugas mendaftar rumah tangga miskin
- 3) Prosedur penyaringan rumah tangga miskin (RTS) tidak dilakukan secara seksama
- 4) Pencacah tidak selalu mendatangi rumah tangga yang dicacah
- 5) Terdapat indikasi adanya penjatahan jumlah rumah tangga target sampai di tingkat rukun tetangga (RT)
- 6) Indikator kemiskinan yang digunakan kurang sensitif dalam menangkap kondisi sosial-ekonomi rumah tangga secara utuh;
- 7) Konsep keluarga atau rumah tangga sasaran (RTS) Raskin tidak ditetapkan secara tegas.

Dari hasil pengamatan di lapangan menunjukkan bahwa:

- 1) Alokasi pentargetan kewilayahan sampai tingkat kecamatan relatif cukup baik, sesuai dengan jumlah penduduk miskinnya
- 2) Pentargetan di tingkat RT atau RW menunjukkan hasil tingkat ketepatan sasaran yang bervariasi
- 3) Terdapat indikasi bahwa pendaftaran rumah tangga miskin susulan kurang selektif.

Seperti halnya yang dikemukakan oleh ibu Suryono (ibu RW)

*"Iya, saya paham siapa-siapa yang seharusnya mendapat bantuan Raskin, yaitu orang miskin yang tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup"*

*akan tetapi warga di sini semua minta jatah beras, jadi ya dibagi rata saja.”*

Demikian juga yang dikemukakan oleh ibu Sukardi

*”Walaupun itu jatahnya orang miskin, tetapi daripada ribut-ribut ada yang iri ya baiklah dibagi rata”*

Kepentingan kelompok sasaran diakomodir dengan baik melalui tingkat RT ke tingkat RW. Lewat pertemuan-pertemuan bulanan, seperti yang dikemukakan oleh bapak Saimin selaku ketua RW :

*”Sudah sering terjadi, masalah datang dari warga setiap nanti pertemuan di tingkat kelurahan saya sampaikan di pertemuan itu, biasanya setiap bulan. Misalnya ada keluhan kalau berasnya item-item, nanti saya sampaikan di tingkat kelurahan, nanti di tingkat kelurahan menyampaikan ke kecamatan”*

Seperti halnya yang dinyatakan oleh ibu Waliyah (warga RW III) :

*”Kan bisa ngomong ke pak RT dulu atau ke pak RW langsung, biasanya pak RW itu menyampaikan ke pak Lurah”*

Hasil wawancara tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya masyarakat paham siapa sasaran Raskin (RTS) akan tetapi karena kondisi masyarakat, maka para pelaksana berdasarkan kesepakatan warga mengambil kebijakan untuk membagi rata jatah Raskin pada semua warga. Pembagian jatah Raskin secara merata ini sebetulnya telah memberikan gambaran bahwa terjadi kesalahan dalam proses pendataan terhadap keluarga miskin. Persoalan akan muncul apabila terjadi penambahan jumlah penduduk miskin di suatu wilayah. Ketika jatah Raskin didasarkan pada sistem alokasi maka akan terjadi mekanisme pengurangan jumlah beras yang

diterima akan tetapi kemungkinan akan terjadi penurunan kualitas beras yang dibagikan.

Kebijakan Program Raskin bagi rumah tangga miskin diharapkan dapat menekan peningkatan proporsi penduduk miskin. Namun, tingkat kemiskinan akan semakin tinggi jika tingkat ketepatan semakin rendah. Sementara itu, masalah ketepatan sasaran sendiri dipengaruhi oleh mekanisme penentuan/identifikasi sasaran. Mengingat sasaran program adalah rumah tangga miskin, kriteria dan mekanisme penentuan atau pengukuran kemiskinan menjadi sangat penting, walaupun konsep dan pengukuran kemiskinan itu sendiri masih diperdebatkan oleh banyak kalangan.

Pengukuran kemiskinan dapat dibedakan dalam dua tingkatan, ukuran kemiskinan makro dan mikro. Ukuran kemiskinan makro biasanya diperlukan untuk pentargetan wilayah (*geographic targeting*), sedangkan ukuran kemiskinan mikro dibutuhkan untuk sasaran rumah tangga/keluarga. Pemetaan kemiskinan (*poverty mapping*), baik yang dihasilkan oleh BPS untuk seluruh wilayah Indonesia menyediakan ukuran-ukuran kemiskinan untuk berbagai tingkatan wilayah dari provinsi sampai dengan desa/kelurahan, yang merupakan salah satu alat yang dapat digunakan untuk menentukan pentargetan kewilayahan. Sedangkan untuk pengukuran kemiskinan mikro, yaitu rumah tangga/keluarga, dibutuhkan suatu kriteria operasional yang dapat dengan mudah digunakan untuk mengidentifikasi

siapa dan bagaimana orang miskin. Untuk tujuan tersebut, umumnya digunakan pendekatan karakteristik rumah tangga.

Selama ini, kriteria keluarga prasejahtera 2 dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) banyak digunakan dalam penentuan sasaran penerima bantuan. Namun, untuk penentuan sasaran penerima program Raskin kali ini, digunakan kriteria miskin dari Badan Pusat Statistik (BPS) yang ditentukan dengan menggunakan metode uji pendekatan kemampuan (*proxy-means testing*) dan didasarkan pada kerangka kerja kontekstual, yang berarti variabel kemiskinan untuk tiap kabupaten/kota tidak selalu sama.

#### **b. Manfaat Raskin yang diterima oleh RTS**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum tingkat kepuasan penerima terhadap pelaksanaan Raskin adalah paling tinggi dibanding tingkat kepuasan aparat/tokoh desa/kelurahan atau kabupaten/kota. Meskipun demikian, penerima maupun aparat/tokoh di tingkat desa/kelurahan dan kabupaten/kota menilai sosialisasi merupakan aspek yang paling tidak memuaskan. Sedangkan cara pencairan Raskin merupakan aspek yang paling memuaskan. Hasil wawancara mendalam bukan penerima juga menunjukkan kondisi tingkat kepuasan yang tidak jauh berbeda.

Penelitian ini juga menunjukkan adanya perbedaan penilaian terhadap keberadaan Raskin. Sebagian aparat kurang setuju karena menganggap Raskin sebagai "*program yang hanya memberi ikan, bukannya kail*".

Sebagian aparat lainnya setuju sepanjang pelaksanaannya tepat sasaran. Sementara itu, masyarakat penerima merasa terbantu dengan keberadaan Raskin dan mereka menilai keberadaan program tidak memengaruhi etos kerja.

Pedoman umum Raskin menunjukkan bahwa tujuan program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan pembagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Hal tersebut sudah sesuai dengan yang dirasakan oleh warga seperti yang dikemukakan oleh pak Hengki (ketua RW) :

*”Ya jelas bermanfaat sekali untuk warga disamping harganya murah ya apalagi situasi sekarang kan tidak menentu, ada yang kerjanya hanya pocokan saja, ada yang tukang bangunan. Ya jelas program ini bermanfaat sekali buat mereka-mereka”*

Demikian juga pernyataan dari ibu Waliyah

*”Iya ahamdulillah, saya senang sekali ada beras miskin ini, ya soalnya harganya itu yang murah, pengeluaran per bulannya lebih irit. Ketimbang kita kalau beli beras yang ada di warung harganya sampai Rp 6.000 itu saja Cuma dapat 1 kg, kalau beras miskin kan Rp 10.000 dapat 5 kg to.. Sebenarnya harganya Rp 9.000 yang seribu buat iuran beli plastik untuk mbungkusi berasnya”*

Hasil dari wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat (RTS) sangat senang, merasa mendapatkan manfaat, dan terbantu dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok berupa beras walaupun mereka hanya menerima 5 kg per KK dengan harga Rp 2000,-/kg seharusnya menurut PAGU Raskin 2009 per KK mendapat 15 kg dengan harga Rp 1.600/kg. Meskipun demikian, sebagian besar RTS program Raskin merasa bahwa

pembagian beras kepada warga miskin mempunyai manfaat minimal kebutuhan dalam satu minggu. Beberapa responden yang ditemui menyatakan bahwa program ini harus terus dijalankan dan kalau bisa penerimaan beras dapat tepat waktu dan tepat jumlah.

### **c. Perubahan kondisi RTS setelah mendapatkan Raskin**

Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relatif lebih sulit diimplementasikan dari pada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin (Subarsono :2005:93). Dengan adanya program Raskin, masyarakat yang tadinya tidak mampu membeli beras, diharapkan kemudian berubah menjadi terbantu dan mampu untuk membeli karena harganya relatif murah. Seperti yang dikemukakan oleh pak Saimin

*"Saya kira program ini kan program dari pusat dari pemerintah ya kepengennya masyarakat bisa mampu membeli beras yang harganya juga nggak terlalu mahal kan Cuma RP 1.600/kg ketimbang mereka yang beli di warung kan nyampe RP 5.000 an yah"*

Demikian juga menurut Bapak Hengki

*"Kalau menurut saya perubahan yang ingin dicapai ya dalam hal perekonomian. Dengan adanya program ini, yang tadinya tidak mampu untuk membeli beras diharapkan akan mampu terbantu untuk membelinya"*

Hasil wawancara dapat disimpulkan bahwa perubahan yang diinginkan dengan adanya program ini, bagi RTS adalah masyarakat mampu beli beras untuk kebutuhan pangan sehari-hari. Hasil analisis pembagian manfaat tersebut memperlihatkan cukup besarnya variasi tingkat ketepatan sasaran,



bahkan dalam satu wilayah kabupaten/kota yang sama, sehingga sulit untuk menarik kesimpulan secara umum tentang tingkat ketepatan sasaran Raskin . Dari hasil analisis korelasi dan pembagian manfaat tersebut di atas, tingkat ketepatan sasaran Raskin dapat dievaluasi, baik di tingkat kewilayahan maupun di tingkat rumah tangga. Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa setiap ukuran yang digunakan dalam mengevaluasi ketepatan sasaran akan memberikan hasil yang berbeda. Keragaman pengukuran ketepatan sasaran dapat dijelaskan jika diketahui dengan tepat konsep dan metode pengukuran kemiskinan pembanding yang digunakan serta unit/tingkat analisisnya.

#### **d. Ketepatan sasaran Program Raskin**

Penentuan RTS yang dapat menerima Raskin sudah diputuskan oleh kelurahan yaitu dari BPS, berupa kartu yang sudah ada nama dan alamatnya. Tetapi ada warga miskin yang tidak dapat Raskin. Sebaliknya warga yang cukup mampu mendapatkan kartu sehingga terjadi keresahan. Untuk mengatasi masalah ini ketua RW berperan dalam mengatur pembagian Raskin kepada warganya. Contoh hasil wawancara dengan ketua RW II dan RW IV :

*RW II warga yang mendapat Raskin 200 KK, jatah Raskin hanya 74 sak @ 15 kg, Dengan musyawarah warga semua warga dapat 5 kg tiap KK. Lain halnya yang terjadi di RW IV dimana 40% warga miskin yang seharusnya menerima Raskin tidak dapat kartu, padahal memperoleh BLT yang menunjukkan warga kurang mampu. Agar tidak timbul konflik, maka dibagi merata tapi untuk warga yang tidak dapat kartu dapat*

*Raskinnya tidak tiap bulan, untuk warga yang dapat kartu memperoleh setiap bulan.*

Hasil wawancara tersebut dapat disimpulkan bahwa data BPS dapat dikatakan tidak valid karena proses pendataannya tidak ada koordinasi dengan RT dan RW (menurut ketua RW III, ada warganya yang sudah tergolong mampu dapat kartu Raskin, sebaliknya yang miskin tidak dapat karena waktu pendataan RT dan RW tidak tahu), sehingga pengambilan keputusan untuk pembagian Raskin atas musyawarah warga dan diputuskan oleh ketua RW.

Secara umum, koordinasi dan komunikasi pelaksanaan Raskin dinilai lemah. Indikasinya antara lain: 1) dokumen dari pusat tentang Raskin terlambat atau bahkan tidak diterima pemda; 2) pendataan rumah tangga miskin dilakukan sebelum Inpres No. 12 Tahun 2005 tentang Pelaksanaan Bantuan Langsung Tunai kepada Rumah Tangga Miskin keluar; 3) Rakor tingkat menteri Bidang Kesra kurang tepat dalam menafsirkan Inpres tersebut, yakni tugas Departemen Dalam Negeri (Depdagri) sebagai koordinator pelaksanaan dan pengawasan berubah menjadi pengawasan dan penanganan pengaduan. Oleh karenanya, salah satu fungsi pemda sebagai kepanjangan tangan Depdagri untuk mengkoordinasikan pelaksanaan Raskin tidak dilakukan dan sebagian pemda merasa tidak dilibatkan secara resmi dalam pelaksanaan Raskin. Sebagian pemda juga mempertanyakan komitmen pemerintah pusat atas pelaksanaan politik desentralisasi dan

otonomi daerah karena Raskin bersifat sentralistik dan dilaksanakan oleh institusi yang juga sentralistik (Bolog dan Kecamatan).

Sifat tertutupan proses pendataan dan penetapan penerima Raskin dirasakan bertentangan dengan proses demokratisasi yang tengah dibangun. Dalam kaitan ini terdapat konflik antara larangan BPS mempublikasikan identitas responden (UU No. 16 Tahun 1997 tentang Statistik) dengan kebutuhan demokrasi untuk mengkonsultasikan calon penerima Raskin dengan publik lokal. Ketika hasil pendataan rumah tangga miskin menimbulkan keresahan sosial-politik barulah pemerintah pusat secara serius meminta pemda melakukan langkah-langkah “pengamanan,” antara lain melalui instruksi pembentukan posko pengaduan. Dalam hal ini pemda terposisikan seolah-olah sebagai “pemadam kebakaran”.

Pada dasarnya, kesederhanaan birokrasi penyelenggaraan program Raskin yang diserahkan kepada Bulog dan pemerintah daerah merupakan kunci keefisienan pelaksanaan program ini. Persoalan kemudian muncul lebih karena kedua pelaksana tersebut adalah instansi yang para karyawannya biasa bekerja dengan pendekatan teknis, sementara kemiskinan merupakan persoalan yang berdimensi jamak dan memerlukan pendekatan sosial, ekonomi, dan politik secara komprehensif.

#### **e. Kejelasan implementor tentang Program Raskin**

Permasalahan yang muncul menyangkut pentargetan dan penyaluran Program Beras Miskin terkait dengan lemahnya sosialisasi program. Hasil

wawancara penulis dengan Bapak Riadi, SE. sebagai Kasi Pelayanan Publik Bulog Sub Divre I Semarang, menyatakan bahwa lemahnya sosialisasi terjadi di semua tahapan pelaksanaan, mulai dari proses pendataan hingga mekanisme pengaduan. Sosialisasi kepada masyarakat bisa dikatakan tidak dilakukan. Meskipun sosialisasi untuk jajaran Pemda dilakukan, namun agak terlambat dan informasinya hanya tentang rencana pendataan. Hal ini diperparah dengan tidak tersedianya petunjuk pelaksanaan program yang menyeluruh di tingkat Pemda. Bahkan beberapa surat yang terkait dengan pelaksanaan Raskin dari pemerintah pusat yang sebenarnya dapat dijadikan dasar hukum Pemda setempat, seperti Inpres, SK Menko Kesra dan SK Mendagri, terlambat datang atau bahkan tidak diterima. Di satu pihak, minimnya sosialisasi pada tahap pendataan dapat mengurangi munculnya *moral hazard* dalam penentuan target. Di pihak lain, kurangnya sosialisasi secara menyeluruh justru mendorong munculnya salah persepsi dan kecemburuan sosial.

Secara kelembagaan, di daerah tidak ada yang merasa bertanggung jawab untuk melakukan sosialisasi, sedangkan Kementerian Komunikasi dan Informasi (Menkominfo) sebagai penanggung jawab sosialisasi nasional hanya melakukan sosialisasi melalui media cetak dan media elektronik yang jangkauannya terbatas dan hanya dapat diakses oleh kalangan tertentu. Upaya penyebaran brosur tentang kriteria rumah tangga miskin pun, selain datangnya terlambat, jumlahnya terbatas, juga kurang informatif bagi

masyarakat umum. Selain itu, kelembagaan yang menangani pengaduan dan pemantauan program juga tidak berjalan di semua wilayah.

Keberadaan posko dan mekanisme pengaduan yang tersedia tidak diinformasikan secara luas kepada masyarakat sehingga terjadi variasi jalur pengaduan. Adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) yang diperparah dengan sosialisasi yang tidak memadai, khususnya tentang kriteria target dan tujuan program, telah memicu munculnya ketidakpuasan masyarakat. Ketidakpuasan masyarakat diungkapkan dalam berbagai bentuk, mulai dari keluhan, protes atau demonstrasi, melakukan ancaman, hingga pengrusakan. Pengaduan yang berbentuk aksi protes dan ancaman biasanya ditangani oleh kepala desa/lurah dibantu oleh aparat keamanan/kepolisian. Di beberapa daerah aparat pemda kabupaten/kota dan kecamatan serta BPS juga turun tangan. Aksi protes dan ancaman dari masyarakat tersebut dapat diredam dengan:

- 1) Dibukanya pendaftaran susulan bagi masyarakat yang merasa berhak
- 2) Adanya kesediaan penerima Raskin untuk membagi sebagian bantuan kepada rumah tangga miskin lainnya
- 3) Ada pejabat yang menjanjikan bahwa pendaftar susulan akan menerima Raskin pada tahap berikutnya

Implementor/pelaksana program, dalam hal ini tim dari kelurahan, ketua RW dan ketua RT masing-masing sudah paham terhadap tugasnya dan mendukung Raskin. Sosialisasi Program Raskin adalah kegiatan penunjang

program untuk memberikan informasi yang lengkap sekaligus pemahaman yang sama dan benar kepada seluruh pemangku kepentingan terutama kepada pelaksana, masyarakat umum dan khususnya Rumah Tangga Miskin penerima manfaat. Informasi dan pemahaman yang sama dan benar dimaksud meliputi latar belakang, kebijakan pemerintah, tujuan, sasaran, pengelolaan, pengorganisasian, pengawasan dan pelaporan serta hak-hak kewajibannya masing-masing.

Sosialisasi program Raskin diharapkan pelaksanaan di lapangan sejak awal dapat berjalan secara lancar, tertib, tepat waktu dan terencana sesuai ketentuan yang ditetapkan. Demikian pula, apabila dalam pelaksanaan program masih ditemui adanya indikasi penyimpangan pelaksanaan, seluruh pemangku kepentingan termasuk masyarakat umum perlu mengetahui atau mengadakan sekaligus penyelesaian masalahnya melalui jalur Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) yang tersedia.

Sosialisasi program Raskin dapat dilakukan melalui berbagai cara yang efektif antara lain sebagai berikut:

- 1) Rapat Koordinasi

Rapat koordinasi diselenggarakan diseluruh tingkatan mulai dari pusat, provinsi, kabupaten/kota sampai desa/kelurahan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan pemahaman berbagai instrumen yang diperlukan sehingga pelaksanaan program Raskin berjalan dengan baik. Sosialisasi di tingkat desa/kelurahan dilaksanakan

melalui forum musyawarah desa/kelurahan yang telah ada, sebagai forum interaksi antar pelaksana dan masyarakat. Disamping itu, sosialisasi juga dilakukan pada saat pelaksanaan distribusi dan/atau forum pertemuan tingkat desa/kelurahan lainnya.

## 2) Media Massa

Sosialisasi melalui media massadimaksudkan untuk mempercepat dan memperluas jangkauan sasaran sosialisasi. Sosialisasi melalui media massa dilakukan melalui media cetak antara lain koran, majalah maupun media elektronik seperti radio, televisi dan internet baik ditingkat nasional maupun daerah.

## 3) Media Lainnya

Sosialisasi juga dapat dilakukan dengan memanfaatkan media lainnya antara lain buklet, brosur, stiker, spanduk maupun forum keagamaan, budaya, arisan dan lain-lain yang dikembangkan dalam bahasa lokal maupun nasional.

Sosialisasi Raskin di Kelurahan Gajahmungkur dengan cara rapat koordinasi melalui musyawarah dengan melibatkan staf kelurahan, para ketua RW dan ketua RT, selanjutnya hasil dari musyawarah diinformasikan kepada warga melalui rapat RT.

Upaya-upaya yang dilakukan untuk menjaga agar program Raskin dapat berjalan dengan baik dan tepat sasaran, di RW II dengan membagi rata kepada setiap warga yang tidak mampu baik yang dapat kartu maupun yang

tidak. Di RW III dengan membagi secara rata pada setiap warga dan bergilir menjadi yang bulan ini dapat, bulan depan belum tentu dapat, tergantung jumlah beras yang diterima.

Di RW IV dengan membagi secara rata kepada semua warga miskin yang dapat kartu setiap bulan sedangkan yang tidak dapat kartu hanya mendapatkan dua bulan sekali. Dari data tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa implementor cukup paham tugasnya masing-masing, sosialisasi juga berjalan dengan baik sesuai dengan yang diinginkan. Akan tetapi boleh dikatakan belum tepat sasaran karena warga yang tergolong mampupun mendapatkan Raskin.

**f. Kualitas dan kuantitas SDM sebagai implementor**

Keberhasilan sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai, dalam hal kualitas dan kuantitas sehingga sumber daya manusia yang ada mencukupi bagi pelaksanaan program. Sumber daya pelaksana program di lingkungan Gajahmungkur boleh dikatakan cukup berpendidikan dan berpengalaman akan tetapi untuk meningkatkan pengetahuannya perlu ada penyuluhan dan pelatihan agar kualitasnya mencukupi.

Penunjukan Bulog sebagai salah satu pelaksana program Raskin tidak lepas dari kapasitas teknisnya untuk mencairkan beras bagi rumah tangga penerima. Penunjukan ini antara lain mengacu pada syarat kredibilitas dan pengalaman yang telah dimilikinya, mengingat Bulog lazim dilibatkan dalam urusan distribusi beras. Kredibilitas lainnya juga berkaitan dengan luasnya



jaringan dan etos kerja yang dinilai profesional. Kepiawaian Bulog dalam layanan penyaluran beras telah terbukti melalui program-program sosial terdahulu. Ditinjau dari kapasitas jaringannya, cabang Bulog tersebar di hampir semua kabupaten/kota.

Meski demikian, kelayakan penetapan Bulog sebagai pelaksana teknis pencairan beras tidak hanya terpaut dengan unsur kapasitas teknis semata, tetapi lebih dari itu. Unsur tanggung jawab dan komitmen yang tinggi, terutama di tingkat paling bawah tidak kalah penting artinya. Pernyataan ini tidaklah berlebihan mengingat sejumlah kondisi seperti keterbatasan jumlah staf di masing-masing kantor cabang, dan minimnya sarana dan fasilitas komunikasi seperti telepon, komputer dan alat bantu lainnya.

Di semua wilayah, Bulog memiliki beberapa kantor cabang. Meski demikian, seperti juga di banyak daerah lain, tidak semua kecamatan di kabupaten atau kota memiliki Bulog cabang. Jumlah desa/kelurahan dan rumah tangga penerima Raskin yang harus dilayani oleh satu Bulog rata-rata lebih dari 20 desa dengan rata-rata 4.000 orang penerima. Kajian tentang Raskin sepintas memotret suasana layanan di Bulog. Penelitian ini juga merekam berbagai informasi penting seputar layanan pencairan bantuan di Bulog.

Di tengah himpitan beban tugas dan tanggung jawab mencairkan bantuan Raskin kepada penerima, pihak kelurahan mengaku puas dan tetap bersemangat menjalankan program ini. Kepuasan masyarakat juga terpancar

dari apresiasi spontan dan lisan yang acapkali diterima petugas kelurahan dari penerima yang secara tidak sengaja bertemu di jalan atau tempat umum. Hal ini berbeda dengan yang dihadapi oleh mantis (mantri statistik) BPS setempat yang seringkali menjadi sasaran aksi protes masyarakat miskin nonpenerima.

Kesimpulan sementara dari Isi Kebijakan berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yaitu:

7) Pemahaman kepentingan RTS

dalam menentukan sasaran ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah, sering tidak tepat karena mementingkan kelompok-kelompok tertentu (*subyektifitas*), pembagian jatah Raskin tidak sesuai dengan Kebijakan Program Raskin yaitu dengan membagi rata pada semua warga.

8) Manfaat Raskin yang diterima oleh RTS

Manfaat dari Program Raskin ini, dinilai sangat kurang akibat adanya "Bagito", sehingga belum dapat mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin.

9) Perubahan kondisi RTS setelah mendapatkan Raskin

sebagian besar RTS program Raskin merasa bahwa pembagian beras kepada warga miskin mempunyai manfaat minimal kebutuhan dalam satu minggu.

10) Ketepatan sasaran Program Raskin

Ketidaktepatan sasaran didukung dengan data BPS yang tidak valid, karena pendataannya tidak berkoordinasi dengan RT dan RW setempat (bersifat tertutup).

11) Kejelasan implementor tentang Program Raskin

Implementor cukup paham tugasnya masing-masing, sosialisasi juga berjalan dengan baik sesuai dengan yang diinginkan. Akan tetapi belum tepat sasaran karena warga yang tergolong mampu mendapatkan Raskin.

12) Kualitas dan kuantitas SDM sebagai implementor

Bulog sebagai pelaksana teknis pencairan beras tidak hanya terpaut dengan unsur kapasitas teknis saja, selain itu unsur tanggung jawab dan komitmen yang di tingkat Kelurahan, RW hingga RT tidak kalah penting artinya.

## **2 Lingkungan Kebijakan Program**

Program Raskin atau sekarang lebih populer disebut dengan pembagian beras miskin terkesan sebagai program “dadakan” yang hanya mengejar target waktu untuk meredam gejolak sosial akibat kenaikan harga BBM. Hal ini tampak dari sempitnya waktu yang tersedia untuk memverifikasi data rumah tangga miskin. BPS hanya punya waktu sekitar sebulan untuk mempersiapkan teknis Program Raskin. Mulai dari mengkoordinasikan kegiatan penyiapan data rumah

tangga miskin, sampai menyiapkan dan mendistribusikan kartu tanda pengenal rumah tangga miskin, serta memberikan akses data tersebut kepada instansi pemerintah lain yang melakukan kegiatan kesejahteraan sosial. Maka tak heran jika isu yang kemudian mencuat ke permukaan adalah masalah pendataan yang berakibat pada ketidaktepatan sasaran, di samping ketidakpuasan masyarakat atas pendistribusian Program Raskin.

Ketidakpuasan ini bahkan diikuti oleh berbagai pengaduan dan ancaman kepada petugas seperti RT, RW dan Kelurahan. Hal ini dikarenakan tidak ada persiapan khusus ketika juklak (petunjuk pelaksanaan) pengambilan bantuan Raskin disebarkan ke kelurahan di seluruh Indonesia.

Penanganan pengaduan tak lagi dapat dimaknai sekadar sebagai saluran kotak saran/pengaduan tanpa kejelasan penanganannya. Proses pengaduan harus berjalan berdasarkan suatu sistem/ mekanisme yang menjamin masyarakat dapat menyampaikan pengaduannya secara mudah dan murah, ada pejabat yang khusus menangani pengaduan, kejelasan waktu penyelesaiannya dan hasil akhir dari pengaduan tersebut, berupa kompensasi ganti rugi atau denda, ataupun perbaikan kebijakan dan pelaksanaan program.

Pengalaman memperlihatkan bahwa mekanisme pengaduan merupakan aspek penting dalam pengelolaan pelayanan publik, seperti pendidikan, kebersihan, dan kesehatan. Di Semarang, program yang bekerja sama dengan pemerintah daerah dan tokoh-tokoh masyarakat ini menunjukkan bahwa dengan adanya mekanisme pengaduan yang diatur dalam Surat Keputusan Walikota dan

didirikannya Pusat Penanganan Pengaduan Pelayanan Publik (P5), maka banyak pengaduan masyarakat yang dapat ditindaklanjuti. Namun yang membedakan program berbasis partisipasi masyarakat ini dengan program-program yang bersifat *top-down*, adalah pelibatan masyarakat dalam pengidentifikasian masalah dan perumusan kebijakan mengenai pelayanan publik dan mekanisme pengaduannya.

Berkaitan dengan Program Raskin, pemerintah perlu segera mengoptimalkan fungsi infrastruktur pengaduan masyarakat di setiap tingkat pemerintahan dan daerah untuk menampung dan menyelesaikan berbagai pengaduan masyarakat menyangkut program Raskin. Tentu saja, untuk hal ini pemerintah perlu melatih petugas penanganan pengaduan yang proaktif dan sensitif.

Adanya mekanisme pengaduan yang jelas dapat memberikan umpan balik bagi pelaksanaan program pada tahap-tahap selanjutnya, selain menghindari munculnya berbagai aksi kekerasan dan gejolak sosial. Pengembangan mekanisme pengaduan ini juga sepatutnya membuka kesempatan bagi munculnya inisiatif lokal dalam penyelesaian masalah yang dihadapi.

**a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi Program Raskin**

Keberhasilan suatu program juga dipengaruhi oleh seberapa besar kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Kekuasaan dan kepentingan yang dimiliki dari sebuah implementasi yang ada diharapkan mampu mewujudkan kehendak dan harapan rakyat. Strategi implementasi akan dapat mencapai

keberhasilan dalam pelaksanaan program yang sedang dilaksanakan. Kekuasaan/kewenangan dan yang membuat strategi dalam distribusi Raskin di kelurahan Gajahmungkur adalah para ketua RW dan RT, sedangkan pak lurah hanya koordinator saja. Di tiap-tiap RT dan RW strategi distribusi Raskin berbeda-beda tergantung kondisi masyarakatnya.

- 1) Di RW II, Raskin dibagi merata kepada warga yang tidak mampu
- 2) Di RW III, Raskin dibagi merata secara bergilir
- 3) Di RW IV, Raskin dibagi kepada semua warga yang mempunyai kartu dan warga yang tidak mempunyai kartu, secara bergilir.

Berdasarkan data-data dan informasi di lapangan dapat disimpulkan bahwa kekuasaan, kepentingan cukup mampu mewujudkan kehendak dan harapan rakyat dan strategi implementasi yang dilakukan pada tiap-tiap RW dapat mencapai keberhasilan (berjalan dengan lancar).

#### **b. Karakteristik Rezim Yang Berkuasa**

Karakteristik dari rezim yang berkuasa, akan berpengaruh pada kebijakan yang diambil pemerintah. Apabila rezim yang berkuasa mengedepankan kepentingan rakyat, maka kesejahteraan rakyat akan dengan mudah terwujud, karena rezim yang seperti ini akan mengedepankan kepentingan rakyat. Namun yang terjadi akan sebaliknya apabila rezim lebih mengutamakan kepentingan kelompok atau pribadi. Dalam keadaan ini rakyat akan dipojokkan dan tidak menjadi prioritas utama, sehingga rakyat menjadi korban dari rezim kepemimpinan yang berkuasa.

Peran pimpinan baik pada tingkat kecamatan, kelurahan, RW, RT sangat mendukung agar program Raskin ini dapat berjalan dengan lancar sesuai dengan kondisi masyarakat. Hal ini terlihat pada strategi distribusi Raskin tiap RW berbeda-beda akan tetapi warga tidak protes karena memang sudah disepakati bersama.

**c. Tingkat Kepatuhan Dan Responsivitas Kelompok Sasaran.**

Kelompok sasaran diharapkan dapat berperan aktif terhadap program yang dijalankan pemerintah, karena hal ini akan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dari pemerintah. Pada dasarnya program yang dilakukan adalah demi kepentingan rakyat, sehingga rakyat disini diharapkan dapat seiring sejalan dengan pemerintah. Rakyat harus mampu menjadi partner dari pemerintah, sehingga dapat menilai kinerja pemerintah. Ini akan dapat mempermudah untuk mengadakan koreksi terhadap kesalahan atau kekeliruan yang terjadi sehingga akan dapat lebih mudah dan lebih cepat dibenahi, serta program dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Dari hasil wawancara dengan informan, warga merespon baik, antusias terhadap program Raskin, serta mematuhi strategi pembagian/distribusi Raskin. Meskipun ada beberapa warga yang belum taat dalam pembayaran (masih hutang).

Kesimpulan sementara dari Lingkungan Kebijakan berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara yaitu:

- 4) Kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi Program Raskin cukup mampu mewujudkan kehendak dan harapan sehingga dapat berjalan dengan lancar karena sesuai dengan kondisi masyarakatnya.
- 5) Karakteristik rezim yang berkuasa strategi distribusi Raskin tidak menuai protes karena kebijakan rezim yang berkuasa berdasarkan kesepakatan bersama
- 6) Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran Respon warga baik dan antusias serta mematuhi strategi distribusi Raskin. Meskipun ada beberapa warga yang masih hutang.

### **C. Kendala Program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang**

Pemerintah mengakui ada enam titik kritis atau kelemahan yang harus dibenahi dalam pengucuran bantuan Raskin tahap pertama. Keenam titik kritis tersebut meliputi:

1. proses pencacahan atau pendataan rumah tangga miskin
2. proses penetapan kategori rumah tangga miskin
3. proses pembagian kartu
4. proses penyaluran bantuan
5. proses sosialisasi
6. proses penanganan pengaduan

Sedangkan dari hasil wawancara dengan informan di lapangan, kendala yang dihadapi program Raskin di kelurahan Gajahmungkur ini antara lain:



1. Penyimpangan kualitas beras yang kadang bagus kadang jelek, diikuti dengan penyimpangan harga beras yang seharusnya Rp 1600/kg menjadi Rp 2000/kg.
2. Pembagian kartu Raskin mengandung unsur subyektifitas sehingga tidak tepat sasaran.
3. Data RTS (Rumah Tangga Sasaran) dari BPS tidak valid dan tertutup, sehingga ada warga miskin tidak dapat kartu dan yang mampu dapat, sehingga menimbulkan ancaman, tuntutan dan kecemburuan sosial.
4. Kebijakan ketua RW dan RT bahwa semua warga dapat beras (bagito) mengakibatkan pembagian Raskin tidak sesuai dengan aturan (15 kg/RTS), hal ini diakibatkan kurang sadarnya warga mampu yang seharusnya tidak dapat tetapi menuntut untuk mendapatkan bagiannya.
5. Pembayaran Raskin oleh RTS yang sering tertunda (hutang).

#### **D. Konsep Pengelolaan Raskin ke Depan**

Dalam membahas kebijakan program Raskin, penulis cenderung memilih teori dari Merilee S Grindle karena teori tersebut sesuai dengan kebutuhan dari kebijakan program Raskin yang lebih membahas masalah-masalah manajerial. Berdasarkan buku panduan umum Raskin keberhasilan pelaksanaan program Raskin ditunjukkan dengan indikator 6 tepat :

1. Tepat Sasaran Penerima Manfaat

Raskin hanya diberikan kepada RTS, dari data BPS yang telah diverifikasi dalam pertemuan tingkat desa/kelurahan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa atas kesepakatan warga agar beras dibagi rata untuk semua warga.

2. Tepat Jumlah

Tiap RTS mendapatkan 15 kg per bulan selama 12 bulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa akibat dibagi rata, maka setiap RTS tidak mendapatkan jumlah beras sesuai aturan tergantung dari banyak sedikitnya warga.

3. Tepat Harga; yaitu Rp 1.600/kg di titik distribusi.

Hasil penelitian tiap RTS membayar Rp 2.000/kg sehingga lebih mahal Rp 400/ kg, dengan alasan untuk membayar plastik dan transport.

4. Tepat Waktu; yaitu sesuai dengan rencana (jadwal) distribusi.

Hasil penelitian : kadang-kadang mundur.

5. Tepat Administrasi; terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar dan tepat waktu.

Hasil penelitian: ada beberapa warga yang membayarnya tertunda (hutang).

6. Tepat Kualitas : kondisi beras baik, sesuai dengan standart kualitas beras pemerintah.

Hasil penelitian : kadang-kadang beras bewarna agak kehitam-hitaman.

Hasil penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa keberhasilan program Raskin yang ditunjukkan dengan 6 indikator tersebut masih rendah.

Isu terkini di dalam penyelenggaraan negara adalah *Good Governance*. Termasuk kebijakan publik juga harus diletakkan di dalam kerangka praktek *Good Governance* di dalam kehidupan bersama. Ada 9 karakteristik *Good Governance* yaitu :

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam formulasi keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses kelembagaan harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
5. *Consensus orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic vision*. Para pemimpin dan public harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.  
(Nugroho : 2003 :219)

Seharusnya kebijakan program Raskin dalam implementasinya mengacu 9 karakteristik *good governance* tersebut. Akan tetapi kalau kita lihat dari hasil penelitian, transparansi dan akuntabilitas tidak dapat berjalan bersama-sama, artinya bisa transparan tapi tidak akuntabel.

Pelajaran yang cukup berharga bagi pemerintah dalam melaksanakan program untuk rakyat miskin, salah satunya dapat melihat antara lain *Program Progresa* untuk Masyarakat Miskin di Mexico. Program pemberian untuk mengganti subsidi

berbentuk barang, telah dilaksanakan di beberapa negara sebagai salah satu alternatif upaya penanggulangan kemiskinan. Program bantuan keluarga bersyarat adalah dengan mewajibkan penerima bantuan untuk melakukan hal-hal yang dipersyaratkan, misalnya menyekolahkan anak, menggunakan fasilitas layanan kesehatan untuk kesehatan ibu dan anak, dan sebagainya. Program semacam ini berhasil dijalankan antara lain di Mexico di bawah nama Program Progessa, yang kemudian berganti nama menjadi *Oportunidades*.

Program Progessa dimaksudkan untuk mengatasi kemiskinan saat ini maupun kemiskinan yang mungkin terjadi di masa depan melalui dua transmisi.

1. Pertama, bantuan keluarga yang diterima dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan mendesak seperti kelaparan, wabah penyakit, dan kebutuhan dasar mendesak lainnya.
2. Kedua, bantuan keluarga diharapkan berperan sebagai sarana untuk memutus mata rantai kemiskinan turun-temurun dengan cara meningkatkan investasi untuk anak-anak dari keluarga kurang mampu dalam bidang pendidikan, kesehatan, dan gizi. Dengan demikian, diharapkan di masa depan mereka akan mampu meningkatkan kualitas hidup dan keluar dari kemiskinan.

Atas dasar inilah maka Progessa disebut sebagai sebuah program kesejahteraan yang berbasis insentif (*incentive-based welfare program*).

Bantuan keluarga dipakai sebagai skema insentif agar keluarga miskin berinvestasi di bidang pendidikan, kesehatan, dan gizi. Peserta program hanya boleh mendapatkan bantuan keluarga bila beberapa persyaratan dipenuhi, seperti tingkat

kehadiran anak di sekolah, kehadiran ibu di fasilitas layanan kesehatan, dan sebagainya. Penerima bantuan keluarga adalah para ibu. Selain para ibu, pada saat yang bersamaan pemerintah juga menyediakan bantuan untuk penyedia jasa kesehatan dan pendidikan.

Progressa dianggap sebagai salah satu program yang berhasil. Beberapa indikator keberhasilan program tersebut antara lain, menjangkau sebagian besar penduduk miskin di perdesaan sedangkan penduduk miskin yang tidak tercakup (*undercoverage*) hanya 7% saja, menurunkan tingkat kesenjangan kemiskinan (*poverty gap*) 30% dan tingkat keparahan kemiskinan (*severity of poverty*) 45%, meningkatkan kehadiran anak sekolah, dan menurunkan angka putus sekolah. Di bidang kesehatan, Progressa meningkatkan jumlah kunjungan ke fasilitas kesehatan, anak usia 0-5 tahun menjadi lebih sehat (insiden anak sakit 12% lebih rendah dari sebelum adanya program). Progressa juga meningkatkan kualitas nutrisi anak karena kualitas makanan yang dikonsumsi keluarga peserta mengalami peningkatan yang nyata (mengkonsumsi lebih banyak buah-buahan, sayur-mayur, daging, dan produk daging).

Selain itu, desain program ini juga dinilai sangat peka terhadap disparitas gender dalam akses terhadap sumber daya. Satu aspek penting dalam Progressa adalah fokusnya terhadap perbaikan hidup perempuan miskin untuk mengurangi kemiskinan secara menyeluruh melalui peningkatan pendidikan, kesehatan, dan gizi sebagai tiga komponen utama program ini. Program ini mencoba mengurangi disparitas gender dalam pendidikan dengan memberikan beasiswa yang lebih besar kepada anak

perempuan dan berupaya mengubah persepsi bahwa sekolah lebih penting bagi anak laki-laki yang nantinya akan menjadi pencari nafkah utama keluarga. Di bidang kesehatan, fokus kepada layanan kesehatan bagi ibu hamil dan balita serta pelatihan mengenai kesehatan dan gizi, terutama bagi perempuan, diharapkan akan mengubah pola kebiasaan konsumsi makanan keluarga ke makanan yang lebih bergizi.

Perempuan, selain sebagai penerima bantuan keluarga, juga merupakan aktor utama. Dengan menerima dana ini, perempuan akan mengelola dana tersebut agar kepentingan keluarganya (misalnya perbaikan gizi dan kesehatan) menjadi prioritas. Sekilas memang nampaknya program ini berorientasi pada perempuan, dan terkesan justru menguatkan peran-peran gender tradisional dengan menonjolkan peran utama perempuan sebagai ibu semata. Namun sebenarnya, kebijakan program ini dibangun dari sebuah asumsi bahwa penguatan posisi perempuan, termasuk posisi tawarnya di dalam keluarga, adalah salah satu prakondisi bagi perubahan-perubahan sosial-ekonomi yang akan lebih menguntungkan masyarakat secara umum. Jika kesejahteraan perempuan meningkat, maka masyarakat akan memperoleh manfaat dari keadaan itu karena akan memperbaiki kualitas kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

Salah satu faktor kunci keberhasilan Progesa adalah desain awal yang dirancang secara seksama dan didahului dengan uji coba yang dipantau dan dievaluasi oleh lembaga independen. Uji coba dilakukan di 506 komunitas, melibatkan hampir 25.000 rumah tangga dengan cara membandingkan keluarga yang menerima program dengan yang tidak.

Kegiatan didahului dengan menyiapkan *baseline* data untuk kedua kelompok tersebut. Setahun kemudian, program bantuan keluarga bersyarat dievaluasi. Dalam kegiatan evaluasi tersebut, isu yang diteliti antara lain adalah aspek ketepatan sasaran penerima program, dampak program terhadap pendidikan, kesehatan, dan gizi. Selain itu, juga diteliti operasionalisasi program di lapangan dan persepsi dari lintas pelaku terhadap berbagai aspek pelaksanaan program, efektivitas biaya dan analisis biaya-manfaat, peranan perempuan dalam program, hubungan antarwarga, dan dampak program terhadap pemanfaatan pekerja anak serta pembagian bantuan keluarga di dalam keluarga (*intra-household transfers*).

Untuk melaksanakan program Raskin di Indonesia, langkah-langkah yang ditempuh program Progresa di Mexico dapat diterapkan, tentu dengan beberapa modifikasi. Langkah awal yang harus dilakukan adalah kegiatan uji coba. Kegiatan uji coba dapat diawali dengan memilih beberapa kabupaten/kecamatan yang dianggap memiliki jumlah penduduk miskin tinggi (lebih dari 50%). Data jumlah penduduk miskin kabupaten/kecamatan dapat diperoleh dari hasil pemetaan kemiskinan (*poverty mapping*) BPS atau SMERU.

Kemudian di wilayah tersebut diadakan sensus rumah tangga untuk mengumpulkan data sosial-ekonomi rumah tangga, termasuk struktur demografi dan karakteristik rumah tangga. Hasil sensus tersebut selanjutnya dipergunakan sebagai informasi dasar untuk melakukan analisis diskriminan guna memisahkan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin. Setelah data calon penerima program



tersedia, program bantuan keluarga bersyarat dapat dimulai. Persyaratan dapat dikaitkan dengan kriteria keluarga miskin di Indonesia.

Kegiatan uji coba ini sangat penting karena beberapa alasan. Pertama, dari sisi ekonomi, uji coba akan memperbaiki rancangan dan efektivitas program, serta memperkirakan dampak program. Hal ini akan memberi arahan kepada pemerintah sehingga pemerintah dapat mengalokasikan lebih banyak sumber daya kepada program yang menghasilkan manfaat terbesar. Kedua, dari segi sosial, uji coba akan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Terakhir, dari sisi politik, uji coba akan meningkatkan kredibilitas program dan menghilangkan keraguan dari praktik program yang tidak berhasil di masa silam.

Secara teoritis program Raskin memang berpotensi sebagai program penanggulangan kemiskinan menyeluruh. Program ini dapat menjadi alat bagi pemerintah untuk menanggulangi kesenjangan di masyarakat saat kondisi perekonomian sedang krisis .

Namun demikian, pelaksanaannya memerlukan persiapan, perencanaan serta rancang bangun yang tepat, dan perlu diperhatikan masalah yang berkaitan dengan ketergantungan masyarakat terhadap bantuan dari pemerintah serta persoalan strategi pengakhiran program (*exit strategy*.) Selain itu, pemerintah juga perlu memperhatikan beberapa hal berkaitan dengan penerapan program pemberian bantuan keluarga miskin.

Pertama, diperlukannya percontohan dengan skala kecil sebelum program ini dijalankan secara nasional. Kedua, bahwa program bantuan keluarga miskin yang lain

hendaknya bisa memberdayakan masyarakat miskin agar mereka kelak bisa keluar dari kemiskinan. Dalam hal ini, pemberdayaan keluarga miskin merupakan salah satu faktor kunci bagi perbaikan kesejahteraan masyarakat secara umum yang juga perlu mendapat perhatian.

Harapan terbesar dari pelaksanaan Program Raskin ini adalah sesuai dengan tujuan Program Raskin yaitu mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Akan tetapi diharapkan pula pemerintah merancang program lain yang dapat memberdayakan masyarakat miskin tersebut, sehingga tidak terlalu bergantung pada program bantuan dari pemerintah.

# **BAB VI**

## **PENUTUP**

### **A. KESIMPULAN**

#### **1. Implementasi Kebijakan Raskin dilihat dari :**

##### a. Isi Kebijakan

###### *1) Pemahaman kepentingan RTS*

dalam menentukan sasaran ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah, sering tidak tepat karena mementingkan kelompok-kelompok tertentu (*subyektifitas*), pembagian jatah Raskin tidak sesuai dengan Kebijakan Program Raskin yaitu dengan membagi rata pada semua warga.

###### *2) Manfaat Raskin yang diterima oleh RTS*

Manfaat dari Program Raskin ini, dinilai sangat kurang akibat adanya ”Bagito”, sehingga belum dapat mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin.

###### *3) Perubahan kondisi RTS setelah mendapatkan Raskin*

sebagian besar RTS program Raskin merasa bahwa pembagian beras kepada warga miskin mempunyai manfaat minimal kebutuhan dalam satu minggu.

4) *Ketepatan sasaran Program Raskin*

Ketidaktepatan sasaran didukung dengan data BPS yang tidak valid, karena pendataannya tidak berkoordinasi dengan RT dan RW setempat (bersifat tertutup).

5) *Kejelasan implementor tentang Program Raskin*

Implementor cukup paham tugasnya masing-masing, sosialisasi juga berjalan dengan baik sesuai dengan yang diinginkan. Akan tetapi belum tepat sasaran karena warga yang tergolong mampu mendapatkan Raskin.

6) *Kualitas dan kuantitas SDM sebagai implementor*

Bulog sebagai pelaksana teknis pencairan beras tidak hanya terpaut dengan unsur kapasitas teknis saja, selain itu unsur tanggung jawab dan komitmen yang di tingkat Kelurahan, RW hingga RT tidak kalah penting artinya.

b. *Lingkungan Kebijakan*

1. *Kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi Program Raskin*

cukup mampu mewujudkan kehendak dan harapan sehingga dapat berjalan dengan lancar karena sesuai dengan kondisi masyarakatnya.

2. *Karakteristik rezim yang berkuasa*

strategi distribusi Raskin tidak menuai protes karena kebijakan rezim yang berkuasa berdasarkan kesepakatan bersama

3. *Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran*

Respon warga baik dan antusias serta mematuhi strategi distribusi Raskin. Meskipun ada beberapa warga yang masih hutang.

**2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Program Raskin.**

- a. Adanya enam titik kritis dalam proses pelaksanaan Program Raskin yang diakui pemerintah yaitu : proses pencacahan atau pendataan rumah tangga miskin, proses penetapan kategori rumah tangga miskin, proses pembagian kartu, proses penyaluran bantuan, proses sosialisasi, proses penanganan pengaduan.
- b. Penyimpangan kualitas beras diikuti dengan penyimpangan harga beras
- c. Pembagian kartu Raskin mengandung unsur subyektifitas sehingga tidak tepat sasaran.
- d. Data RTS tidak valid dan tertutup, sehingga ada warga miskin tidak dapat kartu dan yang mampu dapat,
- e. Kebijakan ketua RW dan RT untuk Bagito
- f. Pembayaran Raskin oleh RTS yang sering tertunda (hutang).

## **B. SARAN**

Pengelolaan Raskin ke depan mengacu pada indikator kinerja Raskin terdapat enam tepat, yaitu :

### *1. Tepat Sasaran Penerima Manfaat*

Upaya penyempurnaan kartu penerima program harus dikoordinasikan dengan RT, RW dan Kelurahan penerima Raskin sehingga transparan dan akuntabel.

### *2. Tepat Jumlah*

Jumlah Raskin yang dibagikan ke masyarakat seharusnya sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Saat ini (tahun 2009) ditetapkan 15 kg per RTS per bulan, selama 12 bulan

### *3. Tepat Harga*

Harga Raskin yang di bebaskan pada masyarakat seharusnya sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Saat ini (tahun 2009) ditetapkan Rp. 1.600 per kilogram

### *4. Tepat Waktu*

Jadwal distribusi ke masyarakat, sebaiknya sesuai dengan waktu yang dijadwalkan, oleh karena itu dalam hal ini, pemerintah harus membantu operasional penyaluran raskin hingga sampai ke desa yang dituju.

### *5. Tepat Administrasi*

Pembayaran Raskin yang tertunda (hutang) harus didesain dengan mempertimbangkan karakter perilaku masyarakat penerima Raskin

misalnya dengan cara menabung sesuai kemampuan yang dikoordinir oleh tim yang ditunjuk RT, RW atau Kelurahan.

#### 6. *Tepat Kualitas*

Perlu ditingkatkan terutama terkait dengan kualitas beras dimana kualitas beras ini masih sangat rendah, ada kesan bahwa beras yang diberikan sebetulnya sudah tidak layak untuk dimakan. Bulog sebagai penanggungjawab program Raskin perlu mengupayakan penyediaan beras yang terjamin kualitasnya.

Dari Program Prograssa, disarankan :

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

# BAB VI

## PENUTUP

### C. KESIMPULAN

#### 3. Implementasi Kebijakan Raskin dilihat dari :

##### a. Isi Kebijakan

##### 7) *Pemahaman kepentingan RTS*

dalam menentukan sasaran ditemui adanya kesalahan sasaran (*mistargeting*) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah, sering tidak tepat karena mementingkan kelompok-kelompok tertentu (*subyektifitas*), pembagian jatah Raskin tidak sesuai dengan Kebijakan Program Raskin yaitu dengan membagi rata pada semua warga.

##### 8) *Manfaat Raskin yang diterima oleh RTS*

Manfaat dari Program Raskin ini, dinilai sangat kurang akibat adanya ”Bagito”, sehingga belum dapat mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin.

##### 9) *Perubahan kondisi RTS setelah mendapatkan Raskin*

sebagian besar RTS program Raskin merasa bahwa pembagian beras kepada warga miskin mempunyai manfaat minimal kebutuhan dalam satu minggu.



*10) Ketepatan sasaran Program Raskin*

Ketidaktepatan sasaran didukung dengan data BPS yang tidak valid, karena pendataannya tidak berkoordinasi dengan RT dan RW setempat (bersifat tertutup).

*11) Kejelasan implementor tentang Program Raskin*

Implementor cukup paham tugasnya masing-masing, sosialisasi juga berjalan dengan baik sesuai dengan yang diinginkan. Akan tetapi belum tepat sasaran karena warga yang tergolong mampu mendapatkan Raskin.

*12) Kualitas dan kuantitas SDM sebagai implementor*

Bulog sebagai pelaksana teknis pencairan beras tidak hanya terpaut dengan unsur kapasitas teknis saja, selain itu unsur tanggung jawab dan komitmen yang di tingkat Kelurahan, RW hingga RT tidak kalah penting artinya.

c. Lingkungan Kebijakan

*1. Kekuasaan, kepentingan dan strategi implementasi Program Raskin*

cukup mampu mewujudkan kehendak dan harapan sehingga dapat berjalan dengan lancar karena sesuai dengan kondisi masyarakatnya.

*2. Karakteristik rezim yang berkuasa*

strategi distribusi Raskin tidak menuai protes karena kebijakan rezim yang berkuasa berdasarkan kesepakatan bersama

3. *Tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran*

Respon warga baik dan antusias serta mematuhi strategi distribusi Raskin. Meskipun ada beberapa warga yang masih hutang.

**2. Kendala-kendala yang dihadapi dalam Implementasi Program Raskin.**

- g. Adanya enam titik kritis dalam proses pelaksanaan Program Raskin yang diakui pemerintah yaitu : proses pencacahan atau pendataan rumah tangga miskin, proses penetapan kategori rumah tangga miskin, proses pembagian kartu, proses penyaluran bantuan, proses sosialisasi, proses penanganan pengaduan.
- h. Penyimpangan kualitas beras diikuti dengan penyimpangan harga beras
- i. Pembagian kartu Raskin mengandung unsur subyektifitas sehingga tidak tepat sasaran.
- j. Data RTS tidak valid dan tertutup, sehingga ada warga miskin tidak dapat kartu dan yang mampu dapat,
- k. Kebijakan ketua RW dan RT untuk Bagito
- l. Pembayaran Raskin oleh RTS yang sering tertunda (hutang).

#### **D. SARAN**

Pengelolaan Raskin ke depan mengacu pada indikator kinerja Raskin terdapat enam tepat, yaitu :

##### *2. Tepat Sasaran Penerima Manfaat*

Upaya penyempurnaan kartu penerima program harus dikoordinasikan dengan RT, RW dan Kelurahan penerima Raskin sehingga transparan dan akuntabel.

##### *7. Tepat Jumlah*

Jumlah Raskin yang dibagikan ke masyarakat seharusnya sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Saat ini (tahun 2009) ditetapkan 15 kg per RTS per bulan, selama 12 bulan

##### *8. Tepat Harga*

Harga Raskin yang dibebankan pada masyarakat seharusnya sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Saat ini (tahun 2009) ditetapkan Rp. 1.600 per kilogram

##### *9. Tepat Waktu*

Jadwal distribusi ke masyarakat, sebaiknya sesuai dengan waktu yang dijadwalkan, oleh karena itu dalam hal ini, pemerintah harus membantu operasional penyaluran raskin hingga sampai ke desa yang dituju.

##### *10. Tepat Administrasi*

Pembayaran Raskin yang tertunda (hutang) harus didesain dengan mempertimbangkan karakter perilaku masyarakat penerima Raskin misalnya dengan cara menabung sesuai kemampuan yang dikoordinir oleh tim yang ditunjuk RT, RW atau Kelurahan.

#### *11. Tepat Kualitas*

Perlu ditingkatkan terutama terkait dengan kualitas beras dimana kualitas beras ini masih sangat rendah, ada kesan bahwa beras yang diberikan sebetulnya sudah tidak layak untuk dimakan. Bulog sebagai penanggungjawab program Raskin perlu mengupayakan penyediaan beras yang terjamin kualitasnya.

Dari Program Progesa, disarankan :

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

## DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2002. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta
- Chamsah, Bachtiar, 2007, [http://www.setneg.go.id/index.php?Option=com\\_content&task=view&id=216&Itemid=76](http://www.setneg.go.id/index.php?Option=com_content&task=view&id=216&Itemid=76).
- Ekowati, Lilik. 2005. *Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi atau Program*. Surakarta : Pustaka Cakra
- Islamy, Irfan. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. 2009. *Pedoman Umum Beras Untuk Rumah Tangga Miskin*. Jakarta
- Muhammad, Abdulkadir. 2007. *Metodologi Penelitian*. Bandung: Citra Aditya
- Nawawi, Hadari. 2003. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Siagian, Sondang. 1983. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: CV Haji Masagung
- Soekanto, Soejono. 1997. *Pengantar Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Soetomo. 2006. *Strategi-strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik. Konsep, Teori, dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Surachmad, Winarno. 1978. *Dasar dan Teknik Research, Pengantar Metodologi Ilmiah*. Bandung : Tarsito.

Thoha, Miftah. 2002. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Undang-undang No. 11 Tahun 2009.

Wahab, Abdul. 2004. *Analisis Kebijakan dari Formula Keimplementasian Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara

Wibawa, Samudra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Grafindo Persada.

Yashin, Sulcahn. 1997. *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia (KBI-Besar) serta Ejaan Yang Disempurnakan Dan Kosa Kata Baru*. Surabaya: Amanah

[www.google.co.id](http://www.google.co.id)

[www.bulog.co.id](http://www.bulog.co.id)

[http : // www.kompas.com](http://www.kompas.com) / kompas-cetak /0402/10/ ekonomi/ 847162.htm

