

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH
DALAM PENYALURAN BERAS KELUARGA MISKIN (RASKIN)
DI KABUPATEN KEPULAUAN ARU**



TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik

Disusun Oleh :

M.H MADUBUN,S.IPem

NIM: 016755608

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA**

2014

UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Penyaluran Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) di Kabupaten Kepulauan Aru adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka bersedia menerima sanksi akademik.

Jakarta,

2014

Yang Menyatakan,



M. H. Madubun, S.IPem

Nim. 0167 55608

LEMBARAN PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyaluran Beras Keluarga Miskin (RASKIN) di Kabupaten Kepulauan Aru

Penyusun TAPM : Mohamad Husin Madubun

NIM : 016755608


Program Studi : Magister Administrasi Publik

Hari / Tanggal : Minggu, 26 Januari 2014

Menyetujui:

Pembimbing I

Pembimbing II



(Dr. H. Badu, M.Si)
NIP. 19621231 198903 1 028



(Dr. Aminudin Zuhairi, M.Ed)
NIP. 19611127 198803 1 001

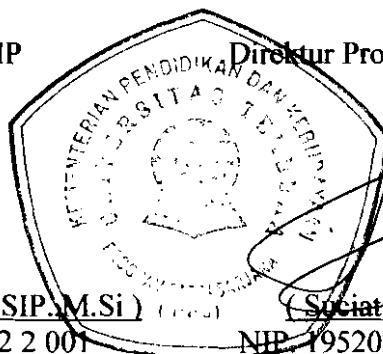
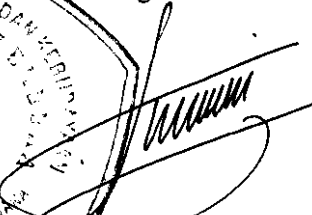
Mengetahui,

Ketua Bidang ISIP
Program MAP

Direktur Program Pascasarjana



(Florentina R. Wulandari, SIP, M.Si)
NIP. 19710609 199802 2 001

(Sociati, M.Sc.Ph.D)
NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

Nama : Mohamad Husin Madubun
 NIM : 016755608
 Program Studi : Magister Administrasi Publik
 Judul Tesis : Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyaluran Beras Keluarga Miskin (RASKIN) di Kabupaten Kepulauan Aru

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Tesis Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari / Tanggal : Minggu, 26 Januari 2014
 Waktu : 10.15 – 12.15 WIT

Dan telah dinyatakan LULUS


PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua Komisi Penguji : Dr. Sri Listyarini, M.Ed

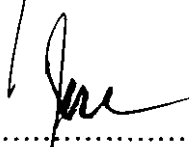
Penguji Ahli : Prof. Dr. Budiman Rusli, M.Si

Pembimbing I : Dr. H. Badu, M.Si


Pembimbing II : Dr. Aminudin Zuhairi, M.Ed



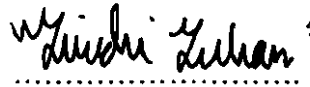
.....



.....



.....



.....

ABSTRACT

The Analysis of Government Policy Implementation in the Distribution of Poor Families rice (Raskin) in the Aru Islands Regency

M. H. Madubun, S.IPem
Universitas Terbuka
madubunmoh@yahoo.com

Key Words :Policy Implementation, Poor Families Rice

Raskin policy in the Aru Islands run in accordance with the program objectives and the reality of policy implementation are not always guided full Raskin on policy procedures, because it depends on local conditions and the local community. The problem that often occurs is the delay distribution of rice to Bulog Unit Raskin District. Another problem is the delay of the head of the village to include accountability reports are often delayed so that the distribution of Raskin

The purpose of this study is to analyze the Local Government Policy in Rice Distribution of Poor Families and try to see / analyze the factors that perused and support the implementation of Government policy in the distribution of Raskin in the Aru Islands.

In this study the researchers used the approach to the theory of Edward III which tries to analyze the factors that perused and support the course of implementation of Local Government Policy sticking to the 4 (four) aspects such as Aspect Communications, Resource Aspect, Aspect Disposition/Behavioral and Structural Aspects of Bureaucracy.

This study used a qualitative approach and descriptive type of research is the analysis of the meaning of research that describes the whole of the object under study within certain limits to determine the quality of objects examined. Data collection procedures used were observation or direct observation, and documentation.

Results of the analysis showed that the implementation of the Local Government Policy Aru Islands in the distribution of rice to poor house hold scarried out with reference to the Implementation Guide line sand Technical Guide line sarchi pelagic regency Aru Raskin made with reference to the General Guide lines Raskin Center. Conclusion, this study proves that the implementation of government policy in the distribution of Raskin in the Aru Islands more use policies that are tailored to local condition sand local knowledge or local policies, and influenced by factors of communication, disposition/behavior, resources and good bureaucratic structure.

ABSTRAK

Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah dalam Penyaluran Beras Keluarga Miskin (Raskin) di Kabupaten Kepulauan Aru.

M. H. Madubun, S.IPem
Universitas Terbuka
madubunmoh@yahoo.com

Kata Kunci : implementasi kebijakan, beras keluarga miskin

Kebijakan Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru berjalan sesuai dengan sasaran program dan pada kenyataannya implementasi kebijakan Raskin tidak selalu berpedoman penuh pada prosedur kebijakan, karena tergantung kondisi daerah dan masyarakat setempat. Masalah yang kerap terjadi yaitu keterlambatan distribusi beras dari Bulog ke Satuan Kerja (SATKER) Raskin Kabupaten. Masalah yang lain adalah keterlambatan kepala desa untuk memasukan laporan pertanggung jawaban sehingga penyaluran Raskin sering tertunda.

Tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penyaluran Beras Keluarga Miskin dan mencoba melihat/menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan Pemerintah Daerah dalam penyaluran Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru.

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendekatan teori Edward III yaitu mencoba menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat jalannya Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dengan berpatokan kepada 4 (empat) aspek antara lain Aspek Komunikasi, Aspek Sumber Daya, Aspek Disposisi/Perilaku dan Aspek Struktur Birokrasi.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan jenis penelitaian adalah deskriptif analisis artinya penelitian yang menggambarkan secara keseluruhan dari objek yang diteliti dalam batas-batas tertentu untuk mengetahui kualitas objek yang di teliti. Prosedur pengumpulan data yang digunakan adalah Observasi atau pengamatan langsung di lapangan, dan Dokumentasi.

Hasil analisis menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru dalam penyaluran Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) dilaksanakan dengan mengacu pada Petunjuk Pelaksanaan (Jutlak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) Raskin Kabupaten Kepulauan Aru yang dibuat dengan berpedoman pada Pedoman Umum Raskin Pusat. Kesimpulan, penelitian ini membuktikan bahwa implementasi kebijakan Pemerintah dalam penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru lebih banyak menggunakan kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi daerah dan kearifan lokal atau kebijakan lokal serta dipengaruhi oleh faktor komunikasi, disposisi/perilaku, sumber daya dan struktur birokrasi yang baik.

KATA PENGANTAR

Puji syukur panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan penulisan TAPM (Tesis) ini. Penulisan TAPM ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelas Magister Sains Ilmu Administrasi Program Studi Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari mulai perkuliahan sampai pada penulisan penyusunan TAPM ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan TAPM ini. Oleh karena itu saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Rektor Universitas Terbuka;
- (2) Direktur Program Pascasarjana dan civitas akademika Universitas Terbuka;
- (3) Kepala UPBJJ-UT Ambon selaku penyelenggara program Pascasarjana;
- (4) Dr. Badu Ahmad, M.Si dan Dr. Aminudin Zuhairi, M.Ed yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan TAPM;
- (5) Sekretaris Daerah Kabupaten Kepulauan Aru yang telah memberikan informasi terkait penelitian ini;
- (6) Istri dan anak-anak saya serta keluarga saya yang telah memberikan dukungan materil dan moral;
- (7) Staf Kantor Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa dan sahabat-sahabat serta semua pihak yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan penulisan TPAM ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Saya menyadari bahwa TAPM ini belum mencapai kata sempurna maka saya mengharapkan saran dan kritik yang membangun dari lapisan masyarakat terutama dari pada rekan-rekan pembaca. Semoga TAPM ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu kedepannya.

Dobo, Januari 2014

Penulis

DAFTAR ISI

SURAT PERNYATAAN.....	ii
LEMBAR PERSETUJUAN.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
ABSTRACT.....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian	13
BAB II. KERANGKA TEORITIK.....	14
A. Kajian Teori.....	14
1. Kajian Terdahulu.....	14
2. Kebijakan Publik.....	17
3. Konsep Implementasi Kebijakan.....	22
4. Model-Model Implementasi Kebijakan.....	31
5. Implementasi Kebijakan Sebagai Fungsi Pelayanan Masyarakat.....	53
B. Kerangka Berfikir.....	62
BAB III. METODE PENELITIAN.....	69
A. Desain Penelitian.....	69
B. Informan.....	70
C. Prosedur Pengumpulan Data	71

BAB IV. TEMUAN DAN PEMBAHASAN	73
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	73
B. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penyaluran Beras Keluarga Miskin (Raskin) di Kabupaten Kepulauan Aru	86
C. Faktor-Faktor Yang Mendukung dan Menghambat Implementasi Kebijakan Beras Miskin (Raskin)	107
D. Pembahasan Penelitian.....	117
BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN	122
A. Kesimpulan	122
B. Saran.....	123
DAFTAR PUSTAKA	124
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR GAMBAR

2.1 Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Terhadap Implementasi	37
2.2 A Model of The Policy Implementation Proces	40
2.3 Variables Involved In The Implementation Proces.....	41
2.4 Implementation As a Political and Administrative Proces	46
2.5 Regulative and Allocative Action and Their Implementation Though Agencie, Program and Projects	51
2.6 Kerangka Pemikiran Penelitian.....	68
4.1 Persebaran Penduduk Kabupaten Kepulauan Aru Menurut Jenis Kelamin Per Kecamatan Tahun 2012.....	74
4.2 Perbandingan Kepadatan Penduduk Kabupaten Kepulauan Aru Menurut Kecamatan Tahun 2012	74
4.3 Jumlah dan Presentasi Penduduk Miskin di Kabupaten Kepulauan Aru.....	75
4.4 Grafik Jumlah Penduduk Miskin 5 Tahun terakhir.....	75
4.5 Grafik Alokasi Pagu Program Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011, 2012, 2013.....	77
4.6 Grafik Pagu Raskin di Kecamatan Pulau-Pulau Aru Tahun 2011, 2012, 2013..	78
4.7 Jumlah dan Presentasi Penduduk Miskin di Kabupaten Kepulauan Aru.....	83
4.8 Proporsi Keluarga Sejahtera di Kabupaten Kepulauan Aru.....	84
4.9 Peta Wilayah Kabupaten Kepulauan Aru	85
4.10 Struktur Tim Koordinasi Raskin Pusat	88

DAFTAR TABEL

2.1 Prakondisi Model Implementasi Kebijakan Berdasarkan Pandangan Para Pakar	52
4.1 Pagu Raskin Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011, 2012 dan 2013	77
4.2 Pagu Raskin Kecamatan Pulau-Pulau Aru Tahun 2011, 2012 dan 2013	78
4.3 Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Kepulauan Aru Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2006-2010.....	79
4.4 Garis Kemiskinan dan Penduduk Miskin di Kabupaten Kepulauan Aru	84
4.5 Tim Koordinasi Raskin Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012.....	92
4.6 Tim Distribusi Raskin Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012.....	93

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR LAMPIRAN

BIODATA MAHASISWA	xiii
PEDOMAN WAWANCARA	xiv
HASIL WAWANCARA	xvii

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sejak awal kemerdekaan, bangsa Indonesia telah mempunyai perhatian besar terhadap terciptanya masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana termuat dalam alinea ke empat 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 dilaksanakan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai sekarang ini terus menerus menjadi masalah yang berkepanjangan.

Kemiskinan merupakan masalah besar yang belum terselesaikan di Indonesia, kebijakan pemerintah pun terasa terbatas dalam menanggulangnya, sehingga tidak ada satu titik kepastian kapan akan surutnya deretan angka kemiskinan. Berbagai upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan secara terpadu dan simultan oleh pemerintah bersama masyarakat, mulai dari program bantuan dan perlindungan sosial, yaitu program beras untuk keluarga miskin (Raskin), Jaminan kesehatan masyarakat (Jamkesmas), bantuan Langsung Tunai, Beasiswa Miskin, namun hingga sekarang belum mampu mengurangi angka kemiskinan. Mengingat kemiskinan adalah salah satu masalah global yang tiada habisnya mewarnai kehidupan masyarakat dan khususnya bangsa Indonesia secara umum dari semenjak masa penjajahan hingga masa kemerdekaan.

Masalah kemiskinan berjalan dari masa ke masa hingga saat ini yang ditandai dengan berbagai kebijakan oleh pemerintah baik di masa orde baru yang dikenal dengan trilogi pembangunan yaitu “ stabilitas ekonomi, pertumbuhan

ekonomi dan pemerataan hasil pembagunan, Sebagaimana tercantum dalam *Universal Declaration Of Human Right (1948)*: pangan merupakan salah satu hak asasi manusia, Dan Indonsia merupakan salah satu Negara yang turut menandatangani *Rome Decleration On World Food Security and World Food Summit 1996* telah berkomitmen dalam pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat dan untuk pelaksanaannya perlu dilakukan secara bersama-sama.

Di masa reformasi Indonesia termasuk diantara 189 negara yang pada tahun 2000 turut serta telah menandatangani deklarasi Perserikaman Bangsa- Bangsa tentang upaya, sasaran dan target – target pembangunan manusia dan pengentasan kemiskinan yang dikenal dengan nama *Millinium Development Goals (MDGs)* dimana deklarasi itu pada intinya adalah merupakan komitmen bersama Negara-negara didunia untuk menurunkan tingkat kemiskinan secara global dengan jumlah tujuan yang ingin dicapai pada tahun 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, Pasal 20, dan Pasal 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”.

Selanjutnya untuk penanggulangan kemiskinan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun

2009 tentang Pedoman Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Penanggulangan kemiskinan ditujukan untuk meningkatkan kapasitas dan mengembangkan kemampuan dasar serta kemampuan berusaha masyarakat miskin, memperkuat peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan kebijakan publik yang menjamin penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasar, 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 dan memberikan rasa aman bagi kelompok masyarakat miskin dan rentan.

Untuk itu penanggulangan kemiskinan dilaksanakan dalam bentuk penyuluhan dan bimbingan sosial, pelayanan sosial, penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha, penyediaan akses pelayanan kesehatan dasar, penyediaan akses pelayanan pendidikan dasar, penyediaan akses pelayanan perumahan dan pemukiman; dan/atau penyediaan akses pelatihan, modal usaha, dan pemasaran hasil usaha.

Kemiskinan dapat diukur tingkat/persentasenya 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 melihat sejauh mana kemiskinan terjadi pada lokasi, jumlah, sebaran, kondisi masyarakat, dan ketampakan lainnya, menyediakan data statistik yang berguna bagi analisis dan perencanaan pembangunan serta penghapusan kemiskinan dan mempengaruhi pola kebijakan dan pengambilan keputusan yang kelak diterapkan.

Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam memerangi kemiskinan dan kelaparan antara lain angka kemiskinan baru berhasil diturunkan dari 16,66% pada tahun 2004 menjadi 12,5% pada tahun 2011, jumlah orang miskin sebesar 31,02 juta jiwa pada tahun 2010 masih cukup tinggi, tingkat pengangguran dipandang masih cukup tinggi, meskipun telah berhasil diturunkan dari 11,24% pada tahun 2005 menjadi 6,56% pada bulan Agustus 2011, jumlah daerah tertinggal yang tersebar diberbagai wilayah masih cukup tinggi. Untuk menghadapi permasalahan tersebut maka Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2012 mengusung tema percepatandan perluasan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkeadilan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat.

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) yang sekarang dikenal dengan nama PNPB Mandiri Perdesaan, Takesra/Kukesra, dan juga Program Makanan Tambahan untuk Anak Sekolah (PMT-AS).

Indonesia, 95% dari jumlah penduduknya mengkonsumsi beras sebagai pangan utama, dengan rata-rata konsumsi beras sebesar 113,7 kg/jiwa/tahun (bps, 2011), bahkan sebelumnya mencapai 139,15 kg/jiwa/tahun. tingkat konsumsi tersebut jauh diatas rata-rata konsumsi dunia yang hanya sebesar 60 kg/kapita/tahun. juga diatas konsumsi beras negara tetangga seperti Malaysia sebesar 80 kg/kapita/tahun, Thailand 70 kg/kapita/tahun, dan Jepang 58 kg/kapita/tahun. beras menjadi komoditas nasional yang sangat strategis. instabilitas perberasan nasional akan mengakibatkan gejolak dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial, politik maupun ekonomi.

Pemerintah Indonesia memberikan perhatian besar dalam menjaga stabilitas perberasan nasional. dalam 2 tahun terakhir, pengadaan stok beras dalam negeri yang dilakukan perum bulog tidak mencapai target, sekalipun dilaporkan ada peningkatan produksi beras. namun pemerintah konsisten menjaga stabilitas ketahanan pangan dengan melakukan impor yang dialokasikan untuk stok pangan nasional, diantaranya untuk memenuhi kebutuhan program raskin, bukan untuk pasar bebas. sejak krisis pangan pada tahun 1998, pemerintah konsisten memberikan perhatian terhadap pemenuhan hak atas pangan masyarakat yang

diimplementasikan melalui Operasi Pasar Khusus (OPK). Berbeda dengan pemberian subsidi pangan sebelumnya. OPK memberikan subsidi beras secara *targetted* kepada rumah tangga miskin atau rawan pangan. pada tahun 2002 nama opk diubah menjadi program beras untuk keluarga miskin (Program Raskin) yang bertujuan untuk lebih mempertajam sasaran penerima manfaat.

program raskin sangat strategis dan menjadi program nasional yang dikelola secara lintas sektoral baik vertikal maupun horisontal. Seluruh kementerian/lembaga (k/l) terkait, baik di pusat maupun di daerah mengambil bagian tugas dan fungsi (tupoksi) masing-masing. pemerintah pusat berperan dalam membuat kebijakan program, sedangkan pelaksanaannya sangat tergantung kepada pemerintah daerah. oleh karena itu, peran pemerintah daerah sangat penting dalam peningkatan efektifitas program raskin, yang diwujudkan dalam 6 tepat yaitu (1) tepat sasaran penerima manfaat, (2) tepat jumlah, (3) tepat harga, (4) tepat waktu, (5) tepat administrasi, dan (6) tepat kualitas.

Instruksi presiden tentang kebijakan perberasan nasional yang setiap tahun diterbitkan, menginstruksikan kepada menteri dan kepala lembaga pemerintah non kementerian tertentu, serta gubernur dan bupati/walikota seluruh Indonesia. berbagai aspek strategis dalam tahapan pelaksanaan penyaluran raskin, serta pihak mana yang bertanggung jawab diformulasikan dalam suatu pedoman yang disebut Pedoman umum (Pedum) penyaluran raskin yang tiap tahun diterbitkan. pedoman ini merupakan acuan makro dalam pelaksanaan program raskin secara nasional. Untuk mengatasi berbagai permasalahan lokal, adanya kearifan lokal, serta kebijakan lokal maka pemerintah provinsi perlu menyusun Petunjuk pelaksanaan (Juklak) raskin yang diterbitkan tiap tahun. Untuk pemerintah kabupaten/kota

perlu membuat Petunjuk teknis (Juknis) Raskin yang dibuat tiap tahun untuk mempertajam pedum raskin dan tidak bertentangan.

Kabupaten Kepulauan Aru merupakan salah satu daerah di Propinsi Maluku yang dimekarkan dari Kabupaten Induknya Maluku Tenggara pada tahun 2003, yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru di Provinsi Maluku. Kabupaten Kepulauan Aru mempunyai luas wilayah $6.426,77 \text{ km}^2$ yang terdiri dari pulau-pulau yang jumlahnya ± 547 pulau dan jumlah penduduk 86.468 Jiwa, pertumbuhan penduduk 0,77% (data BPS tahun 2011) dengan besaran 85% penduduknya dengan mata pencahriannya adalah nelayan dan selebihnya adalah petani. Kabupaten Kepulauan Aru dari awal diresmikan hanya ada 3 (tiga) kecamatan yaitu Kecamatan Pulau-Pulau Aru, Kecamatan Aru Tengah dan Kecamatan Aru Selatan. Pada tahun 2008 ketiga kecamatan tersebut dimekarkan menjadi 7 (tujuh) kecamatan, dan pada tahun 2012 berubah menjadi 10 (sepuluh) kecamatan yang mana kesepuluh kecamatan tersebut terdapat 117 desa dan 2 kelurahan.

Sesuai dengan rencana pembangunan jangka menengah (rpjm) daerah kabupaten kepulauan aru tahun 2010-2014 yang telah disinkronkan dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) nasional, maka prioritas pembangunan yang berkaitan dengan percepatan pembangunan kabupaten kepulauan aru adalah reformasi birokrasi dan tata kelola; pendidikan; kesehatan; penanggulangan kemiskinan; ketahanan pangan; infrastruktur; iklim investasi dan usaha; energi; lingkungan hidup dan bencana; daerah tertinggal, terdepan, terluar, dan pascakonflik; serta kebudayaan, kreativitas; dan inovasi teknologi.

Berbagai masalah-masalah yang dihadapi pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Aru dalam mengimplementasikan kebijakan program-program pembangunan ialah masih terbatasnya infrastruktur dasar antara lain prasarana dan sarana perhubungan laut, darat dan udara; prasarana dan sarana pendidikan dan kesehatan; prasarana dan sarana ekonomi seperti pasar, air bersih, tenaga listrik, jaringan telekomunikasi dan informasi, terbatasnya akses masyarakat terhadap layanan pendidikan dan kesehatan yang bermutu termasuk perbaikan status gizi masyarakat, belum optimalnya pelayanan pemerintahan yang disebabkan oleh belum tertatanya kelembagaan secara memadai, terbatasnya prasarana dan sarana pemerintahan, serta terbatasnya jumlah dan mutu sumber daya aparatur, belum optimalnya pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan di pulau-pulau kecil dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemajuan daerah, terbatasnya kegiatan ekonomi masyarakat yang masih bersifat subsistem, berskala kecil dan tidak berorientasi pasar sehingga tidak mendorong pemupukan modal, belum berkembangnya kelembagaan BUMD, Usaha Mikro Kecil Menengah dan koperasi dalam pengembangan ekonomi daerah, masih rendahnya minat dunia usaha dalam mengelola potensi sumber daya alam terutama perikanan dan pertanian sebagai akibat terbatasnya sarana dan prasarana pendukung, masih terbatasnya produksi dan produktivitas pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya alam terutama perikanan dan pertanian yang mengakibatkan ketergantungan dari luar daerah terhadap pasokan hampir semua kebutuhan bahan pokok dan barang-barang lainnya, terbatasnya infrastruktur perekonomian (jaringan jalan, transportasi, pembangkit dan jaringan listrik, telepon dan air baku) yang menghambat pengembangan usaha, belum optimalnya kinerja aparat

birokrasi dalam memberikan pelayanan publik, belum optimalnya investasi swasta, belum optimalnya pelayanan pendidikan sebagai akibat terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan, belum maksimalnya perluasan akses dan pemerataan pendidikan, masih rendahnya kualitas dan kesejahteraan guru, serta masih terbatasnya mutu pendidikan, belum optimalnya pelayanan kesehatan masyarakat sebagai akibat terbatasnya fasilitas dan tenaga kesehatan terutama di daerah perdesaan, dan sangat bervariasi jenis penyakit di masyarakat, meningkatnya jenis dan bobot permasalahan sosial di Kabupaten Kepulauan Aru antara lain anak terlantar dan anak nakal, tuna-sulita dan waria, pengemis dan gelandangan, korban penyalagunaan narkoba, penyandang cacat, penderita HIV/AIDS, mantan narapidana, lanjut usia terantar, wanita rawan sosial ekonomi, fakir miskin dan masyarakat yang tinggal di daerah rawan.

Faktor-faktor tersebut pada dasarnya hanya bagian kecil dari masalah yang dihadapi pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Aru dalam mengimplementasikan program-program pemerintah, selain Kabupaten Kepulauan Aru merupakan salah satu kabupaten yang usianya masih tergolong muda (10 tahun) maka masih banyak permasalahan yang dihadapi contohnya masih banyaknya angka kemiskinan, baik kemiskinan politik, kemiskinan ekonomi dan kemiskinan sosial.

Data dari Badan Pusat Statistik Indonesia tahun 2010 menunjukkan bahwa penduduk miskin di Kabupaten Kepulauan Aru masih cukup tinggi, yaitu sebanyak 29,40 ribu orang atau 34,98 %.

Tujuan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru sesuai Surat Keputusan Bupati Kepulauan Aru yang keluar setiap tahun tentang pedoman pelaksanaan program beras untuk rumah tangga miskin (raskin) adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat Penerima Manfaat (RTS-PM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pokok dalam bentuk beras. Dan sasarannya adalah berkurangnya beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) di Kabupaten Kepulauan Aru dalam mencukupi kebutuhan pangan beras, melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak pagu yang telah ditetapkan dalam Surat Keputusan Gubernur Maluku yang terbit setiap tahun tentang penetapan pagu program beras untuk Rumah Tangga Miskin di Provinsi Maluku.

Petunjuk teknis (Juknis) program raskin yang diterbitkan setiap tahun mengatur juga tentang pembiayaan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru yang mana semua biaya penyelenggaraan program raskin termasuk biaya operasional dari titik distribusi sampai ke RTS-PM, Harga Penjualan Beras (HPB), sosialisasi, monitoring/evaluasi dari Unit Pangaduan Masyarakat (UPM), di alokasikan melalui APBD Kabupaten Kepulauan Aru setiap tahun anggaran.

Kebijakan raskin di Kabupaten Kepulauan Aru berjalan sesuai dengan sasaran program dan pada kenyataannya implementasi kebijakan raskin tidak selalu berpedoman penuh pada prosedur kebijakan yang diatas karena tergantung pada komunikasi antara pejabat pembuat kebijakan dengan lembaga teknis pendistribusian raskin yang melaksanakan kecenderungan-kecenderungan yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi daerah dan masyarakat setempat dan struktur birokrasi yang dibuat untuk mengatasi masalah-masalah tahun-tahun

sebelumnya yaitu awalnya pendistribusian raskin ke masyarakat (kepala desa) oleh Camat digantikan oleh tim distribusi yang dibentuk oleh unsur Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa sebagai lembaga teknis, hal ini disebabkan karena sering terjadi kecurangan-kecurangan. Masalah lagi yang kerap terjadi yaitu keterlambatan distribusi beras dari Bulog ke satuan kerja (satker) raskin kabupaten sebab sumber daya yang kurang dan keterlambatan dari kabupaten ke desa yang disebabkan oleh komunikasi antara pendistribusi raskin kabupaten (tim distribusi) dan pendistribusi langsung ke masyarakat (kepala desa) masih belum berjalan lancar. Masalah yang lain bahwa keterlambatan pendistribusian beras dari kota kabupaten ke desa disebabkan karena kepala desa yang sebagai distributor langsung ke RTS-PM tidak pernah menyampaikan laporan pertanggungjawaban program raskin tahun terakhir ini disebabkan oleh sumber daya yang belum memadai sehingga harus ada penanggulangan khusus. Juga terdapat juga kepala desa yang malas mengurus pendistribuan Program Raskin sehingga tidak mengkoordinasikan keluhan masyarakat misalnya kualitas beras yang buruk.

Implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam penyaluran beras raskin diupayakan dapat meningkatkan kesejahteraan kepala keluarga penerima dengan program kebijakan melalui penyaluran raskin yang tepat sasaran penerima manfaat, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, dan tepat administrasi serta tepat kualitas sehingga implementasi kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Aru tersebut dapat dilaksanakan oleh semua satuan kerja (satker) program raskin yang ada di Kabupaten Kepulauan Aru sebagai salah satu kewajiban dalam mengurangi jumlah kepala keluarga miskin.

Sesuai uraian diatas maka penulis mengajukan penelitian dengan judul “analisis implementasi kebijakan pemerintah dalam penyaluran beras keluarga miskin (raskin) di Kabupaten Kepulauan Aru”.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang maka permasalahan dalam kajian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka panulis mencoba mengkaji dan merumuskan tujuan dalam penulisan tesis ini yang menjadi satu persyaratan untuk S2 magister administrasi publik adalah:

1. Menganalisis implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru.
2. Menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru.

D. MANFAAT PENELITIAN

Diharapkan penelitian ini berimplikasi dalam hal sebagai berikut;

1. Manfaat Akademis

- a. Dapat memberikan kontribusi dalam upaya pengembangan ilmu administrasi publik terutama studi implementasi kebijakan. Para peneliti, mahasiswa yang berminat mengkaji ulang tema yang sama, dapat memanfaatkan hasil penelitian ini sebagai sumber informasi, khusus mengenai implementasi kebijakan dari program beras miskin (Raskin) tersebut.
- b. Memberikan sumbangan pemikiran dan informasi bagi mahasiswa yang akan datang sebagai tambahan referensi perpustakaan untuk dijadikan acuan pembelajaran pada program studi administrasi publik program pascasarjana universitas terbuka.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru untuk memanfaatkan hasil penelitian ini sebagai bahan informasi maupun bahan masukan dalam rangka mengambil kebijakan dan pengembangan program-program kesejahteraan masyarakat kedepannya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. KAJIAN TEORI

1. Kajian Penelitian Terdahulu

Kajian ini akan membahas beberapa hasil penelitian terdahulu yang ada relevansinya dengan rencana penelitian, sebagai bahan perbandingan dan rekomendasi peneliti. Fokus kajian ini akan melihat konsep-konsep atau teori-teori apa saja yang dijadikan landasan pemikiran, masalah apa yang dijadikan kajian, bagaimana hasil-hasil penelitian tersebut dapat mendukung terhadap rencana penelitian tesis ini, apa kesimpulannya, dan saran dari hasil penelitian tersebut.

1. Robin H Daud (2008), dengan judul Implementasi Kebijakan Penyaluran Beras Keluarga Miskin (RASKIN) di Kabupaten Bone Bolanggo

Penelitian Tesis ini mengkaji tentang proses implementasi kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Bone Bolango dalam penyaluran beras keluarga miskin (RASKIN). Penelitian ini bertujuan menjelaskan proses implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam penyaluran raskin dan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi jalannya implementasi kebijakan tersebut. Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang bertujuan memahami suatu situasi sosial, peristiwa, peran, interaksi dan kelompok dengan menggunakan model pendekatan Sintesis (*hybrid theories*) yang dipengaruhi oleh empat faktor (menurut George C. Edward III, 1980) yaitu Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi/perilaku, dan Struktur Birokratik.

Hasil penelitian menunjukkan jalannya proses dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan RASKIN tersebut sudah berjalan sesuai dengan ketentuan kebijakan pemerintah daerah walaupun ada masalah-masalah baik di tingkat SATKER, maupun di tingkat POKJA dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya adalah komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi.

2. Yuyun Zulaena Samman (2009), dengan judul Implementasi Kebijakan Pembinaan Pedagang Kaki Lima di Kecamatan Rappocini Kota Makasar

Tesis ini memiliki tujuan utama yaitu menjelaskan implementasi kebijakan pemerintah daerah terhadap pedagang kaki lima yang diterapkan oleh Pemerintah Kota Makasar berkaitan dengan kebijakan dalam bentuk pemberian pembinaan dalam hal ini penyuluhan dan pembimbingan bagi para pedagang kaki lima, kebijakan penataan tempat, dan waktu berusaha serta penataan aturan perizinan di sepanjang jalan A. P. Pettarani Kecamatan Rappocini Kota Makasar.

Penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran model Mazmanian dan Sabatier serta Edwar III. Pendekatan yang dipakai adalah pendekatan kualitatif dan menggunakan strategi penelitian studi kasus.

3. Mariyam Musawa (2009), dengan judul Studi Implementasi Program Beras Miskin (RASKIN) di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang.

Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan distribusi program raskin di Kelurahan Gajahmungkur, memetakan kendala-kendala dalam pelaksanaan program raskin dan menyarankan upaya pengelolaan program raskin ke depan yang lebih baik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan diskriptif-analisis yang artinya proses pemecahan masalah yang dimulai dengan dugaan akan kebenarannya. Dalam penelitian ini juga kerangka pemikiran tidak dijelaskan dengan jelas. Penelitian ini berupaya melakukan kajian pada suatu usaha pemikiran, analisis dan penafsiran guna menggambarkan dan mendiskripsikan implementasi program Raskin di Kelurahan Gajah mungkur Kota Semarang. Pemikiran, analisis dan penafsiran terhadap fenomena yang berkait dalam implementasi program Raskin di Kelurahan Gajahmungkur Kota Semarang

4. M. Nasrun (2010), dengan judul Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan Kalabbirang Kecamatan Pattallassang Kabupaten Takalar.

Tesis ini bertujuan untuk menggambarkan, menganalisis implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan program pemberdayaan masyarakat di Kelurahan Kalabbirang Kecamatan Pattallassang Kabupaten Takalar.

Manfaat penelitian ini adalah menjadi bahan informasi bagi pemerintah daerah Takalar selaku *stakeholders* yang terkait langsung, maupun pihak-pihak yang tidak terkait langsung guna penetapan kebijakan selanjutnya, khususnya yang menyangkut implementasi pelaksanaan kebijakan program pemberdayaan masyarakat lokal.

Penelitian ini mengadopsi pendekatan teori Merilee S. Grindle dalam bukunya *Politics and Policy Implementation in the third world*.

Berdasarkan hasil-hasil penelitian terdahulu tentang implementasi kebijakan maka penulis meletakkan ruang lingkup penelitian ini adalah implementasi

kebijakan pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Aru dalam penyaluran raskin serta faktor-faktor yang mendukung dan menghambat. Secara khusus penelitian ini mengembangkan penelitian yang dilakukan Robin H Daud (2008) dan Mariyam Musawa (2009) dengan pendekatan studi kasus yang berbeda yaitu kebijakan yang dipakai oleh pemerintah daerah Kabupaten Kepulauan Aru yang mana di Kabupaten Kepulauan Aru program Raskin memiliki keunikan yaitu ada kebijakan teknis yang dibuat oleh pemerintah daerah untuk mempermudah penyaluran dan membantu masyarakat di Kabupaten Kepulauan Aru. Kebijakan itu adalah menggratiskan biaya-biaya program raskin mulai dari biaya pembelian beras sampai dengan biaya transportasi (Kabupaten Kepulauan Aru merupakan daerah kepulauan yang jarak antar kota dan desa sangatlah jauh) yang harusnya di swadayakan oleh masyarakat dan membentuk tim pendistribusian raskin yang terbentuk dengan keputusan bupati. Sedangkan kedua penelitian sebelumnya hanya mengkaji implementasi program raskin hanya sesuai dengan regulasi serta sesuai dengan pedoman umum (tidak menggratiskan biaya beras dan pendistribusiannya oleh camat).

2. Kebijakan Publik

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 :

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

Untuk lebih melengkapi 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 praktik 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.

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone dalam Budi Winarno (2007:17) bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan ini tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye dalam buku yang sama mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.

Berbeda dengan Budi Winarno dalam bukunya Teori dan Proses Kebijakan Publik, ia mempergunakan istilah kebijakan, kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Charles O. Jones, istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.

Pengertian lain yang dikemukakan oleh Carl Friedrich dalam Winarno (2007:17) mengatakan bahwa: kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka

mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Adanya beberapa konsep kebijakan tersebut diatas menunjukkan bahwa unsur tujuan, sasaran dan cara-cara bagaimana tujuan itu harus dicapai merupakan unsur pokok yang harus ditetapkan oleh pejabat pemerintah dalam membuat kebijakan pemerintah.

Menurut Anderson dalam Islamy (2001:17), implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah :

- a. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
- d. Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa untuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e. Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Definisi-definisi ini terasa belum lengkap dan tidak bisa dikatakan sebuah definisi kebijakan yang nyata jika belum ada instrumen lunak untuk melengkapinya dalam melaksanakan tujuan kebijakan itu. Diantaranya harus ada sekian banyak perangkat lunak yang mau tidak mau harus dipenuhi, kelak supaya tidak dikatakan sebagai kebijakan mengada-ada. Perangkat lunak itu adalah seperangkat instrumen pokok yang melekat pada pelaku kebijakan dan aturan-aturan pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Instrumen itupun telah dijawab oleh George C. Edwards dalam Budi Winarno (2008:174). Secara eksplisit ia mengatakan jikalau punya keinginan membuat sebuah kebijakan dan berharap

sepuaya lancar tanpa ada hambatan yang berarti, berjalan mulus maka harus memperhitungkan variabel krusial yang meliputi hal-hal sebagai berikut ini.

Pertama faktor komunikasi, para *policy maker* berharap ketepatan informasi yang disampaikan antara penyampai pesan dan penerima pesan ada kejelasan. Supaya keputusan-keputusan dan perintah-perintah dapat ditransmisikan dengan sempurna kepada personil di lapangan sebagai pelaksana kebijakan, apa yang harus dilakukan maupun tidak boleh dilakukan. Kejelasan komunikasi ini menjadi titik tekan penting karena berharap pada proses implementasi kebijakan sesuai dengan misi awal dari sebuah kebijakan.

Kedua faktor sumber-sumber. Yang dimaksud dengan sumber-sumber adalah faktor penting dalam meneruskan kebijakan. Sumber-sumber yang penting meliputi personil yang memiliki keahlian teknis, kewenangan dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna menunjang pelayanan kepada masyarakat atau penerima hasil manfaat dari kebijakan.

Ketiga faktor kecenderungan-kecenderungan. Maksud dari faktor kecenderungan-kecenderungan ini adalah adanya responsibilitas dari pelaksana kebijakan yang melaksanakan keputusan dengan efektif karena mendapat dukungan dari para pembuat keputusan awal, sebaliknya apabila tingkah laku pelaksana berbeda dengan para *policy maker* maka proses pelaksanaan kebijakan mendapat kesulitan.

Keempat struktur birokrasi. Dalam pelaksanaan tindakan-tindakan kebijakan pasti tidak lepas dari yang namanya birokrasi. Birokrasi diciptakan untuk menghubungkan antara pengguna dan pelaksana kebijakan. Didalam

dirinya sendiri terdapat struktur-struktur, aturan-aturan dan mekanisme organisasi dimana mereka melaksanakan tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk melaksanakan kegiatan kebijakan pemerintah. Artinya, pembuat dan pelaksana kebijakan dalam bekerja, harus saling menjaga keharmonisan semua aturan dan instrumen-instrumen pokok sebagai variabel penting yang telah disepakati agar berjalan dengan baik, dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Dari pengertian Kebijakan publik yang diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa :

- a. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu;
- c. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Anderson dalam Zainal Abidin (2002:41) mengemukakan beberapa ciri dari kebijakan publik, sebagai berikut:

- a. Setiap kebijakan mesti ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya.
- b. Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.
- c. Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang ingin atau diniatkan akan dilakukan pemerintah.
- d. Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk pelaksanaan atau menganjurkan.
- e. Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

3. Konsep Implementasi Kebijakan

Secara etimologi, implementasi berasal dari istilah bahasa Inggris "*to implement*", yang artinya pelaksanaan dan penerapan (Adiwisastra, 2008).

Pengertian ini di dipertegas oleh Hill and Hupe (2002:3-4) dalam Pranoto

(2005:45) dan Pressman and Wildavsky (1984:xxi) yang merumuskan secara pendek bahwa “*to implement*” atau mengimplementasikan berarti “*to provide the means of carrying out*” atau menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu; “*to give practical effect to*” menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu, atau *to accomplish, to fulfill, to produce, to complete*, bahkan Pressman and Wildavsky (1984:xxi) mengatakan bahwa kata implementasi disamping sebagai kata kerja (*verb*) juga harus mempunyai sebuah obyek (*object*), yaitu kebijakan (*policy*). Jadi pada dasarnya implementasi adalah melaksanakan sesuatu dalam hal ini kebijakan yang dapat menimbulkan sesuatu dampak tercapainya atau tidaknya sesuatu kebijakan dengan menggunakan sarana-sarana untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Tachjan (2006:24), menegaskan lebih lanjut bahwa: “... maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (*tools*) untuk mencapai tujuan kebijakan”. Pendapat ini menjelaskan bahwa setiap implementasi kebijakan memerlukan daya dukung sarana (*tools*) dalam pencapaian tujuan kebijakan

Mempelajari implementasi kebijakan publik sangat krusial dan kompleks dalam prespektif administrasi publik dan kebijakan publik, hal ini berkaitan dengan aspek kebijakan itu sendiri yang tidak terlepas hubungannya dengan berbagai kelembagaan dalam suatu sistem pemerintahan dan aspek masyarakat sebagai objek kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III, (1980:1), bahwa:

The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the

stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule – and the consequences of the policy of the people whom it affects.

Pendapat tersebut sejalan dengan pemikiran Pressman and Aaron Wildavsky (1973) ; Bardach (1977) dalam Tachjan, (2006:73):

“... akan tetapi ternyata yang lebih krusial adalah mengenai implementasi kebijakan pembangunannya. Hal ini kenyataannya bukan hanya dialami oleh negara-negara di Dunia Ketiga (seperti Indonesia), tetapi dialami juga oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat”.

Jelas studi implementasi ini merupakan studi yang sifatnya general dan secara nyata setiap negara mengalaminya sebagaimana yang terjadi di Indonesia dengan di berlakukannya UU Nomor 20 Tahun 2003 dan UU Nomor 14 Tahun 2005 implementasinya belum optimal baik pada aspek perangkat peraturan pendukung maupun ketercapaian programnya. Lebih lanjut Tachjan, (2006:74), mengemukakan bahwa:

“Studi implementasi kebijakan publik pengembangannya dilatarbelakangi oleh pengalaman mengenai pelaksanaan program-program kebijakan pembangunan baik di negara-negara dunia ketiga maupun di negara maju, yaitu adanya gap atau perbedaan antar apa yang diharapkan tercapai dengan apa yang sesungguhnya dapat diterima oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran”.

Pemikiran tersebut di atas lebih lanjut di tegaskan lagi oleh Abdullah, (1988) dalam Tachjan, (2006:74): bahwa “... studi implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk memperluas pengetahuan dan pengertian yang lebih tepat mengenai berbagai faktor yang berpengaruh dalam pencapaian atau perwujudan suatu kebijakan”. Dengan pengetahuan yang luas dan mendalam dalam memahami implementasi kebijakan diharapkan setiap hasil perumusan kebijakan terimplementasikan oleh para administrator publik atau implementator pada setiap

program atau kegiatan yang telah dirumuskan tersebut, berjalan lancar pelaksanaannya dan berhasil sesuai dengan yang diharapkan.

Pemikiran tersebut dipertegas lebih luas lagi oleh Thoha, (1986:68), bahwa :

“Dalam kaitan studi kebijakan publik dalam posisinya dengan administrasi negara sebenarnya sudah cukup lama berkembang, seperti yang dikatakan oleh White, Dimock and Dimock yang dikutip oleh Miftah Thoha menyebutkan bahwa administrasi negara terdiri dari semua kegiatan untuk mencapai tujuan atau melaksanakan *public policy*.”

Hal ini menunjukkan bahwa posisi administrator mempunyai fungsi dan tugas melaksanakan setiap kebijakan untuk tercapainya tujuan kebijakan tersebut sesuai dengan sasaran kebijakan atau program yang sudah ditentukan .

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga sebagai ukuran akan keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang secara nyata dilaksanakan dilapangan oleh para administrator publik atau implementator dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat maupun *stakeholder*-nya sebagai sasaran program, sebagaimana dikemukakan oleh Saefullah (2007:39):

“...pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan”.

Implementasi kebijakan ini merupakan fungsi dan tugas administrator publik dalam mengaplikasikan lebih lanjut kebijakan yang telah ditetapkan oleh para perumus kebijakan (*policy makers*) tersebut, yang suka tidak suka bagi para administrator harus menjalankannya, sebagaimana ditegaskan oleh Pfiffner and Presthus, (1960:4) dalam Syafiie (1999:24), “*Public administration involves the*

implementation of public policy which has been determine by repräsentative political bodies". Administrator mempunyai tugas secara angkuntabilitas dan responsibitas setiap kebijakan yang diamanatkan untuk diimplementasikan secara nyata terhadap masyarakatnya.

Untuk hal itulah dalam implementasi kebijakan para administrator perlu memahami secara mendalam berkenaan dengan unsur-unsur pokok dalam menjalankan kebijakan ini, sebagaimana dikemukakan oleh abdullah (1988:11) dan Smith (1977:261) dalam Tachjan (2006:26), bahwa: "Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah: (1) unsur pelaksana (*implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) *target groups*". Peran pelaksana (administrator) mempunyai peran menentukan dalam implementasi kebijakan ini untuk mewujudkan program yang akan dilaksanakan dan dicapai sesuai tujuan yang diinginkan terhadap sasaran program (*target groups*).

Sejalan dengan pemikiran tersebut Van Meter and Van Horn, (1975 : 447) menegaskan secara ekplisit pengertian pelaksanaan kebijakan sebagai berikut :

"...policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions."

Hal ini menunjukkan bahwa peran administrator publik akan menentukan berjalan atau tidaknya suatu kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan oleh para *policy maker*, serta merupakan jembatan penghubung antara yang diamanatkan negara bagi kepentingan masyarakat untuk menerima dan merasakan

setiap implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh para administrator publik tentunya melalui pendekatan yang kondusif dan intensif, sebagaimana ditegaskan lebih lanjut oleh Saefullah (2007:39), bahwa: “oleh karena itu langkah awal dalam pelaksanaan kebijakan adalah melakukan sosialisasi agar kebijakan yang bersangkutan diketahui, dimengerti, dan diterima oleh semua pihak yang bersangkutan”. Pentingnya pendekatan oleh administrator melalui sosialisasi yang intensif secara persuasif akan menunjang terhadap terealisasinya implementasi kebijakan pada setiap program atau kegiatan pemerintah dengan baik dan lancar terhadap sasaran kebijakan.

Peran administrator dalam mensosialisasikan setiap kebijakan seyogyanya harus ditunjang dengan kemampuan yang memadai, untuk tercapai atau tidaknya suatu program, sebagaimana dikemukakan oleh Katz,(1985:8) dalam Tachjan, (2006:74) bahwa:

“ketidak berhasilan dalam implementasi kebijakan disebabkan karena petugas-petugas pemerintah tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang cukup untuk merencanakan dan menegakkan organisasi-organisasi, lembaga-lembaga dan cara-cara yang penting artinya bagi pembangunan di negara mereka sendiri”.

Kemampuan dan pengetahuan administrator untuk menjembatani setiap implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan dalam setiap programnya, akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980:6), bahwa:

“In general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a “policy delivery system”, in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends”.

Keterkaitan suatu kebijakan dengan program yang diimplementasikan oleh pemerintah sebagai fungsi implementasinya, lebih lanjut di tegaskan oleh Grindel (1980:7), bahwa:

“In addition, because policy implementation is considered to depend on program outcomes, it is difficult to separate the fate of policies from that of their constituent programs.... Its success or failure can be evaluated in terms of the capacity actually to deliver programs as designed. In turn, overall policy implementation can be evaluated by measuring program outcomes against policy goals”.

Hal tersebut menunjukkan bahwa pencapaian tujuan yang telah diprogramkan dalam pelaksanaannya harus menyeluruh dan dievaluasi melalui pengukuran hasil program dalam pencapaian tujuan kebijakannya.

Tujuan kebijakan dalam bentuk program-program tersebut merupakan implementasi riil, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh : Howlet and Ramesh (2003 : 185), bahwa : *“Its is defined as the process whereby programs or policies are carried out, the translation of plans into practice”*. Hal ini dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program-program atau kebijakan-kebijakan, yang merupakan penerjemahan dari rencana-rencana kedalam praktek.

Sedangkan makna yang terkandung dari setiap implementasi kebijakan harus menyentuh dan dirasakan oleh masyarakat pada setiap kegiatan program kebijakan yang dijalankan oleh administrator, sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier and Mazmanian (1983:4), bahwa makna pelaksanaan kebijakan sebagai:

” those event and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impacts on people and events.”

Secara lebih jauh mengenai teori implementasi kebijakan ini dikemukakan oleh Stilman, Horn (1975) dalam Muhafidin (2006:15-16), sebagai berikut:

- a. *Implementation as a linier process* (Donal S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975). Implementasi meliputi proses linier yang terdiri atas 6 variabel yang mengaitkan kebijakan dengan performance: a). standar dengan tujuan, b).sumber daya, c). komunikasi dan aktivitas antara organisasi, d). karakteristik agen-agen implementasi, e). kondisi ekonomi dan politik, dan f). sikap dari pelaksana.
- b. *Implementation as politics of natural adaptation* (Milbrey Mc. Laughlin. 1975). Besarnya perhatian, komitmen dan dukungan dari sektor utama memiliki pengaruh besar terhadap prospek keberhasilan. Dengan kata lain dukungan politik dari atas adalah kunci keberhasilan dan kegagalan implementasi program.
- c. *Implemetation as gamesmanship* (Egene Bardoch, 1977). Implementasi meliputi seluruh seni *gamesmanship* : meliputi aturan main, merumuskan taktik, dan strategi mengontrol arus komunikasi dan mengatasi bila terjadi krisis dan situasi tidak menentukan.
- d. *Implementation as a circular policy leadership process* (Robert T Nakamura and Frank Smallwood). Elemen kritis yang menghubungkan implementasi kepada proses kebijakan yang lainnya adalah kepemimpinan (*leadership*), dimana kepemimpinan penting untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas dalam 3 elemen yaitu formulasi, implementasi, dan evaluasi.
- e. *Implementation as corrigency* (Ernest R Alexander, 1985). Implementasi merupakan proses terus menerus yang kompleks (*complex continuing process*), yang meliputi interaksi dengan lingkungan, stimulasi kebijakan, program dan hasil (*outcome*) yang keseluruhannya tergantung kepada muatan spesifik dan waktu terjadinya.

Pemahaman mengenai teori implementasi tersebut di atas tidak akan terlepas kaitanya dengan proses perumusan kebijakan (*policy formulation*) itu sendiri sebagai landasan dalam mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh: Hogwood and Gunn (1984:198), sebagai berikut:

“...it does at least make the point that there is no sharp divide between (a) *formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so-called "implementation" stage will influence the actual policy outcome. Conversely, the probability of a successful outcome (which we define for the moment as the outcome desired by the initiators of the policy) will be increased if thought is given at the policy design stage to potential problems of implementation*”.

Bahkan Gordon, (1982:51), dalam Kasim (1993:10): mengemukakan lebih jauh lagi keterkaitan dan peran administrator dalam kebijakan publik, bahwa: “administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik”.

Jadi kajian implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan suatu proses yang lebih luas dari suatu proses kebijakan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain mulai dari tahap proses formulasi, implementasi, sampai dengan tahap evaluasi kebijakan (Mustopadidjaja, (1988:25); Mustopadidjaja, (2003:21-58)).

Proses kebijakan sampai dengan kebijakan terimplementasi melalui program-program kegiatan nyata yang dilaksanakan oleh administrator dan dampak implementasi kebijakan yang dirasakan oleh masyarakat sebagai sasaran program kebijakan semakin dirasakan manfaatnya dan akan mempengaruhi tercapainya tujuan kebijakan. Tetapi dalam implementasi kebijakan tentunya pengaruh berbagai kepentingan pasti ada, baik menyangkut pengaruh kepentingan wilayah (nasional, propinsi, kabupaten atau kota), politik, ekonomi, kelompok-kelompok elit, apalagi pada posisi kebijakan termasuk para elit lokal dan birokrasinya, sebagaimana dikemukakan Grindel, (1980 : 11-12), sebagai berikut:

“A brief listing of those who might be involved in the implementation of any particular program would include national level planners; national, regional, and local politicians, economic elite groups, especially at the local level; recipient groups; and bureaucratic implementors at middle and lower levels”.

Pengaruh dari setiap kelompok kepentingan dalam implementasi kebijakan merupakan wujud bahwa setiap hasil perumusan kebijakan belum mempunyai arti penting bagi kelompok kepentingan tertentu, untuk terus mengawal sampai

sasaran kebijakan terwujud dalam implementasi riil dilapangan dan berdampak secara aplikatif pada sasaran kebijakan.

4. Model-Model Implementasi Kebijakan

a. Model Edward III

Implementasi kebijakan pada era sebelum tahun 1970-an masih belum memperoleh perhatian yang serius dari para administrator publik maupun para pengambil kebijakan (*policy makers*), walaupun studi mengenai kebijakan publik sudah mulai berkembang pada dasawarsa 1950-an, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III melalui kajian pada pemerintahan Amerika Serikat. Pada tahun 1970-an, barulah muncul permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan kebijakan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980 : 9-10), sebagai berikut: “... *four critical factors or variabels in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.*”

Keempat faktor atau variabel tersebut merupakan gejala mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan tidak tercapai sesuai dengan tujuan dalam implementasinya? Keempat faktor atau variabel penyebab tidak terimplementasikanya kebijakan atau program tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi (*communication*), merupakan dimensi penting bagi administrator publik dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektifitas program melalui transmisi personel yang tepat, jelasnya perintah yang diinstruksikan oleh atasan dalam pelaksanaan dilapangan, dan

kekonsistenan pelaksana keputusan atau program oleh semua pelaksana maupun atasan pemberi instruksi.

Ada 3 aspek penting dalam dimensi komunikasi ini yang perlu diperhatikan, yaitu menyangkut indikator:

- a. Transmisi (*transmission*), administrator publik harus sudah paham, mengerti dengan jelas keputusannya, dan kesiapan menjalankan perintah yang telah diputuskan dalam setiap kebijakan atau program yang akan dilaksanakan, yang tidak akan terlepas dari hambatan dalam mentransmisikan perintah tersebut, hal ini berkaitan dengan:
 - 1) Adanya kontradiksi pendapat oleh para pelaksana dilapangan terhadap perintah yang dikeluarkan oleh pejabat yang menginstruksikan maupun pengambil kebijakan (*disagreement of implementers*);
 - 2) Adanya distorsi informasi melalui jenjang hirarki birokrasi pemberi perintah yang berlapis-lapis (*distortion may arise as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*);
 - 3) Adanya penafsiran perintah yang diterima pelaksana terhambat oleh persepsi selektif dan ketidaktahuan pelaksana untuk persyaratan-persyaratan kebijakan yang telah ditentukan (*implementers selective perception and disinclination to know about a policy's requirements*)
- b. Kejelasan (*clarity*), implementasi kebijakan yang akan diimplementasikan oleh para implementator harus jelas maksud dan tujuannya melalui petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis yang seksama dan dipahami secara mendalam. Ada 6 faktor yang menjadikan ketidak jelasan komunikasi dalam implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:26), yaitu:
 - 1) Kompleksitas kebijakan publik (*complexity of public policies*);
 - 2) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat (*the desire not to irritate segments of the public*);
 - 3) Kurang konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan (*lack of consensus on the goals of a policy*);
 - 4) Masalah-masalah dalam pemberian suatu kebijakan baru (*the problems in starting up a new policy*);
 - 5) Menghindari pertanggungjawaban kebijakan (*avoiding accountability for policies*);
 - 6) Sifat pembuat keputusan pengadilan (*the nature of judicial decision making*)
- c. Konsisten (*consistency*), efektifitas pelaksanaan kebijakan akan berjalan jika tujuan yang jelas dapat dilaksanakan secara konsisten oleh para pelaksana dilapangan dengan didasari kekonsistenan para pengambil kebijakan dalam memprediksi probabilitas-probabilitas pada saat implementasi. Inkonsistensi implementor dalam mengimplementasikan kebijakan dari tingkat atas sampai pelaksana dilapangan sangat dimungkinkan terjadinya distorsi dalam pencapaian program.

- d. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif melalui pengkomunikasian instruksi-instruksi yang diperintahkan secara jelas dan konsisten dalam pelaksanaannya. Ketidakjelasan komunikasi akan menyebabkan ketidakconsistenan para pelaksana dilapangan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980:42), sebagai berikut:
- 1) kompleksitas kebijakan publik (*complexity of public policies*);
 - 2) kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru (*the problems in starting up a new policy*); dan
 - 3) banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan (*multiple objective of many policies*).

2. Sumber-sumber (*resources*), implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif dalam pelaksanaannya bila daya dukung sumber daya lemah atau kurang, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:53), bahwa:

"Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if implementors lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be ineffective."

Ada beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan pada dimensi sumber daya dalam implementasi kebijakan yaitu :

- a. Jumlah staf yang memadai baik cukup secara :
 - 1) Kuantitas maupun cakap secara kualitas ketrampilannya (*skill*) dalam melaksanakan instruksi-instruksi kebijakan dilapangan melalui keahlian dan latihan;
 - 2) Motivasi; dan
 - 3) Informasi (*information*), yang tercakup dalam dua bentuk:
 - a) informasi tentang tatacara melaksanakan suatu kebijakan oleh para implementator, yaitu bagaimana, apa yang harus dan perlu dilaksanakan, dan
 - b) data tentang ketaatan para pelaksana terhadap instruksi, peraturan atau UU yang dilaksanakannya ditaati atau tidak.
 - b. Wewenang (*authority*), kewenangan dalam mengimplementasikan kebijakan atau program akan berbeda satu sama lainnya, hal ini tergantung pada deskripsi jabatannya (*job description*), yaitu melalui :
 - 1) metode kontrol : persuasif dan ancaman ; dan
 - 2) ketaatan terhadap aturan yang ada.
 - c. Fasilitas-fasilitas (*facilities*), sebagai daya dukung dalam implementasi kebijakan, yang meliputi tersedianya bangunan-bangunan (*buildings*), perlengkapan (*equipment*), dan perbekalan (*supplies*).
3. Kecenderungan-kecenderungan (*disposition*), yaitu terjadinya kecenderungan sebagai berikut:

- a. Dampak disposisi, yaitu:
 - 1) adanya homogenitas administrator, dan
 - 2) berkembangnya pandangan parokial, yaitu terjadinya hubungan senior junior dan pengaruh lingkungan.
- b. Birokrasi staf, yaitu terjadinya pengangkatan birokrat.
- c. Manipulasi insentif-insentif.

Setiap implementasi kebijakan yang diinstruksikan atasan melalui perintah yang komunikatif, persuasif dan perilaku administrator menerima secara baik implementasi kebijakan atau program akan berjalan baik. Tetapi bila sebaliknya yang terjadi, implementasi akan mengalami kesulitan bahkan kegagalan dalam pelaksanaannya, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 89), sebagai berikut:

“If implementers are well-disposed toward a particular policy, they are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when the implementors’ attitudes or perspectives differ from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated”.

Beberapa kebijakan yang masuk kedalam zona yang kurang perhatian (*zone of indifference*) oleh para administrator. Kebijakan-kebijakan dapat menimbulkan konflik dalam implementasi dengan berbagai pandangan atau tujuan dari kepentingan organisasinya. Hal ini tentunya akan menjadikan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:114), berikut ini:

“Some policies fall within the “zone of indifference” of administrators; others elicit strong feelings. These policies may conflict with implementors’ substantive policy views or the personal or organizational interests. It is here that dispositions pose obstacles to implementation”.

Sangat memungkinkan adanya disposisi dari pelaksana merintang pelaksanaan kebijakan bila implementator tidak setuju dengan substansi kebijakan

yang harus mereka jalankan. Seperti beberapa pimpinan kegiatan menjaga atau Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

mengantisipasi keseimbangan kebijakan tersebut untuk mengantisipasi terhadap oposisinya. Kadang-kadang implementasi dirintangi oleh situasi-situasi yang kompleks, seperti para implementator menangguhkan implementasi suatu kebijakan yang mereka setuju untuk mengalihkan pada pencapaian tujuan yang lain, sebagaimana di kemukakan oleh Edwards III (1980:115), di bawah ini:

“Disposition may hinder implementation when implementors simply disagree with the substance of a policy and their disagreement leads them not to carry it out. In some instances top officials may refrain from establishing policies because they anticipate opposition..... Sometimes implementation is impeded by more complex situations, such as when implementors delay in implementing a policy of which they may approve in the abstract in order to increase the chances of achieving another, competing policy goal”.

Pada sisi lain pandangan-pandangan dalam suatu badan, bagian, bahkan sub-bagian mempunyai perbedaan dalam penafsiran terhadap pengimplementasian suatu kebijakan. Ketidak sepakatan diantara pelaksana akan menghambat kerjasama dan implementasi suatu kebijakan. Setiap wilayah yang menjadi kebijakannya akan menyesuaikan dengan prioritas kebijakan yang berbeda-beda. Baik menyangkut perbedaan komitmen, dan cara-cara yang berbeda dalam menanggulangi permasalahannya, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:116), di bawah ini:

“Defferent bereaucratic units are likely to have different views on policies. Intra and interagency disagreements inhibit cooperation and hinder implementation. Within a sigle policy area, each relevant agency probably has different priorities, different commitments, and defferent methods of handling problems”.

Perubahan administrator birokrasi pemerintahan merupakan hal sulit, dan hal ini tidak menjamin bahwa proses implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik. Teknik yang potensial untuk merubah permasalahan implementator

implementator melalui manipulasi insentif-insentif, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:107), di bawah ini:

“Changing the personel in government bereaucracies is difficult, and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementors’ dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives”.

Kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi kebijakan menekankan bagaimana kesulitan suatu implementasi kebijakan atau program mendapatkan permasalahan yang dilakukan oleh para implementator birokrasi pemerintah sendiri dalam mengimplementasikan kebijakan dengan adanya penafsiran kebijakan dari unit atas sampai unit pelaksana.

4. Struktur Birokrasi (*bureuacratic structure*)

Birokrasi mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan walaupun merupakan organisasi yang besar dan kompleks, organisasi yang dominan dan mampu untuk melaksanakan setiap kebijakan atau program, serta tidak ada organisasi sekuat birokrasi yang mampu bertahan dalam keadaan situasi apapun (*survive*) bagaimanapun pengaruh eksternal mempengaruhinya, bahkan Edwards III menegaskan birokrasi jarang mati. Ada dua karakteristik dalam struktur birokrasi menurut pandangan Edwards III (1980:125-141), yaitu:

a. *Standard Operating Procedures* (SOP), yaitu berkaitan dengan:

- 1) masalah-masalah sosial dan urusan publik;
- 2) instruksi yang dominan pada tahap-tahap yang berbeda; dan
- 3) tujuan yang berbeda berada pada lingkungan yang luas dan kompleks.

SOP pada dasarnya merupakan tatanan prosedur kerja birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, yang secara internal birokrasi dapat mengatur sumber-sumber yang dimilikinya, baik berkaitan dengan sumber daya manusia, waktu, sarana dan prasarana.

b. *Fragmentation* (fragmentasi), yaitu berkaitan dengan:

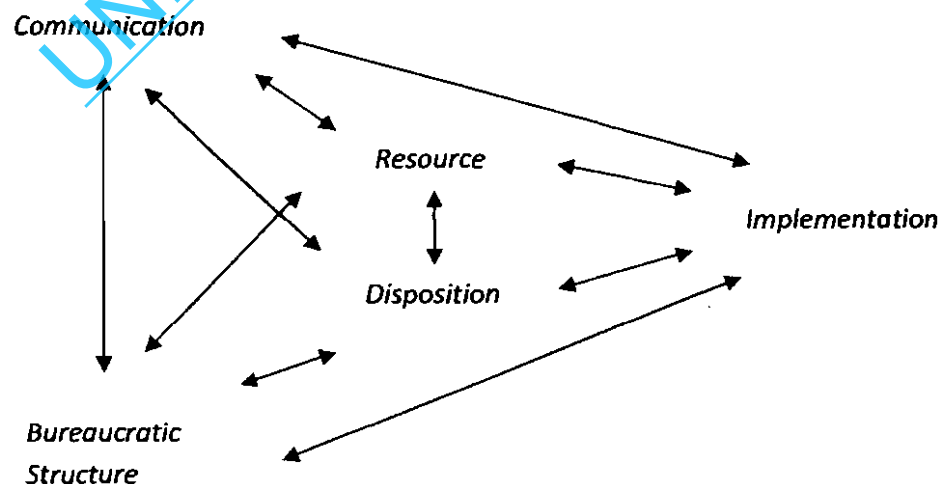
- 1) *survive* ialah kekuatan untuk tetap bertahan hidup; dan

2) bukan pilihan-pilihan netral dalam suatu kebijakan.

Fragmentasi merupakan kemampuan birokrasi dalam menghadapi faktor-faktor eksternal yang dapat mempengaruhi birokrasi, baik berupa infrastruktur (LSM, partai politik, maupun lembaga-lembaga profesi) dan suprastruktur (legislatif, eksekutif, maupun lembaga kenegaraan lainnya)

Pada sisi lain Edwards III (1980:147) menegaskan juga bahwa dari keempat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan terjadi adanya interaksi yang langsung dan tidak langsung diantara beberapa faktor tersebut, sebagaimana dikemukakannya, bahwa: *"Interactions between factors: Aside from directly affecting implementation, however, they also indirectly affect it through their impact on each other. In other words, communications affect to resources, dispositions, and bureaucratic structures, which in turn influence implementation"*.

Pengaruh interaksi langsung dan tidak langsung dari keempat faktor tersebut terhadap implementasi kebijakan, sebagaimana terlihat pada gambar di bawah ini.



Sumber: Edwards III, 1980:148

Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya top down dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan, dimana setiap level hirarchi mempunyai peran sesuai dengan fungsi dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ketingkat pelaksana dilapangan.

Model ini akan efektif bila perumusan kebijakan yang di buatnya memperhatikan dan memprediksikan implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Hal ini untuk menghindari terjadinya rintangan dan hambatan dalam implementasi karena kekurangjelasan kebijakan dan kurangnya representatif terhadap keinginan masyarakat atau para pihak yang akan terkena oleh kebijakan tersebut.

Model ini melihat bagaimana administrator menghadapi permasalahan implementasi kebijakan yang disebabkan oleh hambatan dari dalam birokrasi itu sendiri (*internal bureaucratic resistance*) dalam mengimplementasikan setiap kebijakan yang telah dirumuskan oleh para pengambil kebijakan dan keempat faktor tersebut merupakan faktor keberhasilan atau kegagalan bagi administrator publik dalam mengimplementasikan setiap kebijakan atau program, sebagaimana hasil dikajian yang dilakukan oleh Edwards III tersebut.

b. Model Jones

Model ini diilhami oleh pendapat Eugene Bardach (1977), tentang bagaimana sulitnya membuat kesepakatan dalam proses merumuskan dan menerapkan suatu kebijakan, untuk itu perlu adanya aturan main khususnya dalam

pelaksanaan kebijakan (how to implementation game). Jones, (1984 : 166), mengemukakan tiga prinsip bagaimana menerapkan suatu program kebijakan dalam operasionalnya dilapangan dapat diterapkan secara signifikan, yaitu sebagai berikut:

1. *Organization: The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a program into effect.*
2. *Interpretation: The translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.*
3. *Application: The routine provision of services, payments, or other agreed upon program objectives or instrument.*

Ketiga karakteristik pelaksanaan kebijakan tersebut menjelaskan bahwa pertama: organisasi merupakan penataan kembali terhadap sumberdaya-sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode yang akan berpengaruh terhadap program; kedua: interpretasi berusaha menafsirkan supaya program menjadi rencana-rencana dapat diarahkan dengan tepat dan dimungkinkan diterima serta dilaksanakan; dan ketiga: penerapan merupakan aturan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lain-lainya yang disesuaikan dengan tujuan atau instrumen program.

Kerangka model ini sebagai pemikiran Jones, yang menggambarkan bagaimana mudahnya mendefinisikan suatu kebijakan di atas kertas terhadap desain suatu program tetapi dalam penerapannya tidak sesederhana itu, sehingga pada penerapannya terkadang tidak terdefiniskan secara baik .

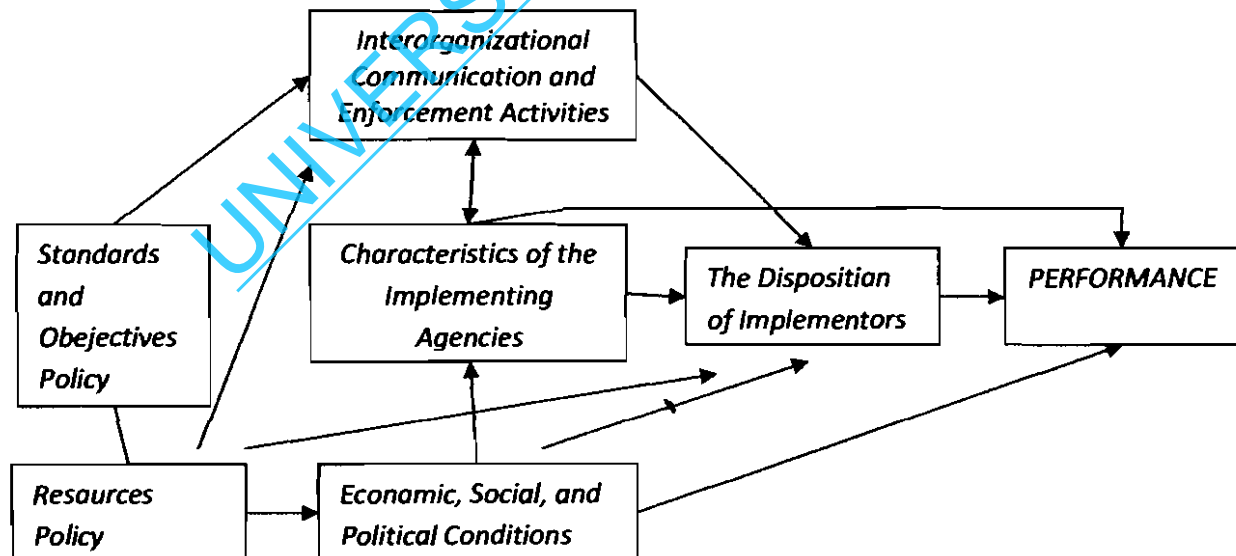
Model ini secara implementatif sangat sukar dilaksanakan karena perlu adanya kemampuan dan jaringan yang cukup luas dari para administrator untuk melaksanakan program sebagaimana yang telah ditetapkan dalam tujuan awalnya.

Model ini akan cenderung disalah artikan bahkan dapat memisahkan apa yang

diputuskan dalam suatu kebijakan dengan penerapan yang dilaksanakan oleh administrator dilapangan.

c. Model Van Meter dan Van Horn

Teori yang dikemukakan oleh Van Meter and Van Horn, (1975 : 462): sebagai *A model of the Policy Implementation Process*, dengan mengemukakan 6 variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian (*..six variables which shape the linkage between policy and performance*) serta pentingnya prosedur implementasi memperhatikan konsep-konsep perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak. Model ini berusaha untuk menghubungkan antara variabel-variabel, yaitu antara kebijakan dan performance oleh sejumlah independent variable yang saling berkaitan. *Independent variable* tersebut digambarkan sebagai berikut:

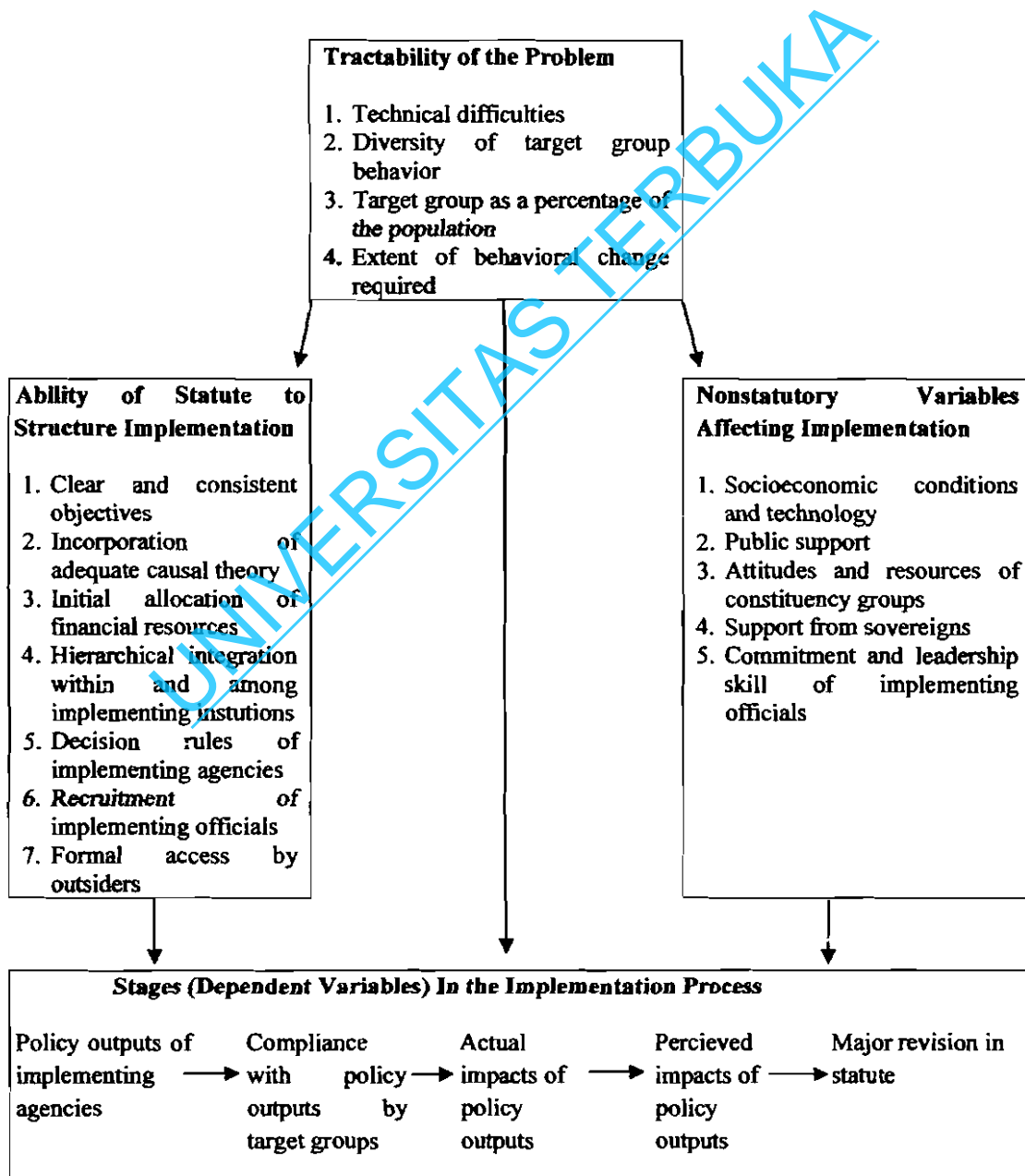


Sumber: DS.Van Meter and Van Horn (1975:463)

Gambar 2.2. *A Model of the Policy Implementation Process*

Model ini memperlihatkan bagaimana keterkaitan antara berbagai variabel, walaupun secara konseptual menggunakan penjelasan secara parsial, tetapi pandangan dalam model ini bagi para perumus kebijakan dapat dijadikan model dan bagi para implementator digunakan untuk memanipulasi dalam perbaikan pelayanan publik dari kebijakan yang dilaksanakannya.

d. Model Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier



Sumber: Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier (1983:22)

Gambar 2.3 *Variables Involved In The Implementation Process*

Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier dalam *A. Framework for Implementation Analysis* (1983 : 18-42), ada 3 katagori besar variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada proses implementasi kebijakan:

1. *The tractability of the problem(s) being addressed* , yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;
2. *The ability of the statute to structure favorably the implementation process*, yaitu kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan
3. *The net effect of a variety of political variables on the balance of support for statutory objectives*, yaitu pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Ketiga variabel tersebut merupakan variabel bebas (independent variabel), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (intervening variabel), sebagaimana terlihat pada gambar 2.3 di atas :

Ketiga variabel tersebut di atas akan berpengaruh terhadap tahap-tahap lainnya sebagaimana lebih lanjut dijelaskan oleh Wahab (1991: 69-95), sebagai berikut:

A. Mudah tidaknya masalah dikendalikan (*Independent Variabel*)

Perlu adanya selektifitas pemilihan masalah secara cermat terhadap implementasi kebijakan pemerintah, mana masalah yang jauh lebih mudah dan yang sukar ditangani.

1. Kesukaran-kesukaran teknis, hal ini akan tergantung dari kemampuan pengukuran, pemahaman prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah, dana (biaya), dan ketersediaan teknologi.
2. Keragaman prilaku, semakin beragam prilaku akan semakin beragam pelayanan yang akan diberikan dan kebebasan bertindak bagi para pelaksana akan berbeda-beda juga.
3. Prosentase kelompok sasaran dibandingkan jumlah penduduk, semakin kecil dan semakin jelas (dapat dibedakan dari kelompok lain), kelompok sasaran yang perilakunya akan di ubah maka semakin mudah untuk memobilisasikan dukungan politik dalam pencapaian suatu program atau kebijaksanaan.

4. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan, semakin kecil jumlah perubahan perilaku, semakin mudah untuk mencapai tujuan kebijaksanaan yang di harapkan. Untuk hal itulah perlu adanya pengendalian (*tractable*) masalah, dengan mengantisipasi indikator-indikator sebagai berikut:
 - a. Tersedia teori yang andal dan mampu menjelaskan hubungan perubahan perilaku dan pemecahan masalah.
 - b. Variasi/perbedaan perilaku yang menyebabkan timbulnya masalah relatif kecil.
 - c. Kelompok sasaran tersebut merupakan sebagian kecil dari totalitas penduduk suatu wilayah.
 - d. Tingkat dan ruanglingkup perubahan perilaku yang diinginkan sedang.

B. Kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi (*Intervening Variabel*)

Setiap implementasi kebijaksanaan harus di strukturisasi melalui penjabaran tujuan-tujuan formal yang akan dicapai dengan cara menyeleksi lembaga yang tepat untuk mengimplementasikan, dukungan sumber finansial, pengaruh persuasif oleh pejabat pemerintah kepada masyarakat, swasta atau LSM untuk ikut serta dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Atau bagaimana caranya para pejabat pemerintah untuk mendayagunakan kewenangan yang dimilikinya untuk menstrukturkan proses implementasi kebijakan secara tepat.

1. Kejelasan dan konsistensi tujuan, tujuan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentingannya merupakan pedoman yang kongrit bagi pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tercapainya tujuan. Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingannya bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya, semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijaksanaan dari badan-badan pelaksana, dan pada gilirannya perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.
2. Digunakanya teori kausal yang memadai, dengan persyaratan:

Bahwa hubungan timbal balik antara campurtangan pemerintah disatu pihak, dan tercapainya tujuan-tujuan program dapat dipahami dengan jelas,

 - a. bahwa para pejabat yang bertanggungjawab untuk mengimplementasikan program mempunyai kewenangan yang cukup atas sejumlah matarantai hubungan yang penting guna mengusahakan tercapainya tujuan.
 - b. ketepatan alokasi sumber dana, batas ambang biaya untuk mendukung tercapainya suatu program sangat menentukan keberhasilan, walaupun belum

tentu menjamin bahwa suatu program akan dapat segera dimulai dengantepat dan lancar.

- c. keterpaduan hirarki di dalam dan di antara lembaga pelaksana, kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasikan didalam lingkungan badan/intansi tertentu dan di antara sejumlah besar badan semiotonom yang terlibat dalamkebanyakan usaha-usaha implementasi.
3. Masalah koordinasi ini semakin bertambah runyam jika menyangkut peraturan pemerintah pusat, yang dalam pelaksanaanya sering amat tergantung pada pemerintah daerah tingkat propinsi dan intansi-instansi di daerah tingkat kabupaten/kota karena perlu dijabarkan dalam bentuk program-program dan terjalin dalam suatu sistem yang amat heterogen.
4. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundang-undangan yang baik ialah kemampuan untuk memadukan heirarki badan-badan pelaksana. Sistem yang longgar memungkinkan terjadinya perbedaan-perbedaan prilaku kepatuhan cukup mendasar di antara pejabat pelaksana dan kelompok-kelompok sasaran, sebab mereka akan berusaha untuk melakukan modifikasi/perubahan-perubahan tertentu sejalan dengan rangsangan atau insentif yang muncul dilapangan.
5. Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, suatu Undang-Undang masih dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi dengan cara mengariskan secara formal aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana.
6. Rekrutmen pejabat pelaksana, sebaik-baiknya kebijaksanaan akan tergantung implementasi para pelaksana, itu harus memiliki kesepakatan (komitmen) yang tinggi terhadap upaya pencapaian tujuan.
7. Akses formal pihak luar, ada dua kelompok aktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijaksanaan :
 - a. Calon-calon penerima manfaat dan atau kelompok sasaran program, dan
 - b. Badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang merupakan atasan-atasan dari badan-badan pelaksana itu.
- C. Variabel diluar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi (*Intervening Variabel*).

Implementasi kebijakan mempunyai dinamika yang didorong oleh sekurang-kurangnya dua proses penting:

1. Kebutuhan setiap program yang berusaha untuk mengubah perilaku, menerima sentuhan-sentuhan dukungan politik yang teratur kalau memang menghendaki dapat mengatasi hambatan yang timbul dalam upayanya untuk memperoleh kerjasama dari sejumlah besar orang, yang banyak diantaranya mungkin bahwa kepentingan mereka akan dirugikan kalau implementasi tujuan kebijaksanaan berhasil, dan
2. Dampak perubahan-perubahan keadaan sosial ekonomi dan teknologi pada diri mereka yang menjadi pendukung-pendukung tujuan kebijaksanaan, baik

dari kalangan masyarakat pada umumnya, kelompok-kelompok kepentingan maupun instansi-instansi atasan dari badan-badan pelaksana itu sendiri.

Suatu kebijakan atau Undang-Undang yang dibuat harus dapat mengubah perilaku yang diharapkan dan harus siap menghadapi perubahan-perubahan dengan berbagai kondisi yang dihadapinya, baik berupa:

- a. kondisi-kondisi sosio-ekonomi dan teknologi;
 - b. dukungan publik;
 - c. sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok;
 - d. dukungan dari pejabat atasan; dan
 - e. komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.
- D. Tahap-tahap dalam proses implementasi (*Dependent Variabel*):

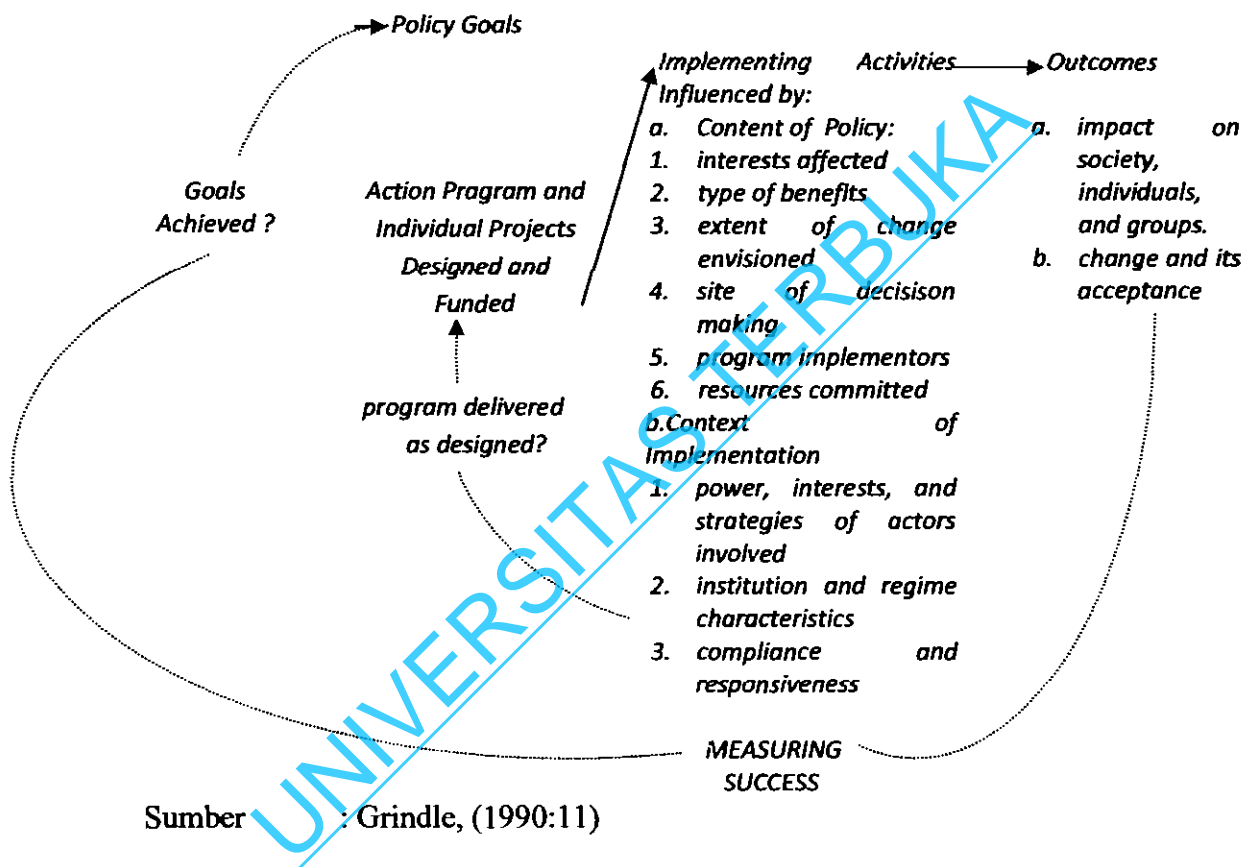
Model ini menekankan pada output kebijakan untuk melihat tahap-tahap implementasi kebijakan mulai dari bagaimana output diputuskan oleh badan pelaksana, kepatuhan dari kelompok atau sasaran terhadap keputusan badan, dampak keputusan, persepsi terhadap keputusan tersebut, dan evaluasi terhadap kebijakannya. Model ini menunjukkan sebagai bentuk *top down*, artinya badan-badan yang lebih atas mempunyai kekuatan superior terhadap badan-badan di bawahnya untuk melaksanakan setiap kebijakan maupun program dari atasnya.

- e. Model Grindle, Merilee S

Model ini menekankan pentingnya konten kebijakan dan program publik sebagai faktor determinan outcome pada implementasi suatu kebijakan, yaitu bagaimana peran administrator publik sebagai aktor implementator dapat memperhatikan lingkungan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan

dan atau program. Secara singkat Grindle, (1980 : 10-12), mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

“A brief listing of those who might be involved in the implementation of any particular program would include national level planners; national, regional, and local politicians; economic elit groups, especially at the local level; reciepiant groups; and bureaucratic implementors at midle and lower levels”.



Gambar 2.4 :Implementation as a Political and Administrative Process

Sebagaimana terlihat pada gambar 2.4, bagaimana proses implementasi kebijakan dimulai ketika tujuan dan sasaran telah dispesifikasikan, program-program telah didesain, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan sebagai basic conditions.

Pada gambar 2.4 menunjukkan bahwa suatu program kebijakan yang akan dilaksanakan harus lebih teraplikasi langsung dalam pelaksanaannya melalui program dan kegiatan yang terinci secara jelas, sebagaimana yang dipersyaratkan dalam model Grindle tersebut.

f. Model Hogwood and Gunn

Hogwood and Gunn mengemukakan mengapa suatu implementasi kebijakan itu sulit? Setelah mengkaji dan menganalisis hasil studi Pressman and Wildavsky (1973), Etzioni (1976), Kaufman (1975 and 1976), Bardach (1977), Van Meter and Van Horn (1975), dan King (1975 and 1976), bahwa implementasi pelayanan kepada publik menunjukkan hal yang sulit. Sebagai pioner implementasi Hogwood and Gunn (1984:198), mengemukakan pemikiran bahwa perlunya negara mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, sebagaimana ditegaskan lebih lanjut, bahwa: *"...no prescriptive model was offered and, indeed, several of the logical preconditions of perfect implementation-such as perfect obedience or perfect control..."*

Secara lebih rinci implementasi suatu kebijakan oleh para administrator agar berjalan sesuai dengan keinginan yang di harapkan dan pengawasan yang tepat untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sempurna (*perfect implementation*) menurut pemikiran Hogwood (1984:199-206) mengemukakan ada 10 syarat-syarat yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut:

1. *The circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints*, yaitu hambatan ini bersifat diluar kemampuan para implementator baik berupa hambatan fisik maupun tekanan politis, seperti tekanan dari LSM, elit-elit tertentu, maupun pressure groups (misal, PGRI) dan lainnya. Hal ini harus menjadi perhatian para pembuat kebijakan untuk

dapat merumuskan kebijakan dengan mengantisifasi terhadap kemungkinan-kemungkinan yang akan dihadapi dalam implementasi suatu kebijakan.

2. *That adequate time and sufficient resources are made available to the programme*, yaitu kondisi ini merupakan tumpang tindih dengan persyaratan pertama, walaupun katagori hambatan bersifat eksternal. Suatu kebijakan selalu ingin tercapai dengan lancar tetapi tanpa mempertimbangkan ketersediaan waktu dan dana yang memadai akan menjadi hambatan terhadap pencapaian program, seperti pelaksanaan program kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik memerlukan waktu yang cukup dan dana yang memadai untuk tercapainya program ini secara efektif dan efisien.
3. *That the required combination of resources is actually available*, yaitu persyaratan ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua bahwa setiap sumber-sumber harus tersedia dan adanya kombinasi dalam implementasinya, tidak selalu dalam bentuk leher botol (bottleneck), dimana semua harus tersedia tetapi keluaran yang harus digunakan melalui jalur sempit dalam implementasi kebijakan sebagai sumber kelancaran dan tercapainya program yang dapat terhambat.
4. *That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect*, yaitu kebijakan kadang-kadang tidak efektif, hal ini bukan karena implementasinya yang tidak baik tetapi kebijakan itu sendiri yang tidak baik. Hal ini mungkin karena kurangnya pemahaman sebab akibat dari permasalahan yang di hadapinya dan cara pemecahan masalahnya. Hal ini perlu adanya pemahaman secara kausalitas, artinya kebijakan yang diimplementasikan harus dapat memprediksikan apa dampak yang akan terjadi dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, hal ini mungkin karena kurang tepat dalam memilih teori yang relevan dalam implementasi kebijakan.
5. *That the relationship between cause and effect is direct and that there are few if any, intervening links*, yaitu kekomplekan suatu teori yang mendasari suatu kebijakan merupakan matarantai yang berhubungan dengan yang lainnya, sehingga hubungan yang matarantai kausalitasnya panjang akan semakin memungkinkan sekali terjadinya keretakan dalam implementasi suatu kebijakan.
6. *That dependency relationships are minimal*, yaitu implementasi kebijakan yang sempurna menuntut persyaratan adanya satu badan tunggal yang melaksanakan kebijakan tersebut, walaupun ada keterkaitan dengan lembaga lain diusahakan meminimalkan ketergantungan. Hal ini tentunya untuk meningkatkan maksimalisasi tercapainya suatu program.
7. *That there is understanding of, and agreement on objectives*, yaitu pemahaman secara menyeluruh, mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai harus dipertahankan dalam proses implementasinya. Pemahaman ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan holistikisasi bagi para pelaksana yang harus jelas sejelas-jelasnya akan tujuan program yang di gariskan sesuai blueprint-nya melalui pemahaman berupa; keterkaitannya tujuan program, tahap-tahap pelaksanaan program, sampai kepada petunjuk pelaksana dan petunjuk teknisnya sehingga dapat terjamin implementasi suatu program sesuai harapan.

8. *That tasks are fully specified in correct sequence*, yaitu tujuan-tujuan kebijakan yang telah disepakati dimungkinkan dan diperlukan perincian serta penyusunan tahapan-tahapan yang tepat untuk memberikan ruang yang jelas bagi para implementator untuk berinovasi, berkreasi, atau adanya kebebasan bertindak dalam koridor program yang telah dirancang dan disepakati. Hal ini tentunya harus di barengi dengan pengawasan dalam pelaksanaan program sehingga tidak keluar dari tujuan program utamanya.
9. *That there is perfect communication and co-ordination*, yaitu persyaratan yang menekankan perlu adanya komunikasi dan koordinasi antara berbagai elemen atau badan yang terkait dengan program kebijakan ini. Hood (1976) dalam Hogwood (1984:205) mengemukakan: "... argues that for perfect implementation to be achieved it would necessary to have completely unitary administrative system – like huge army with a single line of authority-with no compartmentalism or conflict within".
Bahwa untuk mengimplementasikan suatu program yang sempurna di perlukan suatu sistem administrasi satu pintu, seperti organisasi ketentaraan yang hanya punya satu komando, tetapi hal ini suatu yang tidak mungkin dalam suatu organisasi yang mempunyai bagian atau unit yang satu sama lain mempunyai fokus dan intres masing-masing. Komunikasi merupakan salah satu kontribusi penting dalam pelaksanaan koordinasi dan implementasi pada umumnya. Bagaimanapun sempurnanya suatu komunikasi akan sulit diwujudkan, karena komunikasi dan koordinasi akan menghadapi masalah mendasar dalam hal bagaimana menghadapi praktek kekuasaan.
10. *That those in authority can demand and obtain perfect compliance*, yaitu persyaratan terakhir ini menekankan bahwa kepatuhan terhadap perintah dalam pelaksanaan program harus dipegang teguh para pelaksana dalam suatu sistem administrasi dengan menghindari dan mengidentifikasi hambatan-hambatan yang akan muncul dalam pelaksanaannya melalui komunikasi dan koordinasi di antara unit atau badan. Oleh sebab itu supaya implementasi ini sempurna diperlukan otoritas dan kekuasaan untuk menjaga dan menghindari terjadinya konflik yang datang dari dalam maupun dari luar unit atau badan, hal itu bertujuan untuk tercapainya program kebijakan secara sukses.

Kesepuluh syarat untuk kesempurnaan implementasi suatu kebijakan atau program dalam suatu sistem administrasi (publik) sebagaimana dikemukakan oleh Hogwood merupakan tatanan ideal (*rational comprehensif approach*), yang sebenarnya sangat sulit di implementasikan dalam pelaksanaan suatu program dan model ini merupakan model yang bersifat *top-down* juga.

g. Model Winarno

Winarno (2002:158-161), megemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan tidak akan selalu berjalan sebagaimana mestinya. Untuk itulah perlu Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

adanya suatu prediksi bagaimana menghadapi kecenderungan-kecenderungan suatu kebijakan tersebut, yaitu sebagai berikut:

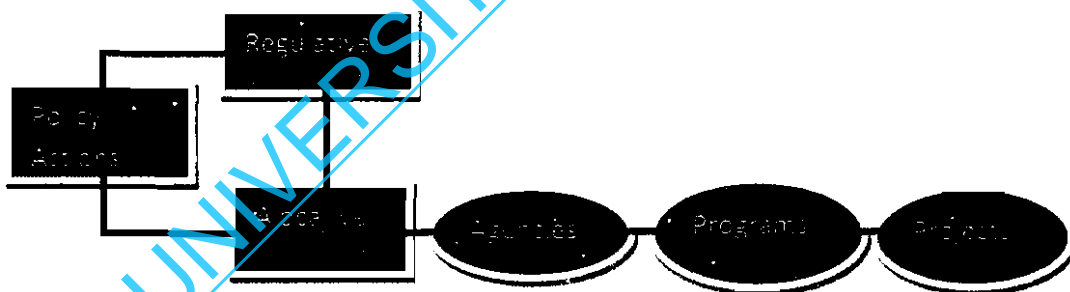
1. Kebijakan-kebijakan baru, karena sifatnya baru tentu cenderung implementasinya sukar karena ada beberapa alasan:
 - a. saluran komunikasi yang belum terbangun baik, hal ini berdampak terhadap ketidak efektifan program;
 - b. ketidak jelasan atau kekaburan terhadap tujuan;
 - c. inkonsistensi terhadap tujuan karena juklaknya tidak jelas;
 - d. langkanya sumber-sumber, baik menyangkut sumber informasi, keterampilan staf, maupun sarana pendukung lainnya;
 - e. rendahnya prioritas dari pelaksana, karena inkonsistennya terhadap tujuan;
 - f. membutuhkan tindakan-tindakan yang tidak konsisten dengan cara yang tidak lazim dilakukan; dan
 - g. menyesuaikan SOP yang lama (aspek status quo) karena pelaksana yang tidak sesuai dengan kebijakan baru.
2. Kebijakan yang didesentralisasikan, menimbulkan masalah dalam implementasi karena telah melibatkan banyak unit dan orang, sehingga berdampak terhadap pola komunikasi dan pengawasan.
3. Kebijakan kontroversial, suatu kebijakan yang dihasilkan dari perdebatan yang kurang menguntungkan akan berdampak terjadinya lempar tanggungjawab, terutama pada tatanan implementasi oleh para implementator dilapangan.
4. Kebijakan-kebijakan yang kompleks, sama seperti kebijakan kontroversial akan menyulitkan bagi pelaksana dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dan akan menimbulkan interpretasi bahkan distorsi dalam pelaksanaannya.
5. Kebijakan yang berkaitan dengan krisis, hal ini berkaitan dengan hal-hal makro yang melibatkan antar negara yang berimplikasi terhadap implementasi dilapangan.
6. Kebijakan yang ditetapkan pengadilan, kecenderungan terjadinya kekeliruan dalam pelaksanaan karena saluran formal untuk mentransmisikannya kurang memadai, disisi lain saluran informal kurang di percaya, sehingga berdampak ketidak konsistenan dan kekaburan dalam implementasi program.

Model ini melihat bagaimana implementasi suatu kebijakan menghadapi permasalahan dan berdampak terhadap pelaksanaannya. Model ini menggambarkan bagaimana sebenarnya implementasi suatu kebijakan baru dapat diimplementasikan dengan menghadapi berbagai permasalahannya. Model ini secara implementatif perlu adanya pemahaman yang jelas dari para administrator dilapangan dan pengimplementasian program memerlukan waktu untuk

mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan dengan sasaran program dan lembaga terkait, serta daya dukung sumber-sumber yang cukup memadai.

h. Model Dunn

Dunn (1981:281), mengemukakan “*Generally, policy action have two major purposes: regulation and allocation*”, bahwa secara umum tindakan kebijakan mempunyai dua tujuan utama yaitu regulasi dan alokasi. Tindakan regulasi dirancang untuk menjamin kepatuhan terhadap standar dan prosedur (SOP) tertentu, sedangkan tindakan alokasi membutuhkan masukkan berupa uang, waktu, personil, dan alat. Tindakan regulatif dan alokasi tersebut dapat memberikan dampak bersifat distributif maupun redistributif, sebagaimana tergambar pada gambar 2.5 di bawah ini:



Sumber: Dunn, 1981:282

Gambar 2.5 Regulative and Allocative Actions and their Implementation through agencies, programs, and projects .

Dalam model ini perlu dibedakan antara masukan dan proses disatu pihak, keluaran, dan dampak dipihak lain, jika tidak akan sukar untuk mengukurnya.

Dari beberapa model pemikiran para pakar mengenai karakteristik implementasi kebijakan yang dikemukakan di atas dapat di prakondisikan model-model implementasi kebijakan yaitu untuk melihat model-model mana saja yang mempunyai kesamaan dan perbedaaan dalam karakteristiknya, baik menyangkut

aspek dimensi-dimensinya maupun indikator-indikatornya sebagaimana tersaji pada tabel 2.1 di bawah ini

Tabel 2.1
Prakondisi Model Implementasi Kebijakan
Berdasarkan Pandangan Para Pakar

PAKAR DIMENSI/ INDIKATOR	E D W A R D S	J O N E S	V M E T E R	S A B A T I E R	G R I N D L E	H O G W O O D	W I N A R N O	D U N N
Komunikasi	Kom		Kom			Kom		
Resources	Res	Res	Res			Res		
Disposisi/Prilaku	Dis							
Struktur Birokrasi	SB	SB	SB			SB		SB
Organisasi		Org						
Interpretasi	Per					Per		
Aplikasi		Imp			Imp			
Ukuran/Tujuan			Tuj		Tuj			
Pengendalian Masalah/Otorita				Peng		Peng		
Kausalitas						Kau		
Minimalisasi Ketergantungan						Min		
Baru							Bar	
Desentralisasi							Des	
Kontraversial							Kon	
Komplek							Kmp	
Berkaitan dengan Krisis							Kris	
Alokatif								Alo
Program								Prog
Proyek								Pro

Keterangan:

Kom: Komunikasi

Res : Resources

Dis : Disposisi

SB : Struktur Birokrasi

Per : Perception

Imp : Implementation

Tuj : Tujuan

Peng: Pengendalian Masalah

Kau: Kausalitas

Min: Minimalisasi ketergantungan

Bar : Baru

Des : Desentralisasi

Kon : Kontroversial

Kmp: Komplek

Kris : Berkaitan dengan krisis

Alo : Alokatif

Prog : Program

Pro : Proyek

Dari tabel 2.1 di atas dapat tergambar bagaimana kesamaan dan perbedaan dimensi atau indikator yang dikemukakan oleh masing-masing pakar, seperti model yang dikemukakan oleh Edwards III mempunyai kesamaan untuk dimensi komunikasi dengan pendapat Van Meter and Van Horn dan Hogwood, maupun untuk dimensi yang berbeda antara satu pakar dengan pakar lain, baik sebagai pendukung maupun penyanggah.

5. Implementasi Kebijakan Sebagai Fungsi Pelayanan Masyarakat.

Masyarakat miskin sering kali merupakan kelompok yang tidak berdaya baik karena hambatan internal dari dalam dirinya maupun tekanan eksternal dari lingkungannya. Pendampingan sosial kemudian hadir sebagai agen perubahan yang turut terlibat membantu memecahkan persoalan yang dihadapi mereka. Pendampingan sosial dengan demikian dapat diartikan sebagai interaksi dinamis antara kelompok miskin dan pekerja sosial untuk secara bersama-sama menghadapi beragam tantangan seperti: a) Merancang program perbaikan kehidupan sosial ekonomi; 2) Memobilisasi sumber daya setempat; 3) Memecahkan masalah sosial; 4) Menciptakan atau membuka akses bagi pemenuhan kebutuhan, dan 5) Menjalinkan kerja sama dengan berbagai pihak yang relevan dengan konteks pemberdayaan masyarakat (Suharto, 1997).

Susanto (2005) menyatakan bahwa, pendampingan sosial merupakan bagian dari Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) yang berperan dalam pengentasan kemiskinan melalui pendekatan secara konvensional yaitu melakukan intervensi dari sisi penawaran dengan menyediakan berbagai aset untuk meningkatkan produktivitas serta penghasilan kaum miskin, dan menciptakan kesempatan kerja.

Pendampingan sosial sangat menentukan keberhasilan program penanggulangan kemiskinan. Mengacu pada Ife (1995), peran pendampingan umumnya mencakup tiga peran penting yaitu fasilitator, pendidik, perwakilan masyarakat, dan peran-peran teknis bagi masyarakat miskin yang didampinginya. Fasilitator merupakan peran yang berkaitan dengan pemberian motivasi, kesempatan dan dukungan bagi masyarakat. Beberapa tugas yang berkaitan dengan peran ini antara lain menjadi model, melakukan mediasi dan negosiasi, memberikan dukungan, membangun konsensus bersama, serta melakukan pengorganisasian dan pemanfaatan sumber. Pendidik pendamping berperan aktif sebagai agen yang memberikan masukan positif dan direktif berdasarkan pengetahuan dan pengalamannya serta bertukar pikiran, ide dan gagasan dengan pengetahuan dan pengalaman masyarakat yang didampinginya. Membangkitkan kesadaran masyarakat, menyampaikan informasi, melakukan konfrontasi, menyelenggarakan pelatihan bagi masyarakat adalah beberapa tugas yang berkaitan dengan peran pendidik.

Perwakilan masyarakat, peran ini dilakukan dalam kaitannya dengan interaksi antara pendamping dengan lembaga-lembaga eksternal atas nama dan demi kepentingan masyarakat dampingannya. Pekerja sosial dapat bertugas mencari sumber-sumber, melakukan pembelaan, menggunakan media, meningkatkan hubungan masyarakat, dan membangun jaringan kerja. Peran teknis mengacu pada aplikasi keterampilan yang bersifat praktis. pendamping dituntut tidak hanya mampu menjadi “manager perubahan” yang mengorganisasi kelompok, melainkan pula mampu melaksanakan tugas-tugas teknis sesuai dengan berbagai keterampilan dasar, seperti: melakukan analisis sosial, mengelola

dinamika kelompok, menjalin realisasi, bernegosiasi, berkomunikasi, memberi konsultasi dan mencari serta mengatur sumber dana.

Penyaluran raskin hanya merupakan salah satu indikator dari pelaksanaan pendampingan sosial dalam memberdayakan masyarakat miskin. Suharto (2004), mengembangkan beberapa indikator pemberdayaan, agar para pendamping mengetahui fokus dan tujuan pemberdayaan bagi keluarga (masyarakat) miskin, yang disebut sebagai *empowerment index* atau indeks pemberdayaan antara lain yang berhubungan dengan penyediaan kebutuhan pokok (*primer*) dan kebutuhan tambahan (*sekunder*) masyarakat. Kebutuhan pokok keluarga miskin tercermin dari kemampuan keluarga miskin (masyarakat) membeli komoditas 'kecil' seperti: membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari (beras, minyak tanah, minyak goreng, bumbu, dll). Sedangkan kebutuhan tambahan tercermin dari kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier, seperti lemari pakaian, TV, radio, koran, majalah, dan pakaian keluarga.

a. Konsep Kemiskinan

Persoalan kemiskinan bukan hanya sekedar berapa jumlah dan presentase penduduk miskin; Dimensi lain yang perlu diperhatikan adalah tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan. Selain harus mampu memperkecil jumlah penduduk miskin, kebijakan kemiskinan juga harus bisa mengurangi tingkat kedalaman dan keparahan dari kemiskinan.

Masyarakat miskin secara umum ditandai dengan ketidakberdayaan atau ketidakmampuan dalam hal: (1) memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, sedang, papan, pendidikan, dan kesehatan *basic needs* dalam

kehidupan; (2) melakukan kegiatan usaha produktif (*unproductiveness*); (3) menjangkau akses sumber daya sosial dan ekonomi (*inaccessibility*); (4) menentukan nasibnya sendiri dan senantiasa mendapat perlakuan diskriminatif, mempunyai perasaan ketakutan dan kecurigaan, serta sikap apatis dan fatalistik (*vulnerability*); dan (5) membebaskan diri dari mental dan budaya miskin serta senantiasa merasa mempunyai martabat dan harga diri yang rendah (*no freedom for poor*) seperti dikemukakan komite penanggulangan kemiskinan, 2002.

Kemiskinan adalah ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak (BPS dan Depsos, 2002)

Kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada dibawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non makanan, yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan adalah sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk membayar kebutuhan makanan setara 2100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan non-makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya (BPS dan Depsos, 2002)

Kemiskinan pada umumnya didefinisikan dari segi pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non-material yang diterima oleh seseorang. Secara luas kemiskinan meliputi kekurangan atau tidak memiliki pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk, kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat (SMERU dalam Suharto dkk, 2004).

Kemiskinan adalah ketidakmampuan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial meliputi : (a) modal produktif atau asset (tanah), perumahan, alat produksi, kesehatan; (b) sumber keuangan (pekerjaan, kredit); (c) organisasi sosial dan politik yang dapat digunakan untuk mencapai kepentingan bersama (koperasi, partai politik, organisasi);

Ada 4 kategori kemiskinan berdasarkan teori (UNDP,2000) yakni Pertama, kemiskinan absolute adalah keadaan miskin yang diakibatkan oleh ketidakmampuan seseorang atau kelompok orang dari memenuhi kebutuhan pokoknya seperti untuk makan, pakaian, pendidikan, kesehatan dan transportasi. Dengan demikian seseorang atau kelompok yang kemampuan ekonominya di bawah garis kemiskinan. Absolute diukur secara kongkrit melalui konsumsi nutrisi, kalori, beras, pendapatan, pengeluaran, dan kebutuhan dasarnya. Kedua kemiskinan relatif adalah keadaan miskin yang dialami individu atau kelompok dibandingkan dengan kondisi umum suatu masyarakat. Ketiga Tipologi kemiskinan Kultural mengacu pada sikap, gaya hidup, nilai, orientasi sosial budaya seseorang atau masyarakat yang tidak sejalan dengan etos kemajuan. Keempat, kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang diakibatkan oleh ketidakberesan atau ketidakadilan struktur, baik struktur politik, sosial maupun ekonomi.

Menurut Ahluwalia (2006), kemiskinan dapat dibedakan menjadi dua jenis yaitu (1) kemiskinan alamiah yang berkaitan dengan kelangkaan sumber daya alam, prasarana umum dan keadaan tanah yang tandus (2) kemiskinan buatan yang lebih banyak diakibatkan oleh sistem modernisasi atau pembangunan yang

membuat masyarakat tidak dapat menguasai sumber daya, sarana dan fasilitas ekonomi.

Todaro (1994) menyatakan bahwa pada dasarnya konsep kemiskinan dikaitkan dengan perkiraan tingkat pendapatan dan kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum yang memungkinkan untuk hidup layak. Bila pendapatan tidak dapat memenuhi kebutuhan minimum, maka orang dapat dikatakan miskin. Jadi tingkat pendapatan minimum merupakan pembatas antara keadaan miskin dan tidak miskin, atau sering disebut sebagai garis batas kemiskinan. Konsep ini sering disebut dengan Kemiskinan *Absolute*, yang dimaksudkan untuk menentukan tingkat pendapatan minimum yang cukup untuk memenuhi kebutuhan fisik seperti makan, pakaian, dan perumahan guna menjamin kelangsungan hidup

Muenkner (2002) mengukur kemiskinan dari perspektif yang lebih luas yaitu minimnya penghasilan, tidak tersedianya akses kepada pengetahuan, sumberdaya serta layanan sosial dan kesehatan, keterasingan dari arus utama pembangunan, dan ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pokok. Dengan perspektif ini, minimnya penghasilan hanyalah salah satu unsur yang lebih mendasar disini adalah ketidakmampuan untuk mengakses sumber-sumber ekonomi.

Sen (2002) mencoba melihat kemiskinan melalui pendekatan kapabilitas (*capability approach*). Konsep kemampuan disini menunjuk kepada kebebasan atau peluang yang dimiliki oleh seseorang untuk meningkatkan kesejahteraannya. Seseorang disebut miskin bila dia memiliki kapabilitas dan peluang yang sangat

terbatas untuk meningkatkan kesejahteraannya, minimnya kemampuan dasar untuk mencapai tingkat kesejahteraan minimal yang telah ditentukan.

United Nations and Development Programme (UNDP) meninjau kemiskinan dari dua sisi, yaitu dari sisi pendapatan dan kualitas manusia. Dilihat dari sisi pendapatan, kemiskinan ekstrim atau kemiskinan absolute adalah kekurangan pendapatan untuk keperluan pemenuhan kebutuhan dasar atau kebutuhan minimal kalori yang dibutuhkan. Dari sisi kualitas manusia, kemiskinan secara umum, atau sering disebut sebagai kemiskinan relatif, adalah kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan non pangan, seperti pakaian, energi, dan tempat bernaung (UNDP, 2003) pokok, yaitu : (1) kurangnya kesempatan, (2) rendahnya kemampuan, (3) kurangnya jaminan, dan (4) ketidakberdayaan. Kemiskinan di Indonesia lazim diukur dengan garis kemiskinan

Kemiskinan di Indonesia memiliki empat dimensi. Dalam memahami masalah kemiskinan di Indonesia, penting untuk diperhatikan adalah lokalitas yang ada di masing-masing daerah, yaitu kemiskinan dalam tingkat lokal yang ditentukan oleh komunitas dan pemerintah setempat. Dengan demikian kriteria kemiskinan, pendataan kemiskinan, penentuan sasaran, pemecahan masalah, dan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan dapat lebih obyektif dan tepat sasaran. Penduduk miskin di Indonesia dibedakan menjadi dua, yaitu : (1) kemiskinan kronis atau kemiskinan struktural, yang terjadi terus menerus, dan (2) kemiskinan sementara, yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi siklus kritis.

Menurut *Prof.Dr. Emil Salim dalam Arifin Noor (2007:2008)* yang dimaksudkan dengan kemiskinan adalah suatu keadaan yang dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang Pokok.

Meneurut *Prof.Soyoga dalam Soelaeman Munandar (2007:288)* garis kemiskinan dinyatakan dalam Rp./tahun/, ekuivalen dengan nilai tukar beras (kg/orang/bulan, yaitu untuk desa).

Atas dasar ukuran kemiskinan ini maka yang hidup di bawah garis kemiskinan memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Tidak memiliki faktor produksi sendiri seperti tanah, modal, keterampilan, dan sebagainya.
- b) Tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh asset produksi dengan kekuatan sendiri, seperti untuk memperoleh tanah garapan atau modal usaha.
- c) Tingkat pendidikan mereka rendah, tidak sampai tamat sekolah dasar karena harus membantu orang tua mencari tambahan penghasilan.
- d) Kebanyakan tinggal didesa sebagai pekerja bebas (*Self employed*), berupa apa saja.
- e) Banyak yang hidup di kota berusia muda, dan tidak mempunyai keterampilan.

Sementara Badan Pusat Statistik (BPS) memberikan definisi seseorang/keluarga dikatakan miskin apabila dilihat dari empat belas kriteria Rumah Tangga Miskin (RTM) yaitu ;

- 1) Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang 8 m² per orang
- 2) Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.

- 3) Jenis dinding tempat tinggal tersebut dari bambu/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa plaster
- 4) Tidak memiliki fasilitas buang airbesar bersama-sama dengan rumah tangga lain
- 5) Sumber Peberangan Rumah Tangga tidak menggunakan listrik
- 6) Sumber Air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan
- 7) Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah
- 8) Hanya mengkomsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
- 9) Hanya membeli satu stel pakain baru dalam setahun
- 10) Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
- 11) Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik
- 12) Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah; petani dengan luas lahan 0,5 Ha, buru tani, nelayan, buruh perkebunan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600,000 (enam ratus ribu rupiah) perbulan
- 13) Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga tidak sekolah/tidak tamat SD.
- 14) Tidak memiliki tabungan/ barang yang mudah dijual dengan nilai Rp. 500,000,- (lima ratus ribuh rupiah) emas,ternak, kapal motor,atau barang modal lainnya.

Berdasarkan uraian diatas bahwa keberhasilan program dapat dilihat dari bagai manapenyelenggara pemerintahan mengefifikan sumber-sumber data dan sumber daya yang ada sehingga pelaksanaan program dapat dirasakan masyarakat sebagai penerima manfaat.

B. Kerangka Berpikir

Implementasi kebijakan merupakan proses nyata yang akan dirasakan langsung oleh target kebijakan tersebut, begitu halnya dengan kebijakan pemerintah dalam penyaluran beras keluarga miskin (Raskin) diharapkan dapat mengurangi beban Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) dalam mencukupi kebutuhan pangan beras, melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 180 kg/RTS-PM/Tahun atau setara dengan 15 kg/RTS-PM/bulan dengan harga Rp. 1.600,- per kg netto. Dikemukakan oleh Cochran, (1999:51), berikut ini: *“Implementation means carrying out the policy or program operations, bahwa implementasi dimaksudkan sebagai pengoperasionalan suatu kebijakan atau program secara nyata dilapangan yang dilaksanakan oleh administrator publik.*

Kebijakan tidak akan bermakna baik walaupun perumusannya bagus bahkan akan sia-sia belaka, bahkan Udoji (1981) dalam Wahab (1991:45), mengemukakan secara ekstrim mengenai implementasi kebijakan sebagai sesuatu paling penting dalam proses kebijakan, yaitu sebagai berikut: *“the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints in file jackets unless they are implemented.* Menurut pemikirannya bahwa implementasi kebijakan lebih penting dari pada perumusan kebijakan, tanpa implementasi hanya merupakan mimpi dan merupakan sekumpulan arsip-arsip belaka.

Implementasi kebijakan dalam penyaluran beras keluarga miskin agar efektif dalam pelaksanaannya dan sesuai dengan tujuan kebijakan sebagai mana

Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, hal ini mengisyaratkan bahwa proses implementasi harus berpedoman terhadap aturan perundang-undangan yang berlaku.

Berlandaskan pada latar belakang dan problem statemen di atas dan pengkajian peneliti terhadap beberapa literatur kebijakan publik sebagai landasan peneliti dalam mengkaji permasalahan implementasi kebijakan pemerintah dalam penyaluran beras keluarga miskin (Raskin) khususnya di Kabupaten Kepulauan Aru, peneliti mempunyai pemikiran untuk mengkaji lebih lanjut terhadap permasalahan tersebut dengan menggunakan konsep model dari Edwards III sebagai landasan teoritik untuk mengkaji permasalahan dalam penelitian tesis ini.

Pemilihan model ini bukan untuk menunjukkan keunggulan atau kelemahan terhadap model lain, sebagaimana pemikiran yang dikemukakan oleh: Hill and Hupe (2006) dalam Nugroho (2008:453), yang mengemukakan bahwa : “meta-teori komprehensif tentang teori-teori implementasi yang merupakan dasar metodenya adalah skeptis dan antara satu teori dengan teori lain saling mengungguli”. Menurut pandangan peneliti penggunaan model Edwards III ini karena fenomena yang terjadi dilapangan sangat relevan dengan teori tersebut, sebagaimana lebih jauh ditegaskan oleh Nugroho (2008:453), bahwa: “... pada dasarnya, tidak terdapat proses kompetisi ataupun kontestasi di antara model implementasi kebijakan karena isu yang lebih relevan adalah kesesuaian implemenasi dengan kebijakanya itu sendiri”.

Masalah utama yang menjadi fenomena dalam administrasi publik adalah bagaimana memperhatikan dengan seksama pelaksanaan kebijakan, sebagaimana

dikemukakan oleh Edwards III (1984:5), yaitu : *“lack of attention to implementation”*. Fenomena ini muncul sebagai akibat dari kurangnya perhatian perumus kebijakan (legislatif dan eksekutif) terhadap implementasi kebijakan dan terlalu berharap atau mengandalkan administrator publik untuk menjalankan kebijakan secara efektif.

Pendekatan lain dalam implementasi suatu kebijakan oleh administrator publik untuk efektifnya pencapaian suatu tujuan kebijakan harus dapat memperhatikan pengaruh yang signifikan terhadap pembuat kebijakan, sebagaimana ditegaskan oleh Edwards III (1984:7), dengan mengemukakan pendapat sebagai berikut: *“Another approach to public policy implementation is to focus on significant influences on policymaking”*.

Untuk itulah Edwards III menyarankan untuk efektifitasnya implementasi kebijakan maka diperlukan perhatian terhadap keempat variabel (komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi) yang satu sama lain saling berkaitan (lihat Gambar 2.6 , hal 41).

Model implementasi kebijakan yang di kemukakan oleh Edwards III (1980) adalah sebagai berikut:

1. Komunikasi(*communication*) memegang peranan utama bagi para administrator untuk mengkomunikasikan setiap program atau kegiatan dalam mengimplementasi kebijakan karena administrator merupakan pelaksana keputusan atau perintah yang mana dalam administrator itu sendiri terdiri dari beberapa jenjang hirarki dalam implementasi kebijakan ini (*level of policies*).

Begitu pentingnya komunikasi dan begitu kompleknya dalam implementasi

suatu kebijakan oleh administrator publik dalam organisasi pemerintahan,

Van Meter and Van Horn (1975:466) mengemukakan secara tegas, bahwa:

"Communication within and between organizations is complex and difficult process. In transmitting messages downward in an organization to another, communicators inevitably distort them-both intentionally and unintentionally (Downs, 1967:133-136). Furthermore, if defferent sources of communication provides inconsistent interpretations of standards and objectives or if some source provides conflicting interpretations over time, implementor will find it ever more difficult to carry out the intentions of policy. Therefore, the prospects of effective implementation will be enhanced by the clarity with which standars and objectives are stated and by the accuracy and consistency with which they are communicated".

Pemikiran tersebut menunjukkan bahwa komunikasi harus mempunyai standar dan tujuan yang jelas dan adanya kekonsistenan administrator dalam melaksanakan kebijakan tersebut, sehingga akan terhindar dari adanya konflik, mudah dan jelas dalam pelaksanaan kebijakan. Pentingnya komunikasi dalam implementasi kebijakan ini dipertegas lagi oleh Hogwood (1984: 205), yang mengemukakan pemikirannya sebagai berikut:

"Communication has an important contribution to make to coordination and to implementation generally". Pemikiran ini menunjukkan bahwa secara umum komunikasi merupakan kontribusi utama terhadap koordinasi dan implementasi kebijakan. Adapun indikator yang berkaitan dengan dimensi komunikasi yang dikemukakan oleh Edwards III terdiri dari: transmisi (*transmission*), konsistensi (*consistency*), dan kejelasan (*clarity*).

2. Sumber daya (*resources*) merupakan daya dukung terhadap pelaksanaan kebijakan oleh administrator publik untuk menjalankan perintah-perintah kebijakan yang jelas, konsisten, dengan transmisi yang tepat. Sumber-sumber ini terdiri dari: staf (*staff*), wewenang(*authority*), dan fasilitas (*facilities*).

administrator terhadap implementasi kebijakan sebagaimana dipertegas oleh pemikiran Van Meter and Van Horn (1975:465), sebagai berikut: “... *they also make available resources which facilitate their administration. These resources may include funds or other incentives in the program that might encourage or facilitate effective implementation*”. Hogwood (1984:200), menegaskan lebih lanjut, bahwa: “... *overall resources but also that, at each stage in the implementation process, the appropriate combination of resources must actually be available*”. Hal ini menunjukkan bahwa sumber-sumber harus tersedia secara memadai dan adanya kombinasi dalam implementasi kebijakan oleh administrator.

3. Kecenderungan-kecenderungan/tingkahlaku (*dispositions*) yaitu bagaimana sikap para administrator untuk melaksanakan kebijakan secara efektif sesuai dengan keinginan pembuat kebijakan. Hal ini menunjukkan sikap rasa tanggungjawab dari administrator untuk mengimplementasikan kebijakan ini dengan penuh kesadaran dan kesungguhan. Ada tiga elemen yang dapat mendukung kecenderungan dari administrator untuk melaksanakan kebijakan ini, sebagaimana dikemukakan oleh Van Meter and Van Horn (1975:472), sebagai berikut:

“... Three elements of the implementors’ response may affect their ability and willingness to carry out the policy: their cognition (comprehension, understanding) of the policy, the direction of their response toward it (acceptance, neutrality, rejection), and the intensity of that response”.

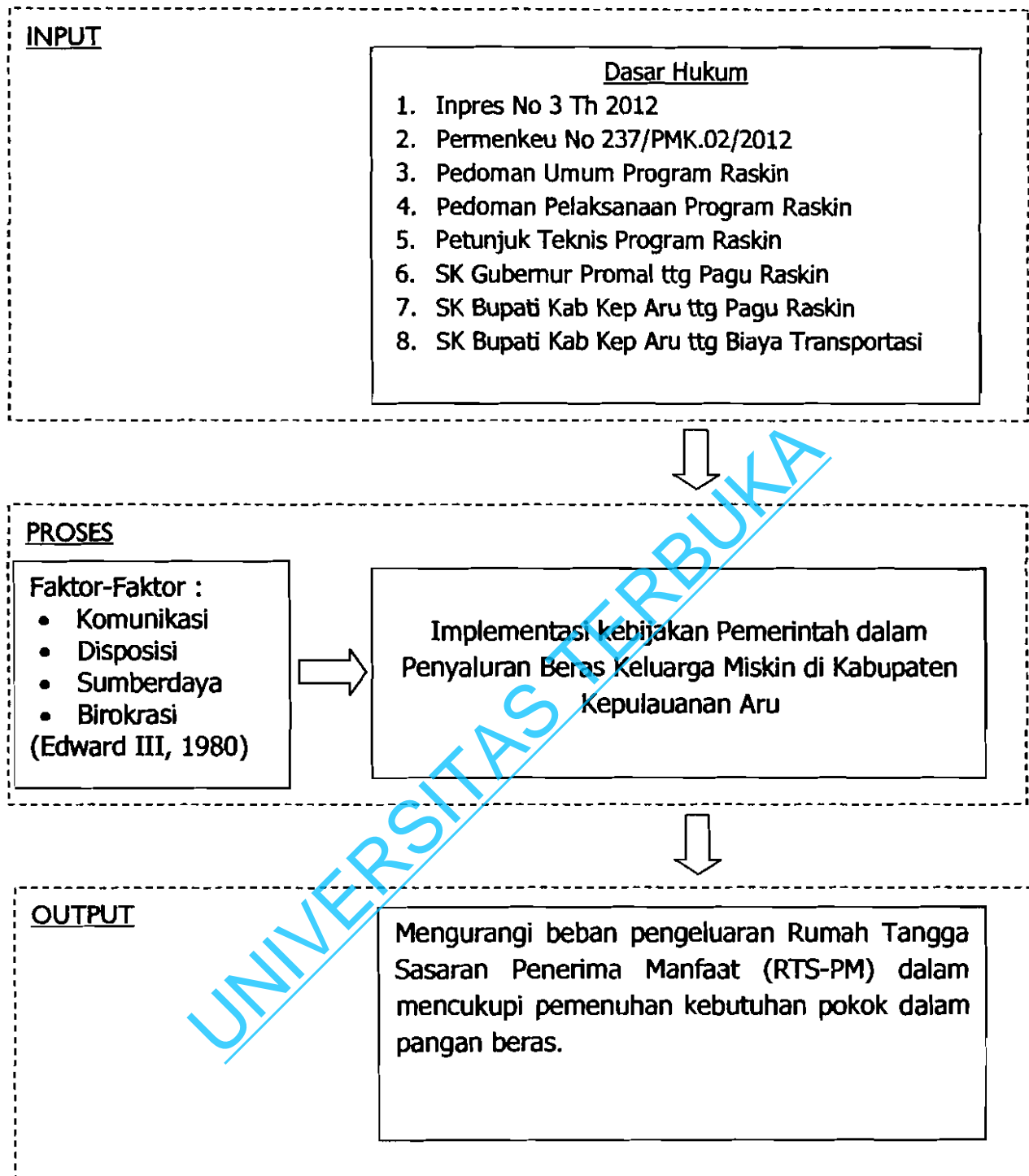
Pemikiran tersebut menunjukkan akan sikap administrator dalam merespon setiap kebijakan yang harus dilaksanakannya harus mempunyai ketiga elemen tersebut hal ini penting untuk menjaga keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh administrator. Oleh sebab itu Edwards III,

mengemukakan pentingnya pemahaman lebih lanjut dalam disposisi ini untuk memperhatikan aspek: “*effects of dispositions, staffing the bureaucracy, dan incentives*”.

4. Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) pada umumnya merupakan pelaksana kebijakan yaitu bagaimana *standard operating procedures (SOP)* mendukung terhadap efektifitas implementasi kebijakan dan *fragmentation* yaitu bagaimana tupoksi masing-masing unit/badan dapat mengimplementasikan kebijakan secara bertanggungjawab, sehingga akan menghindarkan adanya lempar tanggungjawab antara satu unit/badan dengan unit/badan lain dalam melaksanakan suatu kebijakan.

Konsep yang dikemukakan oleh Edwards III tersebut dengan keempat dimensi yang dikemukakannya akan dijadikan sebagai variabel bebas dan merupakan pisau analisis peneliti dalam mengkaji implementasi kebijakan daerah dalam penyaluran Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru dalam penelitian tesis ini.

Tujuan dan Sasaran dari Kebijakan Program Raskin dijadikan aspek variabel terikat dalam penelitian tesis ini. Untuk melihat alur pemikiran mengenai pengaruh implementasi kebijakan daerah dalam penyaluran Raskin di kabupaten Kepulauan Aru dapat dilihat kerangka pemikirannya, sebagaimana terlihat di bawah ini:



Gambar 2.6 Kerangka Berpikir

BAB III

METODE PENELITIAN

A. DESAIN PENELITIAN

Dalam Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan Jenis Penelitian adalah deskriptif analisis, artinya penelitian yang menggambarkan secara keseluruhan dari obyek yang diteliti dalam batas-batas tertentu. Obyek utama penelitian adalah implementasi kebijakan penyaluran Raskin yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru dalam rangka meningkatkan kesejahteraan keluarga miskin. Walaupun obyek utama penelitian ini adalah peran pemerintah daerah, tidak berarti peneliti hanya terpaku pada partisipasi pemerintah daerah. Sesuai dengan hakikat penelitian yang hendak membuka tabir kebenaran atas obyek atau fenomena didalam masyarakat, pengumpulan data atau informasi juga dilakukan terhadap pihak-pihak yang diperkirakan penting dengan tema penelitian yang ada. Oleh karena itu, data diperkaya berdasarkan wawancara dan diskusi mendalam antara lain dengan pihak Masyarakat Umum, RTS-PM, Kepala Desa, Camat, BPS dan Penanggungjawab Program Raskin di Kabupaten Kepulauan adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.

Terkumpulnya sebanyak mungkin informasi tentang penyaluran beras untuk keluarga miskin (raskin) di Kabupaten Kepulauan Aru, sudah pasti tidak dimaksudkan sebagai upaya untuk mendiskreditkan ataupun menyudutkan pihak tertentu. Obyektivitas penelitian menjadi sangat bermakna, bukan dikarenakan semata-mata untuk memenuhi keinginan ilmiah, namun yang lebih penting adalah

demi menjaga kepentingan masyarakat itu sendiri. Kajian ilmiah yang pada Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

umumnya berangkat berdasarkan sejumlah asumsi, teori dan hipotesis, sungguh menjadi manfaat apabila dapat memberikan kontribusi positif bagi masyarakat. Pilihan atas Kabupaten Kepulauan Aru, selain karena adanya persyaratan substansial dalam ilmu soaial, yakni adanya karakteristik yang sangat spesifik di bandingkan dengan daerah lain, juga karena adanya pertimbangan praktis. Keterbatasan peneliti atas sumberdaya finansial, waktu, dan tenaga, telah menjadikan problematik Kabupaten Kepulauan Aru yang relatif berada pada daerah domisili peneliti menjadi kompetibel.

B. INFORMAN

Sumber informasi, narasumber atau responden dalam penelitian ini diambil dari pelaku-pelaku yang terlibat dalam penyelenggaraan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru yang terdiri dari: Masyarakat Penerima Manfaat atau Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang daftarnya dikeluarkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kepulauan Aru, Masyarakat Umum sebagai Kelompok Masyarakat yang tidak terdaftar sebagai RTS-PM, Kepala Desa sebagai penanggungjawab pelaksanaan program Raskin di desa, Camat Pulau-Pulau Aru sebagai penanggungjawab pelaksanaan program raskin di Kecamatan Pulau-Pulau Aru, Kepala Bidang Ketahanan Masyarakat Pada Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru sebagai bagian dari Tim Koordinasi Program Raskin Di Kabupaten dan merupakan bidang teknis pelaksanaan program raskin dan Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru sebagai Penanggungjawab Program Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru serta Kepala BPS sebagai sumber basis data terpadu dalam PPLS 2011.

C. PROSEDUR PENGUMPULAN DATA

Menurut Nasir bahwa pengumpulan data adalah suatu prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh yang diperlukan'. Untuk memperoleh data, sumber data yang digunakan dalam penelitian ini melalui;

1. Observasi (*Observation*) atau pengamatan yang merupakan teknik pengumpulan data yang paling utama dalam penelitian kualitatif. Menurut Bungin dalam satori (2007 : 115) Observasi adalah metode pengumpulan data yang digunakan untuk menghimpun data penelitian melalui pengamatan dan pengindraan.
2. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang sering digunakan dalam penelitian kualitatif, melaksanakan teknik wawancara berarti melakukan interaksi komunikasi atau percakapan antara pewawancara (*interviewer*) dan terwawancara (*interviewee*) dengan maksud menghimpun informasi dari *interviewee*. *Interviewee* pada penelitian kualitatif adalah informan yang dari pada pengetahuan dan pemahaman diperoleh.
3. Dokumentasi merupakan cara yang digunakan untuk mencari data mengenai hal-hal atau variabel yang merupakan catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, agenda dan lain sebagainya.

D. ANALISIS DATA

Analisis data merupakan proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip-transkrip wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain agar peneliti dapat menyajikan temuannya. Analisis data melibatkan pengejaran reduksi data

yang dilakukan dengan jalan membuat abstraksi dan penyajian data sampai pada tahap penarikan kesimpulan/verifikasi.

Data yang diperoleh dari lokasi baik data primer maupun data sekunder, akan disusun dan disajikan serta di analisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif berupa pemaparan yang kemudian di analisis dan disesuaikan sesuai masalah dan tujuan penelitian.

UNIVERSITAS TERBUKA

BAB IV

TEMUAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

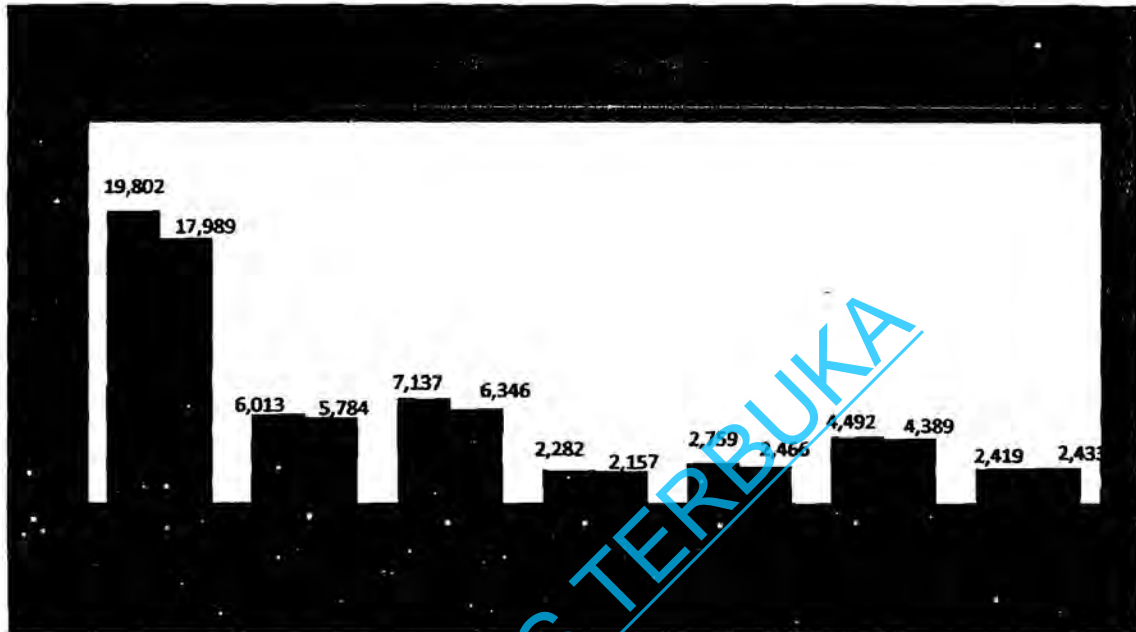
1. Penduduk

Perkembangan penduduk di Kabupaten Kepulauan Aru menunjukkan trend meningkat, dimana pada tahun 2007 tercatat jumlah penduduk di Kabupaten Kepulauan Aru sebanyak 77.986 jiwa, meningkat dari tahun ke tahun, dan ditahun 2010 berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru berjumlah 84.138 jiwa yang terdiri dari laki-laki sebanyak 43.664 jiwa dan perempuan sebanyak 40.474 jiwa. Pada tahun 2012 telah menjadi 86.468 jiwa. Dari data dimaksud tergambar bahwa trend laju pertumbuhan penduduk sebesar 2.84%.

Dari sisi penyebaran penduduk yang menempati 117 desa 2 kelurahan dan 11 dusun, tercatat Kecamatan Pulau-Pulau Aru yang menduduki presentasi terbesar dengan jumlah 43,5%, sedangkan kecamatan yang paling kecil jumlah penduduknya berada pada Kecamatan Aru Tengah Timur dengan presentasi jumlah penduduk sebesar 5,13% dari totalitas jumlah penduduk di Kabupaten Kepulauan Aru. Gambaran penyebaran Jumlah Penduduk di Kabupaten Kepulauan Aru dapat dilihat pada gambar 4.1.

Rata-rata kepadatan penduduk di Kabupaten Kepulauan Aru pada tahun 2012 sebesar 13 orang penduduk per km², dimana kepadatan tertinggi terjadi pada Kecamatan Pulau-Pulau Aru dengan jumlah 34 orang per km², hal mana disebabkan karena Kota Dobo sebagai ibu kota kabupaten. Di sisi lain kepadatan terkecil terjadi pada Kecamatan Aru Tengah Timur dengan jumlah kepadatan

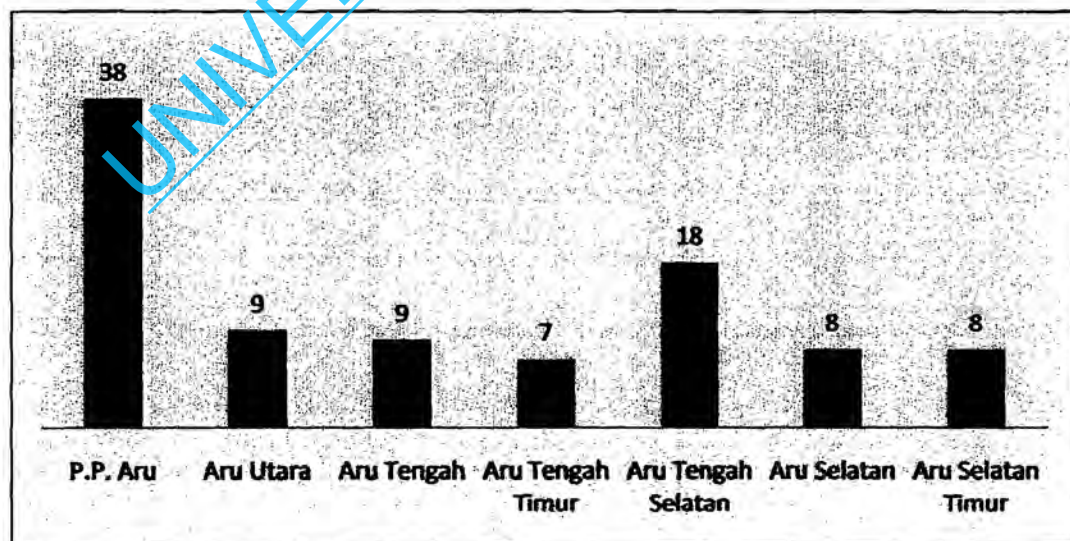
sebesar 7orang per km². Perbandingan kepadatan Kabupaten Kepulauan Aru selama tahun 2010 dapat dilihat pada gambar 4.2.



Sumber BPS Kabupaten Kepulauan Aru

Gambar 4.1

Persebaran Penduduk Kabupaten Kepulauan Aru Menurut Jenis Kelamin Per Kecamatan Tahun 2012

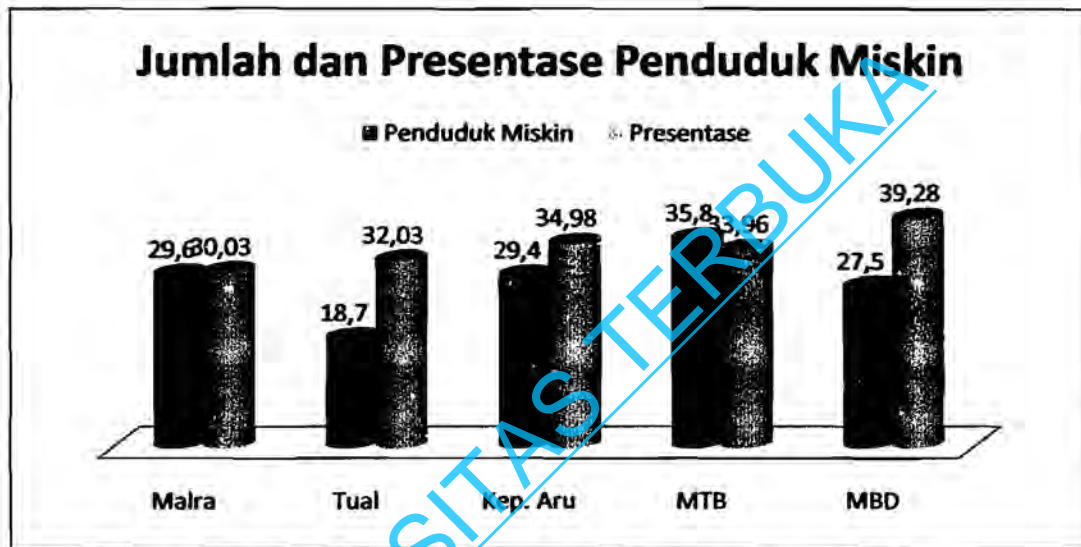


Sumber BPS Kabupaten Kepulauan Aru

Gambar 4.2 Perbandingan Kepadatan Penduduk Kabupaten Kepulauan Aru Menurut Kecamatan Tahun 2012

2. Perbandingan Keadaan Penduduk Miskin Tingkat Kabupaten di Provinsi Maluku

Berdasarkan hasil survei Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di Kabupaten Kepulauan Aru cukup meningkat tajam dibandingkan dengan kabupaten lain yang berada di Provinsi Maluku jika dilihat pada gambar 4.3



Sumber dari : Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru Provinsi Maluku

Gambar 4.3 Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin antar Kab/Kota di Provinsi Maluku Tahun 2010



Sumber dari : Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru Provinsi Maluku

Gambar 4.4 Jumlah Penduduk Miskin 5 Tahun terakhir Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2010

Gambar 4.3 menunjukkan masih tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Kepulauan Aru bila dibandingkan dengan Kabupaten yang lain di Provinsi Maluku dan Gambar 4.4 memperlihatkan bahwa angka kemiskinan di Kabupaten Kepulauan Aru dari tahun 2006 mengalami peningkatan sampai dengan 2010. Sebab itu dalam usaha meningkatkan pelayanan kepada masyarakat miskin di Kabupaten Kepulauan Aru maka terdapat program-program pemerintah daerah yang diarahkan pada pencapaian pendapatan dan kesejahteraan keluarga miskin antara lain peningkatan kualitas hidup melalui penyaluran bahan pangan berupa penyaluran beras untuk keluarga miskin pada setiap desa, peningkatan pelayanan kesehatan dengan kartu sehat (jamkesmas) untuk setiap keluarga miskin, membebaskan biaya sekolah sampai dengan tingkat pendidikan SMA untuk anak usia sekolah dari kalangan keluarga miskin, dan pemberian bantuan alat-alat pertanian, perikanan, peternakan untuk setiap kelompok keluarga 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 Kabupaten Kepulauan Aru selama 3 (tiga) tahun yaitu 2011, 2012 dan 2013 seperti dalam Tabel 1.1. Masing-masing RTS-PM akan menerima minimal 15 kg / RTS-PM / bulan dengan durasi waktu pendistribusian selama 12 bulan tiap tahunnya dengan harga netto sebesar Rp. 1.600 / kg di titik distribusi.

3. Pagu Raskin Kabupaten Kepulauan Aru

Keadaan pagu raskin Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011, 2012 dan Tahun 2013 dapat dilihat Tabel 4.1

TAHUN	RTS-PM	PAGU Per Bulan
2011	6.555	95.325
2012	7.728	115.920
2013	7.535	113.025

Tabel diatas menunjukkan terjadi kenaikan RTS-PM pada tahun 2012 dan tahun 2013 terjadi penurunan walaupun tidak signifikan. Seperti ditunjukkan oleh grafik di bawah.



Gambar 4.5 Grafik Alokasi Pagu Program Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011, 2012 dan 2013

Kecamatan Pulau-Pulau Aru merupakan kecamatan yang berada di kota kabupaten dan merupakan kecamatan yang jumlah penduduk terbanyak di Kabupaten Kepulauan Aru. Untuk angka RTS-PM di Kecamatan Pulau-Pulau Aru merupakan yang tertinggi di Kabupaten Kepulauan Aru tetapi

dalam tiga tahun terakhir ini terjadi pengurangan RTS-PM. Pengurangan tersebut dapat di lihat dari Tabel dan Gambar Grafik di bawah.

Tabel 4.2 Pagu Raskin Kecamatan Pulau-Pulau Aru Tahun 2011, 2012 dan 2013

TAHUN	RTS-PM	PAGU Per Bulan
2011	1.891	28.365
2012	1.598	23.970
2013	1.558	23.370



Gambar 4.6 Grafik Pagu Raskin di Kecamatan Pulau-Pulau Aru Tahun 2011, 2012, 2013

3. Ekonomi

Perkembangan ekonomi Kabupaten Kepulauan Aru selama tiga tahun terakhir menunjukkan bahwa dalam melakukan perencanaan suatu wilayah maka upaya untuk melakukan tinjauan mengenai perekonomian wilayah perencanaan penting dilakukan dalam rangka memberikan gambaran yang lebih menyeluruh mengenai aktivitas yang terdapat di wilayah perencanaan. Tinjauan dapat dilakukan dengan mencermati data Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB)

yang mana data ini merupakan salah satu indikator makro yang dapat menunjukkan kondisi perekonomian regional setiap tahun.

Data PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2000 sebagaimana tercantum dalam tabel tersebut dapat digunakan untuk menunjukkan laju pertumbuhan ekonomi suatu daerah secara keseluruhan atau setiap sektor dari tahun ke tahun. Pada dasarnya pertumbuhan ekonomi untuk setiap tahunnya menunjukkan angka laju pertumbuhan yang positif. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi peningkatan kegiatan produksi dalam perekonomian Kabupaten Kepulauan Aru. Disamping itu terjadi pula peningkatan pendapatan bagi perekonomian kabupaten secara menyeluruh.

Tabel 4.3
Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Kepulauan Aru,
Menurut Lapangan Usaha Atas Dasar Harga Berlaku (Rp. Juta),
Tahun 2006-2010

Lapangan Usaha	2006 ^a	2007 ^a	2008	2009 ^b	2010 ^b
1	2	3	4	5	6
1. Pertanian	162.128,70	179.876,44	199.506,38	215.840,31	232.116,09
2. Pertambangan & Penggalian	2.044,34	2.275,99	2.555,47	2.920,46	3.520,78
3. Industri Pengolahan	694,17	810,73	915,96	1.067,92	1.193,30
4. Listrik, Gas & Air Bersih	812,57	868,18	901,38	916,28	986,22
5. Bangunan	2.650,40	3.057,43	3.563,96	4.103,47	5.905,23
6. Perdagangan, Hotel & Restoran	71.432,92	81.714,33	91.017,08	105.162,82	121.098,31
7. Pengangkutan & Komunikasi	3.114,13	3.444,13	3.825,85	4.342,76	5.026,78
8. Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan	4.722,62	5.127,52	5.652,56	6.342,01	6.899,85
9 Jasa – jasa	16.969,44	18.786,14	21.048,37	23.916,10	27.617,14
Produk Domestik Regional Bruto	264.569,29	295.960,88	328.987,01	364.612,13	404.363,70

Catatan :^{a)} Angka Diperbaiki

^{b)} Angka Sementara

Sumber : BPS Kabupaten Kepulauan Aru

Secara sektoral di tahun 2010 hampir semua kegiatan ekonomi mengalami

pertumbuhan positif. Pertumbuhan tertinggi secara berturut-turut adalah

Bangunan yang menduduki peringkat pertama dengan pertumbuhan sebesar 27,84 persen pada tahun 2010, angka ini meningkat dari tahun 2009 dengan menyumbang sebesar 9,09 persen. Kenaikan Sektor diikuti Bangunan diikuti oleh kenaikan Sektor Pertambangan dan Penggalian sebesar 12,87 persen pada tahun 2010, naik dari tahun 2009 yang berada di peringkat pertama dengan menyumbang sebesar 10,02 persen. Sektor Pertanian tahun 2010 menduduki urutan ketiga dengan menyumbang sebesar 6,25 persen, pada tahun 2009 menduduki peringkat keempat dengan menyumbang sebesar 3,90 persen; Sektor Angkutan dan Komunikasi sebesar 5,36 persen pada tahun 2010 naik dari tahun 2009 yang mampu menyumbang sebesar 7,19 persen; Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran sebesar 4,74 persen menduduki peringkat kelima pada tahun 2010, sedangkan pada tahun 2009 sektor ini merupakan peringkat ketujuh dari struktur ekonomi yang ada di Kabupaten Kepulauan Aru dengan menyumbang sebesar 6,50 persen. Sektor Jasa-jasa, sebesar 3,84 persen pada tahun 2010 menduduki peringkat keenam, turun dari tahun 2009 yang berada pada peringkat ketiga dengan menyumbang sebesar 8,01 persen; Sektor Listrik dan Air Bersih menempati peringkat ketujuh dengan pertumbuhan sebesar 2,80 persen, pada tahun 2009 sektor ini menempati peringkat kesembilan dengan pertumbuhan sebesar -1,63 persen; Sektor Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan pada tahun 2010 menduduki peringkat kedelapan dengan menyumbang sebesar 2,62 persen, pada tahun 2009 sektor ini juga menempati peringkat ke enam dengan laju pertumbuhan 6,66 persen, dan yang menduduki peringkat terakhir atau kesembilan adalah sektor Industri Pengolahan dengan menyumbang sebesar 2,32

persen pada tahun 2010 sedangkan pada tahun 2009 menduduki peringkat ke empat dengan menyumbangkan sebesar 7,74 persen.

Secara sektoral di tahun 2010 seluruh ekonomi di Kabupaten Kepulauan Aru mengalami pertumbuhan positif, pertumbuhan tertinggi secara berturut-turut adalah sektor Bangunan yaitu sebesar Rp.5.905,23 juta, naik dari tahun 2009 yang berada di peringkat kedua dengan menyumbang sebesar Rp.4.103,47 juta. Sektor Pertambangan dan Penggalan melambat ke peringkat kedua dengan perolehan sebesar Rp.3.520,78 juta, meskipun secara kuantitas angka ini meningkat dari tahun 2009 dengan menyumbang sebesar Rp.2.920,46 juta, dengan memosisikannya pada peringkat pertama. Pertanian pada tahun 2009 menduduki peringkat kedelapan dengan menyumbang sebesar Rp.215.840,31 juta, pada tahun 2010 melonjak secara drastis dengan menyumbang sebesar Rp.232.116,09 dan menduduki peringkat ketiga.

Adapun Sektor Pengangkutan dan Komunikasi tahun 2010 menduduki urutan keempat dengan menyumbang sebesar Rp.5.026,78 juta, sedangkan pada tahun 2009 sektor ini merupakan peringkat kelima dari struktur ekonomi yang ada di Kabupaten Kepulauan Aru dengan menyumbang sebesar Rp.4.342,76 juta.

Perekonomian Kabupaten Kepulauan Aru didominasi oleh tiga sektor utama yaitu sektor Pertanian dan sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran serta sektor Jasa-Jasa. Ketiga sektor tersebut memberikan kontribusi terbesar yakni 94,18 persen, sedangkan 6 (enam) sektor lainnya hanya mampu menyumbang sebesar 5,82 persen terhadap total PDRB kabupaten dan memiliki kecenderungan yang meningkat hingga di tahun 2009, Hal ini menunjukkan akan arti pentingnya sektor Pertanian, sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran dan Jasa-Jasa bagi

perekonomian kabupaten ini, Jika dicermati lebih mendalam maka akan didapati pula kondisi bahwa sektor Pertanian yang memberikan kontribusi terbesar hingga lebih dari 40,87 persen dalam pembentukan nilai tambah bruto perekonomian Kabupaten Kepulauan Aru ternyata angka tersebut diperoleh dari subsektor Perikanan sebagai kontributor terbesar yaitu 40,56 persen. Hal ini memberikan arti pula bahwa subsektor Perikanan menyumbang sebesar bagi PDRB kabupaten untuk tahun 2010. Angka ini memiliki kecenderungan yang terus meningkat mulai dari tahun 2005.

Sementara itu untuk sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran nampak bahwa subsektor yang mendominasi adalah subsektor Perdagangan Besar dan Eceran dimana pada tahun 2010 memberikan kontribusi terhadap total PDRB kabupaten. Kemudian untuk sektor yang menjadi kontributor terbesar 29,95 adalah sektor Jasa.

Sektor yang memberikan kontribusi terkecil terhadap pembentukan PDRB Kabupaten Kepulauan Aru ini adalah sektor Industri Pengolahan, memberikan kontribusi PDRB pada taun 2010 sebesar 2,32 persen. Angka ini sangat kecil bila dibandingkan dengan angka yang dimiliki oleh sektor Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan.

4. Garis Kemiskinan

Kondisi Keluarga Sejahtera yang didambakan oleh setiap orang ternyata belum sepenuhnya terwujud di Kabupaten Kepulauan Aru.

Menurut data Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten Kepulauan Aru, keluarga pra sejahtera masih sangat mendominasi

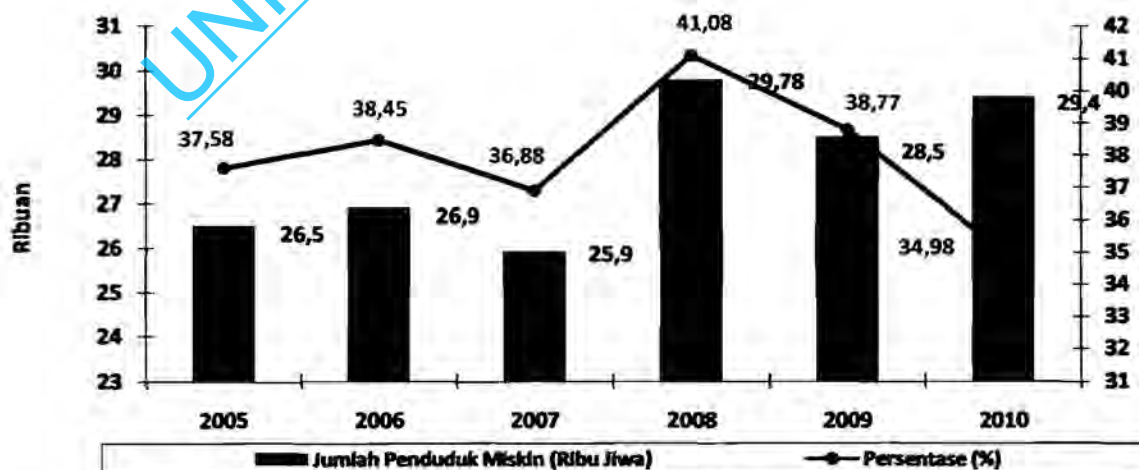
keluarga-keluarga di kabupaten ini. Jumlahnya mencapai 74,29 persen dari total seluruh keluarga di Kabupaten Kepulauan Aru.

Secara kuantitas, keluarga pra sejahtera terbanyak berada di Kecamatan Pulau Pulau Aru dimana hampir separuh penduduk kabupaten ini bertempat tinggal.

Namun persentase keluarga pra sejahtera tertinggi berada di Kecamatan Aru Tengah Selatan (98,58%), dengan hampir seluruh keluarga termasuk dalam kategori keluarga pra sejahtera.

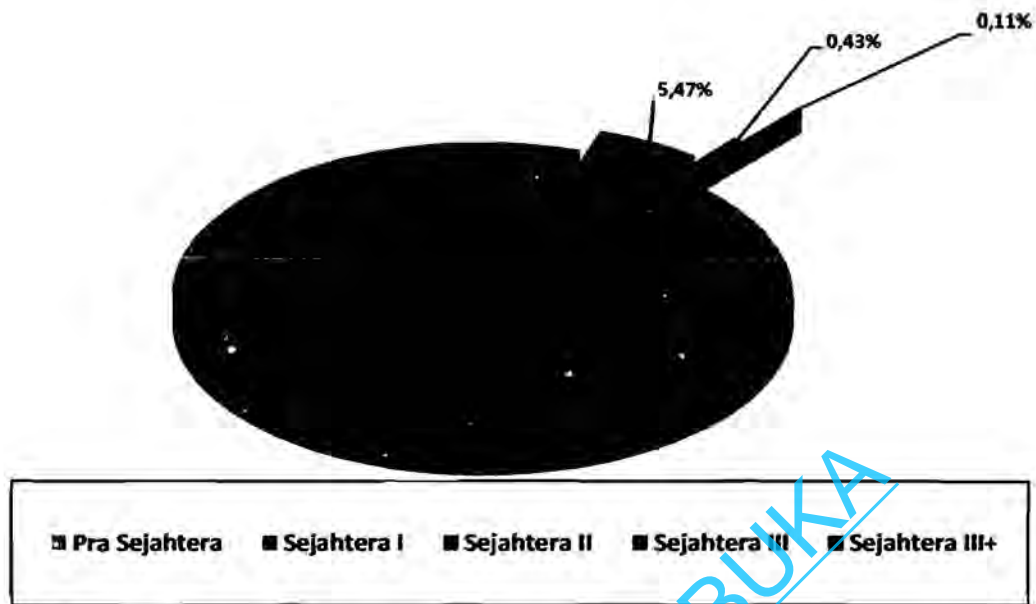
Seiring bertambahnya jumlah penduduk Kabupaten Kepulauan Aru, jumlah penduduk miskin turut bertambah. Namun demikian, pada periode tahun 2008 – 2010 persentase penduduk miskin terus menunjukkan penurunan.

Hal ini mengindikasikan bahwa kenaikan penduduk miskin karena adanya faktor kelahiran pada Rumah Tangga Miskin masih lebih rendah dibandingkan dengan Jumlah Penduduk Miskin yang telah meningkat taraf hidupnya dan kini berada di atas garis kemiskinan.



Sumber BPS Provinsi Maluku

Gambar 4.7. Jumlah dan Presentase Penduduk Miskin di Kabupaten Kepulauan Aru



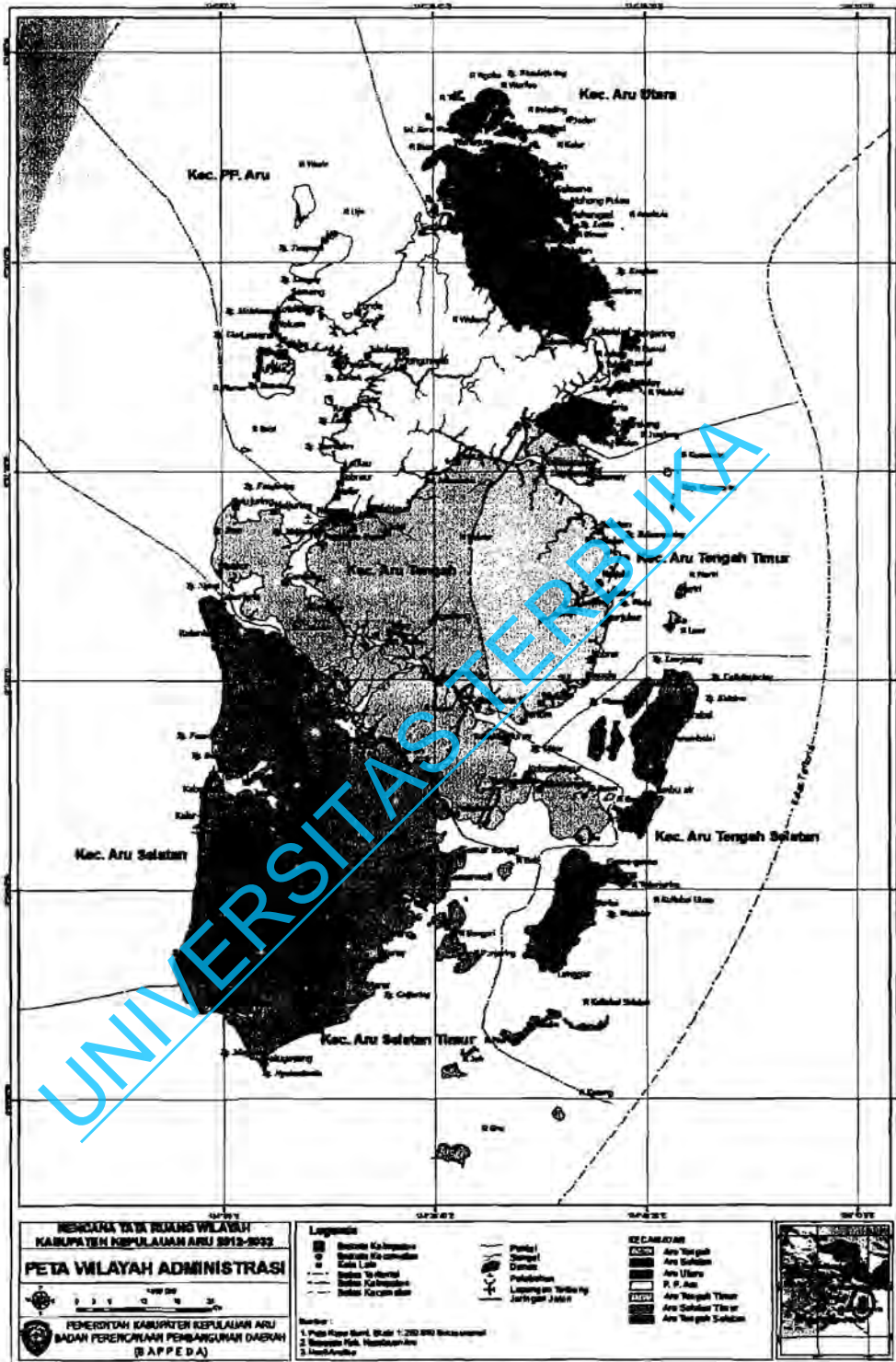
Sumber: Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB) Kabupaten Kepulauan Aru

Gambar 4.8. Proporsi Keluarga Sejahtera di Kabupaten Kepulauan Aru

Tabel 4.4 Garis Kemiskinan dan Penduduk Miskin di Kabupaten Kepulauan Aru

Tahun	Garis Kemiskinan	Penduduk Miskin	
		Jumlah (Ribu Orang)	Persentase
1	2	3	4
2005	153 279	26,50	37,58
2006	156 242	26,90	38,45
2007	157 799	25,90	36,88
2008	203 915	29,78	41,08
2009	204 195	28,50	38,77
2010	231 783	29,40	34,98

Sumber: BPS Kabupaten Kepulauan Aru



Gambar 4.9 Peta Wilayah Kabupaten Kepulauan Aru

B. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penyaluran Beras Raskin Di Kabupaten Kepulauan Aru

1. Program beras keluarga miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru.

Berbagai upaya penanggulangan kemiskinan dilakukan secara terpadu dan stimulan oleh pemerintah dan masyarakat melalui berbagai program dan kegiatan. Program penanggulangan kemiskinan terdiri dari 3 (tiga) kluser yaitu : Kluser I. Bantuan dan perlindungan sosial yaitu Program Raskin, Jamkesmas, PKH, Beasiswa Miskin. Kluser II. Pemberdayaan masyarakat dengan Program PNPM Mandiri Perdesaan. Kluser III. Pemberdayaan Usaha Mikro dan Kecil (UMK) dengan Program Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Program Raskin sebagaimana implementasi kebijakan program terarah merupakan perlindungan kesejahteraan sosial pemerintah terhadap masyarakat miskin sebagai wujud nyata komitmen pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan pangan bagi masyarakat miskin dan sekaligus untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin (RTM).

Program Beras Keluarga Miskin (RASKIN) di Kabupaten Kepulauan Aru tahun 2012 dilaksanakan dengan acuan umum adalah Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan. Selanjutnya diatur lebih lanjut dengan di keluarkannya Pedoman Umum Penyaluran Beras untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) 2012 oleh Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Ditingkat Provinsi Maluku dibuat lagi Pedoman Pelaksanaan (Pedlak) atau Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Provinsi Maluku Tahun 2012 yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Maluku Nomor 14.A Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan

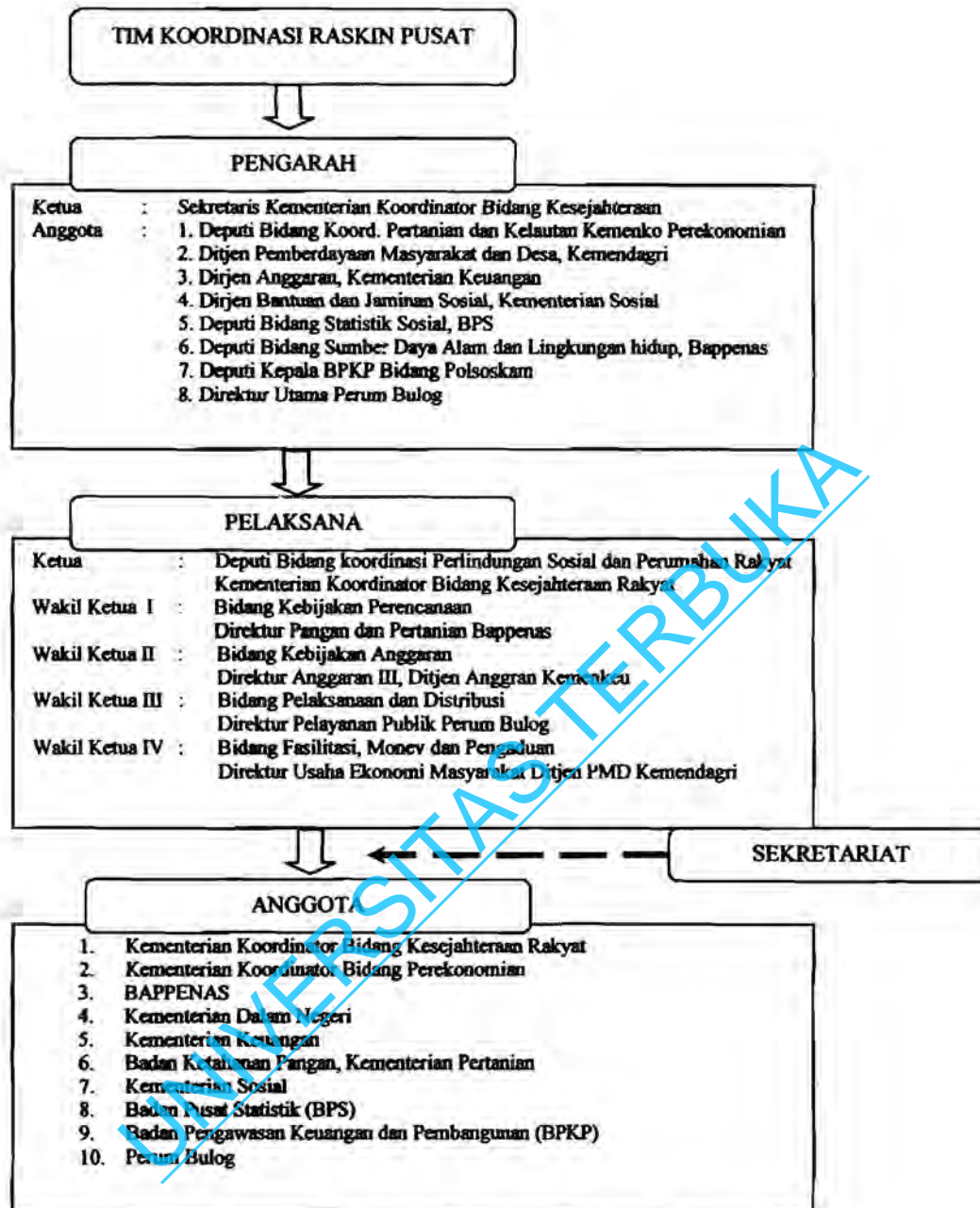
Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin Provinsi Maluku Tahun 2012. Selanjutnya secara khusus di Kabupaten Kepulauan Aru Program Raskin di perjelas lagi dengan Surat Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 61 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012.

Penanggung jawab program raskin nasional adalah menteri koordinator bidang kesejahteraan rakyat dan membentuk tim koordinasi raskin pusat yang bertugas melakukan koordinasi, sinkronisasi, harmonisasi dan pengendalian dalam perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, sosialisasi, monitoring, dan evaluasi.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, tim koordinasi raskin pusat mempunyai fungsi: 1) Koordinasi perencanaan dan penganggaran program raskin; 2) Penetapan pagu raskin; 3) Penyusunan pedoman umum penyaluran raskin; 4) Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi program raskin; 5) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi tim koordinasi raskin provinsi; 6) Monitoring dan evaluasi pelaksanaan program raskin di provinsi dan kabupaten/kota.

Struktur dan keanggotaan tim koordinasi raskin pusat dapat dilihat pada gambar 4.6 di bawah ini.

Penanggung jawab program raskin provinsi maluku adalah Gubernur Maluku yang membentuk tim koordinasi raskin provinsi yang mana tim koordinasi raskin provinsi berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur.



Gambar 4.10 Struktur Tim Koordinasi Raskin Pusat

Tim koordinasi raskin provinsi mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi, menerima pengaduan masyarakat tentang pelaksanaan program raskin serta melaporkan hasilnya kepada tim koordinasi raskin pusat. Dalam melaksanakan tugasnya tim tersebut mempunyai fungsi : 1) Koordinasi

perencanaan dan penganggaran program raskin di provinsi; 2) Penetapan pagu raskin kabupaten/kota; 3) Penyusunan pedoman pelaksanaan program raskin; 4) Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi program raskin; 5) Monitoring dan evaluasi pelaksanaan program raskin di kabupaten/kota; 6) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi tim koordinasi raskin kabupaten/kota; 7) Pelaporan pelaksanaan raskin kepada tim koordinasi raskin pusat.

Tim koordinasi raskin provinsi terdiri dari penanggungjawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan masyarakat yang ditetapkan dengan keputusan gubernur.

Tim koordinasi raskin provinsi beranggotakan unsur-unsur instansi terkait di provinsi antara lain sekretariat provinsi, Bappeda, badan/dinas/lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, Badan Pusat Statistik Provinsi, badan/dinas/kantor yang berwenang atas ketahanan pangan, kantor perwakilan BPKP dan divisi Regional/Sub Divisi Regional Perum BULOG serta lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

Bupati Kepulauan Aru sebagai penanggungjawab pelaksanaan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru dan membentuk tim koordinasi raskin Kabupaten Kepulauan Aru sebagai pelaksana program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru. Kedudukan tim koordinasi raskin kabupaten ini berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati.

Sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 61 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012 maka tujuan dari penyaluran

beras untuk keluarga miskin (raskin) adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sasaran program raskin tahun 2012 adalah berkurangnya beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Rumah Tangga Miskin (RTM) di Kabupaten Kepulauan Aru dalam mencukupi kebutuhan pangan beras, melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 180 kg/RTS-PM/tahun atau setara dengan 15 kg/RTS-PM/bulan dengan harga Rp. 1.600 per Kg netto di titik distribusi.

Pengelolaan raskin di Kabupaten Kepulauan Aru memiliki prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan yaitu : 1) Keberpihakan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) raskin bermakna mengusahakan RTS-PM raskin dapat memperoleh beras berkualitas baik, cukup sesuai alokasi dan terjangkau; 2) Transparansi, bermakna membuka akses informasi kepada pemangku kepentingan raskin terutama RTS-PM raskin yang harus mengetahui dan memahami adanya kegiatan raskin serta dapat melakukan pengawasan secara mandiri; 3) Partisipatif, bermakna mendorong masyarakat terutama RTS-PM raskin agar berperan secara aktif dalam setiap tahapan pelaksanaan program raskin; 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 disepakati.

Pengorganisasian program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru dibagi menjadi penanggungjawab pelaksanaan program raskin adalah Bupati Kepulauan

Aru, Penanggungjawab penyediaan dan pendistribusian dari gudang perum bulog sampai titik distribusi adalah perum bulog sub devisi regional wilayah II Tual, Penanggungjawab penyediaan data RTS-PM raskin adalah Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru, penanggungjawab penetapan pagu adalah Bupati, Penanggungjawab pengesahan RTS-PM raskin adalah Camat sebagai hasil musyawarah desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah setempat, Penanggungjawab pendistribusian beras raskin dari titik distribusi sampai ke RTS-PM adalah Camat, Kepala Desa/Lurah, Penanggungjawab penanganan pengaduan masyarakat adalah Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru, dan Inspektur Kabupaten Kepulauan Aru.

Bupati Kepulauan Aru sebagai penanggung jawab program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru dan juga bertanggung jawab atas pengalokasian pagu raskin bagi seluruh Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM), penyediaan dan pendistribusian beras, penyelesaian pembayaran harga Penjualan Beras (HPB) dan administrasi raskin. Untuk penyelenggaraan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru, Bupati Kepulauan Aru membentuk tim koordinasi dan tim distribusi Raskin dengan Tugas dan Fungsi sebagai berikut :

1. Tugas tim koordinasi raskin adalah melakukan koordinasi perencanaan anggaran pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi serta menerima pengaduan dari masyarakat tentang pelaksanaan program raskin. Dalam melaksanakan tugasnya, tim koordinasi raskin bertanggung jawab kepada Bupati Kepulauan Aru.

2. Fungsi Tim Koordinasi Raskin adalah
 - Perencanaan program raskin
 - Penyusunan pedoman pelaksanaan program raskin.
 - Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif dan penyebarluasan informasi program raskin
 - Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi tim koordinasi kecamatan dan pelaksanaan distribusi raskin di desa/kelurahan
 - Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program raskin di kecamatan, desa/kelurahan
 - Penyelesaian HPB dan administrasi pelaksanaan raskin.
3. Tim distribusi raskin kabupaten bertugas melakukan pengawasan terhadap kegiatan bongkar muat dari kapal sampai ke gudang penampungan dan mengatur pembagian raskin dan menyerahkan kepada kepala desa/lurah.

Tabel 4.5 Tim Koordinasi Raskin Kabupaten Kepulauan Aru tahun 2012

No	Nama	Jabatan Organik	Kedudukan Dalam Tim
1	Umar Djabumona, S.Sos	Plt Bupati Kepulauan Aru	Penanggung Jawab
2	Drs. G.A.A. Gainau, MS.,S.AP	Sekretaris Daerah	Pembina
3	Drs. K. Notanubun	Asisten Bidang Pemerintahan Setda	Ketua
4	M. H. Madubun, S. Ipem	Kepala BPM-PD Kab Kep Aru	Sekretaris
5	Drs. A. Uniplaita	Kepala Bappeda Kab Kep Aru	Anggota
6	I. Parera, S.P	Kasubid Bantuan Desa pada BPM-PD Kab Kep Aru	Anggota

Tabel 4.6 Tim Distribusi Raskin Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012

No	Nama	Jabatan Organik	Kedudukan Dalam Tim
1	A.J.G. Samangun, SE	Staf BPM-PD Kab Kep Aru	Anggota
2	A. Patikaloba	Staf BPM-PD Kab Kep Aru	Anggota
3	D. imoliana	Staf BPM-PD Kab Kep Aru	Anggota
4	Y. Sogalrey	Staf BPM-PD Kab Kep Aru	Anggota
5	J. Talupun	Staf BPM-PD Kab Kep Aru	Anggota
6	M. Lekransi	Staf BPM-PD Kab Kep Aru	Anggota

Prinsip-prinsip pelaksanaan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru adalah sebagai berikut :

1. Penentuan penerima manfaat raskin
 - Penerima manfaat raskin adalah Rumah Tangga Sasaran (RTS) di desa/kelurahan merupakan hasil pendataan PPLS-BPS tahun 2008 dan hasil PPLS-BPS tahun 2011
 - Dalam rangka meningkatkan transparansi, maka daftar penerima manfaat yang sudah disahkan disebarluaskan kepada masyarakat agar dapat diketahui
 - Daftar penerima manfaat setiap desa/kelurahan disampaikan secara berjenjang ke tingkat kecamatan dan tingkat kabupaten
2. Penentuan titik distribusi
 - Titik distribusi ditetapkan di kota kabupaten, sebagai tempat penyerahan beras oleh Satker Raskin Sub Drive Wilayah II Tual kepada petugas distribusi yang ditunjuk oleh Bupati/Camat

- Petugas distribusi yang ditunjuk oleh Bupati/Camat bertugas membantu kelancaran proses penerimaan dan pembagian beras serta penyelesaian administrasi

Pelaksanaan distribusi program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru adalah sebagai berikut:

1. Mekanisme Distribusi

- Bupati mengajukan Surat Permintaan Alokasi (SPA) raskin kepada Kasub Drive berdasarkan rekapitulasi Daftar Penerima Manfaat (DPM) per Kecamatan/Desa/Kelurahan dan jadwal rencana distribusi
- Berdasarkan Surat Permintaan Alokasi (SPA) tersebut Kasub Drive menerbitkan Surat Perintah Penyerahan Barang (SPPB) dan Delivey Order (DO) beras per kecamatan kepada satker raskin sesuai jumlah dan jadwal permintaan alokasi yang diajukan Bupati.
- Pelaksanaan distribusi beras raskin dari titik distribusi kepada RTS-PM merupakan tanggung jawab pemerintah kabupaten bersama aparat kecamatan dan desa/kelurahan.
- Penyerahan beras oleh satker kepada pelaksana distribusi, dititik distribusi harus dibuktikan dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) yang dibuat pada saat penyerahan, ditanda tangani oleh kedua belah pihak serta saksi dengan nama dan identitas yang jelas, kemudian di cap/stempel. BAST ini merupakan pengalihan tanggung jawab dari satker raskin kepada pelaksana distribusi di titik distribusi.
- Pendistribusian beras raskin di Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012 dilakukan 2 (dua) kali dalam setahun, mengingat cuaca dan kondisi alam.

2. Pembiayaan

- Biaya operasional raskin dari gudang bulog sampai titik distribusi menjadi tanggung jawab perum bulog.
- Semua biaya penyelenggaraan program raskin termasuk biaya operasional dari titik distribusi sampai ke RTS-PM, Harga Penjualan Beras (HPB), sosialisasi, monitoring/evaluasi dari Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) dialokasikan melalui APBD Kabupaten Kepulauan Aru Tahun Anggaran 2012

2. Implementasi Kebijakan Program Beras Keluarga Miskin (Raskin) Tahun 2012 di Kabupaten Kepulauan Aru.

Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan nasional yang setiap tahun diterbitkan dan untuk tahun 2012 digunakan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2009, menginstruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum BULOG diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan, yang penyediaannya mengutamakan pengadaan gabah/beras dari petani dalam negeri.

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin. Di samping itu, program ini dilaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat. Hal ini

merupakan salah satu program pemerintah, baik pemerintah pusat, maupun pemerintah daerah.

Program raskin merupakan bagian dari program penanggulangan kemiskinan pemerintah pada Kluster I. yaitu bantuan dan perlindungan sosial dimana program lainnya yaitu Jaskemas, PKH, dan Beasiswa Miskin. Sinergi antar berbagai program ini penting dalam meningkatkan efektifitas masing-masing program dalam pencapaian tujuan yaitu kemakmuran rakyat. Sebagai salah satu bentuk program dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, maka pemberian raskin bagi keluarga miskin membutuhkan suatu kebijakan yang sesuai dengan sumber daya lokal daerah berdasarkan pagu anggaran dari masing-masing daerah jumlah keluarga miskin.

Implementasi kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru dalam penyaluran Raskin adalah sebagai berikut:

a. Kebijakan Umum

Kebijakan umum yang digunakan oleh Pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru dalam penyaluran beras untuk keluarga miskin (raskin) tahun 2012 berpatokan pada ketentuan umum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, yaitu :

- a. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan;
- b. Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan;
- c. Kepmenko Kesra Nomor 35 Tahun 2008 tentang Tim Koordinasi Raskin Pusat.
- d. Pedoman Umum Penyaluran Raskin Tahun 2012

Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat tersebut dijelaskan oleh G.A.A. Gainau (SEKDA Kabupaten Kepulauan Aru) melalui wawancara dengan peneliti tanggal 10 Juli 2013.

“ pendistribusian Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru di koordinasikan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa yang menangani hal teknis mengenai pemberdayaan masyarakat. Dan sejauh ini menurut pemantauan saya penyaluran raskin sudah sesuai dengan aturan-aturan Pemerintah Pusat, penetapan pagu Kabupaten Kepulauan Aru tahun 2012 disesuaikan dengan pagu raskin provinsi dan pagu raskin pusat yang dikeluarkan dua kali yaitu pagu Raskin bulan Januari s/d bulan Mei 2012 sesuai data PPLS-08 BPS dan Pagu Raskin Bulan Juni s/d Bulan Desember 2012 yang didasarkan hasil PPLS-11 BPS. Dan terlihat sekali sinergis dan kerja sama antara Bulog Tim Koordinasi Raskin Kabupaten yang langsung ditangani oleh Badan Teknis dengan Satker Raskin sub drive Wilayah II Tual serta Tim Koordinasi Kecamatan dan Kepala desa. Agar kelancaran pendistribusian Raskin dapat berjalan lancar sampai pada Titik Distribusi bahkan sampai pada Titik Bagi sebab pengalaman yang sudah-sudah sering terjadi keterlambatan pembagian apabila disalurkan oleh camat.”

Selanjutnya dikatakan juga :

“ Kabupaten Kepulauan Aru merupakan Kabupaten Kepulauan yang bentang antar kota sampai ke desa sangatlah jauh dan dipengaruhi juga oleh cuaca alam di Aru tidak menentu sehingga di titik distribusi yang harusnya berada di tiap kecamatan ditempatkan di ibu kota kabupaten karena terkendala cuaca dan angkutan. Mulai dari 2007 sampai hingga sekarang pelaksanaan Program Raskin di laksanakan Oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa dan telah menjadi salah satu program yang dilaksanakan di setiap tahun. Anggarannya pun telah masuk di dalam DPA BPM-PD.

Kemudian diperjelas lagi oleh Drs A. Uniplaita (Kepala BAPPEDA Kabupaten Kepulauan Aru melalui wawancara tanggal 11 Juli 2013

“kebijakan umum yang dijadikan dasar penyaluran raskin tahun 2012 adalah Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan. Kebijakan umum tersebut disesuaikan dengan kondisi daerah secara keseluruhan melalui pemerintah provinsi perlu menyusun petunjuk pelaksanaan (Juklak) raskin dan pemerintah kabupaten/kota membuat petunjuk teknis (juknis) dan teknis pelaksanaan penyaluran raskin dilaksanakan oleh instansi teknis dalam hal ini di Kabupaten Kepulauan Aru dilaksanakan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa.”

Proses penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru seperti yang dijelaskan oleh SEKDA Kabupaten Kepulauan Aru bahwa penyaluran raskin sangat berhubungan dengan Pedoman Umum Penyaluran Raskin Tahun 2012 penyaluran raskin dari Bulog dilaksanakan SATKER yang dibentuk oleh Sub

Drive Bulog Wilayah II Tual yang bertanggung jawab mengangkut beras dari gudang perum Bulog sampai ke titik distribusi. Tetapi di titik distribusi beras diterima oleh Tim Distribusi yang merupakan tim yang dibentuk dengan tugas Melakukan pendistribusian, pengawasan dan pembinaan kepada tim distribusi kecamatan dan desa terhadap penyaluran Raskin; melakukan koordinasi dengan Satker Raskin dan pihak-pihak terkait sehubungan dengan bongkar muat beras raskin.

Tim distribusi raskin kabupaten terdiri dari staf Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru. Tim distribusi tersebut wajib melaporkan hasil kegiatan kepada tim koordinasi kabupaten melalui Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa.

b. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru tahun 2012 didasarkan pada pagu program beras untuk keluarga miskin yang ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 38 Tahun 2012 tentang Penetapan Pagu Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Alokasi Bulan Januari Sampai Dengan Bulan Mei Tahun 2012 dan Surat Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 89 Tahun 2012 tentang Pagu Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Alokasi Bulan Juni Sampai Dengan Desember Tahun 2012. Pedoman Pelaksanaan Program Beras untuk Keluarga Miskin Tahun 2012 ditetapkan dengan Surat Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 61 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012.

Surat keputusan Bupati tersebut menjelaskan adanya organisasi pengelolaan program raskin tingkat Kabupaten Kepulauan Aru dengan Penanggung Jawab Bupati Kepulauan Aru yang anggotanya terdiri dari instansi pemerintah daerah yang terkait, Perum Bulog Sub Drive Wilayah II Tual dan pihak-pihak lain yang diperlukan.

Adapun fungsi dari organisasi pengelolaan Raskin tersebut adalah

1. Perencanaan dan penganggaran Program Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru
2. Penetapan Pagu Kecamatan dan Pagu Desa
3. Pelaksanaan verifikasi data RTS-PM
4. Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif dan penyebarluasan informasi program raskin
5. Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi tim koordinasi Kecamatan dan pelaksanaan distribusi raskin di desa/kelurahan
6. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program raskin di Kecamatan, desa/kelurahan
7. Penyelesaian HPB dan administrasi pelaksanaan raskin

Pagu Raskin tahun 2012 mengalami perubahan dari Bulan Januari s/d Bulan Mei dan Pagu Bulan Juni s/d Bulan Desember menurut wawancara dengan B. W. Ch. Masele (Kepala Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru, tanggal 22 Juli 2013)

“ Penetapan RTS-PM Program Raskin, periode juni-desember 2012, didasarkan pada Basis Data Terpadu yang dimana Basis Data tersebut berisikan sekitar 25 juta rumah tangga dengan kondisi sosial ekonomi terendah. Sumber utamanya adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial tahun 2011 (PPLS 2011) yang dilaksanakan oleh BPS dan diserahkan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Data dalam BDT diperingkat berdasarkan status kesejahteraannya, pagu raskin yang telah ditetapkan untuk tahun 2012 dan tahun 2013, TNP2K mengidentifikasi masing-masing sekitar 17,5 juta dan 15,5 juta rumah tangga yang paling rendah tingkat kesejahteraannya dari BDT. TNP2K menyerahkan data pagu daerah beserta nama dan alamat RTS-PM

Raskin Juni-Desember dan RTS-PM 2013 kepada Tim Koordinator Raskin Pusat selanjutnya di teruskan kepada daerah masing-masing.”

Ditambahkannya pula :

“Pagu raskin Juni-Desember 2012 di Kabupaten Kepulauan Aru yang telah ditetapkan lebih besar dengan pagu raskin sebelumnya karena pagu raskin juni-desember 2012 didasarkan pada hasil PPLS 2011 yang merupakan permuktahiran dari hasil PPLS 2008 yang menjadi dasar penentuan. Faktor lain yang menyebabkan perbedaan pagu antara lain pemekaran wilayah, perubahan tingkat kemiskinan, dinamika perekonomian daerah atau perubahan jumlah penduduk.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan perubahan pagu raskin Juni – Desember 2012 disebabkan oleh penyelarasan data dengan Basis Data Terpadu yang mana data merupakan data yang *update* dari data PPLS 2008 yang dimana basis data terpadu merupakan hasil pemuktahiran data PPLS 2011 dan kenaikan pagu disebabkan oleh faktor pemekaran wilayah artinya telah terjadi penambahan wilayah di daerah, perubahan tingkat kemiskinan artinya adanya peningkatan jumlah keluarga miskin, perekonomian daerah yang terjadi pasang surut dan perubahan jumlah penduduk.

Hasil wawancara dengan Imelda Parera (Kepala Bidang Ketahanan Masyarakat Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru, tanggal 12 Juli 2013)

“ Penyaluran Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru telah dianggarkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Kepulauan Aru sehingga pembelian beras untuk keluarga miskin di daerah ini di gratiskan bagi RTS-PM, bahkan biaya transportasi dari titik distribusi yang ada di ibukota kabupaten ditanggung oleh pemerintah daerah.”

Penjelasan dari Kepala Bidang Ketahanan Masyarakat Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa ini sesuai dengan Surat Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 61 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN) Tahun 2012 pada lampiran Surat Keputusan

ini point IV ayat 2 tentang Pembiayaan berbunyi: “ semua biaya penyelenggaraan program raskin termasuk biaya operasional dari titik distribusi sampai ke RTS-PM, Harga Penjualan Beras (HPB), Sosialisasi, monitoring/evaluasi, dari Unit Pengaduan Masyarakat (UPM), dialokasikan melalui APBD Kabupaten Kepulauan Aru Tahun Anggaran 2012. Berdasarkan Surat Keputusan tersebut diatas maka buatlah Surat Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 25 Tahun 2012 tentang Biaya Transportasi Penyaluran Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012. Aturan ini untuk pembiayaan penyaluran raskin dari ibukota Kabupaten ke desa. Biaya ini diserahkan kepada kepala desa saat mengambil raskin.

Ditambahkan oleh Imelda Parera juga bahwa:

“ bahwa untuk kebijakan pelaksanaan penyaluran raskin selain berdasarkan pada data RTS-PM yang disampaikan oleh BPS sesuai dengan hasil PPLS-11 juga didasarkan pada hasil musyawarah masyarakat desa yang menetapkan kepala keluarga penerima raskin, dari hasil musyawarah raskin di bagikan kepada semua masyarakat di desa itu merupakan hasil monitoring oleh kami terhadap program raskin di desa-desa setelah di bagikan. Pembagian beras dilakukan oleh Tim Distribusi Kabupaten kepada Kepala Desa selanjutnya Kepala Desa yang menyalurkan langsung ke RTS-PM dan dibuktikan dengan Berita Acara Penyerahan beras.”

Hal ini diperkuat oleh hasil wawancara kami dengan salah satu kepala desa di Kecamatan Pulau-Pulau Aru Bapak Luis Barends (Kepala Desa Durjela, 18 Juli 2013).

“setelah mendapat surat dari camat, saya mengadakan musyawarah dengan seluruh masyarakat untuk menetapkan penerima bantuan beras Miskin (RASKIN) kemudian hasil dari musyawarah saya tetapkan dalam bentuk Keputusan Kepala Desa, tetapi itu hanya untuk memenuhi persyaratan administrasi saja karena kenyataannya Raskin selalu dibagikan kepada seluruh masyarakat desa dengan mekanisme di bagi rata. Selanjutnya saya dan tim pokja dari desa yang saya bentuk mengambil beras dari gudang kabupaten kemudian dibagikan langsung kepada RTS-PM dengan menandatangani berita acara penyerahan beras. Dan berita acara penyerahan selalu dibuat dalam 2 (rangkap) yang satu untuk berita acara penyerahan bagi RTS-PM dan yang satu lagi berita acara untuk masyarakat

umum. Hal ini dilakukan karena ditakutkan akan ada masyarakat yang kurang menerima sebab ada diantara masyarakat yang namanya tidak termasuk RTS-PM juga merupakan ekonomi lemah. Walaupun RTS_PM tidak menerima Raskin secara utuh sesuai pagu tapi tidak ada keluhan dari mereka, tetapi mereka malah senang dapat berbagi bersama. Keluhan masyarakat malah karena beras yang dibagikan tidak baik”

Dari penjelasan diatas jelaslah bahwa penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru walau ada aturan yang sesuai dengan Pedoman Umum Penyaluran Raskin Pusat tetapi pelaksanaan penyaluran raskin Kabupaten Kepulauan Aru di sesuaikan dengan kondisi masyarakat. Dari informasi hasil wawancara diatas bahwa penyaluran raskin mulai mengalami modifikasi di tingkat Kabupaten dengan adanya penggratisan biaya raskin kepada masyarakat kemudian dimodifikasi lagi dengan kebijakan kepala desa yang sesuai dengan hasil musyawarah masyarakat bahwa raskin dibagikan kepada seluruh masyarakat di desa dan tidak ada keluhan dari masyarakat umum ataupun RTS-PM. Keluhan masyarakat malah mengenai kondisi beras yang tidak layak dikonsumsi.

Ini dijelaskan oleh Jemi Barens (RTS-PM Desa Durjela, tanggal 18 Juli 2013).

“bahwa program Raskin sangat membantu sayakeluarga kecil karena dengan adanya raskin kabutuhan saya dan keluarga akan beras dapat terpenuhi. Apalagi kebijakan pemerintah daerah yang menggratiskan raskin, bagi saya sangat membantu kami. Mengenai jumlah raskin yang saya terima kurang sebab dibagi ke masyarakat yang bukan penerima bagi saya itu tidak menjadi soal malah saya senang dengan begini kedekatan masyarakat di desa makin erat sebab dengan begitu dapat menghilangkan kecemburuan di masyarakat desa Durjela. Tetapi beras yang dikasih mohon yang baik sebab beras yang diberikan sebagian tidak layak dimakan. Saya harapkan untuk tahun depan pemerintah daerah dapat melihat hal itu”

Dan wawancara dengan masyarakat Umum (Dina Watimury, tanggal 18 Juli 2013)

“program raskin sangat membantu masyarakat khususnya masyarakat miskin dengan begitu kebutuhan akan pangan dapat terpenuhi. Mengenai kebijakan pemerintah daerah menggratiskan raskin sangat saya dukung.

Penjelasan dari masyarakat umum dan RTS-PM diatas bahwa kebijakan daerah untuk program raskin yang dilakanakan di Kabupaten Kepulauan Aru sangatlah diterima dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat walaupun ada keluhan bahwa kualitas beras yang terkadang/beberapa kilo yang rusak dan tidak layak dimakan sehingga diharapkan bagi pemerintah daerah dapat lebih memperhatikan kualitas beras yang diberikan kepada masyarakat.

Hasil wawancara dengan M. Putnarubun (Camat Pulau-Pulau Aru, tanggal 20 Juli 2013).

“Kami sebagai tim koordinasi Raskin Kecamatan sangat mendukung program raskin mulai dari kebijakan umum sampai dengan kebijakan pelaksana di daerah. Dan menurut saya kebijakan pemerintah daerah menggratiskan raskin ke masyarakat sangat membantu masyarakat miskin terutama di desa. Dan setiap tahunnya kami selalu melakukan monitoring/evaluasi raskin di wilayah kerja kami dan bila ada keluhan selalu kami teruskan kepada tim koordinasi tingkat kabupaten.”

Dari hasil wawancara dengan Camat Pulau-Pulau Aru baik kebijakan umum maupun kebijakan daerah sangat di dukung oleh pelaksana distribusi raskin di tingkat masing-masing. Camat Pulau-Pulau Aru sebagai penanggung jawab raskin di tingkat Kecamatan Pulau-Pulau Aru sangat memperhatikan program raskin di wilayahnya.

c. Kebijakan Teknis

Kebijakan teknis adalah salah satu kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah daerah untuk memperlancar operasional penyaluran raskin baik sampai ke titik distribusi maupun sampai RTS-PM. Kebijakan teknis ini sebagai

bagian integral dari kebijakan pelaksanaan penyaluran raskin yang efektif dan tepat sasaran. Pada kebijakan teknis ditetapkan organisasi pelaksana raskin yaitu :

- a. Penanggungjawab pelaksanaan raskin yaitu Bupati yang secara *funksional* pelaksanaannya didukung oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa Kabupaten Kepulauan Aru dan Camat masing-masing wilayah serta Kepala Desa.
- b. Penanggungjawab penyediaan dan pendistribusian raskin dari gudang Perum Bulog sampai titik distribusi, maupun penyelesaian administrasi dan penyelesaian pembayarannya adalah Kasubdrive wilayah II Tual. Pemerintah daerah bertanggungjawab dalam penyelesaian administrasi dan pembayaran raskin.
- c. Penanggungjawab penyedia data RTS-PM raskin dari pagu raskin adalah BPS
- d. Penanggungjawab penetapan jumlah RTS-PM dari kuantum beras adalah Bupati, dalam hal ini disiapkan oleh BPM-PD sebagai hasil konsultasi teknis dengan instansi terkait dengan mempertimbangkan kondisi obyektif daerah yang bersangkutan.
- e. Penanggungjawab pengesahan keluarga RTS-PM di setiap titik distribusi adalah camat sebagai hasil musyawarah desa yang ditetapkan oleh kepala desa.
- f. Penanggungjawab pendistribusian raskin dari titik distribusi sampai kepada keluarga RTS-PM adalah Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa yang diwakili oleh tim distribusi yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati, yang pelaksanaannya dapat bekerja sama dengan Camat dan Kepala Desa.

- g. Penanggungjawab penanganan pengaduan masyarakat adalah Kepala BPM-PD Kab Kep Aru, Inspektur Kab Kep Aru dan unsur kecamatan di wilayah masing-masing.

Berdasarkan wawancara dengan G.A.A.Gainau (SEKDA Kabupaten Kepulauan Aru, tanggal 10 Juli 2013)

“Kebijakan teknis yang diambil kami dalam penyaluran raskin ini disebabkan kondisi geografi kabupaten yang terdiri dari pulau-pulau sehingga kami mengfokuskan pendistribusian beras raskin berada di kota Dobo ibukota kabupaten dan pelaksana pendistribusian dilakukan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru agar pengontrolan lebih mudah dan pelaporannya pun kepada kami lebih terorganisir sehingga kami pun dapat langsung mengawasi pendistribusian. Kami juga menyiapkan anggaran untuk transportasi beras ke desa-desa dan anggaran pembelian beras dari Perum Bulog yang anggarannya berada di DPA BPM-PD.”

Berdasarkan wawancara dengan Petrus Rattu (RTS-PM Desa Durjela, tanggal 18 Juli 2003)

“bahwa kebijakan teknis yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru dalam penyaluran raskin sangat efektif karena pelaksanaannya langsung menyentuh keluarga penerima manfaat raskin sehingga keperluan untuk penyediaan beras bagi keluarga dapat terpenuhi.”

Pendapat dari keluarga miskin tersebut sesuai dengan harapan Presiden Republik Indonesia melalui Inpres Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan bahwa Menetapkan kebijakan penyediaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah. Sehingga pihak Menko Kesra dan Pemerintah Provinsi/Kabupaten/Kota haruslah memperhatikan kebutuhan pangan rakyat dengan berpijak pada kebijakan teknis dari penyaluran raskin, karena dampak dari kebijakan teknis tersebut adalah terpenuhinya sebagian kebutuhan energi melalui beras bagi keluarga miskin dengan tingkat harga bersubsidi di tempat dengan jumlah yang telah ditentukan sebagai upa peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan sosial rumah tangga miskin.

Suharto (1997) menyatakan bahwa kebijakan teknis dalam penyelesaian masalah sosial masyarakat merupakan kebijakan yang senantiasa berorientasi kepada masalah (*problem-problem*) dan berorientasi kepada tindakan (*action-oriented*). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kebijakan teknis adalah suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu. Selanjutnya Rukminto Adi (2005) berpendapat bahwa penyusunan, perancangan dan penerapan kebijakan teknis dapat meliputi empat tingkatan aktivitas profesi yaitu:

- a. Melihat aktivitas di suatu tataran dengan merespon untuk membuat suatu kebijakan sosial yang melihat dari penerapannya terhadap suatu undang-undang, mengartikannya dengan menjadikan sebagai suatu kebijakan yang dilindungi oleh hukum, membuat keputusan pada bidang administrasi, melakanakan dan menerapkannya. Penentuan bidang ini dilakukan oleh pengambil kebijakan yaitu pemerintah;
- b. Melihat bentuk pelayanan dan sebagai penasehat secara teknis tentang suatu kebijakan, atau sebagai konsultan yang mengkhususkan dalam suatu lapangan yang berkepentingan;
- c. Meneliti dan menginvestigasi problema sosial dan mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan kebijakan sosial;
- d. Memberikan perlindungan dan advokasi secara khusus terhadap suatu kebijakan dasar yang berkepentingan dengan suatu bidang.

Rukminto Adi (2005) menyimpulkan bahwa dalam kebijakan teknis terdapat adanya pembagian aktivitas yang secara tidak langsung dapat

bekerjasama mengambil suatu ketetapan dalam penerapan kebijakan sosial, disini pihak pemerintah dapat dengan mudah menentukannya. Hal ini disebabkan karena masing-masing pihak dapat memantau kebijakan yang dibuat pemerintah dan mengawasi pihak dapat memantau kebijakan yang dibuat pemerintah dan mengawasi tindakan dalam penerapannya sehingga tingkat pelanggaran yang nantinya akan terjadi dapat terdeteksi dan transparan.

C. Faktor-Faktor Yang Mendukung dan Menghambat Implementasi Kebijakan Beras Miskin (Raskin) Tahun 2012 Di Kecamatan Pulau-Pulau Aru Kabupaten Kepulauan Aru

Dalam implementasi kebijakan Penyaluran program beras untuk keluarga miskin (RASKIN) di Desa Durjela Kecamatan Pulau-Pulau Aru Kabupaten Kepulauan Aru terdapat 4 (empat) faktor yang mempengaruhi yaitu 1) Komunikasi; 2) Sumber Daya; 3) Disposisi/Perilaku; dan 4) Struktur Birokrasi. Berikut ini peneliti akan membahas keempat faktor tersebut sebagai berikut:

1. Komunikasi

Implementasi kebijakan akan berjalan dengan efektif apabila penanggungjawab program disaat melaksanakan suatu keputusan mengetahui arah dan kepada siapa keputusan tersebut akan diarahkan. Oleh karena itu, pelaksana implementasi kebijakan dalam mengeluarkan keputusan harus dilakukan secara transparan, dengan orientasi yang jelas mengarahkan implementasi ke arah lebih kreatif dan lebih berfokus kepada konsistensi komunikasi yang mendukung suatu kebijakan agar diterapkan dengan baik, sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai.

Pelaksanaan Program Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN) di Kabupaten Kepulauan Aru menempatkan kemitraan Pemerintah Daerah, BPS, BULOG dan masyarakat sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan program

kebijakan tersebut. Hal tersebut bertujuan untuk membangun komunikasi yang baik antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dan instansi yang bertanggungjawab langsung terhadap pelaksanaan program raskin serta sebagai upaya untuk meningkatkan mutu dan kinerja aparat Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Selanjutnya, jika ditinjau dari keterlibatan masyarakat, komunikasi yang baik dengan pemerintah daerah akan membawa pengaruh positif terhadap partisipasi masyarakat dalam upaya peningkatan pembangunan.

Faktor komunikasi dalam pelaksanaan Program Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN) secara umum di Kabupaten Kepulauan Aru dapat mempengaruhi proses penyelenggaraan program tersebut. Komunikasi sebagai faktor yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan dapat diartikan sebagai faktor yang menunjang keberhasilan penerapan kebijakan di masyarakat karena proses komunikasi tersebut berjalan dengan terbuka dan transparansi dan tidak menimbulkan *multipersepsi* di masyarakat, dan juga dapat diposisikan sebagai faktor penghambat keberhasilan dalam implementasi kebijakan apabila komunikasi tidak berjalan lancar, menimbulkan kesalahfahaman dan memberikan penafsiran yang tidak sesuai dengan fakta, data dan kenyataan di lapangan.

Komunikasi dalam kaitannya sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan program Raskin adalah terciptanya jalinan komunikasi, pertukaran informasi dan tanya jawab antara Pemerintah Daerah Kabupaten sebagai pengambil kebijakan distribusi beras, , Lembaga Teknis (BPM-PD), Tim Koordinasi Raskin Kabupaten, Kepala Desa, Tim Distribusi Kabupaten, Perum Bulog Subdrive Wilayah II Tual, Badan Pusat Statistik Kab Kep Aru sebagai

pelaksana program di lapangan dan RTS-PM sebagai sasaran dari penyaluran Beras Untuk Keluarga Miskin (RASKIN) ini.

Berdasarkan wawancara yang disampaikan oleh G.A.A Gainau (SEKDA Kabupaten Kepulauan Aru, 10 Juli 2013)

“proses komunikasi yang sangat berdampak pada penyaluran raskin adalah sosialisasi akan adanya penyaluran raskin. Sosialisasi ini akan sangat berpengaruh pada perilaku masyarakat penerima raskin di wilayah penyaluran raskin. Sosialisasi harus dilakukan sebelum penyaluran raskin berdasarkan perencanaan dan anggaran yang ada.”

Pendapat dari SEKDA Kabupaten Kepulauan Aru tersebut sesuai dengan pedoman umum raskin tahun 2012 yaitu 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 kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM). Informasi dan pemahaman yang sama dan benar dimaksud meliputi latar belakang, kebijakan pemerintah pusat dan kebijakan pemerintah daerah, tujuan, sasaran, pengelolaan, pengorganisasian, pengawasan, dan pelaporan serta hak-hak kewajibannya masing-masing.

Melalui pedoman umum tahun 2012 ditegaskan pelaksanaan sosialisasi program raskin dilakukan sejak awal dan haruslah diikuti oleh seluruh calon RTS-PM dan disampaikan secara tertib, lancar, tepat waktu, dan komunikatif serta 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 cara melaporkan atau mengadakan sekaligus penyelesaian masalahnya melalui jalur Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) yang tersedia.

Hasil wawancara dengan Imelda Parera (Kabid Ketahanan Masyarakat
BPM-PD Kab Kep Aru, Tanggal 12 Juli 2013)

“ Proses sosialisasi penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru terutama Kecamatan Pulau-Pulau Aru hanya dilakukan pada waktu penyaluran raskin dan tidak diikuti sepenuhnya oleh keluarga miskin, sehingga keluarga miskin tidak dapat menerima semua informasi yang disampaikan oleh petugas distribusi raskin kabupaten, diakuinya bahwa ketidak hadiran RTS-PM bentang geografis kabupaten yang berpulau-pulau sehingga saat pendistribusian dari titik distribusi yang mengambil adalah Kepala Desa dan selanjutnya kepala desa menyalurkannya ke RTS-PM di desanya. Kalau harus melakukan sosialisasi ke setiap desa lanjutnya, maka diperlukan anggaran yang tidak sedikit. Nantinya apabila selesai penyaluran akan diadakan monitoring oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa dan selama ini tidak ada penyimpangan yang dilakukan kepala desa terhadap penyaluran raskin di desa-desa.

Penjelasan-penjelasan tersebut diatas sesuai dengan pendapat dari Edward III (1970) bahwa proses sosialisasi yang merupakan bagian dari komunikasi merupakan dimensi yang sangat penting bagi administrator publik dalam mengimplementasikan kebijakan khususnya untuk pencapaian efektifitas program melalui transmisi personal yang tepat dan harus memenuhi aspek implementasi kebijakan yang berjalan efektif melalui pengkomunikasian instruksi-instruksi yang diperintahkan secara jelas dan konsisten dalam pelaksanaannya. Ketidakjelasan komunikasi akan menyebabkan ketidak konsistenan para pelaksana dilapangan seperti kompleksitas kebijakan publik, kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru dan banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan.

2. Ketersediaan Sumber Daya

Sumber daya merupakan faktor yang dapat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan pemerintah dari kegiatan pembangunan termasuk pembangunan masyarakat. Setiap kegiatan, sumber daya perlu dikomunikasikan secara

transparan dan akurat serta dituntut adanya tingkat pertanggungjawaban dalam mengembangkan suatu aktivitas sumber daya baik manusia maupun alam.

Sumber daya dalam implementasi kebijakan sebagai proses kegiatan pembangunan dibagi menjadi dua bagian yaitu sumber daya manusia dan sumber daya alam. Sumber daya manusia meliputi jumlah dan kualitas staf sebagai penggerak partisipasi masyarakat, pencipta lapangan kerja dan pemantapan pendidikan serta pelatihan bagi masyarakat. Sumber daya alam meliputi tersedianya sarana dan prasarana, bangunan, tanah, material dan non material.

Dalam pelaksanaan program penyaluran raskin tahun 2012 di Kabupaten Kepulauan Aru faktor sumber daya sangat menentukan keberhasilan program tersebut. Berikut ini adalah petikan hasil wawancara dengan Imelda Parera (Kabid Ketahanan Masyarakat Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kab Kep Aru, Tanggal 12 Juli 2013).

“menurut saya, sumber daya seperti manusia serta sarana dan prasarana sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan penyaluran Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru. Sumber Daya Manusia dimulai dari pemangku kepentingan yang sangat merespon kebijakan penyaluran raskin dan bahkan memasukan program raskin sebagai salah satu program yang dibiayai oleh APBD Kabupaten. Selanjutnya SDM pada pelaksana lapangan yang dengan penuh perhatian dan kerja keras sehingga penyaluran raskin dapat berjalan sesuai dengan juknis yang telah dibuat. selain itu SDM para kepala desa sangat membantu dalam sosialisasi program kepada masyarakat khususnya para RTS-PM. Sejak tahun 2010 belum ada komplain ataupun keluhan dari masyarakat mengenai kapasitas SDM yang menangani penyaluran Raskin. Mungkin menjadi kendala adalah Sumber Daya Alam yang belum mencukupi seperti gudang penampung beras yang kondisinya mulai tidak layak digunakan tetapi hal itu telah di koordinasikan kepada atasan untuk diperbaiki serta kendala lainnya adalah kapal pengangkut beras (Feri) tidak dapat mengangkut dalam jumlah yang besar sehingga harus bertahap dan itu membuat penyaluran raskin ke desa-desa mengalami keterlambatan. Selain itu masalah keterlambatan juga sering disebabkan oleh kepala desa terlambat memasukan laporan pertanggungjawaban.

Selanjutnya hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan M. Putnarubun

(Camat Pulau-Pulau Aru, tanggal 20 Juli 2013)

“menurut saya faktor sumber daya dalam pelaksanaan program raskin di Kecamatan Pulau-Pulau Aru sangat besar pengaruhnya dalam membentuk dan menggerakkan masyarakat. Kepala Desa, dan Perangkat Desa telah bekerja sama dengan baik dalam penyaluran serta sosialisasi kepada masyarakat khususnya kepada RTS-PM sehingga pelaksanaan penyaluran raskin dapat berjalan dengan baik.

Berdasarkan hasil wawancara diatas, menurut peneliti bahwa faktor sumber daya manusia dan sarana prasarana dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah di masyarakat serta implementasi kebijakan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru umumnya dan terkhusus di Desa Durjela Kecamatan Pulau-Pulau Aru. Hal tersebut disebabkan oleh ketersediaan sumber daya manusia yang baik akan mampu untuk menggerakkan bentuk-bentuk implementasi dalam konteks penggerak dinamika aktifitas pembangunan seperti adanya partisipasi masyarakat dan sosialisasi untuk masyarakat dalam memperkuat sumber daya untuk dapat menjalankan aktivitas pendistribusian raskin sesuai dengan aturan baik aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat, maupun aturan dari pemerintah daerah serta aturan oleh kepala desa.

Teori dari Edward III (1970) sangat mendukung dari penjelasan diatas. Dia mengemukakan bahwa implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif dalam pelaksanaannya bila daya dukung sumber daya lemah atau kurang.

Proses implementasi kebijakan program pemerintah tidak dapat mengabaikan peran penting sumber daya. Hal itu disebabkan karena dengan tersedianya sumber daya berupa fasilitas fisik dan non fisik atau material dan non material yang baik akan mempengaruhi pelaksanaan implementasi tersebut. Rencana dan orientasi kegiatan akan tercapai dan memberikan pengaruh yang proposional terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Sebaliknya, ketersediaan sumber daya yang tidak memadai akan berakibat tidak lancarnya kegiatan

implementasi kebijakan penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru, karena itu diperlukan adanya kemampuan untuk mengelola suatu kebijakan agar berhasil sesuai dengan orientasi yang ingin dicapai dan tepat sasaran.

3. Perilaku/Disposisi

Disposisi/perilaku adalah suatu perilaku yang ditunjukkan oleh unsur-unsur yang terkait dalam suatu kegiatan implementasi kebijakan. Unsur-unsur tersebut adalah subyek yang meliputi pemerintah dan objek implementasi adalah masyarakat. Disposisi seseorang akan dipengaruhi oleh cara pandangnya terhadap arah kebijakan perseorangan, kepentingan personal dan bagaimana melihat kebijakan mempengaruhi organisasinya, baik itu birokrasi maupun kelompok masyarakat.

Salah satu alasan dalam melakukan implementasi kebijakan pemerintah adalah untuk merumuskan kebijakan yang strategis dan selaras dengan tujuan pembangunan. Implementasi kebijakan menginginkan adanya suatu proses pengembangan disposisi atau sikap masyarakat untuk ikut dalam merumuskan dan melaksanakan kegiatan pembangunan.

Pentingnya faktor disposisi atau perilaku dalam implementasi kebijakan penyaluran raskin di desa Durjela dapat dilihat pada pembentukan sikap masyarakat dalam memandang program raskin itu sendiri, perilaku dan tindakan unsur pemerintah dan masyarakat di lapangan dalam pelaksanaan program kegiatan serta bagaimana sikap pemerintah dan masyarakat dalam menindaklanjuti setiap permasalahan yang dihadapi selama pelaksanaan program raskin.

Edward III (1970) mengatakan bahwa setiap implementasi kebijakan yang diinstruksikan atasan melalui perintah yang komunikatif, persuasif, dan perilaku administrator menerima secara baik implementasi kebijakan atau program akan berjalan baik. Tetapi bila sebaliknya yang terjadi, implementasi akan mengalami kesulitan bahkan kegagalan dalam pelaksanaannya.

Teori diatas di perkuat dengan petikan wawancara yang dilakukan dengan Imelda Parera (Kabid Ketahanan Masyarakat BPMPD Kab Kep Aru, tanggal 12 Juli 2013)

“ menurut saya, disposisi atau perilaku unsur yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan baik itu masyarakat ataupun pemerintah itu sendiri sudah baik. Pemerintah yang diwakili oleh kami mampu menempatkan diri sebagai pendamping dan penanggungjawab program penyaluran raskin. Pihak kami mampu melaksanakan tugas sebagai pendistribusian raskin kepada masyarakat melalui kepala desa, dan sebagai tempat bertanya bagi kepala desa / masyarakat apabila ingin berkomunikasi atau menyampaikan keluhan kepada peihak pemerintah daerah.”

Selanjutnya hasil wawancara dengan Luis Barends (Kepala Desa Durjela, tanggal 18 Juli 2013)

“menurut saya tindakan pemerintah selama ini mengenai pelaksanaan penyaluran raskin di desa saya sudah cukup baik. Pihak Badan Pemberdayaan Masyarakat sebagai wakil pemerintah kabupaten mampu menindaklanjuti setiap permasalahan atau keinginan masyarakat. Kepala Bdan Pemberdayaan Masyarakat dan Kapala Bidangny juga sangat bijak dalam memberikan jalan keluar dan masukan terhadap keluhan masyarakat yang terjadi.”

Berdasarkan uraian wawancara di atas, peneliti menyatakan bahwa adanya sinergitas yang baik antara pemerintah daerah yang diwakili oleh pihak Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru dengan kepala desa bahkan dengan masyarakat desa khususnya RTS-PM dalam hal memandang arah yang baik dalam pelaksanaan penyaluran Raskin. Faktor disposisi atau perilaku sangatlah penting dalam implementasi kebijakan

pemerintah dalam hal ini program raskin yang secara substantif mengandung psikologi pembangunan yaitu pembentukan sikap dan tindakan dari unsur pemerintah dan masyarakat dalam berperilaku dengan kata lain menyingkapi suatu kebijakan.

Pemerintah daerah atau pihak BPMPD telah menempatkan dirinya sebagai penanggungjawab terhadap semua hal yang terjadi selama pelaksanaan program raskin. Hal tersebut ditunjukkan oleh disposisi atau perilaku pemerintah yang konsisten sebagai pengambil keputusan atau pengambil kebijakan dengan mengembangkan masing-masing fungsi dan struktur organisasi sebagai pedoman dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pemerintah.

4. Struktur Birokrasi

Faktor struktur birokrasi merupakan salah satu faktor yang menentukan berhasil tidaknya implementasi kebijakan pemerintah di masyarakat. Apabila suatu aktivitas pemberdayaan dikembangkan dan diterapkan oleh suatu organisasi berdasarkan birokrasi yang jelas maka akan mempermudah pelaksanaan program di lapangan. Struktur birokrasi terkait dengan implementasi kebijakan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru pada dasarnya merupakan suatu kebijakan yang berasal dari perumusan organisasi yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan program raskin.

Berikut ini petikan wawancara yang dilakukan oleh peneliti dengan Imelda Parera (Kepala Bidang Ketahan Masyarakat BPMPD Kab Kep Aru, tanggal 12 Juli 2013)

“menurut saya, keberhasilan dari implementasi kebijakan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru ditentukan oleh struktur birokrasi pemerintah yang baik, tidak tumpang tindih dan bertanggungjawab dengan tugas masing-masing.

Karena struktur birokrasi idealnya mampu mengembangkan dan memperbaiki bentuk-bentuk formulasi kebijakan yang tepat sasaran.”

Ditambahkannya lagi

“suatu pekerjaan atau proyek kegiatan akan sulit dilaksanakan apabila terdapat miskomunikasi antara pengambil keputusan atau penanggungjawab program dengan pelaksana kegiatan di lapangan. Terkait dengan struktur birokrasi, tatanan struktur yang sederhana tetapi tepat sasaran sangat menentukan keberhasilan penerapan program di masyarakat. Seperti halnya dengan pelaksanaan program Raskin di Kabupaten Kepulauan Aru, masyarakat mampu berkomunikasi dengan baik dengan pegawai pemerintah yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan penyaluran raskin karena struktur yang begitu sederhana, tidak rumit. Birokrasi menjadi satu bagian dari pengembang, pengkoordinasian, perencana, dan pengendali implementasi kebijakan pemerintah dalam mencapai tujuan yang diinginkan.”

Wawancara diatas sesuai dengan teori Edward III (1970) yang mengemukakan birokrasi mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan walaupun merupakan organisasi yang besar dan kompleks organisasi yang dominan dan mampu untuk melaksanakan setiap kebijakan atau program, serta tidak ada organisasi sekuat birokrasi yang mampu bertahan dalam keadaan situasi apapun bagaimana pun pengaruh eksternalnya yang mempengaruhinya.

Hasil wawancara dan teori di atas menurut pendapat peneliti bahwa keberhasilan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru dipengaruhi oleh struktur birokrasi yang terkait langsung dengan pelaksanaan program tersebut di masyarakat. Struktur organisasi dalam hal ini adalah pembagian uraian tugas yang diperlukan oleh pelaksana program raskin secara struktural dalam upaya melaksanakan program tersebut dengan lancar.

Struktur birokrasi yang sederhana memudahkan masyarakat untuk melakukan komunikasi aktif dengan pihak pemerintah daerah terkait pelaksanaan program raskin. Masyarakat desa Durjela menyatakan bahwa proses komunikasi

dengan pemerintah tidak rumit karena uraian tugas dan tanggungjawab pemerintah sangat jelas, dengan demikian masyarakat dapat bertanya masalah yang dihadapi di lapangan pada pihak yang tepat.

D. Pembahasan Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah Dalam Penyaluran Raskin Di Kabupaten Kepulauan

Implementasi kebijakan pemerintah daerah dalam menyalurkan Raskin dilaksanakan dengan mengacu pada :

a. Kebijakan Umum

Kebijakan umum merupakan aturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat mulai dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan, Keputusan Menteri Koperasi dan Kesejahteraan Rakyat Nomor 35 Tahun 2008 tentang Tim Koordinasi Raskin Pusat dan Pedoman Umum Penyaluran Raskin Tahun 2012.

Proses penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru tidak sepenuhnya berpedoman pada Pedoman Umum Raskin. Tetapi untuk teknis di lapangan penyaluran raskin dilaksanakan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru hal ini untuk pendistribusian raskin dapat berjalan dengan lancar sebab dikhawatirkan sering adanya keterlambatan pembagian beras apabila di salurkan oleh camat.

b. Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan Pelaksanaan digunakan untuk menentukan pagu raskin dimana analisis pagu raskin di Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012 terjadi perubahan

dua kali hal ini disebabkan karena terjadi perubahan data PPLS 2008 menjadi data PPLS 2011 yang mana pagu raskin di Kabupaten Kepulauan Aru terjadi kenaikan pagu. Hal ini disebabkan oleh faktor pemekaran wilayah, perubahan tingkat kemiskinan, dan pasang surut perekonomian daerah.

Selain mengatur tentang pagu raskin, kebijakan pelaksanaan juga mengatur tentang biaya pembelian beras dan biaya transportasi ke desa-desa serta biaya sosialisasi, monitoring, /evaluasi.

Pelaksanaan penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru disesuaikan dengan kondisi masyarakat dan daerah. Modifikasi ini dibuat oleh Pemerintah Daerah untuk membantu masyarakat dengan menggratiskan Harga Penjualan Beras (HPB) Raskin. Selain itu terjadi kebijakan dari kepala desa di Kabupaten Kepulauan Aru untuk raskin dibagikan bukan hanya untuk RTS-PM tetapi juga untuk masyarakat. Hal ini dilakukan sesuai dengan hasil musyawarah masyarakat di desa. kebijakan kepala desa ini diterima baik oleh seluruh masyarakat umum maupun RTS-PM walaupun raskin yang diterima berkurang jumlahnya.

c. Kebijakan Teknis

Kebijakan teknis mengatur tentang hal-hal yang menyangkut teknis pendistribusian beras dengan dibentuknya Tim Distribusi Raskin yang bertanggungjawab untuk membagikan raskin kepada kepala desa sebab sering terjadi keterlambatan distribusi apabila pendistribusian dilakukan oleh para camat. Mengingat juga Kabupaten Kepulauan Aru adalah kabupaten kepulauan yang kondisi geografisnya berpulau-pulau dan juga di pengaruhi oleh iklim sehingga titik distribusi berpusat pada kota kabupaten yaitu Dobo. Kebijakan teknis yang

ditempuh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru dalam penyaluran raskin diambil agar pembagian beras dapat langsung menyentuh masyarakat.

2. Faktor-Faktor Mendukung dan Menghambat Implementasi Kebijakan Penyaluran Raskin Di Kabupaten Kepulauan Aru

a. Komunikasi

Komunikasi sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Program Raskin adalah terciptanya jalinan komunikasi, pertukaran informasi dan tanya jawab antara Pemerintah Daerah Kabupaten sebagai pengambil kebijakan distribusi beras, lembaga teknis (BPM-PD), tim koordinasi raskin kabupaten, kepala desa, tim distribusi kabupaten, perum BULOG Subdrive wilayah II Tual, BPS Kabupaten Kepulauan Aru, sesemua itu adalah pelaksanaan dan pendukung program 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 kepada Rumah Tangga Miskin Penerima Manfaat. Informasi dan pemahaman yang sama dan benar dimaksud meliputi latar belakang, kebijakan pemerintah pusat dan kebijakan pemerintah daerah, tujuan, sasaran, pengelolaan, pengorganisasian, pengawasan, dan pelaporan serta hak-hak kewajibannya masing-masing.

b. Sumber Daya

Faktor sumber daya manusia dan sarana prasarana sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pemerintah di masyarakat salah satunya implementasi kebijakan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru. Hal

tersebut disebabkan oleh ketersediaan sumber daya manusia yang baik akan
Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

mampu untuk menggerakkan bentuk-bentuk implementasi kebijakan serta sarana prasarana yang menunjang.

Proses implementasi kebijakan program pemerintah seperti program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru tidak dapat mengabaikan peran penting sumber daya. Hal itu disebabkan karena dengan tersedianya sumber daya berupa fasilitas fisik dan non fisik atau material dan non material yang baik akan mempengaruhi pelaksanaan implementasi tersebut. Rencana dan orientasi kegiatan akan tercapai dan memberikan pengaruh yang proposional terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut. Sebaliknya, ketersediaan sumber daya yang tidak memadai akan berakibat tidak lancarnya kegiatan implementasi kebijakan penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru, karena itu diperlukan adanya kemampuan untuk mengelola suatu kebijakan agar berhasil sesuai dengan orientasi yang ingin dicapai dan tepat sasaran.

c. Disposisi/Perilaku

Pentingnya faktor disposisi atau perilaku dalam implementasi kebijakan penyaluran raskin di Kabupaten Kepulauan Aru dapat dilihat pada pembentukan sikap masyarakat dalam memandang program raskin itu sendiri, perilaku dan tindakan unsur pemerintah dan masyarakat di lapangan dalam pelaksanaan program kegiatan serta bagaimana sikap pemerintah dan masyarakat dalam menindaklanjuti setiap permasalahan yang dihadapi selama pelaksanaan program raskin.

Sudah adanya sinergitas yang baik antara pemerintah daerah yang diwakili oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru dengan kepala desa bahkan dengan masyarakat desa khususnya

RTS-PM dalam hal memandang arah yang lebih baik dalam pelaksanaan penyaluran raskin.

Pemerintah Daerah atau pihak BPMPD telah menempatkan dirinya sebagai penanggungjawab terhadap semua hal yang terjadi selama pelaksanaan program raskin. Hal tersebut ditunjukkan oleh disposisi pemerintah yang konsisten sebagai pengambil keputusan dengan mengembangkan masing-masing fungsi sebagai pedoman dalam mendukung pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah.

d. Struktur Birokrasi

Keberhasilan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru dipengaruhi oleh struktur birokrasi yang terkait langsung dengan pelaksanaan program tersebut di masyarakat. Struktur birokrasi dalam hal ini adalah pembagian uraian tugas yang diperlukan oleh pelaksana program raskin secara struktural dalam upaya melaksanakan program tersebut dengan lancar.

Struktur birokrasi yang sederhana memudahkan masyarakat untuk melakukan komunikasi aktif dengan pihak pemerintah daerah terkait pelaksanaan program raskin. Masyarakat Kabupaten Kepulauan Aru menyatakan bahwa proses komunikasi dengan pemerintah daerah tidak rumit karena uraian tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah sangat jelas, dengan demikian masyarakat dapat bertanya masalah yang dihadapi di lapangan pada pihak yang tepat.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian tentang Analisis Implementasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Penyaluran Beras Keluarga Miskin (Raskin) di Kabupaten Kepulauan Aru, maka peneliti menyimpulkan bahwa:

1. Implementasi kebijakan program beras untuk keluarga miskin (raskin) di Kabupaten Kepulauan Aru telah dilaksanakan dengan menyesuaikan kondisi daerah, beras untuk keluarga miskin tersebut diberikan secara gratis bagi masyarakat, biaya transportasi beras ke desa-desa ditanggung juga oleh pemerintah daerah dan penyaluran raskin dilakukan oleh badan teknis yaitu Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, walaupun tidak sesuai dengan Pedoman Umum tetapi pendapat masyarakat tentang Program Raskin sangat positif. Masyarakat merasa terbantu dengan adanya program ini. Namun demikian, masih terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan pembenahan, terutama aspek yang berhubungan kualitas beras.
2. Keberhasilan implementasi kebijakan beras keluarga miskin (raskin) di Kabupaten Kepulauan Aru didukung oleh faktor komunikasi yang terjalin antara Pemerintah, Pemerintah Daerah, Perum Bulog dan RTS-PM serta Masyarakat umum sehingga proses pelaksanaan mulai dari sosialisasi hingga penyaluran dapat berjalan lancar dan tidak mengalami kendala-kendala serius, faktor disposisi/perilaku yang mana pemerintah, pemerintah daerah, sampai pemerintah desa bahkan masyarakat sangat menunjang keberhasilan program ini, faktor sumber daya baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia

dalam pelaksanaan program raskin di Kabupaten Kepulauan Aru sudah cukup baik, dan faktor struktur birokrasi di Kabupaten Kepulauan Aru yang begitu sederhana sehingga memudahkan masyarakat dalam berkomunikasi dengan pemerintah.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang telah diuraikan di atas, maka peneliti menyarankan kepada pihak yang terkait pelaksanaan program raskin adalah sebagai berikut:

1. Proses implementasi kebijakan program raskin sebaiknya mengacu pada regulasi yang sifatnya teknis, sehingga tidak terjadi tumpang tindih terhadap regulasi yang ada di atasnya.
2. Faktor komunikasi, disposisi, sumber daya, dan struktur birokrasi hendaknya menjadi perhatian utama dalam menyalurkan raskin.
3. Peran aktor yang terkait melakukan kontrol terhadap penyaluran raskin sehingga tidak terjadi deviasi.

DAFTAR PUSTAKA**A. Buku-buku**

- Abdullah, M.Sy. (1988). *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Anderson, James. E. (2003). *Public Policy Making, Fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Arikunto, Suharsimi. (1991). *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta : Melton Putra.
- Daud, Robin H. (2008). *Implementasi Kebijakan Penyaluran Beras Keluarga Miskin (RASKIN) Di Kabupaten Bone Bolango*. Tesis PPs Unhas Makasar.
- Dunn, William.(1981). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*. Yogyakarta : Universitas Gajah Mada.
- Dye, Thomas R. (1978). *Understanding Public Policy*. Printice Hall. Englewood Cliffs. N.J
- Edwards III, George C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc. Washington D.C
- Gogging, Malcolm L, Ann O'M. Bowman, James P.Lester, & Laurence J. O'Toole Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. London: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education
- Grindle, Merilee .S (ed). (1980). *Politics and Policy Implementation and Public Policy in the third World*. New Jersey: Princenton University Press.
- Hariyoso.S. (2002). *Pembaharuan Birokrasi dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Peradaban.
- Hidayanto, Muh Wawan. (2010). *Usulan Perum Bulog Pada Inpres Kebijakan Perberasan.08/XXXVIII, 8-10*.
- Indiahono, Dwiyanto. (2009). *Kebijakan Publik Berbasis Dynamic Policy Analysis*. Yogyakarta: Gava Media.
- Islamy, Irfan. 1988. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bina Aksara

- Jones, Charles O. (1996). *An Introduction To The Study of Public Policy*, Claifornia. Wadsworth. Inc.
- Kismartini, dkk. (2005). *Analisis Kebijakan Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka
- Lester, James. P & Joseph Stewart Jr. (2000). *Public Policy An Evolutionary Approach*. Belmont, CA. Wod Sworth.
- Mazmanian, Daniel A & Paul Sabatier. (1983). *Implementation and Public Policy*. Illionis Foresman and Company Gleinview.
- Miles, Matthew B & A.M. Huberman. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Mirtiani, Alain. (1994). *Competency Human Resource Management*, London: Kogan Page Limited 120 Pentronville Road.
- Moleong, Lexy J. (1993). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosda Karya.
- Mueller, Daniel J. (1986). *Measuring social attitudes*. New York-London : Teacher Collage Press.
- Muhadjir, Neong. (2005). *Ilmu Pendidikan dan Perubahan Sosial*. Yogyakarta : Rake Sarasin.
- Musawa, Mariyam, (2009). *Studi Implementasi Program Beras Miskin (RASKIN) Di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang*. Tesis, PPs Undip Semarang.
- Mustopadidjaja, AR.(1988). *Perkembangan dan Penerapan Studi Kebijakan dilihat dalam Kaitan Disiplin dan Sistem Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- _____.(2003). *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Nasrun. H. (2010). *Implementasi Kebijakan Program Pemberdayaan Masyarakat di Kelurahan Kalabbirang Kecamatan Pattalassang Kabupaten Takalar*. Tesis, PPs Unhas Makasar
- Nugroho, Riant. (2008). *Public Policy, Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik Kebijakan sebagai the Fifth Estate-*

- Metode Penelitian Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Nugroho, Riant. (2012). *Public Policy for the Developing Countries*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pal, L.A. (1992). *Public Policy Analysis: An Introduction. Second Edition*. Canada: Nelson.
- Presman, J & Wildavsky. A. (1979). *Implementation*. Berkeley. University of California Press.
- Purwanto, Erwan Agus & Dyah Ratih Sulistyastuti. (2012). *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.
- Rahmanur. (2013). *Jaringan Layanan Publik Yang Demokratis (Studi Kasus Pelayanan Kesehatan Berbasis Jaringan Pada Forum Desa Siaga Di Kabupaten Donggala)*. Desertasi, PPs Unhas Makasar.
- Ripley, B. Randall & Grace A. Franklin. (1982). *Bureaucracy and Policy Implementation*. Illinois The Dorsey Press.
- Ritonga, Edison.(2011). *Pertumbuhan Ekonomi, Inflasi dan Kemiskinan*. Ambon: Badan Pusat Statistik Provinsi Maluku.
- Sabatier, Paul & Mazmanian. (1983). *Implementation and Public Policy*. USA : Scott, Foresman and Company.
- Samman, Yuyun Zulacna. (2009). *Implementasi Kebijakan Pembinaan Pedagang Kaki Lima Di Kecamatan Rappocini Kota Makasar*. Tesis, PPs Unhas Makasar.
- Subarsono, AG. (2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Suciati,dkk. (2007). *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Program Magister*. Jakarta: Universitas
- Syafie, Inu Kencana. (1997). *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta : Rineka Cipta
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIPI Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- The World Book Dictionary*. (1994). USA Chicago: World Book Inc.

- Wahab, Solichin Abdul, (1997), *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara Edisi Kedua*. Jakarta : Bumi Aksara
- Waldo, Dwight. (1953). *Ideas and Issues in Public Administration*. New York Mc. Graw – Hill Book Company Inc.
- Wibawa, S. (1994). *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: C.V. Intermedia
- Wibawa, S, Yuyun Purbokusumo & Agus Pramusinto. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Raja Grasindo Persada.
- Wibowo. (2007). *Manajemen Kinerja*. Jakarta: PT Raja Grapindo Persada
- Williams, W. (1980). *The Implementation Perspective*. Berkerley, University California Press.
- Winarno, Budi, (2002). *Teori, Proses dan Studi Kasus Kebijakan Publik Edisi dan Revisi Terbaru*. Yogyakarta : C A P S
- Van Meter, Donalds & Carl E Van Horn, (1975), "The policy Implementation Process: A Concetual Framework" *Administration Society*. Vol. 6 No. 4 February 1975.
- Yesnita. (2011). *Implementasi Kebijakan Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS) Di Rumah Sakit Umum Daerah Puri Husada Tembilahan Kabupaten Indragiri Hilir*. Tesis, PPs UT Jakarta.
- Yuliawati. E. (2004). *Kurikulum dan Pembelajaran: Filosofi, Teori, dan Aplikasi*. Bandung: Pakar Raja.

B. Dokumen-Dokumen

- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru. (2012). *Statistik Daerah Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012*. Dobo: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru. (2011). *Kepulauan Aru Dalam Angka Tahun 2011*. Dobo: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru. (2012). *Pulau-Pulau Aru Dalam Angka Tahun 2011*. Dobo: Badan Pusat Statistik Kabupaten Kepulauan Aru.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2012 tentang *Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah*. Jakarta: Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia. (2011). *Pedoman Umum Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Tahun 2011*. Jakarta: Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia. (2012). *Pedoman Umum Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Tahun 2012*. Jakarta: Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia. (2013). *Pedoman Umum Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Tahun 2013*. Jakarta: Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Keputusan Gubernur Maluku Nomor 63 Tahun 2012 *Tentang Penetapan Pagu Untuk Rumah Tangga Miskin Provinsi Maluku Tahun 2012*. Ambon: Pemerintah Daerah Provinsi Maluku.

Keputusan Gubernur Maluku Nomor 14.A Tahun 2012 *Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin Provinsi Maluku Tahun 2012*. Ambon: Pemerintah Daerah Provinsi Maluku.

Keputusan Gubernur Maluku Nomor 39 Tahun 2013 *Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin Provinsi Maluku Tahun 2013*. Ambon: Pemerintah Daerah Provinsi Maluku.

Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 13.5 Tahun 2011 *Tentang Penetapan Pagu Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011*. Dobo: Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.

Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 13.6 Tahun 2011 *Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011*. Dobo: Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.

- Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 25 Tahun 2011 *Tentang Biaya Transportasi Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011*. Dobo: Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.
- Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 89 Tahun 2012 *Tentang Pagu Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2013*. Dobo: Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.
- Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 61 Tahun 2012 *Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012*. Dobo: Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.
- Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 401/39 Tahun 2013 *Tentang Pagu Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2012*. Dobo: Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.
- Keputusan Bupati Kepulauan Aru Nomor 401/38 Tahun 2013 *Tentang Pedoman Pelaksanaan Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2013*. Dobo: Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.
- Pemerintah Provinsi Maluku. (2012). *Data Publikasi Program Penanggulangan Kemiskinan Dan Pemberdayaan Masyarakat Di Provinsi Maluku Tahun 2010*. Ambon: Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Provinsi Maluku.
- Pemerintah Provinsi Maluku. (2010). *Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah*. Ambon: Sekretariat Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah Maluku Provinsi Maluku.
- Pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru. (2012). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru 2011-2015*. Dobo: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Kepulauan Aru.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 *Tentang Ketahanan Pangan*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2003 *Tentang Pendirian Perusahaan Umum Bulog*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2010 *Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2012 *Tentang Tim koordinasi Raskin Pusat*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 237/PMK.02/2012 *Tentang Tata Cara Penyediaan, Perhitungan, Pembayaran, dan Pertanggungjawaban Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2010 *Tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2003 *Tentang Pembentukan Kabupaten Seram Bagian Timur, Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Kepulauan Aru Provinsi Maluku*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 *Tentang Pangan*. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia.

BIODATA PENELITI

Nama/Nim : M. H. Madubun, S.IPem
Tempat dan Tanggal Lahir : Elaar, 19 Desember 1960
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Anggota Keluarga : Suami
No. HP : 082199577701
Alamat E-mail : madubunmoh@yahoo.com
Pengalaman Pendidikan : S1-Ilmu Pemerintahan
Pengalaman Pekerjaan : PNS
Prestasi atau Penghargaan yang pernah diraih :

Jakarta, Januari 2014

Peneliti

M. H. Madubun, S. IPem

UNIVERSITAS TERBUKA

PEDOMAN WAWANCARA

Wawancara dilakukan secara meluas dan mendalam, yakni setiap pertanyaan dapat dikembangkan agar diperoleh informasi atau data program beras untuk keluarga miskin di Kabupaten Kepulauan Aru yang akurat. Adapun pertanyaan yang selanjutnya disebut pedoman wawancara adalah sebagai berikut:

A. Pemerintah Daerah

1. Kebijakan Umum Penyaluran Raskin

- 1 Kebijakan yang dijadikan dasar penyaluran raskin adalah?
- 2 Kebijakan yang dimaksud apakah Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri atau lainnya?
- 3 Apakah kebijakantersebut selalu digunakan untuk setiap penyaluran Raskin?
- 4 Apakah pada setiap penyaluran Raskin kebijakan tersebut berubah sesuai dengan proses penyaluran Raskin?

2. Kebijakan Pelaksanaan Penyaluran Raskin

- 1 Apakah penyaluran Raskin selalu menyertakan kebijakan pelaksanaannya?
- 2 Bagaimana instansi teknis pelaksana penyaluran Raskin tersebut menyiapkan kebijakan pelaksanaan dimaksud?
- 3 Apakah penyusunan kebijakan pelaksanaan dimaksud melibatkan semua instansi teknis yang ada di daerah khususnya instansi yang terkait dengan penyaluran Raskin?
- 4 Penyusunan konsep kebijakan pelaksanaan apakah berdampak baik pada penyaluran Raskin sampai ketingkat kecamatan/desa?
- 5 Apakah kebijakan pelaksanaan ini selalu berubah untuk setiap penyaluran Raskin?
- 6 Hal-hal apa saja yang mempengaruhi kebijakan pelaksanaan penyaluran Raskin?

3. Kebijakan Teknis Penyaluran Raskin

- 1 Apakah kebijakan teknis diperlukan juga dalam penyaluran Raskin?
- 2 Kalau diperlukan apakah merupakan penyerderhanaan dari kebijakan pelaksanaan?
- 3 Kebijakan teknis disusun oleh pelaksana penyaluran Raskin?
- 4 Dasar pelaksanaan kebijakan teknis tersebut ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota atau Provinsi?
- 5 Kebijakan teknis ini berlaku pada setiap penyaluran Raskin?
- 6 Apakah kebijakan teknis ini merupakan usaha pemerintah dalam menyuseskan penyaluran Raskin secara tepat dan benar?
- 7 Kebijakan teknis ini merupakan pedoman dari semua instansi dalam penyaluran Raskin?

B. Data RTS-PM

- 1 Bagaimana cara menentukan RTS-PM dalam Program Raskin?
- 2 Setiap Berapa Tahun pendataan PPLS?
- 3 Selama tahun itu data PPLS lama tetap di pakai dalam penentuan RTS-PM?
- 4 Apakah ada koordinasi antara pemerintah daerah dengan BPS terkait dengan Program Raskin?

C. Kepala Desa

- 1 Sebagai pemerintah desa/kecamatan apakah anda selalu diikutsertakan dalam penyusunan setiap kebijakan penyaluran RASKIN?
- 2 Apakah menurut anda kebijakan penyaluran RASKIN tersebut sudah sesuai dengan keadaan penduduk miskin di desa/kecamatan?
- 3 Apakah kebijakan penyaluran RASKIN ini selalu disosialisasikan terlebih dahulu?
- 4 Apakah anda selalu mengadakan evaluasi ditingkat desa/kecamatan atas pelaksanaan penyaluran RASKIN?
- 5 Evaluasi tersebut anda jadikan sebagai bentuk laporan atas penyaluran RASKIN di desa/kecamatan?
- 6 Jika terdapat penyimpangan dalam kebijakan penyaluran RASKIN apakah anda selalu mengadakan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota?
- 7 Apakah semua kebijakan penyaluran RASKIN selalu berubah pada setiap penyaluran RASKIN?
- 8 Apabila berubah tahukah alasannya? Dan bila tidak tahukah alasannya?
- 9 Dampak dari kebijakan penyaluran RASKIN ini menurut anda dapat membantu masyarakat atukah tidak?

D. Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM)

- 1 Apakah semua kebijakan penyaluran Raskin ada sosialisasinya terlebih dahulu sebelum penyaluran Raskin?
- 2 Apakah anda memahami semua aturan penyaluran Raskin tersebut?
- 3 Jika anda memahami apakah hal tersebut sudah sesuai dengan kehendak anda secara umum?
- 4 Apakah kebijakan penyaluran Raskin selalu berubah pada setiap penyaluran Raskin?
- 5 Jika berubah apakah disosialisasikan terlebih dahulu?
- 6 Bagaimana pendapat anda tentang kebijakan penyaluran RASKIN selama ini yang dilakukan pemerintah daerah?
- 7 Apakah penyaluran RASKIN sudah sesuai dengan harapan anda?

E. Masyarakat Umum

- 1 Apakah dalam proses pembuatan kebijakan masyarakat dilibatkan?
- 2 Bagaimana pendapat anda tentang kebijakan penyaluran RASKIN selama ini yang dilakukan pemerintah daerah?
- 3 Apakah penyaluran RASKIN sudah sesuai dengan harapan anda?

UNIVERSITAS TERBUKA

HASIL WAWANCARA

Adapun hasil wawancara ini diperoleh dari narasumber yang menjadi subjek dalam penyaluran Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) mulai dari pemerintah daerah, instansi vertikal terkait, pemerintah Kecamatan, desa dan masyarakat yang menjadi RTS dan yang tidak, selanjutnya akan disebut dengan insial nama. Hasil wawancara ini adalah sebagai berikut:

A. Pemerintah Daerah

1. Kebijakan Umum Penyaluran Raskin

Subyek	Deskripsi
MH	Kebijakan yang dijadikan dasar penyaluran raskin adalah?
AG	Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2009
AU	Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kebijakan Perberasan
IP	Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2009
MH	Kebijakan yang dimaksud apakah Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri atau lainnya?
AG	Instruksi Presiden
AU	Instruksi Presiden
IP	Instruksi Presiden
MH	Apakah kebijakan tersebut selalu digunakan untuk setiap penyaluran Raskin?
AG	Ya, Selama belum ada aturan baru
AU	Ya, Selalu digunakan selama belum ada regulasi yang terbaru untuk menggantikannya
IP	Ya
MH	Apakah pada setiap penyaluran Raskin kebijakan tersebut berubah sesuai dengan proses penyaluran Raskin?
AG	Tidak berubah hanya disesuaikan dengan kondisi daerah sehingga dibuat aturan penyaluran raskin yakni Petunjuk Teknis (Juksin) tetapi tidak bertentangan dengan aturan nasional.
AU	Kebijakan umum penyaluran raskin tidak boleh berubah, namun untuk mengatasi berbagai permasalahan lokal, adanya kearifan lokal, serta kebijakan lokal maka pemerintah provinsi perlu menyusun Petunjuk Pelaksanaan (Jutlak) Raskin, dan Pemerintah Kabupaten/Kota perlu membuat Petunjuk Teknis (Juknis) Raskin untuk mempertajam Pedum Raskin dan tidak bertentangan dengan Pedum Raskin.
IP	Tidak berubah, Pemerintah Provinsi membuat Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Raskin dan Pemerintah Kabupaten membuat Petunjuk Teknis (Juknis) Raskin yang tidak bertentangan dengan

Pedum tujuannya untuk menyesuaikan dengan kondisi daerah

2. Kebijakan Pelaksanaan Penyaluran Raskin

Subyek	Deskripsi
MH	Apakah penyaluran Raskin selalu menyertakan kebijakan pelaksanaannya?
AG	
AU	Dalam pelaksanaan penyaluran raskin harus sesuai dengan kebijakan umum penyalurannya yang berpedoman pada acuan makro yakni pedoman umum raskin secara nasional. Untuk mengatasi berbagai permasalahan lokal, adanya kearifan lokal, serta kebijakan lokal maka pemerintah provinsi perlu menyusun Petunjuk Pelaksanaan (Jutlak) Raskin untuk mempertajam Pedum Raskin dan tidak bertentangan dengan Pedum Raskin.
IP	
MH	Bagaimana instansi teknis pelaksana penyaluran Raskin tersebut menyiapkan kebijakan pelaksanaan dimaksud?
AG	Pendistribusian raskin di Kabupaten Kepulauan Aru di koordinasi oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa yang menangani hal teknis mengenai pemberdayaan masyarakat. Dan sejauh ini pemantauan saya penyaluran raskin sudah sesuai dengan aturan-aturan pemerintah pusat. Penyusunan Juknis di sesuaikan dengan kondisi daerah kepulauan yang bentang antar kota dan desa sangatlah jauh dan cuaca alam yang tidak menentu.
AU	Petunjuk Pelaksanaan Raskin dilaksanakan oleh pemerintah provinsi melalui instansi teknis yaitu Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Provinsi Maluku yang berpedoman pada Pedoman Umum (Pedum) Raskin.
IP	Petunjuk Pelaksanaan dibuat oleh Pemerintah Provinsi dan kami jadikan ajuan pembuatan Juknis Kabupaten yang disesuaikan dengan kondisi daerah.
MH	Apakah penyusunan kebijakan pelaksanaan dimaksud melibatkan semua instansi teknis yang ada di daerah khususnya instansi yang terkait dengan penyaluran Raskin?
AG	Ya, melibatkan Pemerintah Kabupaten, Perum Bulog, BPS, dan Instansi Teknis masing-masing Daerah.
AU	Jelas Ya, sebab dalam penyusunan Petunjuk Pelaksanaan tersebut dapat disesuaikan dengan kearifan lokal yang berada di daerah-daerah.
IP	Pertemuan yang dilaksanakan di Ambon melibatkan Pihak-pihak seperti perum Bulog, BPS dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
MH	Penyusunan konsep kebijakan pelaksanaan apakah berdampak baik pada penyaluran Raskin sampai ketinggian kecamatan/desa?
AG	Pada dasarnya Jutlak dan Juknis di buat untuk mengatasi masalah-masalah di daerah sampai saat ini sudah berjalan baik dan dampak baik mulai dari penyaluran di kota ke desa.
AU	Penyusunan pelaksanaan penyaluran raskin dengan perencanaan

	yang matang dengan memperhatikan permasalahan-permasalahan di daerah hingga berdampak baik mulai dari kecamatan sampai di desa.
IP	Mulai dari tahun 2010 penyaluran raskin diberlakukan kebijakan untuk menggratiskan dan pengelolaan dilakukan oleh BPM-PD Kab Kep Aru, jalannya program raskin sangatlah baik dan dampaknya masalah-masalah yang sering terjadi dapat dikurangkan.
MH	Apakah kebijakan pelaksanaan ini selalu berubah untuk setiap penyaluran Raskin?
AG	Mulai dari 2010 sampai sekarang belum berubah.
AU	Ya
IP	Awalnya program raskin dilakukan dengan membayar Rp. 1.600,-/kg dan pendistribusian dilakukan oleh camat-camat pada masing-masing wilayah tetapi mulai tahun 2010 kebijakan penggratiskan dan pendistribusian dilakukan oleh BPM-PD
MH	Hal-hal apa saja yang mempengaruhi kebijakan pelaksanaan penyaluran Raskin?
AG	Proses komunikasi yang sangat berdampak pada penyaluran raskin adalah sosialisasi akan adanya penyaluran raskin. Sosialisasi ini akan sangat berpengaruh pada perilaku masyarakat.
AU	Hal-hal yang mempengaruhi kebijakan adalah harus ada komunikasi yang baik antar pihak terkait dengan raskin, sumber daya yang baik yang mengelola dan birokrasi yang teratur.
IP	Sosialisasi penyaluran raskin hanya dilakukan pada saat penyaluran raskin dan tidak diikuti sepenuhnya oleh RTS-PM, ini disebabkan bentang geografis sehingga sosialisasi lebih banyak diikuti oleh Kepala Desa. selain itu sumber daya manusia dan sarana prasarana sangat menentukan keberhasilan program. Dan juga didukung oleh perilaku unsur terkait dalam kebijakan program. serta keberhasilan dari implementasi program raskin ditentukan oleh struktur birokrasi pemerintah daerah yang baik.

3. Kebijakan Teknis Penyaluran Raskin

Subyek	Deskripsi
MH	Apakah kebijakan teknis diperlukan juga dalam penyaluran Raskin?
AG	Kebijakan teknis yang diambil kami dalam penyaluran raskin ini disebabkan kondisi geografis kabupaten yang terdiri dari pulau-pulau sehingga kami mengfokuskan pendistribusian beras raskin berada di kota Dobo, sehingga harus ada kebijakan teknis yang mengatur.
AU	Pedum Raskin tidak mengakomodasi spesifik lokasi / keadaan daerah untuk mengantisipasi hal-hal tersebut diperlukan Petunjuk Teknis (Juknis) Raskin yang dibuat oleh instansi daerah khusus di Kabupaten Kepulauan Aru dibuat oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru.
IP	Sangat perlu untuk mengatasi masalah-masalah yang ada di daerah

MH	Kalau diperlukan apakah merupakan penyederhanaan dari kebijakan pelaksanaan?
AG	Ya, untuk mengatasi kondisi daerah dimana daerah di Kabupaten Kepulauan Aru yang berpulau-pulau sehingga harus ada kebijakan untuk biaya transportasi
AU	Ya, penyederhanaan dari kebijakan pelaksanaan penyaluran raskin yakni Petunjuk Teknis (Juknis) Raskin yang dibuat oleh pemerintah kabupaten untuk mempertajam Pedum dan Jutlak yang disesuaikan dengan kondisi daerah.
IP	Ya, juknis merupakan penyederhanaan pedum
MH	Kebijakan teknis disusun oleh pelaksana penyaluran Raskin?
AG	Ya, pendistribusian di lakukan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru
AU	Ya, dilakukan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru
IP	Ya, kami yang menyusun kebijakan teknis
MH	Dasar pelaksanaan kebijakan teknis tersebut ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten/Kota atau Provinsi?
AG	Pedoman Umum (Pedum) Raskin Nasional
AU	Dasarnya adalah Pedoman Umum (Pedum) Raskin Nasional
IP	Pedoman Umum (Pedum) Nasional
MH	Kebijakan teknis ini berlaku pada setiap penyaluran Raskin?
AG	Ya
AU	Ya
IP	Ya
MH	Apakah kebijakan teknis ini merupakan usaha pemerintah dalam menyesuaikan penyaluran Raskin secara tepat dan benar?
AG	Ya, sebab kondisi geografis kabupaten sehingga harus ada juknis sehingga penyaluran raskin dapat lancar
AU	Ya, melihat dari kondisi daerah kepulauan sehingga Pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru mempunyai kebijakan untuk menggratiskan biaya-biaya dalam pelaksanaan raskin dan terbukti penyaluran dapat dilakukan dengan benar dan tepat serta sukses
IP	Ya.
MH	Kebijakan teknis ini merupakan pedoman dari semua instansi dalam penyaluran Raskin?
AG	Pedoman Pemerintah Kabupaten melalui instansi teknis yaitu Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Kepulauan Aru.
AU	Kebijakan Teknis merupakan pedoman Pemerintah Kabupaten melalui instansi teknis yaitu Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa
IP	Ya

B. Data RTS-PM

Subyek	Deskripsi
MH	Bagaimana cara menentukan RTS-PM dalam Program

	Raskin?
CM	Penetapan RTS-PM Program Raskin didasarkan pada Basis Data Terpadu
IP	RTS-PM di dapatkan dari BPS dan disesuaikan oleh pagu raskin yang ditentukan oleh Pemerintah Provinsi
MH	Setiap Berapa Tahun pendataan PPLS?
CM	4 Tahun
IP	Tidak Tau
MH	Selama tahun itu data PPLS lama tetap di pakai dalam penentuan RTS-PM?
CM	Penetapan RTS-PM Program Raskin, periode juni-desember 2012, didasarkan pada Basis Data Terpadu yang dimana Basis Data tersebut berisikan sekitar 25 juta rumah tangga dengan kondisi sosial ekonomi terendah. Sumber utamanya adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial tahun 2011 (PPLS 2011) yang dilaksanakan oleh BPS dan diserahkan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Data dalam BDT diperingkat berdasarkan status kesejahteraannya, pagu raskin yang telah ditetapkan untuk tahun 2012 dan tahun 2013, TNP2K mengidentifikasi masing-masing sekitar 17,5 juta dan 15,5 juta rumah tangga yang paling rendah tingkat kesejahteraannya dari BDT. TNP2K menyerahkan data pagu daerah beserta nama dan alamat RTS-PM Raskin Juni-Desember dan RTS-PM 2013 kepada Tim Koordinator Raskin Pusat selanjutnya di teruskan kepada daerah masing-masing
IP	Setiap tahunnya pagu raskin terjadi penurunan dan kenaikan tetapi dalam kebijakan daerah raskin di desa-desa selalu di bagikan merata jadi tidak telalu berpengaruh.
MH	Apakah ada koordinasi antara pemerintah daerah dengan BPS terkait dengan Program Raskin?
CM	Ya
IP	Ya

C. Kepala Desa

Subyek	Deskripsi
MH	Sebagai pemerintah desa/kecamatan apakah anda selalu diikutsertakan dalam penyusunan setiap kebijakan penyaluran RASKIN?
LB	Ya
MP	Ya
GB	Ya
MH	Apakah menurut anda kebijakan penyaluran RASKIN tersebut sudah sesuai dengan keadaan penduduk miskin di desa/kecamatan?
LB	Ya sudah sesuai dan kami merasa puas
MP	Ya
GB	Ya
MH	Apakah kebijakan penyaluran RASKIN ini selalu

	disosialisasikan terlebih dahulu?
LB	Ya, setelah mendapat surat dari camat, saya mengadakan musyawarah dengan seluruh masyarakat untuk menetapkan penerima bantuan beras Miskin (RASKIN) kemudian hasil dari musyawarah saya tetapkan dalam bentuk Keputusan Kepala Desa, tetapi itu hanya untuk memenuhi persyaratan administrasi saja karena kenyataannya Raskin selalu dibagikan kepada seluruh masyarakat desa dengan mekanisme di bagi rata. Selanjutnya saya dan tim pokja dari desa yang saya bentuk mengambil beras dari gudang kabupaten kemudian dibagikan langsung kepada RTS-PM dengan menandatangani berita acara penyerahan beras. Dan berita acara penyerahan selalu dibuat dalam 2 (rangkap) yang satu untuk berita acara penyerahan bagi RTS-PM dan yang satu lagi berita acara untuk masyarakat umum. Hal ini dilakukan karena ditakutkan akan ada masyarakat yang kurang menerima sebab ada diantara masyarakat yang namanya tidak termasuk RTS-PM juga merupakan ekonomi lemah. Walaupun RTS-PM tidak menerima Raskin secara utuh sesuai pagu tapi tidak ada keluhan dari mereka, tetapi mereka malah senang dapat berbagi bersama. Keluhan masyarakat malah karena beras yang dibagikan tidak baik
MP	Ya saya sering membantu mensosialisasikan kepada kepala desa di wilayah kerja saya.
GB	saya mengadakan musyawarah dengan seluruh masyarakat untuk menetapkan penerima bantuan beras Miskin (RASKIN) kemudian hasil dari musyawarah saya tetapkan dalam bentuk Keputusan Kepala Desa, tetapi itu hanya untuk memenuhi persyaratan administrasi saja karena kenyataannya Raskin selalu dibagikan kepada seluruh masyarakat desa dengan mekanisme di bagi rata. Selanjutnya saya dan tim pokja dari desa yang saya bentuk mengambil beras dari gudang kabupaten kemudian dibagikan langsung kepada RTS-PM dengan menandatangani berita acara penyerahan beras. Dan berita acara penyerahan selalu dibuat dalam 2 (rangkap) yang satu untuk berita acara penyerahan bagi RTS-PM dan yang satu lagi berita acara untuk masyarakat umum. Hal ini dilakukan karena ditakutkan akan ada masyarakat yang kurang menerima sebab ada diantara masyarakat yang namanya tidak termasuk RTS-PM juga merupakan ekonomi lemah. Walaupun RTS-PM tidak menerima Raskin secara utuh sesuai pagu tapi tidak ada keluhan dari mereka, tetapi mereka malah senang dapat berbagi bersama. Keluhan masyarakat malah karena beras yang dibagikan tidak baik
MH	Apakah anda selalu mengadakan evaluasi ditingkat desa/kecamatan atas pelaksanaan penyaluran RASKIN?
LB	Ya, sebelum dan sesudah kami selalu melakukan musyawarah, salah satunya adalah musyawarah evaluasi.
MP	Kami sebagai tim koordinasi Raskin Kecamatan sangat mendukung program raskin mulai dari kebijakan umum sampai dengan kebijakan pelaksana di daerah. Dan menurut saya kebijakan pemerintah daerah menggratiskan raskin ke masyarakat sangat membantu masyarakat miskin terutama di desa. Dan setiap

	tahunnya kami selalu melakukan monitoring/evaluasi raskin di wilayah kerja kami dan bila ada keluhan selalu kami teruskan kepada tim koordinasi tingkat kabupaten
GB	Ya selalu kami lakukan
MH	Evaluasi tersebut anda jadikan sebagai bentuk laporan atas penyaluran RASKIN di desa/kecamatan?
LB	Ya, tindakan pemerintah selama ini mengenai pelaksanaan penyaluran raskin di desa saya sudah cukup baik. Pihak Badan Pemberdayaan Masyarakat sebagai wakil pemerintah kabupaten mampu menindaklanjuti setiap permasalahan atau keinginan masyarakat. Kepala Bdan Pemberdayaan Masyarakat dan Kepala Bidangny juga sangat bijak dalam memberikan jalan keluar dan masukan terhadap keluhan masyarakat yang terjadi.
MP	Ya
GB	Ya
MH	Jika terdapat penyimpangan dalam kebijakan penyaluran RASKIN apakah anda selalu mengadakan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota?
LB	Ya, tindakan pemerintah selama ini mengenai pelaksanaan penyaluran raskin di desa saya sudah cukup baik. Pihak Badan Pemberdayaan Masyarakat sebagai wakil pemerintah kabupaten mampu menindaklanjuti setiap permasalahan atau keinginan masyarakat. Kepala Bdan Pemberdayaan Masyarakat dan Kepala Bidangny juga sangat bijak dalam memberikan jalan keluar dan masukan terhadap keluhan masyarakat yang terjadi
MP	Ya
GB	Ya
MH	Apakah semua kebijakan penyaluran RASKIN selalu berubah pada setiap penyaluran RASKIN?
LB	Setau saya tidak
MP	Ya, sesuai regulasi yang terbaru
GB	Tidak
MH	Apabila berubah tahukan alasannya? Dan bila tidak tahukah alasannya?
LB	Selama 2010 kebijakan sekarang selalu berjalan seperti ini hingga sekarang
MP	Selalu disesuaikan dengan regulasi terbaru
GB	Saya kurang tau alasannya
MH	Dampak dari kebijakan penyaluran RASKIN ini menurut anda dapat membantu masyarakat ataukah tidak?
LB	Sangatlah membantu, bahkan membantu untuk masyarakat umum yang bukan RTS-PM
MP	Sangat membantu, hanya faktor sumber daya dalam pelaksanaan program raskin di Kecamatan Pulau-Pulau Aru sangat besar pengaruhnya dalam membentuk dan menggerakkan masyarakat. Kepala Desa, dan Perangkat Desa khususnya desa Durjela telah bekerja sama dengan baik dalam penyaluran serta sosialisasi kepada masyarakat khususnya kepada RTS-PM sehingga pelaksanaan penyaluran raskin dapat berjalan dengan baik

GB	Membantu
----	----------

D. Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM)

Subyek	Deskripsi
MH	Apakah semua kebijakan penyaluran Raskin ada sosialisasinya terlebih dahulu sebelum penyaluran Raskin?
JB	Ya
PR	Ya
YK	Ya
MH	Apakah anda memahami semua aturan penyaluran Raskin tersebut?
JB	Memahami
PR	Memahami
YK	Memahami
MH	Jika anda memahami apakah hal tersebut sudah sesuai dengan kehendak anda secara umum?
JB	Ya
PR	Ya
YK	Ya
MH	Apakah kebijakan penyaluran Raskin selalu berubah pada setiap penyaluran Raskin?
JB	Tidak karena setiap tahun sama saja
PR	Tidak
YK	Tidak
MH	Jika berubah apakah disosialisasikan terlebih dahulu?
JB	-
PR	-
YK	-
MH	Bagaimana pendapat anda tentang kebijakan penyaluran RASKIN selama ini yang dilakukan pemerintah daerah?
JB	program Raskin sangat membantu saya keluarga kecil karena dengan adanya raskin kabutuhan saya dan keluarga akan beras dapat terpenuhi. Apalagi kebijakan pemerintah daerah yang menggratiskan raskin, bagi saya sangat membantu kami. Mengenai jumlah raskin yang saya terima kurang sebab dibagi ke masyarakat yang bukan penerima bagi saya itu tidak menjadi soal malah saya senang dengan begini kedekatan masyarakat di desa makin erat sebab dengan begitu dapat menghilangkan kecemburuan di masyarakat desa Durjela. Tetapi beras yang dikasih mohon yang baik sebab beras yang diberikan sebagian tidak layak dimakan. Saya harapkan untuk tahun depan pemerintah daerah dapat melihat hal itu
PR	kebijakan teknis yang ditempuh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru dalam penyaluran raskin sangat efektif karena pelaksanaannya langsung menyentuh keluarga penerima manfaat raskin sehingga keperluan untuk penyediaan beras bagi keluarga dapat terpenuhi.
YK	Sangat membantu

MH	Apakah penyaluran RASKIN sudah sesuai dengan harapan anda?
JB	Ya sudah sesuai harapan
PR	Ya
YK	Sesuai harapan

E. Masyarakat Umum

Subyek	Deskripsi
MH	Apakah dalam proses pembuatan kebijakan masyarakat dilibatkan?
DW	Tidak
YK	Tidak
HK	Tidak
MH	Bagaimana pendapat anda tentang kebijakan penyaluran RASKIN selama ini yang dilakukan pemerintah daerah?
DW	program raskin sangat membantu masyarakat khususnya masyarakat miskin dengan begitu kebutuhan akan pangan dapat terpenuhi. Mengenai kebijakan pemerintah daerah menggratiskan raskin sangat saya dukung
YK	Kebijakan sudah sangat membantu kami dalam pemenuhan kebutuhan pangan
HK	Sangat efektif
MH	Apakah penyaluran RASKIN sudah sesuai dengan harapan anda?
DW	Ya sudah sangat sesuai harapan
YK	Ya
HK	Ya