

TANOAR
JURNAL ILMU-ILMU SOSIAL DAN HUMANIORA
ISSN 1412-6338

Volume 5, Nomor 2 Desember 2007

*Kajian Tentang Pelaksanaan Sasi di Negeri Lilibooi,
Kecamatan Leihitu Kabupaten Maluku Tengah
Effina Kissiya dan Bety D. S. Hetharion*

*Analisis interpretasi Fonem Segmental dan Suprasegmental
Mahasiswa Program Studi Pendidikan Bahasa Jerman
Wilma Akihary dan Ritha Maruanaya*

*Sintesis 3, 4-Metilendioksifenil Etil Maleat sebagai Turunan
Antibiotic C-9154 Baru dari Minyak Kulit Lawang
Heatly Kainama dan Eirene Grace Fransina*

*Analisis Pelaporan Keuangan Sektor Publik dan Kinerja,
Transparansi Serta Akuntabilitas Publik
Theresia F. Sitanala dan Adonis A. Batkunde*

*Profil Migran Non Permanen Pekerja Sektor Informal Daerah
Padat Hunian di Kota Ambon
Prapti Murwani*

*Pengelolaan Raskin (Suatu Tujuan Terhadap Kineja Birokrasi)
Ferry Wattimury*

*Peranan Wanita Terhadap Status Gizi Balita Pasca Konflik di
Desa Passo Kecamatan BAGuala Kota Ambon
Sintje Liline, Johanis Rehena dan Prelly Tuapattinaya*

*Pengawasan atas Peredaran Produk Makanan Kamasan
Dikaitkan dengan Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang
Perlindungan Konsumen
Teng Berlianty*

Lembaga Penelitian Universitas Pattimura

PENGELOLAAN RASKIN
(Suatu Tinjauan Terhadap Kinerja Birokrasi),
Ferry Wattimury
ABSTRACT

Raskin is a governmental program with aim to assist impecunious family in fulfilling requirement of rice for impecunious family which these days exactly him progressively mount in Indonesia. However when program of Raskin executed, organizer of Raskin program alone namely governance bureaucracy still not yet showed the effort of to eliminate of pooverties. Considered of Impecunious family of society residing at stage life of low society and not get attention, on the other hand governmental bureaucracy appear exactly have paradigm as powers which exactly have to serve.

Keywords: Performance Bureaucracy

PENDAHULUAN

Pangan merupakan kebutuhan vital bagi manusia, karena itu bila manusia tidak dapat memenuhi kebutuhan ini maka hidup manusia tersebut terancam. Upaya akan dilakukan baik oleh individu, kelompok maupun negara. Kebijakan pemenuhan kebutuhan pangan di Indonesia secara khusus diatur dalam Undang Undang Ketahanan Pangan No.7 Tahun 1996. Undang Undang ini menyatakan bahwa dalam pemenuhan kebutuhan pangan merupakan hak asasi yang hakiki, sehingga tiap masyarakat atau rakyat berhak memperoleh bahan pangan yang cukup dalam kondisi apapun.

Berbagai kebijakan yang diputuskan oleh negara yang memberikan jaminan untuk menyediakan dan mencukupkan pangan merupakan wujud dari tanggung jawab negara kepada masyarakatnya. Akan tetapi upaya pemenuhan kebutuhan bahan pangan tersebut bukan hanya tanggung jawab negara, tetapi juga masyarakat dan semua unsur yang terkait. Oleh sebab itu pemerintah berkewajiban untuk menjamin ketersediaan pangan bagi warga negaranya di suatu negara; bilamana hal ini tidak/sulit dipenuhi maka ini adalah persoalan negara dan bukannya persoalan individu atau kelompok. Ini berarti bagi kelompok warga negara yang miskin, maka pemenuhan kebutuhan pangan harus mendapat perhatian bahkan dijamin pemenuhannya.

Indonesia terkenal dengan kebijaksanaan "Raskin" (beras untuk Keluarga miskin), merupakan salah satu program untuk membantu masyarakat termiskin dan rawan pangan agar tetap memperoleh bahan pangan khususnya beras untuk kebutuhan rumah tangganya. Sasaran Program Raskin adalah rumah, tangga yang tergolong termiskin dan rawan pangan. Jadi Raskin merupakan hak masyarakat termiskin yang benar-benar tidak mampu memenuhi kebutuhan pangan keluarganya, atau orang-orang yang memang lemah sehingga tidak mampu bekerja dan mencukupi kebutuhan makannya. Kelemahan dan keterbatasan memperoleh bahan pangan itulah yang menjadi dasar munculnya program Raskin (Sawit, 2006).

Subsidi pangan telah diberikan sejak tahun 1998, tepatnya setelah terjadi krisis ekonomi di Indonesia. Program ini mengalami beberapa kali perubahan nama dan perubahan mekanisme pengelolaan. Ditinjau dari sisi peran dan fungsi negara terhadap rakyat, program Raskin merupakan salah satu perwujudan negara kesejahteraan. Negara harus berupaya semaksimal mungkin untuk menciptakan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.

Bila dilihat dari sudut relasi negara dengan masyarakat, nampak bahwa program pangan khususnya Raskin adalah program yang bersifat sentralistik. Sejak penyusunan hingga penyelenggaraan kebijaksanaan nuansa dominasi pemerintah pusat sangat kental dibandingkan dengan pemerintah lokal apalagi masyarakat yang menjadi sasaran. Dua institusi yang terlibat langsung dalam mendesain kebijaksanaan Raskin adalah BULOG dan Departemen Dalam Negeri yang diawasi oleh DPR.

Untuk meirngembangkan program Raskin yang akan menyentuh kepentingan dan kebutuhan rakyat miskin, telah dikembangkan mekanisme dan

menaruh perhatian terhadap kehidupan rakyat miskin ini sehingga kurang mengembangkan proteksi pada kelompok miskin.

Oleh sebab itu, mereka menjadi kelompok masyarakat yang selalu kekurangan bahan pangan, bahkan sering menjadi kelompok masyarakat yang secara rutin mengalami kelaparan dan gizi buruk setiap tahun. Kondisi ini sangat terasa pada saat Indonesia mengalami krisis ekonomi tahun 1997. Naiknya harga berbagai kebutuhan pokok di akhir Orde Baru telah melemahkan daya saing penduduk miskin dalam memperebutkan bahan pangan. Kelaparan dan kekurangan gizi secara merata hampir ditemukan di seluruh Indonesia.

Keadaan sebagaimana diuraikan di atas telah mendorong pemerintah • untuk segera mengembangkan mekanisme baru untuk mengatasi bencana kelaparan dan rendahnya gizi masyarakat miskin. Pemerintah mengembangkan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) berupa program beras bersubsidi (OPK/Operasi Pasar Khusus) yang ditujukan untuk rumah tangga miskin dan rawan pangan. Tujuan program ini adalah menyediakan bantuan berupam beras bersubsidi kepada rumah tangga

miskin agar dapat memenuhi kebutuhan dasar panganya. Dalam program ini, rumah tangga miskin berhak membeli beras sebanyak 10 kg per KK per bulan dengan harga bersubsidi sebesar Rp. 1.000,-. Dalam tahun berikutnya, jumlah beras yang dapat dibeli penduduk miskin meningkat menjadi 20 kg. per nunah tangga.

Kelompok rumah tangga yang menjadi sasaran program ini adalah Kelompok Keluarga Prasejahtera (Pra-KS) dan Keluarga Sejahtera tahap I(KS I). Pada tahun 2002, Program OPK digantikan dengan Program Beras untuk Keluarga Miskin atau Raskin. Sebagian besar sasaran program Raskin sama dengan OPK, yakni meningkatkan efektifitas program Raskin langkah yang diambil adalah:

1. Istilah OPK digantikan dengan Raskin
2. Alokasi Raskin dilakukan dengan konsep bottom up, yakni menggunakan kriteria pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
3. Target penyediaan beras sebanyak 20 kg per bulan dalam pelaksanaanya lebih fleksibel disesuaikan dengan kondisi setempat sehingga setiap KK mendapat jatah beras 10 kg sampai 20 kg per bulan;
4. Supervisi program dilaksanakan oleh BULOG dan Depdagri dibawah pengawasan DPR (Tabor dan Sawit, 2006).

Pemenntah menyebutkan bahwa rumah tangga miskin menerima maksimal 20 kg beras per bulan, dalatn kenyataan dilapangan jumlah Raskin yang dibagi sangat bervariasi,karena jumlah beras yang tersedia harus dibagi rata dengan semua warga atau komunitas setempat. Hal inilah yang menyebabkan Raskin tidak tepat sasaran dan tidak tepat jumlah.

Meskipun aturan pengelolaan Raskin telah disepakati antara BULOG dan eksekutif, berbagai masalah dan

kendala masih nampak mewarnai pelaksanaan program Raskin. Sumber persoalan tersebut actalah :

Pertama, penentuan sasaran penerima Raskin terlalu kaku yang hanya melihat aspek teknis statistik dan tidak melihat kenyataan di lapangan. Kedua, jumlah beras yang dibagikan kepada rumah tangga miskin selalu lebih rendah dari jumlah tangga yang tercatat. Jumlah keluarga miskin terus meningkat sementara jumlah beras untuk itu tidak meningkat. Ketiga, Jumlah anggaran subsidi yang ditentukan oleh DPR jauh sebelum Raskin dibagikan, biasanya jumlah anggaran yang akan dibagikan lebih kecil dari yang harus diberikan. Dinamika kemiskinan dan keterbatasan anggaran telah memunculkan berbagai persoalan pengelolaan Raskin. Secara garis besar, alokasi Raskin selalu tidak pernah mencukupi jumlah keluarga miskin apa lagi menyentuh keluarga yang nyaris miskin,.

Kendati program Raskin secara tidak langsung untuk meningkatkan , pendapatan dan tingkat ekonomi rumah tangga miskin, dampak pembelian beras murah memungkinkan dan memberikan peluang rumah tangga miskin memanfaatkan sisa anggaran yang seharusnya digunakan untuk dimanfaatkan memenuhi kebutuhan lainnya. Dengan bantuan beras bersubsidi sekitar 20 kg diharapkan pengeluaran untuk makan akan berkurang. Sisa anggaran rumah tangga dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan pokok lainnya seperti pendidikan dan kesehatan.

Kelompok masyarakat miskin, baik di pedesaan maupun di perkotaan, masih mengalokasikan sebagian besar pendapatannya untuk memnuhi kebutuhan pangan. Apa bila harga kebutuhan pangan meningkat drastis, untuk menutupinya, mereka akan mengurangi pengeluaran untuk nonpangan, seperti pendidikan dan kesehatan. Hal ini berdampak serius

tidak hanya pada gizi, tetapi juga pendidikan dan kesehatan penduduk miskin. Oleh karena • itu transfer pangan dapat mengurangi dampak buruk terhadap gizi dan juga dapat menghambat keterpurukan dalam pendidikan dan kesehatan. Dengan demikian, program transfer

pangan menjadi program komplementer penting dan berperan ganda, yakni penyelamatan sekaligus peningkatan produktifitas -program program pemberdayaan masyarakat.

KENDALA DALAM PELAKSANAAN PROGRAM RASKIN

Raskin telah dirancang sebagai tanggungjawab sosial bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat dan peneruna manfaat. Artinya Raskin menyediakan suatu model pengelolaan dari pembagian tanggung jawab yang dapat diikuti oleh program antikemiskinan lainnya. Dengan Raskin, pemerintah pusat menyediakan petunjuk pelaksanaan program dan menyetujui prioritas pendistribusian Raskin kepada kabupaten maupun kelompok miskin yang paling rawan.

Pejabat pemerintah propinsi diharapkan menetapkan jadwal pengiriman, prosedur monitoring dan pengumpulan pembayaran. Pemuka masyarakat dan kelompok masyarakat secara bersama-sama dengan pemerintah daerah bertanggung jawab mengidentifikasi dan memperbaharui daftar penerima manfaat serta memverifikasi para penerima adalah mereka yang berhak dan benar benar membutuhkan. Pemerintah daerah juga bertanggung jawab mengatur pendistribusian beras bersubsidi dari titik distribusi ke penerima manfaat dan mengelola mekanisme pembayaran kepada BULOG.. Ini berarti BULOG bersama dengan aparat birokrasi tingkat nasional dan daerah sangat penting. Di tingkat

pusat institusi yang terlibat mengelola Raskin, BULOG pusat bersama dengan Depdagri. Adapun di masing-masing wilayah instansinya adalah BULOG SubDivre dengan pemerintah kabupaten dan kota.

Kendati terjalin kerjasama antar instansi, akan tetapi di lapangan tiap instansi tetap masing-masing menjalankan fungsinya sendiri-sendiri. Rapat koordinasi yang dilaksanakan secara rutin tidak efektif untuk upaya peningkatan kinerja program.

Lebih ironis lagi ternyata pemerintah kabupaten/kota sebagai pelaksana program justru tidak memberikan perhatian besar terhadap program tersebut. Hal ini dapat dilihat dari dua hal yakni: Pertama, dalam alokasi anggaran pendamping program Raskin. Masih banyak pemerintah kabupaten/kota tidak memiliki dan mengalokasikan anggaran untuk pelaksanaan program Raskin, padahal dalam juklak dan juknis program Raskin telah disepakati keharusan masing-masing pmda

untuk menyiapkan anggaran pendamping untuk mendukung pembiayaan Raskin. Dengan jalan itu, diharapkan penerima Raskin tidak dibebani berbagai pungutan, seperti transportasi, biaya karung dan tas plastik, dan pembiayaan lainnya.

Kedua,; rendahnya komitmen dan keseriusan aparat birokrasi memberikan perhatian terhadap Raskin. Secara keseluruhan, nampak bahwa pengelolaan Raskin belum maksimal. Dalam petunjuk pelaksanaan Raskin telah disepakati, bahwa BULOG bertanggung jawab terhadap penyediaan dan pembagian beras sampai di titik distribusi.

KINERJA BIROKRASI

Pembagian Raskin setelah titik distribusi justru menghadirkan kendala dan penyimpangan yang diakibatkan pemerintah kabupaten/kota sebagai

pelaksana proigam Raskin di daerah tidak melaksanakan tugasnya dengan baik Akibatnya terjadi berbagai penyimpangan dan juga mendorong protes dari masyarakat yang menjadi objek program Raskin itu. Keadaan ini menunjukkan betapa kinerja birokrasi terhadap pelaksanaan program Raskin sangat rendah. Dwiyanto di tahun 1995 menyampaikan beberapa indikator buruknya kinerja birokrasi dalatn pelaksanaan program Raskin, yakni: Pertama, Kualitas layanan yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah. Kualitas layanan tersebut terukur dari kepuasan masyarakat sebagai pengguna. Aparat birokrasi memberikan layanan ala kadarnya bahkan cenderung tidak melayani warga masyarakat miskin. Sebagian birokrat justru menandang program Raskin hanya menambah pekerjaan saja. Tambahan pekerjaan tersebut dikaiatkan dengan rumitnya prosedur dan mekanisme pendistribusian Raskin serta pertanggung jawabanya. Perhatian birokrasi yang tidak memadai ini ternyata timbul akibat tidak adanya imbalan atas pekerjaan pelaksanaan program Raskin tersebut. Begitu pula informasi yang diperoleh di pemerintah kabupaten/kota, jumlah kebutuhan beras untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan program Raskin selalu lebih rendah dari jumlah beras yang disediakan. Kondisi ini memberikan informasi bahwa kerjasama BULOG dan Depdagri hanya berada di tataran konsep dan ideologi semata dan hanya berlaku di tingkat pusat, sementara itu di tingkat penyelenggara di daerah kesepakatan tersebut kurang bahkan dianggap tidak ada. Suasana seperti inilah yang mendorong

rendahnya perhatian birokrasi terhadap program Raskin.

Kedua, responsivitas, yaitu berkaitan dengan kemampuan instansi pemerin-tah mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan

prioritas layanan dan mengembangkan program program yang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas ini juga menggambarkan kemampuan organisasi publik menjalankan misi dan tujuannya, terutama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konterks program Raskin, tampak bahwa aparat pemerintahan di daerah kabupaten/kota tidak mampu mengenali pokok-pokok aspirasi masyarakat dalam pengelolaan Raskin. Birokrasi di tingkat kabupaten/kota memosisikan dirinya tidak lebih sebagai perpanjangan tangan dari instansi di atasnya danpa mencoba mengenali kebutuhan masyarakat setempat dan memikirkan mekanisme yang tepat dalam mengelola Raskin. Akibatnya kerjasama dibutuhkan bukan hanya ditingkat pusat tetapi hingga ke kabaupaten/kota.

Fenomena ini tentu sangat bertentangan dengan tujuan program Raskin untuk membantu mensejahterakan penduduk miskin di wilayah kerja kabupaten/kota seluruh Indonesia.

Ketiga, akuntabilitas, yaitu menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam pelaksanaan program Raskin di masing-masing wilayah, anggota DPR sebagai wakil rakyat tidak dilibatkan secara maksimal mendesain dan melaksanakan program Raskin. Pihak legislatif sebagai lembaga pengawas Raskin sering kali hanya memberikan perhatian sepintas dan bila hadir dalam rapat koordinasi, maka kehadiran itu hanya sebatas legitimasi terhadap program Raskin di daerah. Legislatif bukan sebagai penyerap aspirasi masyarakat sehingga mampu menyuarakan aspirasi tersebut bila hadir dalam rapat koordinasi. Jadi lengkaplah sudah perhatian unsur birokrasi pemerintahan yang tidak maksimal semakin diperparah dengan tidak berfungsinya legislatif selaku

pengawas dalam penyelenggaraan program Raskin tersebut.

Keempat, berkaitan dengan tujuan program (efektifitas). Bila program Raskin dilihat dari sudut efektivitas, maka secara umum program Raskin belum efektif Hal ini nampak dari banyaknya penerima Raskin yang bukan rumah tangga miskin diakibatkan ketidak akuratan data yang digunakan dalam menentukan sasaran program. Selain tidak tidak tepat sasaran, program Raskin juga tidak tepat

jumlah. Hal yang sering dilaksanakan dalam pelaksanaan program Raskin, adalah pelaksanaan program yang cenderung membagi secara merata kepada semua penduduk di suatu wilayah. Selain itu pelaksanaan program Raskin hingga ke titik distribusi, rumah tangga miskin masih harus menanggung tambahan biaya berupa ongkos angkut. Ongkos angkut beras dari titik distribusi hingga ke rumah mereka masing berkisar Rp. 500, hingga Rp. 1.000,- akibatnya harga beras bagi keluarga miskin berada di atas Rp. 1.500,- per kilogram.

Kelima, yakni kesempatan mempertanyakan distribusi dan alokasi kayanan yang diselenggarakan oleh pejabat publik. Dalam kaitan dengan program Raskin di kabupaten/kota akses masyarakat ke pejabat publik untuk dapat saling bahu membahu merumuskan mekanisme pelaksanaan program Raskin, bahkan aparat birokrasi cenderung bersikap apatis terhadap program Raskin.

PENUTUP

Bertolak dari penjelasan yang telah dikemukakan tadi dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya program Raskin adalah baik. Akan tetapi ketika program Raskin dilaksanakan, penyelenggara program Raskin sendiri yakni birokrasi pemeriniahn masih

belum memperlihatkan keberpihakanya kepada upaya pengentasan kemiskinan. Keluarga miskin dianggap sebagai masyarakat yang berada pada tatanan kehidupan masyarakat rendah dan tidak mendapatkan perhatian, dilain pihak aparat birokrasi pemerintah justru memiliki paradigma sebagai penguasa yang justru harus dilayani.

Mengacu pada penjelasan tentang kendala pelaksanaan program Raskin. Langkah-langkah perbaikan yang dibutuhkan adalah sebagai berikut:

1. Aparat birokrasi hendaknya diberi pemahaman yang benar tentang ideologi Raskin yang tidak semata-mata bertujuan memanjakan kelompok miskin, tetapi lebih berupaya melakukan pemberdayaan penduduk miskin.

2. Aparat birokrasi hendaknya lebih didorong untuk mengembangkan gagasan pembangunan yang bersifat memihak kepada penduduk miskin.

3'. Mengimbangi keseriusan BULOG dalam penanganan perogram Raskin, diharapkan aparat birokrasi terutama di tingkat daerah juga memberikan perhatian serius terhadap program Raskin.

4. Untuk meningkatkan "efektivitas program Raskin diperlukan keseriusan birokrasi lokal dalam pengalokasian anggaran pendamping.

5. Pengembangan kriteria penduduk miskin sesuai dengan kriteria sosial yang ada di daerah masing-masing. . .

6. Kalangan legislatif juga harus memberikan perhatian yang serius terhadap pendampingan atas penyelenggaraan program Raskin.

Jurusan Adminsitration Negara,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Gadjah mada,
Yogyakarta, 20 Mei 1995

Dwiyanto, Agus., dkk.2002.,
Reformasi Birokrasi Publik di
Indonesia. Yogyakarta. Pusat Studi
Kependudukan dan Kebijakan UGM.

Tabor, Steven R dan M. Husein Sawit,
2006. " Program Raskin: Sebuah
Penilaian 'Makro", dalam Program
Bantuan Natura Raskin dan OPK,
Panilaian Makro, Jakarta: Puslitbang,
Perum Bulog,

DAFTAR PUSTAKA

Dwiyanto, Agus. 1995. "Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik" Seminar Kinerja Organisasi Sektor Publik, Kebijakan dan Penerapannya,