

**IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS UNTUK MASYARAKAT MISKIN (RASKIN)  
DALAM UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN  
(Studi Di Desa Sidoharjo, Kecamatan Jambon, Kabupaten Ponorogo)**

**Bayu Adi Saputro, Irwan Noor, Siswidiyanto**

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya, Malang

E-mail: [bayuadisaputro15011993@gmail.com](mailto:bayuadisaputro15011993@gmail.com)

***Abstract:** Implementation of Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) Program in Raising Poverty (A Study in Sidoharjo, Jambon, Ponorogo). Poverty is the most complex issue whether it happens in both developing countries and developed countries. The Government has been planned some programs to solve the poverty, such as Beras Untuk Masyarakat Miskin (RASKIN) Program. Results of the research show that the implementation of Raskin Program in Sidoharjo was different from the policy. The implementation has been divided into two processes. The implementation of Raskin Program in Sidoharjo can be seen by the objective and benefit, distribution and monitoring process. Factor that support of Raskin Program were the commitment of the implementer agent, coordination between institution and the enthusiasm respond from society. In other side, factor that inhibit the implementation of Raskin Program were financial budgeting, database, less monitoring, economic social and geographic.*

**Keyword:** Program Implementation, Raising Poverty, Beras Untuk Rakyat Miskin (RASKIN) Program

**Abstrak:** Implementasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) Dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan (Studi Di Desa Sidoharjo, Kecamatan Jambon, Kabupaten Ponorogo). Kemiskinan merupakan salah satu masalah yang kompleks baik di negara berkembang maupun di negara maju. Pemerintah telah mencanangkan berbagai program untuk mengatasi masalah kemiskinan, salah satu program dari pemerintah adalah Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (RASKIN). Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi Program Raskin di Desa Sidoharjo berbeda dari ketentuan yang ditetapkan. Proses implementasi dibagi menjadi dua proses. Adapun implementasi Program Raskin di Desa Sidoharjo ini dapat dilihat dari sasaran dan manfaat, proses pendistribusian serta pengawasan. Faktor yang mendukung implementasi program Raskin adalah adanya komitmen dari agen pelaksana, koordinasi antar instansi serta respon masyarakat yang antusias. Sedangkan faktor penghambat program ini adalah berkaitan dengan anggaran/biaya, basis data, kurangnya pengawasan, lingkungan ekonomi, lingkungan sosial dan juga kondisi geografis.

**Kata Kunci:** Implementasi Program, Pengentasan Kemiskinan, Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (RASKIN)

---

## **Pendahuluan**

Kemiskinan merupakan suatu wacana yang tetap menarik untuk dibincangkan dan dicarikan penyelesaiannya. Rendahnya tingkat hidup seringkali dijadikan pengukur kemiskinan pada hakekatnya hanya merupakan satu matarantai dari sejumlah faktor yang merupakan sindroma kemiskinan. Kemiskinan dari segi politik-ekonomi dipahami sebagai produk kekuatan-kekuatan ekonomi, hubungan-hubungan produksi, serta hubungan kekuasaan yang dalam keseluruhannya mengakibatkan pemiskinan tadi. (Chambers, 1984, h.37).

Senada dengan Chambers, menurut Suyanto (2014, h.1) kemiskinan acapkali didefinisikan

semata hanya sebagai fenomena ekonomi, dalam arti rendahnya penghasilan dan tidak dimilikinya pencaharian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Pendapat mengenai kemiskinan hanya fenomena ekonomi untuk sebagian mungkin benar, tetapi diakui atau tidak kurang mencerminkan kondisi riil sebenarnya dihadapi keluarga miskin. Kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun lebih dari itu esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha serta taraf kehidupannya.

Pemerintah pada bulan september tahun 2000 telah ikut serta dalam kesepakatan yang disebut dengan Millenium Development Goals (MDG's). MDG's merupakan deklarasi milenium untuk mencapai target kesejahteraan masyarakat dan pembangunan masyarakat pada Tahun 2015.

Desa Sidoharjo merupakan bagian dari Kecamatan Jambon, Kabupaten Ponorogo yang menjadi salah satu sasaran penerima Program Raskin. Berdasarkan 13 desa di Kecamatan Jambon, Desa Sidoharjo merupakan desa penerima Raskin paling banyak daripada desa lainnya. Hal ini dikarenakan di desa Sidoharjo masih banyak masyarakat yang tergolong miskin.

Program Raskin yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Ponorogo ini bukannya tanpa masalah. Terdapat beberapa masalah yang ada dalam implementasi program ini, diantaranya yang sering terjadi adalah berkaitan dengan kualitas daripada beras Raskin yang diterima masyarakat. Selanjutnya masih banyak dijumpai sasaran penerima Program Raskin yang kurang tepat. Kemudian masalah yang berkaitan dengan penyaluran Raskin ke masyarakat penerima.

Bertolak pada fenomena dan pemaparan diatas, peneliti menyusun skripsi dengan judul "Implementasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) Dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan (Studi Di Desa Sidoharjo, Kecamatan Jambon, Kabupaten Ponorogo)".

## **Tinjauan Pustaka**

### **1. Administrasi Pembangunan**

Pengertian atau definisi administrasi pembangunan, yaitu: seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan kehidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya (Siagian, 2014, h.5).

### **2. Implementasi Program**

Program dapat dikatakan sebuah kegiatan yang melibatkan berbagai organisasi yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya guna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan secara terorganisir dalam kegiatan-kegiatan yang bersifat sosial. Dengan suatu program, berbagai macam masalah pembangunan dan kemasyarakatan dicoba untuk dipecahkan (Zauhar, 1993, h.2)

### **3. Kemiskinan**

Salim (1980, h.41) mengemukakan kemiskinan sebagai kurangnya pendapatan untuk

memenuhi kebutuhan pokok. Mereka dikatakan berada dibawah garis kemiskinan apabila pendapatan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok seperti pangan, pakaian, tempat berteduh dll". Pemahaman yang lazim dan sederhana bahwa kemiskinan dilukiskan untuk orang dengan pendapatan yang diperolehnya tidak dapat memenuhi kebutuhan hidup minimumnya. Karena pada umumnya kemiskinan diukur dengan tingkat pendapatan orang atau rumah tangga dengan tingkat pendapatan yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum.

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Peneliti mengambil batasan atau fokus penelitian yaitu sebagai berikut : (1) Implementasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) Dalam Upaya Pengentasan Kemiskinan Di Desa Sidoharjo, Kecamatan Jambon, Kabupaten Ponorogo. (2) Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi program beras untuk masyarakat miskin (Raskin) dalam upaya pengentasan kemiskinan Desa Sidoharjo, Kecamatan Jambon.

Lokasi penelitian ini terletak di Kabupaten Ponorogo, Provinsi Jawa Timur. Adapun situs penelitian dalam penelitian ini adalah berada di Desa Sidoharjo, Kecamatan Jambon, Kabupaten Ponorogo. Sumber data diperoleh dari data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi. Instrumen penelitian ada peneliti sendiri, pedoman wawancara, buku catatan, perekam dan kamera. Analisis data yang digunakan adalah analisis data model Strauss dan Corbin. Menurut Strauss dan Corbin dalam Emzir (2014, h.137) mengemukakan bahwa analisis data kualitatif terdiri dari tiga jenis pengodean utama, yaitu (1) pengodean terbuka (*open coding*), (2) pengodean berporos (*axial coding*), (3) pengodean selektif (*selective coding*).

## **Pembahasan**

### **1. Implementasi Program Raskin di Desa Sidoharjo**

Salah satu tolak ukur keberhasilan suatu program adalah terletak pada proses implementasinya dan pada tahap implementasi ini merupakan tahap yang paling penting dalam keseluruhan suatu program dalam menilai suatu program dapat dikatakan berhasil atau tidak. Terdapat semacam rumus dalam ilmu administrasi dan manajemen yang mengatakan

bahwa ujian terakhir dalam proses kegiatan organisasi terletak pada implementasi. Sasaran program Raskin adalah rumah tangga atau masyarakat yang dikategorikan miskin. Sasaran program Raskin di Desa Sidoharjo adalah sebanyak 996 RTS (Rumah Tangga Sasaran). Desa Sidoharjo mendapat jatah Raskin sejumlah 14.940 ton untuk 996 RTS-PM dan merupakan jumlah penerima terbanyak dibandingkan dengan desa-desa yang lainnya di Kecamatan Jambon.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa implementasi Program Raskin di Desa Sidoharjo terdiri dari dua tahap, yaitu dari Bulog sampai pada titik distribusi dan dari titik distribusi sampai pada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) dengan melawati titik bagi. Berdasarkan implementasi Program Raskin yang telah dilaksanakan, dapat dilihat dari unsur-unsur program yang dalam kajian administrasi pembangunan antara lain: tujuan dan sasaran, biaya, penanggung jawab, pemanfaatan.

Pertama, dari hasil penelitian dapat dilihat bahwa tujuan program Raskin ini tercapai meski dalam kenyataannya jumlah beras yang diterima tidak sesuai dengan ketentuan. Sedangkan dilihat dari sasaran, sasaran program Raskin di Desa Sidoharjo ini adalah masyarakat atau keluarga yang dikategorikan sebagai masyarakat yang miskin yang telah ditetapkan sebagai Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM). Berdasarkan penelitian diketahui bahwa dalam pendistribusian Raskin ke sasaran, dikenal dengan istilah "Bagito" atau bagi roto, dalam arti pembagian Raskin ini tidak lagi sesuai dengan sasaran yang telah di tetapkan melainkan sesuai dengan kesepakatan yang telah dibuat oleh lingkungan RT masing-masing. Berdasarkan temuan yang ada, dapat dikatakan program ini tidak memenuhi unsur sasaran, dengan tidak tepatnya sasaran dalam implementasi program Raskin meski telah ditetapkan dalam pagu Raskin.

Kedua, berkaitan dengan biaya atau anggaran dalam program Raskin, pembiayaan berasal dari APBN dan APBD. Penyediaan anggaran tersebut mencakup antara lain untuk biaya operasional Raskin, biaya angkut Raskin dari TD ke TB hingga ke RTS-PM. Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara diketahui bahwa anggaran yang disediakan oleh pemerintah dalam program Raskin masih menyesuaikan dengan APBN dan APBD setiap tahunnya. Anggaran dapat berubah-ubah dan jumlah anggaran dalam pelaksanaan program ini tidak tercantum secara spesifik. Berdasarkan wawancara dengan pihak desa menyatakan bahwa tahun lalu yakni tahun 2014 Desa Sidoharjo menerima pagu Raskin sebanyak 1500 lebih RT-PM namun tahun ini

sebanyak 996 RTS-PM yang menerima. Kemudian ditambah dengan pemungutan biaya tambahan kepada masyarakat penerima Raskin sebagai ganti biaya angkut dari titik distribusi ke RTS-PM. Hal ini menandakan bahwa dari segi anggaran, belum begitu maksimalnya anggaran yang disediakan pemerintah. mengakibatkan masyarakat harus menambah pengeluaran lagi untuk biaya angkut beras Raskin agar sampai pada RTS-PM.

Selanjutnya yang ketiga, dalam rangka pelaksanaan Program Raskin dan untuk mengefektifkan pelaksanaan program dan pertanggungjawabannya, maka dibentuk Tim Koordinasi Raskin baik di tingkat kabupaten, kecamatan dan di tingkat kelurahan. Penanggung jawab program Raskin di Kabupaten Ponorogo adalah Bupati, di kecamatan adalah Camat, dan di kelurahan adalah Kepala Desa. Berdasarkan hasil penelitian, segi penanggung jawab dapat dilihat bahwa dari tugas dan fungsi tim koordinasi masih memiliki tugas yang belum maksimal yaitu berkaitan dengan sosialisasi. Sosialisasi program Raskin masih belum menyentuh kepada masyarakat. Masyarakat masih belum jelas mengenai Harga Tebus Beras (HTR) yang sebenarnya, masyarakat hanya mengetahui besaran uang yang harus dibayar untuk mendapatkan beras Raskin. Kemudian mengenai pengaduan, peneliti berpendapat bahwa selama ini masyarakat masih menerima dengan apa adanya beras Raskin ini meski dengan kualitas yang jelek dan tidak mengertinya mengenai prosedur pengaduan. Masalah sosialisasi yang berkaitan dengan prosedur pengaduan harus benar-benar dilaksanakan oleh penanggung jawab dari masing-masing tingkat, terutama di tingkat kelurahan.

Selain itu dalam implementasi program Raskin tim Koordinasi juga mempunyai fungsi untuk mengawasi pelaksanaan program, berdasarkan hasil penelitian dapat dilihat bahwa dari segi pengawasan dapat dibagi menjadi tiga tingkatan pengawasan yakni pengawasan ditingkat atas, yang dimaksud adalah pengawasan yang dilakukan oleh pihak Perum Bulog, Bidang Administrasi Perekonomian serta Tim Koordinasi Raskin. Kemudian pengawasan yang dilakukan oleh Satker dan pegawai desa atau pelaksana distribusi desa yang bertugas mengawasi di titik distribusi mengenai jumlah beras Raskin yang diterima sesuai dengan pagu yang telah ditetapkan. Kemudian pengawasan yang dilakukan oleh pelaksana distribusi desa yang mengawasi penyaluran Raskin sampai pada titik bagi sesuai dengan jatah atau kuota masing-masing RT. Menunjuk pada Pedoman Umum Raskin, untuk pengawasan masih belum

dijelaskan secara jelas mengenai pengawasan. Kemudian yang terjadi di lapangan adalah proses pembagian beras Raskin di tingkat bawah tidak sesuai dengan sasaran yang ditetapkan akibat tidak adanya pengawasan yang ketat. Hal ini dapat disimpulkan bahwa penanggungjawab dalam Program Raskin terutama di tingkat kelurahan masih belum bisa melaksanakan tugas dan fungsi sepenuhnya.

Dilihat dari pemanfaatan, seperti yang telah ditetapkan sebagaimana tertuang dalam petunjuk teknis program Raskin, program ini diharapkan: a) meningkatkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. b) peningkatan akses pangan yang baik secara fisik maupun ekonomi kepada RTS. c) sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi. d) stabilisasi harga beras dipasaran. e) pengendalian inflasi dengan penetapan harga beras sebesar Rp. 1.600,-/kg. Menambah pertumbuhan ekonomi daerah. Berdasarkan hasil penelitian serta wawancara dengan beberapa warga, dapat diketahui bahwa masyarakat sangat merasakan manfaat dari adanya program Raskin ini yang dapat mengurangi beban pengeluaran serta memenuhi kebutuhan pangan beras masyarakat namun seperti yang disampaikan beberapa masyarakat yang menyatakan bahwa beras Raskin hanya cukup untuk kebutuhan sekitar satu minggu saja. meski sangat merasakan akan manfaat dari program namun hal tersebut belum memenuhi kriteria yang menjadi poin-poin penting mengenai manfaat program Raskin sebagaimana yang telah dipaparkan. Hal tersebut tidak terlepas dari pemerataan pembagian beras raskin yang di bagi rata kepada seluruh warga baik yang tergolong masyarakat miskin dan yang kaya. Mestinya jatah beras yang diterima sasaran untuk ketahanan pangan selama satu bulan terpangkas dengan hanya cukup untuk satu minggu. Kemudian poin pemanfaatan melalui peningkatan akses yang baik secara fisik juga belum bisa untuk dicapai. Terlihat dengan kualitas beras raskin yang diterima oleh masyarakat. Beras memang tersedia pada titik distribusi namun dengan kualitas yang jelek maka poin kedua ini juga belum bisa dicapai. Kualitas beras juga menjadi persoalan yang terus menjadi sorotan yakni kualitas beras raskin yang jelek. Kemudian manfaat untuk pasar bagi hasil usaha tani, dalam hal ini yakni proses pembelian hasil pertanian terutama adalah gabah. Proses pengadaan beras memang telah ditentukan sesuai dengan Inpres No 5 Tahun 2015 dengan kriteria-kriteria yang telah ada. Namun untuk harga beli sesuai dengan ketentuan tersebut belum bisa dapat digunakan kembali untuk membeli beras

dengan kualitas yang layak. Sementara dengan adanya program beras Raskin ini diharapkan harga beras menjadi stabil, namun dalam bulan-bulan tertentu harga beras dapat menjadi tidak stabil, misalkan pada bulan puasa dan lainnya. Masyarakat tidak dapat bergantung pada jatah beras Raskin yang diterima itu pun dengan jumlah yang tidak sesuai. Perhatian khusus dari pemerintah memang diperlukan untuk menambah jumlah beras atau pun menyaliasi berkaitan dengan stabilisasi harga beras tersebut. Kemudian poin terakhir yang menjadi pedoman analisis manfaat yakni program Raskin ini menjadi salah satu pengendalian inflasi dengan intervensi pemerintah dalam penetapan harga beras yaitu sebesar Rp 1.600,-/kg. Namun yang terjadi di lapangan, Harga Tebus Beras menjadi bertambah dengan adanya pungutan lain yang dikenakan kepada masyarakat yakni biaya angkut atau biaya transportasi. Hasil yang terjadi di lapangan ini membuktikan bahwa dalam segi pemanfaatan, dilihat berdasarkan poin-poin yang tercantum dalam Pedoman Umum dan menjadi kriteria pembahasan diketahui bahwa poin-poin tersebut belum mencapai target pemanfaatan dalam program beras Raskin ini.

## **2. Analisis Faktor Pendukung Dan Penghambat Implementasi Program Raskin Di Desa Sidoharjo**

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan diketahui bahwa pelaksanaan program Raskin di Desa Sidoharjo Kecamatan Jambon Kabupaten Ponorogo dinilai positif dan didukung oleh beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut dapat terlihat dari dukungan masyarakat dan kerja keras dari aparat pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Masyarakat di Desa Sidoharjo mempunyai tanggapan yang luar biasa terhadap program ini serta terdapat koordinasi yang baik antar instansi pelaksana program Raskin hal ini sesuai dengan aspek teoritik mengenai implementasi program bahwa aspek kordinasi dan kerjasama merupakan aspek penting keberhasilan.

Implementasi Program Raskin di Desa Sidoharjo juga memiliki beberapa faktor penghambat yang menjadi kendala dalam proses implementasi yang dapat dibagi dua yaitu faktor interi yang terdiri dari: pertama adalah dari segi pembiayaan atau anggaran. Program Raskin selain harus menyesuaikan dengan anggaran pemerintah yang berbeda-beda setiap periodenya, ditambah masyarakat juga diberi beban tambahan dengan adanya penarikan biaya angkut beras Raskin dari Titik Distribusi Sampai ke Titik Bagi. Kedua, yakni berkaitan dengan Basis Data Program Raskin. Terlihat bahwa data

yang digunakan sudah terlalu lama sehingga sering ditemukan penentuan sasaran masih banyak yang kurang tepat. Ketiga adalah dari segi pengawasan, pengawasan yang dilakukan dalam implementasi Program Raskin di Desa Sidoharjo ini hanya sesuai dengan lingkup kerja dari satuan pelaksana. Sedangkan pada lingkup yang paling bawah dan yang menjadi tahap yang paling penting malah tidak mendapat pengawasan yang maksimal dari pemerintah. Kemudian terdapat faktor penghambat yang muncul dari lingkungan ekstern yaitu faktor lingkungan sosial masyarakat setempat, kesadaran akan tujuan dan sasaran yang sebenarnya dari program tersebut masih kurang tertanam dalam masyarakat, faktor penghambat yang lain adalah dari aspek lingkungan ekonomi masyarakat, faktor lain yang menjadi penghambat adalah kondisi geografis Desa Sidoharjo.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan serta berbagai faktor-faktor yang mendukung maupun yang menghambat pelaksanaan program Raskin yang telah dipaparkan. Sehingga peneliti memberikan kesimpulan bahwa program Raskin yang dilaksanakan di Desa Sidoharjo Kecamatan Jambon Kabupaten Ponorogo, tidak berjalan dengan baik atau tidak berhasil. Adapun saran yang dapat diberikan penulis yang berkaitan dengan kesimpulan yang telah dipaparkan serta untuk membangun Program Raskin yang lebih baik kedepannya, yaitu berkaitan dengan pengkajian ulang kesiapan program, sosialisasi yang lebih intens kepada masyarakat, *update* data minimal 2 tahun sekali serta penghapusan sistem bagi rata terhadap pembagian raskin.

---

### **Daftar Pustaka**

- Chamber, Robert. (1984) **Pembangunan Desa : Dimulai dari Belakang**. Jakarta, LP3ES.
- Emzir. (2014). **Metodologi Penelitian Kualitatif Analisis Data**. Jakarta, Rajawali Pers.
- Hasan, Iqbal M. (2002) **Pokok-pokok Materi Metodologi Penelitian & Aplikasinya**. Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Salim, Emil. (1980) **Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pembangunan**. Jakarta, Yayasan Idayu Press.
- Siagian, Sondang P. (2014) **Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi dan Strateginya**. Jakarta, PT Bumi Aksara.
- Suyanto, Bagong. (2014) **Anatomi Kemiskinan dan Strategi Penangannya**. Malang, Intrans Publishing.
- Zauhar, Susilo. (1993) **Administrasi Progran dan Proyek Pembangunan**. Malang, IKIP Malang.