

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DISTRIBUSI RASKIN
DI KELURAHAN KRANJINGAN DAN ANTIROGO
KECAMATAN SUMBERSARI KABUPATEN JEMBER**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian guna
memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S1)
Jurusan Ilmu Administrasi
Program Studi Ilmu Administrasi Negara
pada
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember

Oleh Pengantar:

NUNUNG AGUSTINA
010910201044

Pembimbing I :
Drs. ANWAR, M.Si
NIP. 131 759 528

Pembimbing II :
Drs. H. HUMAIDI, SU
NIP. 130 261 662

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JEMBER
2005**

Harah
23 NOV 2005

Klass
351045
AGU

Handwritten signature and initials.

PENGESAHAN

Telah diterima dan dipertahankan didepan Tim Penguji Skripsi
Guna memenuhi salah satu syarat memperoleh Gelar Sarjana Strata Satu (S1)
Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Jember

Pada

Hari : Rabu

Tanggal : 28 September 2005

Pukul : 08.00 WIB

Tempat : Ruang Ujian Skripsi FISIP

Universitas Jember

Tim Penguji

Ketua

(Drs. R.K. Widjadi, SU)
130 239 041

Sekretaris

(Drs. Anwar, M.Si)
131 759 528

Susunan Tim Penguji

1. Drs. H. Humaidi, SU
130 261 662
2. Dra. Hj. Anastasia Murdyastuti, M.Si
131 658 011
3. Selli Budi Helpiastuti, S.Sos, M.Si
132 133 403

Mengetahui,

Dekan



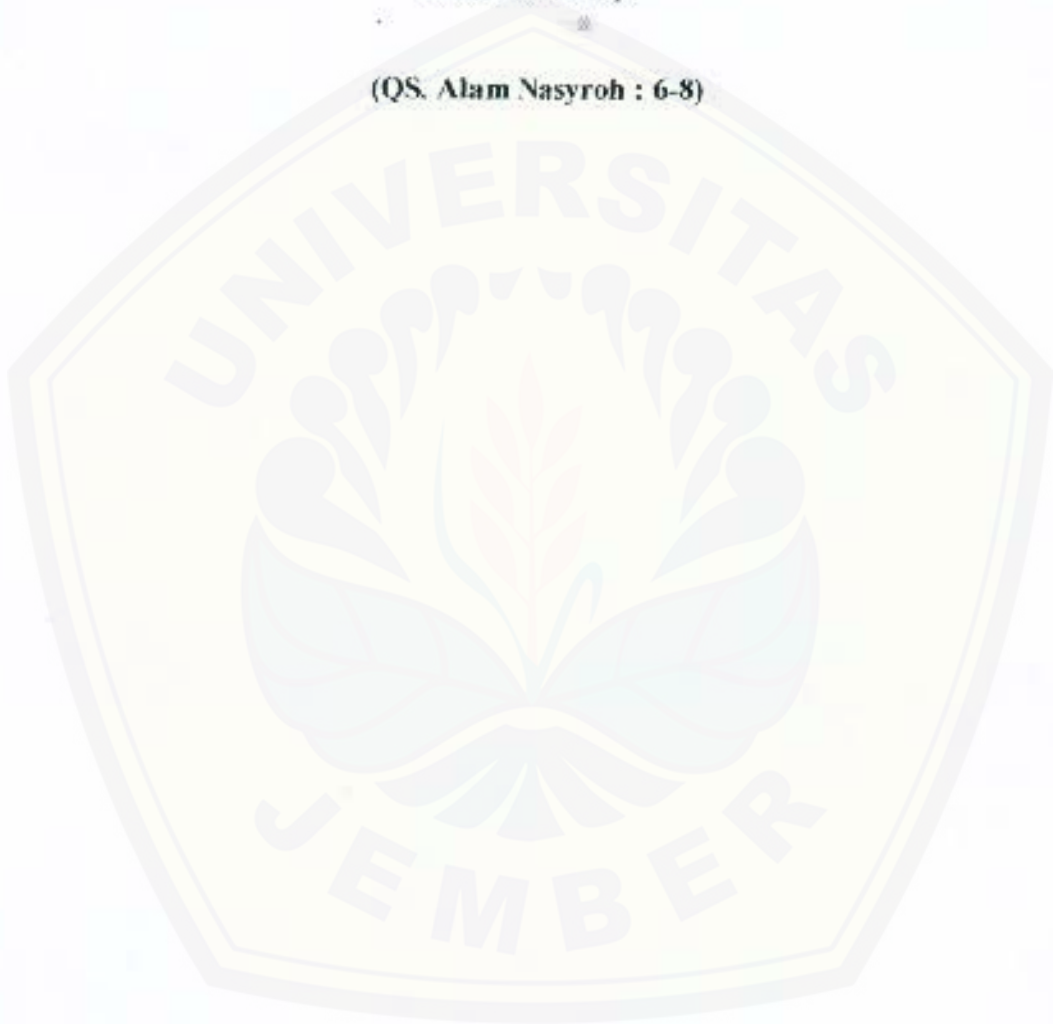
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Jember

Dr. H. Ulung Nasdia, BSW, MS
NIP. 130 674 836

MOTTO :

“ Sesungguhnya sesudah kesulitan (pasti) ada kemudahan, maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan) kerjakanlah (urusan) yang lain dengan sungguh-sungguh. Dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap “

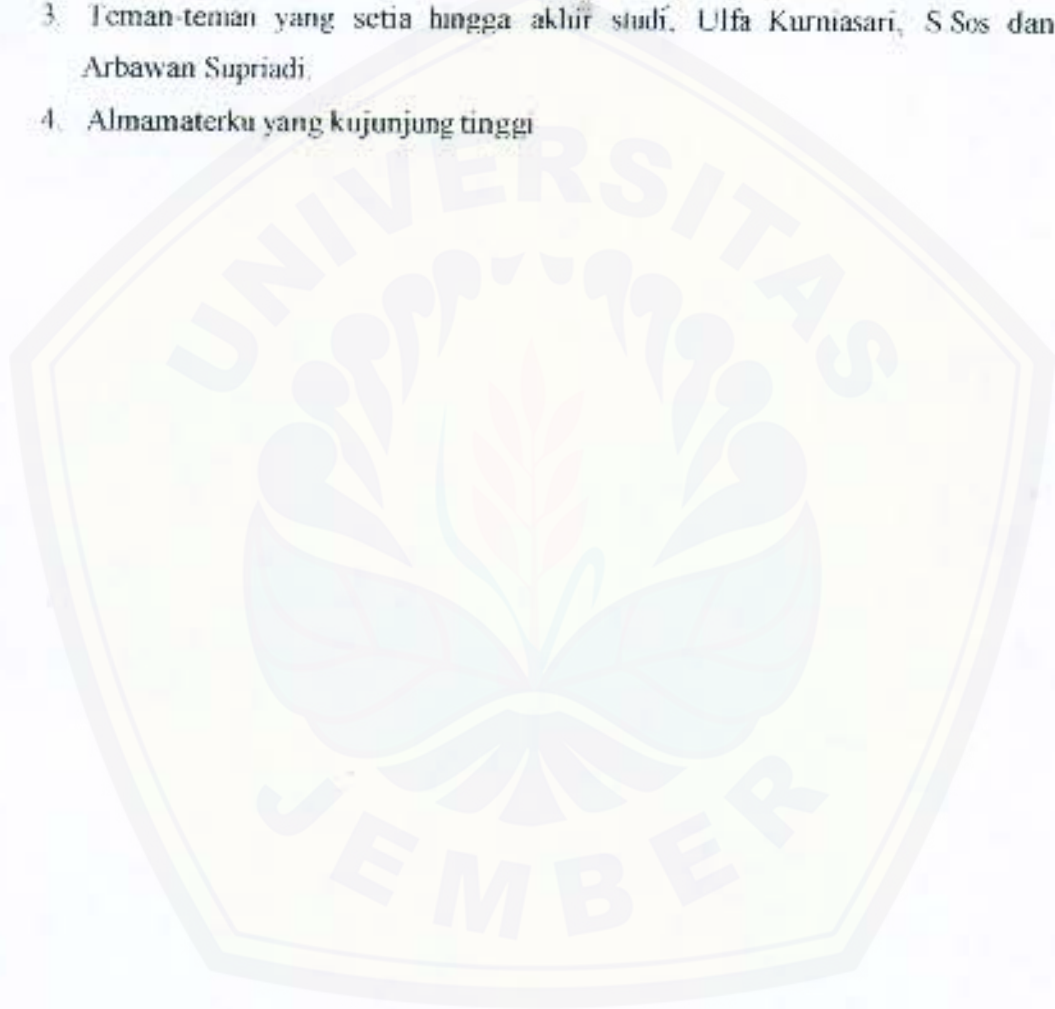
(QS. Alam Nasyroh : 6-8)



PERSEMBAHAN :

Kupersembahkan karya ini untuk :

1. Bapak Toewari Hadiwijaya (Alm.) dan Ibu Sya'iyah, terima kasih atas curahan kasih sayang, kesabaran, dan doa selama ini.
2. Kakak-kakakku, mbak Titik, mbak Ida, mbak Ita, dan mas Wahyu, terima kasih atas segala nasehat dan masukan yang berharga.
3. Teman-teman yang setia hingga akhir studi, Ulfa Kurniasari, S Sos dan Arbawan Supriadi.
4. Almamaterku yang kujunjung tinggi



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena dengan segala rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi dengan judul **“Implementasi Kebijakan Distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember.** Penulisan skripsi ini guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan Program Sarjana Strata Satu pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember.

Dengan selesainya skripsi ini tidak berlebihan kiranya kalau penulis pada kesempatan ini menyampaikan juga ucapan terima kasih kepada :

1. Dr. H. Uung Nasdia, BSW, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
2. Drs. Ardriyanto, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
3. Drs. Agus Suharsono, M.Si selaku Ketua Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.
4. Drs. H. Hendro Muljono selaku Dosen Wali, terima kasih atas bimbingannya selama penulis berproses di bangku kuliah.
5. Drs. Anwar, M.Si selaku Dosen Pembimbing I dan Drs. H. Humaidi, SU selaku Dosen Pembimbing II yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penelitian dan penulisan skripsi ini.
6. Kelurahan Kranjingan dan Antirogo, yang telah mengizinkan penulis mengadakan penelitian disana.
7. Perum Bulog Sub Divisi Regional XI Jember, yang telah mengizinkan penulis untuk ikut dalam pendistribusian Raskin.
8. Bapak Widodo, selaku Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wil XI Jember; Bapak Sutrisno, Bapak Ketang, dan Mas lil, selaku Satgas Raskin terima kasih atas kerja sama dan informasinya.

9. Bapak R. Budi Tjahyono, selaku Petugas Penyuluh Lapangan Keluarga Berencana Kecamatan Sumbersari, yang telah memberikan informasi yang diperlukan untuk penyempurnaan penulisan skripsi ini.
10. Ibu Ram Endang Sari dan Ibu Nuronieyah, selaku Penyuluh Keluarga Berencana Kelurahan Kranjingan dan Antirogo Kecamatan Sumbersari, yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikirannya.
11. Segenap Civitas Akademika di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebut satu per satu, terima kasih atas segala bantuannya dalam menyelesaikan karya ini.

Akhirnya penulis berharap semoga Skripsi ini dapat bermanfaat dan dapat dipergunakan oleh semua pihak yang membutuhkan.

Jember, September 2005

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah	13
1.3 Tujuan dan Kegunaan	13
1.3.1 Tujuan Penelitian	13
1.3.2 Kegunaan Penelitian	13
1.4. Konsepsi Dasar	14
1.4.1 Kebijakan	14
1.4.2 Implementasi Kebijakan	15
1.4.3 Proses Implementasi Kebijakan	16
1.4.4 Implementasi Kebijakan Distribusi Raskin	18
1.4.5 Model Proses Implementasi Kebijakan George Edwards III	21
1.5 Definisi Operasional	24
1.5.1 Komunikasi	24
1.5.2 Sumber-Sumber	25
1.5.3 Kecenderungan – Kecenderungan	25
1.5.4 Struktur Birokrasi	25

1.6 Metode Penelitian	25
1.6.1 Lokasi dan Situs Penelitian	26
1.6.2 Jenis dan Sumber Data	26
1.6.3 Penentuan Informan	26
1.6.4 Metode Pengumpulan Data	28
1.6.5 Metode Analisis Data	28
BAB II DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN	
2.1 Pengantar	30
2.2. Kecamatan Sumber Sari	30
2.3. Kelurahan Kranjingan	31
2.3.1 Letak dan Keadaan Geografis	31
2.3.2 Keadaan Penduduk (Demografi)	31
2.3.3 Keadaan Sosial Ekonomi	32
2.3.4 Prasarana-prasarana	33
a. Prasarana Pendidikan	33
b. Prasarana Air Bersih	33
c. Prasarana Pemerintahan	34
d. Prasarana peribadatan	34
2.4 Kelurahan Antirogo	34
2.4.1 Letak dan Keadaan Geografis	34
2.4.2 Keadaan Penduduk (Demografi)	35
2.4.3 Keadaan Sosial Ekonomi	35
2.4.4 Prasarana-prasarana	36
a. Prasarana Pendidikan	36
b. Prasarana Air Bersih	37
c. Prasarana Pemerintahan	37
d. Prasarana Peribadatan	37
BAB III DESKRIPSI HASIL PENELITIAN	
3.1. Gambaran Umum Distribusi Raskin Di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo	38

3.1.1 Komunikasi	51
3.1.2 Sumber-Sumber	60
a. Staf	61
b. Wewenang	63
c. Informasi	65
d. Fasilitas-Fasilitas	68
3.1.3 Kecenderungan-Kecenderungan	69
3.1.4 Struktur Birokrasi	70
BAB IV ANALISIS DAN INTERPRETASI DATA	
4.1 Pengantar	73
4.2 Komunikasi	74
4.3 Sumber-Sumber	76
4.4 Kecenderungan-Kecenderungan	78
4.5 Struktur Birokrasi	79
BAB V PENUTUP	
5.1 Kesimpulan	81
5.2. Saran	82
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi Kabupaten Jember Tahun 2000-2004	8
2. Keluarga Miskin Kelurahan Kranjingan Tahun 2001-2004	10
3. Keluarga Miskin Kelurahan Antirogo Tahun 2001-2004	10
4. Prosentase Keluarga Miskin Kelurahan Kranjingan Tahun 2001-2004	11
5. Prosentase Keluarga Miskin Kelurahan Antirogo Tahun 2001-2004	11
6. Penerima Manfaat dan Beras yang Dialokasikan Kelurahan Kranjingan Tahun 2002-2005	12
7. Penerima Manfaat dan Beras yang Dialokasikan Kelurahan Antirogo Tahun 2002-2005	12
8. Jumlah Keluarga Berdasar Pentahapan Kelurahan Kranjingan Tahun 2004	31
9. Penduduk Berdasar Usia Kelurahan Kranjingan Tahun 2004	32
10. Tingkat Pendidikan Penduduk Kelurahan Kranjingan Tahun 2004	32
11. Mata Pencarian Penduduk Kelurahan Kranjingan Tahun 2004	33
12. Prasarana Pendidikan Kelurahan Kranjingan Tahun 2004	33
13. Prasarana Air Bersih Kelurahan Kranjingan Tahun 2004	34

DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Model Implementasi Kebijakan George Edward III	21
2. Model Analisis Interaktif	28



DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran :

1. Rekapitulasi hasil pendataan keluarga Kabupaten/Kota
2. Data tahapan keluarga sejahtera Kabupaten Jember
3. Contoh jadwal pelaksanaan Raskin bidang pangan
4. Jumlah penerima Raskin per lingkungan Kelurahan Kranjingan
5. Hasil pentahapan keluarga sejahtera Kelurahan Kranjingan
6. Daftar penerima Raskin per lingkungan Kelurahan Antirogo
7. Jumlah Kepala Keluarga Kelurahan Antirogo per tahapan Keluarga Sejahtera
8. Peta Kecamatan Sumbersari
9. Surat ijin penelitian dari Lembaga Penelitian Universitas Jember
10. Surat ijin penelitian dari Bakesbang dan Linmas Kabupaten Jember
11. Surat ijin penelitian dari Kecamatan Sumbersari
12. Surat keterangan penelitian dari Kelurahan Kranjingan
13. Surat keterangan penelitian dari Kelurahan Antirogo
14. Pedoman wawancara
15. Pertanyaan wawancara
16. Daftar pertanyaan bagi penerima Raskin

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dampak krisis ekonomi akhir tahun 90-an masih dirasakan hingga kini, terutama masih dengan cukup besarnya jumlah penduduk miskin di Indonesia. Pada tahun 2003 tercatat sebanyak 37,3 juta jiwa penduduk miskin (17,4%). Jumlah tersebut mengalami penurunan sebanyak 1,1 juta jiwa dibanding tahun 2002 yaitu 38,2 juta jiwa (18,12%). Walaupun prosentase penduduk miskin mengalami penurunan, jumlahnya masih terbilang cukup besar dan masih rentang terhadap gejolak harga, terutama pangan, kegagalan panen, maupun ketidakstabilan ekonomi, sosial, dan politik. Menurut data Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) jumlah Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi (selanjutnya disebut KPS I Alasan Ekonomi) dan Keluarga Sejahtera I Alasan Ekonomi (selanjutnya disebut KS I Alasan Ekonomi) pada akhir tahun 2003 sebanyak 15,79 juta Kepala Keluarga (KK) (Pedum Raskin, 2005:1).

Kemiskinan secara umum adalah ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Lebih luas, 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 dapat membayar kebutuhan makanan setara 2100 Kilo Kalori per orang per hari dan kebutuhan non makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transport, serta aneka barang dan jasa lainnya (BPS dan Depsos, dalam Pedoman Umum Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) Tahun 2005).

Dari definisi tersebut diatas dapat diketahui bahwa kebutuhan dasar manusia merupakan prioritas dalam pemenuhannya, dan salah satu kebutuhan itu adalah kebutuhan akan pangan.

Menurut Dinas Kependudukan, KB, dan Catatan Sipil Kab. Jember, keluarga miskin terbagi dalam 2 kategori, yaitu KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi. Terdapat 3 indikator keluarga miskin, yaitu sandang, pangan, dan papan. Sehingga keluarga miskin dapat diartikan sebagai keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi satu atau lebih dari 3 indikator di atas.

Besarnya jumlah KPS I Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi mengindikasikan bahwa masalah kemiskinan masih memerlukan perhatian serius untuk penanganannya. Kebutuhan akan pangan, berkaitan erat dengan masalah kekurangan gizi, yang juga akan berdampak terhadap, antara lain pendidikan, kesehatan, dan produktivitas keluarga miskin.

Undang-Undang Dasar 1945 telah mengamanatkan dalam pasal 34, bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Disamping itu, Bangsa Indonesia juga sudah menetapkan misinya yang tertuang dalam GBHN 1999 – 2004, dimana dalam salah satu butirnya disebutkan :

Terwujudnya kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak dan bermanfaat, serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar, yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan lapangan kerja.

Hal ini berarti, pemerintah sendiri sebenarnya tidak berpangku tangan melihat fenomena kemiskinan yang terjadi. Bahkan sudah banyak jenis program dan kebijakan yang ditempuh. Namun, sejauh ini hasilnya masih belum bisa dikatakan optimal menyelesaikan masalah kemiskinan, utamanya dalam hal terpenuhinya kebutuhan akan pangan, yang ditandai dengan masih besarnya jumlah penduduk miskin di Indonesia.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan ditempuh melalui strategi yang terdiri dari dua konteks, yaitu :

1. Konteks Produksi : yaitu suatu upaya peningkatan kapasitas produksi masyarakat. Upaya ini dapat dilakukan melalui program pemberdayaan masyarakat kecil, seperti Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dan Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP). Pemberdayaan menunjukkan pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah

untuk memiliki akses terhadap sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya. Pemerintah harus dapat menciptakan lingkungan yang kondusif bagi peningkatan pendapatan keluarga miskin.

2. Konteks Konsumsi : yaitu meningkatkan efektivitas pelayanan sosial dasar kepada keluarga miskin, dengan menjamin tersedianya kebutuhan konsumsi bagi masyarakat miskin.

Sejalan dengan strategi tersebut salah satu prioritas penanggulangan kemiskinan di tahun 2005 diletakkan pada upaya pokok perlindungan sosial kepada keluarga miskin dengan menyediakan kebutuhan pangan serta mengembangkan sistem jaminan sosial (Konteks Konsumsi). Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah adalah menetapkan Kebijakan Perberasan yang tertuang dalam Inpres No 9 Tahun 2002. Dalam butir ke lima diamanatkan bahwa pemerintah memberikan jaminan bagi persediaan dan pelaksanaan distribusi beras bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan.

Dampak krisis ekonomi yang ditimbulkan adalah turunnya pendapatan dan kenaikan harga, termasuk pangan. Dampak ini sangat dirasakan utamanya oleh keluarga miskin, dimana sebagian besar pendapatannya masih digunakan untuk keperluan konsumsi. Sehingga dalam rangka membantu keluarga miskin dan rawan pangan tersebut, maka langkah penanggulangan yang ditempuh adalah melalui program Raskin.

Perwujudan Inpres No 9 Tahun 2002 yaitu melalui Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin). Pelaksanaan program Raskin ini diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum Bulog Nomor 25 Tahun 2003 Nomor : PPK-12/07/2003, tanggal 12 Juli 2003 Tentang Pelaksanaan Program Raskin.

Menurut Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum Bulog Nomor 25 Tahun 2003 Nomor : PPK-12/07/2003, tanggal 12 Juli 2003 Tentang Pelaksanaan Program Raskin, Program Beras Untuk Keluarga Miskin yang selanjutnya disebut Raskin adalah program pemerintah dalam upaya

meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan kepada keluarga miskin melalui pendistribusian beras dengan jumlah dan harga tertentu.

Sebagai tindak lanjut dari Surat Keputusan Bersama tersebut, disusunlah Pedoman Umum Raskin. Lebih lanjut dijelaskan, Raskin adalah program pemerintah dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian minimum 10 Kg dan maksimum 20 Kg/KK/Bulan, dengan harga Rp 1000/Kg Netto di titik distribusi (Pedum Raskin 2005).

Program Raskin mempunyai tujuan dan sasaran. Adapun tujuan daripada Program Raskin adalah memberikan bantuan beras bersubsidi kepada keluarga miskin untuk memenuhi sebagian kebutuhan pangannya dengan jumlah dan harga tertentu, dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga. Sedangkan sasaran Program Raskin adalah terpenuhinya sebagian kebutuhan kalori dan gizi dalam bentuk beras bagi sekitar 2,9 juta KPS Alasan Ekonomi dan KS 1 Alasan Ekonomi, dengan tingkat harga dan jumlah yang telah ditentukan oleh pemerintah.

Menurut data BKKBN tahun 2003, jumlah penduduk miskin di Jawa Timur masih mencapai 9.890.677 KK atau sekitar 29,53%. Oleh karena itu kebijakan penanggulangan kemiskinan masih dan akan tetap menjadi prioritas dan program kerja Propinsi Jawa Timur. Kebijakan penanggulangan kemiskinan di Jawa Timur antara lain akan dilaksanakan melalui dua strategi pokok, yaitu dengan menciptakan lingkungan yang kondusif bagi peningkatan pendapatan keluarga miskin, dan mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin dengan meningkatkan efektivitas pelayanan kebutuhan dasar bagi keluarga miskin (Juklak Raskin 2005). Oleh karena itu Program Raskin masih diperlukan oleh masyarakat miskin di Jawa Timur.

Untuk memperoleh hasil yang maksimum, maka pelaksanaan Program Raskin perlu dilaksanakan bersama-sama, dengan melibatkan berbagi institusi atau lembaga terkait, baik di tingkat pusat maupun di daerah dalam satu kesatuan komitmen yang akan membangun sinergi dalam keberhasilan pelaksanaan Raskin di lapangan. Oleh sebab itu dibentuklah Tim Raskin, baik di tingkat Pusat (Tim

Raskin Pusat) maupun di tingkat daerah (Tim Raskin Daerah), yang bertugas melaksanakan perencanaan, koordinasi, sosialisasi, pemantauan, dan evaluasi program Raskin sesuai dengan tingkat wilayahnya.

Di kabupaten Jember, tim koordinasi dan evaluasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) Kabupaten Jember tahun 2005 tertuang dalam Keputusan Bupati Jember No. 188/45/24/012/2005. Tim ini mempunyai tugas, yaitu :

- a. Mengadakan koordinasi dalam rangka membahas perkembangan pelaksanaan program Raskin secara berkala setiap bulan sekali
- b. Menyusun jadwal waktu pendistribusian Raskin pada bulan yang bersangkutan
- c. Menginformasikan ke masing-masing titik distribusi dengan tenggang waktu yang cukup bagi penerima manfaat.
- d. Mengadakan pemantauan pelaksanaan program Raskin di titik distribusi.
- e. Mengevaluasi hasil pelaksanaan program Raskin atas dasar hasil yang telah dilaksanakan.
- f. Melaporkan hasil pelaksanaan tugasnya kepada bupati.

Pelaksanaan distribusi Raskin kepada keluarga sasaran penerima manfaat adalah Aparat Desa/Kelurahan yang dibantu oleh warga masyarakat setempat, antara lain Kader KB, Tim Penggerak PKK, Karang Taruna, atau unsure masyarakat lainnya yang ditunjuk oleh Kepala Desa/Lurah. Dan untuk pemantauan serta evaluasi jalannya distribusi Raskin di daerah, maka dibentuk lah Tim Raskin Daerah, yaitu tim antar instansi yang terdiri dari wakil pejabat tingkat Propinsi (untuk tingkat Propinsi) dan wakil/pejabat tingkat Kabupaten/Kota (untuk tingkat Kabupaten/Kota) yang terdiri dari unsure Pemda, BKKBN, Divre/Sub Divre Perum Bulog, dan institusi terkait lain sesuai dengan kondisi masing-masing daerah.

Agar pendistribusian Raskin dapat berjalan dengan efektif maka dibuatlah pedoman-pedoman yang di dalamnya memuat pedoman-pedoman pendistribusian Raskin. Adapun sistematikanya adalah sebagai berikut :



Sumber : Data Primer (Diolah Tahun 2005)

Dalam pembuatan pedoman-pedoman tersebut, dengan memperhatikan kebijakan-kebijakan yang lain seperti Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan, Inpres Nomor 9 Tahun 2002 tentang Kebijakan Perberasan, dan Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum Bulog Nomor 25 Tahun 2003 Nomor : PPK-12/07/2003, tanggal 12 Juli 2003 Tentang Pelaksanaan Program Raskin.

Seperti yang telah diketahui sebelumnya, bahwa sasaran dari program Raskin adalah KPS 1 Alasan Ekonomi dan KS 1 Alasan Ekonomi. Untuk menentukannya, diperoleh dari proses pendataan, yang disebut pendataan keluarga. Data yang dibutuhkan untuk program Raskin di Kabupaten Jember berasal dari pendataan yang dilakukan oleh Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil Kabupaten Jember. Karena satu-satunya instansi yang melakukan pendataan sampai pada tingkat keluarga adalah BKKBN/Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil (Kabupaten Jember).

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil Kabupaten Jember, bahwa tujuan dari pendataan keluarga adalah untuk memperoleh data basis keluarga dan data individu yang memberikan gambaran secara tepat dan menyeluruh keadaan di lapangan sampai ke tingkat keluarga, tentang hasil-hasil pelaksanaan program Keluarga Berencana Nasional yang digunakan untuk kepentingan operasional.

Pendataan keluarga mencakup empat aspek, yaitu :

1. Aspek Demografi
2. Aspek Keluarga Berencana
3. Aspek Tahapan Keluarga
4. Aspek Individu dan Anggota Keluarga *

KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi termasuk ke dalam pendataan keluarga dilihat dari aspek tahapan keluarga. Aspek tahapan keluarga terdiri dari variable agama, pangan, sandang, papan, dan kesehatan. Keluarga menurut aspek tahapannya terdiri dari KS I, KS II, KS III, dan KS III Plus. Tiap-tiap tahapan memiliki indicator sendiri-sendiri. Indikator tahapan keluarga sejahtera terdiri dari

1. KS Tahap I :
 - a. Anggota keluarga melaksanakan ibadah agama
 - b. Pada umumnya anggota keluarga makan 2x sehari atau lebih *)
 - c. Anggota keluarga memiliki pakaian yang berbeda untuk di rumah, bekerja/sekolah dan bepergian *)
 - d. Bagian lantai yang terluas bukan dari tanah *)
 - e. Anak sakit atau PUS ingin berKB dibawa ke sarana kesehatan *)
2. KS Tahap II : (Apabila dapat memenuhi indicator tahapan sejahtera I); dan dapat memenuhi indicator sebagai berikut :
 - a. Anggota keluarga melaksanakan ibadah agama secara teratur
 - b. Paling kurang sekali seminggu keluarga makan daging, ikan/telur *)
 - c. Setahun terakhir anggota keluarga memperoleh paling kurang satu stel pakaian baru *)
 - d. Luas lantai rumah paling kurang 8m² untuk tiap penghuni *)
 - e. 3 bulan terakhir anggota keluarga dalam keadaan sehat dan dapat melaksanakan tugas/fungsi masing-masing
 - f. Ada anggota keluarga umur 15 tahun ke atas berpenghasilan tetap
 - g. Anggota keluarga umur 10-60 tahun bias baca tulisan latin

- b. Anak umur 7-15 tahun bersekolah *)
 - i. PUS dengan anak hidup 2 atau lebih saat ini memakai kontrasepsi.
3. KS Tahap III : (Apabila dapat memenuhi indikator tahap I dan II) serta dapat memenuhi indikator sebagai berikut :
- a. Keluarga berupaya meningkatkan pengetahuan agama
 - b. Sebagian penghasilan keluarga ditabung
 - c. Kebiasaan keluarga makan bersama paling kurang sekali sehari dan dimanfaatkan untuk berkomunikasi
 - d. Keluarga sering ikut kegiatan masyarakat di lingkungan tempat tinggal
 - e. Keluarga berekreasi di luar rumah kurang sekali dalam 6 bulan
 - f. Keluarga memperoleh berita dari surat kabar/radio/TV/majalah
 - g. Anggota keluarga mampu menggunakan sarana transportasi setempat.
4. KS Tahap III Plus : (Apabila dapat memenuhi indikator tahap I, II, dan III) serta dapat memenuhi indikator sebagai berikut :
- a. Keluarga secara teratur dengan sukarela memberikan sumbangan materiil untuk kegiatan social
 - b. Ada anggota keluarga yang aktif sebagai pengurus perkumpulan/yayasan/institusi masyarakat.

Untuk indikator-indikator yang diberi tanda *) adalah indikator tahapan keluarga alasan ekonomi.

Jumlah penduduk miskin di Kabupaten Jember masih terbilang cukup banyak. Adapun jumlah penduduk miskin yang tergolong dalam KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi dari tahun 2000-2004 adalah :

Tabel 1. KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi Kabupaten Jember Tahun 2000-2004

Tahun	KPS Alasan Ekonomi	KS I Alasan Ekonomi	Jumlah	Total KK	Prosentase
2001	111.207	93.558	204.765	635.019	32,25
2002	114.368	98.325	212.693	647.689	32,84
2003	116.817	103.158	219.975	658.295	33,42
2004	113.964	103.721	217.685	666.838	32,64

Sumber : Badan Kependudukan, KB, Dan Catatan Sipil Kab. Jember 2005 (diolah)

Dari tabel 1 diketahui bahwa jumlah keluarga miskin yang ada di Kabupaten Jember masih dinilai besar, rata-rata 32,79%. Oleh sebab itu, Program Raskin masih diperlukan untuk membantu masyarakat Jember yang miskin dan rawan pangan.

Jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat di Kec. Sumbersari tersebar ke dalam tujuh Kelurahan, yaitu Kelurahan Tegalgede, Sumbersari, Kranjingan, Wirolegi, Kebonsari, Kranjingan, dan Karang rejo. Penulis memfokuskan penelitiannya di dua kelurahan, yaitu Kelurahan Kranjingan dan Antirogo. Dari ketujuh kelurahan yang ada di Kec. Sumbersari, Kelurahan Kranjingan dan Antirogo letaknya sebagian besar di pedesaan, dengan jumlah keluarga miskin yang cukup banyak dan keluarga sasaran penerima manfaat Raskin juga banyak.

Selain itu, Kelurahan Kranjingan dan Antirogo merupakan daerah periphery atau daerah pinggiran dengan ketidakberdayaan masyarakatnya yang ditunjukkan oleh tingkat pendidikan yang rendah dan mata pencaharian sebagian besar masyarakatnya sebagai buruh tani, tukang kayu, tukang batu, dan pekerja tidak tetap (serabutan). Penghasilan mereka tidak tentu setiap bulannya, dan sering kali tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok mereka.

Berdasarkan profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004, masyarakat yang buta huruf sebanyak 1.360 jiwa, tidak tamat SD/Sederajat sebanyak 432 jiwa, tamat SD/Sederajat 1.146 jiwa, tamat SLTP/Sederajat sebanyak 2.625 jiwa, tamat SLTA/Sederajat sebanyak 4.122 jiwa, dan tamat Perguruan Tinggi sebanyak 285 jiwa. Berdasarkan profil Kelurahan Antirogo tahun 2004, masyarakat yang buta huruf sebanyak 2.876 jiwa, tidak tamat SD/Sederajat sebanyak 971 jiwa, tamat SD/Sederajat 1.554 jiwa, tamat SLTP/Sederajat sebanyak 223 jiwa, tamat SLTA/Sederajat sebanyak 4.122 jiwa, dan tamat Perguruan Tinggi sebanyak 35 jiwa.

Kondisi ketidakberdayaan masyarakat yang ditunjukkan dengan tingkat pendidikan yang rendah dan kondisi masyarakat yang miskin menimbulkan kepasrahan dan ketergantungan masyarakat miskin terhadap bantuan program Raskin ini. Mereka menaruh harapan yang cukup besar terhadap program ini sebagai suatu bentuk bantuan yang bisa mereka dapatkan setiap bulannya untuk

membantu kondisi keluarganya. Meskipun dalam kenyataan jumlah bantuan beras yang mereka terima, yaitu hanya 5 kg/bln, masih jauh dari yang mereka harapkan. Tetapi mereka ini lebih baik daripada tidak mendapat bantuan sama sekali. Kondisi ketidakberdayaan masyarakat tersebut, menyebabkan tingkat pemahaman dan pengetahuan mereka tentang program Raskin terbatas. Sehingga keluhan yang mereka rasakan selama ini hanya sebatas pada jumlah bantuan beras yang menurut mereka kurang.

Kelurahan Kranjingan terbagi ke dalam lima lingkungan, yaitu Langsepan, Sumbersalak, Gladak Pakem, Krajan, dan kramat. Sedangkan Kelurahan Antirogo terbagi ke dalam empat lingkungan, yaitu krajan, trogo Wetan, Palinggihan, dan Jambuan.

Jumlah keluarga miskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo(KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan ekonomi) dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2. Keluarga Miskin di Kelurahan Kranjingan Tahun 2001-2004

Lingkungan	KPS Alasan Ekonomi				KS I Alasan Ekonomi				Jumlah			
	01	02	03	04	01	02	03	04	01	02	03	04
Langsepan	159	194	191	173	220	215	215	192	379	409	406	365
Krajan	162	199	196	182	184	181	238	199	346	380	434	381
Sumbersalak	124	162	159	180	121	114	114	187	245	276	273	367
Gladak Pakem	147	183	180	182	161	155	155	189	308	338	335	371
Kramat	129	165	162	182	141	134	134	209	270	299	296	391
Jumlah	721	903	888	899	827	799	856	976	1548	1702	1744	1875

Sumber : Kelurahan Kranjingan Kec. Sumbersari Kab. Jember 2005 (diolah)

Tabel 3. Keluarga Miskin di Kelurahan Antirogo Tahun 2001-2004

Lingkungan	KPS Alasan Ekonomi				KS I Alasan Ekonomi				Jumlah			
	01	02	03	04	01	02	03	04	01	02	03	04
Krajan	201	322	318	318	171	221	290	292	372	543	608	610
Trogo Wetan	123	163	160	160	153	122	127	129	276	285	287	289
Palinggihan	215	224	220	220	237	167	187	188	452	391	407	408
Jambuan	223	286	280	280	220	241	203	206	443	527	483	486
Jumlah	762	995	978	978	781	751	807	815	1543	1746	1785	1793

Sumber : Kelurahan Antirogo Kec. Sumbersari Kab. Jember 2005 (diolah)

Tabel 2 dan 3 menunjukkan bahwa jumlah keluarga miskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo jumlah masih cukup besar. Untuk lebih jelasnya berapa besarnya prosentase keluarga miskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 4. Prosentase Keluarga Miskin Kelurahan Kranjingan 2001-2004

Tahun	Jumlah Keluarga Miskin	Jumlah Seluruh KK	Prosentase Keluarga Miskin
2001	1548	2932	52,80
2002	1702	3047	55,86
2003	1744	3095	56,35
2004	1875	3164	59,26

Sumber : Kelurahan Kranjingan Kec. Sumberson Kab. Jember 2005 (diolah)

Tabel 5. Prosentase Keluarga Miskin Kelurahan Antirogo 2001-2004

Tahun	Jumlah Keluarga Miskin	Jumlah Seluruh KK	Prosentase Keluarga Miskin
2001	1543	2736	56,80
2002	1746	2753	63,42
2003	1785	2800	63,75
2004	1793	2840	63,13

Sumber : Kelurahan Antirogo Kec. Sumberson Kab. Jember 2005 (diolah)

Dari tabel 4 dan 5 diketahui bahwa rata-rata prosentase keluarga miskin yang ada di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo, masing-masing adalah 56,07% dan 61,78%. Artinya jumlah keluarga miskin lebih besar daripada jumlah keluarga yang mampu. Disini program Raskin masih dibutuhkan untuk membantu keluarga miskin dan rawan pangan.

Keluarga miskin yang dimaksud dalam tabel 4 dan 5 adalah mereka yang tergolong ke dalam KPS Alasan Ekonomi dan KS 1 Alasan Ekonomi, dimana pengkategorian keluarga miskin itu didasarkan pada indikator-indikator yang berhubungan dengan sandang, pangan, dan papan, yaitu sebagai berikut :

- L. KPS Alasan Ekonomi, apabila tidak memenuhi indikator-indikator :
 - a. Makan dua kali
 - b. Pakaian yang berbeda untuk berbagai kegiatan
 - c. Lantai bukan dari tanah.

2. KSI Alasan Ekonomi, apabila tidak memenuhi indikator-indikator :
- Makan daging/ikan/telur
 - Memperoleh pakaian paling kurang satu stel satu tahun terakhir
 - Luas lantai $8m^2$ untuk tiap penghuni.

Jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang sudah ditetapkan untuk Kelurahan Kranjingan dan Antirogo, masing-masing adalah sebagai berikut :

Tabel 6. Penerima Manfaat dan Beras yang Dialokasikan Kelurahan Kranjingan 2002-2005

Tahun	Juml. Penerima Manfaat	Alokasi (per Bulan)	Alokasi (per Tahun)
2002	721	14.420	14.420×12
2003	562	11.240	11.240×12
2004	562	11.240	11.240×12
2005	562	11.240	11.240×12

Sumber : Kelurahan Kranjingan Kec. Sumbersari Kab. Jember 2005 (diolah)

Tabel 7. Penerima Manfaat dan Beras yang Dialokasikan Kelurahan Antirogo 2002-2005

Tahun	Juml. Penerima Manfaat	Alokasi (per Bulan)	Alokasi (per Tahun)
2002	736	14.720	14.720×12
2003	552	11.040	11.040×12
2004	573	11.460	11.460×12
2005	573	11.460	11.460×12

Sumber : Kelurahan Antirogo Kec. Sumbersari Kab. Jember 2005 (diolah)

Tabel 6 dan 7 menunjukkan jumlah penerima bantuan Raskin dengan masing-masing alokasi beras sebesar 20 Kg/KK/bulan, dengan frekuensi distribusi sebanyak 12 kali. Akan tetapi, berdasarkan survey awal yang dilakukan penulis di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo, penerima manfaat rata-rata memperoleh 5 Kg/KK/bulan, dan jumlah penerimanya lebih besar dari jumlah yang sudah ditetapkan. Padahal jumlah beras sekian itu tidak cukup untuk membantu kebutuhan konsumsi keluarga setiap bulannya.

Dari pemaparan diatas, penulis tertarik untuk mendeskripsikan bagaimana implementasi kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember. Didasarkan pada kebijakan yang

ditetapkan oleh pemerintah pusat, dan tindak lanjut yang berupa pedoman-pedoman pelaksanaan distribusi Raskin di daerah.

1.2 Perumusan Masalah

Titik tolak setiap penelitian tidak lain bersumber pada masalah. Tanpa masalah suatu penelitian tidak dapat dilakukan. Masalah menurut Guba dan Lincoln (dalam Moleong, 2004: 62), adalah : "Suatu keadaan yang bersumber dari hubungan antara dua faktor atau lebih yang menghasilkan situasi yang membingungkan".

Menurut Sugiyono (2002 : 35), "Masalah dapat diartikan sebagai penyimpangan antara yang seharusnya dengan apa yang benar-benar terjadi". Setelah masalah diketahui, dipilih, dan diidentifikasi, maka langkah selanjutnya adalah mengadakan perumusan masalah.

Perumusan masalah yang akan dikemukakan dalam penelitian ini adalah **"Bagaimana implementasi kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo Kecamatan Summersari Kabupaten Jember ?"**.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Setiap kegiatan penelitian, apapun yang diteliti dan siapapun yang meneliti pasti mempunyai tujuan tertentu. Tujuan ini dimaksudkan supaya peneliti mempunyai arah yang jelas dan tegas.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan implementasi kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo Kecamatan Summersari Kabupaten Jember

1.3.2 Kegunaan Penelitian

1. Sebagai bahan informasi dan pertimbangan bagi pihak yang terkait dalam membuat kebijakan.
2. Sebagai bahan referensi ilmiah bagi pihak-pihak yang relevan dengan penelitian.

1.4 Konsepsi Dasar

Unsur penelitian yang paling besar peranannya dalam penelitian adalah teori karena dengan unsur inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena alami yang menjadi pusat perhatiannya.

Teori menurut Kerlinger (dalam Singarimbun dan Effendi, 1997:37) adalah : “Serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”.

Dari pendapat diatas, diketahui bahwa teori merupakan konsep yang saling berhubungan untuk menerangkan secara tepat fenomena sosial secara sistematis. Konsep ini digunakan untuk menggambarkan secara tepat fenomena yang hendak diteliti.

Berhubungan dengan konsep, Singarimbun dan Effendi (1997:33) menyatakan bahwa:

Konsep yakni istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial

Melalui konsep, peneliti diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikirannya dengan menggunakan satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu dengan yang lainnya.

1.4.1 Kebijakan

Kebijakan menurut Anderson (dalam Winarno, 2002:16), bahwa “Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan”. Jadi kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan hanya sekedar sebagai suatu keputusan untuk melakukan sesuatu. Pusat perhatiannya pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan.

Dalam lingkup dalam suatu negara, suatu kebijakan atau kebijaksanaan dikenal dengan istilah kebijakan publik, kebijaksanaan pemerintah, maupun *public policy*. Menurut Anderson (dalam Soenarko, 2003:42), kebijaksanaan

pemerintah adalah : "Suatu arah tindakan yang bertujuan, yang dilaksanakan oleh pelaku atau pelaku kebijaksanaan di dalam mengatasi suatu masalah atau urusan yang bersangkutan". Berdasarkan pendapat tersebut, diketahui bahwa kebijaksanaan pemerintah adalah suatu langkah yang perlu diambil oleh pemerintah dalam upaya mengatasi permasalahan yang menjadi kepentingan rakyat, dimana kepentingan rakyat ini merupakan keseluruhan yang utuh dari perpaduan dan kristalisasi pendapat-pendapat, keinginan-keinginan, dan tuntutan-tuntutan rakyat.

Kebijakan secara garis besar mencakup tahap-tahap yang terdiri dari perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Dalam penelitian ini, penulis memfokuskan penelitiannya pada tahap implementasi kebijakan, yaitu pada implementasi kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember. Didasarkan pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat, dan tindak lanjut yang berupa pedoman pelaksanaan dan pedoman teknis program Raskin.

1.4.2 Implementasi Kebijakan

Meter dan Horn (dalam Winarno, 2002:102) membatasi implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas menurut Winarno (2002:101), "Merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan".

Dari pengertian di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan merupakan hal terpenting, karena menyangkut tindakan-tindakan riil yang dilakukan untuk mengetahui permasalahan, yang merupakan tujuan yang ingin dicapai.

1.4.3 Proses Implementasi Kebijakan

Proses implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Menurut Grindle (dalam Wahab, 1991:45), bahwa :

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.

Lebih lanjut Udoji (dalam Wahab, 1991:45) menyatakan tentang pentingnya implementasi kebijakan, yaitu "Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan".

Pada dasarnya kebijakan negara apapun sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn (dalam Wahab, 1991:47) membagi kegagalan kebijakan (*Policy Failure*) dalam dua kategori, yaitu :

1. *Non implementation* (tidak terimplementasikan). Mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerja sama.
2. *Unsuccessful Implementation* (Implementasi yang tidak berhasil). Biasanya terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki.

Dunsire (dalam Wahab, 1991:47) lebih lanjut mengutarakan istilah yang disebut *implementation gap*, yaitu suatu istilah yang dimaksudkan untuk menjelaskan suatu keadaan dimana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan).

Besar kecilnya perbedaan tersebut sedikit banyak akan tergantung pada apa yang oleh Williams (dalam Wahab, 1991:47) disebut sebagai *implementation capacity* dari organisasi atau aktor atau kelompok organisasi yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan tersebut. *Implementation capacity* adalah kemampuan suatu organisasi atau aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*Policy Decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijaksanaan dapat dicapai.

Proses implementasi kebijakan dapat dilihat dari tiga sudut pandang (Wahab, 1991:45), yaitu :

1. Pemrakarsa kebijakan atau pembuat kebijakan (*The Center/pusat*). Fokus implementasi kebijakan itu akan mencakup usaha-usaha yang dilakukan oleh pejabat-pejabat atau lembaga-lembaga di tingkat pusat untuk mendapatkan kepatuhan dari pejabat-pejabat atau lembaga-lembaga di tingkat yang lebih rendah, dan diharapkan mereka mau terbuka dan bekerja sama untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.
2. Pejabat-pejabat pelaksana di lapangan (*The Periphery*). Fokus implementasi kebijakan adalah pada tindakan atau perilaku para pejabat dan instansi-instansi di lapangan dalam upayanya untuk menanggulangi gangguan-gangguan yang mungkin terjadi selama proses implementasi program kebijakan berlangsung.
3. Kelompok sasaran (*Target Group*). Fokus implementasi kebijakan adalah sejauh mana kebijakan yang diimplementasikan mampu memberikan dampak yang positif dalam jangka panjang.

Dalam penelitian ini, penulis berupaya menjelaskan implementasi dari kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember, yaitu apakah kebijakan tersebut sudah diimplementasikan untuk mencapai tujuannya.

1.4.4 Implementasi Kebijakan Distribusi Raskin

Hal terpenting dalam masalah implementasi kebijakan distribusi Raskin ini adalah apakah kebijakan tersebut sudah diterapkan secara benar, sehingga berdampak pada pendistribusian Raskin yang tepat pada *target group*. Untuk itu sebagai pedoman dalam pendistribusiannya, pemerintah sudah menetapkan suatu kebijakan yang di dalamnya mengatur tentang pendistribusian Raskin itu sendiri.

Sebagai tindak lanjut dari Inpres No 9 Tahun 2002 tentang Perberasan, di tingkat Pusat dibuat Pedum Raskin tahun 2005, kemudian di tingkat Propinsi ditetapkan Juklak Raskin tahun 2005, dan pada akhirnya di tingkat Kabupaten ditetapkan Juknis Raskin tahun 2005. Hal ini dimaksudkan agar implementasi kebijakan distribusi Raskin dapat dilaksanakan secara efektif sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan.

Terdapat dua hal penting dalam masalah pendistribusian Raskin, yaitu :

1. Perencanaan distribusi.

Meliputi waktu dan frekuensi pendistribusian serta kuantum yang dapat dibeli Keluarga Sasaran Penerima Manfaat. Waktu pendistribusian tidak dilaksanakan pada musim panen padi agar tidak mengganggu program pengamanan Harga Dasar Pembelian Pemerintah (HDPP) gabah dan beras. Sehingga frekuensi distribusi Raskin dapat dilaksanakan kurang dari dua belas kali. Selain itu juga disebabkan karena pertimbangan-pertimbangan penting lain yang memungkinkan frekuensi distribusi dilaksanakan kurang dari dua belas kali.

Untuk penghitungan kuantum Raskin yang dapat dibeli masing-masing Keluarga Sasaran Penerima Manfaat setiap kali distribusi adalah kuantum pagu Raskin dibagi jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dibagi frekuensi distribusi Raskin. Kuantum pagu Raskin ditetapkan berdasarkan besarnya subsidi pangan (Raskin yang disediakan oleh pemerintah).

Dalam perencanaan distribusi Raskin perlu diperhatikan masalah penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dan titik distribusi. Keluarga Sasaran Penerima Manfaat berdasarkan Pedum Raskin tahun 2005, ditetapkan melalui musyawarah desa/ Kelurahan dengan menggunakan data dasar Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi dan Keluarga Sejahtera I Alasan Ekonomi dari BKKBN setempat. Sedangkan untuk menentukan titik distribusi, pada prinsipnya ditentukan di desa / kelurahan untuk memudahkan akses Keluarga Sasaran Penerima Manfaat.

2. Pelaksanaan distribusi

Pelaksanaan distribusi Raskin mencakup tiga hal penting yaitu :

a. Mekanisme distribusi :

Adalah bagaimana pagu alokasi Raskin sampai ke tangan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat. Adapun mekanismenya adalah sebagai berikut

- 1) Pagu alokasi Propinsi mengacu pada alokasi Raskin yang ditetapkan oleh Tim Raskin Pusat
- 2) Atas dasar pagu Propinsi Tim Raskin Propinsi mengalokasikan masing-masing Kabupaten/Kota secara proporsional mengacu pada data Badan Kependudukan, KB, dan Catatan Sipil atau instansi lain yang berwenang (jumlah Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi dan Keluarga Sejahtera I Alasan Ekonomi).
- 3) Atas dasar pagu Kabupaten/Kota, Tim Raskin Kabupaten/Kota mengalokasikan pagu Raskin dan menetapkan jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat masing-masing Kecamatan dan Desa/Kelurahan.

b. Administrasi distribusi :

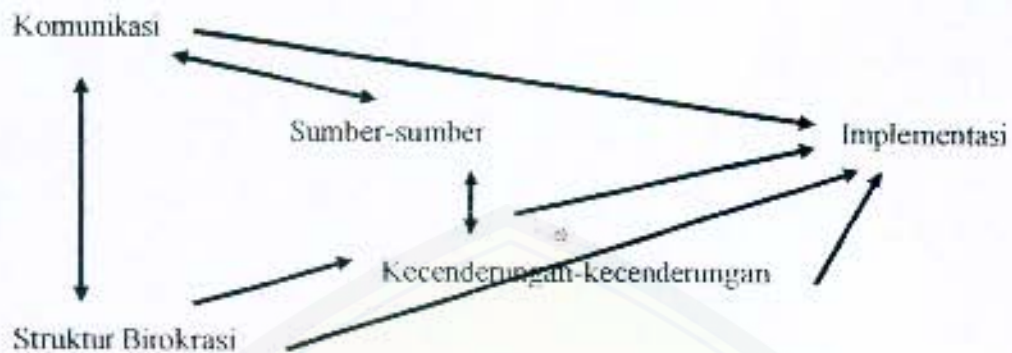
Berkaitan dengan persyaratan-persyaratan administrasi yang harus dipenuhi mulai dari beras tersebut diserahkan di titik distribusi hingga beras tersebut sampai pada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat, yang ditandai dengan adanya dokumen-dokumen dan laporan-laporan pelaksanaan.

c. Indikator kinerja :

- 1) Tepat sasaran : yaitu Raskin hanya diberikan kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang terdaftar dalam daftar Keluarga Penerima Manfaat. Keluarga Sasaran Penerima Manfaat Raskin adalah keluarga miskin di desa/kelurahan yang berhak menerima beras Raskin sebagai hasil seleksi berdasarkan musyawarah desa/kelurahan menggunakan referensi dasar data Badan Kependudukan, KB, dan Catatan sipil.
- 2) Tepat jumlah : jumlah beras yang dibeli Keluarga Sasaran Penerima Manfaat sesuai hasil musyawarah Tim Raskin Daerah yang dituangkan dalam Surat Keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.
- 3) Tepat harga : harga beras yang dibayar oleh Keluarga Sasaran Penerima Manfaat sebesar Rp 1000,00/Kg Netto titik distribusi. Untuk menghindari konsentrasi massa di titik distribusi, maka pengambilan beras Raskin bisa diwakilkan oleh masing-masing kelompok (misalnya per Lingkungan/RT/RW).
- 4) Tepat waktu : waktu pelaksanaan distribusi beras kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat sesuai dengan rencana distribusi. Jadwal pelaksanaannya ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten untuk setiap bulannya.
- 5) Tepat administrasi : terpenuhinya persyaratan administrasi yang diperlukan untuk penyelesaian subsidi dan pembayaran harga beras secara benar dan tepat waktu. Dalam hal ini satgas Raskin Kabupaten Jember senantiasa menerapkan sistem *one day service*, yaitu mendistribusikan beras, menerima pembayaran, dan melengkapi persyaratan administrasi dalam waktu 1 hari selesai.

1.4.5 Model Proses Implementasi Kebijakan George Edwards III

Gambar 1. Model Implementasi Kebijakan George Edwards III



Sumber : Winarno (2002:155)

Terdapat 4 faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan, yang secara berinteraksi satu sama lain untuk membantu maupun menghambat implementasi kebijakan. Empat faktor tersebut terdiri dari :

- 1) Komunikasi : Persyaratan utama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personel yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Ada 3 hal penting dalam proses komunikasi, yaitu :
 - a) Transmisi : Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.
 - b) Kejelasan : Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan seperti yang diinginkan, maka kebijakan tersebut harus dikomunikasikan dengan jelas. Karena sering kali terjadi instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana sesuatu program dilaksanakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan akan

mendorong terjadinya interpretasi yang salah atau bertentangan dengan makna pesan awal.

- c) **Konsistensi** : Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan.
- 2) **Sumber-sumber** : sumber-sumber kebijakan sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumber-sumber, kebijakan yang telah dirumuskan mungkin hanya akan menjadi rencana saja atau tidak pernah terealisasi. Sumber-sumber yang dimaksud terdiri dari :
 - a) **Staf** : Staf sebagai pelaksana kebijakan harus memiliki ketrampilan-ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Hal ini berarti, kualitas dari sumber daya manusia merupakan factor penting yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan yang efektif. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui program-program seperti latihan-latihan atau training.
 - b) **Informasi** : Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu :
 1. Informasi mengenai bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana mereka harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan.
 2. Informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati peraturan tersebut, atau tidak.
 - c) **Wewenang** : Merupakan hak yang dimiliki oleh para pelaksana untuk berbuat sesuatu, dalam bingkai implementasi kebijakan. Berbuat sesuatu

maksudnya melakukan hal-hal yang mendorong implementasi kebijakan yang efektif.

- d) Fasilitas-fasilitas : Yang dimaksud fasilitas dalam hal ini adalah fasilitas fisik yang turut mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.
- 3) Kecenderungan-kecenderungan : Berkaitan dengan sikap para pelaksana kebijakan. Jika para pelaksana bersikap baik (mendukung) terhadap suatu kebijakan tertentu, maka kemungkinan besar mereka akan melaksanakan kebijakan dengan baik. Sebaliknya, jika sikap dan tingkah laku para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan kebijakan akan semakin sulit.
 - 4) Struktur birokrasi : Birokrasi merupakan badan yang menjadi pelaku kebijakan. Sistem birokrasi kadang kala memang sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu. Oleh sebab itu mereka tidak hanya terdapat dalam struktur pemerintah, tetapi bisa juga berada dalam organisasi-organisasi swasta yang lain. Ada 2 karakteristik birokrasi, yaitu :
 - a) Prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar (*Standard Operating Procedures/SOP*) : Merupakan tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas.
 - b) Fragmentasi : Berasal dari tekanan-tekanan dari luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara, dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

Dengan model implementasi George Edward III ini, penulis berusaha untuk melihat dan menjelaskan permasalahan yang terjadi dalam implementasi kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Krajan dan Antirogo, Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember, melalui faktor-faktor yang ada dalam model implementasi kebijakan tersebut.

Adapun beberapa pertimbangan mengapa penulis menggunakan model implementasi George Edward III untuk menjelaskan permasalahan yang terjadi di lapangan adalah :

1. Karena keterbatasan waktu dan tenaga.
2. Model implementasi kebijakan George Edwards III dinilai oleh penulis lebih sederhana sehingga mudah dimengerti daripada kedua model implementasi kebijakan yang telah dipaparkan sebelumnya. Dan kesederhanaan tersebut sudah mencakup sebagian besar variable yang ada pada kedua model implementasi kebijakan.
3. Lokasi penelitian adalah di kelurahan, dan yang diteliti adalah sebatas masalah pendistribusian Raskin yaitu masalah ketepatan sasaran dan ketepatan jumlah saja.

1.5 Definisi Operasional :

Menurut Singarimbun dan Effendi (1995:46), "Definisi operasional adalah unsure penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variable". Dengan kata lain, definisi operasional adalah semacam petunjuk bagaimana caranya mengukur suatu variable.

Menurut Koentjaraningrat (1997:23),

Definisi oprasional tidak lain ialah mengubah konsep-konsep yang berupa konstruk itu dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diamati dan dapat diuji dan dapat ditentukan kebenarannya oleh orang lain.

Berdasarkan pendapat di atas dan sesuai dengan permasalahan perlu ditegaskan bahwa variable dalam penelitian ini adalah implementasi kebijakan distribusi raskin.

1.5.1. Komunikasi :

Dapat diukur dengan item-item sebagai berikut :

- a. Pemahaman para pelaksana terhadap pedoman-pedoman pelaksanaan distribusi Raskin
- b. Penyampaian instruksi-instruksi dan informasi mengenai pelaksanaan kebijakan distribusi Raskin kepada lembaga-lembaga pelaksana.

- c. Kejelasan Juklak dan Juklis pelaksanaan distribusi Raskin.
- d. Konsistensi diantara pedoman-pedoman pelaksanaan.

1.5.2. Sumber-sumber :

Dapat diukur dengan item-item sebagai berikut :

- a. Pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan distribusi Raskin.
- b. Tersedianya informasi yang lengkap dan akurat untuk menunjang pelaksanaan distribusi Raskin.
- c. Penjabaran wewenang diantara para pelaksana berkaitan dengan pelaksanaan distribusi Raskin.
- d. Tersedianya fasilitas-fasilitas penunjang pelaksanaan distribusi Raskin.

1.5.3. Kecenderungan-kecenderungan :

Dapat diukur dengan item-item sebagai berikut .

- a. Sikap para pelaksana terhadap implementasi distribusi Raskin.
- b. Pandangan para pelaksana terhadap pelaksanaan distribusi Raskin.

1.5.4. Struktur birokrasi :

Dapat diukur dengan item-item sebagai berikut :

- a. Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan distribusi Raskin.
- b. Keseragaman tindakan diantara para pelaksana berdasarkan SOP.
- c. Tuntutan-tuntutan dari pihak-pihak di luar badan-badan pelaksana.

1.6 Metode Penelitian

Dengan memperhatikan tujuan penelitian yang dikaitkan dengan topik yang diteliti, maka penelitian yang akan digunakan adalah penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Bungin (2001:33) yang dimaksud penelitian deskriptif itu hanya menggambarkan, meringkas berbagai kondisi, situasi atau berbagai variable.

Sedangkan mengenai pendekatan kualitatif menurut Bungin (2001:29), apabila seseorang melakukan penelitian dengan sasaran penelitian yang terbatas, tetapi dengan keterbatasan sasaran penelitian yang ada itu digali sebanyak mungkin data mengenai sasaran penelitian. Dengan demikian walaupun sasaran penelitian terbatas, tetapi kedalaman data (sebut saja kualitas data) tidak terbatas.

Semakin berkualitas data yang dikumpulkan, maka penelitian ini semakin berkualitas.

1.6.1 Lokasi dan Situs Penelitian

Yang dimaksud lokasi adalah tempat atau letak dimana peneliti melakukan penelitian untuk mengungkapkan kebenaran dari obyek yang diteliti. Dalam penelitian ini mengambil lokasi penelitian di Kabupaten Jember Propinsi Jawa Timur, dengan pertimbangan bahwa lokasi tersebut dapat dijangkau dari tempat tinggal peneliti. Sedangkan situs penelitian adalah letak atau tempat dimana peneliti menangkap keadaan yang sebenarnya dari obyek yang diteliti. Sehubungan dengan itu, maka yang menjadi situs penelitian ini adalah Kelurahan Kranjingan dan Kelurahan Antirogo, Kecamatan Sumbersari, serta tempat lainnya dimana peneliti dapat menemukan fenomena yang berkaitan dengan fokus penelitian.

1.6.2 Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian terdapat dua sumber data, yaitu

1. Sumber data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari sumbernya, yaitu orang-orang yang dimintai keterangan mengenai hal yang berkaitan dengan masalah penelitian (wawancara), maupun data yang diperoleh dari observasi langsung di lapangan.
2. Sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dan bukan diusahakan sendiri, seperti dokumentasi, buku literatur, dll.

Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari Kantor Sub Divre Perum Bulog Kabupaten Jember, Badan Kependudukan, KB, dan Catatan Sipil, Kantor Kelurahan Kranjingan dan Antirogo, arsip-srsip pendataan keluarga, dan literatur-literatur lain seperti buku-buku, surat kabar, dll.

1.6.3 Penentuan Informan

Jumlah informan tidak dibatasi, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan akan informasi yang diperlukan, sehingga didapatkan keragaman informasi guna kejelasan informasi itu sendiri. Penentuan informan didasarkan pada pengetahuannya tentang data atau informasi yang diperlukan. Peneliti mencari orang-orang yang benar-benar tahu tentang data-data informasi yang diperlukan.

Peneliti terus mencari informasi dari satu orang ke orang lain sampai ditemukannya informan kuncinya. Teknik seperti ini terdapat dalam Snowball Sampling.

Informan dalam penelitian ini adalah :

I. Pemerintah :

1. Kasi Pemberdayaan Masyarakat Desa (Selanjutnya disebut Kasi PMD) Kecamatan Sumbersari, selaku Pemantau Program Raskin Kecamatan Sumbersari
2. Petugas Pengendali Keluarga Berencana (selanjutnya disebut PPLKB) Kecamatan Sumbersari
3. Sekretaris Kelurahan Antirogo

II. Pelaksana :

1. Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wilayah XI Jember
2. Satgas Raskin yang bertugas di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo
3. Penyuluh Keluarga Berencana (selanjutnya disebut PKB) Kelurahan Kranjingan
4. PKB Kelurahan Antirogo

III. Masyarakat Penerima Manfaat Raskin :

1. Penerima manfaat Raskin Kelurahan Kranjingan :
 - a. "TA", mata pencaharian : Buruh
 - b. "N", mata pencaharian : Penarik becak
 - c. "ST", mata pencaharian : Buruh
2. Penerima manfaat Raskin Kelurahan Antirogo :
 - a. "JL", mata pencaharian : Buruh
 - b. "SN", mata pencaharian : Buruh
 - c. "Z", mata pencaharian : Buruh

1.6.4 Metode Pengumpulan Data :

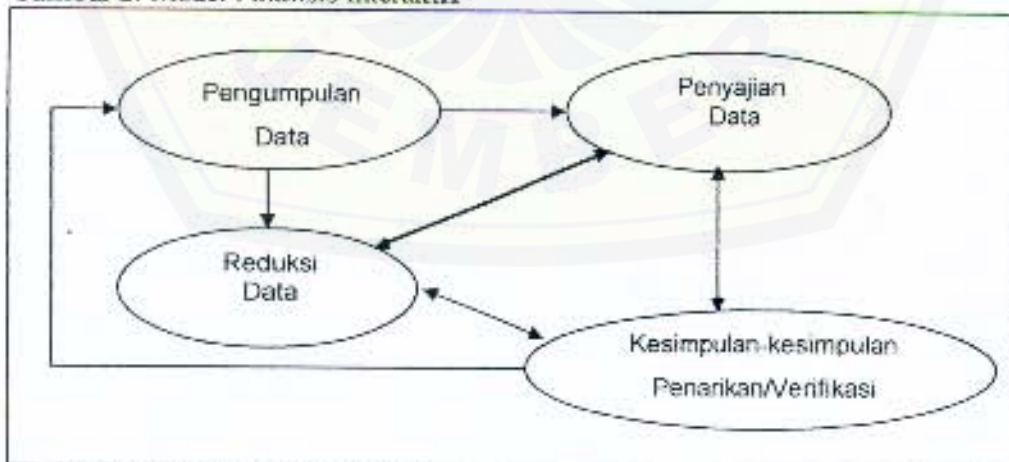
Supaya didapat data akurat, maka penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

- Wawancara : metode ini berupa pengajuan pertanyaan-pertanyaan kepada responden untuk mencari keterangan tambahan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Dalam melaksanakan wawancara, penulis terlebih dahulu membuat interview guide sebagai pedoman dan mempermudah wawancara dan agar pertanyaan yang diajukan tidak menyimpang dari topik yang dibicarakan.
- Observasi : ialah metode pengumpulan data dengan pengamatan langsung ke lokasi penelitian. Tujuannya adalah untuk melihat dan mengetahui keadaan daerah-daerah penelitian dan mengamati kegiatan serta gejala-gejala yang ada di daerah penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.
- Dokumentasi : penulis menggunakan dokumen-dokumen yang mendukung penelitian, seperti juklak, juknis, pedoman umum, serta data-data lain yang menunjang.

1.6.5 Metode Analisis Data

Teknik analisa data pada penelitian ini menggunakan model analisis interaktif (*interactive model of analysis*) yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1992). Analisis data model interaktif dapat dilihat dalam gambar berikut :

Gambar 2. Model Analisis Interaktif



Sumber : Miles dan Huberman (1992:20)

Model analisis ini terdiri dari tiga alur kegiatan, yaitu:

a. Reduksi data

Dapat diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data "kasar" yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Data yang diperoleh di lokasi penelitian (lapangan) dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terperinci. Laporan itu kemudian direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya. Reduksi data berlangsung secara terus menerus selama proses penelitian berlangsung. Selama pengumpulan data berlangsung, diadakan tahap reduksi data selanjutnya (membuat ringkasan, mengkode, menelusuri tema, membuat gugus-gugus, membuat partisi, menulis memo).

b. Penyajian data

Untuk memudahkan peneliti dalam melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dalam penelitian. Penyajian dibatasi sebagai sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.

c. Penarikan kesimpulan

Yaitu menarik kesimpulan setelah melakukan verifikasi secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung, yaitu sejak awal memasuki lokasi penelitian dan selama proses pengumpulan data. Peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis dan sebagainya yang dituangkan dalam kesimpulan tentatif. Dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi secara terus menerus, maka akan diperoleh kesimpulan yang senantiasa terus dilakukan verifikasi selama penelitian berlangsung.

BAB II DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN

2.1 Pengantar

Deskripsi daerah penelitian merupakan suatu gambaran mengenai lokasi atau daerah dimana penelitian itu dilaksanakan. Lokasi yang dijadikan tempat untuk mengadakan penelitian yaitu Kelurahan Kranjingan dan Kelurahan Antirogo, Kecamatan Sumpalsari, Kabupaten Jember. Dengan memperhatikan deskripsi lokasi penelitian akan membantu penulis dalam memahami tentang pendistribusian Raskin di dua kelurahan tersebut.

Gambaran sepiantas mengenai lokasi penelitian ini dapat diperoleh melalui berbagai cara diantaranya dengan melakukan pengamatan atau observasi langsung dan melalui data-data sekunder berupa dokumen-dokumen yang dimiliki oleh instansi yang bersangkutan. Data sekunder yang diperoleh selanjutnya dapat dijadikan sebagai pembandingan bagi data primer yang diperoleh setelah melakukan penelitian.

2.2 Kecamatan Sumpalsari

Kecamatan Sumpalsari terletak di pusat kota Jember. Wilayah kecamatan ini berbatasan dengan kecamatan-kecamatan lain. Adapun batas-batas wilayah kecamatan Sumpalsari adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Arjasa
- b. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Kaliwates
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Ajung
- d. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Pakusari

Kecamatan Sumpalsari dengan luas wilayah 3.682.808 Ha terdiri dari 7 kelurahan yaitu Kelurahan Sumpalsari, Kelurahan Kebonsari, Kelurahan Tegal Gede, Kelurahan Antirogo, Kelurahan Kranjingan, Kelurahan Karang Rejo, dan Kelurahan Wirolegi.

2.3 Kelurahan Kranjingan

2.3.1 Letak dan Keadaan Geografis

Kelurahan Kranjingan merupakan salah satu dari tujuh kelurahan yang ada di Kecamatan Sumbersari. Berdasarkan profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004, luas Kelurahan Kranjingan terbagi dalam beberapa luas area, yaitu :

- Luas pemukiman adalah $0,53 \text{ km}^2$
- Luas kuburan adalah $0,10 \text{ km}^2$
- Luas pekarangan adalah $4,7 \text{ km}^2$
- Luas taman adalah $0,05 \text{ km}^2$
- Luas perkantoran adalah $0,05 \text{ km}^2$
- Luas prasarana umum lainnya adalah $2,3 \text{ km}^2$.

Batas-batas wilayah Kelurahan Kranjingan adalah sebagai berikut :

- Sebelah utara berbatasan dengan Kelurahan Karangrejo
- Sebelah barat berbatasan dengan Kelurahan Kebonsari
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kelurahan Wirowongso
- Sebelah timur berbatasan dengan Kelurahan Wirolegi.

2.3.2 Keadaan Penduduk (Demografi)

Berdasarkan profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004, jumlah penduduk Kranjingan sebanyak 11.536 jiwa. Jumlah kepala keluarga (KK) sebesar 4.123 KK, yang terbagi dalam :

Tabel 8. Jumlah Keluarga Berdasar Pentahapan Kelurahan Kranjingan tahun 2004

No.	Keterangan	Jumlah (KK)
1.	Keluarga Pra Sejahtera	1.763
2.	Keluarga Sejahtera I	783
3.	Keluarga Sejahtera II	584
4.	Keluarga Sejahtera III	570
5.	Keluarga Sejahtera III Plus	513

Sumber : Profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004

Sedangkan jumlah penduduk Kelurahan Kranjingan berdasarkan usia dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 9. Penduduk Berdasarkan Usia Kelurahan Kranjingan tahun 2004

No.	Penduduk Usia	Jumlah
1.	0-12 bulan	22
2.	1-10 tahun	2.176
3.	11-20 tahun	2.790
4.	21-30 tahun	1.118
5.	31-40 tahun	1.024
6.	41-50 tahun	1.882
7.	51-59 tahun	2.127
8.	>59 tahun	397

Sumber : Profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004

2.3.3 Keadaan Sosial dan Ekonomi

Keadaan pendidikan masyarakat Kelurahan Kranjingan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 10. Tingkat Pendidikan Penduduk Kelurahan Kranjingan tahun 2004

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1.	Buta Huruf	1.360
2.	Tidak Tamat SD/Sederajat	432
3.	Tamat Pendidikan SD/Sederajat	1.146
4.	Tamat Pendidikan SLTP/Sederajat	2.625
5.	Tamat Pendidikan SLTA/Sederajat	4.122
6.	Tamat Pendidikan D1	-
7.	Tamat Pendidikan D2	123
8.	Tamat Pendidikan D3	-
9.	Tamat Pendidikan S1	153
10.	Tamat Pendidikan S2	9
11.	Tamat Pendidikan S3	-

Sumber : Profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa tingkat pendidikan masyarakat Kelurahan Kranjingan dikatakan masih rendah, hal itu dapat dibuktikan dengan masih banyaknya masyarakat buta huruf, yaitu 1.360 jiwa.

Sedangkan jumlah penduduk berdasarkan golongan agama yang dianut adalah, masyarakat penganut agama Islam sebanyak 11.349 jiwa, masyarakat penganut agama Kristen sebanyak 99 jiwa, dan masyarakat penganut agama Khatolik sebanyak 88 jiwa.

Penduduk Kelurahan Kranjingan sebagian besar bekerja sebagai petani. Hal itu dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 11. Mata Pencapaian Penduduk Kelurahan Kranjingan tahun 2004

No.	Mata Pencapaian	Jumlah
1.	Buruh/swasta	542
2.	Pegawai Negeri	155
3.	Pedagang	218
4.	Penjahit	12
5.	Tukang Batu	220
6.	Tukang Kayu	228
7.	Peternak	3
8.	Dokter	2
9.	Sopir	75
10.	Pengemudi Becak	163
11.	TNI	126
12.	Pengusaha	7
13.	Petani	3.354
14.	Montir	5

Sumber : Profil Kelurahan Kranjingan 2004

2.3.4 Prasarana-prasarana

a. Prasarana Pendidikan

Prasarana pendidikan yang ada di Kelurahan Kranjingan adalah sebagai berikut :

Tabel 12. Prasarana Pendidikan Kelurahan Kranjingan tahun 2004

No.	Jenis Prasarana Pendidikan	Jumlah
1.	Perguruan Tinggi	-
2.	SLTA	1
3.	SLTP	2
4.	SD	6
5.	TK	2
6.	TPA	3
7.	Lembaga Pendidikan Keagamaan	3
8.	Perpustakaan	1

Sumber : Profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004

b. Prasarana Air Bersih

Berdasarkan Profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004 jenis prasarana air bersih dan jumlah masyarakat yang menggunakan adalah sebagai berikut :



Tabel 13. Prasarana Air Bersih dan Jumlah Pengguna Kelurahan Kranjingan tahun 2004

No.	Jenis Prasarana Air Bersih	Jumlah (Unit)	Jumlah Pengguna (KK)
1.	Sumur Pompa	-	-
2.	Sumur Gali	2.619	2.619
3.	Hidran Umum	-	-
4.	MCK	1	15
5.	PAM	242	242

Sumber : Profil Kelurahan Kranjingan 2004

c. Prasarana Pemerintahan

Prasarana pemerintahan merupakan prasarana penting yang ada di Kelurahan Kranjingan. Karena prasarana pemerintahan merupakan penunjang pelaksanaan kegiatan pemerintahan di desa/kelurahan.

Prasarana pemerintahan yang ada di Kelurahan Kranjingan adalah, sebuah Kantor Kelurahan dengan kondisi yang masih baik dan terawat, 2 buah mesin ketik dengan kondisi yang masih baik, 6 buah meja, 13 buah kursi, 5 buah almari arsip, dan 5 buah kantor RW/sebutan lainnya.

d. Prasarana Peribadatan

Prasarana peribadatan yang ada di Kelurahan Kranjingan adalah 14 buah masjid dan 25 buah langgar/surau/mushola, dengan kondisi yang baik.

2.4 Kelurahan Antirogo

2.4.1 Letak dan Keadaan Geografis

Kelurahan Antirogo merupakan salah satu dari tujuh kelurahan yang ada di Kecamatan Sumber Sari. Berdasarkan profil Kelurahan Antirogo tahun 2004, luas Kelurahan Antirogo terbagi dalam beberapa luas area, yaitu :

- Luas pemukiman adalah 0 Ha
- Luas kuburan adalah 27,500 Ha
- Luas pekarangan adalah 128,118 Ha
- Luas taman adalah 0 Ha
- Luas perkantoran adalah 90 Ha
- Luas prasarana umum lainnya adalah 261,855 Ha.

Batas-batas wilayah Kelurahan Antirogo adalah sebagai berikut :

- Sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Pakusari
- Sebelah barat berbatasan dengan Kecamatan Patrang
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kelurahan Tegalgede
- Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Pakusari.

2.4.2 Keadaan Penduduk (Demografi)

Berdasarkan profil Kelurahan Antirogo tahun 2004, jumlah penduduk Antirogo sebanyak 9.074 jiwa. Jumlah kepala keluarga (KK) sebesar 2.670 KK, yang terbagi dalam :

Tabel 14. Jumlah Keluarga Berdasarkan Pentahapan Kelurahan Antirogo tahun 2004

No.	Keterangan	Jumlah (KK)
1.	Keluarga Pra Sejahtera	1.032
2.	Keluarga Sejahtera I	987
3.	Keluarga Sejahtera II	448
4.	Keluarga Sejahtera III	201
5.	Keluarga Sejahtera III Plus	2

Sumber : Profil Kelurahan Antirogo 2004

2.4.3 Keadaan Sosial dan Ekonomi

Keadaan pendidikan masyarakat Kelurahan Kranjingan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 15. Tingkat Pendidikan Penduduk Kelurahan Antirogo tahun 2004

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1.	Buta Huruf	2.876
2.	Tidak Tamat SD/Sederajat	971
3.	Tamat Pendidikan SD/Sederajat	1.554
4.	Tamat Pendidikan SLTP/Sederajat	223
5.	Tamat Pendidikan SLTA/Sederajat	4.122
6.	Tamat Pendidikan D1	16
7.	Tamat Pendidikan D2	-
8.	Tamat Pendidikan D3	5
9.	Tamat Pendidikan S1	14
10.	Tamat Pendidikan S2	-
11.	Tamat Pendidikan S3	-

Sumber : Profil Kelurahan Antirogo 2004

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa tingkat pendidikan masyarakat Kelurahan Antirogo dikatakan masih rendah, hal itu dapat dibuktikan dengan masih banyaknya masyarakat buta huruf, yaitu 2.876 jiwa.

Sedangkan jumlah penduduk berdasarkan golongan agama yang dianut adalah, masyarakat penganut agama Islam sebanyak 9.071 jiwa, dan masyarakat penganut agama Kristen sebanyak 3 jiwa.

Penduduk Kelurahan Antirogo sebagian besar bekerja sebagai buruh/swasta. Hal itu dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 16. Mata Pencapaian Penduduk Kelurahan Antirogo tahun 2004

No.	Mata Pencapaian	Jumlah
1.	Buruh/swasta	893
2.	Pegawai Negeri	33
3.	Pedagang	250
4.	Penjahit	5
5.	Tukang Batu	154
6.	Tukang Kayu	65
7.	Peternak	225
8.	Sopir	11
9.	Pengemudi Becak	55
10.	TNI	5
11.	Pengusaha	7
12.	Pengrajin	7

Sumber : Profil Kelurahan Antirogo 2004

2.4.4 Prasarana-prasarana

a. Prasarana Pendidikan

Prasarana pendidikan yang ada di Kelurahan Antirogo adalah sebagai berikut :

Tabel 17. Prasarana Pendidikan Kelurahan Antirogo tahun 2004

No.	Jenis Prasarana Pendidikan	Jumlah
1.	Perguruan Tinggi	-
2.	SLTA	2
3.	SLTP	2
4.	SD	4
5.	TK	1

Sumber : Profil Kelurahan Antirogo tahun 2004

b. Prasarana Air Bersih

Berdasarkan Profil Kelurahan Antirogo tahun 2004 jenis prasarana air bersih dan jumlah masyarakat yang menggunakan adalah sebagai berikut :

Tabel 18. Prasarana Air Bersih dan Jumlah Pengguna Kelurahan Antirogo tahun 2004

No.	Jenis Prasarana Air Bersih	Jumlah (Unit)	Jumlah Pengguna (KK)
1.	Sumur Pompa	-	-
2.	Sumur Gali	97	97
3.	Hidran Umum	-	-
4.	MCK	-	-
5.	PAM	-	-

Sumber : Profil Kelurahan Antirogo 2004

Sedangkan masyarakat yang lain untuk pemenuhan kebutuhan akan air banyak yang memanfaatkan sungai, yaitu sebanyak 2.645 KK.

c. Prasarana Pemerintahan

Prasarana pemerintahan merupakan prasarana penting yang ada di Kelurahan Antirogo. Karena prasarana pemerintahan merupakan penunjang pelaksanaan kegiatan pemerintahan di desa/kelurahan.

Prasarana pemerintahan yang ada di Kelurahan Antirogo adalah, sebuah Kantor Kelurahan dengan kondisi yang masih baik dan terawat, 3 buah mesin ketik dengan kondisi yang masih baik, 5 buah meja, 55buah kursi, dan 1 buah almari arsip.

d. Prasarana Peribadatan

Prasarana peribadatan yang ada di Kelurahan Antirogo adalah 11 buah masjid dan 49 buah langgar/surau/mushola, dengan kondisi yang baik.

BAB III

DESKRIPSI HASIL PENELITIAN

3.1 Gambaran Umum Distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo

Program Beras Untuk Keluarga Miskin atau yang lebih dikenal dengan istilah Raskin merupakan cerminan daripada Undang-Undang No. 7 tahun 1996 tentang Pangan. Dalam Undang-Undang tersebut terdapat beberapa pasal yang mengemukakan tentang pentingnya upaya mewujudkan ketahanan pangan bagi masyarakat. Ketahanan pangan menurut pasal 1 (17) Undang-Undang No. 7 tahun 1996 adalah : "Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dengan tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah, maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau".

Upaya mewujudkan ketahanan pangan merupakan tanggung jawab bersama, yaitu pemerintah bersama-sama dengan masyarakat, sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 45 (1) Undang-Undang No. 7 tahun 1996, yaitu : "Pemerintah bersama masyarakat bertanggung jawab untuk mewujudkan ketahanan pangan".

Selanjutnya pada pasal 45 (2) disebutkan bahwa : "Dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan, sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1), pemerintah menyelenggarakan pengaturan, pembinaan, pengendalian, dan pengawasan terhadap ketersediaan pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, bergizi, beragam, merata, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat".

Dari bunyi pasal 45 (2) tersebut, maka pemerintah berkewajiban untuk melaksanakan pengaturan, pengawasan, maupun pengendalian yang dimaksudkan agar seluruh lapisan masyarakat dapat tercukupi kebutuhannya, yang dalam hal ini adalah terpenuhinya kebutuhan akan pangan.

Tindak lanjut daripada Undang-Undang No. 7 tahun 1996 adalah adanya Inpres No. 9 tahun 2002, yaitu tentang Penetapan Kebijakan Perberasan. Dalam butir kelimanya diamanatkan bahwa : "Pemerintah memberikan jaminan bagi

persediaan dan pelaksanaan penyaluran beras bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan". Sesuai butir kelima Inpres No. 9 tahun 2002 tersebut, langkah yang diambil pemerintah dalam upaya mewujudkan ketahanan pangan lebih ditekankan pada upaya pemenuhan kebutuhan pokok, yaitu beras. Karena beras adalah satu-satunya komoditas pangan yang paling banyak mengandung gizi makro, sehingga biaya dalam transfer energi dan protein akan menjadi lebih murah. Bentuk transfer energi kepada masyarakat miskin dan rawan pangan adalah melalui Program Beras Untuk Keluarga Miskin atau disebut Raskin. Pelaksanaan program Raskin ini diatur dalam Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum Bulog Nomor 25 Tahun 2003 Nomor : PPK-12/07/2003, tanggal 12 Juli 2003 Tentang Pelaksanaan Program Raskin.

Menurut Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum Bulog Nomor 25 Tahun 2003 Nomor : PPK-12/07/2003, tanggal 12 Juli 2003 Tentang Pelaksanaan Program Raskin, Program Beras Untuk Keluarga Miskin yang selanjutnya disebut Raskin adalah program pemerintah dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan kepada keluarga miskin melalui pendistribusian beras dengan jumlah dan harga tertentu.

Orientasi program Raskin ini lebih ditekankan pada program bantuan kesejahteraan social atau bantuan perlindungan social bagi keluarga miskin. Walau demikian masalah ketahanan pangan tetap menjadi perhatian dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan nasional yang mantab. Dalam rangka memantabkan ketahanan pangan, maka aspek ketersediaan pangan menjadi penting untuk mengatasi kelaparan dan mengurangi kemiskinan.

Hal penting yang patut menjadi perhatian dalam implementasi program Raskin adalah masalah distribusinya. Yang dimaksud distribusi Raskin disini adalah kegiatan pengangkutan dan pedaran beras Raskin kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat.

Dalam konteks pangan, kegiatan pengangkutan dan peredaran menurut Undang-Undang No. 7 tahun 1996 dapat diartikan sebagai berikut :

Menurut pasal 1 (6) Undang-Undang No. 7 tahun 1996 :

Pengangkutan pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka memindahkan pangan dari satu tempat ke tempat lain dengan cara atau sarana angkutan apapun dalam rangka produksi, peredaran, dan atau perdagangan pangan.

Menurut pasal 1 (7) Undang-Undang No. 7 tahun 1996 : “Peredaran pangan adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan dalam rangka penyaluran pangan kepada masyarakat, baik untuk diperdagangkan maupun tidak”.

Jadi distribusi Raskin dapat diartikan sebagai suatu kegiatan dalam rangka untuk memindahkan dan menyalurkan beras Raskin kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat, dengan jumlah dan harga yang sudah ditetapkan oleh pemerintah.

Masalah distribusi Raskin ini telah diatur di dalam pedoman-pedoman yang merupakan acuan dalam pelaksanaan program Raskin. Pedoman-pedoman tersebut adalah :

1. Pedoman Umum Program Beras untuk Keluarga Miskin (selanjutnya disebut Pedum Raskin), yang merupakan panduan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan program Raskin di daerah.
2. Petunjuk Pelaksanaan Program Beras untuk Keluarga Miskin (selanjutnya disebut Juklak Raskin), yang merupakan bahan pegangan dan acuan bagi semua pihak yang terkait , baik di propinsi maupun di daerah, sampai tingkat desa/kelurahan dalam melaksanakan program Raskin di lapangan.
3. Pertunjuk Teknis Program Beras untuk Keluarga Miskin (selanjutnya disebut Juknis Raskin), yang merupakan pedoman dalam pelaksanaan teknis program Raskin di daerah. Pelaksanaan teknis adalah pelaksanaan yang disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing.

Dengan adanya pedoman-pedoman pelaksanaan program Raskin, diharapkan pelaksanaan program ini di lapangan dapat terlaksana secara efektif, terutama dalam upaya pendistribusiannya.

Permasalahan yang akan digambarkan dalam penelitian penulis yaitu Implementasi Kebijakan Distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo, Kecamatan Sumbersari, Kabupaten Jember ini, adalah masalah ketepatan sasaran dan ketepatan jumlah. Ketepatan sasaran maksudnya adalah, beras Raskin itu hanya diberikan kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat saja. Ketepatan jumlah maksudnya, jumlah beras yang disalurkan sesuai dengan pedoman-pedoman yang ada.

Berdasarkan Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005, tentang Juknis Program Raskin di Kabupaten Jember tahun 2005, disebutkan dalam pasal 1 (8) bahwa :

Keluarga Sasaran Penerima Manfaat Raskin adalah keluarga miskin di desa/kelurahan yang berhak menerima beras Raskin sebagai hasil seleksi berdasarkan Musyawarah Desa/Kelurahan menggunakan referensi dasar data Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil Kabupaten Jember (Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi dan Keluarga Sejahtera 1 Alasan Ekonomi) disesuaikan dengan kondisi obyektif daerah setempat dan ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah serta disahkan/diketahui Camat Setempat.

Dari bunyi pasal 1 (8) Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005 diketahui bahwa instansi yang berwenang menyediakan data acuan bagi penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat Raskin di Kabupaten Jember adalah Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil Kabupaten Jember

Walaupun pada awalnya data yang dimiliki oleh Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil Kabupaten Jember, yang merupakan hasil pendataan tentang pentahapan keluarga, sebenarnya bukanlah data untuk keperluan program Raskin. Akan tetapi hasil pendataan tersebut digunakan untuk kegiatan operasional Keluarga Berencana (KB) (berdasarkan wawancara tanggal 2 Agustus 2005, dengan informan pemerintah : PPLKB Kecamatan Sumbersari).

Sasaran program Raskin adalah keluarga miskin yang tergolong ke dalam KPS Alasan Ekonomi dan KS 1 Alasan Ekonomi. Masing-masing tahapan keluarga mempunyai indikator sendiri.

KPS Alasan Ekonomi adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih dari tiga indikator, yaitu :

1. Makan dua kali
2. Pakaian yang berbeda untuk berbagai kegiatan
3. Lantai bukan dari tanah.

Sedangkan KS I Alasan ekonomi adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih dari tiga indikator, yaitu :

1. Makan daging/ikan/telur
2. Memperoleh pakaian baru
3. Luas lantai minimal $8m^2$ untuk tiap penghuni.

Indikator-indikator tersebut yang dijadikan sebagai parameter dalam proses pendataan tahapan keluarga di lapangan.

Indikator-indikator tahapan keluarga tersebut, ketika dalam implementasinya di lapangan untuk kebutuhan program Raskin mengalami ketidakcocokan. Indikator-indikator tersebut tidak berlaku secara mutlak, sebab banyak dijumpai ketidaksesuaian antara indikator, yang merupakan parameter untuk menentukan tahapan keluarga, dengan kondisi keluarga yang sebenarnya di lapangan. Ketidaksesuaian itu sebagian besar terletak pada indikator papan. Sehingga dalam perjalanannya dilakukan penyesuaian-penyesuaian sesuai dengan kondisi obyektif masing-masing daerah.

Contoh ketidaksesuaian antara indikator pentahapan keluarga dengan kondisi di lapanga adalah sebagai berikut :

1. Keluarga yang lantai rumahnya dari tanah, akan tetapi mereka memiliki banyak sapi yang ditemakkan. Keluarga ini tidak dapat dikatakan keluarga miskin.
2. Keluarga yang lantai rumahnya dari ubin, akan tetapi kepala keluarga maupun anggota keluarga yang lain tidak bekerja dan rumahnya merupakan warisan. Melihat kondisi keluarganya, keluarga ini merupakan keluarga miskin.

Ketidaksesuaian antara indikator pentahapan keluarga dengan keadaan sebenarnya di lapangan merupakan penyebab ketidaksesuaian antara jumlah data Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dengan jumlah keluarga miskin sebenarnya di lapangan.

Menurut wawancara dengan PPLKB Kecamatan Sumber Sari (informan pemerintah, pada tanggal 2 Agustus 2005) bahwa :

Benturan antara jumlah data Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dengan jumlah keluarga miskin yang ada di lapangan, dikarenakan mereka tidak paham akan posisinya pada tahapan keluarga yang mana. Sedangkan petugas pendataan hanya menentukan saja mereka termasuk dalam keluarga yang mana berdasarkan indikator-indikator itu. Oleh sebab itu data yang dimiliki Bapenduk hanya bersifat acuan saja untuk penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat. Sedangkan kewenangan untuk menentukan nama-nama penerima manfaat di lapangan adalah Lurah, melalui musyawarah desa.

Penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat ditetapkan melalui musyawarah desa/kelurahan, dengan melibatkan aparat desa/kelurahan, seperti Kasun/lingkungan (termasuk RT/RW), BPD, Tokoh Masyarakat, dan perwakilan keluarga miskin penerima manfaat. Hasil musyawarah desa/kelurahan tersebut dituangkan ke dalam Berita Acara Musyawarah Desa/Kelurahan.

Pagu alokasi beras yang menjadi hak bagi masing-masing Keluarga Sasaran Penerima Manfaat sejumlah minimal 10 kg dan maksimal 20 kg/KK/bulan, sesuai dengan yang telah dijelaskan dalam Pedum Raskin 2005, yaitu :

Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) adalah program pemerintah dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian beras dengan kuantum tertentu sesuai hasil musyawarah Tim Raskin Daerah, minimal 10 kg/kk/bulan dan maksimal 20 kg/kk/bulan dengan harga Rp. 1.000,00 per kg netto di titik distribusi.

Namun pada Juklak Raskin tahun 2005 tidak disebutkan mengenai batasan minimal beras yang dapat dibeli, hanya batasan maksimal yang disebutkan, yaitu 20 kg. Seperti yang dijelaskan dalam Juklak Raskin 2005 :

Beras untuk keluarga miskin (Raskin) adalah program pemerintah dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian beras maksimal 20 kg/KK/bulan dengan harga Rp. 1.000,00/kg netto di titik distribusi.

Pernyataan tersebut sama seperti yang dinyatakan dalam Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005, tentang Juknis Raskin di Kabupaten Jember tahun 2005.

Dalam penentuan pagu beras yang dialokasikan, kemampuan pusat dalam menyediakan beras bagi keluarga miskin adalah terbatas. Hal tersebut seperti yang dinyatakan oleh Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wilayah XI Jember (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 27 Juni 2005) :

Kemampuan Pusat dalam menyediakan pagu adalah terbatas. Sedangkan jumlah KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi di lapangan sangat banyak. Oleh karenanya diterapkan sistem prioritas, yaitu memilih termiskin dari yang miskin.

Sulit untuk mengakomodasi seluruh kebutuhan keluarga miskin yang ada di lapangan, oleh karena diperlukan penyesuaian-penyesuaian, yang salah satunya dengan menerapkan sistem prioritas.

Menurut hasil wawancara dengan PPLKB Kecamatan Sumbersari (informan pemerintah, tanggal 2 Agustus 2005), bahwa "Data penerima Raskin yang ditetapkan disesuaikan dengan anggaran untuk program Raskin. Anggaran yang terbatas membuat seluruh keluarga miskin tidak dapat terakomodasi".

Subsidi yang dialokasikan untuk progra Raskin ini terbatas. Dalam Pedum Raskin 2005 dijelaskan bahwa :

Subsidi pangan (Raskin) yang disediakan pemerintah pada APBN tahun 2005 setara dengan beras sebanyak 1.992.000 ton, dapat menjangkau 8,3 juta keluarga miskin dengan alokasi 20kg/KK/bulan selama 12 bulan. Jumlah subsidi pangan tersebut belum dapat mencukupi seluruh Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi dan Keluarga Sejahtera I Alasan Ekonomi sebanyak 15,79 juta keluarga.

Kemampuan pusat yang terbatas menyebabkan keterbatasan pula dalam menyediakan pagu beras. Dengan pagu yang sudah terbatas dan pusat, maka otomatis ketika pagu tersebut dialokasikan ke tingkatan yang lebih rendah, jumlahnya akan terbatas juga. Maka perlu diambil beberapa kebijaksanaan dalam implementasinya di lapangan.

Penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dan penentuan pagu dan alokasi daerah, dijelaskan pada pasal 7 (1) dan (2) Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005, sebagai berikut :

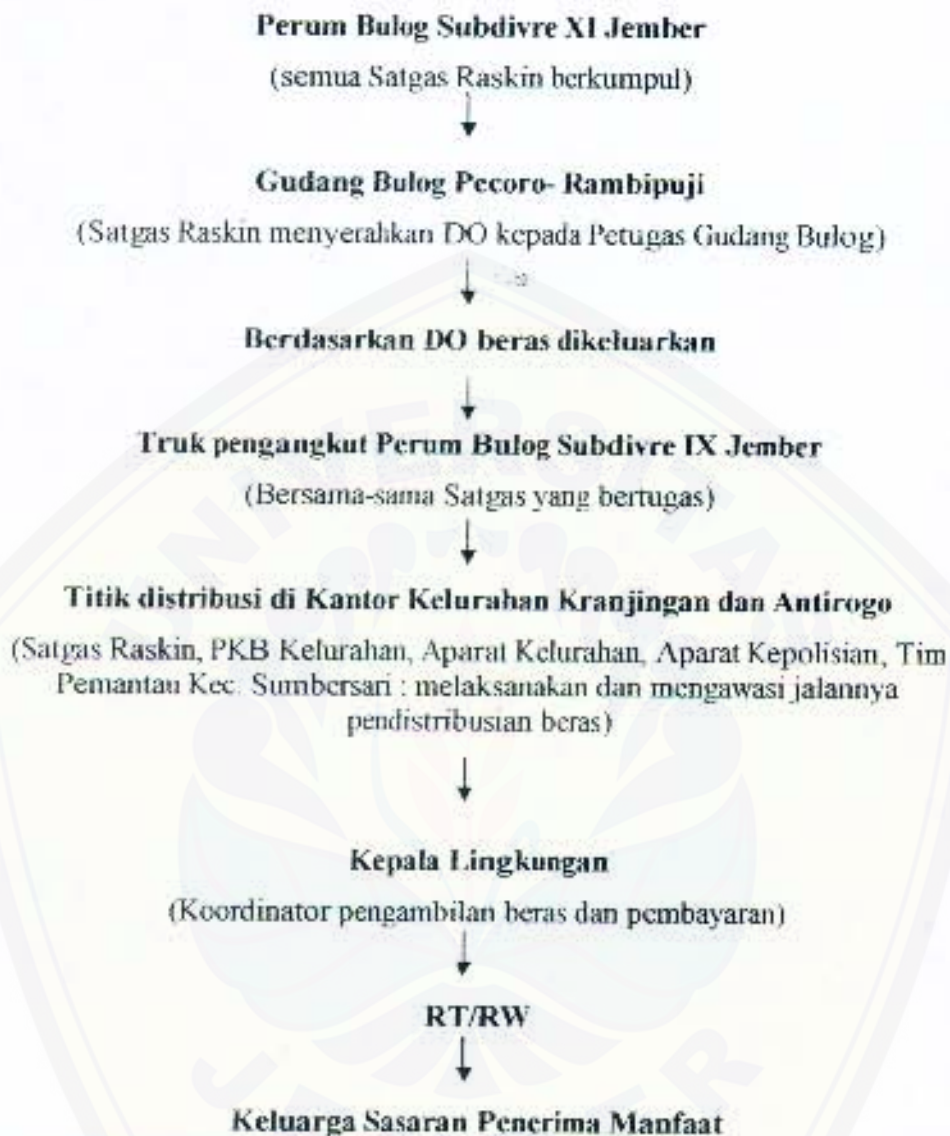
1. Penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat
 - a. Berdasarkan Surat Keputusan Bupati/Walikota tentang penetapan pagu Raskin dan jumlah keluarga penerima manfaat, Kepala Desa/Lurah menetapkan keluarga penerima manfaat melalui musyawarah desa/kelurahan dengan menggunakan data dasar Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi dan Keluarga Sejahtera I Alasan Ekonomi dari Badan Kependudukan, Keluarga Berencana dan Catatan Sipil setempat atau instansi lain yang berwenang
 - b. Musyawarah desa/kelurahan untuk memilih Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dilakukan dengan melibatkan Aparat Desa/Kelurahan (Kepala Dusun/Lingkungan, Dukuh, RT/RW), PLKB, BPD, Dewan Kelurahan, Tokoh Masyarakat dan Perwakilan Keluarga Miskin Penerima Manfaat.
 - c. Hasil pemilihan keluarga penerima manfaat Raskin dalam musyawarah desa tersebut dituangkan dalam Berita Acara Musyawarah Desa yang dilampiri daftar keluarga miskin penerima manfaat (Format Model DPM-1) yang ditandatangani Kepala Desa/Lurah dan disahkan oleh Camat setempat.
 - d. Jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat setiap desa/kelurahan digunakan sebagai dasar pembuatan surat permintaan alokasi (SPA) oleh Bupati/Walikota setempat.
 - e. Keluarga sasaran penerima manfaat yang terdaftar dalam DPM 1 diberikan Kartu Raskin dari Kades/Lurah yang disediakan oleh

Divre/Subdivre Perum Bulog setempat. Kartu Raskin merupakan tanda bukti keluarga yang berhak membeli Raskin.

2. Penentuan Pagu dan Alokasi Daerah

- a. Pagu alokasi propinsi mengacu pada alokasi Raskin yang ditetapkan oleh Tim Raskin Pusat.
- b. Atas dasar pagu Propinsi, Tim Raskin Propinsi mengalokasikan masing-masing Kabupaten/Kota secara proporsional mengacu kepada data Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil atau instansi lain yang berwenang (jumlah Keluarga Pra Sejahtera Alasan Ekonomi dan Keluarga Sejahtera I Alasan Ekonomi) dengan mempertimbangkan kondisi obyektif Kabupaten/Kota yang ditetapkan dalam Surat Keputusan Gubernur.
- c. Atas dasar pagu Kabupaten/Kota, Tim Raskin Kabupaten/Kota mengalokasikan pagu Raskin dan menetapkan jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat masing-masing kecamatan desa/kelurahan yang ditetapkan dalam SK Bupati/Walikota.
- d. Apabila pagu Raskin di suatu Kabupaten/Kota, Kecamatan, atau Desa/Kelurahan tidak dapat terlaksana sesuai dengan rencana, maka Tim Raskin Daerah sesuai dengan tingkat kewenangannya dapat mengalihkan pagu Raskin tersebut ke daerah lain.

Distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo dilaksanakan berdasarkan Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005 tentang Juknis Raskin di Kabupaten Jember tahun 2005. Juknis ini merupakan pedoman dalam pelaksanaan program Raskin di lapangan, yang disesuaikan dengan kondisi obyektif daerah yang bersangkutan.



Mekanisme Distribusi Raskin di Kelurahan Kranjangan dan Antirogo

Berdasarkan penelitian, secara umum mekanisme distribusi Raskin dari gudang bulog sampai ke titik distribusi, baik di kelurahan Kranjangan maupun Antirogo, adalah sama. Yaitu dimulai dari gudang Perum Bulog, dimana petugas pendistribusian (Satgas Raskin) menyerahkan DO yang merupakan surat permintaan alokasi beras untuk mengeluarkan beras dari gudang.

DO diterbitkan oleh Kasubdivre Perum Bulog Jember untuk masing-masing kecamatan, dan diserahkan kepada Satgas Raskin yang bertugas. Pada DO tercantum dengan jelas jumlah beras yang harus dikeluarkan dari gudang, serta dimana beras tersebut akan dialokasikan (titik distribusi). Setelah diperiksa, selanjutnya beras dikeluarkan sejumlah yang diminta, dan diangkut menuju ke titik distribusi (Kantor Kelurahan Kranjingan dan Antirogo), dengan transportasi pengangkut yaitu truk pengangkut milik Perum Bulog Subdivre IX Jember.

Di titik distribusi, yaitu Kantor Kelurahan Kranjingan dan Antirogo, beras mulai dibagikan. Pengambilan beras berikut pembayarannya dilakukan melalui koordinasi oleh masing-masing Kepala Lingkungan setempat. Kelurahan Kranjingan dibagi menjadi lima lingkungan, yaitu Langsepan, Krajan, Sumbersalak, Gladak Pakem, dan Kramat. Sedangkan Kelurahan Antirogo terbagi menjadi empat lingkungan, yaitu Krajan, Trogo Wetan, Palinggihan, dan Jambuan.

Beras yang diambil oleh masing-masing Kepala Lingkungan kemudian diserahkan kepada RT/RW setempat sesuai dengan tempat tinggal masing-masing Keluarga Sasaran Penerima Manfaat. Kemudian masing-masing Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dapat mengambil beras kepada RT/RW setempat sewaktu-waktu. Pembayaran atas beras Raskin yang dibeli, dilakukan jauh-jauh hari sebelum hari pendistribusian. Sehingga saat pendistribusian tiba untuk difaksanakan, kegiatan pendistribusiannya dapat berjalan dengan lancar.

Selanjutnya, penulis sajikan tabel rencana dan realisasi jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat Kelurahan Kranjingan dan Antirogo.

Tabel 19. Rencana dan Realisasi Jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat Kelurahan Kranjingan tahun 2002-2005

Lingkungan	Rencana Th...				Realisasi Th...			
	02	03	04	05	02	03	04	05
Langsepan	144	117	118	118	576	468	472	472
Krajan	192	129	129	129	768	516	516	516
Sumbersalak	128	103	105	105	512	412	420	420
Gladak Pakem	132	103	102	103	528	412	408	412
Kramat	125	110	108	107	500	440	432	428
Jumlah	721	562	562	562	2884	2248	2248	2248

Sumber : Kelurahan Kranjingan Kec. Sumbersari Kab. Jember 2005 (diolah)

Tabel 20. Rencana dan Realisasi Jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat Kelurahan Antirogo tahun 2002-2005

Lingkungan	Rencana Th...				Realisasi Th...			
	02	03	04	05	02	03	04	05
Krajan	173	131	136	136	692	524	544	544
Trogo Wetan	178	133	138	138	712	532	552	552
Palinggihan	180	137	142	142	720	548	568	568
Jambuan	205	151	157	157	820	604	628	628
Jumlah	736	552	573	573	2944	2208	2292	2292

Sumber : Kelurahan Antirogo Kec. Sumbersari Kab. Jember 2005 (diolah)

Rencana merupakan jumlah penerima yang sudah ditetapkan oleh pemerintah dengan alokasi 20 kg/KK. Sedangkan realisasi adalah jumlah penerima di lapangan setelah diadakan penyesuaian-penyesuaian, dengan alokasi 5 kg/KK.

Berdasarkan penelitian di lapangan, jumlah KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi jumlahnya banyak, melebihi jumlah rencana Keluarga Sasaran Penerima Manfaat. Bahkan jumlah pagu beras yang dialokasikan bagi kedua kelurahan ini tidak mampu menjangkau keseluruhan jumlah KPS Alasan Ekonomi

dan KS I Alasan Ekonomi yang ada di lapangan. Jangankan untuk memenuhi kebutuhan dari KS I Alasan Ekonomi, jumlah KPS alasan Ekonomi saja tidak dapat terakomodasi seluruhnya, apabila beras dialokasikan 20 kg untuk tiap-tiap keluarga.

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, kemampuan pusat dalam menyediakan pagu beras adalah terbatas, mengingat subsidi pangan untuk Raskin terbatas. Oleh karenanya diterapkan sistem prioritas, yaitu mengutamakan kebutuhan keluarga yang termiskin dari yang miskin. Sistem yang semacam ini sulit diterima oleh masyarakat. Banyak kecemburuan dari pihak-pihak yang sebenarnya dinilai mampu, mereka juga ingin mendapatkan hak yang sama seperti keluarga miskin yang ada.

Sosialisasi kepada masyarakat tentang siapa-siapa yang berhak menjadi Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang patut memperoleh bantuan beras bersubsidi dari program Raskin ini ternyata sangat sulit dilakukan. Karakteristik masyarakat yang keras dan unik, serta latar belakang pendidikan yang dinilai rendah, semakin menghambat proses implementasi kebijakan.

Sesulit apapun sosialisasi itu dilakukan, namun harus tetap dilakukan tanpa terikat ruang dan waktu. Sosialisasi harus senantiasa dilakukan oleh siapapun, kapanpun, dan dimanapun. Sehingga diharapkan suatu saat kebijakan ini dapat terlaksana secara efektif, tentunya dengan kesadaran dan kerja sama dari semua pihak.

Selanjutnya penulis berusaha untuk menjelaskan implementasi kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan antirogo, Kecamatan Sumbersari, Kabupaten Jember, melalui model implementasi kebijakan George Edwards III. Menurut model implementasi tersebut, implementasi kebijakan distribusi Raskin di dua kelurahan tersebut dapat dijabarkan melalui faktor-faktor berikut ini .

3.1.1 Komunikasi

Dalam pelaksanaan distribusi Raskin, terdapat pedoman-pedoman yang dijadikan pegangan atau acuan bagi semua pihak yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan, dalam mengimplementasikan kebijakannya di lapangan. Pedoman-pedoman tersebut terdiri dari Pedum Raskin, Juklak Raskin, dan Juknis Raskin.

Dalam Pedum Raskin 2005, dengan jelas disebutkan tentang batas minimal dan maksimal beras yang dapat dibeli oleh Keluarga Sasaran Penerima Manfaat. Menurut Pedum Raskin 2005, jumlah beras yang dapat dibeli adalah minimal 10 kg/KK/bulan dan maksimal 20 kg/KK/bulan. Namun pada Juklak Raskin 2005, yang merupakan petunjuk pelaksanaan program Raskin di Jawa Timur, tidak dijelaskan mengenai batasan minimal beras yang dapat dibeli oleh Keluarga Sasaran Penerima Manfaat. Di dalamnya hanya menjelaskan batasan maksimalnya saja, yaitu 20 kg/KK/bulan. Dalam Juknis Raskin yang tertuang dalam Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005, juga tidak menjelaskan mengenai batasan minimal. Hanya batasan maksimalnya yang dijelaskan.

Ketidakkonsistenan Juklak, Juknis dengan Pedum Raskin 2005 dalam menentukan batasan minimal pagu yang dapat dibeli (dimana Pedum merupakan acuan bagi penyusunan pedoman pelaksanaan maupun pedoman teknis dengan pertimbangan kondisi obyektif daerah), dapat memberi peluang bagi para pelaksana untuk mengambil tindakan yang cukup longgar, baik dalam menafsirkan maupun mengimplementasikan.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan Kasi PMD Kcc. Sumbersari (informan pemerintah, tanggal 12 Oktober 2005), batasan beras yang dibagikan kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat adalah maksimal 20 Kg/KK/Bulan, dan tidak ada batasan minimalnya. Ini berarti penyaluran beras dilakukan berdasarkan Juklak dan Juknis Raskin saja. Sebab apabila menurut Pedum Raskin, maka terdapat batasan minimal beras yang disalurkan kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat, yaitu 10 Kg/KK/Bulan.

Berdasarkan wawancara dengan Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wilayah XI Jember (informan pelaksana, tanggal 1 Agustus 2005), bahwa

Pelaksana di semua tingkatan melaksanakan tugasnya berdasarkan Pedum, Juklak, dan Juknis yang ada. Baik untuk pelaksanaan yang harus disesuaikan dengan kondisi obyektif masing-masing daerah, maupun untuk pelaksanaan-pelaksanaan yang sifatnya sesuai dengan pedoman-pedoman yang ada.

Menurut "TA", informan dari Penerima Manfaat Raskin Kelurahan Kranjangan (dalam wawancara tanggal 10 Oktober 2005), bahwa setiap bulannya ia memperoleh bantuan beras Raskin sebanyak 5 Kg

Kejelasan Pedum, Juklak, dan Juknis Raskin sangat diperlukan. Sebab ketidakjelasan akan menyebabkan terjadinya interpretasi yang salah. Akan tetapi ketidakjelasan tidak selalu menghalangi implementasi. Bisa jadi karena pertimbangan tertentu, misalnya kondisi obyektif daerah tempat dimana kebijakan itu tidak bisa diimplementasikan sebagaimana pedoman-pedoman yang ada, fleksibilitas para pelaksana diperlukan.

Berdasarkan hasil penelitian di Kelurahan Antirogo, terdapat permasalahan yang membutuhkan fleksibilitas dari para pelaksana. Menurut Sekretaris Kelurahan Antirogo (informan pemerintah, dalam wawancara pada tanggal 15 Juli 2005), bahwa :

Sebenarnya jumlah masyarakat miskin di Kelurahan Antirogo sangat banyak. Mayoritas masyarakat Kelurahan Antirogo ini bekerja sebagai buruh tani. Jumlahnya jauh lebih banyak dari jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang sudah ditetapkan. Oleh karenanya terjadi ketidaksesuaian antara pagu yang diterima dengan jumlah keluarga miskin yang ada. Sehingga untuk menyikapinya, diadakanlah penyesuaian dengan membagi beras masing-masing 5 kg/KK/bulan, dengan maksud agar semua keluarga miskin yang ada dapat terakomodasi seluruhnya. Namun, penyesuaian-penyesuaian yang kami lakukan sudah dimusyawarahkan terlebih dahulu.

Dari pernyataan di atas tampak bahwa kadang kala fleksibilitas para pelaksana dibutuhkan di lapangan. Selama fleksibilitas itu didasarkan pada kondisi yang sedang dihadapi, dan untuk kebaikan bersama. Untuk lebih jelasnya, perbandingan antara pagu beras yang dialokasikan dengan jumlah keluarga miskin

(KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi) yang ada di Kelurahan Antirogo dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 21. Perbandingan Pagu Beras dengan Jumlah Keluarga Miskin Kelurahan Antirogo tahun 2002-2005

Th.	Jumlah Penerima Ditetapkan	Alokasi Beras/Bln	Jumlah Keluarga Miskin di Lapangan		
			KPS	KS I	Jumlah
02	736	14.720	762	781	1.543
03	552	11.040	995	751	1.746
04	573	11.460	978	807	1.785
05	573	11.460	978	815	1.793

Sumber : Kelurahan Antirogo, Kec. Sumbersari, Kab. Jember (diolah)

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah keluarga miskin yang ada di Kelurahan Antirogo sebenarnya cukup banyak. Namun karena pagu yang tidak mencukupi, maka alokasi dibuat 5 kg/KK/bulan, dengan maksud agar seluruh keluarga miskin yang ada dapat terakomodasi.

Penyampaian instruksi-instruksi maupun informasi-informasi mengenai hal-hal yang berkaitan dengan implementasi kebijakan kepada para pelaksana dan juga kepada Kelompok Sasaran dilakukan secara top-down. Seperti yang dijelaskan oleh Kasi PMD Kecamatan Sumbersari (informan pemerintah, dalam wawancara tanggal 1 Agustus 2005), bahwa : "Penyampaian informasi mengenai Raskin dilakukan secara hierarkis, yaitu dari pemerintah Kabupaten sampai pada Keluarga Penerima Manfaat".

Menurut Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wilayah XI Jember (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 1 Agustus 2005), bahwa

Sistem penyampaian instruksi dan informasi mengenai kebijakan Raskin ini dilakukan secara berjenjang. Yaitu mulai dari Pemerintah Kabupaten Jember kepada pihak-pihak yang terkait seperti Bulog, Kecamatan, Kelurahan, sampai pada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat.

Selain itu, menurut Kasi PMD Kecamatan Sumbersari (informan pemerintah, dalam wawancara tanggal 12 Oktober 2005) :

Setiap semester diadakan rapat di Kabupaten yang dipimpin langsung oleh Bupati. Rapat ini dihadiri oleh Kasi PMD dan Sekretaris Kecamatan. Dalam rapat ini dibahas tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan efektivitas pelaksanaan program Raskin, baik yang sudah, masih, maupun yang akan berjalan. Selain itu, setiap bulannya juga diadakan rapat koordinasi yang diadakan di Kabupaten. Sehingga informasi-informasi juga diperoleh dari rapat-rapat semacam itu, maupun sharing dengan pihak-pihak terkait lainnya.

Penyampaian informasi jadwal pendistribusian juga dilakukan secara berjenjang. Menurut Kasi PMD Kecamatan Sumbersari (informan pemerintah, dalam wawancara tanggal 12 Oktober 2005).

Sosialisasi jadwal pendistribusian dimulai dari radiogram Bupati kepada Bulog dan Kecamatan pada H-7. Sedangkan pada H-4 jadwal pendistribusian harus sudah sampai di Kelurahan, dan pada akhirnya H-3 jadwal itu sudah diberitahukan kepada masyarakat.

Menurut PKB Kelurahan Antirogo (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 25 Juli 2005), bahwa

Setelah jadwal pendistribusian Raskin itu turun ke Kecamatan, maka secara otomatis Kami juga diberitahu pada hari itu juga, yaitu sekitar H-7. Hal itu karena lokasi Kami yang berada pada satu Kantor. Sehingga begitu ada pemberitahuan mengenai jadwal pendistribusian, Kami akan memperoleh pemberitahuan tentang hal yang sama dari pihak Kecamatan.

Menurut wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan "SN" informan dari penerima manfaat Kelurahan Antirogo (tanggal 13 Oktober 2005), bahwa ia memperoleh pemberitahuan tentang jadwal pendistribusian pada sekitar H-3, dan yang menginformasikan jadwal itu kepada mereka adalah Ketua RT/RW setempat

Maksud dari pemberitahuan mengenai jadwal pendistribusian jauh-jauh hari adalah agar mereka yang termasuk ke dalam Keluarga Sasaran Penerima Manfaat siap pada hari pendistribusian. Yang dimaksud siap disini adalah siap untuk menerima beras sekaligus melakukan pembayaran pada waktu yang sudah

ditentukan. Karena bagaimanapun juga kelancaran pembayaran juga akan memperlancar pendistribusian.

Menurut Kasi PMD Kecamatan Sumber Sari (informan pemerintah, dalam wawancara tanggal 1 Agustus 2005), bahwa

Pemberitahuan jadwal beberapa hari sebelum hari pendistribusian adalah agar masyarakat yang termasuk ke dalam Keluarga Sasaran Penerima Manfaat siap pada hari pendistribusian yang ditetapkan, yaitu siap membayar sekaligus siap menerima beras yang menjadi haknya.

Menurut PKB Kelurahan Kranjingan (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 22 Agustus 2005), bahwa

Maksud pemberitahuan jadwal pendistribusian beberapa hari sebelum hari H kepada penerima manfaat adalah untuk kelancaran pelaksanaan distribusi beras Raskin itu sendiri. Dengan pemberitahuan jadwal pada H-3, maka masih ada waktu bagi mereka untuk menyiapkan uang untuk membeli beras. Sebab biasanya pembayaran dikoordinir oleh ketua RT/RW masing-masing. Sehingga diharapkan pada saat pendistribusian pembayaran sudah lunas dan beras langsung bisa didapatkan.

Berdasarkan wawancara dengan "N" informan dari penerima manfaat Raskin Kelurahan Kranjingan (tanggal 10 Oktober 2005) bahwa, "Saya membayar beras kepada Pak RT, nanti Pak RT yang mengambilkan beras di Kantor Kelurahan. Dan Saya mengambil berasnya di rumah Pak RT". Perlu diketahui bahwa pengambilan dan pembayaran beras dikoordinir oleh masing-masing Kepala Lingkungan, yang kemudian diserahkan kepada RT/RW setempat.

Sosialisasi mengenai program Raskin ini juga diperlukan, tidak hanya kepada aparat pelaksana, tetapi juga kepada masyarakat. Sosialisasi program Raskin bertujuan untuk menyebarkan informasi mengenai Raskin kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat, masyarakat umum dan instansi penanggung jawab sesuai tingkatan wilayahnya (Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005)

Materi program Raskin yang disosialisasikan meliputi kebijakan program dan pelaksanaan teknis tentang penetapan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat, mekanisme distribusi Raskin, pemahaman tugas dan tanggung jawab dan fungsi masing-masing instansi serta hak dan kewajiban Keluarga Sasaran Penerima

Manfaat, mekanisme pembayaran, serta mekanisme penyampaian keluhan atau pengaduan masyarakat, serta penanganan tindak lanjut yang diperlukan

Berikut penulis sajikan tabel data Keluarga Sasaran Penerima Manfaat (yang sudah ditetapkan) beserta jumlah pagu beras, dan jumlah KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi di Kelurahan Kranjingan.

Tabel 22. Perbandingan Jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dengan PaguBeras, dan Jumlah Keluarga Miskin Kelurahan Antirogo tahun 2002-2005

Th	Juml. Keluarga Sasaran Penerima Manfaat	Alokasi/Bln (20 kg/KK)	Juml. Kelg. Miskin di Lapangan		
			KPS	KS I	Juml.
02	721	14.420	721	827	1.548
03	562	11.240	903	799	1.702
04	562	11.240	888	856	1.744
05	562	11.240	899	976	1.875

Sumber : Kelurahan Kranjingan, Kec. Sumber Sari, Kab. Jember 2005 (diolah)

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah Keluarga Miskin di kelurahan Kranjingan semakin bertambah dari tahun ke tahun. Akan tetapi, alokasi beras yang didistribusikan kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat jumlahnya menurun, yaitu dari 14.420 kg untuk 721 KK menjadi 11.240 untuk 562 KK (dengan alokasi 20 kg/KK/bulan).

Idealnya, apabila jumlah keluarga miskin, maka alokasi bantuan beras yang diberikan juga bertambah, mengikuti trend dari jumlah keluarga miskin. Sebagai contoh, untuk tahun 2005, jumlah beras sebanyak 11.240 kg untuk 562 KK. Padahal setelah diimplementasikan di lapangan jumlah keluarga miskin yang tergolong ke dalam KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi jumlahnya mencapai 1.875 KK. Jumlah yang sekian ini otomatis tidak dapat terakomodasi seluruhnya dengan jumlah pagu yang ditetapkan. Belum lagi ada beberapa keluarga yang mampu, namun mereka merasa dirinya berhak juga mendapatkan bantuan beras Raskin. Sehingga untuk menghindari konflik akibat kecemburuan-

keceberruan di kalangan masyarakat, diadakanlah musyawarah Kelurahan untuk mencari solusi. Kemudian muncullah data pengembangan, yaitu jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat pada saat distribusi di lapangan. Data pengembangan ini nantinya akan dilampirkan juga dalam Berita Acara. Dimana di dalamnya dinyatakan tentang berapa KK yang sedianya ditetapkan untuk mendapat beras dengan alokasi 20 Kg/KK/Bln, menjadi sekian KK (dengan jumlah yang jauh lebih banyak) dengan alokasi 5 Kg/KK/Bln.

Menurut PKB Kelurahan Kranjingan (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 5 Juli 2005):

Data pengembangan itu ada dimaksudkan semata-mata untuk menghindari keceberruan di kalangan masyarakat. Sehingga perlu diadakan rembug yang melibatkan Lurah, Perangkat-Perangkat Kelurahan, dan tokoh-tokoh masyarakat untuk menetapkan kembali siapa-siapa saja yang selanjutnya mendapat bantuan Raskin.

Data pengembangan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

Tabel 23. Jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang Sudah Ditetapkan dan Hasil Pengembangan, serta Perbandingannya dengan Jumlah Keluarga Miskin Kelurahan Kranjingan tahun 2002-2005

Th	Data Asli (KK)	Alokasi/Bln (20 Kg/KK)	Data Pengembangan (KK)	Alokasi/Bln (5 kg/KK)	Juml. Kelg. Miskin	Selisih (%)
02	721	14.420	2.884	14.420	1.548	46,32
03	562	11.240	2.248	11.240	1.702	24,29
04	562	11.240	2.248	11.240	1.744	22,42
05	562	11.240	2.248	11.240	1.875	16,59

Sumber: Kelurahan Kranjingan, Kec. Sumberasri, Kab. Jember, 2005 (diolah)

Dari tabel di atas diketahui bahwa jumlah penerima manfaat dalam data pengembangan jumlahnya melebihi jumlah keluarga miskin (KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi) di lapangan. Selisihnya rata-rata 27,41%. Selisih dari data pengembangan dengan jumlah keluarga miskin pada tabel di atas merupakan keluarga-keluarga yang tidak termasuk keluarga miskin (KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi), yaitu mereka termasuk KS II, KS III, dan KS III Plus.

Masih adanya keluarga mampu yang menerima bantuan Raskin menandakan kurangnya sosialisasi, yaitu memberi pengertian kepada masyarakat umum tentang penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat, cukup sulit

dilakukan, kurang intensitasnya, dan bahkan menjadi tantangan tersendiri dalam implementasi kebijakan ini. Sosialisasi sulit dilakukan, karena karakter masyarakat yang unik dan cukup keras, serta latar belakang pendidikan yang rendah, yang menyebabkan tingkat pemahaman mereka kurang.

Menurut PKB Kelurahan Kranjingan (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 5 Juli 2005)

Karakter masyarakat disini cukup unik, mbak. Sewaktu didata mereka tidak mau dikatakan miskin. Akan tetapi apabila ada bantuan, ya seperti Raskin ini, masyarakat yang mampu pun sama-sama ngaku miskin. Sampai-sampai ada inisiatif untuk mencantumkan nama-nama mereka yang mampu ke dalam daftar keluarga miskin, supaya mereka malu kalau terus-terusan minta jatah beras. Tapi ya sia-sia, mbak

Betapa sulitnya sosialisasi itu dilakukan, namu kegiatan semacam itu harus terus-menerus dilakukan, dan bahkan ditingkatkan intensitasnya. Tidak hanya dalam forum-forum formal saja, dalam forum-forum informal proses sosialisasi juga bisa dilakukan. Misalnya dalam arisan maupun dari tetangga kepada tetangganya (*person to person*).

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan "SN" informan penerima manfaat Kelurahan Antirogo (tanggal 13 Oktober 2005), bahwa ia tidak tahu apakah ada kegiatan semacam sosialisasi maupun pengarahan tentang program Raskin ini. Kalaupun ada, berarti ia belum pernah tersentuh oleh kegiatan-kegiatan semacam ini. Mereka mengetahui adanya program Raskin ini dari Ketua RT/RW setempat. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa ia tidak pernah dilibatkan dalam rapat penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat secara langsung, ia hanya ditentukan saja sebagai salah satu dari sekian banyak Keluarga Sasaran Penerima Manfaat.

Di Kelurahan Antirogo, sulit dan kurangnya sosialisasi kepada warga masyarakat, menyebabkan keluarga-keluarga yang tidak termasuk KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi, meminta bantuan Raskin, walaupun sebenarnya mereka tidak berhak. Permasalahan ini akan ditunjukkan dalam tabel berikut ini :



Tabel 24. Jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang Sudah Ditetapkan dan Hasil Pengembangan, serta Perbandingannya dengan Jumlah Keluarga Miskin Kelurahan Antirogo tahun 2002-2005

Th	Data Asli (KK)	Alokasi/Bln (20 Kg/KK)	Data Pengembangan (KK)	Alokasi/Bln (5 kg/KK)	Juml. Kelg. Miskin	Selisih (%)
02	736	14.720	2.944	14.720	1.548	47,42
03	552	11.040	2.208	11.040	1.702	22,92
04	573	11.460	2.292	11.460	1.744	23,91
05	573	11.460	2.292	11.460	1.875	18,19

Sumber: Kelurahan Antirogo, Kec. Simbersari, Kab. Jember 2005 (diolah)

Selisih antara data pengembangan dengan jumlah keluarga miskin, baik di Kelurahan Kranjingan maupun Antirogo, merupakan keluarga-keluarga yang tergolong selain KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi. Mereka termasuk ke dalam KS II, KS III, dan KS III Plus. Selisihnya rata-rata 28,11%. Data pengembangan ini nantinya juga dilaporkan (dibuat laporannya) dalam Berita Acara setiap kali distribusi, yang dibuat oleh masing-masing Kelurahan.

Berbicara tentang proses implementasi kebijakan, maka terdapat konsekwensi-konsekwensi yang harus diterima. Termasuk juga apabila terdapat penyimpangan dalam proses implementasinya di lapangan. Biasanya, terdapat unit pengaduan yang menampung keluhan-keluhan yang datang, yang pada umumnya dari kelompok sasaran. Sama halnya seperti kebijakan-kebijakan lainnya, program Raskin juga tidak menutup kemungkinan bagi kelompok sasarannya untuk mengadakan keluhan-keluhannya, apabila dalam implementasinya terdapat hal-hal yang dipandang sebagai suatu bentuk penyimpangan.

Dalam pasal 15 (1) Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005, bahwa

Pengaduan masyarakat tentang pelaksanaan Raskin dapat berasal dari penerima manfaat, masyarakat umum secara langsung, juga media massa (surat kabar, radio, dan telepon). Instrumen pengaduan dapat melalui telepon dan laporan.

Program Raskin sifatnya terbuka. Artinya semua pihak bisa mengetahui program tersebut, baik dengan melihat langsung proses pendistribusian di lapangan maupun melalui sosialisasi secara umum. Sehingga apabila benar-benar terjadi

penyimpangan, masyarakat dapat melaporkan langsung kepada pihak-pihak yang terkait.

Menurut wawancara yang dilakukan penulis dengan "ST" penerima manfaat Raskin Kelurahan Kranjangan (tanggal 11 Oktober 2005), bahwa apabila terdapat keluhan maka akan disampaikan kepada Ketua RT/RW setempat. Namun sejauh ini, keluhan yang dirasakan hanya berkisar seputar jumlah bantuan yang menurutnya terlalu sedikit.

Keluhan-keluhan yang disampaikan nantinya akan segera ditindak lanjuti. Sehingga penyimpangan itu nantinya tidak terjadi berlarut-larut, sampai akhirnya terabaikan. Menurut pasal 15 (3) Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005, bahwa : "Tindak lanjut atas pengaduan masyarakat secara teknis diselesaikan oleh masing-masing instansi sesuai dengan bidang tugas dan tanggung jawabnya secara bertingkat".

Menurut Kasi PMD Kecamatan Sumbersari (informan pemerintah, dalam wawancara tanggal 1 Agustus 2005).

Apabila terdapat penyimpangan pada saat pendistribusian, maka saat itu juga akan ditindak. Kita tidak usah menunda-nunda. Batas waktunya maksimal 12 jam masalah itu harus ditangani. Kasi PMD, Staf, dan Lurah segera turun ke lapangan untuk menindak langsung penyimpangan yang terjadi. Sehingga penyimpangan tidak dibiarkan berlarut-larut.

Tindak lanjut yang dilakukan dengan segera bertujuan agar penyimpangan yang terjadi di lapangan berlarut-larut. Dan diharapkan melihat ketegasan dan kecekatan aparat dalam menangani permasalahan, bentuk-bentuk penyimpangan tidak pernah terjadi lagi.

3.1.2 Sumber-sumber

Sumber-sumber merupakan factor penting dalam melaksanakan kebijakan. Jika suatu kebijakan kekurangan sumber-sumber dalam proses implementasinya, maka pelaksanaan kebijakan itu akan cenderung tidak efektif, atau bahkan tidak bisa terealisasi. Tanpa sumber-sumber kebijakan yang dirumuskan di atas kertas mungkin hanya akan menjadi rencana saja dan tidak pernah ada realisasinya. Sumber-sumber yang diperlukan dalam implementasi kebijakan meliputi staf, wewenang, informasi, dan fasilitas-fasilitas.

Institusi-institusi tersebut memegang kewenangan sendiri-sendiri dalam implementasi kebijakan ini, dimana kewenangan-kewenangan itu merupakan tanggung jawab yang telah tercantum dalam Keputusan Bupati Jember No. 16 tahun 2005. Satu sama lain, insatansi-instansi tersebut berinteraksi serta bekerja sama untuk kelancaran implementasi kebijakan Raskin di Kabupaten Jember.

Berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan Raskin ini, terdapat badan-badan yang sengaja dibentuk oleh pemerintah²⁰ dengan tujuan untuk kepentingan pelaksanaan program Raskin. Yaitu Tim Raskin Daerah, Satgas Raskin, dan Pelaksana Distribusi. Tim Raskin Daerah adalah Tim antar instansi yang terdiri wakil atau pejabat tingkat Kabupaten yang terdiri dari unsure Pemerintah Daerah, Subdivre Perum Bulog, dan instansi terkait lain untuk melaksanakan perencanaan, koordinasi, sosialisasi pemantauan dan evaluasi program Raskin di Daerah.

Berdasarkan Keputusan Bupati Jember Nomor : 188.45/24/012/2005 tentang Tim Koordinasi dan Evaluasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) Kabupaten Jember Tahun 2005, susunan keanggotaan tim koordinasi dan evaluasi program Raskin Kabupaten Jember Tahun 2005 adalah sebagai berikut .

1. Penanggung jawab : Bupati Jember
2. Ketua : Asisten Ekonomi Pembangunan Sekretaris Daerah Kabupaten Jember
- Wakil Ketua : Kepala Perum Bulog Sub Divisi Regional XI Jember
3. Sekretaris : Kepala Bagian Ekonomi Setda Kabupaten Jember
- Sekretaris II : Wakil Kepala Perum Bulog Sub Divisi Regional XI Jember
4. Anggota :
 - a. Kepala Sub Bagian Produksi Daerah dan Indag Bagian Ekonomi Setda Kabupaten Jember
 - b. Kepala Bidang Operasi Perum Bulog Sub Divisi Regional XI Jember
 - c. Kepala Bidang Sosial Budaya Bappekab Jember

- d. Kepala Bidang KB dan Kesra pada Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil Kabupaten Jember
- e. Kepala Bidang Integrasi Bangsa Bakesbang dan Linmas Kabupaten Jember

Satgas Raskin adalah unit kerja yang dibentuk Kepala Perum Bulog Subdivre yang bertugas mengangkut dan menyerahkan beras kepada Pelaksana Distribusi Akhir, dan diketuai oleh Pegawai Perum Bulog, dan anggotanya dapat terdiri dari pegawai Perum Bulog dan di²⁰ luar Perum Bulog yang ditetapkan. Sedangkan Pelaksana Distribusi adalah aparat desa/kelurahan yang dibantu oleh warga masyarakat setempat (antara lain Kader KB, Tim Penggerak PKK, Karang Taruna atau unsure masyarakat lainnya, yang ditunjuk oleh Kepala Desa/Kelurahan

Yang menjadi Pelaksana Distribusi di Kelurahan Kranjingan/Antirogo adalah Lurah/Sekretaris Kelurahan, aparat Kelurahan, aparat BPD, PKB Kelurahan, Kepala Lingkungan, serta RT/RW.

b. Wewenang

Pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan Raskin memiliki kewenangan masing-masing. Pemerintah Kabupaten Jember menurut tingkatannya memiliki kewenangan sendiri-sendiri. Di tingkat Kabupaten, penanggung jawab pelaksanaan, sosialisasi, dan pemantauan Raskin adalah Bupati yang dalam pelaksanaannya secara fungsional dibantu oleh Tim Raskin serta berbagai pihak yang dipandang perlu, seperti Perguruan tinggi dan instansi kemasyarakatan lainnya. Penanggung jawab penyedia data dasar untuk penetapan Keluarga sasaran penerima Manfaat Raskin adalah Kepala Badan Kependudukan, KB dan Catatan sipil Kabupaten Jember. Dan penanggung jawab penyediaan beras dan pendistribusian beras Raskin dari gudang perum Bulog sampai titik distribusi, maupun penyelesaian administrasi dan penyelesaian pembayarannya adalah Kepala Perum Bulog Subdivre Jember. Dalam pelaksanaannya, dibantu oleh Satgas Raskin, Pemerintah Kabupaten turut bertanggung jawab membantu penyelesaian administrasi dan pembayaran Raskin.

Pelaksanaan distribusi di titik distribusi, yaitu Kantor Kelurahan Kranjingan dan Antirogo, adalah Lurah, dibantu oleh Sekretaris Kelurahan, aparat Kelurahan lainnya yang ditunjuk, Satgas Raskin, serta PKB Kelurahan (Berdasarkan penelitian di Kantor Kelurahan Kranjingan tanggal 5 Juli 2005 dan Kantor Kelurahan Antirogo tanggal 15 Juli 2005).

Selain itu, di setiap waktu pelaksanaan distribusi terdapat petugas dari Kecamatan Sumbersari yang disebut Tim Pemantau Kecamatan, yang bertugas memantau setiap kegiatan yang dilakukan pada saat pendistribusian berlangsung. Pendistribusian Raskin, sampai kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat juga melibatkan Kepala Lingkungan serta RT/RW setempat. Karena berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, pengambilan beras Raskin dikoordinir oleh masing-masing Kepala Lingkungan, kemudian dari Kepala Lingkungan beras tersebut diserahkan kepada RT/RW. Dan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat dapat mengambil berasnya pada masing-masing RT/RW.

Menurut wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan "N" informan dari penerima manfaat Raskin Kelurahan Kranjingan (dalam wawancara tanggal 10 Oktober 2005), bahwa ia mengambil beras nantinya kepada Ketua RT/RW setempat, dimana kepada Ketua RT/RW itulah mereka juga melakukan pembayaran atas berasnya. Namun harga yang mereka bayar untuk setiap kilonya bukan Rp. 1.000,00 melainkan Rp.1.100,00. Seratus rupiah itu digunakan untuk biaya angkut beras dari titik hingga masing-masing Ketua RT/RW setempat. Karena pengambilan beras berikut pembayarannya dikoordinir.

Menurut Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wilayah XI Jember (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 5 Juli 2005) bahwa

Ada beberapa daerah yang pengambilan berasnya dikoordinir. Biasanya harga beras yang dibayar oleh penerima manfaat bukan seribu rupiah lagi, melainkan lebih. Lebihnya itu adaiah untuk biaya transport yang ditanggung bersama, agar lebih ringan dan efisien waktu.

Berdasarkan penelitian pertimbangan mengapa pengambilan beras dilakukan secara koordinasi oleh masing-masing Kepala Lingkungan, adalah :

1. Menghindari konsentrasi massa di titik distribusi, sehingga mereka tidak perlu antri berlama-lama, dan mereka tetap dapat bekerja dapat melaksanakan aktivitasnya sebagaimana mestinya.
2. Bagi Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang tinggal jauh dari lokasi pendistribusian (titik distribusi) akan lebih mudah apabila pengambilan berasnya dikoordinir. Hemat tenaga, waktu, dan biaya.

c. Informasi

Informasi merupakan sumber penting lain penunjang implementasi kebijakan. Informasi ini berkenaan dengan factor komunikasi, dimana informasi sebagai pesan dalam komunikasi harus dikomunikasikan dari satu pihak ke pihak yang lain dengan jelas dan tepat.

Dalam implementasi kebijakan Raskin, informasi yang dibutuhkan para pelaksana dapat diperoleh lewat Pedum, Juklak, dan Juknis Raskin. Di samping itu penyampaian informasi melalui komunikasi verbal, misalnya melalui penyampaian instruksi-instruksi tentang hal-hal yang berkaitan dengan implementasi di lapangan, juga diperlukan. Biasanya lebih mengarah untuk kepentingan pelaksanaan pada kondisi obyektif. Misalnya bagi masyarakat, yaitu instruksi agar siap untuk menerima beras Raskin sekaligus melakukan pembayaran. Dan bagi petugas, adalah instruksi untuk melaksanakan apa saja yang sudah menjadi tugasnya. Penyampaian informasi dilakukan secara berjenjang atau hierarkis, dari atas ke bawah (*top-down*).

Informasi penting dalam Kebijakan Raskin ini adalah informasi mengenai Keluarga Sasaran Penerima Manfaat. Seperti yang telah diketahui bahwa referensi data bagi penetapan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat berasal dari BKKBN. Di Kabupaten Jember, satu-satunya dinas yang mempunyai kewenangan menyediakan data acuan bagi penentuan Keluarga sasaran Penerima Manfaat adalah Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil Kabupaten Jember. Adapun yang diambil adalah data yang berasal dari pendataan yang disebut hasil pentahapan keluarga.

Proses pendataan dari aspek pentahapan adalah sebagai berikut : sebelum pendataan dilakukan, PKB memberikan pembekalan kepada kader-kader KB (yang ada di tingkat RT/RW/Dusun/Desa). Materi pembekalan berupa penjelasan teknis mengenai pengisian blangko pendataan (termasuk daftar pertanyaan yang akan diajukan). Selanjutnya, kader KB membuat peta wilayahnya masing-masing (wilayah maksudnya adalah daerah/tempat dimana kader-kader KB melakukan pendataan). Berdasarkan peta yang sudah dibuat, kader KB selanjutnya membuat rencana kegiatan mendatangi rumah-rumah yang disebut pendataan.

Langkah selanjutnya adalah pelaksanaan pendataan keluarga. Pendataan itu dilaksanakan selama kurang lebih tiga bulan, yang biasanya diadakan pada bulan Oktober sampai Desember. Kegiatan pendataan memakan waktu lama karena belum tentu keluarga yang akan didata berada di tempat pada waktu pendataan. Sehingga petugas pendataan (kader-kader KB) akan mendatangi rumah tersebut di kemudian hari. Pada saat kegiatan pendataan kader-kader KB akan didampingi PKB apabila mereka dianggap kurang paham mengenai kegiatan pendataan ini. Kegiatan pendataan dilakukan dari tingkat Dasa Wisma/RT/RW/Dusun/Desa. Daftar pertanyaan yang diajukan berkaitan dengan indikator tahapan keluarga sejahtera.

Setelah selesai kegiatan pendataan kader KB membuat rekap hasil pendataan, mulai dari rekap Dasa Wisma/RT/RW kemudian rekap kelurahan, rekap kecamatan, sampai akhirnya dilaporkan kepada Kabupaten (Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil). Di tingkat Desa, rekap dimulai dari rekap Dusun, rekap Desa, rekap Kecamatan dan akhirnya dilaporkan kepada Kabupaten.

Yang termasuk dalam pentahapan keluarga adalah KPS, KS I, KS II, KS III, dan KS III plus. Yang menjadi sasaran dari kebijakan Raskin sendiri adalah keluarga miskin yang tergolong ke dalam KPS alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi. Masing-masing tahapan keluarga mempunyai indikator, yang merupakan parameter untuk menentukan suatu keluarga termasuk ke dalam tahapan keluarga yang mana.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil Kabupaten Jember, yang dimaksud dengan KPS Alasan Ekonomi dan KS I alasan Ekonomi, masing-masing adalah :

1. KPS Alasan Ekonomi atau yang disebut keluarga miskin sekali adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih dari tiga indicator sebagai berikut :
 - a. Makan dua kali
 - b. Pakaian yang berbeda untuk berbagai kegiatan
 - c. Lantai bukan dari tanah
2. KS I Alasan Ekonomi atau yang disebut keluarga miskin adalah keluarga yang karena alasan ekonomi tidak dapat memenuhi salah satu atau lebih dari tiga indicator sebagai berikut :
 - a. Makan daging/ikan/telur
 - b. Memperoleh pakaian baru
 - c. Luas lantai minimal 8 m² untuk tiap penghuni.



Menurut wawancara yang dilakukan oleh penulis dengan PPI.KB Kecamatan Sumbersari (informan pemerintah, tanggal 2 Agustus 2005), bahwa data pentahapan keluarga tersebut sebenarnya bukanlah data yang khusus disediakan untuk Raskin. Akan tetapi data tersebut digunakan untuk kegiatan operasionalisasi KB. Indikator yang digunakan dalam pentahapan keluarga tidak berlaku mutlak di lapangan. Sebab sering kali dijumpai ketidaksesuaian antara indicator pentahapan dengan kondisi keluarga yang sebenarnya.

Sebagai contoh :

1. Keluarga yang lantai rumahnya dari tanah, akan tetapi mereka mempunyai sapi dalam jumlah banyak. Mereka tidak dapat dikatakan keluarga miskin.
2. Keluarga yang lantai rumahnya dari ubin, padahal rumah itu adalah rumah warisan. Dan anggota keluarga tidak ada yang bekerja. Mereka dikatakan keluarga miskin.

Oleh karenanya pendataan sangat sulit, dan cukup memakan waktu. Sebab dalam proses pendataan, petugas pendataan menanyakan beberapa indikator pentahapan dimana pertanyaan tersebut dikemas lebih halus, sopan, dan tidak menyinggung perasaan.

Ketidaksesuaian antara data acuan dengan kondisi sebenarnya di lapangan juga disebabkan karena informasi yang kurang dapat dipahami oleh kelompok sasaran. Informasi, dalam hal ini pengetahuan masyarakat tentang pentahapan keluarga. Banyak masyarakat yang tidak tahu, mereka dan keluarganya termasuk dalam pentahapan keluarga yang mana. Sedangkan petugas pendataan hanya menentukan saja berdasarkan jawaban-jawaban dari pertanyaan yang mereka ajukan, berdasarkan indikator-indikator yang sudah ada (berdasarkan wawancara dengan informan pemerintah : PPI.KB, tanggal 2 Agustus 2005). Sehingga data hasil pentahapan keluarga itu hanya bersifat acuan saja. Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil Kabupaten Jember memberikan data tentang KPS I Alasan ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi hanya dalam bentuk angka-angka saja. Sedangkan nama-nama penerima nantinya, sepenuhnya merupakan kewenangan Kelurahan. Karena bagaimanapun juga Kelurahan yang lebih mengetahui kondisi sebenarnya.

d. Fasilitas

Dalam implementasi kebijakan distribusi Raskin, fasilitas-fasilitas yang mendukung pelaksanaan distribusi adalah sarana transportasi, seperti truk yang merupakan sarana pengangkut beras Raskin dari gudang Bulog ke titik distribusi. Sarana ini menjadi penting, sebab beras Raskin dalam jumlah besar diangkut ke titik distribusi, yaitu di Kantor Kelurahan yang letaknya jauh ke dalam.

Fasilitas lain yang sangat penting adalah tersedianya pagu beras. Terbatasnya subsidi pangan yang dialokasikan untuk Raskin adalah hal yang menjadi faktor penghalang implementasi kebijakan yang efektif. Dapat dilihat pada tabel 23 dan tabel 24, bahwa alokasi beras untuk Kelurahan Krajiungan dan Antirogo jumlahnya terbatas. Bahkan untuk memenuhi kebutuhan jumlah KPS Alasan Ekonomi di dua kelurahan itu saja tidak cukup. Belum lagi tuntutan dari KS I Alasan Ekonomi dan tahapan keluarga lainnya.

Menurut Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wilayah XI Jember (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 5 Juli 2005), bahwa

Kemampuan Pusat dalam menyediakan pagu adalah terbatas. Sedangkan jumlah KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi di lapangan cukup banyak. Sehingga dibuatlah sistem prioritas, yaitu mengutamakan yang termiskin dari yang miskin, namun kebanyakan masyarakat tidak mau mengerti.

3.1.3 Kecenderungan-kecenderungan

Kecenderungan-kecenderungan berkaitan dengan sikap dan pandangan para pelaksana kebijakan terhadap kebijakan itu sendiri. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan, yang artinya terdapat dukungan dari pihak yang terkait, mereka akan melaksanakan kebijakan sebagaimana mestinya, sesuai dengan pedoman-pedoman yang ada. Demikian pula sebaliknya.

Dalam implementasi kebijakan distribusi Raskin, kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana sangat dibutuhkan. Sikap dan pandangan para pelaksana dalam kebijakan ini menentukan kelancaran implementasi. Sikap dan pandangan para pelaksana yang mendukung maupun menolak, akan tercermin dari bagaimana mereka melaksanakan tugas-tugasnya. Pelaksana yang mendukung kebijakannya akan melaksanakan tugasnya dengan baik, dan juga sebaliknya.

Menurut Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wilayah XI Jember (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 1 Agustus 2005) bahwa :

Sebenarnya, berbicara tentang sikap dan pandangan pelaksana, adalah hal yang sifatnya subyektif. Tergantung pada masing-masing individu. Namun sejauh ini, dapat kita lihat di lapangan bagaimana pelaksana melaksanakan tugasnya dengan baik dan sesuai prosedur. Karena Raskin adalah kebijakan yang sifatnya positif dan untuk tujuan yang positif pula, yaitu untuk membantu keluarga yang tidak mampu. Jadi mengapa tidak, kita mendukung kebijakan seperti ini.

Menurut Kasi PMD Kecamatan Sumber Sari (informan pemerintah, dalam wawancara tanggal 1 Agustus 2005), bahwa : "Para pelaksana sangat mendukung program Raskin ini. Terlihat pada saat mereka melaksanakan tugas-tugasnya, utamanya setiap kali distribusi".

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan "JL" informan dari penerima manfaat Raskin Kelurahan Antirogo (tanggal 13 Oktober 2005), bahwa tidak ada prosedur-prosedur maupun pelaksana-pelaksana yang memberatkan maupun mempersulitnya dalam mendapatkan beras yang sudah menjadi haknya.

Berdasarkan penelitian pada saat pendistribusian, dimana pada saat itu para pelaksana berkumpul di kantor Perum Bulog subdivre IX Jember, untuk kemudian menuju ke Gudang Bulog, hingga ke titik distribusi (Kantor Kelurahan), tampak para pelaksana melaksanakan tugasnya dengan baik dan cepat. Sehingga pendistribusian dapat dilakukan sesegera mungkin. Bahkan ada system yang diterapkan yang disebut *one day service*. Yaitu mendistribusikan beras, menerima pembayaran, dan melengkapi semua persyaratan administrasi, dalam satu hari saja.

3.1.4 Struktur Birokrasi

Birokrasi adalah salah satu badan yang paling sering menjadi pelaksana kebijakan. Mereka tidak hanya berada dalam struktur pemerintahan, tetapi juga berada dalam organisasi-organisasi non pemerintah yang lain, atau bahkan di institusi-institusi pendidikan dan kadang kala suatu system birokrasi sengaja diciptakan untuk menjalankan suatu kebijakan tertentu.

Kebijakan Raskin di Kabupaten Jember, juga melibatkan badan-badan yang memang sengaja dibentuk untuk kepentingan program Raskin itu sendiri, yaitu Tim Raskin Daerah, Satgas Raskin, dan Pelaksana Distribusi.

Dua karakteristik utama birokrasi yaitu prosedur-prosedur ukuran-ukuran dasar atau sering disebut *Standard Operating Procedures (SOP)* dan *fragmentasi*. SOP merupakan tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana, serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan²² tersebar luas. Fragmentasi berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, yang dapat mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

Perbedaan tersebut akan berpengaruh dalam implementasi kebijakan dalam beberapa hal, misalnya bahwa perbedaan-perbedaan itu acapkali menghalangi perubahan-perubahan dalam kebijakan, memboroskan sumber-sumber, menimbulkan tindakan-tindakan yang tidak diinginkan, menghalangi kondisi, membingungkan pejabat-pejabat pada yuridiksi tingkat yang lebih rendah menyebabkan kebijakan berjalan dengan tujuan yang berlawanan.

Dalam implementasi kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Kranjangan dan Antirogo, dimana pelaksanaan secara teknis didasarkan pada Keputusan Bupati Jember No 16 tahun 2005 tentang Juknis Raskin 2005, memiliki SOP yang merupakan ukuran-ukuran bagi keseragaman kerja organisasi. SOP dalam pelaksanaan kebijakan ini berupa indikator kinerja. Indikator kinerja tersebut terdiri dari lima, yaitu :

1. Tepat sasaran : Raskin bidang pangan hanya diberikan kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang terdaftar dalam daftar penerima manfaat.
2. Tepat jumlah : jumlah beras yang dibeli Keluarga Sasaran Penerima Manfaat sesuai hasil musyawarah Tim Raskin Daerah yang dituangkan dalam surat keputusan Gubernur/Bupati/Walikota.
3. Tepat harga : harga beras yang dibayar oleh Keluarga Sasaran Penerima Manfaat sebesar Rp. 1.000,00/kg netto di titik distribusi.

4. Tepat waktu : waktu pelaksanaan distribusi beras kepada Keluarga sasaran Penerima Manfaat sesuai dengan jadwal rencana distribusi yang disusun oleh Tim Raskin dan disahkan oleh Bupati/Walikota setempat
5. Tepat administrasi : terpenuhinya persyaratan administrasi yang diperlukan untuk penyelesaian subsidi dan pembayaran harga beras secara benar dan tepat waktu.

Indikator kinerja ini merupakan pedoman dalam melaksanakan program Raskin bagi setiap pihak yang terkait dengan melaksanakan kebijakan Raskin ini, sehingga diharapkan semua pihak melaksanakannya sesuai indikator ini demi keseragaman tindakan di lapangan, dan menghindari tindakan yang berlawanan antar sesama pelaksana.

Menurut Kasi PMD Kecamatan Sumber Sari (informan pemerintah, dalam wawancara tanggal 3 Oktober 2005) bahwa indikator kinerja ini berlaku mutlak, dan harus dipatuhi sebagai pedoman dalam melaksanakan program Raskin.

Lebih lanjut Ketua Satgas Raskin Sub Dolog Wilayah XI Jember menyatakan (informan pelaksana, dalam wawancara tanggal 5 Juli 2005), bahwa

Evaluasi dalam pelaksanaan program Raskin ini berkaitan dengan indikator kinerja. Memang masalah yang tersulit adalah masalah ketepatan sasaran dan ketepatan jumlah. Sering terjadi pelaksana sudah melaksanakan sesuai dengan prosedur, namun masyarakat menginginkan lain.

Fragmentasi merupakan tekanan ataupun tuntutan yang berasal dari pihak-pihak yang berada di luar organisasi. Kebijakan Raskin di Kelurahan Kranjangan dan Antirogo tuntutan-tuntutan itu berasal dari masyarakat sendiri. Maksudnya, masyarakat yang tergolong di luar KPS Alasan Ekonomi dan KS 1 Alasan Ekonomi juga meminta jatah beras yang sama. Adanya tuntutan tersebut menyebabkan implementasi kebijakan tidak berjalan seperti yang diharapkan. Karena banyak bantuan yang dinilai tidak tepat sasaran. Tuntutan-tuntutan tersebut membingungkan para pelaksana di lapangan. Oleh karenanya solusi diambil untuk menyikapi tuntutan ini. Yaitu dengan membagi beras menjadi 5 kg/KK/bln.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan model implementasi kebijakan George Edward III, dimana penulis berusaha untuk mendeskripsikan dan menemukan permasalahan yang terjadi dalam implementasi kebijakan distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo. Dimana permasalahan yang diangkat adalah ketidaktepatan sasaran dan ketidaktepatan jumlah beras yang diterima oleh kelompok sasaran, permasalahan itu dipengaruhi oleh faktor-faktor :

1. Komunikasi :
 - a. Ketidakkonsistenan Pedum, Juklak, dan Juknis Raskin, sehingga mendorong fleksibilitas dalam mengambil tindakan di lapangan.
 - b. Sosialisasi bagi penetapan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang sulit dilakukan, karena karakteristik masyarakat yang keras dan unik serta latar belakang pendidikan yang rendah.
2. Sumber-sumber :
 - a. Keterbatasan subsidi pangan untuk program Raskin. Keterbatasan kemampuan Pusat berpengaruh pada keterbatasan pada tingkatan yang lebih rendah.
 - b. Indikator pendataan pentahapan keluarga yang tidak berlaku mutlak, karena sering ditemukan ketidakcocokan antara indikator dengan kondisi sebenarnya.
 - c. Pengetahuan masyarakat yang kurang tentang posisinya di tahapan keluarga.
3. Struktur birokrasi : yaitu pada poin fragmentasi, yaitu tuntutan dari keluarga yang dipandang mampu di masyarakat atas hak yang sama dengan keluarga miskin yang memperoleh bantuan.

Sedangkan untuk faktor kecenderungan-kecenderungan, yang dapat dilihat dari segi prosedur dan sikap para pelaksana yang tidak mempersulit Penerima Manfaat untuk mendapatkan bantuan beras yang sudah menjadi haknya, dinilai

memberikan pengaruh positif dalam implementasi kebijakan distribusi Raskin ini. Meskipun bantuan beras yang diterima oleh masing-masing Keluarga Sasaran Penerima Manfaat hanya 5 kg/bln, dimana jumlah itu jauh dari apa yang mereka harapkan dan tetap mengkondisikan mereka dalam keadaan miskin.

5.2 Saran

1. Pemerintah memperbesar subsidi pangan yang dialokasikan untuk program raskin. Sebab jumlah keluarga miskin di Indonesia dinilai masih cukup banyak.
2. Sosialisasi harus lebih sering ditingkatkan intensitasnya dan terus-menerus, oleh siapapun, kapanpun, dan dimanapun.
3. Bagi mereka yang tergolong mampu hendaknya mau dengan ikhlas berpartisipasi dalam mensukseskan kebijakan Raskin ini.
4. Untuk kebijakan Raskin ini, hendaknya mengadakan pendataan sendiri yang lebih relevan dengan dasar indikator-indikator yang relevan juga dengan kebijakannya. Sehingga hasil pendataannya nanti benar-benar sesuai untuk mendukung kebijakan Raskin ini.
5. Konsistensi para pelaksana supaya lebih ditingkatkan, baik konsistensi tindakan antar sesama pelaksana maupun konsistensi antara tindakan pelaksana dengan pedoman-pedoman yang ada. Sehingga untuk selanjutnya diharapkan implementasi kebijakan distribusi Raskin ini mengalami perubahan ke arah yang lebih baik.

Daftar Pustaka

- Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : Rineka Cipta
- Bungin, Burhan. 2001. *Metode Penelitian Sosial Format-Format Kuantitatif dan Kualitatif*. Surabaya : Airlangga University Press
- Koentjoroningrat. 1997. *Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta : Gramedia
- Milles, Mathew dan Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta : UI Press
- Moleong, Lexy. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- Singarimbun, Masri dan Sofyan Effendi. 1997. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta : LP3ES
- Socnarko, SD. 2003. *Public Policy : Pengertian Pokok Untuk Memahami Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya : Airlangga University Press
- Sugiyono. 2002. *Metode Penelitian Admnstrasi*. Bandung : CV. Alfabeta
- Wahab, Solichin Abdul. 1991. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Prosedur Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Inpres Nomor 9 Tahun 2002, Tentang Penetapan Kebijakan Perberasan
- Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum Bulog Nomor 25 Tahun 2003 Nomor : PPK-12/07/2003, tanggal 12 Juli 2003 Tentang Pelaksanaan Program Raskin
- Pedoman Umum Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) 2005
- Petunjuk Pelaksanaan Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) 2005
- Profil Kecamatan Sumbersari tahun 2004
- Profil Kelurahan Antirogo Tahun 2004

Profil Kelurahan Kranjingan tahun 2004

Salinan Keputusan Bupati Jember Nomor 16 Tahun 2005, Tentang Petunjuk Teknis Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) 2005 di Kabupaten Jember

Salinan Keputusan Bupati Jember No. 188.45/24/012/2005, Tentang Tim Koordinasi dan Evaluasi Program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin) Kabupaten Jember Tahun 2005

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996, Tentang Pangan



NO URUT	JUMLAH KEPALA KELUARGA MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN				STATUS PEK. IBU/STERI		JML. JIWA DI NEKEL. (TERMASUK KK)		JUMLAH WANITA
	TDK TAMAT SD	TAMAT SD- SLTP	TAMAT SUA KEATAS	JU- MLAH	DE- KERJA	TDK DE- KERJA	LAKI- LAKI	PEREM- PUAN	USIA SUBUR (WUS)
	1	5.042	7.565	6.088	18.695	5.981	10.336	31.522	33.841
2	7.981	9.628	2.576	20.185	11.915	7.737	33.895	34.039	18.452
3	6.476	11.149	3.877	21.502	9.660	10.910	36.506	39.639	22.698
4	6.653	19.544	3.376	29.573	6.626	21.316	51.580	50.169	26.869
5	9.632	17.625	4.971	32.228	11.251	18.424	52.349	53.710	26.968
6	4.874	15.027	5.316	25.217	13.442	11.189	49.119	49.089	26.216
7	1.985	10.424	7.018	19.427	9.195	7.340	35.246	37.179	23.351
8	7.266	9.858	5.307	22.431	6.713	12.027	33.218	36.380	17.848
9	5.278	13.303	3.295	21.876	9.932	9.279	35.681	37.555	22.633
10	6.510	9.465	4.728	20.703	7.872	12.403	34.448	38.065	18.863
11	13.985	14.813	3.388	32.186	12.289	18.103	50.888	53.801	29.454
12	10.755	9.622	1.494	22.871	9.696	13.043	38.566	39.526	21.528
13	15.199	9.101	1.607	25.907	10.928	14.652	45.900	43.660	26.796
14	5.343	3.889	1.362	10.594	3.732	6.638	17.553	17.713	10.258
15	6.303	9.313	1.307	16.923	6.508	8.477	26.966	28.399	14.204
16	3.216	9.530	3.383	16.131	5.254	10.601	28.444	29.399	14.473
17	5.102	4.670	712	10.484	3.874	6.148	16.617	17.510	8.458
18	9.949	8.164	987	19.100	5.385	12.703	28.002	28.636	18.586
19	9.348	4.041	1.071	14.460	7.516	6.527	21.022	21.284	12.144
20	15.163	9.379	4.091	28.633	6.590	19.368	47.447	50.221	25.081
21	11.859	6.160	830	18.849	6.090	11.559	28.249	30.051	18.492
22	8.471	9.907	2.392	20.770	10.553	9.021	35.030	37.538	16.355
23	7.091	5.473	1.383	13.947	1.520	9.976	19.002	19.798	11.739
24	4.121	9.338	12.552	26.011	8.133	13.401	45.955	53.377	25.512
25	12.057	5.876	1.094	19.027	2.925	15.639	27.609	29.029	16.558
26	9.759	8.560	9.428	27.747	7.643	18.366	46.560	49.247	29.011
27	6.459	10.228	6.287	22.974	11.087	11.523	39.677	40.966	21.860
28	5.671	3.646	459	9.776	1.557	7.970	14.462	15.708	8.505
29	12.015	5.971	1.036	19.022	7.276	8.591	32.902	40.205	22.384
30	4.731	6.461	1.945	13.137	4.520	7.762	22.226	22.651	12.369
31	5.312	7.555	1.972	14.839	5.687	8.435	25.275	25.635	13.429
	263.453	285.283	105.250	653.986	231.359	261.314	1.051.919	1.169.016	592.278

NO URUT	JUMLAH KEPALA KELUARGA MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN				STATUS PEK. IDUSTRI		JML. JIWA DI MENT. (TERMASUK IKG)		JUMLAH WANITA USIA SUBUR (WUS)
	TDK TAMAT SD	TAMAT SD- SLTP	TAMAT SLTA KEATAS	JU- MLAH	DE- KERJA	TDK DE- KERJA	LAKI- LAKI	PEREM- PUAN	
	17	18	19	20	21	22	23	24	
	25	26	27	28	29	30	31	32	
1	5.095	7.307	6.252	10.851	6.070	10.342	31.043	33.128	14.854
2	7.860	9.799	2.745	20.405	12.110	8.074	34.363	34.500	16.377
3	6.528	11.237	4.008	21.773	9.868	19.744	36.974	40.178	23.257
4	6.703	19.635	3.481	29.821	7.055	22.506	52.011	53.424	27.275
5	9.591	17.872	5.154	32.617	11.295	18.922	52.678	54.178	29.324
6	4.874	15.229	5.873	25.676	13.64	11.370	49.595	50.250	26.646
7	2.076	10.576	7.120	19.772	9.264	7.897	35.182	44.605	23.668
8	8.282	9.227	5.875	23.384	8.819	12.691	34.341	36.451	18.923
9	5.136	13.510	3.360	22.006	9.926	9.283	35.734	37.600	25.094
10	6.171	10.382	4.936	21.489	8.059	13.397	34.605	38.406	20.879
11	14.038	15.249	3.627	32.904	12.448	18.319	51.667	55.140	40.028
12	10.803	9.638	2.799	23.240	9.173	13.708	42.291	40.103	22.071
13	15.271	9.325	1.727	26.323	11.250	14.743	46.402	49.350	27.290
14	5.406	4.096	1.607	11.109	3.715	7.182	18.663	18.269	11.322
15	5.995	9.753	1.416	17.164	6.834	8.224	27.135	28.509	14.392
16	3.063	9.826	3.626	16.515	4.990	11.139	28.651	29.899	14.509
17	5.099	4.879	747	10.725	3.943	6.245	16.804	17.806	6.615
18	9.975	8.341	1.080	19.316	6.176	12.786	28.104	23.996	15.567
19	9.858	4.044	1.051	14.953	7.599	6.968	20.739	21.323	11.637
20	15.507	2.462	4.019	28.933	5.900	20.032	43.371	51.329	25.545
21	12.690	6.601	895	20.186	6.517	12.368	30.226	32.156	16.577
22	8.483	10.163	2.312	21.158	10.835	9.192	35.466	38.020	16.717
23	7.123	5.657	1.478	14.258	1.989	10.766	19.488	21.181	12.047
24	4.180	9.448	12.810	26.438	8.176	17.536	46.409	54.417	25.939
25	12.457	5.531	1.298	19.286	2.881	15.890	27.949	29.343	17.342
26	9.759	8.567	9.505	27.831	7.649	18.417	46.633	49.370	29.895
27	6.597	10.025	6.772	23.394	10.485	12.537	40.192	41.513	22.019
28	5.527	3.758	504	9.789	1.640	6.469	14.966	16.073	8.919
29	12.175	6.066	1.129	19.370	7.410	9.092	33.219	40.363	22.466
30	4.767	6.626	1.992	13.385	5.105	7.509	22.346	23.563	12.632
31	5.445	7.891	2824	15.560	5.976	8.867	26.434	26.805	13.886
	246.534	289.910	111.235	647.689	235.428	373.215	1.065.812	1.136.826	606.331

2002/03
 2003/04
 2004/05

JUMLAH KEPALA KELUARGA MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN				STATUS PEK. IBUMSTRI		JML JIWA DLM KEL (TERMASUK KK)		JUMLAH WANITA USIA SUBUR (WUS)
TDK TAMAT SD	TAMAT SD SLP	TAMAT SLTA KEATAS	JUMLAH	BE KERJA	IDK BE KERJA	LAKI LAKI	PEREM PUAN	
17	18	19	20	21	22	23	24	25
5.034	7.726	6.272	19.062	6.011	10.188	31.663	33.311	14.930
7.722	10.120	2.843	20.693	13.892	0.001	34.471	35.027	18.573
6.506	11.260	4.225	22.011	9.931	10.894	37.399	40.703	21.886
6.411	19.968	3.758	30.137	6.410	23.522	52.709	54.216	27.607
9.685	17.040	6.283	32.009	11.618	18.305	52.747	54.009	29.334
5.022	15.430	5.645	26.097	13.693	11.404	50.240	50.199	27.606
2.076	10.576	7.200	19.852	9.344	7.807	35.262	44.766	23.740
7.047	9.844	8.131	22.822	8.498	11.711	36.550	37.256	19.347
5.248	13.986	3.750	22.994	8.311	12.266	36.023	37.917	25.007
5.430	10.498	4.895	21.823	8.300	13.428	36.016	37.393	20.664
14.054	15.304	3.829	33.187	12.258	18.155	62.919	54.930	30.684
10.350	10.177	2.988	23.523	9.674	13.517	39.703	40.554	22.093
15.183	9.474	1.935	26.592	11.265	15.048	47.148	49.936	27.545
5.521	4.205	1.984	11.710	4.251	7.210	20.800	20.016	10.804
8.908	9.179	1.378	17.465	6.554	10.259	27.113	28.679	14.730
3.331	9.748	3.530	16.609	5.356	10.909	20.747	30.025	14.735
5.265	4.841	750	10.852	3.579	6.765	17.062	18.132	0.005
9.977	8.360	1.040	19.385	6.057	12.952	27.848	29.019	15.727
9.905	4.155	1.110	15.170	7.253	7.001	20.937	21.853	11.760
16.759	10.277	4.692	31.928	5.032	21.661	48.778	51.774	25.067
12.707	6.579	1.091	20.477	7.502	11.861	29.945	32.283	16.927
8.377	9.969	3.110	21.556	9.053	10.593	36.335	38.822	17.766
7.385	5.900	1.686	14.981	2.052	10.857	19.726	21.512	12.403
4.433	9.827	13.404	27.664	8.317	17.480	48.729	66.041	26.676
12.601	5.898	1.310	19.467	2.989	15.979	28.212	29.722	17.516
9.769	8.575	9.783	28.117	7.683	16.628	47.166	49.799	30.499
6.710	10.213	6.341	23.264	10.638	12.188	41.309	44.889	21.470
5.435	3.721	509	9.665	1.640	6.468	14.964	16.034	8.919
12.205	6.004	1.141	19.430	7.434	9.120	33.339	40.463	22.586
4.050	6.474	2.233	13.357	5.362	7.200	22.634	23.340	12.347
5.317	8.372	2.287	15.985	6.078	8.061	25.973	27.626	14.320
247.954	293.984	116.457	658.295	238.621	379.903	1.082.920	1.150.881	612.433

DATA TAHAPAN KELUARGA SEJAHTERA

KABUPATEN JEMBER

No	Tahun Perencanaan	Jumlah RKB	PRA SEJAHTERA			K3-I			K3-II			K3-III			No
			ALIAS	%	JML	ALIAS	%	JML	ALIAS	%	JML	ALIAS	%	JML	
1	Januari 1994	335.433	-	-	171.396	51,10	164.822	53,2	112.522	21,01	64.324	12,11	21.638	6,45	
2	Januari 1995	518.778	105.927	19,20	145.364	28,11	53.641	10,44	161.291	29,17	110.403	21,29	32.685	6,30	
3	Januari 1995	553.032	80.665	14,58	125.339	22,7	66.112	11,95	139.573	25,24	141.571	25,60	115.063	20,81	
4	Januari 1997	568.250	62.125	11,29	100.337	17,66	65.676	11,56	111.621	19,64	142.174	25,01	125.906	22,15	
5	Januari 1998	577.381	58.073	10,05	88.236	15,28	61.684	10,68	138.111	23,93	152.171	26,35	140.837	24,39	
6	Januari 1999	590.682	100.196	16,96	132.328	22,40	86.536	14,65	135.177	22,72	148.771	25,18	122.532	20,74	
7	Desember 2000	605.340	108.367	17,90	133.979	22,13	94.118	15,55	161.217	26,63	143.573	23,72	154.111	25,46	
8	Oktober 2000	616.160	167.935	27,25	135.635	22,00	96.213	15,61	61.806	10,03	130.178	21,13	131.264	21,30	
9	Oktober 2001	635.013	111.207	17,51	140.512	22,12	53.528	8,43	172.954	27,24	155.068	24,41	132.869	21,07	

Jember, 23 Januari 2002



KEBAYAAN
KABUPATEN JEMBER
SUSILO BAMBANG HARJO

NIP. 380.001.139

Handwritten notes:
 1. ...
 2. ...
 3. ...
 4. ...
 5. ...
 6. ...
 7. ...
 8. ...
 9. ...

	KECAMATAN	JUMLAH KK	HASIL PENTAHAPAN KELUARGA SEJAHTERA							
			KELUARGA PRA SEJAHTERA				KELUARGA SEJAHTERA I			
			ALEK	%	BUKAN ALEK	%	ALEK	%	DUKUN ALEK	%
1	KENCONG	18.854	1.433	7,60	212	1,12	1.746	8,26	1.759	9,33
2	UMBULSARI	20.405	2.051	10,05	97	0,48	2.914	14,28	2.507	12,73
3	GUMUKMAS	21.773	2.236	10,27	1.172	5,38	1.641	7,54	3.880	17,82
4	PUGER	29.824	2.713	9,10	393	1,32	3.917	13,14	3.149	10,56
5	WILUNAN	32.617	3.551	10,89	1.024	3,14	4.243	13,01	4.425	13,57
6	AMBULU	25.678	3.180	12,39	811	3,16	2.832	11,03	2.443	9,51
7	TEMPUREJO	19.772	1.771	8,96	2.324	11,75	3.717	18,80	3.784	19,14
8	JENGGAWAH	23.384	5.399	23,09	248	1,08	4.754	20,33	255	1,08
9	RAMDIPUJI	22.008	4.427	20,12	704	3,34	3.784	16,83	1.841	8,37
10	BALUNG	21.489	2.114	9,84	250	1,19	663	3,07	2.972	9,64
11	BANGSALSARI	32.904	5.008	15,21	2.635	8,01	3.528	10,72	4.918	14,95
12	TANGGUL	23.249	3.522	15,15	1.216	5,23	1.913	8,23	6.096	26,23
13	SUMBERBARU	26.323	6.008	22,82	3.199	12,15	3.180	12,08	4.486	17,04
14	ARJASA	11.109	3.222	29,00	735	6,62	1.942	17,48	1.050	9,45
15	SUKOWONO	17.164	5.237	30,51	479	2,79	3.874	21,41	2.670	15,56
16	PANTI	13.515	3.529	21,37	680	4,12	4.639	28,09	904	5,47
17	SUKORAMBI	10.725	3.161	29,47	1.046	9,75	1.106	10,31	1.482	13,91
18	MUMSULSARI	19.316	5.565	28,81	981	5,08	3.882	20,62	3.649	18,89
19	MAYANG	14.953	4.427	29,61	1.033	6,91	2.449	16,38	2.021	13,52
20	SILO	28.988	6.097	21,03	2.092	7,22	6.502	22,43	3.895	13,44
21	LE DOKOMBO	20.188	7.220	35,77	501	2,80	4.678	23,17	1.715	8,50
22	KALISAT	21.158	6.152	29,08	842	3,98	3.973	18,78	2.263	10,70
23	PAKUSARI	14.258	3.607	25,38	583	4,09	2.456	17,23	1.447	10,15
24	KALIWATES	26.438	2.218	8,39	364	1,38	3.571	13,51	2.379	9,00
25	SUMBERJAMBE	19.286	4.186	21,70	1.978	10,26	2.439	12,55	2.705	14,03
26	SUMBERSARI	27.831	4.784	17,19	0	0,00	5.472	19,66	137	0,49
27	PATRANG	23.394	2.973	12,71	1.555	6,65	2.803	11,98	3.136	13,41
28	JELBUK	9.789	4.157	42,47	250	2,55	2.612	26,68	228	2,33
29	AJUNG	19.378	2.253	11,63	169	0,87	5.326	27,50	512	2,64
30	SEMBORO	13.385	1.177	8,79	324	2,42	1.077	8,05	3.165	23,65
31	JOMBANG	15.560	932	6,38	395	2,54	877	5,64	2.580	16,58
	JUMLAH	647.689	111.368	17,66	28.393	4,38	98.326	15,18	77.855	11,99

sumber data : bkkbn kab. Jember



Handwritten notes: "H" and "2003"

HASIL PENTAHAPAN KELUARGA SEJAHTERA							
PRA S		KS - 1		KS II	KS III	KS III +	JUMLAH
ALASAN EKONOMI	BUKAN ALASAN EKONOMI	ALASAN EKONOMI	BUKAN ALASAN EKONOMI				
45	46	47	48	49	50	51	52
1.528	243	1.591	1.805	5.346	5.846	2.704	19.062
1.917	11	2.333	2.674	4.757	8.513	400	20.663
2.225	1.149	1.607	3.513	6.351	6.185	691	22.011
2.641	308	4.078	2.810	15.322	4.280	687	30.137
3.690	1.077	3.792	4.622	9.992	7.678	1.758	32.600
3.173	795	2.875	2.442	7.369	7.188	2.255	28.097
1.771	2.324	3.797	3.784	3.939	2.876	1.381	19.852
5.673	269	4.807	248	5.346	4.412	2.082	22.822
4.909	896	3.601	1.545	6.388	3.321	1.934	22.504
2.199	195	1.967	1.592	1.150	14.328	294	21.823
5.250	2.799	3.565	4.749	7.638	7.678	1.500	33.187
3.511	1.327	2.435	5.533	5.205	4.717	765	23.523
6.019	3.197	3.667	4.033	5.623	3.145	1.008	28.592
3.358	802	2.100	1.201	1.445	2.360	444	11.710
5.400	532	3.581	2.578	4.811	508	57	17.465
3.531	605	4.665	359	4.019	2.558	202	16.509
3.202	1.079	1.419	1.239	2.241	1.522	165	10.962
5.479	1.138	3.928	3.844	2.877	2.144	175	19.385
4.610	1.065	2.884	1.596	2.356	1.734	925	15.170
6.841	2.523	7.193	3.917	8.890	2.929	35	31.928
7.189	581	4.814	1.641	3.703	2.289	260	20.477
6.471	656	4.311	2.056	4.130	3.212	711	21.556
3.725	654	2.574	1.510	4.377	1.443	698	14.981
2.265	373	3.610	2.132	6.534	6.732	5.718	27.664
4.138	2.006	2.706	2.410	4.469	2.279	1.409	19.467
4.673	0	5.850	105	7.465	6.190	3.831	28.117
3.084	1.541	3.037	2.447	5.778	6.788	599	23.264
3.884	180	2.441	223	1.997	920	20	9.665
2.193	109	6.386	512	6.054	3.772	1.344	19.430
1.232	247	1.560	2.668	4.371	2.959	90	12.357
938	396	762	2.793	4.525	5.807	807	15.986
110.817	29.137	103.158	73.289	164.570	138.307	35.017	658.295

HASIL PENTAHAPAN KUANTITAS SEJAHTERA

KECAMATAN	PINA SEJAHTERA		SEJAHTERA I		KE II	KE III	KE III I	JUMLAH
	ALASAN EKONOMI	BUKAN ALASAN EKONOMI	ALASAN EKONOMI	BUKAN ALASAN EKONOMI				
	45	46	47	48				
1. KENDONG	1.485	243	1.087	1.829	5.362	5.571	3.705	19.273
2. UMHEL SARI	1.548	1	2.378	2.295	5.250	8.718	528	20.818
3. GEMUKAN	2.082	1.002	1.819	3.886	6.818	6.744	473	22.134
4. PUGER	2.573	187	4.588	2.130	10.490	4.888	778	31.454
5. WILIHAN	3.844	1.274	4.857	4.785	9.853	8.455	1.858	33.025
6. AMBALU	3.151	1.082	3.011	2.872	7.872	7.522	2.093	27.889
7. TEMPLEJO	2.160	3.098	3.801	3.783	3.935	2.554	1.010	20.223
8. JENGGAWAN	5.005	281	5.072	239	5.882	4.448	2.150	22.737
9. RAMBIPUJI	4.354	1.027	3.318	1.826	5.882	3.363	1.900	21.078
10. BALUNG	2.197	184	1.863	1.869	1.152	14.385	251	21.831
11. BANGSA SARI	4.890	2.652	3.471	4.947	7.938	7.387	1.993	33.308
12. TANGULU	2.158	1.067	2.023	6.563	5.400	5.478	888	23.513
13. CUMBERSARI	5.719	3.126	3.551	4.104	5.837	3.134	1.077	20.587
14. ARJASA	3.414	753	2.105	1.108	5.762	2.205	541	11.981
15. SUKOWIRO	4.925	638	3.742	2.859	4.805	598	72	17.835
16. PANTI	3.770	703	4.771	1.305	3.917	2.598	229	16.395
17. SUKOHARSI	3.144	1.105	1.437	1.253	2.778	1.508	182	11.905
18. MUNDULSARI	1.76	1.154	3.957	3.519	4.923	2.135	151	19.150
19. DAYANG	4.438	1.658	2.937	1.554	3.382	1.798	552	15.362
20. SLELU	6.478	2.387	7.432	4.785	8.901	3.178	38	31.225
21. DEHUSUNGO	7.389	826	4.268	1.540	3.825	1.918	202	20.018
22. KAHISAT	4.888	473	4.624	1.811	3.715	3.738	752	21.928
23. BAKUSARI	3.637	519	2.512	1.498	4.488	1.503	744	18.038
24. KALIWATES *)	2.223	485	3.556	2.610	7.578	7.041	6.501	23.816
25. SUNDERJAMBE	4.285	1.997	2.758	2.443	4.821	2.271	1.466	18.741
26. SUNBERSARI *)	4.336	0	5.067	129	7.491	6.297	4.010	28.535
27. PATIANG *)	3.122	1.833	3.123	2.370	5.747	6.873	603	23.371
28. JELUK	2.151	434	1.588	546	1.234	1.171	404	8.718
29. AJUNG	1.971	183	5.395	472	8.165	3.883	1.688	19.654
30. SEMBRO	1.930	241	1.669	2.988	4.325	3.298	151	13.682
31. JOMBANG	822	351	821	2.777	4.548	5.836	811	18.565
JUMLAH	13.964	30.873	103.771	75.220	107.204	139.297	39.419	566.638

JEMBER, 23 JANUARI 2005
 KEPADA BADAN KEPENDULIKAN,
 KELUARGA BERENCANA DAN CATATAN SIPIL
 KABUPATEN JEMBER
 DRS. H. R. HENDIYOONO, MBA, MM
 Kepala Tingkat I
 No. 513/2005/100/1001



SEKRETARIAT DAERAH

Jl. NUDARMAN NOMOR 1 TELEPON (031) 482122 JEMBER

FORMULIR BERITA

- DI
PADA
MUSAN
- DUPA II JEMBER
YTH SDR CAMAT SE KABUPATEN JEMBER
1. YTH SDR KEPALA BAPPEKAB JEMBER
 2. YTH SDR KEPALA PERUMBUH OLSURBIVAC XI JEMBER
 3. YTH SDR KEPALA BADAN KEPENDUDUKAN, KR & CATATAN SIPIL
 4. YTH SDR KEPALA BAKESBANG JEMBER

SIFIKASI
MOR

SEGERA
500/ 439.021/2005

Alokasi = Mei 2005

BERITA

AAA PELAKSANAAN RASKIN BIDANG PANGAN KEPADA KELUARGA MISKIN DI KAB.
JEMBER UNTUK BULAN MEI 2005 DENGAN JADWAL SBB

NO	TANGGAL	HARI	KECAMATAN	JML DESA	JUMLAH KK RASKIN	TOTAL	JUMLAH KG
	18-Apr-05	Senin	Mumbulsari	7	3.545	3.545	70.900,00
			Balung	8	1.545	1.545	30.900,00
	19-Apr-05	Selasa	Semboro	6	1.230	1.230	24.600,00
			Umbulsari	9	2.095	2.095	41.900,00
	20-Apr-05	Rabu	Tempurejo	8	2.197	2.197	43.940,00
			Kencong	6	1.343	1.343	26.860,00
	25-Apr-05	Senin	Ambulu	7	2.339	2.339	46.780,00
			Gumukmas	7	2.188	2.188	43.760,00
	26-Apr-05	Selasa	Puger	12	2.376	2.376	47.520,00
			Jombang	5	1.203	1.203	24.060,00
	27-Apr-05	Rabu	Ledakombo	10	5.409	5.409	108.180,00
			Rambipuji	6	2.841	2.841	56.820,00
	28-Apr-05	Kamis	Tanggul	3	2.965	2.965	59.300,00
			Arjasa	6	2.604	2.604	52.080,00
	29-Apr-05	Jum'at	Bangsalsari	11	4.295	4.295	85.900,00
			Sumpersari	7	3.222	3.222	64.440,00
	02-Mei-05	Senin	Sumberbaru	10	4.391	4.391	87.820,00
	03-Mei-05	Selasa	Sukowono	12	3.675	3.675	73.500,00
			Ajung	9	1.847	1.847	36.940,00
	04-Mei-05	Rabu	Sukorambi	6	2.856	2.856	57.120,00
			Patrang	8	2.681	2.681	53.620,00
	06-Mei-05	Jum'at	Kaliwates	7	1.840	1.840	36.800,00
			Jelbuk	6	3.080	3.080	61.600,00
	09-Mei-05	Senin	Wulahan	7	3.144	3.144	62.880,00
			Parti	7	2.891	2.891	57.820,00
	10-Mei-05	Selasa	Mayang	7	2.845	2.845	56.900,00
			Silo	9	4.342	4.342	86.840,00
	11-Mei-05	Rabu	Sumberjambe	9	3.211	3.211	64.220,00
			Pakusari	7	2.558	2.558	51.160,00
	12-Mei-05	Kamis	Jenggawah	9	3.430	3.430	68.600,00
			Kalisat	12	4.438	4.438	88.760,00
			JUMLAH	247	68.626	68.626	1.772.520

JUMLAH PENERIMAAN RASKIN PER LINGKUNGAN KEL. KERANJINGAN

NO	LINGKUNGAN	2002		2003		2004		2005	
		Asli	Pengembangan	Asli	Pengembangan	Asli	Pengembangan	Asli	Pengembangan
1	Langsepan	144	576	117	468	118	472	118	472
2	Krajan	192	768	129	516	129	516	129	516
3	Sumber Salak	128	512	103	412	105	420	105	420
4	Gladak Pakem	132	528	103	412	102	408	103	412
5	Kramat	125	500	110	440	108	432	107	428
	Jumlah	721	2.884	562	2.248	562	2.248	562	2.248

HASIL PENTAHAPAN KELUARGA SEJAHTERA

No	Lingkungan	2001			2002			2003			2004			Σ KK	Σ						
		PSK	KS I	KS II	KS III	KS I	KS II	KS III	KS I	KS II	KS III	KS I	KS II			KS III					
1.	Langsepan	159	220	69	43	40	531	194	215	191	215	67	42	39	554	174	192	66	69	54	93
2.	Krajan	162	184	133	101	55	635	199	181	119	94	51	644	196	238	120	94	51	172	57	64
3.	Sumber Salak	124	121	132	53	31	461	162	114	117	105	30	528	159	114	118	105	30	84	59	51
4.	Gladak Pakem	147	161	154	115	102	679	185	155	140	112	95	685	180	155	141	112	95	114	55	64
5.	Keramat	129	141	168	117	71	626	165	134	151	117	68	635	162	134	152	117	68	98	61	65
JUMLAH		721	827	656	429	299	2932	903	799	593	469	283	3047	888	856	598	470	283	473	386	318

DAFTAR PENERIMA RASKIN
(Per Lingkungan)

NO	LINGKUNGAN	2002	2003	2004	2005
1.	Krajan	173	131	136	136
2.	Trogo Wetan	178	133	138	138
3.	Palinggihan	180	137	142	142
4.	Jambuan	205	157	157	157
JUMLAH		736	552	573	573

**JUMLAH KEPALA KELUARGA KEL. ANTIROGO
PER TAHAPAN KS**

No	Lingkungan	2001			2002			2003			2004										
		PKS	KS I	KS II	KS III	KS III+	PKS	KS I	KS II	KS III	KS III+	PKS	KS I	KS II	KS III	KS III+					
1	Krajan	223	220	293	117	44	286	241	195	109	40	280	203	197	109	42	281	206	222	110	42
2	Trogo Wetan	123	153	109	17	10	163	122	99	50	19	160	127	99	50	9	161	129	114	51	11
3	Palingghah	215	237	225	109	33	224	167	136	69	22	220	183	138	69	22	221	188	153	69	23
4	Jambuan	201	171	141	76	19	322	221	168	81	20	318	290	169	81	20	318	292	183	81	21
JUMLAH		762	781	768	319	106	995	751	598	308	101	978	807	603	309	103	978	815	632	311	10

KEC. PATRANG

Antirogo

KEC. PAKUSARI

Tegalgede

Sumbersari

Wirolegi

Kebonsari

SUMBERSARI





Karangrejo

KEC. MAYANG

Kranjingan

Skala 1 : 50.000

ERANGAN :

	Kota Kecamatan		Jalan Aspal
	Batas Kecamatan		Sungai



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS JEMBER
LEMBAGA PENELITIAN

Alamat : Jl. J. Halimantan No. 37 Telp. (0331) 337818, 339385 Fax. (0331) 337818 Jember 68121
E-mail : lemlit_unej@jember.telkom.net.id

Nomor : 660/J25.3.1/PL.5/2005
Lampiran : -
Perihal : Permohonan Ijin melaksanakan Penelitian

20 Juni 2005

Kepada : Yth. Kepala Badan Kesatuan Bangsa
Dan Perlindungan Masyarakat
Pemerintah Kabupaten Jember
di -

JEMBER.

Memperhatikan surat pengantar dari Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Jember No. 2301/J25.1.2/PL.5/2005 tanggal 16 Juni 2005, perihal ijin penelitian mahasiswa :

Nama / NIM : NUNUNG AGUSTINA / 01 - 1044
Fakultas/Jurusan : Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik / Ilm: Administrasi Negara
Alamat : Jl. PB. Sudirman IV/2 Jember (0331) 485173
Judul Penelitian : Implementasi Kebijakan Distribusi Raskin Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember.
Lokasi : - Sub Divre Perum Bulog Kab. Jember
- Dinas Kependudukan, KB & Catatan Sipil Kab. Jember
- Kelurahan - Kelurahan Di Kecamatan Sumbersari Kab. Jember (Tegal Gede, Sumbersari, An'irogo, Kranjingan, Wirolegi, Kebonsari, Karangrejo).
Lama Penelitian : 2 (dua) bulan

maka kami mohon dengan hormat bantuan Saudara memberikan ijin kepada mahasiswa yang bersangkutan untuk melaksanakan kegiatan penelitian sesuai dengan judul di atas

Demikian atas kerjasama dan bantuan Saudara disampaikan terima kasih.

Ketua.



Prof. Drs. Kusno, DEA, Ph.D
NIP/ 131 592 357

Penyampaian Kepada Yth. :

Sdr. Dekan Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik
Universitas Jember
Mahasiswa ybs.
Arsip

PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER
BADAN KESATUAN BANGSA DAN LINMAS

Jalan Letjen S Parman No 89 ☎ 337853 Jember

Jember, 23 Juni 2005

KEPADA

- Yth. 1. Sdr. Ka. Dinas Kependudukan, KB
dan Catatan Sipil Kab. Jember
2. Sdr. Ka. Bulog Kab. Jember
3. Sdr. Camat Sumbersari

Nomor : 072/219/436.46/2005
ifat : Penting
ampiran : -
erihal : IJIN PENELITIAN

DI

JEMBER

Dasar : Peraturan Daerah Kabupaten Jember No. 33 Tahun 2003, Serta Memperhatikan Surat Dari Lembaga Penelitian Universitas Jember Tanggal 20 Juni 2005 No. 660/J25.3.1/PL.5/2005 Perihal permohonan ijin melaksanakan Penelitian

Schubungan dengan hal tersebut diatas apabila tidak mengganggu kewenangan dan ketentuan yang berlaku di lingkungan instansi saudara, maka demi kelancaran serta kemudahan dalam pelaksanaan kegiatan dimaksud, diminta kepada saudara untuk memberikan data/ keterangan seperlunya kepada :

Nama : NUNUNG AGUSTINA / 01 - 1044
Alamat : JL PB SUDIRMAN IV/2 JEMBER.
Pekerjaan : MAHASISWA FAK. ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK/ILMU ADM
NEGARA
Keperluan : MENGADAKAN PENELITIAN DLM RANGKA MENYUSUN
SKRIPSI
Materi/Judul : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DISTRIBUSI RASKIN KECAMATAN
SUMBERSARI KABUPATEN JEMBER
Anggota : -
Waktu : 23 JUNI 2005 s.d 23 AGUSTUS 2005

Demikian atas perhatian dan bantuannya disampaikan terimakasih.

**KEPALA BAKESBANG DAN LINMAS
KABUPATEN JEMBER**



Drs. SUJAK HIDAYAT, M.Si
Pembina TK. I
NIP. 510 063 004

Tembusan : Kepada Yth,
1. Sdr. Rektor Univ. Jember di Jember
2. Sdr. Yang bersangkutan.



PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER
 Digital Repository Universitas Jember
KECAMATAN SUMBERSARI

JL. SRIWIJAYA NO. 21 TELP. 0331 - 321013
 JEMBER 68127

Sumsari, 27 Juni 2005

Nomor : 170/331/430.46/2005
 sifat : perintah
 lampiran : -
 perihal : IRI, PERSIAPAN

Kepala Kantor Kecamatan
 Sumsari Kabupaten Jember

Selanjutnya dengan maksud dan tujuan sebagaimana tertera di atas, maka dengan ini saya perintahkan kepada seluruh Kepala Desa/Kelurahan di Kecamatan Sumsari Kabupaten Jember untuk melaksanakan tugas sebagai berikut:

- 1. Menyiapkan dan menyerahkan daftar nama-nama yang akan mengikuti pemilihan umum legislatif tingkat kabupaten tahun 2005 kepada saya sebagai Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kabupaten Jember.
- 2. Menyiapkan dan menyerahkan daftar nama-nama yang akan mengikuti pemilihan umum legislatif tingkat kabupaten tahun 2005 kepada saya sebagai Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kabupaten Jember.
- 3. Menyiapkan dan menyerahkan daftar nama-nama yang akan mengikuti pemilihan umum legislatif tingkat kabupaten tahun 2005 kepada saya sebagai Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kabupaten Jember.
- 4. Menyiapkan dan menyerahkan daftar nama-nama yang akan mengikuti pemilihan umum legislatif tingkat kabupaten tahun 2005 kepada saya sebagai Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kabupaten Jember.
- 5. Menyiapkan dan menyerahkan daftar nama-nama yang akan mengikuti pemilihan umum legislatif tingkat kabupaten tahun 2005 kepada saya sebagai Ketua Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) Kabupaten Jember.

Ditetapkan di Sumsari, 27 Juni 2005, Kepala Kantor Kecamatan Sumsari Kabupaten Jember.

PERINTAHAN : Kepala & Wakil
 Kepala Kantor Kecamatan Sumsari
 Kabupaten Jember



Kranjingan, 22 September 2005

K e p a d a
Yth. FISIP/AN
Universitas Jember
di J e m b e r

Dengan hormat,

Berdasarkan surat dari Camat Sumbersari Nomor : 072/299/436.46/2005 tanggal 27 Juni 2005. Perihal tersebut di atas, bersama ini Kami sampaikan bahwa nama tersebut di bawah ini :

Nama : Nunung Agustina

NIM : 01-1044

Alamat : Jl. PB. Sudirman IV/2, Jember-63118

(Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik/Ilmu
Administrasi Negara)

Telah melaksanakan ijin penelitian tentang "Implementasi Kebijakan Distribusi Raskin di Kelurahan Kranjingan Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember" yang telah dilaksanakan tanggal 23 Juni 2005 sampai dengan 23 Agustus 2005.

Demikian untuk dipergunakan sebagaimana mestinya, dan atas perhatiannya disampaikan banyak terima kasih.

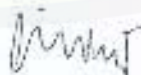
Tembusan : disampaikan

Kpd. Yth. Camat Sumbersari

Di Sumbersari

KEPALA KELURAHAN KRANJINGAN

a/n SEKRETARIS



WIDARSO
NIP. 010 124 601



PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER
Digital Repository Universitas Jember
KECAMATAN SUMBERSARI

LURAH ANTIROGO

JL. KOPRAL SATU BERLIAN NOMOR Telp. 0331 - JEMBER

Antirogo, 23 Agustus 2005

Nomor : 570/35/513.06/2005
Sifat : Penting
Lampiran : -
Perihal : Ijin Penelitian

K e p a d a
Yth. FISIP/AN
Universitas Jember
di J e m b e r

Dengan hormat,

Berdasarkan surat dari Camat Sumbersari Nomor : 072/299/436.46/2005 tanggal 27 Juni 2005. Perihal tersebut di atas, bersama ini Kami sampaikan bahwa nama tersebut di bawah ini :

Nama : Nunung Agustina
NIM : 01-1044
Alamat : Jl. PB. Sudirman IV/2, Jember-68118
(Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik/Ilmu Administrasi Negara)

Telah melaksanakan ijin penelitian tentang "Implementasi Kebijakan Distribusi Raskin di Kelurahan Antirogo Kecamatan Sumbersari Kabupaten Jember" yang telah dilaksanakan tanggal 23 Juni 2005 sampai dengan 23 Agustus 2005.

Demikian untuk dipergunakan sebagaimana mestinya, dan atas perhatiannya disampaikan banyak terima kasih.

Tembusan : disampaikan

Kpd. Yth. Sdr. Camat Sumbersari
Di Sumbersari

KEPALA KELURAHAN ANTIROGO

HARI WAHYUDI, SE
NIP. 510 061 941

PEDOMAN WAWANCARA

1. KOMUNIKASI

- a. Pedoman-pedoman implementasi kebijakan distribusi Raskin
- b. Penyampaian instruksi-instruksi implementasi kebijakan Raskin
- c. Sosialisasi penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat
- d. Tindak lanjut dari penyimpangan implementasi kebijakan Raskin
- e. Jumlah keluarga miskin sebenarnya di lapangan
- f. Jumlah penerima manfaat Raskin di lapangan
- g. Jumlah penerima manfaat Raskin yang sudah ditetapkan
- h. Penentuan jadwal pendistribusian Raskin
- i. Sosialisasi jadwal pendistribusian Raskin kepada masyarakat

2. SUMBER-SUMBER

- a. Instansi-instansi yang terkait dengan implementasi Kebijakan Raskin
- b. Bagian-bagian yang menindaklanjuti kebijakan Raskin ini pada Pemerintah Kabupaten Jember
- c. Para Pelaksana distribusi Raskin di lapangan
- d. Tugas dan wewenang masing-masing institusi
- e. Mekanisme pengambilan beras Raskin
- f. Mekanisme pembayaran beras Raskin
- g. Informasi yang dibutuhkan untuk penetapan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat
- h. Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil Kabupaten Jember sebagai instansi yang berwenang menyediakan data acuan bagi penentuan jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat
- i. Jenis keluarga berdasarkan pentahapannya
- j. Yang disebut keluarga miskin dalam Kebijakan Raskin
- k. Indikator KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi
- l. Kondisi keluarga sebenarnya, dibandingkan dengan indikatornya

- m. Pemahaman masing-masing keluarga atas posisinya di dalam pentahapan keluarga
- n. Batasan maksimal dan minimal beras yang disalurkan kepada Penerima Manfaat
- o. Jumlah pagu beras yang dialokasikan di lapangan
- p. Keterbatasan pagu beras yang dialokasikan

3. KECENDERUNGAN-KECENDERUNGAN

- a. Sikap para pelaksana dalam pelaksanaan distribusi Raskin
- b. Pandangan para pelaksana terhadap Kebijakan Raskin

4. STRUKTUR BIROKRASI

- a. *Standard Operating Procedures* kebijakan Raskin
- b. Fungsi SOP kebijakan Raskin
- c. Tuntutan-tuntutan dari masyarakat

PERTANYAAN WAWANCARA

1. KOMUNIKASI :

- a. Apa saja yang menjadi pedoman-pedoman dalam pelaksanaan distribusi Raskin?
- b. Bagaimana penyampaian-penyampaian instruksi-instruksi yang berkaitan dengan implementasi program Raskin diantara para pelaksana?
- c. Bagaimana proses penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat?
- d. Apa yang menjadi kendala dalam proses sosialisasi penentuan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat ?
- e. Berapa jumlah keluarga miskin yang ada di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo?
- f. Berapa jumlah Keluarga yang menerima beras Raskin di Kelurahan Kranjingan dan Antirogo?
- g. Berapa jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat yang sudah ditetapkan oleh pemerintah?
- h. Siapa yang menetapkan jadwal pendistribusian, dan bagaimana proses pemberitahuannya kepada masyarakat?
- i. Apakah ada rapat di tingkat Kabupaten berkaitan dengan program Raskin ini?
- j. Apa yang dibicarakan dalam rapat tersebut?

2. SUMBER-SUMBER :

- a. Instansi-instansi apa saja yang terkait dengan pelaksanaan program Raskin ini?
- b. Pemerintah Kabupaten Jember bagian apa yang menindaklanjuti Kebijakan Raskin ini?
- c. Siapa saja yang menjadi pelaksana distribusi di lapangan?
- d. Apa yang menjadi wewenang masing-masing instansi yang terkait dengan pelaksanaan program Raskin ini?

- e. Bagaimana mekanisme pengambilan beras Raskin oleh masing-masing Keluarga Sasaran Penerima Manfaat?
- f. Bagaimana mekanisme pembayaran atas beras Raskin oleh masing-masing Keluarga Sasaran Penerima Manfaat?
- g. Informasi apa saja yang dibutuhkan untuk menentukan Keluarga Sasaran Penerima Manfaat?
- h. Apa dan bagaimana peran Badan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil dalam program Raskin ini?
- i. Ada berapa jenis keluarga menurut pentahapannya, dan apa indikatornya?
- j. Siapa saja yang termasuk keluarga miskin dalam tahapan keluarga sejahtera, kaitannya dengan sasaran program Raskin?
- k. Apa yang dimaksud dengan KPS Alasan Ekonomi dan KS I Alasan Ekonomi, dan apa indikatornya?
- l. Bagaimana kondisi keluarga sebenarnya, jika dibandingkan dengan indikator pentahapan keluarga sejahtera?
- m. Apakah masing-masing keluarga paham dan sadar akan posisinya dalam pentahapan keluarga?
- n. Berapa batasan maksimal dan minimal beras yang disalurkan kepada Keluarga Sasaran Penerima Manfaat ?
- o. Berapa jumlah pagu beras yang dialokasikan untuk Kelurahan Kranjingan dan Antirogo?
- p. Bagaimana upaya menyikapi keterbatasan alokasi beras, sedangkan jumlah penerimanya banyak?

3. KECENDERUNGAN-KECENDERUNGAN :

- a. Bagaimana sikap para pelaksana kebijakan Raskin terhadap program Raskin sendiri?
- b. Bagaimana pandangan para pelaksana kebijakan Raskin terhadap program Raskin sendiri?

4. STRUKTUR BIROKRASI :

- a. Apa yang menjadi *Standard Operating Procedures (SOP)* dari program Raskin?
- b. Apa fungsi SOP dalam kebijakan Raskin ini?
- c. Apa yang menjadi tuntutan-tuntutan dari masyarakat mengenai bantuan Raskin ini, dan dari siapa tuntutan itu datang?



DAFTAR PERTANYAAN BAGI PENERIMA RASKIN

1. Apa pekerjaan Saudara?
2. Berapa penghasilan rata-rata Saudara setiap bulan?
3. Apakah penghasilan Saudara cukup untuk memenuhi kebutuhan pokok?
4. Darimana/siapa Saudara mengetahui adanya program bantuan beras Raskin?
5. Apakah pernah diadakan kegiatan semacam sosialisasi/pengarahan tentang program Raskin ini?
6. Siapa yang memberi pengarahan? Dan dalam kegiatan seperti apa?
7. Apakah Saudara pernah dilibatkan dalam rapat penentuan Keluarga Penerima Manfaat?
8. Jika tidak (No. 5), apakah pihak Kelurahan hanya menentukan secara langsung bahwa Saudara termasuk dalam Keluarga Penerima Manfaat?
9. Apakah dalam sehari kebutuhan makan Saudara cukup terpenuhi (minimal 2 kali/hari)?
10. Kapan Saudara memperoleh informasi tentang jadwal pendistribusian Raskin?
11. Siapa yang menginformasikan?
12. Berapa Kg jumlah beras yang Saudara terima setiap bulan?
13. Apakah jumlah itu cukup membantu kebutuhan pokok Saudara setiap bulan?
14. Apakah jumlah itu Saudara gunakan untuk konsumsi pribadi atau yang lain (misalnya dijual, dll)?
15. Apakah Saudara secara rutin memperoleh bantuan beras Raskin setiap bulan?
16. Apakah Saudara mengambil beras sendiri langsung ke Kantor Kelurahan atau diwakilkan?
17. Jika diwakilkan (No. 12), kepada siapa Saudara nantinya mengambil beras Raskin?
18. Berapa rupiah harga yang harus Saudara bayar untuk setiap Kg beras Raskin?
19. Kepada siapa Saudara membayar untuk beras Raskin?
20. Apakah Saudara pribadi merasa sebagai keluarga yang tidak mampu?
21. Apa kendala yang Saudara rasakan dalam penyaluran bantuan beras ini?

22. Apakah ada persyaratan-persyaratan yang memberatkan Saudara untuk bisa mendapat bantuan beras Raskin?
23. Apakah pihak-pihak terkait mempersulit Saudara sewaktu mengambil beras?
24. Keluhan apa yang Saudara rasakan berkaitan dengan bantuan beras Raskin ini?
25. Apabila ada keluhan, kepada siapa Saudara menyampaikannya?
26. Apakah ada respon positif terhadap keluhan yang Saudara sampaikan (misalnya tindak lanjut, dll)?
27. Apa yang menjadi harapan Saudara bagi program Raskin ini ke depannya?



Unit Perpustakaan
UNIVERSITAS JEMBER