

2-11-2011

Kajian terhadap Pelaksanaan Kebijakan Subsidi Minyak Goreng untuk Rumah Tangga Miskin di Kota Depok

SIGIT INDRA PRIANTO

LSM Masyarakat Transparansi Indonesia

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb>

Recommended Citation

PRIANTO, SIGIT INDRA (2011) "Kajian terhadap Pelaksanaan Kebijakan Subsidi Minyak Goreng untuk Rumah Tangga Miskin di Kota Depok," *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi*: Vol. 17 : No. 2 , Article 6.

DOI: 10.20476/jbb.v17i2.635

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jbb/vol17/iss2/6>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Administrative Science at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *BISNIS & BIROKRASI: Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Kajian terhadap Pelaksanaan Kebijakan Subsidi Minyak Goreng untuk Rumah Tangga Miskin di Kota Depok

SIGIT INDRA PRIANTO^{1*}

¹LSM Masyarakat Transparansi Indonesia

Abstract. The subsidy program of cooking oil for underprivileged households in Depok Municipality consists of two liters cooking oil per each underprivileged household with subsidy value of IDR 2.500 per liter. This research is qualitative, descriptive, and interpretive. The purpose of this research is to describe the problems which emerged in the implementation stage of cooking oil subsidy program in Depok Municipality. The result of this research shows that Depok Municipality encountered disparity problem of subsidy allocation with the amount of underprivileged household targets. Moreover, the other problems included technical and managerial aspects which were faced by local government in Depok Municipality. These problems also influenced the effectiveness of the program implementation.

Keywords: *underprivileged households, cooking oil, bottom-up model, subsidy*

PENDAHULUAN

Minyak goreng sebagai salah satu komoditas pangan nonesensial juga memiliki peran penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Dalam konteks ketersediaan pangan, perannya bukan hanya sebagai bahan pelengkap semata, melainkan juga telah menjadi komoditas strategis bagi perekonomian Indonesia sehingga harga dan distribusinya perlu dikendalikan oleh lembaga terkait (tabel 1).

Peran strategis minyak goreng sebagai komoditas pangan dalam perekonomian nasional tidak hanya ditentukan oleh fungsinya dalam menu makanan. Peranan strategis minyak goreng dapat pula dilihat kontribusinya dalam mencapai tujuan pembangunan yang secara praktis diukur dengan beberapa indikator utama keragaan ekonomi seperti inflasi, kualitas gizi konsumsi pangan keluarga, tingkat pengangguran tenaga kerja, pertumbuhan ekonomi, dan neraca pembayaran (Amang dkk., 1996). Dengan demikian, penilaian wajar tidaknya minyak goreng dimasukkan ke dalam salah satu komoditas pangan yang harga dan distribusinya dikendalikan oleh lembaga terkait hendaklah didasarkan pada suatu evaluasi yang komprehensif.

Minyak goreng dianggap sebagai salah satu komoditas pangan yang penting pada masa Orde Baru sehingga penyalurannya dilakukan oleh Badan Urusan Logistik (Bulog). Badan ini selalu memantau dan mengelola minyak goreng dalam rangka menjaga stabilitas harga dan ketersediaan pasokannya di seluruh wilayah Indonesia (Suara Pembaruan, 2008). Alasan utama pemantauan dan pengelolaan harga minyak goreng tersebut, salah satunya, adalah menjaga agar inflasi tetap terkendali dan konsumen masyarakat luas

dapat membayar dengan harga wajar. Dalam “Trilogi Pembangunan Nasional”, inflasi merupakan salah satu pilar utama dalam stabilitas ekonomi (BPS-Jateng, 2008). Diharapkan dengan pasokan minyak goreng yang wajar akan menjaga stabilitas inflasi karena kenaikan minyak goreng secara psikologis akan mempengaruhi komoditas lain yang pada akhirnya akan memicu inflasi.

Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2003 tentang status dan fungsi utama Bulog membawa perubahan fungsi mendasar bagi lembaga ini. Intervensi Bulog dalam melakukan stabilisasi harga sembilan bahan pokok dan komoditas pertanian cenderung menjadi terbatas. Status Bulog yang menjadi perusahaan umum atau BUMN membuat lembaga ini diarahkan untuk meraih laba di bidang pangan. Peranan sebagai stabilisator harga kemudian dikendalikan oleh pemerintah langsung melalui departemen terkait sebagai pemangku kebijakan.

Ketika kenaikan harga minyak goreng beranjak naik pada pertengahan tahun 2007, stabilisasi harga komoditas minyak goreng pun perannya diambil oleh Departemen Perdagangan (Depdag). Seiring dengan terbatasnya peran dan fungsi Bulog, Depdag sebagai wakil pemerintah pusat melakukan kebijakan atau regulasi antisipasi yang bekerjasama dengan instansi terkait demi menjaga pasokan minyak goreng agar tetap terjangkau oleh masyarakat miskin.

Semakin mahalnnya harga minyak goreng di pasar nasional (gambar 1) yang terus melonjak akibat berkurangnya pasokan CPO untuk produksi dalam negeri (gambar 2) membuat pemerintah mengambil langkah-langkah strategis. Tujuan kebijakan stabilisasi harga pangan pokok, termasuk minyak goreng dilakukan secara bertahap untuk menurunkan harga pada tingkat yang wajar (Swamandiri, 2008).

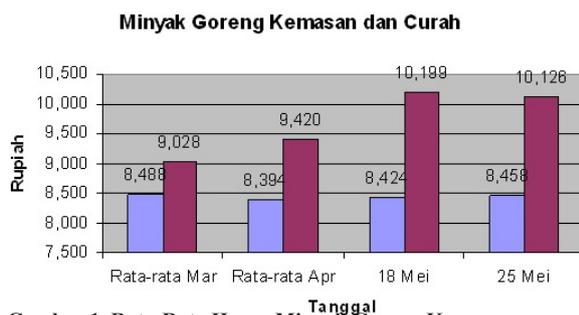
Terdapat empat langkah yang dilakukan pemerintah untuk menstabilkan harga minyak goreng, antara lain

* Korespondensi: +628568942121; sigit@transparansi.or.id

Tabel 1. Kebutuhan Pokok Masyarakat Indonesia

No	Kebutuhan Pokok Baru	Kebutuhan Pokok Lama
1	Beras	Beras
2	Gula pasir	Gula pasir
3	Minyak goreng	Minyak goreng
4	Mentega	Minyak tanah
5	Daging sapi + ayam	Batik kasar
6	Telur ayam	Tekstil kasar
7	Susu	Garam
8	Jagung	Ikan asin
9	Minyak tanah & garam beryodium	Sabun cuci

Sumber: SK Menperindag (MPP), 1998

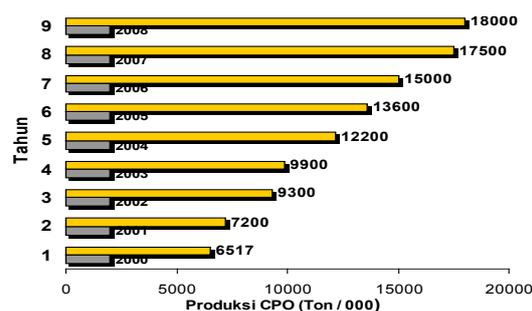


Gambar 1. Rata-Rata Harga Minyak Goreng Kemasan dan Curah Tahun 2009

Sumber: Bisnis Indonesia dan Setneg, 2008-2009

domestic market obligation (DMO), menaikkan-menurunkan pungutan ekspor (PE), penghapusan PPN, dan operasi pasar (Ajisaka, 2008). Lembaga yang paling berperan dalam melaksanakan langkah-langkah tersebut secara umum menjadi tanggung jawab Departemen Keuangan (Depkeu) dan Departemen Perdagangan (Depdag). Stabilisasi harga minyak goreng dilakukan melalui pemberian subsidi minyak goreng dengan mekanisme operasi pasar dituangkan dalam Peraturan Menteri Perdagangan RI, Nomor: 06/M/DAG/PER/3/2008, tanggal 5 Maret 2008 tentang Tata Cara Penyaluran Subsidi Minyak Goreng kepada Masyarakat. Peraturan ini dikeluarkan oleh Depdag sebagai intervensi pemerintah pusat dalam melakukan stabilisasi harga. Pelaksanaan kegiatan bekerjasama dengan pihak-pihak terkait jika diperlukan, termasuk dengan Depkeu dan pemerintah daerah (Pemda). Setelah diformulasikan, tentunya sebuah implementasi kebijakan harus diuji untuk menyelesaikan permasalahan publik.

Implementasi adalah upaya untuk melaksanakan keputusan kebijakan yang dibuat oleh aktor kebijakan. Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983) bahwa implementasi *"is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute by which policy can also take the form of important executives orders or court decision."* Lebih lanjut, Mazmanian dan Sabastier melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel, yaitu (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan

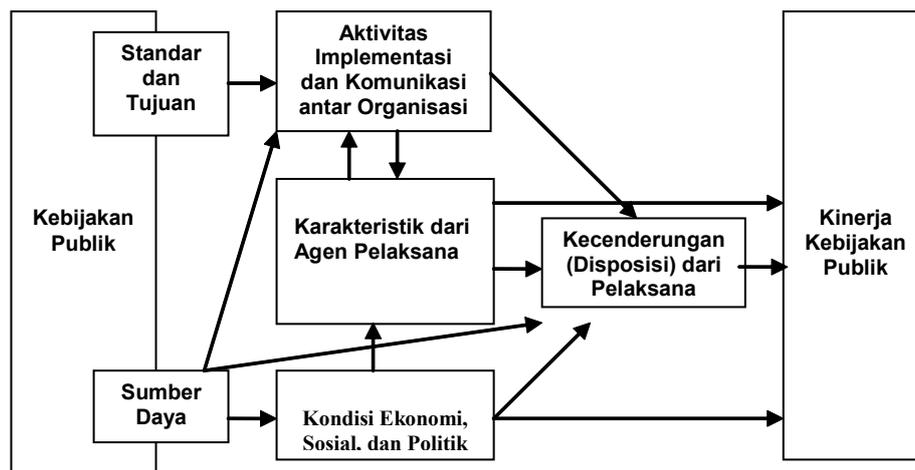


Gambar 2. Perkembangan Luas Area Kebun Sawit dan Produksi CPO

Sumber: Hasil pengolahan data dari Direktorat Jenderal Perkebunan, GAPKI

kebijakan, dan (3) faktor-faktor di luar peraturan (Wibawa dkk., 1994). Suatu implementasi kebijakan akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan atau petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Oleh karena itu, model ini dapat juga disebut sebagai model *top down*. Menurut Nugroho (2006) dalam melakukan implementasi ada yang dinamakan implementasi administratif dan implementasi politik. Implementasi administratif adalah implementasi yang dilakukan dalam keseharian birokrasi pemerintahan, sedangkan implementasi politik yang perlu dipaksakan secara politik.

Implementasi sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individual maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan, sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan (Meter dan Horn, 1975; Wibawa dkk., 1994). Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu, termasuk dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan. Yang perlu ditekankan adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan saran-saran ditetapkan atau diidentifikasi setelah undang-undang ditetapkan dan dana disediakan untuk membiayai implementasi kebijakan tersebut (Winarno, 2002). Meter dan Horn juga memberikan rumusan abstrak yang memperlihatkan hubungan antara berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Implementasi ke-



Gambar 3. Implementasi Kebijakan Menurut Meter dan Horn
 Sumber: Wibawa dkk., 1994

bijakan pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi dan berlangsung antar hubungan dari berbagai faktor. Hubungan antar faktor dapat dilihat pada gambar 3. Dijadikan sebagai kriteria penilaian maka standar dan sasaran dirumuskan secara spesifik dan konkret.

Organisasi pelaksana harus memiliki enam variabel yang kesemuanya harus dicermati oleh seorang evaluator, yaitu (1) kompetensi dan jumlah staf, (2) rentang dan derajat pengendalian, (3) dukungan politik yang dimiliki, (4) kekuatan organisasi, (5) derajat keterbukaan dan kebebasan komunikasi, dan (6) keterkaitan dengan pembuat kebijakan (Meter dan Horn, 1975; Wibawa dkk., 1994). Sebagaimana dapat diketahui dari gambar 3, kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektivitas implementasi kebijakan (Dye, 1972; Wibawa dkk., 1994). Semua variabel ini membentuk sikap pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan yang pada akhirnya akan menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas dan objektivitas para individu pelaksana sangat mempengaruhi bentuk respons mereka terhadap semua variabel tersebut (Wibawa dkk., 1994). Jika pelaksana tidak memahami tujuan kebijakan, apalagi jika sistem yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, implementasinya tidak akan efektif (Wibawa dkk., 1994). Akibatnya, keputusan yang diambil dalam penentuan maupun implementasi kebijakan cenderung kurang berkualitas (Baedhowi, 2006). Hal ini juga dapat mengakibatkan inefektivitas dalam implementasi karena setiap pihak yang berkepentingan tidak merasa "memiliki", berkewajiban dan bertanggung jawab atas keberhasilan kebijakan (Somantri, 2006). Hal yang sama juga akan terjadi bila loyalitas pelaksana kepada organisasi rendah. Sementara menurut Edwards III (1980), terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi, dan (4) Struktur birokrasi.

Agar dapat menangkap tujuan spesifik yang diinginkan oleh suatu kebijakan, evaluator perlu mengenali pernyataan pemerintah tentang kebijakan itu sendiri (Wibawa dkk., 1994). Kebijakan juga menuntut tersedianya sumber daya, baik yang berupa dana maupun insentif lainnya. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak disediakan oleh pemerintah secara memadai. Kejelasan standar dan sasaran tidak menjamin implementasi yang efektif apabila tidak diimbangi dengan adanya komunikasi antar organisasi dan aktifitas penguatan. Semua pelaksana harus memahami apa yang diidealkan oleh kebijakan yang implementasinya menjadi tanggung jawab mereka. Persoalan karakteristik birokrasi pelaksana juga sangat terkait dengan pelaksanaan implementasi kebijakan. Struktur birokrasi pelaksana, meliputi karakteristik, norma dan pola hubungan yang potensial dan aktual yang semua itu berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi (Ripley, 1984; Winarno, 2002).

Berdasarkan laporan pelaksanaan penyaluran subsidi minyak goreng yang dikeluarkan Litbang Depdag tahun 2008, peran Depdag bertanggung jawab untuk pelaksanaan operasi pasar minyak goreng murah kepada Rumah Tangga Miskin (selanjutnya disebut RTM) di seluruh Indonesia. Depdag juga bertanggung jawab atas pengelolaan dana DIPA yang diambil dari APBN serta membuat regulasi tata cara penyaluran subsidi minyak goreng beserta laporan mengenai realisasi penyaluran subsidi dan anggaran yang telah diserap. Tanggung jawab ini dalam pelaksanaannya bekerjasama dengan pemda, secara khusus dengan dinas terkait.

Untuk penyaluran subsidi bagi RTM, pemda atau pemkot melakukan operasi pasar murah untuk penyediaan minyak goreng bagi RTM. Setiap RTM akan mendapat jatah kupon subsidi sebesar Rp 2.500,00 untuk setiap liter yang secara maksimal diberikan sebanyak dua kupon (Rp 5.000,00) untuk membeli

Tabel 2. Proyeksi Konsumsi Minyak Goreng untuk Pangan Hingga Tahun 2013

Tahun	Penduduk (ribu orang)	Konsumsi per Kapita (liter/orang)	Total Konsumsi (juta liter)
1993	189.136	8,060	1.524
1998	204.424	8,539	1.745
2003	219.380	9,062	1.988
2008	223.571	9,638	2.251
2013	246.520	10.273	2.533

Sumber: Susenas BPS, 2008

minyak goreng murah saat operasi pasar digelar. Dana untuk subsidi minyak goreng diambil dari APBN yang sebagian dananya merupakan hasil penambahan pungutan ekspor (PE) minyak sawit mentah (CPO) yang diberlakukan sejak 15 Juni 2007 oleh Depkeu (Bisnis Indonesia, 2007). Alokasi subsidi merupakan wujud dari usulan semua pihak bahwa keuntungan dari pungutan ekspor CPO dan turunannya harus dikembalikan ke masyarakat untuk menstabilkan harga minyak goreng.

Program subsidi minyak goreng ini dalam implementasinya dibagi ke dalam enam tahap dengan alokasi subsidi minyak goreng sebanyak 190 juta liter dengan nilai DIPA kurang lebih Rp 500 miliar. Subsidi ini ditargetkan menjangkau sekitar 19,2 juta RTM di seluruh Indonesia (Media Indonesia, 2008). Langkah pemberian subsidi minyak goreng ini ditempuh selain karena harga minyak goreng yang semakin sulit dijangkau di pasaran, disebabkan kebutuhan konsumsi minyak goreng di dalam negeri yang terus meningkat tanpa diimbangi dengan pasokan bahan baku yang cukup (tabel 2).

Walaupun fluktuatif harga minyak goreng terjadi, jika melihat kondisi pasar secara umum tren harga minyak goreng cenderung terus meningkat. Perkembangan industri minyak goreng sawit pada satu dasawarsa terakhir juga mengalami peningkatan sejalan dengan beralihnya pola konsumsi masyarakat dari minyak goreng kelapa ke minyak goreng kelapa sawit. Konsumsi per kapita minyak goreng Indonesia saat ini mencapai 16,5 kg per tahun, secara khusus konsumsi perkapita khusus untuk minyak goreng sawit sebesar 12,7 kg per tahun (BBJ, 2007). Untuk tahun 2008, menurut Departemen Pertanian total kebutuhan minyak goreng nasional diperkirakan sekitar 300.000 ton per bulan, atau sekitar 5-10 persen dari ekspor CPO Indonesia. Ini berarti total kebutuhan minyak goreng Indonesia pada tahun 2008 diproyeksikan sebesar 3,6 juta ton (Suara Pembaruan, 2008).

Gambar 4 menunjukkan proyeksi peningkatan jumlah konsumsi minyak goreng masyarakat yang semakin tinggi, sehingga bantuan subsidi langsung menjadi salah satu alternatif kebijakan dalam menolong RTM untuk mendapatkan minyak goreng dengan harga yang terjangkau. Apalagi jumlah penduduk miskin Indonesia diproyeksikan akan bertambah terkait krisis keuangan global yang melanda dunia. Bank Dunia memprediksi jumlah penduduk miskin di Indonesia

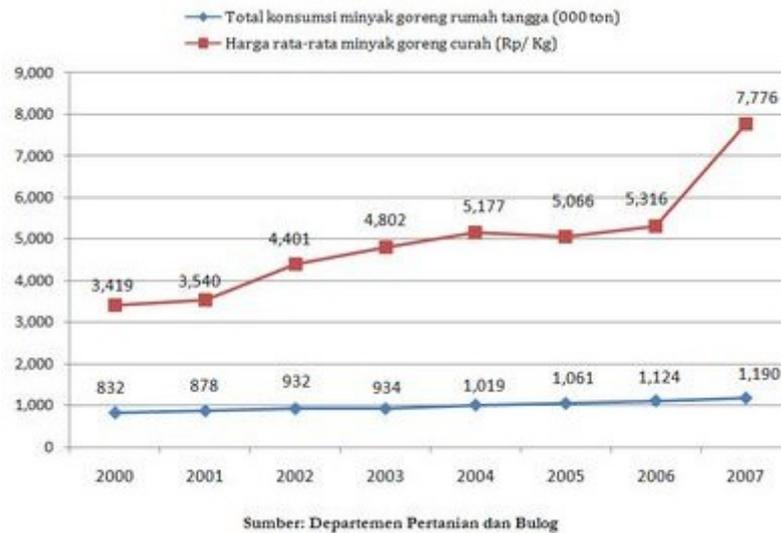
akan tetap di atas 100 juta orang atau 42,6 persen dari total jumlah penduduk seluruhnya pada tahun 2009. Ini didasarkan pada perhitungan penduduk yang hidup dengan penghasilan di bawah USD 2/hari/orang, dari jumlah penduduk Indonesia 232,9 juta orang pada 2007 dan 236,4 juta orang pada 2008 (PDP-Sleman, 2009). Kompas (2008) memprediksi jumlah orang miskin di Indonesia akan berkisar 40,4 juta orang atau 16,8 persen dari jumlah total penduduk.

Bertambahnya jumlah RTM, konsumsi, dan fluktuasi harga minyak goreng sedikit banyak mempengaruhi beban negara dalam hal penyediaan subsidi. Persoalan lain yang juga muncul adalah sejauh mana alokasi subsidi dapat menjangkau semua RTM. Hal ini dapat saja menimbulkan konflik sosial baru di masyarakat karena adanya benturan beban yang semakin berat dengan terbatasnya kemampuan negara dalam membantu RTM.

Otonomi daerah sejatinya dapat membuat penyediaan pelayanan publik menjadi lebih mudah kepada RTM. Otonomi daerah juga telah memberikan peluang kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang ada di daerah (Prasojo dkk., 2006). Oleh karena itu, Depdag memberikan ke-leluasaan kepada Pemerintah Kota Depok untuk mengelola program subsidi ini karena dianggap lebih mengenal potensi dan kebutuhan RTM akan komoditas minyak goreng.

Keleluasaan Pemkot Depok dalam melakukan penyaluran subsidi minyak goreng dalam semangat otonomi daerah ternyata tidak hanya membawa kemudahan bagi implementasi program, namun juga menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya. Implementasi kebijakan tidak hanya meliputi sebuah proses, keluaran (*output*) sebagai sebuah hasil, namun di dalamnya juga ada berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknis yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan untuk meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Winarno, 2002). Tahapan krusial dan interaksi pelbagai aspek pendukung dari sebuah implementasi kebijakan di atas tentunya juga ditemui ketika Pemkot Depok melakukan penyaluran subsidi minyak goreng untuk rumah tangga miskin.

Implementasi kebijakan penyediaan minyak goreng tersebut berpotensi bias oleh sejumlah hal. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan implementasi kebijakan subsidi minyak goreng untuk rumah tangga miskin (RTM) di Kota Depok.



Gambar 4. Konsumsi dan Perkembangan Minyak Goreng Rumah Tangga
 Sumber: Departemen (kementerian) Pertanian dan Bulog, 2008

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai implementasi kebijakan program subsidi minyak goreng untuk Rumah Tangga Miskin di kota Depok. Metode ini memungkinkan peneliti untuk memilih satu objek penelitian untuk dikaji secara mendalam dan bukan hanya membuat peta umum dari objek penelitian tersebut (Irawan, 2006). Peneliti menggunakan strategi *illustrative method* dalam melakukan proses analisis data yang didapat dari lokasi penelitian. Strategi ini digunakan karena peneliti mengaplikasikan teori sebagai pondasi dari situasi sosial yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa model teoretis dapat menjelaskan sebuah kasus yang spesifik (Neuman, 2003). Untuk menjelaskan hal-hal yang berkaitan dengan tema penelitian, maka dipilih sejumlah menjadi narasumber/informan yang peneliti anggap mempunyai kompetensi. Informan adalah narasumber yang memberikan keterangan lewat wawancara mendalam, adalah (1) Pejabat Depdag RI, (2) pejabat Disperindag Kota Depok, (3) pejabat Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kota Depok, (4) agen distributor minyak goreng yang ditunjuk, (5) pedagang minyak goreng di Kota Depok, (6) Rumah Tangga Miskin (RTM) di Kota Depok, (6) akademisi, dan (7) Rumah Tangga Tidak Miskin di Kota Depok.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Program Subsidi Minyak Goreng

Sesuai dengan petunjuk teknis yang dibuat oleh Depdag, mekanisme distribusi minyak goreng dilaksanakan oleh pemerintah pusat, PPK Provinsi

dan Pemda/Pemkot sebagai ujung tombak utama. Ketiganya memiliki peran masing-masing dan terintegrasi antara satu pihak dengan pihak yang lain. Tidak optimalnya kinerja salah satu pihak akan sangat mempengaruhi kinerja kebijakan secara keseluruhan karena terjadinya integrasi tugas dan fungsi.

Permasalahan yang terjadi di Kota Depok pada umumnya terletak kepada kurangnya koordinasi antara PPK Provinsi Jawa Barat dengan Disperindag Kota Depok. Ketidaktahuan adanya dana pendamping dari Depdag pada pelaksanaan tahap pertama serta mundurnya salah satu pelaku usaha dalam pelaksanaan program tahap kedua memberikan sinyal bahwa koordinasi tidak berjalan dengan semestinya.

Provinsi Jawa Barat sebagai salah satu propinsi yang pada tahap pertama pelaksanaan program tingkat realisasinya tidak maksimal juga menemui banyak kendala. Permasalahan muncul saat mekanisme distribusi yang tertera dalam juknis diimplementasikan oleh pelaksana program. Permasalahan yang dihadapi pemerintah kabupaten/kota pada tahap pertama di Provinsi Jawa Barat adalah (Disperindag Kota Depok, 2008), (1) kesulitan dalam mencari pelaku usaha lokal yang legal dan sanggup menyalurkan minyak goreng melalui mekanisme pasar murah, (2) tidak lengkapnya administrasi pelaksanaan dalam petunjuk teknis dan rumitnya mekanisme pencairan subsidi, (3) keterbatasan atau tidak adanya anggaran biaya untuk memfasilitasi penyelenggaraan penyaluran subsidi melalui pasar murah, (4) kesalahpahaman tentang sasaran masyarakat penerima subsidi dan pengertian subsidi (nilai subsidi) sebagaimana tercantum dalam kupon disalahartikan sebagai harga minyak goreng, dan (5) mekanisme penyaluran subsidi melalui pasar murah kurang optimal dalam penyaluran subsidi minyak goreng.

Mekanisme pasar murah yang dinilai gagal pada tahap pertama membuat Disperindag Kota Depok beralih pada sistem *bottom up* dengan melakukan

kolektivitas kupon subsidi saat pelaksanaan tahap kedua. Sistem ini dilakukan dengan mendata jumlah RTM yang berhak menerima subsidi dan melakukan alokasi subsidi minyak goreng. Minyak goreng diberikan kepada RTM melalui petugas RT/RW sebagai perpanjangan tangan kelurahan sekaligus pihak yang melakukan kolektivitas kupon di kelurahan sebagai titik distribusi. Permasalahan muncul ketika RTM mengeluhkan jarak antara rumah dan titik distribusi yang ditetapkan (kelurahan) cukup jauh dari tempat tinggal RTM. Akibatnya banyak RTM yang tidak mendapatkan subsidi minyak goreng karena ekonomi. Biaya tinggi dan faktor jarak distribusi memberikan inisiatif dari pihak RT/RW, kelurahan/kecamatan serta Disperindag kota Depok, muncul gagasan untuk mengolektifkan kupon subsidi yang telah diterima oleh RTM kepada masing-masing petugas RT/RW saat distribusi tahap kedua. Setelah dikolektifkan, petugas RT/RW akan mencairkan kupon yang telah dikumpulkan ke kelurahan sebagai titik distribusi utama. RTM tidak perlu datang langsung ke kelurahan karena telah diwakilkan oleh petugas RT/RW. Setelah dicairkan, petugas RT akan kembali membagikan minyak goreng yang telah didapatkan dari kelurahan kepada RTM penerima subsidi sesuai dengan nilai kupon yang telah dikolektifkan sebelumnya. Mekanisme kolektif semacam ini memang cukup menekan *cost* transportasi yang akan dikeluarkan RTM penerima subsidi dalam mendapatkan subsidi minyak goreng.

Perubahan sistem distribusi yang dilakukan Disperindag Kota Depok dalam memberikan alternatif di tengah minimnya dukungan dari pemda serta kurang optimalnya mekanisme pasar murah yang dilakukan pada tahap pertama sah saja. Namun demikian, sistem distribusi dengan cara kolektif juga menimbulkan kelemahan dan kelebihan. Kelemahan itu terlihat di Kecamatan Sukmajaya, misalnya. Petugas RT/RW tidak membagikan kupon subsidi kepada RTM yang ada di lingkungannya. Ketiadaan kupon berimplikasi kepada tidak jelasnya volume minyak goreng yang akan diambil ke kelurahan sebagai titik distribusi utama. Tidak adanya data RTM dan kupon secara jelas, baik dari sisi jumlah RTM, lalu siapa saja yang ikut atau tidak berpartisipasi kolektivitas kupon kepada petugas RT/RW membuat perincian administrasinya kurang jelas. Di satu sisi, Disperindag Kota Depok maupun kelurahan/kecamatan juga tidak membuat mekanisme pencatatan baku dalam mengatur proses kolektivitas. Hal ini dapat menjadi celah kebocoran subsidi karena tidak adanya kontrol administrasi.

Salah satu petugas RT/RW di Kecamatan Sukmajaya ketika mengambil jatah volume minyak goreng untuk RTM di lingkungannya pada akhirnya tidak didasarkan pada jumlah kupon yang telah diberikan sebelumnya kepada RTM. Tidak didistribusikannya kupon kepada RTM memang menjadi preseden buruk bagi Disperindag Kota Depok selaku institusi yang

berwenang dalam mencetak dan membagikan kupon kepada RTM penerima subsidi. Padahal alokasi dana untuk pencetakan kupon sudah disediakan dalam anggaran operasional yang dialokasikan dari APBD. Namun dengan tidak terserapnya dana operasional untuk pencetakan kupon semakin menegaskan ketidaksiapan Disperindag Kota Depok dalam mempersiapkan program ini dengan baik. Dengan tidak dibagikannya kupon sebagai alat legitimasi dalam mendapatkan subsidi sebesar Rp 2.500,00 untuk setiap liter, di lingkungan RT 05/10 Kecamatan Sukmajaya pada akhirnya memang tidak melakukan kolektif kupon dalam mendapatkan minyak goreng. Persoalan yang kemudian muncul bagaimana petugas RT/RW dapat membagikan minyak goreng yang telah diambil dari titik distribusi di kelurahan kepada RTM penerima subsidi. Petugas RT 05/10 membagikan minyak goreng bersubsidi dengan cara menawarkan kepada warga yang dianggap "miskin" oleh petugas RT/RW itu sendiri.

Kelemahan sistem *bottom-up* di Kota Depok jika dilihat terletak kepada tidak adanya parameter yang jelas mengenai kriteria RTM yang layak untuk dijadikan penerima subsidi (Popon, 2001). Petugas RT/RW menemui kesulitan dan hanya menawarkan minyak goreng bersubsidi kepada warganya yang dinilai miskin menurut subjektivitas petugas RT/RW. Dari sisi akuntabilitas, pelaksanaan distribusi dengan mekanisme *bottom-up* memang masih banyak menyisakan masalah. Proses pertanggungjawaban saat petugas RT/RW selesai melakukan distribusi kepada penerima subsidi juga tidak dilakukan secara terorganisir. Tidak ada *form* yang dijadikan acuan dalam membuat pelaporan. Jumlah volume subsidi minyak goreng yang telah dibagikan kepada RTM dan sisa minyak goreng yang tidak dapat disalurkan juga tidak dilaporkan dengan terperinci dan jelas.

Disperindag Kota Depok dalam menjalankan proses distribusi dengan sistem *bottom-up* memang tidak membuat *form* pelaporan untuk masing-masing pihak ketika proses distribusi berlangsung. Laporan pertanggungjawaban yang dibuat Disperindag Kota Depok sendiri memang tidak mencantumkan adanya *form* administrasi di luar ketentuan juknis yang telah dibuat oleh Depdag. Juknis yang dibuat oleh Depdag digunakan untuk distribusi dengan mekanisme pasar murah, sedangkan Disperindag Kota Depok tidak dapat menggunakan *form* dari Depdag karena mekanisme yang ditempuh berbeda. Dengan mekanisme yang berbeda dengan peraturan dari pemerintah pusat, normatifnya Disperindag Kota Depok membuat *form* pencatatan baru sesuai dengan sistem *bottom-up* yang ditempuh.

KPP Provinsi Jawa Barat sendiri dalam membuat lampiran dalam *form* lembar pencatatan juga tidak detail. Padahal ada beberapa *form* pencatatan seperti bentuk kupon yang berwujud fisik yang sangat penting

tapi tidak dibuat dalam juknis. Selanjutnya, dalam membuat mekanisme pasar murah juga tidak ada penjelasan teknis alur mekanisme tata cara pembelian (Disperindag Kota Depok, 2008). Ketidakseimbangan informasi dan kurang maksimalnya alternatif solusi yang dapat diambil akan berimbas kepada distribusi serta realisasi subsidi. Jika membandingkan distribusi subsidi minyak goreng yang dilakukan di Kota Depok dengan Mesir, pelaksanaan proses *targeting* terutama dari sisi teknis pencatatan memang mengalami perbedaan. Pola keduanya memang menggunakan kuota subsidi untuk setiap rumah tangga penerima subsidi minyak goreng. Namun, konsumen minyak goreng di Mesir kuota subsidi diberikan untuk setiap bulan. Ada kontinuitas distribusi dalam mengontrol harga minyak goreng serta kecukupan kebutuhan minyak goreng itu sendiri.

Hal ini berbeda dengan pola yang dikembangkan Depdag karena sifat bantuan subsidi hanya temporer. Dari sisi distribusi, mekanisme kontrol yang terjadi di Mesir juga dapat dijaga melalui kartu rasio seperti peneliti jelaskan sebelumnya. Penerima subsidi harus mendaftarkan kartu rasio mereka ketika membeli minyak goreng di toko yang telah bermitra dengan pemerintah, sementara toko tersebut akan mencatat total pembelian minyak goreng dalam satu bulan sampai mendekati kuota pembelian yang ditetapkan oleh pemerintah (Ifpri, 2002). Di Kota Depok, kontrol hanya dilakukan kepada kuota subsidi dengan menggunakan kupon. RTM yang sudah teridentifikasi sebagai penerima subsidi belum tentu akan mendapatkan subsidi pada pelaksanaan distribusi selanjutnya karena tidak meratanya penerimaan kupon.

Dari sisi distribusi, kelemahan pelaksanaan program di Kota Depok terkait dengan jaringan distribusi yang hanya menitikberatkan kepada pelaku usaha dengan skala besar. Pada pelaksanaan tahap pertama ketidakseimbangan titik distribusi penjualan minyak goreng dengan jumlah pelaku usaha membuat mereka harus *mobile* dalam melakukan distribusi dari satu titik ke titik distribusi yang lain. Pelaksanaan program tidak dapat serentak dilakukan karena keterbatasan jumlah pelaku usaha. Minimnya waktu distribusi dalam satu titik membuat banyak RTM yang belum sempat menukarkan kupon karena proses distribusi sudah berakhir. Kalaupun petugas kelurahan membantu menyalurkan volume minyak goreng setelah pelaku usaha memberikan kuota sesuai jatah data RTM di suatu wilayah, banyak volume minyak goreng yang tidak disalurkan karena RTM belum tentu semuanya menukarkan kupon.

Hal ini terkait juga dengan jarak titik distribusi dengan tempat tinggal RTM relatif cukup jauh. Faktor biaya tinggi juga menjadi penyebab lainnya minimnya RTM yang mau menukarkan kupon subsidi. Biaya transportasi yang harus ditanggung lebih besar dari pada nilai subsidi yang didapat ikut mempengaruhi tingkat partisipasi RTM.

Pencapaian hasil yang dicapai oleh pelaku usaha serta Disperindag Kota Depok jika dilihat dari sisi persentase distribusi memang dapat dikatakan berhasil. Hal ini didasari dari realisasi alokasi yang dapat diserap mencapai di atas 95 persen (Disperindag Kota Depok, 2008). Namun demikian, pencapaian itu belum cukup untuk menunjukkan keberhasilan program secara utuh karena dari sisi kualitas minyak goreng dan ketepatan jumlah kepada penerima subsidi, belum dapat dijadikan ukuran dalam melihat keberhasilan sebuah program bantuan subsidi. Dari sisi kualitas minyak yang akan dibagikan pada awal program memang cukup mengalami perdebatan terutama dalam menentukan jenis minyak gorengnya. Ada dua opsi yang diberikan, apakah menggunakan jenis minyak curah atau jenis minyak kemasan dalam pelaksanaannya. Dari sisi pelaku usaha, aspek keuntungan tetap menjadi motif utama dalam memutuskan jenis minyak yang akan dipilih. Jika menggunakan jenis minyak goreng curah, pelaku usaha mengaku cukup kerepotan dalam melakukan pengemasan. Apalagi volume minyak goreng yang banyak akan memakan waktu dari sisi pengemasan. Harga yang tidak terlalu jauh dengan minyak jenis kemasan membuat pelaku usaha juga memberikan opsi kepada Disperindag Kota Depok untuk menggunakan minyak kemasan yang mereka jual. Setelah mengadakan konsolidasi bersama, akhirnya disepakati bahwa jenis minyak yang akan digunakan dalam bentuk kemasan (Disperindag Kota Depok, 2008).

Harga yang dipakai dalam pelaksanaan program mengikuti harga yang berlaku di pasaran. Harga yang digunakan untuk tahap pertama dan kedua pun mengalami perbedaan karena penyesuaian dengan harga pasar yang telah disepakati pelaku usaha dan Disperindag Kota Depok. Untuk tahap pertama, besaran harga yang dipakai senilai Rp 11.500,00 per liter (Disperindag Kota Depok, 2008). RTM penerima subsidi hanya membayar Rp 9.000,00 per liter karena telah mendapat potongan subsidi sebesar Rp 2.500,00 per liter. Untuk tahap kedua, besaran harga yang dipakai mengalami penurunan yaitu senilai Rp 9.500,00 per liter (Disperindag Kota Depok, 2008). Sama dengan mekanisme pada tahap pertama, RTM penerima juga mendapat potongan harga sebesar Rp 2.500,00 per liter. Dengan demikian, RTM penerima subsidi hanya membayar Rp 7.000,00 untuk setiap liter minyak goreng yang dibelinya.

Dari sisi harga dan kualitas minyak goreng sepanjang pelaksanaan program tidak mengalami masalah yang signifikan. Pelaku usaha masih tetap mendapat keuntungan dari selisih harga yang disepakati dalam pelaksanaan program dengan harga modal yang mereka keluarkan. Namun demikian, dari sisi ketepatan jumlah volume minyak goreng kepada RTM penerima subsidi masih mengalami permasalahan yang cukup mendasar, terutama dari sisi kuantitasnya.

Tabel 3. Pencapaian Serapan Subsidi Minyak Goreng Di Kota Depok

Tahap I				
Kecamatan	Jatah Subsidi (liter)	Realisasi (liter)	Persentase (%)	Keterangan
Cimanggis	15.102	11.292	74,4	Tertinggi
Sawangan	10.210	4.890	49,3	Terendah
Tahap II				
Kecamatan	Jatah Subsidi (liter)	Realisasi (liter)	Persentase (%)	Keterangan
Sawangan	22.798	30.342	133	Tertinggi *)
Sukmajaya	29.440	25.668	87	
Limo	16.158	14.016	87	Terendah

Sumber: Disperindag Kota Depok, 2008

Fungsi pelaku usaha dalam distribusi minyak goreng bersubsidi memegang peranan penting dalam menyediakan dan mendistribusikan kepada RTM penerima subsidi. Disperindag Kota Depok ketika mencari pelaku usaha yang akan diajak sebagai mitra dalam distribusi minyak goreng subsidi semuanya berdomisili di Kota Depok. Hal ini sesuai dengan ketentuan juknis yang dibuat oleh Depdag bahwa setiap pemda diharapkan mengutamakan pelaku usaha lokal karena dianggap lebih mengenal karakteristik daerah masing-masing, baik dari sisi demografis maupun wilayah. Sebaran distribusi minyak goreng setiap pelaku usaha secara umum difokuskan dapat menjangkau kecamatan yang ada di Kota Depok. Variasi sebaran distribusi pada setiap kecamatan juga berbeda antara satu pelaku usaha dengan pelaku usaha yang lain. Ada pelaku usaha yang mendistribusikan minyak goreng di tiga kecamatan, ada juga yang melakukan distribusi di dua dan satu kecamatan.

Tingkat penyerapan subsidi yang dicapai oleh masing-masing kecamatan di Kota Depok juga berbeda. Penulis mencoba memberikan klasifikasi penilaian pencapaian realisasi tertinggi dan terendah untuk enam kecamatan di Kota Depok (tabel 3). Pada pelaksanaan tahap pertama, penyerapan subsidi tertinggi dicapai oleh Kecamatan Cimanggis, sedangkan yang terendah dicapai oleh Kecamatan Sawangan. Namun, saat pelaksanaan tahap kedua, penyerapan subsidi tertinggi justru dicapai oleh Kecamatan Sawangan, sedangkan Kecamatan Sukmajaya dan Limo tingkat realisasinya paling rendah.

Jika melihat waktu dan durasi pelaksanaan subsidi minyak goreng di enam kecamatan, memang ditemui kejanggalan dalam praktiknya. Pada pelaksanaan tahap pertama. Pelaksanaan distribusi dilakukan serentak pada periode bulan April hingga Mei 2008 pada enam kecamatan. Namun, pada bulan Agustus 2008, Disperindag melakukan kembali distribusi tambahan di Kecamatan Pancoran Mas dan Sawangan (Disperindag Kota Depok, 2008). Hal ini tidak dilakukan pada empat kecamatan lainnya. Jika melihat hasil realisasi pencapaian distribusi tahap pertama,

Kecamatan Sawangan dan Pancoran Mas termasuk wilayah yang paling kecil tingkat penyerapannya. Namun, bukan berarti kesempatan untuk memberikan waktu tambahan untuk melakukan distribusi sisa minyak goreng kepada RTM hanya diberikan kepada dua kecamatan yang paling rendah penyerapannya.

Pada tabel 4, realisasi penyerapan antara Kecamatan Sawangan dan Pancoran Mas dengan Kecamatan Limo tidak berbeda jauh, bahkan dengan tiga kecamatan lainnya yang *notabene* menjadi kecamatan dengan tingkat penyerapan paling tinggi, perbedaan persentasenya tidak terlalu besar. Ini menjadi hal yang cukup membingungkan karena Disperindag Kota Depok tidak mampu memberikan penjelasan yang komprehensif. Jika memang memberikan kesempatan untuk RTM yang belum mendapatkan jatah subsidinya, sebaiknya kesempatan diberikan kepada semua wilayah, apalagi subsidi yang tidak terserap pada satu kecamatan akan dialihkan kepada kecamatan lain. Ini menjadi semacam preseden buruk dalam hal keadilan dalam distribusi minyak goreng bersubsidi. Adanya durasi distribusi yang dilakukan dua kali di dua kecamatan membuat komposisi penyerapan subsidi pada pelaksanaan tahap kedua juga mengalami perubahan (tabel 5). Kecamatan Sawangan yang pada tahap pertama menjadi wilayah yang paling kecil tingkat penyerapannya, pada tahap kedua menjadi kecamatan yang paling tinggi.

Terlepas dari jumlah RTM yang terdapat pada Kecamatan Sukmajaya dan Pancoran Mas cukup tinggi, aspek keadilan bagi RTM yang ada di kecamatan lainnya memang patut dipertanyakan. Apakah dengan melakukan distribusi dua kali, RTM yang terdapat pada Kecamatan Sawangan dan Pancoran Mas dapat menerima semua subsidi seluruhnya. Dapat saja ada RTM yang mendapat subsidi ganda dari distribusi yang dilakukan dua kali karena sistem kupon yang menjadi legitimasi RTM dalam menerima subsidi tidak dicetak. Dengan tidak adanya indikator yang jelas mengenai kriteria RTM dan ketergantungan kepada petugas RT dalam menetapkan RTM penerima memungkinkan kecurangan akan terjadi.

Tabel 4. Realisasi Penyaluran Subsidi Minyak Goreng Tahap I Tahun 2008

No	Kecamatan	Target Penyaluran		Realisasi Penyerapan			Sisa	
		RTM	Minyak Goreng (Liter)	RTM	Minyak Goreng (Liter)	%	RTM	Minyak Goreng (Liter)
1	Beji	2.561	5.122	1.839	3.678	71.8	722	1.444
2	Sawangan	5.141	10.282	2.532	5.064	49.3	2.609	5.218
3	Limo	2.391	4.782	1.320	2.640	55.2	1.071	2.142
4	Sukmajaya	4.993	9.986	3.108	6.216	62.2	1.885	3.770
5	Cimanggis	7.587	15.174	5.646	11.292	74.4	1.941	3.882
6	Pancoran Mas	6.041	12.082	3.303	6.606	54.7	2.738	5.476
Jumlah		28.714	57.428	17.748	35.496	61.8	10.966	21.932

Sumber: *Disperindag Kota Depok, 2008*

Tabel 5. Realisasi Penyaluran Subsidi Minyak Goreng Kota Depok Tahap I dan II

No	Kecamatan	Target Penyaluran		Realisasi Penyaluran			Keterangan
		RTM	Minyak Goreng (Liter)	Minyak Goreng (Liter)	%	Subsidi (Rp)	
1	Pancoran Mas	16.007	32.014	35.738	112	89.345.000	Khusus Kecamatan Sawangan dan 3 Kelurahan di Kecamatan Pancoran Mas,
2	Sukmajaya	14.720	29.440	25.668	87	64.170.000	
3	Beji	7.625	15.250	13.806	91	34.515.000	
4	Sawangan	11.399	22.798	30.342	133	75.855.000	Penyaluran dilaksanakan 3 kali. Kelebihan penyaluran 30liter dan 4 liter pecah
5	Cimanggis	20.884	41.768	37.884	91	94.710.000	
6	Limo	8.079	16.158	14.016	87	35.040.000	
Jumlah		78.714	157.428	157.454	100	393.635.00	

Sumber: *Disperindag Kota Depok, 2008*

Terkait efektivitas program subsidi minyak goreng, penulis melihat tidak adanya integrasi program subsidi minyak goreng dengan perencanaan program lainnya menjadi salah satu penyebab banyaknya sumber daya yang harus dikerahkan. Selain koordinasi yang tidak dilakukan antar instansi di tingkat lokal (Depok), tidak terintegrasinya program subsidi minyak goreng dengan program sejenis lainnya yang telah berjalan sebelumnya menjadi gambaran kelemahan Pemkot Depok dalam mengefisienkan kinerja birokrasi. Program subsidi minyak goreng, subsidi Raskin, dan Bantuan Langsung Tunai (BLT) adalah program pemerintah pusat dalam membantu RTM. Program-program yang akan berjalan sebaiknya diintegrasikan dengan program yang sudah digulirkan. Bukan hanya karena teknis pelaksanaannya yang akan semakin efisien, dengan terintegrasinya antar program akan memudahkan pencapaian sasaran subsidi kepada RTM karena integrasi data yang sama.

Perlu adanya integrasi program juga dikemukakan oleh Martoni (2008) selaku Ketua Komisi di Bidang Kesejahteraan Rakyat, DPRD Kota Depok. Idealnya orang miskin yang menerima bantuan langsung tunai (BLT) sebagai kompensasi kenaikan BBM, beras miskin (raskin), beasiswa putra/putrinya yang rawan atau sudah putus sekolah dari Dinas Pendidikan dan yang menerima kartu Asuransi Kesehatan Miskin (Aseskin) dari Dinas Kesehatan Kota Depok adalah orang yang sama. Tetapi kenyataannya tidak demikian, karena memang masing-masing instansi kriteria

kemiskinan sangat berbeda.

Pemerintah pusat sebenarnya sudah memiliki skema yang cukup baik pada awal pembuatan program. Opsi mekanisme yang dibuat oleh pemerintah pusat mencakup tiga alternatif jalur distribusi. Pertama, dalam menyalurkan subsidi minyak goreng dilakukan melalui pasar murah dimana komoditas yang dijual mencantumkan juga minyak goreng (Depdag, 2007). Akan tetapi program yang dilakukan pada tahun 2007 ini dinilai tidak efektif karena pencapaian realisasi kurang dari 50 persen (Depdag, 2008). Untuk opsi mekanisme kedua dan ketiga adalah dengan melakukan kerjasama dengan Pemda dan melalui mekanisme Raskin. Dua mekanisme ini akhirnya diambil untuk pelaksanaan program tahun 2008.

Di Kota Depok sendiri pelaksanaan dilakukan hanya dengan satu cara yaitu dengan melakukan kerjasama antara Depdag melalui PPK Provinsi Jawa Barat dengan Pemkot Depok untuk menyalurkan minyak goreng bersubsidi. Walaupun integrasi mekanisme distribusi minyak goreng dengan program Raskin menjadi salah satu opsi yang dapat diambil, namun dalam juknis tidak diatur dengan jelas. Akibat minimnya komunikasi dan opsi mekanisme distribusi yang tidak dijabarkan dengan jelas, membuat Disperindag Kota Depok kebingungan dalam menetapkan skema distribusi.

Penulis berpandangan dengan menggunakan skema baru (*bottom-up*), Disperindag Kota Depok harus mengeluarkan dana ekstra untuk proses pendataan,

manajemen operasional untuk honor pegawai dan pengeluaran lainnya. Efektivitas pelaksanaan pun akan terhambat karena untuk melakukan proses pendataan RTM dan persiapan pendukung lainnya seperti mencari pelaku usaha untuk diajak sebagai mitra memakan waktu yang cukup lama. Pada tahap pertama, waktu distribusi yang diperlukan sampai memakan waktu lima bulan. Tentu saja hal ini bukan hanya berdampak kepada lambatnya penerimaan subsidi yang diterima RTM, tapi dari sisi *outcome* yang ingin dicapai menjadi bias.

Tidak diikutsertakan dinas lainnya, seperti Dinas Sosial dan Tenaga Kerja dan Dinas lainnya yang notabene juga memiliki data RTM memang cukup disayangkan, padahal Dinas Sosial dan Tenaga Kerja serta BPS Kota Depok memiliki data RTM untuk penyaluran BLT. Data ini yang seharusnya dipakai dalam pelaksanaan program subsidi minyak goreng karena diatur dalam juknis. Perlunya integrasi data juga didukung oleh Martoni (2008) yang mengatakan bahwa sudah saatnya Pemkot Depok melakukan pembenahan secepatnya dengan melakukan koordinasi pada instansi terkait seperti BPS, PMKS, Dinas pendidikan, dan Dinas Kesehatan dengan melakukan hal-hal berikut. *Pertama*, menentukan kriteria kemiskinan yang ada di kota Depok. *Kedua*, menentukan pendataan mana yang akan dipergunakan dari keempat instansi. *Ketiga*, menentukan kebijakan umum dan strategi dalam penanggulangan kemiskinan. Inilah kemungkinan solusi terbaik di dalam mengatasi permasalahan data orang-orang miskin yang ada di Depok (Martoni, 2008).

Integrasi program dan penentuan RTM yang akurat akan sangat berpengaruh terhadap manfaat yang didapatkan oleh RTM itu sendiri. Melihat permasalahan dalam integrasi program, penulis berpandangan opsi mekanisme Raskin memang di-anggap paling siap untuk pelaksanaan program subsidi minyak goreng ini. Dari sisi kesiapan data RTM dan pola distribusi mekanisme ini cukup efektif di tengah sempitnya waktu pelaksanaan. Selain karena program raskin digulirkan lebih awal, Perum Bulog dalam menyalurkan program Raskin dianggap cukup berpengalaman (Smeru, 2008). Dengan mencari mitra pelaku usaha baru sebagai pihak distributor, otomatis waktu implementasi program juga akan lebih lama. Demikian halnya yang terjadi di Kota Depok, proses negoisasi untuk menyamakan pandangan mengenai harga minyak goreng, waktu pelaksanaan dan sistem pembayaran akan menyita banyak waktu, terutama pada awal program (Disperindag kota Depok, 2008). Kelemahan lain dari program subsidi minyak goreng ini melihat terletak pada mekanisme yang terpisah. Artinya, pemerintah pusat dan Pemda/Pemkot Depok tidak dapat membuat formulasi program yang simultan serta terintegrasi.

Dari sisi keadilan penerima subsidi, Disperindag Kota Depok juga tidak mengalokasikan dan mengatur

secara khusus bantuan subsidi untuk Usaha Kecil Menengah (UKM) seperti pedagang gorengan yang *notabene* juga memerlukan bantuan untuk men-apatkan minyak goreng dengan harga wajar. Penulis berpendapat Disperindag Kota Depok jangan hanya terpaku kepada RTM sebagai objek utama dalam distribusi subsidi minyak goreng. UKM yang sangat tergantung kepada komoditas minyak goreng juga harus diperhatikan demi menjaga keadilan serta meminimalisir gesekan sosial di masyarakat.

Kebijakan publik yang baik harus menyediakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan pengaduan atau *feedback* pada saat pelaksanaan program berlangsung. Namun, pelaksanaan program subsidi minyak goreng di Kota Depok tidak menyediakan ruang kepada publik untuk melakukan pengaduan. Beberapa RTM yang diwawancarai penulis mengungkapkan mereka tidak tahu mekanisme pengaduan yang harus ditempuh saat hak subsidi mereka tidak sampai.

Terdapat enam langkah dalam melakukan imple-mentasi kebijakan publik, salah satunya adalah adanya umpan balik dari tindakan yang dilakukan pemangku kebijakan (Wibawa dkk., 1994). Sistem pengaduan dalam program subsidi minyak goreng memungkinkan bagi masuknya aspirasi dan *feedback* yang diberikan dari penerima subsidi untuk menentukan pola me-kanisme yang lebih efektif. Pengaduan yang paling banyak terjadi pada pelaksanaan tahap pertama. Sosialisasi yang lemah membuat ketidakseimbangan informasi terjadi antara implementor kebijakan dengan objek kebijakan, yaitu masyarakat penerima subsidi.

Kelemahan pemerintah pusat memang tidak memberikan ruang bagi objek kebijakan (masyarakat) untuk melakukan umpan balik. Juknis yang dibuat hanya memuat hal yang sifatnya teknis administrasi secara umum. Adapun seluruh mekanisme distribusi subsidi minyak goreng diserahkan kepada daerah untuk pengelolaannya. PPK Propinsi Jawa Barat sebagai wakil pemerintah pusat dalam melakukan monitoring pelaksanaan program di Kota Depok juga tidak membuat aturan baku untuk proses pengaduan untuk RTM penerima subsidi atau pelaku usaha sebagai mitra Pemda atau Pemkot dalam pelaksanaan program.

Kalaupun ada pengaduan yang muncul, Disperindag Kota Depok lebih banyak menyelesaikan masalah secara informal dengan mengedepankan aspek kekeluargaan. Proses mediasi dan kesepakatan atas masalah yang ada juga hanya terbatas kepada pelaku usaha semata, terutama menyangkut teknis pelaksanaan program.

Jika melihat proses pelaksanaan program, RTM penerima subsidi memang tidak dapat berinteraksi langsung dengan pejabat Disperindag Kota Depok dalam mekanisme *bottom-up*. Interaksi antara RTM dengan petugas RT/RW dan kelurahan lebih banyak terjadi dibandingkan dengan Disperindag Kota Depok karena faktor kuantitas sumber daya manusia dan sebarannya lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah

RTM. Dengan tidak adanya mekanisme yang jelas, RTM hanya dapat mengadukan masalah yang timbul kepada petugas terdekat, yaitu petugas RT/RW.

B. Pencapaian Hasil dan Tingkat Kepuasan Manfaat Program

Permasalahan yang muncul selain tidak berfungsinya UPM karena tidak adanya sosialisasi dan kemauan dari pemda untuk menghidupkannya, sebagian RTM penerima subsidi juga tidak mengetahui boleh tidaknya menyampaikan keluhan mengenai program subsidi minyak goreng. Buruknya sosialisasi memang sangat terasa sehingga menimbulkan implikasi bukan hanya pada teknis pelaksanaan, namun juga terkait dengan kejelasan dalam menyampaikan keluhan. Akibat tidak adanya sosialisasi yang jelas dan keberadaan lembaga untuk menampung keluhan, masyarakat mengalami kebingungan kemana atau kepada siapa harus disampaikan keluhan yang dirasakan. Di satu sisi, sebagian RTM juga enggan untuk mengadu meskipun terdapat permasalahan.

Keluhan yang muncul di masyarakat umumnya menyangkut masalah jumlah volume subsidi yang diberikan, kesesuaian nilai subsidi dengan harga yang ditawarkan distributor dan ketimpangan alokasi dengan jumlah RTM yang ada (Disperindag Kota Depok, 2008). Dari pihak Disperindag Kota Depok sendiri permasalahan utama yang memang menjadi ke dalam pelaksanaan program terletak kepada ketimpangan alokasi subsidi.

Penulis melihat bahwa minimnya kepuasan warga dan rasa apatis untuk melakukan pengaduan karena keluhan yang disampaikan ditanggapi oleh petugas yang memang tidak mengerti kebijakan secara baik. Distribusi raskin juga mengalami hambatan yang sama (Smeru, 2008). Ini juga menjadi masalah karena warga yang mengadu pada akhirnya tidak mendapatkan jawaban informasi yang komprehensif. Hampir semua jenis permasalahan aduan berada pada wewenang pihak Disperindag Kota Depok. Namun, minimnya jumlah pegawai dan sistem kolektifitas pencairan subsidi yang dilakukan petugas RT/RW di hampir semua wilayah kelurahan, terutama pada pelaksanaan tahap kedua membuat proses interaksi langsung antara RTM dan pihak Disperindag semakin terbatas (Disperindag Kota Depok, 2008).

Melihat pencapaian hasil yang dilakukan Dipe-rindag Kota Depok dari sisi realisasi anggaran dan penyerapan subsidi dapat dikatakan berhasil. Wa-lau mengalami banyak kendala pada distribusi tahap pertama, secara keseluruhan klaim yang dilak-ukan Disperindag Kota Depok dalam dokumen pertanggungjawaban program menyatakan distribusi minyak goreng untuk RTM cukup berhasil. Dari dua tahapan distribusi yang dilakukan, pencapaian hasil realisasi secara keseluruhan mencapai persentase hampir 100 persen di enam wilayah kecamatan (Dis-

perindag Kota Depok, 2008). Masyarakat merasa cukup terbantu dengan adanya program subsidi minyak goreng karena mendapat harga yang lebih murah dari harga pasaran.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa, *pertama*, tidak ada indikator yang jelas (*proxy means tests*) untuk menentukan kriteria rumah tangga miskin yang akan mendapat jatah subsidi minyak goreng. *Kedua*, petunjuk teknis (juknis) yang masih bersifat umum dan tidak komprehensif karena tidak lengkapnya *form* pencatatan dan juga penjabaran yang tidak rinci mengenai proses kegiatan serta besaran anggaran yang dialokasikan untuk masing-masing tahap kegiatan program. *Ketiga*, lemahnya koordinasi, terutama aspek sosialisasi dan komunikasi antara pihak Depdag, KPP propinsi Jawa Barat dan Disperindag Kota Depok dalam pelaksanaan program.

Dari semua paparan yang telah dijelaskan, ke-sinambungan rencana program menjadi kunci dalam memaksimalkan program subsidi minyak goreng. Petunjuk teknis yang komprehensif serta itikad dari pemda dalam memaksimalkan program subsidi langsung seperti minyak goreng sangat diharapkan. Desentralisasi dewasa ini telah meminimalkan peran pusat di daerah. Akibatnya fragmentasi birokrasi terjadi bukan hanya pada tataran pusat dan daerah semata, di tingkat daerah pun fragmentasi juga ter-jadi. Implikasinya adalah banyak program-program pemerintah pusat maupun daerah yang tidak maksimal dikarenakan hubungan yang tidak harmonis antar unit organisasi. Salah satu solusinya harus dilakukan langkah antisipatif jika program subsidi minyak goreng tetap akan dijalankan sebagai salah satu instrumen kebijakan dalam menstabilkan harga minyak goreng. Peran minyak goreng saat ini sudah menjadi komoditas strategis bagi perekonomian Indonesia. Diperlukan pengendalian harga dan distribusi yang baik guna memaksimalkan perannya dalam kehidupan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ajisaka. 2008. Menggoreng Harga Minyak Goreng. www.radio.spin.net.id/htm. 2 Juli.
- Amang, Beddu, Pantjar Simatupang, Anas Rahman. 1996. *Ekonomi Minyak Goreng di Indonesia*. Bandung: PT Sistemaju Mandiri Prakarsa.
- Baedhowi. 2006. Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Bidang Pendidikan, Studi Kasus di Kabupaten Kendal dan Kota Surakarta. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol. 14, No. 4 (Desember).
- Bisnis Indonesia. 2008. Dana Subsidi Minyak Goreng Rp 325 Miliar. www.bisnisindonesia.com. 21 Desember.
- BPS Jawa Tengah. 2008. Trilogi Pembangunan. www.jateng.bps.

- go.id. 15 November.
- Budiyanto. 2000. *Dasar-Dasar Ilmu Tata Negara*. Jakarta: Erlangga.
- Dye, Thomas. R. 1972. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Hastuti, et. al. 2008. *Efektivitas Pelaksanaan Raskin*. Laporan Penelitian. SMERU Research Institute.
- Howlett, Michael dan M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Canada: Oxford University Press.
- International Food Policy Research Institute. 2008. Weighing What's Practical: Proxy Means Tests for Targeting Food Subsidies in Egypt. www.ifpri.org. 15 November.
- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Kompas. 2008. Tahun 2009, Orang Miskin Meningkat Drastis. www.kompas.com. 10 Juli.
- Kumar, Ranjit. 1999. *Research Methodology: A Step-By-Step Guide for Beginners*. London: SAGE Publication.
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: HapperCollins.
- Media Indonesia. 2008. Mendag Harapkan Harga Stabil Mulai Pertengahan 2008. www.mediaindonesia.com. 2 Juli.
- Nugroho Dwidjowijoto, Riant. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang: Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- Neuman, Laurence W. 2003. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*, 5th Edition . Boston: Allyn and Bacon.
- Prasojo, Eko, Irfan Ridwan Maksun, Teguh Kurniawan. 2006. *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Rosmayanti, Popon. 2001. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelayanan Distribusi Minyak Goreng (Studi Kasus Tentang Biaya Transaksi di Koperasi Distribusi Indonesia)*. Tesis. Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- Somantri, Gumilar Rusliwa. Membedah "Kuda Troya" Pembangunan: Telaah Sosiologis Kebijakan Pengadaan Tanah bagi Pengembangan Infrastruktur dan Fasilitas Umum. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis dan Birokrasi*, Vol. 14, No. 1 (Januari).
- Suara Pembaruan. 2008. Harga Minyak Goreng Akan Dipatok Diusulkan, Kuota Ekspor CPO. www.suarapembaruan.com. 27 Juli.
- Swamandiri. 2008. Harga Pangan akan Turun ke Tingkat yang Wajar. <http://swamandiri.org>. 15 November.
- Van Meter, Donald dan Carl E. Van Horn. 1975. The Policy Implementation Process-A Conceptual Framework. *Journal Administration and Society*.
- Wibawa, Samodra, Yuyun Purbokusuno, Agus Pramusinto. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Presindo.
- World Bank. 2000. *Self Targeted Subsidies : The Distributional Impact of The Egyptian Food Subsidy System*. www.worldbank.org. 15 November.