

**KEBIJAKAN PENYALURAN BERAS SEJAHTERA MADANI  
DIKELURAHAN PEMATANG PASIR  
KECAMATAN TELUK NIBUNG  
KOTA TANJUNGBALAI**

**TESIS**

**OLEH**

**MASITOH SIRAIT  
NPM. 171801086**



**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2019**

**KEBIJAKAN PENYALURAN BERAS SEJAHTERA MADANI  
DIKELURAHAN PEMATANG PASIR  
KECAMATAN TELUK NIBUNG  
KOTA TANJUNGBALAI**

**T E S I S**

Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi  
Publik  
pada Program Magister Ilmu Administrasi Publik  
Universitas Medan Area

**O L E H**

**MASITOH SIRAIT  
NPM. 171801086**

**PROGRAM MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
UNIVERSITAS MEDAN AREA  
MEDAN  
2019**

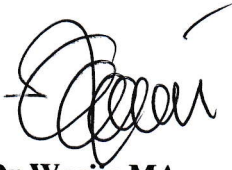
**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
PROGRAM PASCA SARJANA  
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

**HALAMAN PERSETUJUAN TESIS**

Judul : Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan  
Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai  
Nama : Masitoh Sirait  
NPM : 171801086

**Menyetujui**

Pembimbing I



**Dr. Warjio, MA**

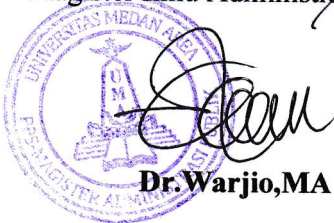
Pembimbing II



**Dr. Abdul Kadir, M.Si**

Ketua Program Studi

Magister Ilmu Administrasi Publik



**Dr. Warjio, MA**

Direktur



**Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K, MS**

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, 08 April 2019

Yang Menyatakan



(MASITOH SIRAIT)\*

**Telah diuji pada tanggal 08 April 2019**

---

---

**N a m a : Masitoh sirait**

**N P M : 171801086**

**Panitia Penguji Tesis**

**Ketua Sidang : Dr. Isnaini, SH, M.Hum**

**Sekretaris : Ir.Azwana,MP**

**Pembimbing I : Dr. Warjio, MA**

**Pembimbing II : Dr. Abdul Kadir,M.Si**

**Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto,MA**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Mei 2019

Yang menyatakan,

**Masitoh Sirait**

## **KATA PENGANTAR**

Segala puji bagi Allah SWT, Tuhan seru sekalian alam yang setia membimbing hamba-hamba-Nya. Sholawat dan salam semoga tetap terhunjak pada junjungan Nabi Besar Muhammad SAW, beserta keluarga dan sahabat.

Tesis dengan judul Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai ini merupakan salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister dalam program studi Magister Administrasi Publik pada Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area.

Dengan penuh kerendahan hati, penulis menyampaikan terima kasih yang tidak terhingga kepada semua pihak yang langsung maupun tidak langsung, turut andil dan memotivasi penyelesaian tesis ini, antara lain kepada :

1. Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area, Prof. Dr. Ir. Retno Astuti Kuswardani, MS, yang telah memberi kesempatan kepada penyusun untuk dapat belajar dan menggali ilmu pada almamater yang beliau pimpin.
2. Dr. Warjio, MA selaku Dosen Pembimbing I, yang telah mengarahkan dan banyak memberikan bekal ilmu serta inspirasi kepada penyusun.
3. Dr. Abdul Kadir, SH.M.Si, selaku Dosen Pembimbing II yang telah berusaha dengan sabar dan cermat membimbing dan mengarahkan penyusun untuk menyelesaikan penelitian ini.
4. Tim Penguji Tesis, yang telah banyak memberikan masukan demi kesempurnaan tesis ini.
5. Seluruh Dosen Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area yang telah berkenan mentransfer dan membuka cakrawala ilmu pengetahuan kepada penyusun
6. Seluruh staff karyawan Program Pasca Sarjana Universitas Medan Area atas segala bantuan dan kemudahan yang telah diberikan selama pendidikan.
7. Bapak Samuel Batiswa Lubis, SE, Kepala Seksi Hubungan Masyarakat BULOG Sudivres Kisaran



8. Ibu Siti Fatimah, SE ,sebagai Kepala Bidang Perlindungan Jaminan Sosisal Kota Tanjungbalai.
9. Bapak Amiruddinsyah,SE ,Camat Teluk Nibung.
10. Ibu Maherni Parinduri Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Teluk Nibung .
11. Bapak Zulkifli, Lurah Pematang Pasir
12. Nurhana ,Staff Kepala Seksi Kessos Kelurahan Pematang Pasir
13. Kepala Lingkungan I s/dVII
14. Erman & Zulham Panjaitan ,Masyarakat yang Penerima Rastra Madani
15. Teman-teman Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Program Pasca Sarjana Medan Area yang sering berbagi wacana.
16. Suami dan anak-anak yang tak henti-hentinya mendukung penulis secara materiil maupun spirituil agar segera menyelesaikan tesis.
17. Serta kepada seluruh pihak yang tidak mungkin penulis sebutkan satu persatu dalam tulisan ini semoga amal baiknya dibalas oleh Allah SWT, dengan cara dimudahkan segala urusannya dan dilimpahkan rizqinya, Amin.

Akhirnya, semoga tesis ini membawa manfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan. Amin.

Penulis

MASITOH SIRAIT

## ABSTRAK

### KEBIJAKAN PENYALURAN BERAS SEJAHTERA MADANI DI KELURAHAN PEMATANG PASIR KECAMATAN TELUK NIBUNG KOTA TANJUNGBALAI

**Nama** : Masitoh Sirait  
**NPM** : 171801086  
**Program Studi** : Magister Ilmu Administrasi Publik  
**Pembimbing I** : Dr. Warjio, MA  
**Pembimbing II** : Dr. Abdul Kadir, SH.M.Si

Program Beras Miskin untuk Rumah Tangga Miskin. hingga kini masih memunculkan beberapa permasalahan, diantaranya adalah pendistribusian belum tepat sasaran, dan belum tepat waktu, sehingga kurang bermanfaat bagi penerima.

Tujuan dari penelitian ini adalah, mendeskripsikan distribusi Program Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai, Faktor Pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai dan menyarankan upaya pengelolaan Program Beras Sejahtera Madani ke depan yang lebih baik.

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan pendekatan diskriptif-analitis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa waktu yang terbatas pada saat tahap perencanaan menyebabkan program pelaksanaan Beras Sejahtera Madani terkesan “dipaksakan”. Keterbatasan waktu tersebut turut mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan masing-masing tahapan dan keseluruhan program. Dalam pentargetan ditemui adanya kesalahan sasaran (mistargeting) meskipun dalam tingkat yang relatif rendah. Hal ini terindikasi dari adanya rumah tangga tidak miskin yang menjadi penerima Beras Sejahtera Madani (leakage) dan adanya rumah tangga miskin yang belum menjadi penerima (undercoverage).

Untuk konsep pengelolaan ke depan, mengadakan sensus rumah tangga untuk mengumpulkan data sosial-ekonomi rumah tangga, termasuk struktur demografi dan karakteristik rumah tangga, yang selanjutnya dipergunakan sebagai informasi dasar untuk melakukan analisis diskriminan guna memisahkan penduduk miskin dengan penduduk bukan miskin. Selain itu perlu mengadakan uji coba melalui percontohan dengan skala kecil yang perlu terus menerus dievaluasi, sebelum program ini dijalankan secara nasional. Disarankan pemerintah merancang program lain yang dapat memberdayakan masyarakat miskin, sehingga tidak terlalu bergantung pada program bantuan dari pemerintah.

**Kata Kunci** : Kebijakan, Beras Sejahtera Madani, Rastra Madani.

## ABSTRACT

### **Policy Study on The Distribution of Madani Prosperous Rice in Pematang Pasir village, Subdistrict Teluk Nibung, at Tanjungbalai City.**

**Name** : Masitoh Sirait  
**NPM** : 171801086  
**Study Program** : Magister Ilmu Administrasi Publik  
**Adviser I** : Dr. Warjio, MA  
**Adviser II** : Dr. Abdul Kadir, SH.M.Si

The Rice for Poor Program up to now already have some problems, among other things are the distribution fell wide of the mark, unprecisely, and unschedule, so that make less be of benefit to receiver.

Intention of this research are, to describe the distribution of Madani Prosperous Rice Program in Pematang Pasir village, Subdistrict Teluk Nibung, at Tanjungbalai City to mapping natural constraints in Madani Prosperous Rice Program execution and suggest the management effort Madani Prosperous Rice Program to make it better forwards.

This qualitative research with the descriptive-analitical approach.

Result of this research is to indicate that the limited time of planning phase cause *Madani Prosperous Rice* Program impress "forced". The time limitation was influence the execution efficacy each step and overall of program. In goals meet the existence of misstargeting though in storey. This matter indication from existence of domestic is leakage and undercoverage.

For the concept of management forwards, performing a census to collect the data of social-economics, inclusive structure of demography and domestic characteristic, on utilized as information basis for the analysis to dissociate the impecunious resident with the non impecunious. Others require to perform a trial with the small scale which need continuously evaluated, before this program run in national. Suggested to a government to design the program which can be powered impecunious society, so they do not depend on aid program from government.

Key Word : Policy, *Madani Prosperous Rice*

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP

1. Nama : MASITOH SIRAIT
2. Jenis Kelamin : Perempuan
3. Tempat/Tgl.Lahir : Tanjungbalai, 26 Desember 1982
4. Agama : Islam
5. Pendidikan Terakhir : S1 Ekonomi
6. Pekerjaan : Pegawai Negeri Sipil (PNS)
7. Pengalaman Organisasi : -
8. Nama Orang Tua :
  - a. Ayah : Hasanuddin Sirait
  - b. Ibu : Zuraidah Sitorus
9. Alamat : Jl.Jenaha Lk-III Kelurahan Pematang Pasir  
Kec. Teluk Nibung Kota Tanjungbalai
10. Nomor Telepon : 085360669975

## DAFTAR ISI

## Halaman

HALAMAN SAMPUL LUAR	
HALAMAN SAMPUL DALAM	
HALAMAN PERSETUJUAN	
HALAMAN PERNYATAAN .....	i
KATA PENGANTAR .....	ii
ABSTRAK .....	v
<i>ABSTRACT</i> .....	vi
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Rumusan Masalah.....	15
1.3. Tujuan Penelitian .....	15
1.4. Manfaat Penelitian .....	16
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>18</b>
2.1. Teori-Teori Yang Mendukung.....	18
2.2. Pengertian Kebijakan.....	24
2.3. Kebijakan Publik .....	28
2.4. Konsep Kemiskinan dan Kesejahteraan .....	33
2.5. Beras Sejahtera Madani .....	37
2.6. Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani.....	42
2.6.1. Tujuan Program Beras Sejahtera Madani .....	43
2.6.2. Pengelolaan dan Pengorganisasian .....	44
2.7. Kerangka Berfikir .....	44
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>48</b>
3.1. Jenis Penelitian .....	48
3.2. Tempat dan Waktu Penelitian.....	48
3.2.1. Tempat Penelitian .....	48
3.2.1. Waktu Penelitian.....	48
3.3. Subyek Penelitian .....	49
3.4. Metode Penelitian .....	49
3.5. Informan .....	50
3.6. Teknik Pengumpulan Data .....	51
3.7. Teknik Analisis Data .....	52

<b>BAB IV</b>	<b>GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>54</b>
4.1.	Gambaran Umum Kelurahan Pematang Pasir .....	54
4.2.	Hasil Penelitian dan Pembahasan .....	63
	4.2.1. Penyaluran Rastra Madani di Kelurahan Pematang Pasir .....	66
	4.2.2. Pengaduan.....	67
	4.2.3. Monitoring dan Evaluasi .....	68
	4.2.4. Perubahan kondisi RTS setelah mendapatkan Rastra .... Madani .....	69
	4.2.5. Ketepatan sasaran Program Beras Sejahtera Madani ....	71
4.3.	Faktor Pendukung dan Penghambat Kebijakan Penyaluran.... Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Keca .... Matan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.....	76
	4.3.1. Faktor Pendukung.....	76
	4.3.2. Faktor Penghambat.....	77
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP .....</b>	<b>78</b>
5.1.	Kesimpulan .....	78
	5.1.1. Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai .....	78
	5.1.2. Faktor Pendukung Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani .....	79
	5.1.3. Faktor Penghambat Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani.....	79
5.2.	Saran.....	79
	DAFTAR PUSTAKA .....	90
	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	91
	JURNAL-JURNAL YANG TERKAIT .....	91

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
Tabel. 1.1.	Persentase Penduduk Miskin DiKelurahan ..... Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota.....
	Tanjungbalai ..... 12
Tabel. 1.2.	Jumlah Rumah Tangga Sasaran (RTS) Beras Sejahtera Madani Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tangbalai ..... 12
Tabel. 1.3.	Angket Rekapitulasi Penyaluran Beras Sejahtera Madani Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai Tahun 201,Tingkat Kinerja dan Kepentingan..... 14
Tabel.2.1.	Proses Kebijakan Publik..... 32
Tabel.2.2.	Struktur Tim Koordinasi Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai ..... 44
Tabel.3.1.	Jadwal Penelitian ..... 48
Tabel.4.1.	Keadaan Pegawai di Kantor Lurah Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai ..... 56

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Program Raskin merupakan salah satu program pemerintah dalam rangka untuk mensejahterakan masyarakat tidak mampu. Usaha kesejahteraan sosial ini dibutuhkan karena pada berbagai negara terdapat warga negara masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan masalah di luar kemampuan mereka untuk mengatasinya. Hal ini tentunya ditunjang dengan perkembangan di dunia, bahwa kesejahteraan sosial dan juga usaha kesejahteraan sosial telah diterima dan diakui masyarakat industri modern sebagai salah satu fungsi guna membantu masyarakat dalam mengatasi masalah mereka. Banyak masalah yang dihadapi warga masyarakat dewasa ini, bila menelusuri terkait dengan perubahan sosial yang terjadi secara cepat.

Program Penyaluran Raskin adalah bagian dari upaya Pemerintah Indonesia untuk memberdayakan masyarakat dengan menanggulangi masalah kemiskinan secara terpadu. Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran kebijakan Penyaluran beras untuk masyarakat tidak mampu. Upaya pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan telah dilaksanakan sejak pelita pertama Tahun 1969 dan telah menjangkau keseluruhan pelosok tanah air. Upaya tersebut menghasilkan perkembangan yang signifikan yaitu dengan laju pertumbuhan ekonomi yang di pacu pada tingkat rata-rata 5 sampai 7 % per tahun, menghasilkan penurunan tingkat kemiskinan yang sangat berarti.



Berdasarkan laporan resmi pemerintah jumlah penduduk miskin tahun 1970 adalah 15% dari keseluruhan penduduk Indonesia, dan tahun 1990 penduduk miskin Indonesia 13% dari keseluruhan jumlah penduduk atau mengalami penurunan sebesar 2% (BPS,1991) dari data (BPS, 2009) Jumlah dan persentase penduduk miskin pada periode 1996-2009 berfluktuasi dari tahun ketahun. Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada bulan Maret 2008 sebesar 34,96 juta orang (15,42persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada Maret 2009 yang berjumlah 32,53 juta (14,15persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 2,43 juta. Jumlah penduduk miskin di daerah perdesaan turun lebih tajam dari pada daerah perkotaan. Selama periode Maret 2008-Maret 2009, penduduk miskin di daerah perdesaan berkurang 1,57 juta orang, sementara di daerah perkotaan berkurang 0,86 juta orang. Persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan perdesaan tidak banyak berubah. Pada periode Maret 2008 – Maret 2009, perubahan persentase penduduk miskin di perkotaan sebesar 0,93 persen, dan di perdesaan mencapai 0,58 persen.

Program raskin adalah program nasional yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Melalui program ini pemerintah memberikan bantuan kepada masyarakat untuk mendapatkan hak atas pangan, jika rata-rata kebutuhan beras sebesar 139 kg/jiwa/tahun dan setiap RTS-PM terdiri atas 4 (empat) jiwa, maka Program Raskin memberikan bantuan sebesar 32% dari kebutuhan beras tiap tahunnya .

Sejak tahun 1988 baik OPK maupun program raskin belum dapat memberikan bantuan pangan secara maksimal dan bervariasi sesuai dengan

kemampuan anggaran pemerintah. Salah satu program yang dibuat oleh pemerintah dalam usaha untuk meringankan beban rakyat miskin adalah dengan dilaksanakannya Program Raskin. Masyarakat pada umumnya lemah dalam memenuhi kebutuhan pokok dasarnya karena daya beli rendah. Program Raskin yang dilakukan pemerintah yakni, dalam bentuk transfer pendapatan dalam bentuk barang, dengan harapan program ini dapat memenuhi sebagian dari program pokok keluarga tidak mampu.

Berdasarkan surat keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Direktur Utama Perum Bulog Pasal 1 ayat 1 bahwa, program beras sejahtera merupakan program pemerintah dalam upaya meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan kepada keluarga tidak mampu melalui pendistribusian beras dalam jumlah dan harga tertentu.

Program Raskin dapat dicapai melalui koordinasi antara instansi/lembaga terkait, baik di tingkat pusat maupun daerah. Koordinasi dilaksanakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian dengan mengedepankan peran penting partisipasi masyarakat (M. Dian Septian, T. Saiful Bahri, T. Makmur, 2013). Peraturan perundangan yang menjadi landasan pelaksanaan program raskin adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang No. 7 Tahun 1996, tentang Pangan
2. Undang-undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang No. 47 Tahun 2009, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010
4. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002, tentang Ketahanan Pangan

5. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum Bulog
6. Peraturan Presiden RI No. 13 Tahun 2009, tentang koordinasi penanggulangan Kemiskinan
7. Intruksi Presiden No. 8 Tahun 2008, tentang Kebijakan Perberasan Nasional.

Indonesia merupakan negara pengonsumsi beras tertinggi di dunia, dengan rata-rata konsumsi beras sebesar 113,7 Kg/jiwa/Tahun (BPS,2011).Tingkat konsumsi tersebut jauh diatas rata-rata konsumsi dunia yang hanya sebesar 60 kg/kapita/tahun. Sementara provinsi Sumatera utara merupakan provinsi dengan konsumsi beras terbesar di Indonesia, dengan rata-rata konsumsi perkapita pertahun sebesar 135 kg.

Permasalahan pangan, khususnya beras, tidak hanya terbatas pada masalah ketersediannya saja, tetapi juga mencakup masalah distribusi dan keterjangkaunnya dalam arti kemampuan masyarakat untuk mendapatkan dan membelinya. Sesuai dengan defenisi dari ketahanan pangan yaitu : Kondisi terpenuhnya pangan bagi Rumah Tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup baik jumlah maupun mutunya, aman, merata, dan terjangkau.

Undang-undang No18 tahun 2012 tentang pangan menyatakan bahwa pangan sebagai kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya merupakan hak asasi rakyat Indonesia harus senantiasa tersedia cukup setiap waktu, aman,bermutu, bergizi, dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Menurut Sastraatmadja (2006) dalam Muliati (2008), pangan merupakan salah satu kebutuhan yang sangat penting bagi manusia karena berguna dalam mempertahankan kehidupannya. Oleh karena itu, upaya pemenuhannya merupakan salah satu upaya yang sangat fundamental. Pada umumnya sebagian besar penduduk Indonesia mengkonsumsi beras. Arifin (2006) menyatakan bahwa keadaan yang demikian akan membuat situasi ketersediaan, stabilitas, dan aksesibilitas pangan di Indonesia akan berada pada tahap yang mencemaskan. Dimana Produksi beras Indonesia tidak akan mampu mengejar pertumbuhan penduduk dan akibatnya terjadi kerawanan pangan dan gizi buruk pada anak dan balita yang disebabkan karena rendahnya daya beli masyarakat. Oleh karena itu, untuk mendorong daya beli masyarakat, khususnya keluarga miskin maka lahirlah suatu program subsidi pangan terarah yang kemudian disebut program Raskin (beras untuk keluarga Miskin) (Bulog, 2010).

Program Raskin merupakan Implementasi dari Instruksi Presiden tentang kebijakan perbesaran Nasional. Presiden mengintruksikan kepada Menteri dan kepala Lembaga Pemerintah non kementerian tertentu, serta Gubernur dan bupati atau walikota diseluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan Petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional.

Secara khusus kepada Perum Bulog diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, dan rawan pangan yang penyediaanya mengutamakan pengadaan gabah (Beras) dari Petani dalam Negeri.

Salah satu tujuan utama Program Raskin adalah untuk mengurangi beban pengeluaran para Rumah Tangga sasaran –penerima manfaat (RTS-PM) dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Selain itu juga meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok, sebagai salah satu hak dasarnya. Untuk itu setiap tahun dialokasikan beras Subsidi Program Raskin untuk masyarakat yang merupakan Rumah tangga sasaran diseluruh Indonesia.Raskin sendiri dimaksudkan untuk meringankan beban pengeluaran rumah tangga sasaran (RTS).Setiap RTS memperoleh beras 15 Kg setiap bulan dengan harga Rp. 1600 /kg.Beras yang disalurkan berkualitas Medium, tidak bau, dan tidak berketu. Raskin didistribusikan oleh perum Bulog ke Kantor Kelurahan atau yang biasa disebut titik distribusi. Dari titik distribusi Raskin menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah (Pemda) untuk disalurkan kemasing-masing RTS. Program Raskin yang dibagikan kepada warga sejahtera dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Kebutuhan pangan sehari-hari keluarga terbantu dengan adanya Raskin 15 kg per bulan. Jumlah Raskin15 kg per bulan bisa untuk memenuhi kebutuhan mulai dari dua minggu hingga satu bulan tergantung jumlah anggota keluarga.Warga tidak mampu yang biasa mengeluarkan uang 400.000 untuk membeli beras bisa menghemat hingga 100 persen karena ada bantuan Raskin.Bahkan hasil kajian Kementerian Koordinator Bidang Kesra bersama perguruan tinggi tahun 2013 menunjukkan rata-rata kebutuhan beras bagi rumah tangga Sejahtera sebesar 30-40 kg setiap bulan, sehingga Raskin memberikan kontribusi positif sebesar 40 %

terhadap kebutuhan beras RTS. Kajian tersebut dilaksanakan dengan asumsi pagu Raskin sebesar 15 kg / RTS /bulan.

Program Raskin merupakan bentuk subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran. Keberhasilan program raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T, yaitu :tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, tepat administrasi.

Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein.Selain itu Raskin bertujuan untuk meningkatkan dan membuka akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.

Adapun tujuan lain dari Program Raskin atau *multiplier effect* (dampak) **Kebijakan Program Raskin** ini adalah sebagai berikut: (1) **Ketahanan Pangan** di tingkat RTS, sekaligus mekanisme Perlindungan Sosial. (2) **Stabilisasi Harga Beras:** karena setiap bulannya Raskin digelontorkan sebanyak sekitar **233 ribu Ton** (tahun 2013 – 2015), sehingga cukup efektif untuk meredam harga beras di pasaran. (3) Membantu **Pemenuhan Kebutuhan Pangan dan Mengurangi Beban pengeluaran RTS:** dari hasil kajian terungkap bahwa dengan diberikan Raskin, maka RTS berkurang beban pengeluarannya untuk membeli pangan beras, sebanyak 39,5%. (4) **Pengendalian Inflasi** melalui

harga beras bersubsidi (sejak thn 2008 – 2015, Harga Tebus Raskin sebesar Rp1.600,-/kg). (5) **Menjaga Stok Pangan** Nasional. (6) **Akses pangan** kepada RTS. (7) Sebagai Pasar (*outlet*) bagi Hasil **Usaha Tani Padi**. (8) **Menggerakkan Perekonomian** di daerah.(9) **Menghemat Pendapatan** yang terbatas bagi RTS. (10) **Mencegah Rawan Pangan** dan Malnutrisi.

Dari beberapa tujuan Kebijakan Program Raskin sebagaimana tersebut di atas, paling tidak untuk Kemenko PMK mempunyai tanggung jawab pada tujuan Program Raskin dalam hal ”Membantu **Pemenuhan Kebutuhan Pangan** dan **Mengurangi Beban pengeluaran RTS**, dimana dengan diberikan Raskin, maka RTS berkurang beban pengeluarannya untuk membeli pangan beras, sebanyak 39,5%”. Karena hal ini adalah merupakan *Social Protection*.

*Social Protection* ini terbagi menjadi 2 (dua), yaitu: *social assistant*, yakni bantuan dalam bentuk tunai (cash transfer) dan bantuan dalam bentuk natura (*in kind*); dan *social security*. Program Raskin ini termasuk dalam social assistant in kind. Di negara manapun social assistant semacam Raskin ini selalu ada. Jadi Kemenko Kesra atau PMK mempunyai tanggung jawab dan sangat *concern* terhadap Program *Social Protection*. Untuk hal lain seperti stabilisasi harga, pengendalian gejolak inflasi dll, lebih di bawah Koordinasi Kemenko Perekonomian.

Menteri Sosial Khofifah Indar Parawansa mengungkapkan **penggantian nama beras bantuan bagi masyarakat Miskin atau beras miskin (Raskin) menjadi beras sejahtera atau rastra.**

Pemikiran untuk mengubah nama beras yang disubsidi oleh Pemerintah ini muncul ketika Khofifah mengunjungi Gudang Bulog Divre Alor, Nusa Tenggara Timur (NTT). Dia selalu mengumumkan ketika melakukan peninjauan pembagian dan Program Keluarga Harapan (PKH) di kantor Alor.

Menurut Khofifah, penggantian nama ini untuk mengubah pemikiran yang sebelumnya beras ini untuk membantu masyarakat miskin, agar kini beras yang disubsidi pemerintah untuk mengubah kehidupan masyarakat menjadi lebih sejahtera.

Raskin atau sekarang disebut rastra adalah beras yang disubsidi pemerintah untuk masyarakat berekonomi lemah, Beras ini dijual pada harga yang relatif murah dan mendapat subsidi sebesar Rp. 5.000 per Kilogram.

Tidak seluruh masyarakat Indonesia yang berhak atas Rastra, hanya mereka yang tergolong miskin dan rawan pangan di daerah tertentu mendapat hak untuk menerima Rastra. Untuk memilih kelompok yaitu sesuai kriteria yang ditetapkan data keluarga miskin dan rawan pangan dikumpulkan dari berbagai sumber seperti Kelurahan/Desa, LSM, dan sebagainya. Data tersebut dibawa ke musyawarah Kelurahan/Desa untuk diteliti kebenarannya dan dikoreksi, apabila ada data yang rangkap atau yang tidak sesuai, kemudian musyawarah Kelurahan/Desa memilih dan menetapkan keluarga yang termasuk paling miskin dan rawan pangan sesuai jumlah *plafon* yang disediakan. Pemilihan dapat menggunakan sistem rangking sehingga hanya mereka yang benar-benar paling miskin dan rawan pangan saja yang dipilih. (Ita Syamsuri, 2012).



Angka Kemiskinan di Kota Tanjungbalai masih sangat tinggi .Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Sosial Kota Tanjungbalai angka kemiskinan di Kota Tanjungbalai mencapai 27.230 Kepala Keluarga dan sampai saat ini angka kemiskinan di Kota Tanjungbalai meningkat 0,18 %.

Masyarakat Kota Tanjungbalai yang terdaftar didalam Pagu Rastra berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Sosial Kota Tanjungbalai hanya sebesar 10.660 KK , sehingga program Rastra ini tidak sepenuhnya dapat menampung sekitar 16,570 KK lagi dari keluarga miskin yang ada di Kota Tanjungbalai.

Berdasarkan hal tersebut Walikota Tanjungbalai membuat salah satu program yang bertujuan untuk membantu sebahagian masyarakat yang tidak terdaftar didalam pagu rastra pusat yaitu dengan mengeluarkan Program Beras Sejahtera Madani.

Beras Sejahtera Madani merupakan Bantuan langsung yang disalurkan oleh Wali Kota Tanjungbalai dan diatur berdasarkan Surat Keputusan Walikota Tanjungbalai nomor : 050/114/K/2018, tentang Penetapan jumlah dan nama-nama Kepala Keluarga Penerima Beras Madani yang bersumber dari dana APBD Kota Tanjungbalai Tahun 2018 dengan tujuan untuk memberikan Bantuan Beras Sejahtera Madani kepada Masyarakat yang tidak tertampung didalam Pagu Rastra dari pemerintah Pusat.

Beras Sejahtera Madani berasal dari gudang Bulog/sub Bulog, beras tersebut diangkut dari gudang oleh Satgas Rastra ke setiap titik distribusi. Satgas

Beras Sejahtera Madani terdiri dari petugas Bulog/sub Bulog/petugas Pemda atau yang ditunjuk.

Pelaksanaan program Beras Sejahtera Madani di Kota Tanjungbalai dikoordinasikan bersama tim koordinasi pelaksana Administrasi Dinas Sosial Kota Tanjungbalai. Setelah Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) ditetapkan, pihak Kecamatan selaku tim koordinasi tim Kecamatan menerima daftar nama-nama RTS-PM yang disebut DPM (Daftar Penerima Manfaat) pada saat penyaluran Beras Sejahtera Madani kepada Walikota Kota Tanjungbalai melalui Kabag Administrasi Perekonomian Setda Kota Tanjungbalai melampirkan:

1. Permohonan Penyaluran Beras Sejahtera Madani yang telah diketahui oleh Kecamatan, dilengkapi dengan pengajuan Beras Sejahtera Madani , surat pernyataan jaminan Kelurahan diatas materai 6000, alokasi Pagu tiap Kelurahan warga di Kelurahan, dan Berita Acara Serah Terima Acara (BAST)
2. Daftar Penerima Manfaat (DPM ) dari masing-masing Kelurahan.

Setelah jalur administrasi dilalui, Dinas Sosial Kota Tanjungbalai akan menerima kartu DPM dan buku panduan (Juknis) Rastra Madani dari tingkat Kota, kartu DPM serta buku Juknis Beras Sejahtera Madani tersebut dibagikan keseluruh

Kelurahan yang ada di wilayah Kota Tanjungbalai. Setelah kartu DPM dan buku juknis Beras Sejahtera Madani diterima Kelurahan, Beras Sejahtera Madani siap untuk didistribusikan ke tingkat Kelurahan, dan Kelurahan sebagai Pelaksana titik distribusi membagikan Beras Sejahtera Madani tersebut kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTSPM), melalui Kelurahan, selanjutnya Kelurahan yang memungut pembayaran Beras Sejahtera Madani dari RTS-PM, dalam jangka minimal 3 hari, maksimal 1 minggu sudah harus disetorkan ke Bank Sumut.

Data yang diperoleh dari BPS kota Tanjungbalai, persentase penduduk miskin di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.

**Tabel 1.1. Persentase Penduduk Miskin di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.**

Kelurahan	Persentase Kemiskinan/ Tahun			
	2015	2016	2017	2018
Pematang Pasir	19,55%	18,20%	17,42%	16,67%

Sumber tabel : BPS Tanjungbalai, diakses melalui [tanjungbalaikota.bps.go.id](http://tanjungbalaikota.bps.go.id) pada 27 Oktober 2018.

Berdasarkan data yang didapat penulis, Kelurahan Pematang Pasir memiliki Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Beras Sejahtera Madani sebanyak 280 KK, yang tersebar di 7 Lingkungan, lebih jelasnya akan dipaparkan dalam tabel sebagai berikut :

**Tabel 1.2 . Jumlah Rumah Tangga Sasaran (RTS) Beras Sejahtera Madani Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.**

NO	LINGKUNGAN	Jumlah Kepala Keluarga				Jumlah Rumah Tangga (RTS-PM) Rastra Madani			
		2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Lingkungan-I	412	484	521	533	31	43	52	49
2	Lingkungan-II	282	275	280	279	32	30	23	27
3	Lingkungan-III	225	240	237	237	32	29	33	35
4	Lingkungan-IV	403	403	415	419	33	31	32	35
5	Lingkungan-V	355	361	364	367	44	41	47	49
6	Lingkungan-VI	187	189	193	190	42	44	48	49
7	Lingkungan-VII	304	310	307	307	32	35	34	36

Sumber Tabel : *Daftar Penerima Manfaat Program Rastra Madani Tahun 2018 (Model DPM-1) yang diperoleh dari Kantor Kelurahan Pematang Pasir )*

Berdasarkan kenyataan yang ada di lapangan dapat dikatakan terdapat kesenjangan antara harapan dan kenyataan, yaitu belum optimalnya kebijakan penyaluran Beras Sejahtera Madani yang disebabkan oleh Karena : pertama, Beras Sejahtera Madani yang semestinya disalurkan atau dijual kepada keluarga-keluarga yang tidak mampu ternyata banyak juga yang jatuh pada kelompok masyarakat lain (keluarga mampu) dalam kata lain salah sasaran. Salah sasaran ini banyak disebabkan oleh *human error*, di mana para petugas lapangan justru membagi-bagikan

kupon Beras Sejahtera Madani pada keluarga dekat atau teman kerabatnya.

Kedua, ketidaktepatan waktu penerima bantuan Beras Sejahtera Madani dalam pengambilan Beras Sejahtera Madani di tempat distribusi, sehingga secara umum keberhasilan Beras Sejahtera Madani masih belum sesuai dengan tujuan dan sasaran.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi di lapangan yang didapatkan penulis dari SSEN (Survei Sosial Ekonomi Nasional) di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai, yang tersedia dalam bentuk tabel angket berikut.

**Tabel 1.3. Angket Rekapitulasi Penyaluran Beras Sejahtera Madani Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai, Tahun 2018 Tingkat Kinerja dan Tingkat Kepentingan**

No	Pernyataan	Penilaian Tingkat Kinerja (Sesuai/ Tidak Sesuai)	Penilaian Tingkat Kepentingan (Sesuai/ Tidak Sesuai)
1	Beras Sejahtera Madani ini sudah tepat sasaran	TS	TS
2	Beras Sejahtera Madani ini dibagikan setiap Satu bulan sekali	S	S
3	Bantuan Beras Sejahtera Madani ini sudah tepat sasaran karena diberikan kepada masyarakat yang terdaftar dalam Pagu Beras Sejahtera Madani.	TS	TS
4	Bantuan Langsung Beras Sejahtera Madani ini merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang tidak mampu	S	S
5	Pelayanan yang diberikan oleh pihak	S	S

	kelurahan sudah sangat baik		
6	Informasi tentang Beras Sejahtera Madani sudah cepat sehingga tidak adanya masyarakat yang terlambat mengambil Beras Sejahtera Madani	TS	TS
7	Terjadinya ketidak tepatan waktu dalam pengambilan beras ditempat titik distribusi ,sehingga menyebabkan terkendalanya proses pendistribusian Beras Sejahtera Madani	S	S
8	Tingkat Ekonomi Masyarakat Kelurahan Pematang Pasir yang rendah sehingga menyebabkan tertundanya RTS-PM dalam pembelian Beras Sejahtera Madani ditempat titik distribusi.	S	S

*Sumber tabel : SSEN (Survei Sosial Ekonomi Nasional) di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai Tahun 2018*

Adanya permasalahan yang muncul pada pelaksanaan Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai yang telah diuraikan merupakan suatu permasalahan dari sebuah kebijakan, dalam hal ini hambatannya bisa dari berbagai faktor termasuk lingkungan, maka melalui latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota tanjungbalai”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian singkat latar belakang masalah diatas mengenai fenomena kebijakan penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang

Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai, maka rumusan permasalahan penelitian yang kemudian menjadi acuan dalam melakukan penelitian yaitu:

1. Bagaimana Pelaksanaan Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai?
2. Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Dengan berdasar pada rumusan masalah yang telah dikemukakan sebelumnya, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui sejauh mana Pelaksanaan Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.
2. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat Pelaksanaan Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap ilmu pengetahuan secara umum dan ilmu

sosial khususnya sosiologi yang berkaitan dengan masalah sosial dan untuk mengembangkan kemampuan penulis dalam berpikir ilmiah sistematis ketika melihat suatu fenomena sosial yang ada disekitar.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi masukan positif dan manfaat bagi pemerintah khususnya pada bidang pelaksanaan Rastra Madani untuk menjadi bahan masukan pada perbaikan pelaksanaan penyaluran Rastra Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.
3. Bagi Rumah Tangga Penerima Manfaat (RTS-PM), diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai keefektivitasan pelaksanaan Rastra Madani dan manfaat yang mereka diterima dari program Rastra Madani.
4. Mahasiswa atau peneliti selanjutnya, penulis juga berharap penelitian ini dapat menambah bahan referensi dalam membahas lebih dalam tentang Kebijakan Penyaluran Beras Rastra Madani.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Teori-Teori yang mendukung**

Dewasa ini, kenyataan menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia dihadapkan pada permasalahan kemiskinan yang cukup besar jumlahnya, dengan demikian maka upaya-upaya pemerataan pendapatan masyarakat, agar mereka yang tergolong “Miskin” ini setidaknya memiliki kemampuan guna memenuhi kebutuhan pokok mereka. Kebutuhan pokok yang dimaksudkan sebagai kebutuhan dasar (*basic human needs*), yakni kebutuhan yang sangat penting guna kelangsungan hidup manusia, baik yang menyangkut kebutuhan konsumsi individu (makan, perumahan, pakaian), maupun keperluan pelayanan sosial tertentu (air Minum, sanitasi, transportasi, kesehatan dan Pendidikan) Dalam kaitan ini, Radwan dan Alfthan (1978) mengemukakan bahwa tanpa mengurangi konsep *basic needs*, keperluan minimum dari seorang individu atau rumah tangga berupa: Makanan, pakaian, perumahan, kesehatan, pendidikan, air dan sanitasi, transportasi dan partisipasi.

Lain halnya dengan The kian Wie (1983), mengemukakan kebutuhan pokok sebagai suatu paket barang dan jasa yang oleh masyarakat dianggap perlu tersedia bagi setiap orang. Kebutuhan ini merupakan tingkat minimum yang dapat dinikmati oleh setiap orang. Hal ini berarti bahwa kebutuhan pokok berada dari suatu daerah ke daerah lain, dari suatu negeri ke negeri lain, jadi kebutuhan pokok itu spesifik. Selain itu, dalam suatu konferensi di Kenya tahun 1976, disarankan

agar strategi dan politik pembangunan lebih di prioritaskan kepada tujuan memenuhi kebutuhan pokok penduduk tiap-tiap negara.

Sehubungan dengan hal itu, Green dan Evers (dalam Sumardi & Evers 1985), mengemukakan model kebutuhan dasar sebagai suatu strategi memenuhi lima sasaran pokok, yaitu : 1).Dipenuhinya kebutuhan yang dipandang perlu. 2).Dibukanya kesempatan luas untuk memperoleh berbagai jasa,pendidikan untuk anak dan orang tua,program preventif dan kuratif kesehatan air minum,permukiman dan lingkungan yang mempunyai infrastruktur dan komunikasi baik rural maupun urban.3) Dijaminnya hak untuk memperoleh kesempatan kerja yang produktif (termasuk menciptakan sendiri) yang memungkinkan adanya balas jasa setimpal untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga. 4) Terbinanya prasarana yang memungkinkan produksi barang dan jasa, ataupun dari perdagangan internasional untuk memperolehnya dengan kemampuan untuk menyisihkan tabungan bagi pembiayaan usaha selanjutnya. 5). Menjamin adanya partisipasi masa dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan proyek-proyek.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa, munculnya *basic human needs* dengan lima sasaran tersebut karena *growth oriented approach* yang telah dianggap memberikan dampak pemerataan pendapatan penduduk/masyarakat secara luas.

Sejalan dengan pandangan diatas, Radwan dan Alfhan (1978) mengemukakan bahwa terdapat pandangan baru yang menunjukkan bahwa ukuran pendapatan perjiwa saja tidak mewakili kemajuan ekonomi secara keseluruhan. Kegagalan *Growth oriented strategi approach* dalam mengurangi ketidak

merataan pendapatan masyarakat dan membasmi kemiskinan. Oleh karena itu dituntut adanya perubahan besar dalam pembangunan dengan berbagai sistem pendekatan yang jitu terhadap upaya peningkatan pendapatan masyarakat, penghapusan kemiskinan, dan kekurangan lapangan pekerjaan, maka upaya pendekatan *basic human needs* dari ILO pada dasarnya juga mencerminkan perubahan arah pembangunan ini. Dalam kaitan ini, program RASTRA MADANI merupakan salah satu kebijakan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat, yakni kebutuhan akan pangan, khususnya beras yang cukup dengan kelompok sasaran adalah rumah tangga miskin (RTM).

Teori – Teori Kebijakan sebagaimana dikutip dari buku Analisis Kebijakan Publik oleh Subarsono (2005) adalah:

#### **1. Teori George C. Edwards III (1980)**

Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III adalah:

##### **a. Komunikasi**

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Tujuan dan sasaran tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

b. Sumberdaya

Isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tetapi, sumberdaya dan kebijakan hanya menjadi dokumen saja.

c. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

## 2. Teori Merilee S Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (1980) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan dan lingkungan implementasi.

Variabel isi kebijakan mencakup :

- a. sejauh mana kepentingan kelompok sasaran termuat dalam isi kebijakan
- b. jenis manfaat yang diterima oleh target group

- c. sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan
- d. apakah letak sebuah program sudah tepat
- e. apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci
- f. apakah sebuah program didukung sumberdaya yang memadai Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup:
  - a. seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan
  - b. karakteristik inst

### **3 Teori Implementasi Kebijakan Menurut Grindle**

Teori Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn (Subarsono, 2005)

Menurut Meter dan Horn, ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

- a. Standar dan sasaran kebijakan.

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasi. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multi interpretasi dan mudah menimbulkan konflik diantara para agen implementasi.

- b. Sumberdaya.

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non manusia (non-human resources).

c. Hubungan antar organisasi.

Dalam banyak program implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerjasama antar instansi bagi keberhasilan suatu program.

d. Karakteristik agen pelaksana.

Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi suatu program.

e. Kondisi sosial, politik dan ekonomi.

Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak, bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

f. Disposisi implementor.

Disposisi implementor ini mencakup tiga hal yang penting yakni: a) respon implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; b) kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan; dan c) intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

## 2.2. Pengertian Kebijakan

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu. Kebijakan berbeda dengan peraturan dan hukum. Jika hukum dapat memaksakan atau melarang suatu perilaku (misalnya suatu hukum yang mengharuskan pembayaran pajak penghasilan), kebijakan hanya menjadi pedoman tindakan yang paling mungkin memperoleh hasil yang diinginkan. Kebijakan atau kajian kebijakan dapat pula merujuk pada proses pembuatan keputusan-keputusan penting organisasi, termasuk identifikasi berbagai alternatif seperti prioritas program atau pengeluaran, dan pemilihannya berdasarkan dampaknya. Kebijakan juga dapat diartikan sebagai mekanisme politis, manajemen, finansial, atau administratif untuk mencapai suatu tujuan eksplisit.

Pengertian Kebijakan Menurut para Ahli adalah suatu ucapan atau tulisan yang memberikan petunjuk umum tentang penetapan ruang lingkup yang memberi batas dan arah umum kepada seseorang untuk bergerak. Secara etimologis, *kebijakan* adalah terjemahan dari kata *policy*. Kebijakan dapat juga berarti sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Kebijakan dapat berbentuk keputusan yang dipikirkan secara matang dan hati-hati oleh pengambil keputusan puncak dan bukan kegiatan-kegiatan berulang yang rutin dan terprogram atau terkait dengan aturan-aturan keputusan.

Sering diperdebatkan apa perbedaan antara kebijakan dengan kebijaksanaan. Ini terjadi, karena dua kata ini, kebijakan dan kebijaksanaan, sama-sama belum dibakukan ke dalam bahasa Indonesia. Dalam pengertian kedua kata ini masih belum disepakati penggunaannya. Namun, menurut Zaenuddin Kabai, kebijakan adalah formalisasi dari sebuah kebijaksanaan, mengingat seringnya kata kebijakan digunakan pada lingkungan-lingkungan formal (organisasi atau pemerintahan).

Pengertian kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli atau organisasi berikut ini:

- **Menurut Lasswell (1970):** kebijakan adalah sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah (*a projected program of goals values and practices*).
- **Menurut Anderson (1979):** kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang mesti diikuti dan dilakukan oleh para pelakunya untuk memecahkan suatu masalah (*a purposive course of problem or matter of concern*).
- **Menurut Heclo (1977):** kebijakan adalah cara bertindak yang sengaja dilaksanakan untuk menyelesaikan masalah-masalah.
- **Menurut Eulau (1977):** kebijakan adalah keputusan tetap, dicirikan oleh tindakan yang bersinambung dan berulang-ulang pada mereka yang membuat dan melaksanakan kebijakan.
- **Menurut Amara Raksasa Taya (1976):** kebijakan adalah suatu taktik atau strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan.



- **Menurut Friedrik (1963):** kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diajukan seseorang, group, dan pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan mencantumkan kendala-kendala yang dihadapi serta kesempatan yang memungkinkan pelaksanaan usulan tersebut dalam upaya mencapai tujuan.
- **Menurut Budiardjo (1988):** kebijakan adalah sekumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.
- **Menurut Carter V. Good (1959):** kebijakan adalah sebuah pertimbangan yang didasarkan atas suatu nilai dan beberapa penilaian terhadap faktor-faktor yang bersifat situasional, untuk mengoperasikan perencanaan yang bersifat umum dan memberikan bimbingan dalam pengambilan keputusan demi tercapainya tujuan.
- **Menurut Indrafachrudi (1984):** kebijakan adalah suatu ketentuan pokok yang menjadi dasar dan arah dalam melaksanakan kegiatan administrasi atau pengelolaan.
- **Menurut Carl Friedrich:** Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.
- **Menurut PBB:** Kebijakan adalah suatu deklarasi mengenai dasar pedoman (untuk) bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana.

- **Menurut KBBI:** Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis dan dasar rencana dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, serta cara bertindak (tetang perintah, organisasi, dan sebagainya).
- **Menurut Anderson:** Kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah.
- **Menurut Mustopa didjaja:** Kebijakan adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu sebagai keputusan atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman perilaku dalam (1) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun (unit) organisasi pelaksana kebijakan, (2) penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan dengan (unit) organisasi pelaksana maupun dengan kelompok sasaran yang dimaksudkan.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. (Siapa) pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dihasilkan

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;

5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono, 1994 : 144).

### **2.3. Kebijakan Publik**

Sebagai makhluk sosial, manusia tidak dapat hidup sendiri dan harus dapat berinteraksi dengan orang lain. Di dalam setiap interaksi itu kadang kala membawa masalah. Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan yang mencakup segala sendi kehidupan bermasyarakat harus dapat mengatasi masalah-masalah yang timbul tersebut yakni dengan lahirnya kebijakan-kebijakan tapi kadang kala, kebijakan itu tidak dapat menjawab kebutuhan masyarakat dan menyelesaikan permasalahan yang ada. Menurut H. Hugh Heglo (dalam Abidin 2004:21) kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan Anderson (dalam Islamy 1997:4) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Carl I. Friedrich dikutip oleh Riant D. Nugroho (2004 : 4) mendefinisikannya sebagai: Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada rangka mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan dapat pula diartikan sebagai bentuk ketetapan yang mengatur yang dikeluarkan oleh seseorang yang memiliki kekuasaan, jika ketetapan tersebut memiliki sasaran kehidupan orang banyak atau masyarakat luas maka kebijakan itu dikategorikan sebagai kebijakan publik. Dalam perkembangan Ilmu Administrasi Negara baik di negara berkembang bahkan di negara maju sekalipun, kebijakan publik merupakan masalah politik yang menarik untuk dikaji dan dibahas. Dari kedua penjelasan diatas dapat ditarik konsep dasar bahwa : kebijakan itu adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu yang kemudian digunakan sebagai alat untuk memecahkan permasalahan dalam mencapai suatu tujuan. Dalam setiap kebijakan pasti membutuhkan orang-orang sebagai perencana atau pelaksana kebijakan maupun objek dari kebijakan itu sendiri.

Sebagaimana penjelasan Irfan Islamy (1999:5) kebijakan adalah suatu program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka (M. Irfan Islamy 1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk Perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;

2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut Anderson (dalam Tangkilisan 2003:2) kebijakan publik adalah pengembangan dari kebijakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturnya dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa:

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan pemerintah ini dilandaskan pada perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Hogwood dan Peters menganggap ada sebuah proses linier pada sebuah kebijakan yaitu : *policy innovation – policy succession – policy maintenance – policy termination*. *Policy innovation* adalah saat di mana pemerintah berusaha memasukkan sebuah problem baru yang diambil dari hiruk pikuk kepentingan

yang ada di masyarakat untuk kemudian dikonstruksi menjadi sebuah kebijakan yang relevan dengan konteks tersebut. *Policy succession*, setelah aspirasi itu ditangkap maka pemerintah akan mengganti kebijakan yang ada dengan kebijakan baru yang lebih baik. *Policy maintenance* adalah sebuah pengadaptasian atau penyesuaian kebijakan baru yang dibuat tersebut untuk *keep the policy on track*. *Policy termination* adalah saat dimana kebijakan yang ada tersebut dan dianggap sudah tidak sesuai lagi maka kebijakan tersebut dihentikan (Putra, 2003:115-116).

Terdapat berbagai macam strategi untuk menghentikan kebijakan, apakah itu dengan mencabut kebijakan, membatalkannya, atau menggantinya dengan sebuah kebijakan baru. Substansi utama dari proses linier yang digagas oleh Hogwood dan Peters secara lugas mendeskripsikan kepada kita bahwa kebijakan publik merupakan siklus yang mekanistik. Dalam konsep lainnya seorang pakar bernama William N. Dunn (1994) mengatakan proses analisis kebijakan publik merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis itu nampak pada serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sementara aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan sebagai aktivitas yang lebih bersifat intelektual, dapat diamati melalui tabel berikut :

**Tabel 2.1 Proses Kebijakan Publik**

Tahap	Karakteristik
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah

Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi
Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

*Sumber : AG. Subarsono (2005:9)*

Korten (dalam Tangkilisan 2003:7) mengatakan bahwa suatu kebijakan berhasil ditentukan oleh hubungan dari tiga aspek yaitu : jenis kebijakan, penerima kebijakan dan organisasi pelaksana kebijakan. Organisasi pelaksana kebijakan harus mampu merumuskan apa yang menjadi ekspresi kebutuhan calon penerima kebijakan atau kelompok sasaran dalam sebuah kebijakan. Ini dimaksudkan agar penerima kebijakan memerlukan persyaratan teknis yang harus dipenuhi oleh organisasi pelaksana. Setiap jenis kebijakan memerlukan persyaratan teknis yang berbeda sesuai dengan sifat kebijakan. Oleh karena itu organisasi pelaksana harus memiliki kompetensi supaya dapat berhasil. Selanjutnya outcome dari suatu kebijakan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat penerima kebijakan atau target group supaya kebijakan tersebut terasa manfaatnya. Apabila outcome



kebijakan tidak seperti yang dikehendaki masyarakat penerima kebijakan maka terjadi pemborosan biaya kebijakan.

#### **2.4. Konsep Kemiskinan dan kesejahteraan**

Menurut Ismanto (1991) , kemiskinan dapat didefinisikan dari dimensi sosial, politik dan ekonomi. Sehubungan dengan itu dikenal kemiskinan sosial atau kemiskinan budaya, kemiskinan politik dan kemiskinan ekonomi. Kemiskinan sosial diartikan sebagai lemahnya jaringan sosial ,struktur sosial yang kurang mendukung serta keterbatasan akses bagi seseorang untuk meningkatkan sumber daya yang ada (Effendi,1993).

Kemiskinan politik adalah ketidak berdayaan atau ketidak mampuan politik suatu kelompok atau golongan masyarakat luas dalam mempengaruhi proses alokasi sumberdaya ( Bulkin,1998). Sedangkan kemiskinan ekonomi diartikan sebagai keterbatasan sumber-sumber ekonomi untuk mempertahankan kehidupan yang layak. Fenomena kemiskinan ekonomi umumnya diartikan dengan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak tersebut. (esmara,1986) Prayitno dan Lincoln (1978), mengemukakan adanya karakteristik kemiskinan yang meliputi : 1). Mereka yang hidup dibawah garis kemiskinan, pada umumnya tidak mencukupi, sehingga kemampuan untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas. 2). Mereka pada umumnya tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kemampuan sendiri. 3). Tingkat pendidikan pada umumnya rendah, waktu mereka umumnya habis tersisa untuk mencari nafkah sehingga tidak ada waktu lagi untuk

belajar.4). Pada umumnya mereka menjadi buruh tani atau pekerja diluar sektor pertanian.

Ada beberapa pendekatan dalam mengukur kemiskinan, misalnya pendekatan kebutuhan (Sayogyo,1987), kebutuhan kalori per hari (BPS,1990) dan pendekatan pengeluaran. Sayogya (1987) mengembangkan cara mengukur kemiskinan dengan memperhitungkan standar kebutuhan pokok berdasarkan kebutuhan akan beras dan gizi,yaitu :

1. Golongan paling miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan perkapita pertahun dalam bentuk beras sebanyak kurang dari 240 kilogram.
2. Golongan miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita per tahun dalam bentuk beras sebanyak 240-360 kilogram.
3. Golongan miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita per tahun beras sebanyak 360 kilogram tetapi kurang dari 480 kilogram.

Dalam pada itu, konsep kesejahteraan menurut Nasikun (1993) dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat dilihat dari empat indikator yaitu : (1) Jati diri (*Identity*),(2) Kebebasan (*freedon*),Kesejahteraan (*Welfare*),dan rasa aman (*security*).

Menurut kolle (1974) dalam Bintoro (1989), kesejahteraan dapat diukur dari beberapa aspek kehidupan : 1). Dengan melihat kualitas hidup dari segi materi,seperti kualitas rumah tangga, bahan pangan dan sebagiannya ; 2).Dengan melihat kualitas hidup dari segi *fisik*,seperti kesehatan tubuh,lingkungan alam, dan sebaginya ; 3).Dengan melihat kualitas hidup dari segi *mental*,seperti fasilitas

pendidikan, lingkungan budaya, dan sebagainya ; 4). Dengan melihat kualitas hidup dari segi spiritual, seperti moral, etika, keserasian penyesuaian, dan sebagainya.

Salah satu konsep indikator sosial dalam mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat satu keluarga ialah konsep yang diperkenalkan oleh *Overseas Development Council* yang dikenal dengan PQLI (*Physical Quality of Life Index*) atau indeks mutu hidup. PQLI mencakup 3 komponen, yaitu : (i) rata-rata angka kematian bayi (*infant mortality rate*), (ii) rata-rata harapan hidup pada bayi berumur satu tahun (*Life expectancy at age one*), dan (iii) tingkat kemampuan membaca dan menulis atau rata-rata persentase buta dan melek huruf (Budiman, 1996).

Tingkat kesejahteraan atau taraf hidup diukur dari tingkat terpenuhinya kebutuhan pokok/dasar manusia (*basic needs*). Beberapa komponen yang termasuk dalam kebutuhan dasar/pokok ini meliputi : (1) makanan, nutrisi, lapangan kerja, (2) Kesehatan, (3) perumahan, (4) pendidikan, (5) komunikasi, (6) kebudayaan, (7) penelitian dan teknologi, (8) energi, (9) hukum, (10) dinamika politik dan implikasi ideologi (Soedjatmiki, 1998). Kemudian konferensi International Labor organization (ILO) di Geneva Tahun 1976, dikemukakan konsep kebutuhan pokok/dasar mencakup 2 hal yaitu : (1) Konsumsi minuman untuk keluarga, seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan, dan (2) pelayanan negara (*public services*) untuk masyarakat pada umumnya, seperti air bersih, transportasi, listrik dan sebagainya (Tjokrowinoto, 1987).

Selanjutnya ,konsep pengukuran kesejahteraan yang dikembangkan akhir-akhir ini ialah *Konsep Human Development Index* atau HDI.Konsep HDI diperkenalkan dan dikembangkan sejak tahun 1985 (Mies, dalam Moeljarto dan Prabowo,1977). *Human Development Index* atau HDI ini mempunyai tiga komponen yang menunjukkan tingkat kesejahteraan (kemakmuran),yaitu: (1) angka harapan hidup pada saat lahir (*life expectancybat birth*),jadi menyangkut kesehatan ; (2) tingkat pendidikan (*educational attainment*),dan (3) tingkat pendapatan (*income*) atau kemampuan daya beli masyarakat (Moeljarto dan Prabowo,1997).

Dari konsep-konsep yang diuraikan diatas dapat dilihat bahwa dalam konsep indikator ekonomi digunakan tingkat pendapatan (*income percapita*) sebagai ukuran kesejahteraan/kemakmuran ekonomi masyarakat .kemudian,PQLI ialah indikator sosial yang mengukur kualitas tingkat kesejahteraan pada aspek-aspek sosial yakni pada aspek-aspek kualitas atau mutu hidup,se sedangkan HDI menitik beratkan pada kesejahteraan tingkat individu,seperti halnya dengan PQLI.

## **2.5 Beras Sejahtera ( Rastra ) Madani**

Beras Sejahtera ( Rastra ) Madani merupakan program bantuan beras yang disubsidi oleh Pemerintah Kota Tanjungbalai untuk Keluarga miskin yang tidak tertampung dan terdaftar didalam Pagu Rastra /Raskin.

Sumber Pendanaanya berasal dari dana APBD yaitu dari Pendapatan daerah kota Tanjungbalai.

Beras Sejahtera Madani ini diatur berdasarkan Surat Keputusan Walikota Tanjungbalai nomor : 050/114/K/2018, tentang Penetapan jumlah dan nama-nama

Kepala Kelurga Penerima Beras Madani yang bersumber dari dana APBD Kota Tanjungbalai Tahun 2018 dengan tujuan untuk memberikan Bantuan Beras Sejahtera Madani kepada Masyarakat yang tidak tertampung didalam Pagu Rastra/Raskin dari pemerintah Pusat.

Data Penerima manfaat Beras Sejahtera Madani ini tidak disampaikan ke Pusat, Pengkelolaannya hanya di Pemerintahan daerah kota Tajungbalai, sehingga penerima mafaat (RTM) yang dianggap sudah mampu dapat dialihkan kepada Rumah Tangga Sejahtera (RTS) Yang lain, yang belum terdaftar.

Peraturan perundangan yang menjadi landasan pelaksanaan program Beras Sejahtera Madani adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang .
5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2017;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi .
7. Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan sebagaimana diubah dengan Peraturan

- Presiden Nomor 96 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
8. Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara .
  9. Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2016 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017;
  10. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional;
  11. Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah;
  12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Subsidi Pangan (RASTRA) Pengelolaan Keuangan Daerah;
  13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Kabupaten/Kota;
  14. Peraturan Menteri Sosial Nomor 24 Tahun 2013 tentang Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan.

Ketentuan Umum pelaksanaan program Beras Sejahtera Madani adalah sebagai berikut:

1. BAST adalah Berita Acara Serah Terima Rastra Madani berdasarkan Surat Permintaan Alokasi (SPA) dari Walikota atau Pejabat yang ditunjuk, yang ditanda tangani Perum BULOG dan Pelaksana Distribusi.
2. DPM-1 adalah Model Daftar Penerima Manfaat Rastra Madani di Kelurahan yang menjadi dasar Penyaluran Rastra Madani di Kelurahan. DPM-1 telah mengakomodir hasil perubahan KPM melalui mekanisme Mudes/Muskel, jika diperlukan pemutakhiran.
3. DPM-2 adalah Model Daftar Penjualan Rastra Madani di Kelurahan.
4. Formulir Perubahan/Pendaftaran Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin (FPPDT-PFM) adalah Formulir Pencatatan Pendaftaran dan Perubahan Ranking Keluarga Sasaran Penerima Manfaat, sebagai input Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin.
5. Formulir Rekapitulasi Pengganti (FRP) adalah formulir pencatatan KPM yang diganti dan KPM pengganti hasil perubahan data KPM Rastra melalui musyawarah Kelurahan/pemerintahan setingkat.
6. HTR adalah Harga Tebus Rastra Madani di Titik Distribusi (TD).
7. Kelompok Kerja (Pokja) adalah sekelompok masyarakat yang terdiri dari aparat Kelurahan dan beberapa orang
8. Subsidi Pangan ( RASTRA MADANI ) yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Lurah sebagai Pelaksana Distribusi Rastra Madani .
9. Kelompok Masyarakat (Pokmas) adalah lembaga masyarakat dan/atau kelompok masyarakat di Kelurahan yang ditetapkan oleh Lurah sebagai Pelaksana Distribusi Rastra Madani .

10. Kemasan Rastra Madani adalah kemasan yang berlogo BULOG dengan kuantum 15 kg/karung dan/atau 50 kg/karung.
11. Kualitas Rastra Madani adalah beras medium Perum BULOG sesuai dengan Kebijakan Perberasan yang berlaku.
12. Musyawarah Kelurahan (Muskel) adalah forum pertemuan musyawarah di Kelurahan yang melibatkan aparat desa/kelurahan, kelompok masyarakat Kelurahan, TKSK dan perwakilan KPM Rastra Madani dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) setingkat dusun/RW untuk memutakhirkan daftar KPM.
14. Pelaksana Distribusi Rastra Madani adalah Kelompok Kerja (Pokja) di Titik Distribusi yang ditetapkan oleh Kepala Desa/ Lurah.
15. Perubahan Daftar Penerima Manfaat adalah kegiatan validasi KPM oleh musyawarah Kelurahan /pemerintahan setingkat untuk menghasilkan KPM Rastra yang tepat dan dituangkan dalam DPM-1.
18. Program Rastra Madani (Beras Sejahtera) adalah program subsidi pangan (beras) bagi masyarakat berpendapatan rendah.
19. Keluarga Penerima Manfaat Program Rastra Madani (KPM Rastra) adalah keluarga yang berhak menerima beras dari Program Rastra Madani yaitu keluarga yang terdapat dalam DPM-1 (Daftar Penerima Manfaat-1) Rastra Madani .
20. Satker Rastra Madani adalah satuan kerja pelaksana distribusi Rastra Madani yang dibentuk dan ditetapkan oleh Perum BULOG.



21. SPA adalah Surat Permintaan Alokasi yang dibuat oleh Walikota atau Pejabat yang ditunjuk kepada Perum BULOG berdasarkan alokasi pagu Rastra Madani.
22. Surat Perintah Penyerahan Barang (SPPB) /Delivery Order (DO) adalah perintah tertulis yang diterbitkan oleh Perum BULOG untuk mengeluarkan dan menyerahkan Rastra Madani.
23. Titik Bagi (TB) adalah lokasi penyerahan Rastra Madani yang strategis dan terjangkau oleh KPM yang telah disepakati oleh Pelaksana Distribusi dan KPM setempat.
24. Titik Distribusi (TD) adalah fasilitas publik sebagai tempat atau lokasi penyerahan Rastra Madani dari Perum BULOG kepada Pelaksana Distribusi Rastra Madani di Kantor Kelurahan, atau lokasi lain yang disepakati secara tertulis oleh Pemerintah Kota dengan Perum BULOG.

## **2.6 Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani**

Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS - PM) Beras Sejahtera adalah Rumah Tangga sejahtera di Kelurahan yang berhak menerima Beras Sejahtera Madani dan terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1) yang ditetapkan oleh Lurah sebagai hasil Musyawarah Lurah dan disahkan oleh Camat sesuai hasil pendataan Kepala Lingkungan. Musyawarah Kelurahan merupakan forum pertemuan musyawarah di tingkat Kelurahan yang melibatkan aparat Kelurahan, kelompok masyarakat Kelurahan dan perwakilan RTS-PM Beras Sejahtera Madani dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) untuk menetapkan daftar nama RTS-PM.

Titik Distribusi (TD) adalah tempat atau lokasi penyerahan Beras Sejahtera Madani dari Satker Beras Sejahtera Madani kepada Pelaksana Distribusi Beras Sejahtera Madani di tingkat Kelurahan,. Titik Bagi (TB) adalah tempat atau lokasi penyerahan Beras Sejahtera Madani dari Pelaksana Distribusi Beras Sejahtera Madani kepada RTS-PM.Kelurahan atau Kelompok Masyarakat (Pokmas) yang ditetapkan oleh Lurah.

Kelompok Kerja (Pokja) adalah sekelompok masyarakat Kelurahan yang terdiri dari aparat Kelurahan, Kepala Lingkungan dan beberapa orang yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Kepala Kelurahan sebagai pelaksana distribusi Beras Sejahtera Madani.

Kelompok Masyarakat (Pokmas) adalah lembaga masyarakat dan/atau kelompok masyarakat di Kelurahan yang ditetapkan oleh Kepala Kelurahan sebagai Pelaksana distribusi Beras Sejahtera Madani. Padat Karya Beras Sejahtera Madani adalah sistem penyaluran Beras Sejahtera Madani kepada RTS-PM yang dikaitkan dengan pemberdayaan masyarakat dimana para RTS-PM diwajibkan bekerja untuk meningkatkan produktivitas daerah dengan diberikan kompensasi pembayaran Hasil Penjualan Beras Sejahtera Madani oleh Pemerintah Daerah melalui APBD.Kualitas beras adalah beras medium kondisi baik sesuai dengan persyaratan kualitas beras yang diatur dalam Inpres Kebijakan Perberasan yang berlaku.

### **2.6.1. Tujuan Program Beras Sejahtera Madani**

Tujuan Program Beras Sejahtera Madani adalah memberikan bantuan beras bersubsidi kepada keluarga miskin yang tidak terdaftar didalam Pagu Rastra

/Raskin Pusat, untuk memenuhi sebagian kebutuhan pangannya dengan jumlah dan harga tertentu, dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga. Sasaran program Beras Sejahtera Madani adalah terpenuhinya sebagian kebutuhan kalori dan gizi dalam bentuk beras bagi sekitar 15,79 juta keluarga Prasejahtera dengan tingkat harga dan jumlah yang telah ditentukan oleh pemerintah.

### **2.6.2. Pengelolaan dan Pengorganisasian**

Dalam rangka pelaksanaan Program Beras Sejahtera Madani perlu diatur organisasi pelaksana Program Beras Sejahtera Madani. Untuk mengefektifkan pelaksanaan program dan pertanggung jawabannya maka dibentuk Tim Koordinasi Beras Sejahtera Madani di tingkat Kota sampai Kecamatan dan Pelaksana distribusi Beras Sejahtera Madani di Kelurahan/pemerintahan yang setingkat.

Penanggung jawab Program Beras Sejahtera Madani di tingkat Kelurahan adalah Kepala Kelurahan atau Kepala pemerintah yang setingkat.

**Tabel 2.2. Struktur Tim Koordinasi Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai**

No	Jabatan	
1	Penanggung Jawab	Lurah di kelurahan Pematang Pasir (Bapak Zulkifli)
2	Ketua	Bapak Zulkifli
3	Petugas Monitoring	Bapak Rudi Marpaung Bapak Adi Putra
4	Anggota Distribusi	Ibu Agustina Ahdayani Staf kantor Pematang Pasir
5	Pelaksana Distribusi Kelurahan	Staf Distribusi

*Sumber Data: Struktur Kelurahan Pematang Pasir Tahun 2018*

## **2.7. Kerangka berpikir**

Kerangka berpikir Merupakan alur pemikiran dari penulis sendiri atau juga mengambil dari suatu teori yang dianggap relevan dengan fokus/judul penelitian dalam upaya menjawab masalah-masalah yang ada dirumusan penelitian tersebut.

Dalam penelitian ini, penulis meneliti mengenai Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai. Dalam upaya menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini penulis mengambil teori dan model implementasi kebijakan dari George C Edward III disebut dengan Direct and Indirect impact on Implementation. Dalam pendekatan yang diterjemahkan oleh Edward III, terdapat empat aspek yang sangat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu :

### **1. Komunikasi**

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Tujuan dan sasaran tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

### **2. Sumber daya**

Isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya

adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tetapi, sumberdaya dan kebijakan hanya menjadi dokumen saja.

### 3. Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif .

### 4. Struktur Birokrasi

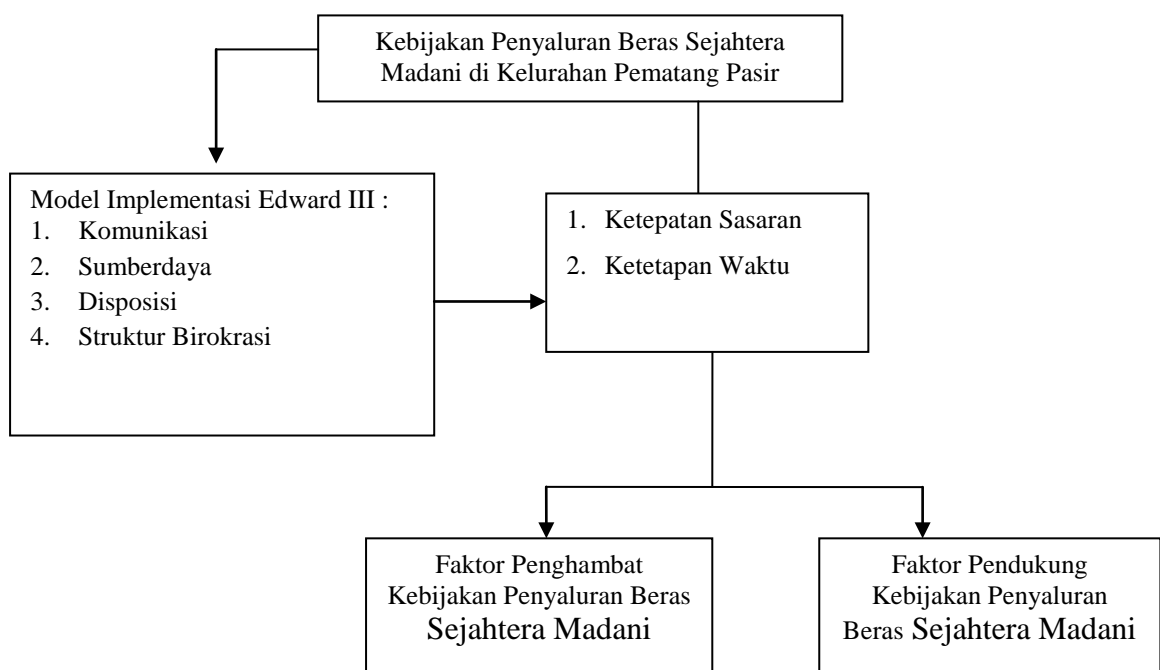
Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Untuk mengukur keberhasilan Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani selain menggunakan teori yang sudah disebutkan di atas, peneliti juga menggunakan indikator pengukur keberhasilan implementasi program beras sejahtera madani yang di keluarkan oleh TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan).

Menurut TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan) Keberhasilan Program beras sejahtera madani diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator, keberhasilan pada distribusi beras sejahtera madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung bila merujuk pada indikator yang ditetapkan TNP2K adalah sebagai berikut:

1. Efek pada masyarakat secara individu dan kelompok dengan adanya Program beras sejahtera madani apakah masyarakat merasakan ada manfaat positif yang dapat mereka rasakan yaitu dari membeli beras dengan harga murah.
2. Kemudian ketepatan sasaran dari program beras sejahtera madani ini. Artinya program ini harus benar-benar menysasar kepada rumah tangga miskin yang membutuhkan sesuai dengan data yang ada dan terpenuhinya jumlah yang seharusnya di dapatkan RTS secara penuh dan tidak ada pembatasan atau pengurangan.
3. Ketepatan waktu, keberhasilan dari program ini juga harus bisa diukur juga dari ketepatan waktunya, artinya beras ini harus tepat waktu diambil oleh RTS dan tidak lagi mengalami keterlambatan dalam pendistribusiannya.

**Gambar 2.1. Kerangka Pikir Peneliti**



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### 3.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bermaksud mengetahui dan menggambarkan bagaimana Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung kota Tanjungbalai Provinsi Sumatera Utara., dengan demikian penelitian akan mengarah pada penelitian deskriptif kualitatif yang lebih menekankan pada pengungkapan makna dari Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung kota Tanjungbalai Provinsi Sumatera Utara, serta hambatan-hambatan yang dihadapi.

#### 3.2. Tempat dan Waktu Penelitian

##### 3.2.1. Tempat Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kelurahan Pematang Pasir Jalan Jenaha Lingkungan-VII Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung kota Tanjungbalai Provinsi Sumatera Utara .

##### 3.2.2. Waktu Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan selama  $\pm$  6 bulan yaitu tanggal 23 November 2018 hingga tanggal 23 April 2019.

**Tabel 3.1 Jadwal Penelitian**

No	Kegiatan	Bulan dan Tahun					
		Nov 2018	Des 2018	Jan 2019	Feb 2019	Mar 2019	April 2019
1	Pengajuan Judul Proposal Tesis	■					
2	Observasi di Lapangan		■				
	Pembuatan Proposal Tesis		■	■			
	Bimbingan dan Perbaikan				■	■	

	Tesis						
3	Sidang Tesis Penelitian						

### 3.3. Subyek Penelitian

Subyek penelitian ini adalah pengelola program Beras Sejahtera Madani dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) yang langsung berkaitan dengan pelaksanaan program ini, yaitu tim koordinasi Beras Sejahtera Madani kelurahan, pelaksana distribusi Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai serta rumah tangga penerima manfaat Beras Sejahtera Madani .

### 3.4. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang berupaya mengungkapkan suatu masalah dan keadaan sebagaimana adanya, untuk itu peneliti dibatasi hanya mengungkapkan fakta-fakta dan tidak menggunakan hipotesa (Moleong,2006;11). Penelitian deskriptif bertujuan untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu dan keadaan sosial yang timbul dalam masyarakat untuk dijadikan sebagai objek penelitian.Sedangkan menurut Arikunto (2010;17) penelitian deskriptif merupakan penelitian yang bersifat memaparkan atau menggambarkan suatu hal dengan tujuan untuk menyelidiki keadaan atau kondisi yang terjadi pada obyek atau wilayah penelitian tanpa adanya campur tangan dari pihak peneliti misalnya dengan menambah,mengubah atau mengadakan manipulasi terhadap obyek penelitian.



Dari pendapat diatas dapat diketahui bahwa pada intinya penelitian ini tidak melihat ada tidaknya jalinan hubungan antara variabel secara kuantitatif, juga tidak melakukan pengujian hipotesis, namun hanya menggambarkan dan melakukan analisa kualitatif.

### **3.5. Informan**

Dalam penelitian ini pihak yang dijadikan informan adalah yang dianggap mempunyai informasi (*key-informan*) yang dibutuhkan di wilayah penelitian. Cara yang digunakan untuk menentukan informan kunci tersebut maka penulis menggunakan “ *Purposive sampling*” atau sampling bertujuan, yaitu teknik sampling yang digunakan oleh peneliti jika peneliti mempunyai pertimbangan-pertimbangan tertentu didalam pengambilan sampelnya (Arikunto,2000;128).

Adapun informan yang menurut penulis memiliki dan paham tentang penelitian ini adalah :

1. Kepala Bidang Perlindungan Jaminan Sosial ( Siti Fatimah,SE )
2. Kepala Seksi Hubungan Masyarakat BULOG Sudivre Kisaran ( Samuel Batiswa Lubis,SE)
3. Camat Teluk Nibung (Amiruddinsyah,SE)
4. Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial Kecamatan Teluk Nibung (Maherni Parinduri)
5. Lurah Pematang Pasir (Zulkifli)
6. Staff Kepala Seksi Kessos Kelurahan Pematang Pasir (Nurhana)
7. Kepala Lingkungan-VII (Syahrul Nasution)

8. Masyarakat yang Penerima Rastra Madani (Erman & Zulham Panjaitan)

### **3.6. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dimaksudkan untuk memperoleh bahan-bahan yang relevan dan akurat. Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini, teknik yang dilakukan adalah :

a. Observasi (Pengamatan)

Observasi adalah metode pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung pada obyek penelitian mengenai hal-hal yang berhubungan secara langsung dengan masalah untuk mendapatkan data pelengkap . Observasi ini bisa dikatakan merupakan suatu cara pengumpulan data dengan melihat atau meninjau lokasi penelitian untuk melihat secara langsung potensi-potensi yang ada tetapi belum dimanfaatkan, serta mencari permasalahan-permasalahan yang menjadi penghambat dari potensi-potensi terkait dengan pengelolaan.

b. Interview

Interview adalah metode pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab dengan informan, pelaksanaannya bisa dengan cara langsung bertatap mata maupun lewat media seperti telepon, yang bertujuan unntuk mendapat gambaran nyata tentang pokok persoalan yang diteliti (Kartono, 1996;187). Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan cara menanyakan secara langsung. Bertanya yang dilakukan seorang peneliti kepada seorang informan yang kompeten.

c. Dokumentasi

Dokumentasi adalah merupakan salah satu pola untuk mengumpulkan data dari berbagai literatur baik berupa dokumentasi kegiatan, data, tabel, gambar, serta sumber-sumber lain yang relevan dan terkait dengan permasalahan dalam penelitian. Data tersebut meliputi semua data yang berkaitan dengan Kebijakan Penyaluran Rastra Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungblai provinsi Sumatera Utara.

### **3.7. Teknik Analisis Data**

Untuk menganalisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data model Miles dan Huberman. Data dikumpulkan dalam bentuk transkrip dari hasil rekaman dan catatan reflektif untuk memberikan gambaran suasana, sikap, dan emosi dari responden, kemudian dilakukan editing. Data dikelompokkan dalam unit-unit kecil dan merangkum kembali dalam kategori-kategori tertentu. Unit-unit tersebut berupa kata, kalimat atau paragraf atau bagian dari data mempunyai makna tersendiri.

Analisis data adalah proses mencari proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain sehingga dapat mudah dipahami dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain. Analisis data dilakukan dengan mengorganisasikan data, menjabarkan kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari dan membuat kesimpulan sehingga dapat dipahami.

a. Data Reduction ( Reduksi Data )

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Semakin lama peneliti ke lapangan, jumlah data akan semakin banyak, kompleks dan rumit. Untuk itu perlu segera dilakukan analisis data melalui reduksi data.

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting di cari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti untuk melakukan pengumpulan data selanjutnya, dan mencari yang diperlukan.

b. Data Display ( Penyajian Data )

Setelah data reduksi, langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Penyajian data dalam penelitian ini adalah dengan teks yang bersifat naratif. Dengan menyajikan data, maka akan memudahkan untuk memahami apa yang terjadi, merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang telah di fahami tersebut

c. Conclusion Drawing (Verifikasi)

Langkah ketiga dalam analisis data Kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang valid dan konsisten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan yang kredibel.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **5.1. Kesimpulan**

##### **5.1.1. Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madanidi kelurahan pematang pasir kecamatan teluk nibung kota tanjungbalai**

Penyaluran Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir

Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai terbilang lancar meskipun tidak sesuai dengan ketentuan Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani dalam pedoman umum tahun 2017, seperti banyak warga miskin tidak terdaftar dalam daftar penerima Beras Sejahtera Madani dan ketidak tepatan waktu penerima manfaat beras sejahtera madani dalam hal pembelian beras ketempat titik pendistribusian beras. Hal tersebut terjadi karena para RTS tidak begitu mempersoalkan hal tersebut dan mau menerima Beras Sejahtera Madani sehingga pelaksanaan program Beras Sejahtera Madani berjalan tanpa masalah yang berarti.

Aspek-aspek yang memengaruhi keberhasilan implementasi berdasarkan model implementasi Edward IIIterdapat aspek yang sudah berjalan dengan baik dan belum baik. Pada aspek komunikasi, konsistensi dan kejelasan informasi sudah sesuai SOP dan poin transmisi pesan belum sepenuhnya sampai ke daerah. Aspek sumberdaya yakni SDM dari sisi kualitas dan kuantitas sebagian besar memenuhi kualifikasi, namun sebagian aparatur Kelurahan belum disiplindalam menjalankan program beras sejahtera madani, sumberdaya dana belum mencukupi di tingkat Kelurahan dan Peran serta sumberdaya fasilitas yang kurang mendukung. Aspek disposisi kurang memperoleh dukungan sepenuhnya dari aparatur Kelurahan.Aspek struktur birokrasidalam halkoordinasi di daerah dan pelaksanaan SOP belum maksimal.

### **5.1.2. Faktor pendukung dalam Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani**

Peraturan didalam kebijakan yang jelas serta kesediaan petugas dalam melaksanakan pendistribusian beras sejahtera madani, kesediaan warga dalam menerima beras Sejahtera madanidan ketepatan waktu para RTS dalam membayar Beras Sejahtera Madani sehingga penyaluran berjalan lancar.

### **5.1.3. Faktor penghambat dalam Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera Madani**

Pendataan warga miskin yang tidak dilakukan dengan benar sehingga banyak warga miskin tidak tercantum dalam daftar penerima manfaat. Lingkungan Ekonomi Masyarakat yang rendah , sehingga sering tertunda dalam hal pembayaran Beras sejahtera Madani oleh RTS.

## **5.2. Saran**

1. Petugas beras sejahtera madani diharapkan mampu memperbaiki kinerja yang selama ini tidak berjalan sesuai dengan ketentuan agar pelaksanaan beras sejahtera madani berjalan secara optimal dan benar-benar dirasakan oleh masyarakat miskin yang membutuhkan.
2. Harus ada pembinaan integritas yang diperuntukkan bagi aparatur di daerah untuk memperbaiki aspek SDM dan juga disposisi yang belum berjalan dengan maksimal.
3. Kepada pemerintah diharapkan dapat menyiapkan danadari APBD untuk menanggulangi penambahan Kuota penerima manfaat beras sejahtera madani yang dikarenakan oleh kurangnya kouta yang diberikan

pemerintah kota untuk setiap kelurahan. agar seluruh masyarakat yang tidak mampu dapat menerima manfaat beras sejahtera madani

4. Proses monitoring dan evaluasi serta pertanggung jawaban program penyaluran beras sejahtera madani diharapkan dapat selalu ditingkatkan agar indikator-indikator keberhasilan dari program beras sejahtera madani dapat tercapai, khususnya dalam kebijakan penyaluran beras sejahtera madani di Kelurahan Pematang Pasir.
5. Kepada Dinas Sosial Kota Tanjungbalai diharapkan dapat mengajukan anggaran untuk pendataan Penduduk Miskin , agar data Penerima Manfaat dapat terkondisi dengan Valid.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Arifin. 2006. *Ilmu Pendidikan Islam Tinjauan Teoritis dan Praktis Berdasarkan Pendekatan Interdisipliner*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Arikunto, S. 2000. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Arikunto, S. 2010. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Effendi. 1993. *Ilmu Teori dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Esmara. 1986. *Manajemen Ketahanan Pangan Era Otonomi Daerah dan Perum Bulog*. Bogor.
- Islamy, Irfan. 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Ita Syamsuri, 2012., *Jurnal Manajemen analisis kualitas pelayanan program raskinterhadap pencapaian indikator 6t, vol.09 no.3.*
- Kartonodan Kartini., 1996. *Pengantar Metodologi Riset Sosial, Mandar Maju, Bandung*
- Nugroho D, Riant. 2004. *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Gramedia
- Muliati. 2008. *Jurnal Teknologi dan Manajemen Informatika 6 (4), 699 - 710,*
- Moleong. 2006. *Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Tangkilisan. 2003. *The Policy-Making Process. Engleword Cliffs: Prentice Hall*
- Wibawa, Samudra. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Grafindo Persada.
- William N. Dunn-1994., *Pengantar analisis kebijakan Publik, WW DUNN. Gadjah Mada. University New directions for Program Evaluation.*



### **Peraturan dan Perundang-undangan**

1. Undang-undang no 18 Tahun 2012 Tentang Pangan
2. Undang-undang No. 7 Tahun 1996, tentang Pangan
3. Undang-undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-undang No. 47 Tahun 2009, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010
5. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002, tentang Ketahanan Pangan
6. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum Bulog
7. Peraturan Presiden RI No. 13 Tahun 2009, tentang koordinasi penanggulangan Kemiskinan
8. Intruksi Presiden No. 8 Tahun 2008, tentang Kebijakan Perberasan Nasional
9. Keputusan Menko Kesra No. 35 Tahun 2008, tentang Tim Koordinasi Raskin.

### **Jurnal-Jurnal yang terkait:**

1. Studi Implementasi Prgram Beras Miskin ( raskin ) di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur, Kota Semarang. M.Musawa .2009
2. Peran Kebijakan Raskin terhadap pola pengeluaran kabupaten Purbolinggo. Tesis. Universitas Jenderal Soedirman. Purwokerto.
3. Implementasi Program Beras Miskin (Raskin)
4. Analisis Efektivitas Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kota Medan. M.Sani
5. Efektivitas distribusi raskin di pedesaan dan perkotaan Indonesia. Nelti
6. Implementasi Program Beras Miskin ( Raskin )

7. Studi Implementasi Prgram Beras Miskin ( raskin ) di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur, Kecamatan Gajahmungkur,Kota Semarang. M.Musawa .2009
8. Peran Kebijakan Raskin terhadap pola pengeluaran kabupaten Purbolinggo.Tesis.Universitas Jenderal Soedirman.Purwokerto.
9. Implementasi Program Beras Miskin (Raskin)
10. Analisis Efektivitas Distribusi Beras Miskin (Raskin) di Kota Medan. M.Sani
11. Efektivitas distribusi raskin di pedesaan dan perkotaan Indonesia. Nelti
12. Implementasi Program Beras Miskin ( Raskin )

Wawancara kepada Penerima Manfaat Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.



*Gambar diambil pada tanggal 25 Januari 2018*

Proses Bongkar Muat Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir  
Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.



*Gambar diambil pada tanggal 25 januari 2018*

Pendistribusian Beras Sejahtera Madani di Kelurahan Pematang Pasir Kecamatan  
Teluk Nibung Kota Tanjungbalai.



*Gambar diambil pada tanggal 25 januari 2018*

LAMPIRAN-LAMPIRAN

MODEL DPM-1

DAFTAR PENERIMA MANFAAT  
PROGRAM RASTRA MADANI TAHUN.....

PROVINSI : .....  
KOTA : .....  
KECAMATAN : .....  
KELURAHAN : .....

No	Nama Kepala Keluarga	Nama Pasangan Kepala Keluarga	Nama Anggota Keluarga Lain	Nama Lengkap
1	2	3	4	5
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
Dst				
	<b>JUMLAH</b>			

Mengetahui  
Camat,

(Tanda Tangan dan Stempel)

....., ....., .....  
Ditetapkan  
Kepala Desa/Lurah,

(Tanda Tangan dan Stempel)

(Nama Jelas)

(Nama Jelas)

MODEL DPM-2

**DAFTAR REALISASI PENYALURAN PROGRAM RASTRA MADANI TAHUN.....**  
( BULAN : .....TAHUN..... )

**PROVINSI** : .....  
**KOTA** : .....  
**KECAMATAN** : .....  
**KELURAHAN** : .....

No	Nama	Alamat Lengkap	Jumlah (Kg)	Harga (Rp)	Tanda Tangan KPM
1	2	3	4	5	6
1					
2					
3					
4					
5					
6					
7					
8					
9					
Dst					
<b>JUMLAH</b>					

**Mengetahui**  
**Camat,**

**(Tanda Tangan dan Stempel)**  
**(Nama Jelas)**

.....  
**Ditetapkan**  
**Kepala Desa/Lurah,**

**(Tanda Tangan dan Stempel)**  
**(Nama Jelas)**

**CONTOH BERITA ACARA MUSKEL**

**BERITA ACARA MUSYAWARAH DESA/KELURAHAN**

**Desa/Kelurahan** : \_\_\_\_\_ **Kabupaten/Kota** : \_\_\_\_\_  
**Kecamatan** : \_\_\_\_\_ **Provinsi** : \_\_\_\_\_

Berdasarkan Surat Bupati/Walikota ..... Nomor ..... tanggal ....., tentang Penetapan Pagu Rastra Madani tahun ....., maka masyarakat Desa/Kelurahan ....., Kecamatan ....., Kabupaten/Kota ....., Provinsi ..... menyelenggarakan Musyawarah Desa/Kelurahan, pada:

Hari : .....  
Tanggal : .....

Dengan peserta sebagai berikut:

1. Aparat Desa/Kelurahan ..... Orang
2. Perwakilan Tokoh Agama/Tokoh Masyarakat ..... Orang
3. Perwakilan KPM Rastra ..... Orang

Dengan kesepakatan sebagai berikut:

Menyatakan terjadi perubahan DPM dengan rincian sebagai berikut ini:

1. Jumlah KPM dalam DPM ..... Keluarga
2. Jumlah KPM yang diganti karena .....
  - a. Pindah (keluar dari desa/kelurahan) ..... Keluarga
  - b. Seluruh anggota keluarga meninggal (tanpa ahli waris) ..... Keluarga
  - c. Keluarga tercatat dua kali dalam DPM awal ..... Keluarga
  - d. Keluarga dianggap sudah mampu ..... Keluarga
3. Jumlah KPM pengganti (2a+2b+2c+2d) adalah ..... Keluarga

dan menyatakan bahwa jumlah KPM yang diganti adalah sama dengan jumlah KPM pengganti.

Demikian Berita Acara ini dibuat dengan sebenarnya untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

.....  
(Tempat) (Tanggal)

**Kepala Desa/Lurah,**

**Ketua BPD/Dekel,,**

**Perwakilan Tokoh  
Agama/Masyarakat**

Tanda Tangan & Stempel  
(.....)  
Nama Jelas

Tanda Tangan & Stempel  
(.....)  
Nama Jelas

Tanda Tangan  
(.....)  
Nama Jelas

**Perwakilan KPM,,**

**Perwakilan KPM,**

**Perwakilan KPM,**

Tanda Tangan  
(.....)  
Nama Jelas

Tanda Tangan  
(.....)  
Nama Jelas

Tanda Tangan  
(.....)  
Nama Jelas



**CONTOH BERITA ACARA MUNCAM**

**BERITA ACARA MUSYAWARAH KECAMATAN .....**

Berdasarkan Surat Bupati/Walikota ....., Nomor: ....., tanggal .....  
 ....., tentang Penetapan Pagu Rastra Madani tahun....., maka pada hari ini: ....., tanggal  
 ....., bulan ....., tahun dua ribu ....., kami para Kepala Desa/Lurah di  
 Kecamatan ..... Kabupaten/Kota ....., Provinsi ....., telah mengadakan  
 Musyawarah dengan kesepakatan sebagai berikut:

NO	Nama Kelurahan	Jumlah KPM		Keterangan
		Awal	Hasil Muscam	
1				
2				
Jumlah				

Demikian Berita Acara ini dibuat dengan sebenarnya untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

.....

**Kepala Desa/Lurah,**

(Tanda Tangan dan Stempel)

(Nama Jelas)

**Kepala Desa/Lurah,**

(Tanda Tangan dan Stempel)

( Nama Jelas )

)

**Kepala Desa/Lurah,**

(Tanda Tangan dan Stempel)

(Nama Jelas)

**Kepala Desa/Lurah,**

(Tanda Tangan dan Stempel)

( Nama Jelas )

**Ditetapkan oleh:**  
**Camat .....**  
 (Tanda Tangan dan Stempel)

( Nama Jelas )

**BERITA ACARA SERAH TERIMA BERAS RASTRA MADANI**  
NOMOR: .....

Berdasarkan Surat Permintaan Alokasi (SPA) Bupati/Walikota .....  
No.: ....., tanggal ....., dan SPPB/DO No.:... ..  
pada hari ini: ....., tanggal ....., bulan ....., tahun  
....., kami yang bertanda tangan di bawah ini:

**1. Nama :**  
.....  
Jabatan : Satker Rastra Madani Perum BULOG  
Divre/Subdivre/Kansilog .....

**selanjutnya disebut PIHAK I.**

**2. Nama :** .....  
Jabatan : Pelaksana Distribusi Rastra Madani Desa/Kelurahan  
..... \*)

**selanjutnya disebut PIHAK II.**

PIHAK I telah menyerahkan Beras Rastra Madani di TD untuk alokasi bulan  
..... sebanyak ..... Kg., untuk ..... KPM, dan PIHAK II  
telah menerima beras Rastra Madani di TD sesuai ketentuan yang berlaku,  
sebanyak tersebut di atas dalam **kondisi baik**. Penyerahan beras sampai kepada  
KPM menjadi tanggungjawab PIHAK II.

Demikian Berita Acara Serah Terima Rastra Madani dibuat untuk dapat  
dipergunakan sebagaimana mestinya.

**PIHAK II,**  
(Tanda Tangan)  
.....  
( Nama Jelas )

**PIHAK I,**  
(Tanda Tangan)  
.....  
( Nama Jelas )

**Catatan:**

\*) Kades/Lurah/Kepala Pemerintahan Setingkat atau Pejabat Struktural di desa/  
kelurahan setempat. Bila di luar dari pejabat tersebut perlu  
penunjukan/penetapan dari Kades/Lurah/Kepala Pemerintahan setingkat.



**KUPON PENERIMA BERAS SEJAHTERA MADANI  
KOTA TANJUNGBALAI TAHUN 2018**

**Nama** : .....

**Kelurahan** : .....

Penerimaan Ke

**LURAH**

I	II	III
IV	V	VI
VII	VII	IX

**NAMA**  
**NIP.**







