



## Implementasi Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera (Rastra) Di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado

Anita Takalentangen<sup>1</sup>, Abdul. R. Dilapanga<sup>2</sup>, Marthinus Mandagi<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Public Administration, Universitas Negeri Manado, Tondano, Indonesia

<sup>2</sup>Public Administration, Universitas Negeri Manado, Tondano, Indonesia

<sup>3</sup>Public Administration, Universitas Negeri Manado, Tondano, Indonesia

[Anitagono1896@gmail.com](mailto:Anitagono1896@gmail.com)

### Abstract

*This study is to determine the implementation of the welfare rice distribution policy and the inhibiting factors in the implementation of the prosperous rice distribution policy in the Kelurahan Singkil, two cities of Manado. This study uses qualitative research methods and the process of collecting through interview documentation and observation. The result of research on the implementation of the welfare rice distribution policy in the singkil two sub-district and the inhibiting factors in the implementation of the welfare rice distribution policy are summarized as follows : 1). Inaccurate data collection process 2). The amount of rice received was not in accordance with the general guidelines of the rastra 3). The quality of rice is not suitable for consumption 4). Time of distribution of rice that is not in accordance with regulations 5). It has never been socialized by the local government. Based on the conclusion of the research result, then it can be given suggestions later in the hope that it can help in the implementation of the welfare rice distribution policy, namely as follows : 1). In implementing a program, it is necessary to have a correct understanding of the contents of the program 2). The government is expected to be able to review the more entitled target groups.*

**Keywords:** *policy implementation, prosperous rice, inhibiting factors.*

### Abstrak

*Penelitian ini untuk mengetahui implementasi kebijakan distribusi beras sejahtera dan faktor penghambat implementasi kebijakan distribusi beras sejahtera di Kelurahan Singkil dua kota Manado. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dan proses pengumpulannya melalui wawancara dokumentasi dan observasi. Hasil penelitian implementasi kebijakan distribusi beras sejahtera di kecamatan singkil dua dan faktor penghambat implementasi kebijakan distribusi beras sejahtera dirangkum sebagai berikut : 1). Proses pendataan yang tidak akurat 2). Jumlah beras yang diterima tidak sesuai dengan pedoman umum rastra 3). Kualitas beras tidak layak konsumsi 4). Waktu pendistribusian beras yang tidak sesuai dengan peraturan 5). Belum pernah disosialisasikan oleh pemerintah daerah. Berdasarkan kesimpulan hasil penelitian, selanjutnya dapat diberikan saran-saran yang diharapkan dapat membantu dalam pelaksanaan kebijakan distribusi beras sejahtera, yaitu sebagai berikut : 1). Dalam melaksanakan suatu program diperlukan pemahaman yang benar tentang isi program 2). Pemerintah diharapkan bisa mengkaji kelompok sasaran yang lebih berhak.*

**Kata kunci:** *implementasi kebijakan, beras sejahtera, faktor penghambat.*

## 1. PENDAHULUAN

Program rastra harus dipandang sebagai kebijakan yang terintegrasi dengan kebijakan lainnya sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku serta arah kebijakan pembangunan lainnya, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Untuk mengatasi masalah kebutuhan dasar tersebut maka pemerintah mengambil kebijakan untuk meringankan beban masyarakat yakni dengan pemberian bantuan Rastra bagi masyarakat yang tingkat ekonominya rendah.

Dalam pelaksanaann kebijakan penyaluran Rastra ini di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2015 tentang kebijakan pengadaan gabah/beras yang memberi penjelasan tentang fungsi bulog sebagai pengadaan dan penyaluran beras rastra. Dalam program ini memang melibatkan banyak pihak yang terkait. Memang secara formal dan material perum bulog diharuskan mendistribusi beras ke kecamatan hingga desa dan kelurahan di pelosok negeri.

Masyarakat penerima bantuan rastra yaitu masyarakat yang berpendapatan rendah (miskin dan rentan miskin) atau disebut dengan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM). RTS-PM ditetapkan berdasarkan Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS-2011) oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Salah satu kriteria keluarga miskin menurut standar BPS adalah Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani, buruh tani, nelayan buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerja lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 500.000 per bulan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan kemiskinan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 poin 1 bahwa Penanggulangan Kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam Pasal 3 bagian kesatu tentang Strategi Penanggulangan Kemiskinan dilakukan dengan: 1). Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin. 2). Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin [1]. Program ini juga di atur dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, Kementerian Sosial menjadi *leading sector* dalam program ini.

Program Beras Miskin (Raskin) pada bulan Agustus Tahun 2015 telah di ganti nama menjadi program Beras Sejahtera (Rastra) oleh Menteri Sosial, Khofifah Indar Parawansa, perubahan istilah tersebut merupakan hasil rapat gabungan dengan Menko Perekonomian dan Menko Pembangunan Manusia dan Kebudayaan yang pada dasarnya untuk mengubah paradigma masyarakat yang sebelumnya untuk membantu masyarakat miskin, agar kini beras yang disubsidi pemerintah untuk mengubah kehidupan masyarakat menjadi lebih sejahtera [2].

Beberapa permasalahan yang paling mendasar diantaranya; ketepatan program dalam mencapai kelompok sasaran, efisiensi dan efektifitas program yang belum optimal. Sebenarnya ada 6 indikator penyaluran rastra: (1). Tepat Sasaran (2). Tepat Jumlah

(3).Tepat Waktu (4). Tepat Harga (5).Tepat Kualitas (6).Tepat Pembayaran.

Dilihat dari permasalahan dalam penyaluran program rastra ada beberapa permasalahan yang sering ditemui. Pertama, mengenai Tepat Sasaran. Program penyaluran bantuan rastra yang seharusnya disalurkan atau diberikan kepada keluarga-keluarga kurang mampu ternyata (banyak juga yang) jatuh pada kelompok masyarakat lain. Salah satu sasaran ini banyak disebabkan oleh *human error*, dimana para petugas memberikan rastra justru ke keluarga yang sejahtera bukan ke keluarga yang kurang mampu.

## 1. METODE

Metode penelitian yang di gunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian kualitatif. Karena dengan penelitian kualitatif lebih menekankan pada proses pencarian makna, pengungkapan makna, di balik fenomena yang muncul dalam penelitian, dengan tujuan agar masalah yang akan di kaji lebih bersifat komprehensif, mendalam, alamiah dan apa adanya serta tanpa banyak campur tangan dari penelitian terhadap fakta yang muncul.

Suatu jenis penelitian dengan memperhatikan kesesuaian dengan objek studi atau dengan kata lain dalam penelitian sangat di perlukan jenis penelitian sesuai dengan pokok permasalahan dan tujuan penelitian dengan maksud agar di peroleh data yang relevan dengan permasalahan penelitian. Pada penelitian nantinya, akan di gunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif (penggambaran), yaitu suatu penelitian yang mendeskripsikan apa yang terjadi pada saat melakukan penelitian. Di dalamnya terdapat upaya

mendeskripsikan, mencatat, menganalisa dan menginterpretasikan kondisi-kondisi yang sekarang ini terjadi atau ada. Jadi penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini, dan melihat kaitan antara variabel-variabel yang ada. Penelitian ini tidak menguji hipotesa, melainkan hanya mendiskripsikan informasi apa adanya secara objektif. Oleh karena itu, Sugiyono penelitian deskriptif pada umumnya menggunakan kata tanya “bagaimna” dalam merumuskan kalimat pertanyaan penelitiannya. Dengan demikian penelitian ini di tujukan untuk memberikan deskripsi, gambaran tentang penyaluran rastra di kelurahan singkil dua kota manado[3].

Lokasi penelitian di lakukan di kelurahan singkil dua kota manado karena di temukan permasalahan-permasalahan mengenai implementasi kebijakan penyaluran beras sejahtera (rastra) melalui hasil wawancara peneliti, ketika melakukan observasi di kelurahan singkil dua kota manado sebagiannya masyarakat yang masih tergolong kurang mampu dan mata pencaharian mereka sangat beragam mulai dari petani, tukang ojek, kulit bangunan, dan lain-lain yang mana dari penghasilan tersebut di rasakan kurang dan dapat memenuhi kebutuhan hidup yang layak..

Fokus penelitian, yang menjadi fokus penelitian ini yaitu implementasi kebijakan penyaluran beras sejahtera (Rastra) di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado dan hambatan-hambatan dalam penyaluran beras sejahtera di Kelurahan Singkil Dua kota Manado. Karena sesuai dengan Pedoman Umum Subsidi Rastra tahun 2018 mengatakan bahwa untuk penyalurahn beras sejahtera ini di peruntukan bagi masyarakat berpendapatan rendah atau

penghasilan dibawah rata-rata maka dari itu peneliti menentukan fokusnya pada Ketepatan Penerima bantuan beras sejahtera ini[4].

Sumber data utama penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data seperti dokumen lainnya. 1. Informan ditentukan secara purposive atau langsung ditentukan yang disesuaikan dengan masalah (*purposive sampling*). Namun penentuan secara langsung dapat dilakukan setelah observasi di lokasi penelitian. Hal ini dimaksudkan untuk memilih informan yang benar-benar relevan dan kompeten dengan masalah penelitian sehingga data yang diperoleh dapat dipergunakan untuk membangun kesimpulan.

Jadi Informan sebagai berikut: Masyarakat, Kepala Lingkungan, Lurah Singkil Dua. 2. Tempat dan peristiwa. Di maksudkan disini adalah tempat di mana peneliti memperoleh data. Dengan mengadakan pengamatan terhadap fenomena-fenomena yang muncul dilapangan. Dari hasil pengamatan ini merupakan bahan yang akan di kemukakan pada teknik pengumpulan data. Tempat pengambilan data yaitu di kelurahan singkil dua kota manado. 3. Dokumen yang relevan dengan masalah dan fokus penelitian, seperti struktur organisasi, catatan-catatan, foto/gambar.

Teknik Pengumpulan Data, Dalam penelitian kualitatif, proses pengumpulan data bergerak dari lapangan empiris dalam upaya membangun teori dari data. Proses pengumpulan data ini meliputi tahap-tahap sebagai berikut: 1. Proses memasuki lokasi penelitian (*Getting In*) Peneliti mendatangi lokasi penelitian di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado untuk melaporkan tentang rencana lokasi penelitian

sekaligus untuk mendapat ijin/rekomendasi, dengan menunjukkan surat pengantar penelitian, agar supaya mempermudah peneliti dalam proses pengumpulan data. 2. Ketika berada di lokasi penelitian (*Getting Along*) Dalam tahap ini peneliti berusaha melakukan pendekatan secara formal maupun informal dengan subjek penelitian. Dalam proses ini peneliti berusaha untuk memperoleh informasi selengkapnyanya serta menangkap intisari dari berbagai informasi yang diperoleh tersebut sesuai dengan fokus yang telah ditetapkan. 3. Mengumpulkan data (*Loggin the data*) Pada tahap ini peneliti mengemukakan dua teknik pengumpulan data yaitu: a). Wawancara, b). Dokumentasi, tentang struktur organisasi perangkat Kelurahan Singkil Dua Kota Manado.

Analisis Data dilakukan sejak awal sepanjang proses penelitian berlangsung. Dalam penelitian ini digunakan analisis data kualitatif Miles dan Huberman[5] dengan prosedur, reduksi data, penyajian data, menarik kesimpulan atau verifikasi sebagai berikut: Reduksi Data (*Data Reduction*) data yang di peroleh di lokasi penelitian (data lapangan) dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci.

Mereduksi data merupakan kegiatan merangkum catatan-catatan lapangan dengan memilah hal-hal pokok yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, Penyajian data (*Data Display*) Setelah data direduksi, maka langkah selanjutnya adalah menyajikan data, Verifikasi Data (*Verification and Conclusion Drawing*) Penarikan kesimpulan dilakukan dengan mencari pola dan hubungan data yang relevan dengan fokus penelitian yang kemudian dituangkan dalam kesimpulan akhir.

Keabsahan Data dalam penelitian kualitatif harus memenuhi beberapa persyaratan sebagaimana yang dikemukakan Lincoln dan Gubayang dalam pemeriksaan data menggunakan tiga kriteria yaitu: Derajat Kepercayaan (*Credibility*) Uji kredibilitas atau kepercayaan terhadap data hasil penelitian dilakukan dengan perpanjangan pengamatan, meningkatkan ketekunan, triangulasi, diskusi dengan teman sejawat, dan analisis kasus negative, dan member check [6]. Penerapan konsep kriteria derajat kepercayaan dimaksudkan sebagai pengganti konsep validitas internal dari penelitian non-kualitatif.

Kriteria ini berfungsi untuk a). Melaksanakan *inquiri* sedemikian rupa, sehingga tingkat kepercayaan penemuannya dapat tercapai. b). Mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan pembuktian oleh peneliti pada kenyataan ganda yang sedang diteliti. Beberapa cara yang perlu diupayakan agar hasil penelitian dapat dipercaya, Nasution antara lain: 1). Pengamatan yang terus menerus. Dengan pengamatan yang terus menerus, peneliti dapat memperhatikan sesuatu secara lebih cermat khususnya yang berkaitan dengan fokus penelitian. 2). Mengumpulkan bahan referensi. Sebagai bahan referensi untuk meningkatkan kepercayaan dan kebenaran data dapat di gunakan hasil rekaman tape recorder atau bahan dokumentasi. 3). Mengadakan *member check*. Pada akhirnya wawancara peneliti akan melakukan member check atau mengecek ulang secara garis besar berbagai hal yang telah di sampaikan oleh informan berdasarkan catatan lapangan dengan maksud agar informasi yang diperoleh dan dipergunakan dalam penulisan laporan

penelitian sesuai dengan apa yang di maksud oleh informan. Derajat Keteralihan (*Transferbility*) keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung pada kesamaan konteks pengirim dan penerima. Untuk melaksanakan keteralihan tersebut maka peneliti berusaha mencari dan mengumpulkan data kejadian empiris dalam konteks yang sama, dengan demikian peneliti bertanggung jawab untuk menyediakan data deskriptif secukupnya. Dalam hal ini peneliti berusaha memberikan deskripsi yang terinci tentang bagaimana hasil penelitian bisa di capai, apakah hasil penelitian itu dapat di terapkan. Akan di serahkan kepada para pembaca atau pemakai. *Transferbility* ini merupakan validitas eksternal yang menunjukkan derajat ketepatan atau dapat diterapkan hasil penelitian ke populasi dimana sampel tersebut diambil. Peneliti dalam membuat laporannya harus memberikan uraian yang rinci, jelas, sistematis, dan dapat dipercaya.

Derajat Ketergantungan (*Dependability*) ketergantungan menurut istilah konvensional disebut dengan reliabilitas. Yang merupakan syarat validitas, hanya, dengan alat yang reliable maka akan dapat di peroleh data yang valid. Alat utama penelitian ini adalah peneliti sendiri dan pembimbing, oleh karena itu untuk menjamin ketergantungan dan kepastian penelitian maka yang perlu di lakukan adalah memadukan kriteri ketergantungan dengan kepastian dengan cara "*audit trail*" (memeriksa dan melacak suatu kebenaran). Dalam penelitian kualitatif, *dependability* disebut reliabilitas. Suatu penelitian yang reliable adalah apabila orang lain dapat mengulang/mereplikasi proses penelitian tersebut [7].

## 2. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan fokus penelitian tentang Implementasi Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera (Rastra) Di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado, peneliti mengajukan pertanyaan yang di dasari pada konsep yang kemudian di analisis dari Riant Nugroho dengan (Tepat) yaitu : Tepat Kebijakan, Tepat Pelaksanaan, Tepat Target, Tepat Lingkungan dan Tepat Proses. Tujuan dari program Raskin adalah untuk mengurangi beban pengeluaran sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Sedangkan sasaran program Raskin adalah berkurangnya beban pengeluaran RTS (Rumah Tangga Sasaran) dalam mencukupi kebutuhan pangan beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15Kg/RTS/Bulan.

Faktor-faktor penghambat dalam Implementasi Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan ada saja faktor-faktor yang seringkali menghambat pada saat suatu kebijakan akan dilaksanakan. Begitu halnya dengan Implementasi Kebijakan Penyaluran Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado, di temukan faktor-faktor yang menjadi penghambat sehingga program ini terimplementasi tidak sesuai dengan apa yang di harapkan. Sehingga dalam penelitian ini, teori yang di gunakan ialah teori dari George C.Edwards III (Tahir, 2014:61) Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi, dan (4) struktur birokrasi. Keempat variabel tersebut juga saling berhubungan satu sama lain.

Kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang di buat oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam masyarakat di mana penyusunnya melalui berbagai tahapan. Menurut G. Peters mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah sejumlah sebuah kegiatan pemerintah, baik di kerjakan sendiri atau melalui suatu lembaga lain yang akan mempengaruhi dalam kehidupan masyarakat.

Menurut Chandler dan Plano dalam Pasalong [8] bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang di lakukan secara terus menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas. Menurut Chandler dan Plano diklasifikasikan kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Dalam hal ini pemerintah mendayagunakan berbagai instrumen yang di miliki untuk mengatasi persoalan publik. Thomas R. Dye dalam pasalong [8]mendefinisikan bahwa kebijakan publik di katakan sebagai apa yang tidak di lakukan maupun apa yang di lakukan oleh pemerintah.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Implementasi

kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial. Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar.

Implementasi kebijakan selalu menarik untuk dikaji, baik oleh pihak yang terlibat dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan maupun pihak-pihak yang berada diluar lingkungan kebijakan. Perhatian yang meningkat terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah berhubungan erat dengan tumbuhnya kesadaran bahwa kebijakan pemerintah dibanyak bidang kurang atau bahkan tidak efektif, khususnya disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul pada pelaksanaannya. Sebagai alat administrasi hukum focus perhatian dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku agar memberikan dampak dan tujuan yang diinginkan[9].

Implementasi kebijakan adalah suatu aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan secara efektif. Implementasi ini merupakan pelaksanaan aneka ragam program yang dimaksudkan dalam suatu kebijakan. Ini adalah satu aspek proses kebijakan yang amat sulit dalam menentukan hasil dari kebijakan tertentu. Dampak kebijakan merupakan konsekuensi-konsekuensi yang ditanggung masyarakat, baik yang diharapkan maupun tidak, keluar dari implementasi kebijakan.

Menurut Gordon Implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Menurut Gridle menyatakan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan

administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu[8].

Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan memerlukan model implementasi yang berlainan, karena ada kebijakan publik yang perlu di implementasikan secara top-down atau secara button-up. Dalam implementasi sebuah kebijakan yang paling efektif adalah jika kita bisa membuat kombinasi implementasi kebijakan publik yang partisipatif. Artinya bersifat top-down dan button-up. Model ini juga biasanya berjalan secara efektif, berkesinambungan, dan murah bahkan dapat juga di laksanakan untuk hal-hal yang bersifat national security. Dalam penelitian ini pendekatan yang paling sesuai adalah pendekatan secara partisipatif dimana kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah dapat di respon dengan baik oleh masyarakat. Implementasi kebijakan menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri.

Langka membahas konsep Implementasi kebijakan dari Mazmanian dan Saban tierbahwa dalam memahami implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang terjadi sesudah sesuatu program dilaksanakan atau dirumuskan. Dari pengertian di atas dapat di jelaskan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan upaya-upaya untuk memahami setiap proses yang terjadi sebelum dan sesudah kebijakan itu dilaksanakan[10].

Dalam pandangan George Edward III dalam Widodo, terdapat 4 faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan, yaitu (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi (sikap) dan (4) pelaksana[11]. Dari teori Edward III dan Horn dalam Langkai, peneliti menggunakannya

sebagai pisau penelitian dan mengadopsi empat model implementasi, yaitu distribusi informasi, dukungan sumber daya, sikap pemerintah, dan pelaksanaan[10].

Nugroho mengemukakan bahwa terdapat lima “Tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan[12]. a). Tepat kebijakan, ketepatan kebijakan di lihat dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak di pecahkan. b). Tepat pelaksana, implementasi suatu kebijakan bukan hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah dan masyarakat atau implementasi kebijakan yang bersifat monopoli. c). Tepat target, (1) apakah target yang di intervensi sudah sesuai dengan yang di rencanakan, (2) apakah targetnya dalam kondisi untuk di intervensi atau tidak, (3) apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya. d). Tepat lingkungan, (1) lingkungan internal kebijakan dan (2) lingkungan eksternal kebijakan. e). Tepat proses, (1) *policy acceptance*, disini publik memahami kebijakan sebagai aturan dan pemerintah memahaminya sebagai tugas yang harus di laksanakan. (2) *policy adoption*, disini publik menerima kebijakan sebagai suatu aturan main yang diperlukan untuk masa depan dan disisi lain pemerintah menerima kebijakan sebagai tugas yang harus di laksanakan.(3) *strategic readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan dan disisi lain birokrat pelaksana siap menjadi pelaksana kebijakan.

A. R. Dilapanga Pada dasarnya pembuat kebijakan seringkali memberikan penjelasan yang

mengambang, tidak kokoh dan kurang dapat memberikan argumentasi yang berorientasi kepada “mutual benefit” antara pihak pembuat kebijakan dan penerima dari sebuah kebijakan[13]. Hal ini sering menimbulkan mis interpretasi terhadap kebijakan-kebijakan baik yang sedang disusun maupun sedang dilaksanakan. Setiap kebijakan dari saat menjadi agenda, perumusan, penetapan, pelaksanaan, hingga evaluasi harus menjadikan komunikasi sebagai factor penting dan berperan signifikan. Bagaimanapun, persoalan informasi, koordinasi, sosialisasi, dan persuasi menjadi contoh bahwa komunikasi tidak boleh diabaikan dari rangkaian proses pengambilan dan implementasi kebijakan pemerintah.

Menurut Pedum Rastra 2017, rastra merupakan program implementasi dari instruksi presiden tentang kebijakan perberasan nasional[14]. Presiden menginstruksikan 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 perdesaaan stabilitas ekonomi nasional.

Implementasi Rastra melibatkan satgas Rastra, satgas Rastra dulog atau subdulog adalah unit kerja dibawah dulog atau subdulog yang bertugas mengangkut dan menyerahkan beras pelaksana distribusi. Pemerintah pusat memberikan subsidi pemebelian beras yang di laksanakan oleh Perum BULOG di salurkan sampai titik distribusi (TD) untuk selanjutnya Pemerintah daerah menyampaikan beras tersebut kepada RTS-PM dengan 6 tepat (tepat sasaran tepat jumlah, tepat mutu, tepat waktu, tepat harga, dan



tepat administrasi) oleh karena itu pelaksanaan program Rastra sangat tergantung pada peran Pemerintah daerah seperti sosialisasi, pengawasan mutu, angkutan dan biaya operasional.

Program raskin ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sasaran program raskin adalah berkurangnya beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 180 kg/RTS/Tahun.

Landasan Hukum tentang Sistem Pendataan Perlindungan Sosial Terpadu merujuk pada undang-undang nomor 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin (pasal 8) telah di atur mekanismen pendataan secara nasional sebagai berikut[15]: (1) Menteri menetapkan kriteria fakir miskin sebagai dasar untuk melaksanakan penanganan fakir miskin (2) Dalam menetapkan kriteria sebagaimana di maksud pada ayat 1 menteri berkoordinasi dengan kementerian dan lembaga terkait (3) kriteria sebagaimana yang di maksud pada ayat 1 menjadi dasar bagi lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang kegiatan statistik untuk melakukan pendataan (4) menteri melakukan verikasi dan validasi terhadap hasil pendataan yang dilakukan oleh lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kegiatan statistik sebagaimana yang dimaksud pada ayatnya 3 (5) verifikasi dan validasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat 4 dilakukan secara berkala sekurang-kurangnya dua tahun sekali (6) verifikasi dan validasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat yang kelima di kecualikan

apabila terjadi situasi dan kondisi tertentu yang baik secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi seseorang menjadi fakir miskin (7) verifikasi dan validasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat yang ke empat di laksanakan oleh potensi dan sumber kesejahteraan sosial yang ada di kecamatan, kelurahan, ataupun desa (8) hasil verifikasi dan validasi sebagaimana yang di maksud pada ayat yang ketujuh dilaporkan kepada Bupati/Walikota (9) Bupati/Walikota menyampaikan hasil verifikasi dan validasi sebagaimana yang dimaksud pada ayat delapan kepada Gubernur untuk diteruskan kepada menteri.

Mengacu dari pada penjelasan sebelumnya maka pemerintah membentuk peraturan presiden nomor 15 tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan[1]. Dalam ketentuan umum pasal 1 poin 1 bahwa (a) penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah daerah yang di lakukan secara sistematis, terencana dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat (b) program penganggulangan kemiskinan adalah kegiatan yang di lakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dunia usaha, serta masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin melalui bantuan social, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, serta program lain dalam rangka meningkatkan kegiatan ekonomi. dalam pasl 5 poin (1) huruf a. Kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga bertujuan untuk melakukan pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup dan perbaikan kualitas

hidup masyarakat miskin. Undang-undang nomor 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial dalam Bab I ketentuan umum pasal 1 [16]. dalam undang-undang ini yang di maksud dengan 1). Kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. 2). Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial. 3). Pelaku Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah individu, kelompok, lembaga kesejahteraan sosial dan masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial. 4). Lembaga kesejahteraan sosial adalah organisasi sosial atau perkumpulan sosial yang melaksanakan penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang di bentuk oleh masyarakat baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum. 5). Rehabilitasi sosial adalah proses fungsionalisasi dan pengembangan untuk memungkinkan seseorang mampu melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar dalam kehidupan masyarakat. 6). Perlindungan sosial adalah semua upaya yang di arahkan untuk mencegah dan menangani resiko dari guncangan dan kerentanan sosial. 7). Pemberdayaan sosial adalah semua upaya yang di arahkan untuk menjadikan warga negara yang mengalami masalah sosial mempunyai daya sehingga mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. 8). Jaminan sosial adalah skema yang melembaga untuk menjamin

seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak. Kementerian Sosial menjadi leading sector dalam program ini. Keberhasilan Program Rastra diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T, yaitu: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi dan mekanisme pendistribusiannya diatur dalam Buku Pedoman Umum Beras Sejahtera (Rastra) Tahun 2017 dari Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. Pada Bab I Pendahuluan bahwa Kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) juga merupakan bagian dari Sistem Ketahanan Pangan Nasional, yang dilaksanakan dalam rangkaian upaya mencapai kemandirian dan kedaulatan pangan. Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) dalam memenuhi kebutuhan pangan.

Pertama mengenai apakah kebijakan ini sudah tepat Sesuai dengan UU No.13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Keberhasilan program ini diukur lewat 6 indikator, yaitu: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat kualitas, tepat waktu, dan tepat administrasi. Dan diperjelas lewat Peraturan Presiden Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan kemiskinan dalam Ketentuan Umum Pasal 1 poin 1 bahwa Penanggulangan Kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah daerah yang dilakukan secara sistematis, terencana, dan bersinergi dengan dunia usaha dan masyarakat untuk mengurangi jumlah penduduk miskin dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam Pasal 3 bagian kesatu tentang Strategi Penanggulangan Kemiskinan

dilakukan dengan[1]: 1). Mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin. 2). Meningkatkan kemampuan dan pendapatan masyarakat miskin.

Berdasarkan hasil penelitian bahwa pelaksanaan program bantuan beras Sejahtera di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado apakah sudah tepat sasaran dan sudah sesuai dengan Pedoman Umum Rastra dapat dijelaskan bahwa proses penyaluran rastra di kelurahan Singkil Dua ini masih belum optimal atau dapat dikatakan bahwa prosesnya berjalan tidak sesuai dengan yang diharapkan pemerintah karena proses pendataan masyarakat kurang mampu untuk masuk dalam daftar penerima manfaat (DPM) agar bisa memperoleh jatah rastra masih bersifat subjektif sehingga rastra yang seharusnya untuk masyarakat kurang mampu namun ada juga beberapa masyarakat yang dapat dikatakan masyarakat yang mampu memperolehnya. Jika dibandingkan dengan aturan yang ada bahwa dapat dikatakan sebenarnya bantuan dari pemerintah berupa bantuan rastra untuk masyarakat yang kurang mampu tidak terlaksana sesuai dengan apa yang ada dalam aturan yang berlaku. Dengan kata lain bahwa penyaluran beras rastra di kelurahan singkil dua kota manado terimplementasi tidak sesuai dengan apa yang di harapkan.

Ketepatan jumlah rastra yang diterima pun tidak sesuai dengan pedum umum rastra yang mengatakan bahwa Pelaksanaan penyaluran Rastra dari TB kepada RTS-PM dilakukan oleh Pelaksana Distribusi Rastra dengan menyerahkan Rastra kepada RTS-PM sebanyak 15 kg/RTS/bulan sedangkan pada kenyataannya RTS-PM hanya mendapat beras sebanyak 10kg/RTS/bulan dan untuk penyalurannya tidak tepat waktu karena pendistribusiannya kadang

terlambat, seharusnya rutin tiap bulan tapi ini 2 bulan sekali baru di salurkan kepada masyarakat. Kualitas berasnya juga tidak selalu bagus karena beras yang di dapat oleh masyarakat kurang bagus akibatnya beras berwarna dan sudah tidak layak untuk dikonsumsi lagi, mengakibatkan beras yang diambil hanya dibuang karena sudah tidak layak dikonsumsi. Tentu saja hal tersebut sangat tidak sesuai dengan aturan-aturan serta prosedur yang terdapat dalam pedum umum rastra serta tujuan awal pemerintah pengadaan rastra karena pada pelaksanaannya masih banyak terjadi penyimpangan yang menimbulkan masalah khususnya untuk mencapai sasaran yakni masyarakat pra sejahtera.

Selama ini masyarakat di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado khususnya RTS-PM tidak sepenuhnya memahami secara jelas dan benar mengenai program rastra tersebut karena Pemerintah Daerah khususnya Tim Koordinasi Kecamatan belum pernah melakukan sosialisasi kepada masyarakat melalui pertemuan secara langsung kepada perangkat kelurahan, tokoh masyarakat, serta masyarakat khususnya penerima manfaat.

Pelaksanaan Distribusi Rastra di desa/kelurahan seharusnya kepala desa/lurah bertanggungjawab atas pelaksanaan program rastra diwilayahnya. Di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado yang menjadi pelaksana Distribusi Rastra adalah Ibu GG dan dibantu oleh beberapa anggota pegawai Kelurahan, padahal kedudukan Pelaksanaan Distribusi Rastra berada dibawah tanggungjawab Lurah dan mereka bertugas untuk memeriksa, menerima, dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran serta menyelesaikan administrasi. Hal ini membuat

implementasi atau pelaksanaan program penyaluran rastra di kelurahan singkil dua Kota Manado belum teratur karena masih ada masyarakat yang kurang mampu tidak mendapat bantuan rastra ini.

Kelurahan singkil dua kota manado masih ada masyarakat yang sudah tidak berdomisili di kelurahan singkil dua kota manado tapi mereka masih terdaftar di daftar RTS-PM ini juga menjadi salah satu kendala rastra yang tidak tepat atau salah sasaran karena masyarakat yang sudah tidak berdomisili di kelurahan singkil dua kota manado tapi nama mereka masih ada di daftar RTS-PM dan jatah mereka dialihkan atau diberikan kepada masyarakat lain yang membutuhkannya dengan alasan gangguan kesehatan padahal masyarakat tersebut sudah tergolong dalam keluarga yang cukup berada.

Salah satu faktor penghambat dalam program penyaluran rastra di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado adalah komunikasi. Komunikasi yaitu menunjukkan bahwa setiap kebijakan akan dapat di laksanakan dengan baik jika terjadi komunikasi efektif antara pelaksana program (kebijakan) dengan kelompok sasaran (target group). Sumberdaya, yaitu menunjukkan setiap kebijakan harus di dukung oleh sumberdaya yang memadai, baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya finansial. Disposisi, yaitu menunjukkan karakteristik yang menempel erat kepada implementor kebijakan program. Struktur Birokrasi, menunjukkan bahwa struktur birokrasi menjadi penting dalam implementasi kebijakan. Aspek struktur birokrasi ini mencakup dua hal penting pertama adalah mekanisme, dan struktur organisasi pelaksana sendiri.

Disini berupa sosialisasi tentang kebijakan program rastra, dimana peran sosialisasi sangat mempengaruhi pelaksanaan penyaluran tersebut dapat berjalan lancar. Sosialisasi program Rastra adalah kegiatan untuk memberikan informasi yang lengkap dan benar, sosialisasi program rastra diharapkan dapat meningkatkan efektifitas pelaksanaan Program Rastra sehingga mencapai target 6 tepat khususnya dalam hal mencapai kelompok sasaran yaitu masyarakat kurang mampu namun pada kenyataannya masih ada masyarakat ekonominya cukup tapi masih menerima malahan masyarakat masih ada masyarakat miskin yang tidak dapat jatah rastra.

Pendataan RTS-PM untuk masuk dalam daftar penerima manfaat sebenarnya di putuskan dalam musyawarah tingkat Kelurahan sehingga pada saat pelaksanaan musyawarah dapat juga dilakukan sosialisasi oleh pemerintah kelurahan/kecamatan karena hasil musyawara mengenai RTS-PM akan di setujui oleh Camat. Program sosialisasi harusnya dilakukan secara berjenjang mulai dari tim koordinasi rastra pusat sampai ke RTS-PM.

Di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado, faktor komunikasi berupa sosialisasi secara musyawara oleh Pemerintah Kecamatan sudah pernah di laksanakan tapi hanya sekali sehingga masyarakat bahkan aparat Kelurahan belum paham benar mengenai pelaksanaan penyaluran rastra sesuai pedoman umum rastra. Dalam hal ini tentunya mengecewakan karena sumber daya merupakan salah satu faktor yang penting dalam menunjang pelaksanaan program penyaluran rastra agar bisa berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan pemerintah juga terlebih oleh masyarakat yang sangat membutuhkan bantuan dalam menopang kebutuhan

hidup mereka akan pangan sebagai bahan pokok. Pelaksanaan Distribusi di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado dilakukan oleh Aparat Kelurahan dan ditangani oleh Kasie Kesra selain Lurah sebagai penanggungjawab penyaluran rastra Kelurahan. Selain itu juga peran kepala-kepala lingkungan serta wakilnya sangat penting karena mereka merupakan bagian dari struktur pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat sehingga mereka yang paling tahu mana masyarakat yang kurang mampu/prasejahtera dan yang tidak di data selain sebagai bagian dari pada administrasi juga untuk masuk dalam daftar penerima manfaat untuk menerima jatah rastra dari pemerintah.

Dapat kita lihat bahwa struktur birokrasi merupakan hal yang sangat penting dalam pelaksanaan penyaluran rastra bukan hanya di Kelurahan Singkil dua Kota Manado saja tapi juga oleh seluruh daerah yang ada di Indonesia. Karena itu, apabila salah satu bagian dari struktur birokrasi tidak berfungsi, maka otomatis pelaksanaan penyaluran rastra akan mengalami masalah. Begitu juga yang terjadi di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado dimana struktur birokrasi dalam hal ini pemerintah Kecamatan yang kurang berpartisipasi dalam penyaluran rastra misalnya sosialisasi langsung kepada pelaksana distribusi (Pemerintah Kelurahan) dan juga RTS-PM serta yang paling penting ialah musyawara yang dilakukan di setiap titik distribusi yakni di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado dalam merumuskan nama-nama yang masuk dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM) untuk di sahkan oleh Camat namun hal tersebut belum pernah dilakukan di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado. Dapat dikatakan bahwa struktur birokrasi yang ada belum

sepenuhnya berfungsi dalam melaksanakan program penyaluran rastra.

#### 4. KESIMPULAN

Proses penyaluran rastra di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado belum optimal karena pada kenyataannya bantuan Rastra yang seharusnya untuk masyarakat yang kurang mampu ternyata juga bisa dinikmati oleh masyarakat yang perekonomiannya di atas rata-rata seperti PNS. Dalam kata lain masih terjadi ketidaktepatan sasaran dalam menyalurkan bantuan Rastra, jumlah beras yang diterima oleh masyarakat penerima bantuan rastra juga tidak sesuai dan waktu pendistribusiannya sering tidak menentu, serta kualitas beras yang sudah tidak layak dikonsumsi.

Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan kebijakan program penyaluran beras rastra di Kelurahan Singkil Dua Kota Manado adalah Komunikasi, yang merupakan salah satu hambatan yang mengganggu berjalannya proses kebijakan karena diantara pemerintah daerah dan masyarakat sangatlah tidak terdapat komunikasi sehingga pemahaman mengenai program penyaluran beras rastra dari pemerintah setempat sangat kurang dan jarang melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat khususnya Kelurahan Singkil Dua Kota Manado tentang program rastra sehingga masih ada masyarakat yang kurang memahami akan bantuan rastra ini. faktor-faktor dalam implementasi kebijakan tidaklah berjalan dengan baik.

#### 4. DAFTAR PUSTAKA

- N. Sengkey, R. H. Sendouw, And J. Mantiri, "Implementasi Kebijakan Bantuan Beras Sejahtera (Rastra) Di Desa Lalumpe Kecamatan Motoling Kabupaten Minahasa Selatan," *J. Civ. Educ. Media Kaji. Pancasila Dan Kewarganegaraan*, 2018.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. 2008.
- M. B. Miles And M. A. Huberman, *Analisis Data Kualitatif: Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. 2012.
- Lincoln Dan Guba., *Naturalistic Inquiry*. California: Sage, 1985.
- Nasution, *Metode Penelitian Nuralistik Kualitatif*. Tarsiti: Bandung., 1988.
- Pasolong, *Teori Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta, 2010.
- J. Mantiri, C. Siwi, And M. Korompis, "The Implementation Of Micro Business Development In The Department Of Cooperative And Smes Of Minahasa Regency," 2019.
- J. E. Langkai, *Kebijakan Publik*, Edisi Pert. Cv. Seribu Bintang, 2020.
- M. M. Mandagi And J. Mantiri, "Sub-Theme : Leadership And Crisis Implementation Of Smart Governance In Realizing Tomohon Smart City," Pp. 437–448.
- R. Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Dan Manajemen Politik Kebijakan Publik*. 2017.
- J. G. Sumual, A. R. Dilapanga, And J. M. Dame, "Implementasi Kebijakan Tunjangan Kinerja Pegawai Di Dinas Pariwisata Kabupaten Minahasa Utara," *J. Kaji. Kebijak. Dan Ilmu Adm. Negara (Jurnal Adm., Vol. 2, No. 2, 2021*.
- Pedoman Umum Subsidi Rastra Tahun 2017.  
Pedoman Umum Subsidi Rastra Tahun 2018. .  
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 Tentang Penanganan Fakir Miskin. .  
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial.  
Pertaturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. .