

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BERAS UNTUK KELUARGA MISKIN

(STUDI DI KECAMATAN SUKOHARJO KABUPATEN SUKOHARJO)

SKRIPSI

Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

APDITA SUCI NURANI

0810310013



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2012**

MOTTO

“TIDAK ADA YANG MUSTAHIL BAGI ALLAH SWT”

“TIDAK AKAN ADA LANGKAH KE 1000 JIKA TIDAK DIAWALI LANGKAH PERTAMA”

“BESI BISA BERUBAH MENJADI PISAU YANG TAJAM, JIKA BESI ITU DITEMPA DAN DIPANASI BERKALI-KALI”



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Kebijakan Beras Untuk Keluarga Miskin (Studi di Kecamatan Sukoharjo. Kabupaten Sukoharjo)

Disusun oleh : Apdita Suci Nurani

NIM : 0810310013

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Ilmu Administrasi Publik

Malang, April 2012

Komisi Pembimbing

Ketua

Dr. H. Imam Hardjanto, MBA, MAP, Dip Sp
NIP. 19460619 197412 1 001

Anggota

Drs. Minto Hadi, M.Si
NIP. 19540127 198103 003



TANDA PENGESAHAN MAJELIS PENGUJI

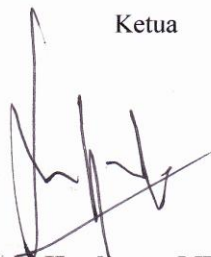
Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada :

Hari : Selasa
Tanggal : 8 Mei 2012
Jam : 08.00 WIB
Skripsi atas nama : APDITA SUCI NURANI
Judul : Implementasi Kebijakan Beras Untuk Keluarga Miskin
(Studi di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo)

dan dinyatakan **LULUS**

MAJELIS PENGUJI

Ketua



Dr. H. Imam Hardjanto, MBA, MAP, Dip Sp

NIP. 19460619 197412 1 001

Anggota



Drs. Minto Hadi, M.Si

NIP. 19540127 19810 3 003

Anggota



Drs. ABB Fuad, M.Si

NIP. 19580320 198701 1 001

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah di tulis atau di terbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta di proses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU no.20 tahun 2003 pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, April 2012

Mahasiswa



Nama : Apdita Suci Nurani

NIM : 0810310013



RINGKASAN

Apdita Suci Nurani, 2012. **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BERAS UNTUK KELUARGA MISKIN** (Studi di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo). Komisi Pembimbing Ketua : Dr. H. Imam Hardjanto, MBA, MAP, Dip Sp, Anggota : Drs. Minto Hadi, M.Si, 94 hal + xiv

Kebijakan penanggulangan kemiskinan menjadi prioritas pemerintah. Tidak hanya di tingkat daerah saja, tapi program penanggulangan kemiskinan ini berada juga pada tingkat nasional. Setiap program dari pemerintah memiliki tujuan yang sama, yaitu mengurangi jumlah penduduk miskin di Indonesia. Berbagai cara telah dilakukan oleh pemerintah, selain meningkatkan pendapatan masyarakat, pemerintah juga berusaha mengurangi jumlah pengeluaran dari masyarakat itu sendiri. Salah satu upaya pemerintah dalam mengurangi jumlah pengeluaran dari masyarakat miskin adalah pengadaan program beras untuk rumah tangga miskin atau biasa disebut Raskin. Program Raskin merupakan program bantuan dari pemerintah yaitu pemberian subsidi pangan khususnya beras murah untuk meningkatkan ketahanan pangan pada keluarga miskin melalui pendistribusian beras yang diharapkan tidak hanya tepat sasaran penerima manfaat akan tetapi juga tepat harga, tepat guna, tepat jumlah, tepat kualitas, tepat waktu dan tepat administrasi, sehingga mampu mengurangi beban rumah tangga miskin.

Penelitian dalam skripsi ini adalah penelitian yang berbasis pada pendekatan kualitatif, dimana penelitian ini dilakukan di Kabupaten Sukoharjo, khususnya di Kecamatan Sukoharjo. Untuk mempermudah pengambilan data serta mengolahnya hingga menjadi kesimpulan maka fokus penelitian yang ditetapkan adalah (1.) Kebijakan dan Implementasi beras untuk keluarga miskin sebagai upaya meringankan kemiskinan di Kecamatan Sukoharjo, Kabupaten Sukoharjo yang meliputi (a) Ukuran dan Tujuan Kebijakan, (b) Sumber-Sumber Kebijakan, (c) Ciri-Ciri atau Sifat Instansi Pelaksana, (d) Komunikasi Antar Instansi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksanaan, (e) Sikap atau Kecenderungan Pelaksana, (f) Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik Masyarakat Kecamatan Sukoharjo, Kabupaten Sukoharjo. (2.) Kendala dan pendukung yang dihadapi dalam implementasi kebijakan pembagian beras untuk keluarga miskin pada Kecamatan Sukoharjo, Kabupaten Sukoharjo. (3.) Solusi untuk menghadapi kendala-kendala yang dihadapi dalam implementasi kebijakan pembagian beras untuk keluarga miskin pada Kecamatan Sukoharjo, Kabupaten Sukoharjo.

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan dan telah sesuai dengan fokus yang telah ditetapkan, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa Program raskin ini memiliki beberapa dasar hukum, salah satunya adalah Undang-Undang No

7 Tahun 1996, tentang pangan. Dasar hukum yang lain adalah Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang kebijakan perberasan yang mengintruksikan menteri dan kepala lembaga pemerintah non departemen tertentu, serta gubernur dan bupati atau walikota seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Sedangkan kepada perum BULOG secara khusus diintruksikan untuk menyediakan serta menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan, yang penyediaanya mengutamakan pengadaan beras dari gabah petani dalam negeri. Raskin adalah program nasional, salah satunya dilaksanakan di Kabupaten Sukoharjo. Program raskin yang selama ini berjalan di Kabupaten Sukoharjo masih memiliki kekurangan, salah satunya yaitu kadang masih ditemukan kualitas beras yang jelek. Beras raskin tersebut jelek karena terdapat banyak gurem, campuran gabah dan menir atau pecah. Adapun faktor pendukung dan faktor penghambat dalam implementasi kebijakan beras untuk keluarga miskin, Faktor pendukung : adanya dasar hukum yang kuat, faktor internal, faktor eksternal, faktor finansial, adanya kepentingan publik, adanya mekanisme pelaksanaan. Faktor penghambat : Dalam pelaksanaanya kurang memperhatikan masalah teknis, Tidak adanya sanksi hukum.



SUMMARY

Apdita Suci Nurani, 2012. **THE IMPLEMENTATION OF RICE POLICY FOR THE POOR FAMILY** (A Study at Sukoharjo Subdistrict, Sukoharjo District). Promotor: Dr. H. Imam Hardjanto, MBA, MAP, Dip Sp. Co-Promotor: Drs. Minto Hadi, M. Si, 94 pages + xiv

The poverty eradication policy is becoming a governmental top priority. Poverty eradication program is not only important at local level, but also at national level. Every governmental program has similar goal, that is, to reduce the number of the poor population in Indonesia. The government has taken some measures. Besides increasing the population income, the government also considers reducing the expense of the population. A way to reduce the expense made by the poor is by the program of providing the rice for the poor household, or called Raskin. Indeed, Raskin Program represents a grant program from the government which is implemented by giving the food subsidy especially cheaper price to increase the food security of the poor family. The distribution of rice must not only on the target of the benefit receiver, but also be appropriate in price, utility, quantity, quality, timing, and administration such that the burden of the poor family is relieved.

Research uses qualitative approach. The location is Sukoharjo District, precisely at Sukoharjo Sub-District. There are some focuses of research: (1) The implementation of rice policy for the poor family as the effort of poverty eradication at Sukoharjo Subdistrict, Sukoharjo District, which includes: (a) Size and Objective of Policy, (b) Sources of Policy, (c) Characters or Nature of The Implementing Institution, (d) The Communication between Institutions and Implementation Activities, (e) The Attitude or Habit of The Implementer, (f) The Economical, Social and Political Environments of the Community at Sukoharjo Subdistrict, Sukoharjo District; (2) The barriers faced by the implementation of the rice allocation policy to the poor family at Sukoharjo Subdistrict, Sukoharjo District; and (3) The solution to deal with the barriers faced by the implementation of the rice allocation policy for the poor family at Sukoharjo Subdistrict, Sukoharjo District.

The research concludes that Raskin Program has some legal bases. One of them is Act No. 7 of 1996 on food. Other legal base is The President's Instruction No. 8 of 2008 on the rice policy which instructs the

ministers and the heads of non-ministerial governmental agencies, as well as the governor, regent or mayor throughout Indonesia to take any measures to improve the farmer income, food security, rural economic development and national economic stability. For BULOG general company, it is specifically instructed to provide or to distribute the subsidized rice for the poor family group and the food susceptible group. The provision of rice emphasizes on the rice supplied by the domestic farmer. Raskin is a National Program. One of implementation contexts is Sukoharjo District. Raskin Program at Sukoharjo District, however, experiences weaknesses. A prominent weakness is unfavorable quality of rice. The undesirable rice of Raskin is obvious with too many louses, many unpeeled paddy, and the presence of broken seed. There are supporting and constraining factors for the implementation of rice policy for the poor family. The supporting factors are the strong legal base, internal factor, external factor, financial factor, public interest, and implementation mechanism. The constraining factors are the less attention to the technical problem and the loosening of legal sanction.



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul Implementasi Kebijakan Beras untuk Keluarga Miskin (Studi di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo). Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Sumartono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.
2. Bapak Dr. M.R Khairul Muluk, M.Si selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik.
3. Bapak Dr. H. Imam Hardjanto, MBA, M. AP, Dip Sp selaku Dosen Pembimbing Utama atas arahan dan bimbingan yang telah diberikan.
4. Bapak Drs. Minto Hadi, M.Si selaku Dosen Pembimbing Pendamping atas arahan dan bimbingan yang telah diberikan.
5. Seluruh Dosen Fakultas Administrasi Punlik Universitas Brawijaya Malang yang telah mengajar, mendidik dan membagi ilmunya kepada penulis selama ini.
6. Bapak Joko Sarjono selaku Staf PMD/K yang banyak memberikan masukan dan membantu dalam pelaksanaan penelitian.

7. Bapak Joko Suwondo selaku Kepala Gudong Bulog Grogol yang telah membantu peneliti dalam melakukan penelitian.
8. Bapak Bapak Sumarno SE, MM selaku Kasi Pembangunan Kesejahteraan Sosial atas arahan dan bantuannya selama penelitian.
9. Kepada kedua orang tua saya Edy Muryanto dan Sutarni S.Pd, atas doanya sehingga saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
10. Para Sahabat dan teman-teman FIA Publik Khususnya angkatan 2008, terimakasih atas doa dan bantuan kalian semua yang telah memberikan dukungan dan semangat, serta selalu setia membantu proses penyusunan skripsi ini sampai pada tahap akhir dengan penuh kesabaran.
11. Keluarga besar HUMANISTIK yang telah memberikan banyak pengalaman yang berarti selama perjalanan di Kampus Abu-abu.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, April 2012

Penulis,

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL	
MOTTO	
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	
TANDA PENGESAHAN SKRIPSI	
PERNYATAAN ORISINILITAS SKRIPSI	
RINGKASAN	vi
SUMMARY	ix
KATA PENGANTAR	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
DAFTAR LAMPIRAN	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	5
D. Kontribusi Penelitian.....	5
E. Sistematika Penulisan	6
BAB II KAJIAN PUSTAKA	8
A. Kebijakan Publik.....	8
1. Pengertian Kebijakan Publik.....	8
2. Analisis Kebijakan Publik.....	11
3. Tahap-Tahap Kebijakan Publik.....	13
4. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik.....	15
B. Kemiskinan	19
1. Pengertian Kemiskinan	19
2. Ciri-Ciri Kemiskinan.....	21
3. Dimensi Kemiskinan	23
C. Program Pengentasan Kemiskinan.....	26
BAB III METODE PENELITIAN	28
A. Jenis Penelitian.....	28
B. Fokus Penelitian	29
C. Lokasi dan Situs Penelitian	30



D. Jenis dan Sumber Data	31
E. Teknik Pengumpulan Data	32
F. Instrumen Penelitian.....	33
G. Analisis Data	34

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN..... 37

A. Penyajian Data Umum	37
1. Gambaran Umum Kabupaten Sukoharjo	37
a. Keadaan Geografis.....	37
b. Pemerintahan	38
c. Potensi.....	42
2. Gambaran Umum Kecamatan Sukoharjo	45
a. Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik Masyarakat Kecamatan Sukoharjo	45
b. Keadaan Geografis	51
b. Penduduk	52
c. Susunan Organisasi.....	53
d. Pertanian dan Perternakan	53
B. Penyajian Data Fokus Penelitian	56
1. Kebijakan Beras untuk Keluarga Miskin di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo.....	56
a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan	56
b. Sumber-Sumber Kebijakan.....	57
2. Implementasi Kebijakan Beras untuk Keluarga Miskin di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo	63
a. Ciri-Ciri atau Sifat Instansi Pelaksana	63
b. Komunikasi antar Instansi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksana.....	65
c. Sikap dan Kecenderungan Pelaksana.....	79
3. Faktor Pendukung dan Penghambat Realisasi Kebijakan Beras untuk Keluarga Miskin di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo	81
a. Faktor Pendukung	81

b. Faktor Penghambat.....	88
C. Analisis dan Interpretasi Data	91
1. Kebijakan Beras untuk Keluarga Miskin di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo.....	91
c. Ukuran dan Tujuan Kebijakan	91
d. Sumber-Sumber Kebijakan	94
2. Implementasi Kebijakan Beras untuk Keluarga Miskin di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo.....	96
a. Ciri-Ciri atau Sifat Instansi Pelaksana	96
b. Komunikasi antar Instansi dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksana.....	98
c. Sikap dan Kecenderungan Pelaksana.....	112
3. Faktor Pendukung dan Penghambat Realisasi Kebijakan Beras untuk Keluarga Miskin di Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo	113
a. Faktor Pendukung	113
b. Faktor Penghambat	118
BAB V PENUTUP	121
A. Kesimpulan	121
B. Saran.....	122
DAFTAR PUSTAKA	124

DAFTAR TABEL

No.	Judul	Hal
1.	Kriteria Kemiskinan	22
2.	Program Penanggulangan Kemiskinan	27
3.	Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Sukoharjo Tahun 2010	40
4.	Distribusi Prosentase PDRB Kecamatan Sukoharjo menurut Lapangan usaha Tahun 2010	46
5.	Banyaknya Sekolah di Kecamatan Sukoharjo	48
6.	Sarana Kesehatan	49
7.	Tenaga Kesehatan	49
8.	Sarana Peribadatan	50
9.	Jumlah Pemilih dalam Pilkada Kabupaten Sukoharjo	51
10.	Grafik Jumlah Penduduk Wilayah Kecamatan Sukoharjo Tahun 2011	52
11.	Jumlah Penduduk Miskin Kecamatan Sukoharjo Tahun 2007-2011	53
12.	Produksi Pertanian Tahun 2010	55
13.	Produksi Hewan Ternak Tahun 2010	56

DAFTAR GAMBAR

No.	Judul	Hal.
1.	Ideal Kebijakan Publik	10
2.	Tahap Dalam Pembuatan Kebijakan Publik	13
3.	Model Proses Implementasi Kebijakan	19
4.	Analisis Data Model Interaktif	35
5.	Piramida Penduduk Sukoharjo Tahun 2010	39
6.	Lambang Kabupaten Sukoharjo	41
7.	Bagan Organisasi Kecamatan Sukoharjo Kabupaten Sukoharjo	54
8.	Alur Implementasi Kebijakan Beras untuk Keluarga Miskin di Kecamatan Sukoharjo	109



DAFTAR LAMPIRAN

No.	Judul	Hal.
1.	Surat Rekomendasi Penelitian	126
2.	Surat Telah Selesai Penelitian dari Bappeda	127
3.	Surat Telah Selesai Penelitian dari Kecamatan Sukoharjo	128
4.	Keputusan Camat Sukoharjo, Kabupaten Sukoharjo, tentang Tim Koordinasi Raskin Tingkat Kecamatan Sukoharjo Tahun 2012	129
5.	Intruksi Presiden No 3 Tahun 2012	132
6.	Surat Perintah Alokasi	137
7.	<i>Curriculum Vitae</i>	139

