

# **IMPLEMENTASI PROGRAM RASTRA (BERAS SEJAHTERA)**

(Studi pada Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban)

## **SKRIPSI**

Diajukan Untuk Menempuh Ujian Sarjana  
pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

**ROSY NAYI' ALWAFI**

**145030101111070**



**Dosen pembimbing**

**Prof. Dr. Sjamsiar Sjamsuddin**

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

**2018**

## MOTTO

“Dreams as if you’ll live forever. Live as if you’ll die today”

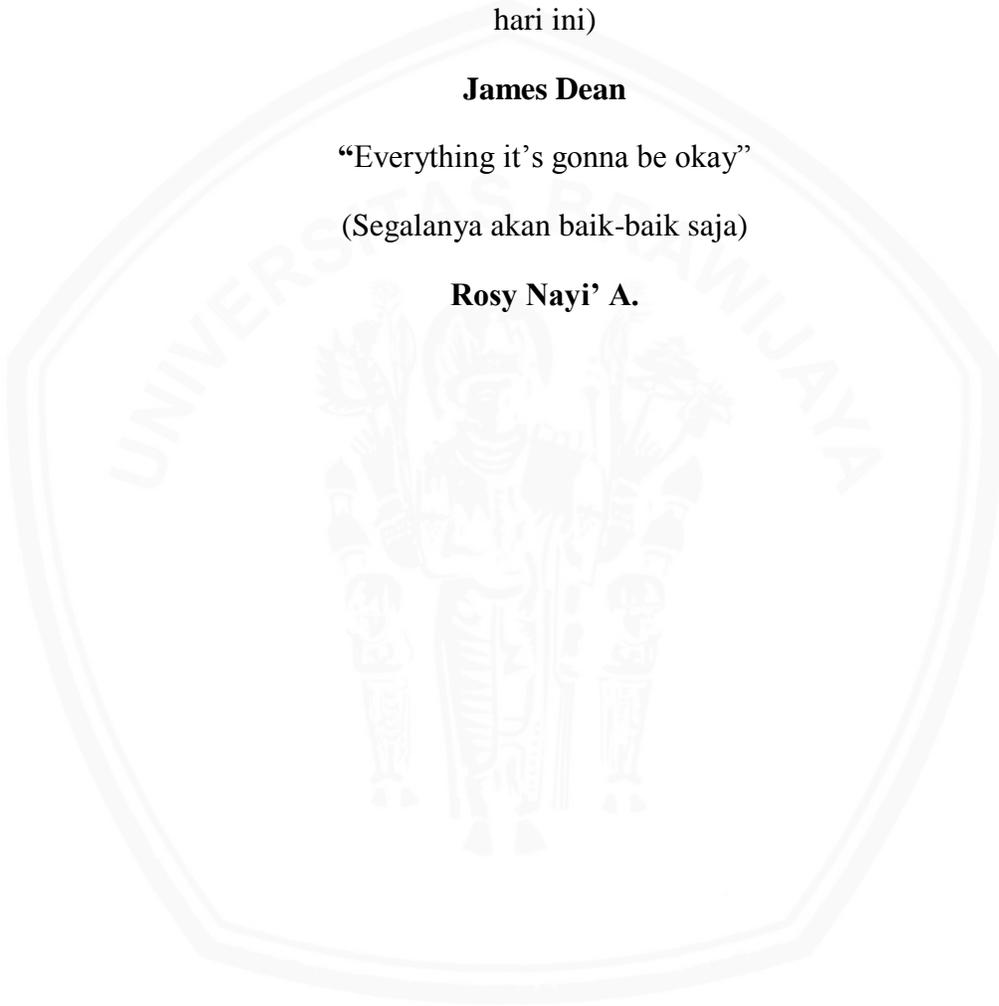
(Bermimpilah seperti kamu akan hidup selamanya, Hiduplah seperti kamu akan mati hari ini)

**James Dean**

“Everything it’s gonna be okay”

(Segalanya akan baik-baik saja)

**Rosy Nayi’ A.**



**TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI**

**Judul** : Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) (Studi pada  
Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban)

**Disusun Oleh** : Rosy Nayi' Alwafi

**NIM** : 145030101111070

**Fakultas** : Ilmu Administrasi

**Jurusan** : Ilmu Administrasi Publik

**Konsentrasi** : -

Malang, 26 September 2018

Komisi Pembimbing,

  
**Prof. Dr. Samsiar Samsuddin**  
**NIP. 19450817 197412 2 001**

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

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

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

Malang, 23 Juni 2018

Mahasiswa



Rosy Nayi Alwani  
NIM. 145030101111070

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

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

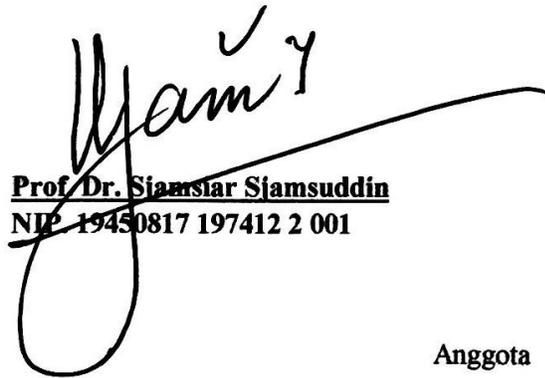
Hari : Kamis  
 Tanggal : 8 November 2018  
 Waktu : 09.00 – 10.00 WIB  
 Skripsi Atas Nama : Rosy Nayi' Alwafi  
 Judul : Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) (Studi pada Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban)

**Dan dinyatakan LULUS**

**MAJELIS PENGUJI**

Ketua

Anggota



**Prof. Dr. Samsiar Samsuddin**  
 NIP. 19450817 197412 2 001



**Dr. Ainul Hayat, S.Pd., M.Si**  
 NIP. 19730713 200604 1 001

Anggota



**Dr. Ike Wanusmawati, S.Sos., M.AP**  
 NIP. 19770101 200502 2 001



**Bismillahirrohmanirrohiim..**  
**Kupersembahkan karyaku,**  
**Kepada Ayah dan Ibu tercinta,**  
**Keluarga terkasih,**  
**Sahabat-sahabatku,**  
**Serta keluarga besar jurusan ilmu administrasi publik,**  
**Dan kamu....**

## RINGKASAN

Rosy Nayi' Alwafi, 2018. **Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) (Studi pada Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban)**, Prof. Dr. Sjamsiar Sjamsuddin.

---

Rastra merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan, bantuan sosial terpadu yang berbasis keluarga, berupa subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi keluarga berpenghasilan rendah, sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada KPM (Keluarga Penerima Manfaat). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban serta mengetahui faktor penghambat dan pendukungnya. Fokus penelitian ini mengacu pada Implementasi Program Rastra dengan mengadopsi teori dari Merilee S. Grindle dalam Agustino (2008: 154) tentang implementasi program, fokus ini bertujuan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi. Selain itu fokus penelitian ada pada faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan Implementasi Program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dengan teknik analisis data yang digunakan adalah model data interaktif dari Miles Huberman dan Saldana (2014) yang terdiri dari pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Lokasi penelitian pada penelitian ini adalah Kabupaten Sidoarjo dan Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPSTP) Kabupaten Sidoarjo sebagai situs penelitian.

Hasil penelitian ini menemukan tingkat implementasi yang mempengaruhi keberhasilan program rastra yaitu isi kebijakan meliputi kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi Program Rastra, Tipe manfaat, Derajat perubahan yang ingin dicapai, Letak pengambilan keputusan, Pelaksana, Sumber-sumber daya yang digunakan dan konteks kebijakan Program Rastra yang meliputi Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat dalam Program Rastra, Karakteristik atau rejim yang berkuasa Program Rastra serta Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana Program Rastra. Selain itu ada faktor pendukung yang meliputi agen pelaksana, koordinasi antar instansi, respon dari masyarakat, serta kondisi geografis dan faktor penghambat yang meliputi Basis data, kualitas beras, dan lingkungan sosial.

**Kata Kunci : Implementasi, Program, Rastra**

## SUMMARY

Rosy Nayi' Alwafi, 2018. **The Implementaion of Rastra Program (Beras Sejahtera) (The study in Sugiharjo Village, Tuban District, Tuban Regency)**, Prof. Dr. Sjamsiar Sjamsuddin.

---

Rastra is one of the poverty reduction programs, family-based integrated social aid, in the form of food subsidies that is rice destined for low income families as an effort by the government to increase food security and provide social protection to the KPM (Keluarga Penerima Manfaat). The purposes of this study are to recognize and analyze the Implementation of Rastra Program (Rice) in Sugiharjo Village, Tuban Subdistrict, Tuban Regency and to identify the inhibiting factors and its supporters. The focus of this study refers to the implementation of the Rastra Program by adopting the theory of Merilee S. Grindle in Agustino (2008: 154) about implementation program, this focus aims to determine the factors that affect the success of an implementation. In addition, the focus of the study lies on the supporting and inhibiting factors in the implementation of Rastra Program Implementation in Sugiharjo Village, Tuban District, Tuban Regency.

This study uses descriptive research type with qualitative approach and the data analysis technique used is interactive data model from Miles Huberman and Saldana (2014) consisting of data collection, data reduction, data presentation and conclusion. Research location of this study is conducted in Tuban and Sugiharjo Village Tuban Sub-district Tuban Regency.

The results of this study found the level of implementation which affects the success of the Rastra Program that is the content of the policy covering the interests that affect the Program, the type of benefits, the degree of change to be achieved, the location of decision-making, Executives, Resources used and context of policy of Rastra Program including the Powers, interests and strategies of the actors involved in the Rastra Program, Characteristics or the regime in charge of the Rastra Program as well as the Compliance Level and the response of the Rastra Program implementers. In addition there are supporting factors that include the implementing agency, inter-agency coordination, community response, as well as geographical conditions and inhibiting factors including Database, rice quality, and social environment.

**Key words: Implementation, Program, Rastra**

## KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya yang telah memberikan inspirasi, semangat, dan kesempatan untuk menyelesaikan penelitian dan penyusunan skripsi ini dengan baik dan lancar yang berjudul “Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) (Studi pada Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban)”.

Penulisan skripsi ini merupakan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang. Peneliti menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dan dorongan dari berbagai pihak, maka pada kesempatan ini peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriono, Ms selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA., Ph.D selaku Ketua jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Fadillah Amin, M.AP., Ph.D selaku Ketua Prodi Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
4. Ibu Prof. Dr Sjamiar Sjamsuddin selaku pembimbing yang telah berkenan memberikan waktu, nasehat dan bimbingan, serta ilmu yang bermanfaat bagi peneliti dalam menyelesaikan skripsi ini.



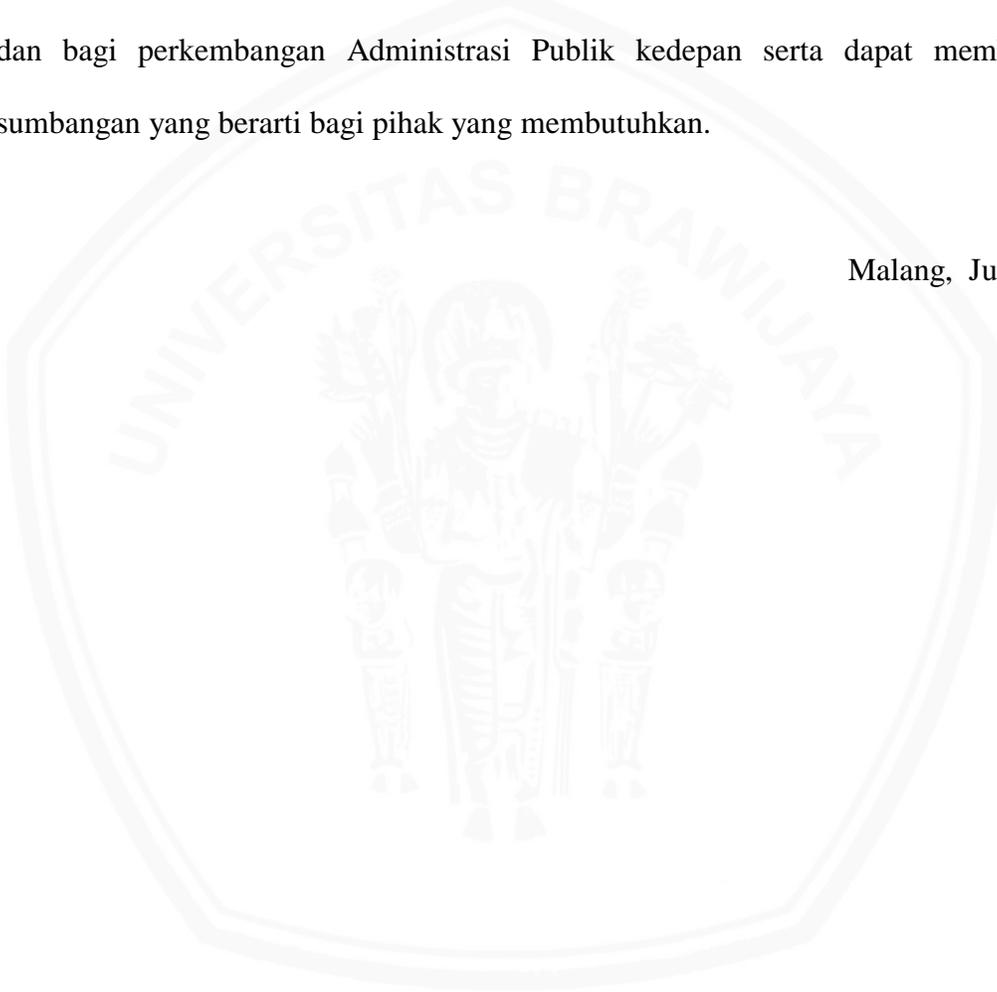
5. Seluruh Bapak dan Ibu dosen Fakultas Ilmu Administrasi yang telah memberikan ilmu dan nasehat yang berguna bagi peneliti untuk menyelesaikan tugas akhir.
6. Segenap staff Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
7. Seluruh Perangkat Desa Sugiharjo, Pegawai Kantor Kecamatan Tuban, Pegawai Bulog Wire Tuban serta Sub Bulog Bojonegoro, dan seluruh Pegawai pada Biro Administrasi Perekonomian Sekretariat Daerah Jawa Timur terkhusus Bapak Junaidi Zamhari, SE. yang selama ini sangat membantu peneliti memperoleh data.
8. Untuk kedua orang tua tercinta Ayah Malikin dan Ibu Alfiyah, Terima kasih atas kasih sayang yang tiada batasnya, terimakasih atas doa-doanya yang selalu menyertai setiap langkahku, terima kasih telah menjadi inspirasi dan motivasi dalam menjalani kehidupan, terima kasih atas segala dukungan dan telah memberikan semua yang terbaik.
9. Sahabat-sahabatku sekaligus keluarga keduaku selama di Malang keluarga besar Administratio Choir terimakasih karena memberikan dukungan dan pengalaman yang luar biasa selama saya menjadi mahasiswa. Serta sahabat-sahabat ku yang selalu menemani sejak kecil (Huriel, Fera, Diza) terimakasih atas pertemanannya sampai saat ini.
10. Taman-temanku Bacot (O'o, Audrey, Henggar, Irzad, Dendy, Imbun, Rika, Adit) yang selalu memberikan dukungan dalam proses mengerjakan skripsi, terimakasih telah menjadi teman yang baik.

11. Teman-teman Jurusan Administrasi Publik angkatan 2013-2014-2015  
terimakasih sudah menjadi teman yang baik selama penulis kuliah.

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

Malang, Juni 2018

Penulis



## DAFTAR ISI

<b>MOTTO .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PERSEMBAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>	<b>v</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR KATA PENGANTAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xix</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	13
E. Sistematika Penulisan .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Administrasi Pembangunan.....	16
1. Pengertian Administrasi Pembangunan.....	16
2. Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan.....	18
3. Aspek-aspek yang Mempengaruhi Administrasi Pembangunan.....	18
4. Langkah-langkah dalam Administrasi Pembangunan .....	21
B. Kebijakan Publik.....	26
1. Pengertian Kebijakan Publik .....	26
2. Implementasi Kebijakan Publik .....	30
3. Pengertian Program .....	36
4. Implementasi Program.....	38
C. Pemerintahan Desa.....	47
1. Pengertian Pemerintahan.....	47
2. Pengertian, Nomenklatur dan Status Desa .....	48
3. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	51
D. Rastra (Beras Sejahtera).....	60



**BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian ..... 63  
 B. Fokus Penelitian ..... 64  
 C. Lokasi dan Situs Penelitian ..... 66  
 D. Jenis dan Sumber Data ..... 67  
 E. Teknik Pengumpulan Data ..... 69  
 F. Instrumen Penelitian ..... 70  
 G. Analisis Data ..... 72

**BAB IV HASIL PENELITIAN**

A. Gambaran Umum ..... 74  
 1. Gambaran Umum Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban 74  
 2. Gambaran Umum Program Beras Sejahtera (Rastra) ..... 94  
 B. Penyajian Data ..... 110  
 1. Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban ..... 110  
 a. Isi Kebijakan (Content of Policy) ..... 110  
 a) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi ..... 110  
 b) Tipe Manfaat ..... 111  
 c) Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai ..... 115  
 d) Letak Pengambilan Keputusan ..... 118  
 e) Pelaksana Program ..... 120  
 f) Sumber Daya yang Digunakan ..... 125  
 b. Konteks Kebijakan (Context of Policy) ..... 127  
 a) Kekuasaan, Kepentingan-kepentingan, dan Strategi ..... 127  
 b) Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa ..... 130  
 c) Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana ..... 131  
 2. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban ..... 132  
 a. Faktor Pendukung Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban ..... 132  
 b. Faktor Penghambat Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban ..... 135  
 C. Analisis Data ..... 138  
 1. Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban ..... 138



a.	Isi Kebijakan (Content of Policy) .....	138
a)	Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi.....	139
b)	Tipe Manfaat .....	140
c)	Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai .....	143
d)	Letak Pengambilan Keputusan.....	144
e)	Pelaksana Program.....	146
f)	Sumber daya yang digunakan .....	148
b.	Lingkungan Kebijakan (Context of Policy).....	151
a)	Kekuasaan, Kepentingan-kepentingan, dan Strategi.....	151
b)	Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa .....	153
c)	Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana .....	154
2.	Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.....	154
a.	Faktor Pendukung Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban .....	155
b.	Faktor Penghambat Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban .....	157
<b>BAB V PENUTUP</b>		
A.	Kesimpulan.....	160
B.	Saran .....	168
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>171</b>
 <b>LAMPIRAN.....</b>		<b>174</b>



## DAFTAR TABEL

Nomor	Judul	Halaman
Tabel 1.	Daftar Komoditi Yang Memberi Sumbangan Besar terhadap Garis Kemiskinan Beserta Kontribusinya (%), September 2017 .....	7
Tabel 2.	Proses Kebijakan: Kerangka Analisis .....	28
Tabel 3.	Variabel Implementasi Kebijakan berdasar Teori George C. Edwards III .....	31
Tabel 4.	Variabel Implementasi Kebijakan berdasar Teori Donald Van Meter dan Carl Van Horn .....	32
Tabel 5.	Penerapan Program.....	40
Tabel 6.	Perbedaan Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural .....	48
Tabel 7.	Infoman Penelitian .....	68



## DAFTAR GAMBAR

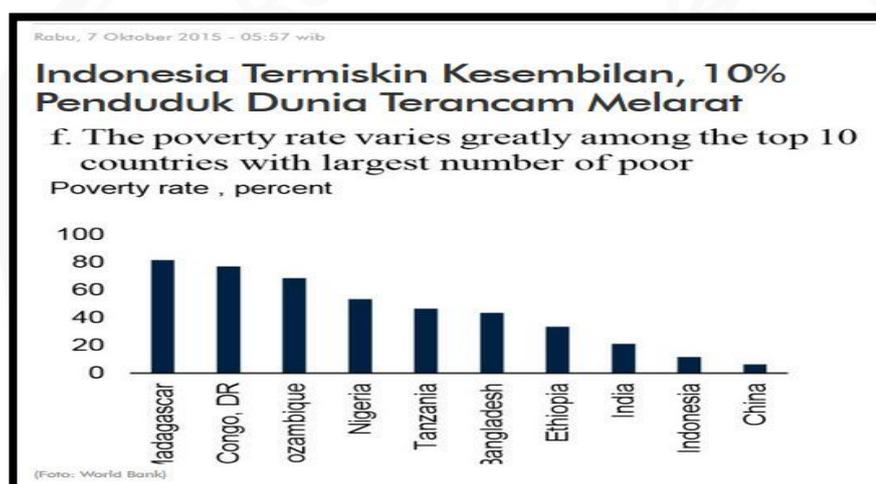
Nomor	Judul	Halaman
Gambar 1.	Persentase 10 Negara Termiskin Di Dunia.....	1
Gambar 2.	Tingkat kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin Kab/Kota (Per Maret 2016).....	10
Gambar 3.	Alur Kebijakan Publik .....	30
Gambar 4.	Model Kesesuaian Implementasi Program .....	46
Gambar 5.	Model Analisis Data Interaktif .....	71
Gambar 6.	Balai Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.....	74
Gambar 7.	Bagan Stuktur Organisasi Pemerintah Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.....	78
Gambar 8.	Rekap Penyaluran Rastra Kab. Tuban Bulan November 2017	123
Gambar 9.	Daftar Pagu Kecamatan Tuban 2017.....	127
Gambar 10.	Monev Rastra Oleh Pihak Pemprov Jawa Timur di Kabupaten Tuban.....	129
Gambar 11.	Tumpukan Beras Rastra di Balai Desa Sugiharjo.....	174
Gambar 12.	Gudang penyimpanan Beras Rastra Desa Sugiharjo .....	174
Gambar 13.	. Kegiatan Rapat Koordinasi Evaluasi Program Rastra Provinsi Jawa Timur Semester 1 Tahun 2017 .....	175
Gambar 14.	Gambar Rumah Bagus Warga yang Juga Menerima Rastra 2017.....	175
Gambar 15.	Wawancara bersama KPM Saat Monev Rastra 2017.....	176
Gambar 16.	Wawancara Peneliti Bersama KPM Rastra 2017. ....	176

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang selain memiliki populasi padat dan wilayah yang luas, Indonesia memiliki wilayah alam yang mendukung dengan tingkat keanekaragaman hayati terbesar kedua di dunia. Kendati demikian terlepas dari keanekaragaman hayati yang sangat beragam, Indonesia termasuk dalam 10 besar negara termiskin di dunia.



**Gambar 1.** Persentase 10 Negara Termiskin Di Dunia  
Sumber: World Bank 2015

Kemiskinan menjadi masalah yang sangat umum terjadi pada semua Negara terutama Negara-negara yang berkembang termasuk Indonesia yang sedang berusaha membangun dalam segala aspek seperti politik, sosial, pendidikan, ekonomi, dan lain sebagainya, semua itu termasuk dalam dinamika pembangunan. Senada dengan Chambers, menurut Suyanto (2014:1) kemiskinan kerap kali didefinisikan semata hanya sebagai fenomena ekonomi, dalam arti rendahnya

penghasilan dan tidak dimilikinya pencaharian yang cukup mapan untuk tempat bergantung hidup. Kemiskinan sesungguhnya bukan semata-mata kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup pokok atau standar hidup layak, namun lebih dari itu esensi kemiskinan adalah menyangkut kemungkinan atau probabilitas orang atau keluarga miskin itu untuk melangsungkan dan mengembangkan usaha setara taraf kehidupannya.

Salah satu bidang yang menjadi pusat perhatian pemerintah dalam pembangunan adalah bidang ekonomi. Menurut buku pedoman Program Rastra mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015-2019 ditetapkan melalui Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 dalam mendukung Nawacita ke-3, ke-5 dan ke-7, yakni membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa, meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia, serta mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor strategis ekonomi domestik dengan sub-agenda kedaulatan pangan.

Badan Pusat Statistika (BPS) per September 2017 menunjukkan bahwa penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia masih mencapai 26,58 juta orang (10,12 persen), berkurang sebesar 1,19 juta orang dibanding dengan kondisi Maret 2017 yang sebesar 27,77 juta orang (10,64 persen) (bps.go.id). Meski berkurang angka tersebut masih tergolong tinggi, Jawa Timur berada di posisi pertama sebesar 4,405,27 ribu (11,20 persen) disusul oleh Jawa Barat sebesar 3,744,41 ribu (7,83

persen) padahal jika dikaitkan dengan jumlah penduduk, Jawa Barat lebih padat penduduk dibanding Jawa Timur.

Menurut Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur 2017 dari hasil Monev TKPK Provinsi Jawa Timur tahun 2011-2012 kemiskinan sendiri terjadi karena adanya faktor-faktor yang dapat mempengaruhi kemiskinan, seperti faktor ekonomi yakni minimnya kepemilikan modal usaha/ asset/ tanah garapan, tidak mempunyai banyak pilihan kerja (Petani/Buruh Tani) karena kurangnya ketrampilan. Faktor sosial/Budaya misalnya sikap “nerimo ing pandum” (sudah merasa puas dengan kondisi yang dialami) karena kemiskinan dianggap pemberian dari Tuhan. Faktor struktural misalnya kesulitan dalam mengakses permodalan, minimnya akses dalam mendapatkan bantuan dari program sosial pemerintah (dalam realisasinya masih banyak program yang salah sasaran/tidak update data), Keterbatasan sumber daya/pemodalan (hal-hal yang dikendalikan Oleh para aktor dan mereka berkepentingan). Faktor sumber daya manusia misalannya masih rendahnya tingkat pendidikan, masyarakat harus menempuh pendidikan yang tidak gratis meskipun terdapat program wajib belajar sembilan tahun tetap masih ada pungutan-pungutan lain yang masih memberatkan masyarakat dengan ekonomi rendah, minimnya ketrampilan dan tanggungan keluarga yang relatif banyak.

Berdasar amanat UUD 1945 menerangkan bahwa pemerintah mempunyai tugas dan peran yang besar dalam meningkatkan kesejahteraan umum. Hal yang paling mendasar dalam kaitannya dengan kesejahteraan umum adalah pemenuhan kebutuhan dasar, dalam memenuhi kebutuhan dasar tersebut, masyarakat yang

kesejahteraannya kurang sangat mengharapkan bantuan-bantuan daripada pemerintah. Pemerintah bertanggungjawab untuk membantu dan memelihara orang miskin sebagaimana tertulis dalam UUD 1945 bab xiv pasal 34 yang berbunyi: “..Fakir miskin dan kanak-kanak terlantar dipelihara oleh Negara..”

Sejalan dengan statement diatas dan sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, serta peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang TKPK merupakan bentuk komitmen pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Kemudian sesuai dengan Undang-undang No. 18 Tahun 2012 tentang pangan (pasal 18 dan 58) dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.: 900/2634/SJ tanggal 27 Mei 2013, maka pemerintah daerah (provinsi kabupaten/kota) mengalokasikan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) untuk penyaluran Rastra. Terlihat bahwa pemerintah memberikan perhatian yang serius dan sangat besar terhadap penanggulangan kemiskinan, sehingga penanggulangan kemiskinan berupaya dilakukan secara terpadu dan simultan oleh pemerintah bersama masyarakat. Sehingga pemerintah mencanangkan program salah satunya adalah program bantuan dan perlindungan sosial berbasis keluarga, yang mana program Rastra termasuk didalamnya.

Rastra merupakan program pemerintah berupa bantuan beras bersubsidi untuk membantu masyarakat yang berpenghasilan rendah yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat (KPM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Program Rastra merupakan salah satu program percepatan penanggulangan kemiskinan

termasuk dalam kluster I tentang bantuan perlindungan sosial (*Social Protection*). Program Rastra sendiri merupakan program turunan dari pemerintah Pusat yang merupakan kelanjutan dari operasi pasar yang saat itu dilakukan pemerintah untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga terutama rumah tangga miskin pada awalnya disebut Operasi Pasar Khusus (OPK), berganti nama menjadi Program Raskin pada 2002 yang diperluas fungsinya tidak hanya menjadi program darurat (*social safety net*) melainkan sebagai bagian dari program perlindungan sosial masyarakat.

Program Raskin sekarang berganti nama menjadi Program Rastra pada tahun 2017. Berdasarkan surat Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Dan Perlindungan Sosial Kemenko PMK RI tanggal 22 Februari 2017 Nomor : B-247/D-Ii/Kps.01.00/02/2017 perihal Pedoman Umum Subsidi Rastra dan Surat Asisten Perekonomian Dan Pembangunan Setda Provinsi Jawa Timur tanggal 21 Maret 2017 Nomor : 518/5554/021.3i/2017 perihal Petunjuk Pelaksanaan Subsidi Rastra Tahun 2017, maka pelaksanaan Program Subsidi Rastra agar mengacu pada Pedoman Umum (Pedum) Subsidi Rastra Dan perlu dijabarkan lebih detail dalam Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Program Subsidi Rastra oleh Pemerintah Provinsi kemudian Petunjuk Teknis (Juknis) Program Subsidi Rastra dibuat langsung oleh Bupati/Walikota sebagai penjabaran atas Pedum dan Juknis yang disesuaikan dengan situasi kondisi setempat.

Program Rastra menurut pedoman umum Rastra 2017 merupakan implementasi dari instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksi kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non

Kementrian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada perum BULOG diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok berpendapatan rendah, yang penyediannya mengutamakan pengaduan gabah/beras dari petani dalam negeri. Kementrian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan bertanggungjawab melakukan koordinasi, sinkronisasi dan pengendalian pelaksanaan Program Perlindungan Sosial (*Sosial Protection*). Perlindungan sosial untuk masyarakat miskin/rentan miskin yang telah ditetapkan adalah penduduk dengan tingkat pendapatan 25% terendah yang mendapatkan Rastra.

Tujuan dan target subsidi pangan (Rastra) ditetapkan Pemerintah dalam agenda pembangunan nasional agar dalam pelaksanaan Rastra ke depan menjadi bantuan pangan bernutrisi. Karena secara filosofis dan yuridis, Negara bertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan dasar sebagai hak asasi manusia. Karena pangan adalah salah satu dari hak asasi manusia dan sebagai komoditas strategis yang dilindungi oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Maka pemerintah memberikan perhatian besar terhadap kebijakan ketahanan pangan nasional. Indonesia turut menandatangani kesepakatan internasional terkait pangan, yaitu: *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit 1996*, dan *Sustainable Development Goals (SDGs)*.

Karena sebagian besar penduduk Indonesia mengkonsumsi beras sebagai pangan utama, sehingga peran komoditi makanan terhadap garis kemiskinan jauh

lebih besar dibandingkan dengan komoditas bukan makanan seperti perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan. Data BPS Jawa Timur menunjukkan bahwa sumbangan garis kemiskinan makanan terhadap garis kemiskinan pada September 2017 tercatat sebesar 73,96 persen. Kondisi ini tidak jauh berbeda dengan kondisi Maret 2017 yaitu sebesar 73,31 persen.

Tabel 1 Daftar Komoditi Yang Memberi Sumbangan Besar terhadap Garis Kemiskinan Beserta Kontribusinya (%), September 2017

Jenis komoditi (1)	Perkotaan (2)	Jenis komoditi (3)	Perdesaan (4)
<b>Makanan:</b>		<b>Makanan:</b>	
Beras	19,05	Beras	23,38
Rokok kretek filter	9,49	Rokok kretek filter	10,06
Daging sapi	8,45	Daging sapi	3,96
Telur ayam ras	3,35	Gula pasir	3,49
Gula pasir	3,27	Telur ayam ras	3,37
Daging ayam ras	2,49	Daging ayam ras	2,58
Tempe	2,46	Tempe	2,21
Tahu	2,24	Tahu	2,19
Mie instan	1,95	Bawang merah	1,76
Kue basah	1,95	Kopi bubuk dan instan (sachet)	1,73
Makanan Lainnya	18,46	Makanan Lainnya	20,20
<b>Bukan Makanan:</b>		<b>Bukan Makanan:</b>	
Bensin	6,23	Bensin	5,75
Perumahan	5,42	Perumahan	5,18
Listrik	3,71	Listrik	3,23
Pendidikan	2,17	Pendidikan	1,16
Perlengkapan mandi	1,16	Perlengkapan mandi	1,13
Kesehatan	0,75	Kesehatan	1,04
Bukan Makanan Lainnya	7,37	Bukan Makanan Lainnya	7,58
<b>Total :</b>	<b>100,00</b>	<b>Total :</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Data BPS Jawa Timur Diolah Dari Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) September 2017

Terlihat bahwa struktur pengeluaran rumah tangga penduduk masih terkonsentrasi pada konsumsi pangan terlebih bagi rumah tangga miskin, sehingga dipastikan apabila harga pangan melambung tinggi maka dampaknya akan langsung dirasakan dan akan terpukul daya belinya, kelompok masyarakat inilah yang memiliki kemampuan paling lemah dalam mengakses kebutuhan pangan, sekalipun produksi beras surplus. Sehingga Program Rastra harus dilakukan

secara profesional dalam arti teknik dan proses yang ditempuh harus dapat dipertanggungjawabkan efektifitas dan efisiennya, baik *inclusion error* maupun *exclusion error* harus dapat diminimalisirkan dengan mengoptimalkan peran aktor-aktor yang terlibat didalamnya agar tujuan dan sasaran Rastra dapat tercapai.

Menurut Pedum Rastra (Hastuti dkk, 2012), menyatakan bahwa implementasi distribusi Rastra harus mengacu pada indikator keberhasilan Rastra yaitu tercapainya target 6T (Enam Tepat) Tepat sasaran penerima, Tepat jumlah, Tepat harga, Tepat waktu, Tepat kualitas, dan Tepat Administrasi. Secara singkat pengertian indikator kinerja 6T tersebut meliputi:

1. Tepat sasaran penerima manfaat: Rastra hanya berikan kepada RTS-Pm yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat Rastra (DPM-1) hasil verifikasi data PPLS2008 BPS melalui musyawarah Desa/Kelurahan yang telah disahkan oleh camat.
2. Tepat Jumlah: jumlah beras Rastra yang merupakan hak RTS-PM sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu 15 kg/RTS/bulan atau 180/kg/RTS/tahun.
3. Tepat harga: Harga Tebus Rastra (HTR) adalah sebesar Rp. 1.600/kg netto di titik distribusi.
4. Tepat waktu: waktu pelaksanaan distribusi beras kepada RTS-PM sesuai rencana distribusi.
5. Tepat kualitas: terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan kualitas beras BULOG.

6. Tepat administrasi: terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar, lengkap dan tepat waktu.

Melihat indikator diatas, Program Rastra dikatakan berhasil jika memenuhi indikator yang pertama, harus tepat sasaran adalah penerima Rastra harus benar-benar yang layak mendapatkan program tersebut. Kedua tepat jumlah, yang dimaksud adalah jumlah dari beras yang diterima setiap RTS-PM/KPM harus 15kg/bulan sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Ketiga tepat harga, yakni harga tebus harus sesuai dengan yang telah ditetapkan. Keempat tepat waktu, pendistribusian haruslah tepat waktu yakni satu bulan sekali. Kelima tepat kualitas, kualitas beras haruslah yang layak dikonsumsi dan bergizi baik sesuai dengan tujuan kebijakan ketahanan pangan nasional. Keenam tepat administrasi, yaitu prosedur persyaratan haruslah secara benar, lengkap dan tepat waktu.

Namun Rastra yang sudah berjalan dalam beberapa tahun ini masih saja terdapat banyak masalah. Sebagai Daerah dengan jumlah penduduk miskin yang masih tergolong tinggi, Kabupaten Tuban termasuk daerah yang menjadi target penyaluran Rastra. Tingkat kemiskinan yang masih cukup tinggi sebesar 198,350 (17,14 persen) tersebut masih berada diatas Jawa Timur sebesar 12,05 persen per Maret 2016.



Keterangan :

- Tingkat Kemiskinan Kab/Kota **DIATAS** Provinsi
- Tingkat Kemiskinan Kab/Kota **DIBAWAH** Provinsi

Catatan :

Tingkat Kemiskinan Prov Jatim  
Maret 2016 sebesar 12,05%

**Gambar 2.** Tingkat kemiskinan dan Jumlah Penduduk Miskin Kab/Kota (Per Maret 2016)

sumber: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur 2017. Kebijakan provinsi jawa timur dalam upaya percepatan penanggulangan kemiskinan (*focuss group discussion*)

Berdasar hasil penelitian sementara penulis bahwa program Rastra yang berjalan di Kabupaten Tuban masih mengalami beberapa masalah. Sesuai dengan pointes yang peneliti dapatkan hasil dari Rapat Koordinasi Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Program Rastra hari Selasa, 19 September 2017 bertempat di Ruang Rapat BPPKAD Kabupaten Tuban yang dihadiri oleh Tim Koordinasi Rastra Provinsi Jawa Timur yang terdiri dari Biro Administrasi Perekonomian Setda Prov. Jawa Timur, Inspektorat, Bappeda, Bakorwil Bojonegoro, Dinas Pemberdayaang masyarakat dan Desa, Dinas Sosial, Perum Bulog Divre Jawa Timur, Direktur Reserse Kriminal Khusus Polda Jawa Timur, Asisten Pidana

Khusus Kejati Jawa Timur dan Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara Kejati Jawa Timur. Tim Koordinasi Rastra Kabupaten Tuban yang terdiri dari Asisten Perekonomian dan Pembangunan Setda Kabupaten Tuban, Bagian Perekonomian dan SDA Kabupaten Tuban, Bappeda, Inspektur, Dinas Sosial dan P3A, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa dan KB, Kasat Reskrim Polres Tuban, Kasi Intel Kejari Tuban dan Perum Bulog Sub Divre Bojonegoro. Beserta Camat dan Kepala Desa yang memiliki masalah terkait Program Rastra. Menjelaskan bahwa sampai bulan diadakannya Rapat Koordinasi, September 2017 masih terdapat penundaan penyaluran Rastra di beberapa Kecamatan akibat dari adanya Tunggakan Rastra, para peserta rapat mengungkapkan keluhan atau permasalahan yang dihadapi saat program Rastra berjalan diantaranya ketidaktepatan penerima akibat dari sinkronisasi data yang kurang terpadu, ketidakpuasan kualitas beras Rastra serta Jumlah yang harus diterima.

Masalah penundaan penyaluran Rastra juga terjadi di Kecamatan Tuban Desa Sugiharjo. Dari hasil wawancara dan pengamatan sementara, didapat permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Pembagian beras Rastra yang tidak tepat sasaran, akibat dari kurangnya sinkronisasi data sebab tidak dilakukannya perubahan data melalui musdes muskec sehingga ada masyarakat yang sudah mampu namun masih menerima beras Rastra.
2. Dari wawancara juga didapat keterangan bahwa pembagian Rastra dibagi dengan sistem Bagito (Bagi Rata) atas kehendak masyarakat. Masyarakat

menuntut kepada kepala desa agar Rastra dibagi rata, dengan asumsi agar tidak terjadi kecemburuan social dan supaya adil.

3. Jumlah beras Rastra yang didapat Keluarga Penerima Manfaat (KPM) hanya sebesar 5kg/bulan/KPM, disebabkan pembagian Rastra yang seharusnya diberikan 15kg/bulan/KPM dibagi rata ke tetangga mereka.
4. Permasalahan berikutnya mengenai kualitas beras Rastra di Desa Sugiharjo yang dinilai buruk. Dari hasil pengamatan banyak ditemukan beras yang pecah-pecah.
5. Distribusi yang tidak tepat waktu akibat dari adanya tunggakan Rastra pada Bulan Mei-Juni 2017, sehingga terjadi penangguhan penyaluran Rastra pada bulan Juli-Agustus 2017.

Berdasarkan uraian diatas mengenai kenyataan yang ada dilapangan terlihat bahwa terdapat kesenjangan antara harapan dan kenyataan, yakni belum optimalnya implementasi program Rastra yang dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Upaya pengentasan kemiskinan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah semata, tetapi merupakan tanggungjawab semua pihak. Mulai dari pihak pemerintah, pihak swasta tetapi juga dari pihak masyarakat sendiri sebagai objek dari program yang telah dilaksanakan oleh pemerintah mempunyai tanggung jawab yang sama. Bertolak pada fenomena dan pemaparan diatas, peneliti sangat tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Program Rastra yang dilaksanakan di Kabupaten Tuban. Sehingga peneliti menyusun skripsi dengan judul: **“Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) (Studi pada Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka peneliti mengambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban?
2. Apa faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi dalam Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian adalah berusaha menjawab perumusan masalah yang telah dilakukan. Sesuai dengan perumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, mendiskripsikan dan menganalisis Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.
2. Untuk mengetahui, mendiskripsikan dan menganalisis faktor pendukung dan penghambat yang dihadapi dalam Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penulis berharap hasil penelitian tentang implementasi Program Rastra Dapat memberikan kontribusi baik secara akademik maupun praktis serta berguna bagi pihak terkait, antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan ilmu pengetahuan secara umum, khususnya Administrasi Publik dan dapat digunakan sebagai referensi bagi penelitian serupa yang akan datang.

2. Manfaat Praktis

Dari hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan rekomendasi bagi pemerintah di lingkungan Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban. Sebagai bahan diskusi bagi akademisis, praktisi dan peminat Administrasi Publik.

#### **E. Sistematika Penulisan**

Skripsi ini akan disajikan dalam lima pokok bahasan yang semuanya merupakan satu kesatuan, diantaranya:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Berisi latar belakang permasalahan yang berisi tentang gambaran tentang ruang lingkup masalah dan alasan penulisan yang dilakukan, rumusan masalah menjelaskan masalah apa yang akan diteliti sesuai dengan judul, tujuan penelitian menerangkan tujuan yang hendak dicapai terhadap penelitian terhadap masalah yang telah dirumuskan dan sedangkan manfaat penelitian bahwa penelitian ini dipersembahkan atau dapat dimanfaatkan untuk siapa saja dan hal apapun, serta sistematika penelitian yang memperlihatkan apa saja bagian-bagian dalam penelitian skripsi ini.

## BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi tentang teori-teori ataupun pedoman dari tinjauan pustaka yang dilakukan penulis untuk mendukung penelitian ini antara lain: Teori Administrasi Pembangunan, Teori Kebijakan Publik, dan Teori Program Beras Sejahtera (Rastra).

## BAB III : METODE PENELITIAN

Berupa gambaran dan penjelasan mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, instrument penelitian, dan analisis data.

## BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Menyajikan hasil penelitian meliputi penyajian data fokus penelitian dan pembahasan data fokus penelitian dan merupakan jawaban dari pertanyaan yang terdapat pada rumusan masalah

## BAB V : PENUTUP

Bab ini terdiri dari dua sub bab pokok yaitu kesimpulan dan sara. Kesimpulan merupakan garis besar dari hasil pembahasan yang ditarik berdasarkan permasalahan, teori dan analisis data. Sedangkan saran merupakan rekomendasi peneliti yang didasarkan pada ketidaksesuaian teori dengan kenyataan di lapangan dan diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Administrasi Pembangunan

##### 1. Pengertian Administrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan mencakup dua pengertian, yaitu (1) administrasi, dan (2) pembangunan. Telah umum diketahui bahwa yang dimaksud dengan administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan keputusan-keputusan yang telah diambil dan diselenggarakan oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Pembangunan biasanya didefinisikan sebagai rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu Negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (nation-building). Berdasarkan pembahasan tersebut, maka pengertian atau definisi administrasi pembangunan, yaitu: seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu Negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan Negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya (Siagian, 2014:5).

Selanjutnya ciri-ciri administrasi pembangunan yaitu yang utama adanya suatu orientasi administrasi untuk mendukung pembangunan. Administrasi bagi perubahan-perubahan kearah keadaan yang dianggap lebih baik. Keadaan yang dianggap lebih baik ini bagi banyak negara-

negara baru berkembang dinyatakan dengan usaha ke arah modernisasi, atau pembangunan bangsa atau dalam bentuk yang paling konkrit: pembangunan social ekonomi. Administrasi pembangunan lebih relevan bagi Negara-negara yang baru berkembang. Administrasi pembangunan memberikan uraian tentang usaha pembaharuan/pembangunan di bidang politik, ekonomi, social-budaya dan lain-lain (Tjokroamidjojo, 1995:8).

Melihat definisi yang telah dijelaskan mengenai administrasi pembangunan, maka akan muncul beberapa ide pokok. Pertama, pembangunan merupakan suatu proses, berarti pembangunan merupakan rangkaian kegiatan yang berlangsung secara berkelanjutan dan terdiri dari tahap-tahap yang merupakan bagian dari sesuatu yang bersifat tanpa akhir. Kedua, pembangunan merupakan upaya secara sadar ditetapkan sebagai sesuatu untuk dilaksanakan. Ketiga, pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka pendek, jangka sedang, jangka panjang. Keempat, rencana pembangunan sebagai peningkatan suatu Negara bangsa untuk berkembang dan tidak sekedar mampu mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan eksistensinya. Perubahan mengandung makna bahwa suatu Negara harus bersikap antisipatif dan proaktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari satu jangka waktu ke jangka waktu yang lain. Kelima, pembangunan mengarah pada modernitas, diartikan sebagai cara hidup yang jauh lebih baik daripada sebelumnya, cara berfikir yang rasional dan system budaya yang kuat tetapi fleksibel. Keenam, modernitas yang ingin dicapai melalui berbagai

kegiatan pembangunan per definisi bersifat multidimensional, artinya modernitas tersebut mencakup berbagai segi kehidupan berbangsa dan bernegara, baik dari bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan. Ketujuh, semua yang telah dipaparkan tersebut ditujukan kepada usaha pembinaan bangsa Negara yang bersangkutan semakin kukuh fondasinya sehingga dapat sejajar dengan negara lain.

## **2. Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan**

Menurut Tjokroamidjojo (1995:14) mengemukakan bahwa ada dua ruang lingkup administrasi pembangunan, yaitu:

- a) Pertama adalah penyusunan kebijaksanaan penyempurnaan administrasi negara. Antara lain usaha oenyempurnaan organisasi, pembinaan lembaga yang diperlukan, kepegawaian, tata kerja dan pengurusan sarana-sarana administrasi lainnya. Kebijaksanaan ini disebut sebagai *the development of administration*.
- b) Kedua adalah merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan (di berbagai bidang) serta pelaksanaannya secara efektif. Kebijaksanaan ini juga disebut sebagai *the administration of development*. Administrasi untuk pembangunan ini dapat pula dibagi menjadi dua sub fungsi, yaitu perumusan kebijaksanaan pembangunan dan pelaksanaannya yang efektif.

## **3. Aspek-aspek Yang Mempengaruhi Administrasi Pembangunan**

Pendekatan administrasi pembangunan terkait erat, saling berhubungan dan saling mempengaruhi keadaan dan proses perkembangan

politik, ekonomi, sosial budaya dan lain-lain. Administrasi memberikan prasarana peralatan dan penggerakan perkembangan di bidang kehidupan masyarakat. Keadaan sebaliknya akan mempengaruhi tingkat kemampuan pelaksanaan administrasi pembangunan kecuali administrasi pembangunan juga berarti kemampuan menanggapi akibat-akibat dalam proses perkembangan dan pembangunan. Administrasi pembangunan bergerak dalam perkembangan pembaharuan yang cepat.

Tjokroamidjojo (1995: 54) menjelaskan beberapa aspek yang mempengaruhi Administrasi Pembangunan, antara lain:

a) Aspek Politik

Aspek politik dalam perkembangan masyarakat atau Negara erat sekali hubungannya dengan administrasi pembangunan. Berbagai aspek politik yang mempunyai pengaruh timbal balik dengan administrasi pembangunan adalah filsafat hidup bangsa atau filsafat politik kemasyarakatan dari suatu Negara tertentu. Kedua, adalah komitmen dari pada elite kekuasaan juga disebut dalam konteks lain sebagai elite pemerintahan terhadap proses pembangunan dan kesediaannya menerima sungguh-sungguh terhadap usaha yang saling berkait antara berbagai segi kehidupan masyarakat. Ketiga, masalah yang berkaitan dengan kestabilan politik. Keempat, perkembangan bidang politik ke arah pemberian iklim yang lebih menunjang usaha pembangunan. Kelima, hubungan antara proses politik dan proses administrasi serta kaum politik dengan birokrasi. Terakhir adalah aspek

hubungan politik luar negeri yang seringkali merupakan aspek politik yang paling penting pengaruhnya terhadap administrasi pembangunan.

b) Aspek Ekonomi

Terdapat hubungan erat antara aspek ekonomi dan administrasi pembangunan dalam rangka proses pembangunan atau pembinaan bangsa. Negara-negara baru berkembang pada umumnya memberikan prioritas yang tinggi terhadap pembangunan ekonomi. Prioritas dikarenakan perbedaan yang menyolok dalam tingkat pertumbuhan antar Negara adalah dalam bidang ekonomi riil. Demikian pula kebutuhan-kebutuhan yang mendesak dari Negara-negara tersebut adalah meningkatkan kesejahteraan ekonomi. Keadaan ekonomi yang meningkat, diharapkan akan dapat memberikan kesempatan yang lebih baik untuk mencapai tujuan pembangunan di bidang lain.

Aspek ekonomi lain yang penting yang perlu diberi perhatian dalam proses pembangunan adalah adanya stabilitas ekonomi yang dinamis. Administrasi yang mendukung pembangunan berarti pula usaha yang dapat menciptakan serta menjaga kondisi ekonomi yang relative stabil guna merealisasikan program-program pembangunan selanjutnya. Pemerintah dalam perannya sebagai unsur penggerak pembangunan (*agent of development*) dapat campur tangan secara langsung maupun tidak langsung dalam berbagai kegiatan ekonomi. Aspek hubungan antara aspek ekonomi dan administrasi pembangunan yang penting lainnya adalah meningkatkan pengertian dan pengetahuan dari birokrasi pemerintah dalam sikap serta

pengambilan keputusannya terhadap hubungan-hubungan ekonomi yang dasar dan penting bagi pertumbuhan ekonomi.

c) Aspek sosial budaya

Proses pembangunan yang sebenarnya haruslah merupakan perubahan social-budaya. Pembangunan menjadi proses yang dapat bergerak maju sendiri (*self sustaining process*) tergantung pada manusia dan struktur sosialnya. Aspek-aspek social budaya yang perlu diperhatikan dalam administrasi pembangunan antara lain: Pertama adalah hambatan-hambatan kultural yang sesuai dengan basis kultural tertentu suatu masyarakat atau usaha pembaharuan. Kedua adalah motivasi yang diperlukan untuk pembaharuan atau pembangunan yang perlu perhatian dalam administrasi pembangunan. Ketiga, sikap-sikap golongan masyarakat terhadap usaha pembaharuan. Keempat adalah berbagai masalah social budaya yang menonjol dan memerlukan perhatian administrasi pembangunan.

#### **4. Langkah-langkah Dalam Administrasi Pembangunan**

Telah umum diketahui bahwa ciri-ciri kegiatan pembangunan ialah dilaksanakan secara sadar, komprehensif, terencana, bertahap dan berkesinambungan. Telah dimaklumi pula bahwa pembangunan nasional diarahkan pada pencapaian akhir bangsa yang bagaimanapun dirumuskan dan ditujukan pada peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat. Penyelenggaraannya memerlukan suatu system administrasi yang andal dalam arti mampu mengambil langkah-langkah yang tepat. Siagian

(2014:151) mengemukakan Sembilan langkah dalam administrasi pembangunan.

1. Penumbuhan motivasi

Gejala sosial yang sering tampak di lingkungan masyarakat miskin atau terbelakang ialah persepsi bahwa “letak pengendalian seseorang” tidak terletak pada diri seseorang yang bersangkutan melainkan di luar dirinya. Persepsi ini timbul karena kuatnya penerimaan yang dalam bahasa populer disebut sebagai “takdir”. Persepsi seperti itu berakibat pada sikap menerima yang tidak kondusif untuk merubah nasib. Padahal konsep pembangunan justru mengandung pandangan bahwa melalui kegiatan pembangunan, mutu hidup dalam semua aspeknya dapat dirubah dalam arti peningkatannya.

2. Perumusan dan Pengambilan Keputusan Publik

Pengambilan keputusan politik merupakan fungsi dari tokoh-tokoh yang mendapatkan kepercayaan dari masyarakat untuk duduk di lembaga legislative atau perwakilan rakyat. Akan tetapi agar mereka mengambil keputusan yang benar-benar untuk kepentingan rakyat, mereka memerlukan masukan dari berbagai komponen dalam Negara, terutama dari pemerintah. Keterlibatan pemerintah dalam perumusan dan pengambilan keputusan juga karena pertimbangan lain seperti: a) pemerintah memiliki berbagai informasi sebagai masukan yang mungkin tidak dimiliki pihak lain dalam Negara, b) hanya pemerintah yang memiliki aparat yang menjangkau seluruh pelosok wilayah kekuasaan Negara dan, c) pemerintah harus

mempertanggungjawabkan tindakan operasional yang dilakukannya kepada pemegang tertinggi kedaulatan Negara yaitu rakyat.

### 3. Peletakan Dasar Hukum

Langkah penting pemerintah dalam pelaksanaan keputusan politik yang telah diambil adalah mutlak untuk meletakkan dasar hukum. Kepentingan pemerintah dalam peletakan dasar hukum ini adalah untuk: a) menentukan, menggarap dan memobilisasi dana, terutama dalam bentuk berbagai jenis pajak yang dalam suatu Negara demokrasi hanya boleh dipungut berdasarkan Undang-undang; b) peruntukan lahan misalnya hutan dan taman nasional; c) perlakuan terhadap investor asing seperti menyangkut bidang-bidang perekonomian yang boleh dan tidak boleh dimasuki, keharusan memperkejakan tenaga lokal; d) berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang kesemuanya diarahkan guna menjamin bahwa tidak ada kegiatan penyelenggaraan pembangunan yang tidak ada dasar hukumnya.

### 4. Perumusan Rencana Pembangunan Nasional

Pembangunan nasional merupakan upaya Negara dalam rangka mencapai tujuan akhirnya. Pembangunan nasional harus memiliki berbagai ciri seperti komprehensif, konsisten, sistematis, programatis, dan berkelanjutan. Ciri-ciri tersebut secara implisit terlihat bahwa merencanakan berarti mengambil keputusan sekarang tentang hal-hal yang akan dikerjakan di masa depan, oleh karena itu sangat penting untuk mengambil keputusan yang tepat mungkin.

## 5. Penentuan dan Perumusan Program Kerja

Perumusan rencana pembangunan dengan sangat teliti dan cermat pun, para perencana pembangunan nasional tidak akan mungkin mengetahui secara pasti masa depan yang akan dihadapi Negara. Banyak faktor baik internal maupun eksternal yang mungkin timbul dan akan mengganggu atau menghambat laju pembangunan. Dilihat dari teori administrasi pembangunan, sudut pandang inilah yang menjadi dasar penyusunan program kerja bukan hanya dimasukkan sebagai rincian untuk mempermudah operasionalnya tetapi penyusunan program kerja juga merupakan upaya untuk lebih memahami situasi, kondisi, jenis dan bentuk masa depan yang diperkirakan sehingga ketidakpastiannya berkurang.

## 6. Penentuan Berbagai Program Pembangunan

Semua organisasi, termasuk dalam pemerintahan mempunyai berbagai kegiatan yang sifatnya rutin karena memerlukan perhatian khusus, penanganan khusus, alokasi dana dan daya secara spesifik dan target tertentu yang semuanya diharapkan terlaksana dan dicapai dalam satu kurun waktu tertentu. Perencanaan pembangunan nasional dan program kerja sebagai kegiatan yang akan dilakukan dalam bentuk program yang ditentukan pada umumnya mengandung unsur-unsur: a) bentuknya, b) lokasinya, c) dana dan daya yang dialokasikan, d) satuan kerja penanggung jawab, e) sasarannya, f) hasil yang diharapkan, g) pemanfaatan.

## 7. Implementasi Rencana dan Program Kerja

Terdapat semacam rumus dalam ilmu administrasi dan manajemen yang mengatakan bahwa ujian terakhir dalam proses kegiatan organisasi terletak pada implementasi berbagai kegiatan tersebut. Bukanlah hal yang mustahil bahwa misi, strategi, rencana dan program kerja yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga secara teoritis tepat, tetapi tidak dapat dilaksanakan dengan efisien dan efektif karena berbagai faktor seperti: terlalu idealistik; standar hasil dan kinerja terlalu tinggi; dan timbulnya situasi penghalang yang tidak cukup diperhitungkan sebelumnya.

## 8. Pentingnya Sistem Penilaian

Penilaian merupakan salah satu fungsi penting dalam proses administrasi dan manajemen. Penyelenggaraan fungsi ini memungkinkan manajemen membandingkan hasil yang seharusnya dicapai melalui pelaksanaan kegiatan tertentu dengan hasil yang nyata dicapai. Teori menekankan bahwa dari penilaian yang objektif, rasional dan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan sebelum rencana akan diketahui bahwa hasil yang dicapai melebihi target dan standar yang telah ditetapkan, hasil yang dicapai hanya sekedar sesuai dengan yang diharapkan atau hasil yang dicapai kurang dari target yang telah ditentukan.

## 9. Pentingnya Mekanisme Umpan Balik

Administrasi pembangunan merupakan suatu proses, yang salah satu ciri pokoknya adalah kesinambungan. Sudut pandang inilah pentingnya umpan balik. Hasil penelitian akan sangat bermanfaat dan digunakan sebagai

umpan balik, mengkaji ulang seluruh proses sebelumnya. Mengkaji ulang mulai dari rumusan misi, rumusan strategi baik dalam arti strategi akbar, strategi dasar maupun strategi operasional, rencana, program kerja, maupun kegiatan-kegiatan operasional.

Selanjutnya Siagian (2014:168) menunjukkan sasaran-sasaran dalam aspek-aspek administrasi pembangunan, antara lain:

- a) Pengembangan kelembagaan (*Institution building*)
- b) Pengembangan sumber daya manusia (*human resource management*)
- c) Peningkatan kapasitas kerja (*capacity building*)
- d) Penumbuhan citra positif (*image building*)
- e) Budaya organisasi (*organizational culture*)

## **B. Kebijakan Publik**

### **1. Pengertian Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah “apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*Public policy is whatever governments choose to do or no to do*)” menurut Thomas R. Dye dalam Winarno (2012: 20). Definisi kebijakan publik menurut Dye yang dikutip Subarsono (2012:2) mengandung makna bahwa, “Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta dan Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah”. Sedangkan, arti kebijakan publik menurut James Anderson dalam Winarno (2012: 21) adalah arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan

oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Maka dari beberapa pengertian diatas mengenai kebijakan publik tersebut menurut Islamy (2007: 20-21) ada implikasi dari pengertian administrasi publik yang dijabarkan sebagai berikut:

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 nyata.
3. Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijakan publik itu senantiasa di tunjukan sebagai kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Sebagaimana perspektif pengertian kebijakan publik dari berbagai tokoh diatas memperlihatkan bahwasanya kebijakan publik merupakan pilihan yang dipilih pemerintah agar dapat menyelesaikan permasalahan publik. Sehingga dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik merupakan berbagai tindakan dalam bentuk program ataupun keputusan ataupun lainnya guna tercapainya kepentingan masyarakat.

Setiap kebijakan publik mempunyai tujuan-tujuan baik yang berorientasi pencapaian tujuan maupun pemecahan masalah ataupun kombinasi dari keduanya. Secara jelas Tachjan (Diktat kuliah kebijakan publik: 2006) menjelaskan tentang tujuan kebijakan publik adalah dapat diperolehnya nilai-nilai oleh publik baik yang bertalian dengan *public goods* (barang publik) maupun *public service* (jasa publik). Nilai-nilai tersebut sangat dibutuhkan oleh publik untuk meningkatkan kualitas hidup fisik maupun non-fisik.

Tachjan (2006; 28) menyimpulkan bahwa pada garis besarnya siklus kebijakan publik terdiri dari tiga kegiatan pokok, yaitu:

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Pengawasan dan penilaian (hasil) pelaksanaan kebijakan.

Jadi ukuran seberapa efektif suatu kebijakan publik sangat ditentukan oleh proses kebijakan yang terdiri dari formulasi, implementasi serta evaluasi. Ketiga efektivitas pokok proses kebijakan tersebut mempunyai hubungan berkualitas serta pola bersiklus secara terus menerus sampai suatu masalah publik atau tujuan tertentu dapat tercapai.

**Tabel 2** Proses Kebijakan: Kerangka Analisis

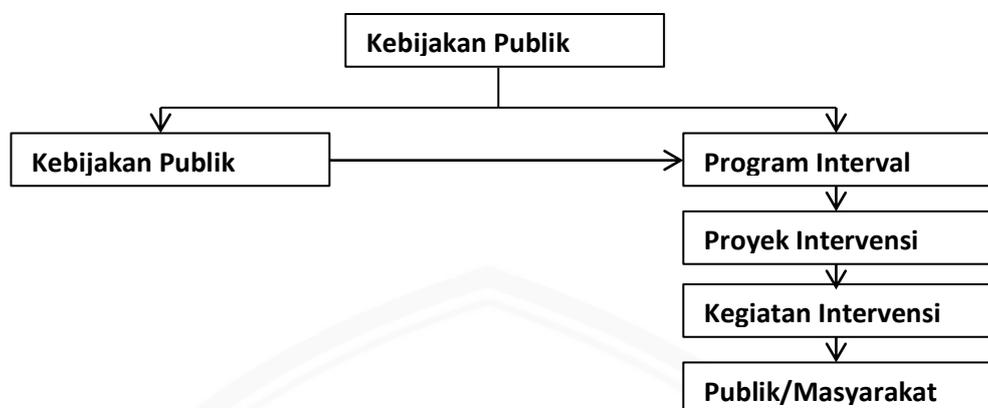
<b>Kegiatan-Kegiatan Fungsional</b>	<b>Dikategorikan dalam Pemerintahan</b>	<b>Dengan Sebuah Produk Potensial</b>
Persepsi/Definisi Agregasi Organisasi Representasi Penyusunan Agenda	Masalah-masalah ke/pada pemerintahan	Problem Tuntutan (demand) Tuntutan Akses Prioritas-prioritas
Formulasi Legitimasi Panggaran	Tindakan dalam pemerintahan	Proposal Program Anggaran/sumber daya (resource)
Implementasi	Pemerintahan ke/pada masalah-masalah	Bervariasi (pelayanan, pembayaran, kemudahan,

		pengawasan)
Evaluasi Penyesuaian/Terminasi	Program ke Pemerintah	Bervariasi (justifikasi, rekomendasi, perubahan, solusi)

Sumber: Jones, 1991

Jones (1991: 52) menjabarkan bahwa kegiatan-kegiatan kebijakan seperti Tabel 2.1 di atas tersusun tadi dapat dikelompokkan dalam rangkaian tindakan pemerintah. Lima kegiatan pertama dikaitkan dengan membawa permasalahan ke pemerintah dan tiga kegiatan berikutnya dikaitkan dengan tindakan langsung pemerintah untuk mengembangkan dan mendanakan sebuah program. Implementasi atau pelaksanaan sebenarnya adalah kembalinya pemerintah ke permasalahan dan dua kegiatan yang terakhir (evaluasi/terminasi) dapat dianggap sebagai kembalinya program pemerintah (agar ditinjau kembali dan diadakan perubahan-perubahan bila dianggap mungkin). Menurut Jones (1991: 46) kata kebijakan sering digunakan dan dipertukarkan maknanya dengan tujuan, program, keputusan, hukum, proposal, patokan, dan maksud besar tertentu, namun pergantian makna semacam ini bukanlah masalah, karena biasanya dalam hubungan atau kaitan teknis atau administratif tertentu kata ini mempunyai acuan khusus yang hanya dimengerti oleh kelompok tertentu.

Menurut Tachjan (2006: 26) unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu, unsur pelaksana; adanya program yang dilaksanakan serta; dan *target group* atau kelompok sasaran. Berikut adalah **Gambar 3**. Alur Kebijakan Publik, sebagai berikut:



**Gambar 3.** Alur Kebijakan Publik

Sumber: Nugroho, 2009

Berdasarkan **Gambar 3.** tentang alur kebijakan publik tersebut dapat dijelaskan bahwa kebijakan publik merupakan suatu aturan yang masih dalam bentuk undang-undang atau peraturan-peraturan yang tertulis, sehingga nantinya diperjelas dalam kebijakan publik atau disebut dengan peraturan pelaksanaan. Rangkaian pelaksanaan/implementasi kebijakan secara nyata diturunkan dalam bentuk program, serta diturunkan dalam proyek dan kegiatan yang nantinya akan bermanfaat bagi publik/masyarakat berdasarkan pelaksanaan program.

## 2. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan yang telah disusun dan diterapkan, dalam implementasinya belum tentu menunjukkan hasil keberhasilan. Keberhasilan dari sebuah implementasi kebijakan dapat dipengaruhi oleh variabel-variabel yang akan saling terkait satu sama lain dan akan saling berhubungan.

Beberapa pakar yang berbicara mengenai model implementasi kebijakan antara lain: George C. Edwards III, Donald Van Meter dan Carl Van Horn, serta Merilee S. Grindle.

a) George C. Edwards III

Model pendekatan top down dari George C. Edwards III ini menyatakan bahwa terdapat empat faktor atau variabel krusial dalam suatu implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, disposisi serta struktur birokrasi dalam Subarsono (2005:90-100), sebagaimana tabel berikut:

**Tabel 3.** Variabel Implementasi Kebijakan berdasar Teori George C. Edwards III

No	Teori	Variabel	Keterangan
1	George C. Edwards III	Komunikasi	Tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransisikan/komunikasikan kepada kelompok sasaran
		Sumber Daya	Sumber daya dapat berupa finansial, sumber daya manusia maupun sarana prasarana
		Disposisi	Persamaan persepsi, sikap, atau perspektif degan pemebuat kebijakan
		Struktur Birokrasi	Aspek struktur yang mempengaruhi SOP

b) Donald Van Meter dan Carl Van Horn

Secara umum, pendekatan model implementasi yang dikemukakan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn tidak jauh berbeda dengan model dari George C. Edwards III. Donald Van Meter dan Carl Van Horn menyimpulkan bahwa proses implementasi dapat disebut sebagai abstraksi atau performansi yang dilakukan secara sengaja dengan tujuan untuk mencapai kinerja implementasi yang lebih tinggi melalui hubungan antar variabel (Agustino, 2012: 141). Subarsono (2005: 90-100) menuliskan dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 4.** Variabel Implementasi Kebijakan berdasar Teori Donald Van Meter dan Carl Van Horn

No	Teori	Variabel	Keterangan
1.	Donald Van Meter dan Carl Van Horn	Standar dan sasaran kebijakan	Harus jelas dan terukur sehingga dapat terealistis
		Sumberdaya	Sumber daya manusia dan non manusia
		Hubungan antar organisasi	Dalam implementasi perlu kerjasama/koordinasi antar instansi
		Karakteristik agen	Mencakup norma-norma, struktur birokrasi yang mempengaruhi

		pelaksana	implementasi
		Kondisi sosial, ekonomi, dan politik	Sumber daya ekonomi lingkungan yang mampu mendukung implementasi kebijakan
		Disposisi implementor	Mencakup tiga hal penting: respon implementor terhadap kebijakan, pemahaman terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementor

c) Merilee S. Grindle

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Grindle dalam Agustino (2008:154) dikenal dengan *Implementasi is A Political and Administrative Process*. Menurut Grindle ada dua variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, yakni bahwa keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih, yang mana pengukuran keberhasilannya dapat dilihat dari dua hal:

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang ditentukan (*design*) dengan merujuk pada aksi kebijakannya.

2) Apakah tujuan kebijakan tercapai, yang mana dimensi ini diukur dengan dua faktor, yaitu:

- (a) Impact atau efek pada masyarakat secara individu dan kelompok.
- (b) Tingkat perubahan yang terjadi serta penerimaan kelompok sasaran perubahan yang terjadi.

Keberhasilan sebuah implementasi publik menurut Grindle juga ditentukan oleh tingkat *implementability*. *Implementability* terdiri atas *content of policy* dan *context of policy*:

1) *Content of Policy* (Isi Kebijakan)

- (a) *Interest Affected* (kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi). Suatu kebijakan dalam pelaksanaan pasti akan melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan tersebut berpengaruh terhadap implementasi
- (b) *Type of Benefit* (tipe manfaat). Berupaya menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus memiliki beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif dari implementasi kebijakan tersebut.
- (c) *Extent of Change Envision* (derajat perubahan yang ingin dicapai). Tiap kebijakan pasti memiliki target yang hendak dicapai. Seberapa besar perubahan yang ingin dicapai melalui kebijakan disertai dengan skala yang jelas.

(d) *Site of Decision Making* (letak pengambilan keputusan). Memiliki peran penting dalam pelaksanaan kebijakan. Maka, harus jelas letak pengambilan keputusan dari kebijakan yang diimplementasikan.

(e) *Program Implementor* (pelaksana program). Dalam pelaksanaan kebijakan atau program maka harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan.

(f) *Resources Committed* (sumber-sumber daya yang digunakan). Pelaksana kebijakan perlu didukung dengan sumber daya agar dapat berjalan dengan baik.

## 2) *Context of Policy* (lingkungan kebijakan)

(a) *Power, Interest And Strategy of Actor Involved* (kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat).

(b) *Institution And Regime Characteristic* (karakteristik atau rejim yang berkuasa). Lingkungan dalam suatu kebijakan dapat mempengaruhi terhadap keberhasilan kebijakan. Maka, karakteristik lembaga juga akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

(c) *Compliance And Responsiveness* (tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana). Yakni sejauh mana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Dari pengertian yang penulis dapatkan dari model implementasi sebuah kebijakan ini sangat penting digunakan untuk mempermudah dalam pelaksanaan program itu sendiri serta membantu dalam menganalisis model

atau cara sebuah program dijalankan atau dilaksanakan dan termasuk program Rastra. Model implementasi program yang diungkapkan oleh Grindle dalam Agustino (2008:154) juga membantu menganalisis apakah program Rastra ini sudah sesuai dengan design yang ditentukan, serta apakah tujuan kebijakan tercapai.

Tidak hanya itu, pendapat yang dikemukakan Grindle tentang keberhasilan implementasi tergantung pada tingkat implementasi itu sendiri dapat membantu penulis menganalisis apakah pelaksanaan program Rastra telah sesuai dengan pendapat yang dirumuskan Grindle mengenai keberhasilan implementasi yang tergantung dari tingkat implementasi itu sendiri yang dapat diukur melalui isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan kebijakan (context of policy) dari program Rastra. Teori ini memandang bahwa untuk mengukur sebuah keberhasilan implementasi harus dilihat dari prosesnya, teori ini akan menelaah bagaimana proses implementasi Beras Sejahtera.

### **3. Pengertian Program**

Jones (1991: 49) mendefinisikan program sebagai cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Selain itu, pengertian program menurut Arikunto dan Jabar (2004:34) “yaitu suatu rencana yang melibatkan berbagai unit yang berisi kebijakan dan rangkaian kegiatan yang harus dilakukan dalam kurun waktu tertentu secara berkesinambungan”. Sedangkan United Nation dalam Zauhar (1993: 1) mendefinisikan program yaitu:

*“program is taken to means a form of organized social activity with objective, limited in space and time. It often consist of an interrelated group of project and usually limited to one or more an going organizations and activities (Program berarti suatu bentuk kegiatan yang diselenggarakan dengan memiliki tujuan, terbatas dalam ruang dan waktu, terdiri dari sebuah kelompok yang saling berkaitan dengan proyek, dan biasanya terbatas pada satu atau lebih organisasi dan aktivitas yang sedang berlangsung)”*.

Program dibentuk dengan tujuan untuk memecahkan masalah (problem solving) pembangunan dan masyarakat. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengertian program adalah rancangan kegiatan yang memiliki tujuan dengan memberikan manfaat jangka panjang dan disusun untuk memecahkan masalah-masalah dalam mencapai pembangunan. Tjokroamidjojo (1984: 181) memberikan pendapat bahwa suatu program yang baik harus memiliki ciri sebagai berikut:

1. Tujuan dirumuskan secara jelas;
2. Jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan tertentu;
3. Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten dan proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program seefektif mungkin;
4. pengukuran dengan ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan-keuntungan yang diharapkan akan hasil program tersebut;
5. Hubungan dengan kegiatan lain dalam usaha pembangunan dan program pembangunan lainnya. Suatu program tidak bisa berdiri sendiri, dan;
6. Berbagai upaya dibidang manajemen, termasuk penyediaan tenaga, pembiayaan, dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut. Dengan demikian, program harus dirumuskan secara matang agar dapat tercapai tujuan Negara dan masyarakat. Melalui partisipasi masyarakat.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa suatu program yang diimplementasikan, terlebih dahulu harus diketahui secara jelas mengenai uraian pekerjaan secara sistematis, tata cara pelaksanaan agar program yang direncanakan dapat mencapai target sesuai dengan yang diinginkan. Seperti halnya program Rastra, program ini memiliki ketiga unsur penting tersebut sehingga dapat dinyatakan sebagai sebuah program.

Bukan hanya sebagai pemecah masalah (*problem solving*), program juga sebagai motivasi dan inovasi untuk membangun negara dan masyarakat. Dimana program hendaknya memperhatikan prinsip-prinsip dalam perencanaan dan pelaksanaan program agar dapat berkelanjutan, bukan hanya memperhatikan keuntungan perorangan tapi lebih dari itu program harus mampu memberikan manfaat untuk masyarakat banyak, dimana program juga membutuhkan campur tangan masyarakat guna menjamin bahwa program terlaksana dengan baik.

#### **4. Implementasi Program**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan yang sangat krusial sehingga perlu diterapkannya implementasi yang efektif agar keputusan dalam pembuat kebijakan berhasil dilaksanakan. Implementasi merupakan aktivitas yang terlibat setelah adanya pengarahannya dari suatu kebijakan yang meliputi pengelolaan input untuk menghasilkan output dan outcome dari masyarakat. Proses implementasi baru akan dimulai jika tujuan dan sasaran suatu kebijakan telah ditetapkan, kemudian program kegiatan telah tersusun kemudian sumber dana telah siap untuk proses pelaksanaan dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran atau tujuan kebijakan yang diinginkan. Kebijakan yang berisi program yang siap untuk dilaksanakan sesuai dengan nilai-nilai yang dilakukan melalui tindakan-tindakan yang terarah. Jika kebijakan atau program sudah dibuat maka program siap dijalankan oleh aparat-aparat yang berkepentingan.

Jones (1991: 294) mengemukakan pendapatnya tentang arti penerapan atau pelaksanaan adalah “Menyeluruh menyelesaikan pekerjaan” dan “melakukannya” adalah definisi sederhana dari istilah tersebut. Jones (1991: 294) menyimpulkan bahwa arti penerapan atau pelaksanaan adalah sebuah proses dalam mendapatkan sumberdaya tambahan sehingga dapat mengukur apa-apa yang telah dikerjakan. Sedangkan Pressman dan Wildavsky dalam Jones (1991: 295) mengartikan penerapan adalah:

“Penerapan mungkin dapat dipandang sebagai sebuah interaksi antara suatu perangkat tujuan dan tindakan yang mampu untuk meraihnya...

Pelaksanaan atau penerapan program dengan demikian telah menjadi suatu jaringan yang tak nampak...

Penerapan adalah kemampuan untuk membentuk hubungan-hubungan lebih lanjut dalam rangkaian sebab-akibat yang menghubungkan tindakan dengan tujuan...”

Jones (1991: 295) mengungkapkan pendapatnya bahwa banyak konflik dan dilema yang tak terpecahkan turut menyumbang pada kualitas dinamika dan interaksi dari penerapan. Dalam kenyataannya tujuan-tujuan program mungkin akan mengungkapkan atau secara substansial mengubah proses penerapannya. Analisanya sejalan dengan bahasan Pressman dan Wildavsky dalam Jones (1991: 296) menyatakan bahwa program atau keputusan hanyalah sekedar posisi tentang pemecahan masalah publik, sehingga penerapan kemudian akan berhadapan dengan tugas untuk mensahihkan proposal, yaitu:

“Sebuah program berisi tindakan yang diusulkan pemerintah dalam rangka mencapai sasaran yang ditetapkan yang pencapaiannya problematis. Program akan ada apabila kondisi permulaan, yaitu “apabila” dari hipotesis kebijakan telah dirumuskan. Kata ‘program’ sendiri menegaskan perubahan (konversi) dari suatu hipotesis menjadi suatu tindakan pemerintah. Sedangkan premis awal dari hipotesis tersebut disahkan, sedang derajat keterlaksanaan

konsekuensi atau akibat yang diharapkan (yang merupakan tahapan ‘selanjutnya’) disebut sebagai penerapan”.

Setelah menjelaskan konteks interaktif yang tepat untuk penerapan program, maka sekarang dapat ditawarkan suatu definisi yang kongkrit, dapat dikatakan bahwa penerapan menurut Jones (1991: 296) adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan tiga kegiatan berikut ini adalah pilar-pilarnya, sebagai berikut:

**Tabel 5.** Penerapan Program

<b>Kegiatan-Kegiatan Fungsional</b>	<b>Dikategorikan dalam Pemerintahan</b>	<b>Dengan Sebuah Produk Potensial</b>
Penerapan: Organisasi Interpretasi/Penafsiran Aplikasi/Penerapan	Pemerintahan ke Permasalahan	Bervariasi (pelayanan, pembayaran, kemudahan, pengawasan)

Sumber: Jones, 1991

1. Organisasi, adalah pembentukan atau penataan kembali sumber daya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan;
2. Interpretasi, adalah menafsirkan agar program (seringkai dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan;
3. Penerapan, adalah ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Dari beberapa pemahaman yang dikemukakan para ahli di atas maka jelas bahwa implementasi merupakan suatu proses rangkaian sistematis yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan untuk mendapatkan suatu hasil sesuai dengan tujuan dan sasaran kebijakan sehingga kebijakan tersebut membawa hasil yang diinginkan.

Sebelum membicarakan sub kegiatan pelaksanaan Jones (1991: 297) mengungkapkan ada baiknya memperhatikan tantangan-tantangan yang dihadapi

para pelaksana. Pertimbangan dampak dari beberapa kenyataan awal pada fase proses kebijakan, antara lain:

1. Permasalahan dan tuntutan secara tetap didefinisikan dan diidentifikasi kembali dalam proses kebijakan;
2. Para pembuat kebijakan sering mendefinisikan masalah untuk mereka yang belum mendefinisikan masalahnya sendiri;
3. Program-program yang membutuhkan partisipasi masyarakat dan antar pemerintahan biasa mengandung berbagai macam penafsiran tentang maksud program itu sendiri. Penafsiran yang tidak konsisten tentang tujuan program, seringkali tidak terpecahkan;
4. Program mungkin dapat dilaksanakan tanpa perlu mempelajari kegagalan;
5. Program-program sering mencerminkan kesepakatan yang dapat dicapai tinimbang kepastian yang sesungguhnya, dan banyak program dikembangkan dan dilaksanakan tanpa mendefinisikan masalahnya secara jelas.

Berikut adalah penjelasan dari Jones (1991: 304) tentang tiga kegiatan penting yang berkaitan dengan penerapan program, yaitu organisasi, penafsiran, dan penerapan, sebagai berikut:

#### 1. Organisasi

Jones (1991: 304) mengungkapkan bahwa sebuah organisasi diperlukan agar “pekerjaan dapat dilaksanakan”. Organisasi di dalam pemerintahan telah identic dengan istilah birokrasi, dan birokrasi telah identic dengan kejahatan dan dosa, karena kian rumit sebuah permasalahan umum,

kian rumit pula jawaban yang diberikan pemerintah. Dengan demikian lebih baik berusaha memahami daripada mengutuk cara-cara pemerintah dalam mengorganisasi, sehingga menjadikan “pekerjaan dapat dilaksanakan”. Jones (1991: 311) menjelaskan penting untuk dipahami bahwa organisasi itu sendiri memiliki dampak pada proses kebijakan, dan tujuan awal dari organisasi adalah menjalankan [rogram-program yang dirancang.

Weber dalam Jones (1991: 311) mengemukakan bahwa tujuan program ini bertambah bersama jika dengan munculnya motivasi-motivasi lainnya, seperti halnya niat untuk mengembangkan dirinya sendiri (atau menambah kekuatan suatu instansi), ataupun sekedar hanya untuk bertahan. Fleming dalam Jones (1991:312) juga menjelaskan bahwa banyak mengungkapkan bahwa motivasi tambahan yang tampaknya mengendalikan sebuah organisasi, tau bahkan mungkin banyak yang sepenuhnya bertentangan dengan tujuan program. Oleh karena itu, Jones (1991: 319) mengungkapkan bahwa cara organisasi memberikan perlindungan pada dirinya akan mempengaruhi hal-hal berikut, yaitu penerapan kebijakan, partisipasi pelaku diluar badan, penafsiran kebijakan oleh para birokrat instansi, atau mungkin pengaruh persepsi para birokrat instansi atau badan yang memiliki permasalahan dengan arah yang ingin dituju.

## 2. Interpretasi/Penafsiran

Jones (1991: 320) menyatakan bahwa masalah utama bagi seorang pelaksana adalah: “Apa yang akan saya lakukan?”. Sebuah program telah disetujui, kalimat-kalimat telah tertera diatas kertas dan organisasi telah ada

pada tempatnya. Sekarang saatnya untuk memahami maksud-maksud kalimat tersebut, serta menyiratkan apa yang mereka maksud tentang kasus-kasus khusus dan masalah-masalah nyata. Edwards dalam Jones (1991: 320) mengungkapkan:

“Kebutuhan utama bagi keefektifan pelaksanaan kebijakan adalah mereka yang menerapkan keputusan haruslah tahu apa yang seharusnya mereka lakukan ... jika kebijakan ingin dilaksanakan dengan tepat, arahan serta petunjuk pelaksanaan tidak hanya diterima tetapi juga harus jelas, dan jika hal ini tidak jelas para pelaksana akan kebingungan tentang apa yang seharusnya mereka lakukan, dan akhirnya mereka akan mempunyai kebijakan tersendiri dalam memandang penerapan kebijakan tersebut. Yang mana pandangan ini seringkali berbeda dengan pandangan atasan mereka”.

Jones (1991: 321) mengungkapkan bahwa suatu patokan yang jelas harus segera ditetapkan yang mana melibatkan, pada batas minimum, suatu proses yang harus dipelajari oleh para pelaksana untuk kemudian mengembangkan sarana untuk menerapkannya. Tetapi sebaliknya, manakala patokan tersebut tak jelas, maka para pelaksana akan menghadapi tanggung jawab yang lebih berat. Hal terpenting adalah perkiraan para pelaksana tentang ketersediaan sumber daya. Selain itu, tidaklah mengejutkan apabila perumusan administrative yang baik, serta penerapan yang efektif harus terus-menerus dikembangkan. Pada dasarnya rumusan ini lebih menitikberatkan pada kejelasan, ketelitian, konsistensi, oenyusunan prioritas, sumber daya yang cukup, dan lain sebagainya. Studi administrative umum penuh dengan petunjuk-petunjuk dan akan mengantarkan pada manajemen efisiensi.

Jones (1991: 323) proses kebijakan sangat tergantung pada komunikasi antara kata serta maknanya. Penafsiran apa yang mereka

maksudkan dengan hal itu? Adalah suatu hal yang penting untuk memahami apa yang terjadi pada setiap tahapan pembuatan keputusan. Hal tersebut ditegaskan karena kita sering menganggap bahwa hukum, perundangan, keputusan, pedoman, serta perintah bersifat definitive. Seringkali mereka tidak bersifat demikian, oleh sebab itu perhatian yang besar harus diberikan kepada cara yang digunakan para pelaksana dalam menafsirkan tanggung jawab mereka.

### 3. Aplikasi/Penerapan

Jones (1991: 324-325) mengungkapkan bahwa aplikasi sangat erat kaitannya dengan kegiatan-kegiatan lain, yaitu sebuah proses dinamis karena berhubungan dengan kegiatan kebijakan lainnya dalam kemanusiaan yang mana seseorang melakukan pekerjaannya. Penyesuaian dalam organisasi maupun penafsiran selama penerapan program tidaklah terlalu luar biasa. Suatu penafsiran politis dari yang berwenang mungkin tak akan dapat dipraktikkan lapangan, dan sebaliknya penerapan seringkali merupakan suatu proses dinamis dimana para pelaksananya ataupun para petugas diarahkan oleh pedoman program maupun patokan-patokannya, ataupun secara khusus diarahkan oleh kondisi yang actual. Edelman dalam Jones (1991: 326) banyak berbicara tentang masalah penyesuaian hukum dan perundangan yang tidak mendua terhadap keadaan yang ada. Edelman mengambil contoh batas kecepatan (speed limits) yang menunjukkan bahwa tingkah laku telah disesuaikan dengan berdasar pada asumsi yang mengatakan bahwa

“kebanyakan dari mereka yang melebihi batas kecepatan tidak ditangkap ataupun didenda’, berikut adalah jabaran asumsinya:

“... para majikan pabrik yang menekan upah buruh mereka, mengabaikan jaminan keselamatan dan kesehatan kerja, memperkerjakan buruh anak-anak serta menyepelekan perundangan lainnya dengan asumsi bahwa inspektur pemeriksa pabrik hanya akan datang kadang kadang kala saja. Dan seandainya majikan-majikan tersebut ketahuan melanggar peraturan, mereka merasa bahwa paling-paling dikenakan denda”.

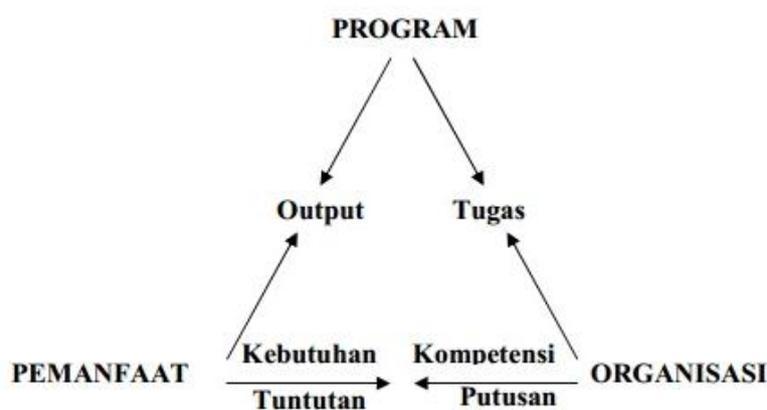
Edelman dalam Jones (1991: 326-327) juga menggambarkan apa yang mungkin akan terjadi apabila hukum ataupun peraturan terlalu tegas ditetapkan. Seperti halnya kasus yang menimpa seorang petugas bernama Muller yang dimutasikan ke suatu tempat yang jauh hanya karena ia mendenda mobil pejabat kota yang diparkir di daerah bebas paker di dekat kantor dewan kota Chicago. Jelaslah bahwa penilaian atau pertimbangan ditentukan kadarnya dalam penerapan perbaikan perbaikan yang sah (legal remedies) atas suatu permasalahan haruslah sama akuratnya dengan pemahaman mengenai perbaikan itu sendiri. Jadi pada dasarnya peraturan itu dibuat untuk diterapkan secara bersahaja, dan bukan untuk dilanggar.

Berdasarkan pemikiran Jones (1991), maka Sitanggang dkk (2014: 7) menjabarkan apa arti kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program dengan memperhatikan tiga aktivitas utama kegiatan. Pertama, organisai, dimana setiap organisasi memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Kedua, interpretasi, mereka yang melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan tau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah

pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang. Ketiga, penerapan dan aplikasi, peraturan/kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat itu harus pula dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan.

Salah satu model implementasi program yaitu model yang diungkapkan oleh David C. Korten dalam Akib dan Tarigan (2000). Model ini menggunakan pendekatan proses pembelajaran yang lebih dikenal dengan model kesesuaian implementasi program, berintikan kesesuaian antara tiga elemen yang ada dalam pelaksanaan program, yakni program itu sendiri, pelaksana, dan kelompok sasaran program.

Yang digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 4.** Model Kesesuaian Implementasi Program  
Sumber: (Header Akib dan Antonius Tarigan, 2000: 12)

Korten menggambarkan model ini berisi tiga elemen dalam implementasi program, yaitu program itu sendiri, pelaksanaan program, dan

kelompok sasaran program. Korten dalam Header dan Tarigan (2000:12) menjelaskan bahwa suatu program akan berhasil dilaksanakan jika terdapat kesesuaian dari tiga unsur implementasi program. Pertama, kesesuaian antara program dengan pemanfaatan yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaatan). Kedua, kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana. Ketiga, kesesuaian antara kelompok pemanfaat dan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh output program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

## **C. Pemerintahan Desa**

### **1. Konsep Pemerintahan Lokal (*Local Government*)**

Hoessein dalam Muluk (2009: 57) mengungkapkan bahwa pemerintahan lokal (*Local government*) merupakan sebuah konsep yang mengandung tiga arti:

- 1) Pemerintah sebagai Pemerintah lokal yang mengacu pada organ, yang melaksanakan urusan dan fungsi yang didesentralisasikan. Kerapkali dipertukarkan dengan *local authority*, *Council* dan *mayor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan.
- 2) Pemerintah sebagai Pemerintah daerah yang mengacu pada fungsi, yang dijalankan dalam kerangka desentralisasi yang ditentukan dengan dua prinsip yang lazim dipergunakan:

- a. *The Ultra vires doctrine*, bahwa pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja.
  - b. *General competence* atau *open end arrangement*, merupakan kebalikan dari prinsip sebelumnya bahwa pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu.
- 3) Pemerintah sebagai daerah otonom, tempat dimana lokalitas berada dan membentuk kesatuan hukum sendiri yang meskipun tidak berdaulat tetapi memiliki hak untuk mengurus dirinya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Terdapat dua nilai dasar pemerintah daerah yang tercermin dalam *local democracy model* dan *structural efficiency model*. Umumnya dua model tersebut digunakan secara terpisah dalam kurun waktu tertentu. Namun kombinasi juga dapat dilakukan melalui pendekatan campuran (*mixed approach*) yang menempatkan satu model dalam jenjang pemerintahan tertentu dan model yang lain dalam jenjang pemerintahan lain.

**Tabel 6.** Perbedaan Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural

	<b>MODEL DEMOKRASI LOKAL</b>	<b>MODEL EFISIENSI STRUKTURAL</b>
Nilai Utama	Partisipasi & kemandirian masyarakat lokal	Efisiensi & efektifitas Pemerintahan
Karakteristik	Keanekaragaman	Efisiensi & efektivitas

		pemerintah
Pembagian Urusan	General competence	Keseragaman
Sistem Kontrol	Represif	Ultra vires doctrine
Keuangan Daerah	Daerah lebih mandiri	Bergantung preventif dana perimbangan
Kepegawaian	Separated system	Integrated system

Sumber: Muluk, 2006

Sejalan dengan pemikiran diatas yang dikaitkan dengan penelitian ini bahwa pemerintahan desa merupakan manifestasi dari *local government* karena pemerintahan desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat. Posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi asli yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Pemerintahan desa dipilih dan dibentuk dengan dasar melestarikan nilai-nilai tradisional yang sudah berkembang dalam corak masyarakat pedesaan. Corak masyarakat demikian bercirikan adanya iklim paguyuban, cenderung statis, dan cenderung homogen. Nilai dasar yang hendak dikembangkan dalam pemerintahan desa adalah partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pejabat pemerintah desa diisi berdasarkan prosedur pemilihan (*elected officer*). Pamong desa ini tidak memiliki jalur karir birokrasi yang terintegrasi dengan perangkat daerah lainnya. Karena dipilih oleh masyarakat dan pengambilan keputusan desa dilaksanakan secara musyawarah maka akuntabilitas publik dari pemerintah desa kepada

masyarakat lebih besar. Dengan demikian, desa adalah jenis/*variant* dari *Local Government* yang terbagi menjadi dua: modern dan tradisional. Desa masuk ke dalam jenis yang ketiga yakni gabungan modern dan tradisional. Masyarakat sejak awal telah terlibat secara langsung dalam menentukan pejabat pemerintahan desa, menunjukkan bahwa pemerintah desa merupakan manifestasi dari pemerintahan lokal (*Local Government*).

## 2. Pengertian, Nomenklatur dan Status Desa

Dibawah UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa, satuan pemerintahan terendah dibawah kecamatan disebut dengan nomenklatur desa. Di seluruh Indonesia nomenklturnya sama, yaitu desa. Bahkan tidak hanya nomenklturnya yang diseragamkan, melainkan juga struktur organisasinya dan mekanisme kerjanya. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan pemerintahan desa yang efisien sehingga dapat menerima tugas-tugas pembangunan yang menjadi prioritas pemerintah saat itu. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka semua satuan pemerintahan terendah seperti nagari di Sumatera Barat, gampong di Aceh, marga di Sumatera Selatan, huta di Sumatera Utara dan lain-lain mengubah nomenklturnya menjadi desa.

Penyeragaman nomenklatur dan organisasi desa tersebut kemudian menciptakan perasaan kurang senang dalam masyarakat luar Jawa karena merasa dipaksa untuk menerima konsep desa Jawa. Bahkan banyak kelompok masyarakat yang menyebut jawnisasi desa luar Jawa tersebut sebagai penjajahan cultural oleh penguasa Jawa kepada masyarakat luar Jawa. Masyarakat luar Jawa kurang senang karena secara kelembagaan, sosial budaya, dan tata kerjanya “desa” di luar Jawa tidak sama dengan desa di Jawa. Dalam kenyataannya “desa”

di luar Jawa mempunyai kelembagaan , struktur organisasi, dan mekanisme kerja yang sangat beragam.

Berdasarkan pengalaman tersebut, maka dalam UU No 32 Tahun 2004 masalah nomenklatur diserahkan kepada masing-masing daerah. Artinya, setiap daerah bisa menyebut satuan pemerintahan terendah dengan istilah yang sudah hidup sejak zaman dulu seperti nagari, huta, gampong, kampung, marga dan lain-lain. Dengan demikian, di daerah luar Jawa sebutan untuk desa menjadi beragam.

Status desa adalah satuan pemerintahan di bawah kabupaten/kota. Desa tidak sama dengan kelurahan yang statusnya di bawah camat. Kelurahan hanyalah wilayah kerja lurah di bawah camat yang tidak mempunyai hak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Sedangkan desa atau yang disebut dengan nama lain adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam system pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No.32/2004)

Dengan demikian, kepala desa langsung dibawah pembinaan Bupati/walikota. Perlu diketahui bahwa sesuai dengan UU No. 32/2004 kecamatan bukan lagi sebagai wilayah administrasi yang membawahi desa-desa, melainkan hanyalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten. Camat sendiri bukan kepala wilayah dan penguasa tunggal di wilayahnya (sesuai UU No 5/1974), melainkan hanya sebagai pejabat pemerintah kabupaten yang mengepaloi kecamatan. Atau dengan kata lain, camat adalah tangan panjang bupati di wilayah kerja tertentu yaitu kecamatan yang salah satu tugasnya adalah melakukan koordinasi, sinkronisasi, pengawasan dan pembinaan terhadap desa-

desa. Hal tersebut berbeda dengan status camat pada zaman Orde Baru yaitu tangan panjang pemerintah pusat di bawah pembinaan menteri dalam negeri, gubernur dan bupati/walikota.

Undang-undang nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menggambarkan itikad Negara untuk mengoptimalkan desa, dengan berbagai kemandirian pemerintah desa seperti pemilihan umum calon pemimpin desa, anggaran desa, semacam DPRD desa, dan kemandirian pembuatan peraturan desa semacam perda, menyebabkan daerah otonomi NKRI menjadi provinsi, kabupaten atau kota, dan desa. Reformasi telah mencapai akhirnya, kesadaran konstitusi desa dan dusun diramalkan akan mendorong proses reformasi berbasis otonomi daerah bersifat hakiki.

Dengan demikian, pengertian diatas menunjukkan bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan kondisi dan sosial budaya setempat, maka posisi desa yang memiliki otonomi asli sangat strategis memerlukan perhatian yang seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah, karena dengan otonomi desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

### **3. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa**

#### **a. Pemerintah Desa**

Penyelenggaraan pemerintah desa dilakukan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah Desa adalah organisasi pemerintahan desa yang terdiri atas:

- a) Unsur pimpinan, yaitu kepala desa;
- b) Unsur pembantu kepala desa, yang terdiri atas:
  - 1) Sekretariat Desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa;

- 2) Unsur Pelaksana Teknis, yaitu unsur pembantu Kepala Desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain;
- 3) Unsur Kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pembanguna dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugasnya, kepala desa mempunyai wewenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa;
- c. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDesa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e. Membina kehidupan masyarakat desa;
- f. Membina perekonomian desa;
- g. Mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- h. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- i. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepala desa mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari KKN;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan bertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
- m. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa;
- o. Mengembangkan potensi SDA dan melestarikan lingkungan hidup.

Tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah berdasarkan peraturan pemerintah. Agar fokus pada pelayanan kepada masyarakat, kepala desa dilarang:

- a. Menjadi pengurus partai politik;
- b. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di desa bersangkutan;
- c. Merangkap jabatan sebagai anggota DPRD;
- d. Terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah;
- e. Merugikan kepentingan umum, meresahkan kelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain;
- f. Melakukan KKN, menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. Menyalahgunakan wewenang;
- h. Melanggar sumpah/janji jabatan.

Kepala Desa berhenti karena 1) meninggal dunia, 2) permintaan sendiri, atau 3) diberhentikan. Kepala Desa diberhentikan karena:

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru;
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan;
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa;

- d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. Tidak melaksanakan kewajibak kepala desa; dan/atau
- f. Melanggar larangan bagi kepala desa.

Masa jabatan kepala desa adalah enam tahun, yang dihitung sejak yang bersangkutan dilantik. Kepala desa yang sudah menduduki jabatan kepala desa hanya boleh menduduki jabatan kepala desa lagi untuk satu kali masa jabatan.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, kepala desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati/walikota, memberikan laporan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa disampaikan kepada bupati/walikota melalui camat 1 kali dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD disampaikan 1 kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam pertemuan masyarakat desa, radio komunitas atau media lainnya. Laporan tersebut digunakan sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut. Kepala desa juga wajib menyampaikan laporan akhir masa jabatan kepala desa yang disampaikan kepada Bupati/walikota melalui camat dan kepada BPD.

Sebagaimana disinggung di atas, kepala desa dibantu oleh perangkat desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Perangkat desa bertanggung jawab kepada kepala desa. Perangkat desa terdiri atas sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan yaitu:

- a. Berpendidikan paling rendah lulusan SMA atau sederajat;
- b. Mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan;
- c. Mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran;
- d. Mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan bidang perencanaan;
- e. Memahami sosial budaya masyarakat setempat; dan
- f. Bersedia tinggal di desa yang bersangkutan.

Sekretaris desa diangkat oleh sekretaris daerah kabupaten/kota atau nama bupati/walikota. Adapaun perangkat desa lainnya diangkat oleh kepala desa dari penduduk desa yang bersangkutan. Pengangkatan perangkat desa ditetapkan dengan keputusan kepala desa. Untuk bisa diangkat sebagai perangkat desa calon harus berusia paling rendah 20 tahun dan paling tinggi 60 tahun. Ketentuan lebih lanjut mengenai perangkat desa lainnya diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang sekurang-kurangnya memuat:

- a. Persyaratan calon;
- b. Mekanisme pengangkatan;
- c. Masa jabatan;

- d. Kedudukan keuangan;
- e. Uraian tugas;
- f. Larangan;
- g. Mekanisme pemberhentian.

Jumlah perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa. Ketentuan lebih lanjut mengenai pedoman penyusunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Peraturan daerah kabupaten/kota sekurang-kurangnya memuat:

- a. Tata cara penyusunan struktur organisasi;
- b. Perangkat;
- c. Tugas dan fungsi;
- d. Hubungan kerja.

Kepala desa dan perangkat desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan desa yang ditetapkan setiap tahun dalam APBDesa. Penghasilan tetap tersebut paling sedikit sama dengan upah minimum regional kabupaten/kota. Ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa diatur dengan peraturan daerah kabupaten/kota yang sekurang-kurangnya memuat:

- a. Rincian jenis penghasilan;
- b. Rincian jenis tunjangan;
- c. Penentuan besarnya dan pembebanan pemberian;
- d. Penghasilan dan/atau tunjangan.

**b. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Jadi, dalam menyelenggarakan pemerintahan desa terdapat dua lembaga: pemerintah desa dan BPD. Pemerintah berfungsi menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Atas fungsi tersebut, BPD mempunyai wewenang:

- a. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa
- d. Membentuk panitia pemilihan kepala desa
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- f. Menyusun tata tertib BPD

Anggota BPD terdiri dari ketua rukun warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya dengan masa jabatan enam tahun dan dapat dipilih untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil dimana paling sedikit lima orang dan paling banyak sebelas orang.

BPD mempunyai hak:

- a. Mengajukan rancangan peraturan desa;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;

e. Menerima tunjangan.

Anggota BPD mempunyai kewajiban:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan NKRI;
- d. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- e. Memproses pemilihan kepala desa;
- f. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat;
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

#### **D. Rastra (Beras Sejahtera)**

Rastra merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan bantuan sosial terpadu yang berbasis keluarga berupa subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi keluarga berpenghasilan rendah sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada keluarga penerima manfaat.

Rastra adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial di bidang pangan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat berupa bantuan beras bersubsidi kepada keluarga berpendapatan rendah (rumah tangga miskin dan rentan miskin). Menurut Pedum Rastra 2017, Rastra merupakan program implementasi dari instruksi presiden tentang kebijakan

perberasan nasional. Presiden mengintruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementrian tertentu, serta Gubernur dan Bupati atau Walikota diseluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan stabilitas ekonomi nasional. Implementasi Rastra melibatkan satgas Rastra, satgas Rastra Bulog atau sub Bulog adalah unit kerja dibawah bulog atau sub bulog yang bertugas mengangkut dan menyerahkan beras pelaksana distribusi.

Program Rastra merupakan program nasional lintas sektoral baik vertikal (Pemerintah Pusat sampai dengan Pemerintah Daerah) maupun horizontal (lintas Kementerian/Lembaga), sehingga semua pihak yang terkait bertanggung jawab sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Program Rastra.

Rastra bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Lebih jauh, program rastra bertujuan untuk membantu kelompok miskin dan rentan miskin mendapat cukup pangan dan nutrisi karbohidrat tanpa kendala. Efektivitas Rastra sebagai perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan sangat bergantung pada kecukupan nilai transfer pendapatan dan ketepatan sasaran kepada kelompok miskin dan rentan.

Keberhasilan Program Rastra menurut web TNP2K diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T, yaitu: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat (KPM) melalui

pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Selain itu raskin bertujuan untuk meningkatkan/membuka akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.

Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan pelaksanaan Raskin adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah.
- b) Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2015.
- c) Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2001, tentang Kerahanan Pangan.
- d) Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum BULOG.
- e) Peraturan Presiden RI No. 15 Tahun 2010, tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- f) Peraturan Presiden RI tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2015.
- g) Inpres No. 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.
- h) Kepmenko Kesra No. 29 Tahun 2014 tentang Tim Koordinasi Raskin Pusat.

## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Adapun definisi dari Pasolog (2012 : 72) bahwa penelitian deskriptif yaitu, penyelidikan yang dilakukan terhadap variable mandiri atau satu variable, yaitu tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variable lainnya.

Penelitian kualitatif menurut Sugiyono (2012: 1-2) merupakan penelitian yang muncul karena terjadi perubahan paradigma dalam memandang suatu realitas/fenomena/gejala/ penelitian kualitatif digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrument kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara triangulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi. Obyek penelitian adalah obyek yang alamiah (natural setting).

Selanjutnya menurut Pasolog (2012 : 70) mengkaji penelitian kualitatif berdasarkan jenis data adalah bahwa data kualitatif yaitu nilai dari perubahan-perubahan yang tidak dapat dinyatakan dalam angka-angka statistic. Jadi data kualitatif adalah data yang berupa kata dan atau kalimat, gambar, skema, yang belum diangkakan. Penelitian yang menggunakan data yang bukan dalam skala rasio, tetapi dalam bentuk skala yang lebih, yaitu skala, nominal, ordinal ataupun interval yang kesemuanya dapat dikategorikan, sehingga jelas apa yang

akandisamakan dan dibedakan untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian.

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka penulis memandang bahwa penelitian deskriptif kualitatif ini lebih memadai untuk diterapkan dalam skripsi ini, dengan tujuan menganalisis implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) yang diterapkan di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban. Serta mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) yang diterapkan di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.

## **B. Fokus Penelitian**

Penelitian kualitatif menghendaki batasan dalam penelitiannya atau dasar fokus yang timbul sebagai masalah dalam penelitian. Dengan kata lain fokus sangat penting maknanya guna menentukan batasan pada penelitian yang dilakukan sehingga memperjelas batas dan juga mempertajam pemahaman. Sugiyono (2012:32) menyatakan bahwa karena terlalu luasnya masalah, maka dalam penelitian kualitatif peneliti membatasi penelitian dalam satu atau lebih variable. Dengan demikian dalam penelitian, batasan masalah ini disebut sebagai fokus penelitian, yang berisi pokok masalah yang masih bersifat umum. Pembatasan dalam penelitian kualitatif ini lebih didasarkan pada tingkat kepentingan dan urgensi selain juga faktor keterbatasan tenaga, dana, dan waktu.

Maka dalam penelitian ini, penulis mengemukakan batasan atau fokus penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban dianalisis menggunakan model yang mengadopsi teori Implementasi dari Grindle dalam Agustino (2008:154) :

- a) Isi Kebijakan Program Rastra

1. kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi Program Rastra
    2. Tipe manfaat Program Rastra
    3. Derajat perubahan yang ingin dicapai Program Rastra
    4. Letak pengambilan keputusan Program Rastra
    5. Pelaksana Program Rastra
    6. Sumber-sumber daya yang digunakan Program Rastra

- b) Lingkungan kebijakan Program Rastra

1. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat dalam Program Rastra
    2. Karakteristik atau rejim yang berkuasa Program Rastra
    3. Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana Program Rastra

2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban:

- a) Faktor pendukung implementasi Program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban

1. Faktor internal

- a. Agen pelaksana
      - b. Koordinasi antar instansi

2. Faktor eksternal
  - a. Respon dari masyarakat
  - b. Kondisi geografis
- b) Faktor penghambat implementasi Program Rastra di di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban

1. Faktor Internal
  - a. Basis Data
  - b. Kualitas beras
2. Faktor Eksternal
  - a. Lingkungan Sosial

### **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan keseluruhan ruang dimana peneliti melakukan penelitian terhadap obyek yang diteliti, dimana peneliti memperoleh informasi dan data yang diperlukan dalam menunjang penelitian yang berkaitan dengan permasalahan yang ditetapkan sebelumnya. Dalam penelitian ini, peneliti mengambil lokasi di Kabupaten Tuban, Provinsi Jawa Timur. Pemilihan lokasi penelitian dilatar belakangi oleh jumlah penduduk miskin di Kabupaten Tuban yang masih tergolong besar mencapai 17,14 persen lebih tinggi jika dibandingkan dengan tingkat kemiskinan Provinsi Jawa Timur yang hanya sebesar 12,05 persen per Maret 2016, menurut data Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur pada Tahun 2017. Hal ini menarik peneliti untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

Sedangkan situs penelitian merupakan tempat dimana peneliti dapat memperoleh validitas dan reliabilitas informasi dan data yang berkaitan dengan penelitian, mengetahui keadaan sebenarnya dari objek yang akan diteliti yang digunakan untuk menjawab permasalahan. Adapun situs penelitian dalam penelitian ini berada pada Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban. Adapun alasan peneliti memilih lokasi dan situs sebagaimana yang dijelaskan diatas, karena lokasi dan situs penelitian tersebut termasuk dalam daerah penerima Rastra.

#### **D. Jenis dan Sumber Data**

Data digali dari berbagai sumber-sumber data yang berkaitan ataupun terlibat dalam permasalahan yang diteliti. Data sendiri merupakan keterangan-keterangan tentang suatu hal, dapat berupa sesuatu yang diketahui atau yang dianggap atau anggapan. Atau sesuatu yang digambarkan lewat angka, simbol, kode, dan lain sebagainya. Sedangkan sumber data merupakan seseorang yang bertindak sebagai informan yang sesuai untuk dijadikan atau dipilih sebagai sumber guna memperoleh data-data yang akurat berkaitan dengan penelitian.

Jenis sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

##### **1. Data Primer**

Data primer merupakan data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung dilapangan oleh peneliti atau yang bersangkutan dengan fokus penelitian dapat berupa kata-kata, tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai. Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan informan yang dapat memberikan informasi dan

pernyataan terkait pelaksanaan program Rastra, Program Rastra merupakan program yang banyak melibatkan *stakeholder* mulai dari pemerintah pusat samapi pemerintah desa hingga masyarakat. Melihat begitu banyaknya stakeholder dalam program Rastra maka Informan dalam penelitian ini adalah:

**Tabel 6.** Informan Penelitian

No	Nama	Jabatan Informan	Jenis Kelamin
1	Drs. Erkamni	Camat Tuban	L
2	Karso	Kepala Desa Sugiharjo	L
3	Agustin Sri Wahyuni	Staf Kesos Kecamatan Tuban	P
4	Khozin	Kasi Kesra Desa Sugiharjo	L
5	Yayat Hidayat	Korlap Rastra Tuban	L
6	Kastari	Ketua RT 01 Dsn. Mawot	P
7	Imam	Ketua RT 02 Dsn. Mawot	L
8	Mutawar	Ketua RT 03 Dsn. Mawot	L
9	Murtasih	KPM RT 01 Dsn. Mawot	P
10	Ngadir	KPM RT 02 Dsn. Mawot	L
11	Ngadir	KPM RT 03 Dsn. Mawot	L

## 2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung oleh peneliti di lapangan dari sumber-sumber yang telah ada. Berupa catatan-catatan resmi, dokumen-dokumen atau laporan-laporan, atau kaya tulis ilmiah, majalah dan lainnya yang dapat mendukung dari data primer. Data sekunder yang diambil adalah data pendukung yang

berkaitan dengan implementasi program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban. Data dapat diperoleh dari, antara lain:

- a) Buku Pedoman Umum Rastra dari KEMENKO-PMK RI
- b) Pemerintah Kecamatan Tuban
- c) Pemerintah Desa Sugiharjo
- d) Sub Bulog Divre Bojonegoro
- e) Situs website resmi

#### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Sugiyono (2011:224) mengatakan bahwa “teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan.” Pengumpulan data dapat dilakukan dengan berbagai setting, berbagai sumber dan berbagai cara. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut:

##### **1. Wawancara**

Wawancara menurut Pasolog (2012:137) adalah kegiatan Tanya jawab antara dua orang atau lebih secara langsung. Pewawancara disebut *interviewer*, sedangkan orang yang diwawancarai disebut *interviewee* metode wawancara bisa dilakukan secara langsung (*personal interview*) maupun tidak langsung (*telephone atau mail interview*).

## 2. Observasi

Menurut Hadi, 1986 (Sugiono, 211:145) mengemukakan bahwa, observasi merupakan suatu proses yang kompleks, suatu proses yang tersusun dari berbagai proses biologis, psikologis. Dua di antara yang terpenting adalah proses-proses pengamatan dan ingatan. Pengumpulan data dengan metode observasi mempunyai ciri yang lebih spesifik berbeda dengan metode wawancara yang terpaku pada komunikasi dengan orang atau informan, dalam observasi tidak hanya terpaku pada orang tetapi terpaku juga pada objek lain. Observasi lapangan ini dilakukan dengan cara datang langsung ke tempat yang berkaitan dengan sasaran penelitian.

## 3. Dokumentasi

Dokumentasi yang dilakukan oleh peneliti adalah dengan memanfaatkan data-data yang ada di instansi terkait dapat berupa gambar-gambar, foto-foto, rekaman wawancara dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian. Dokumentasi penelitian ini diperoleh dari instansi dan wilayah yang menjadi sasaran penelitian.

## **F. Instrumen Penelitian**

Merupakan alat untuk mendapatkan ataupun mengumpulkan data-data dalam pemecahan masalah, untuk mencapai tujuan penelitian agar lebih cermat dalam mendapatkan data, lengkap dan sistematis sehingga data-data tersebut

mudah untuk diolah. Instrument penelitian yang digunakan peneliti dalam penelitian kali ini adalah sebagai berikut;

1. Peneliti Sendiri

Dalam penelitian kualitatif peneliti adalah sebagai *human instrument* yang berfungsi untuk menetapkan fokus penelitian, memilih informasi sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya.

2. Pedoman Wawancara

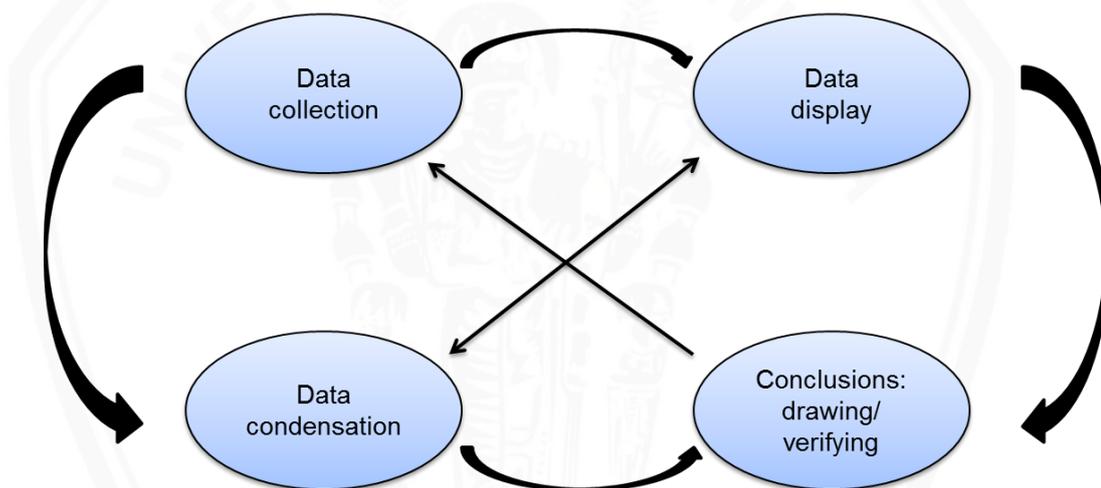
Berupa daftar pertanyaan yang telah disiapkan sebagai bahan wawancara dengan aktor yang menjadi sumber data dalam penelitian ini. Dalam hal ini peneliti membuat daftar pertanyaan, dimana pertanyaan ini harus bersifat terbuka dan jawaban bebas agar mendapatkan jawaban yang luas dan informasi yang mendalam dari informan.

3. Perangkat Penunjang

Merupakan alat bantu dalam penelitian sebagai alat mencatat dan alat perekam, dan alat pengabadian momen yang digunakan selama berada dilapangan. Peneliti dapat mencatat hasil wawancara, mencatat dan mengabadikan dokumentasi untuk memudahkan hal-hal tertentu yang mungkin belum didapat dari dokumen tertulis.

## G. Analisis Data

Analisis data sangat penting dalam penelitian ketika seluruh data telah terkumpul. Adapun pengertian analisis data menurut Sugiyono (2013 : 244) yaitu “Proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh sehingga dapat mudah dipahami, dan temuannya dapat diinformasikan kepada orang lain”. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan model analisis data interaktif oleh Miles, Huberman dan Saldana (2014 : 14) yaitu :



**Gambar 5. Model Analisis Data Interaktif**

Sumber : Miles, Huberman dan Saldana (2014 : 14)

### 1. Kondensasi Data

Dalam tahap ini data yang diperoleh dari lapangan dicatat dalam uraian atau laporan yang terperinci dan lengkap, kemudian dilakukan proses pemilihan, pemusatan perhatian, memilih hal-hal yang pokok dan penyederhanaan data kasar yang muncul dari catatan tertulis lapangan.

Kegiatan dalam kondensasi data merupakan suatu bentuk analisis menggolongkan, mengambil data yang pokok dan penting dan mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga dapat ditarik kesimpulan akhirnya.

## 2. Penyajian Data

Setelah melakukan Kondensasi data, langkah selanjutnya adalah melakukan penyajian data. Penyajian data dilakukan agar memudahkan peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari peneliti sehingga peneliti dapat merencanakan kerja selanjutnya berdasarkan apa yang dipahami. Oleh karena itu, dalam penelitian ini peneliti akan menyajikan data dalam bentuk kualitatif.

## 3. Menarik Kesimpulan atau Verifikasi

Dalam penelitian kualitatif, penarikan kesimpulan dilakukan secara terus-menerus sepanjang proses penelitian. Penarikan kesimpulan bukan sesuatu yang berlangsung linear, melainkan merupakan suatu siklus yang interaktif, karena menunjukkan adanya kemauan yang sungguh-sungguh untuk memahami dan mendapatkangambaran dan pengertian yang mendalam, komprehensif, yang rinci mengenai suatu masalah sehingga dapat melahirkan suatu kesimpulan yang induktif.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN

#### A. Gambaran Umum

##### 1. Gambaran Umum Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban

###### a. Profil Desa Sugiharjo



**Gambar 6. Balai Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban**

Sumber : Olahan Peneliti, 2017

Desa Sugiharjo adalah wilayah kerja kepala desa sebagai perangkat Daerah Kabupaten Tuban yang berkedudukan di wilayah kerja Kecamatan Tuban. Luas wilayah Desa Sugiharjo 368.970 HA, dengan batas wilayah sebagai berikut:

- a. Utara : Desa Mondokan

- b. Selatan : Desa Mboto Kecamatan Semanding
- c. Barat : Desa Sumurgung
- d. Timur : Desa Kembangbilo

Pusat Pemerintah Desa Terletak di Sugiharjo, sekitar 5 KM dari Pusat Pemerintahan Kecamatan Tuban dan 6 KM dari Pusat Pemerintah Kabupaten Tuban. Desa Sugiharjo umumnya merupakan daerah dataran rendah dengan ketinggian 11 M di atas permukaan laut.

Wilayah Desa Sugiharjo terdiri dari 10 Rukun Warga (RW) dan 41 Rukun Tetangga (RT) serta kelembagaan masyarakat lainnya: Karang Taruna, Posyandu Balita-Remaja-Lansia, Badan Pemberdayaan Desa (BPD), Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD), Lembaga Keuangan Mikro (LKM), Kelompok Sadar Wisata (POKDARWIS).

Nama-nama Rukun Warga (RW) di wilayah Desa Sugiharjo antara lain:

- a. RW 1-5 : Sugiharjo Dusun Mawot, 20 RT
- b. RW 6-10 : Sugiharjo Dusun Winong, 21 RT

Jumlah penduduk Desa Sugiharjo berdasarkan data bulan April 2018 Sebanyak 7,704 Jiwa. Terdiri dari 3.785 jiwa laki-laki dan 3.919 jiwa perempuan.

Desa Sugiharjo memiliki wilayah yang luas dengan penduduk heterogen dan beraneka ragam dengan tingkat sensitivitas yang cukup tinggi. Wilayah Desa Sugiharjo termasuk ke dalam wilayah perkotaan dengan jarak

yang dekat dengan pusat pemerintahan Kabupaten Tuban hanya sekitar 6 KM, dari pusat Pemerintahan Kecamatan Tuban hanya sekitar 5 KM dengan akses jalan yang strategis. Selain itu, wilayah Desa Sugiharjo diimbangi dengan potensi lahan permukiman, pertanian, tegalan, dan peternakan dan Industri Kecil menengah dan heterogen ini memiliki potensi-potensi keberagaman dan cenderung kepada konflik antar individu setingkat Rumah Tangga maupun golongan.

Desa Sugiharjo yang terletak di daerah barat Kabupaten Tuban memiliki demografi wilayah yang cukup unik mencakup lahan pertanian, tegalan, peternakan, dan industri kecil menengah. Potensi ini merupakan hal yang menjadi keunggulan dibanding wilayah desa lain yang ada di Kecamatan Tuban.

Selain faktor eksternal tersebut diatas, ditunjang pula dengan faktor internal Desa Sugiharjo yang mampu mendukung pelaksanaan program-program Desa. Yang dapat dilihat dari kondisi pegawai yang berjumlah 10 orang dengan latar belakang pendidikan SLTA, dan S1. Berdasarkan kondisi tersebut maka Desa Sugiharjo memiliki potensi Sumber Daya Manusia (SDM) yang cukup dalam melaksanakan program-program Desa untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

## **b. Struktur Organisasi, Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Desa Sugiharjo**

### 1. Struktur organisasi

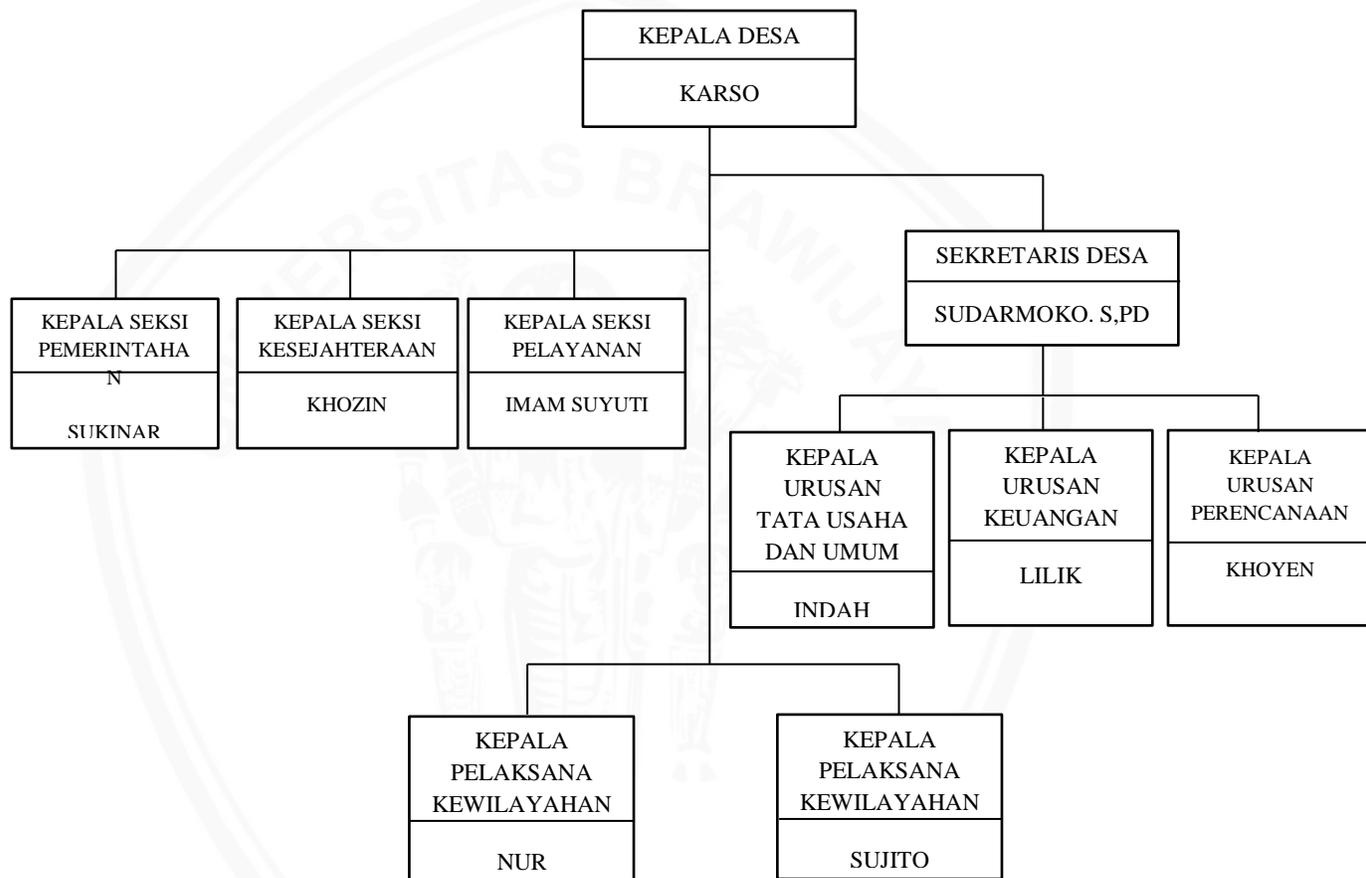
Desa Sugiharjo dipimpin oleh seorang Kepala Desa sebagai kepala pemerintahan Desa yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Camat. Struktur organisasi Balai Desa Sugiharjo terdiri dari:

- 1) Kepala Desa
- 2) Sekretaris Desa
- 3) Kepala Urusan Tata Usaha dan Umum
- 4) Kepala Urusan Keuangan
- 5) Kepala Urusan Perencanaan
- 6) Kepala Pelaksana Kewilayahan
- 7) Kepala Seksi Pemerintahan
- 8) Kepala Seksi Kesejahteraan
- 9) Kepala Seksi Pelayanan

Kondisi pegawai di Balai Desa Sugiharjo kebanyakan berlatarbelakang SLTA, hanya 1 orang berlatarbelakang S1 dan seluruh perangkat desa merupakan non PNS.

**BAGAN SUSUNAN ORGANISASI PEMERINTAH DESA  
SUGIHARJO KECAMATAN TUBAN KABUPATEN TUBAN**

LAMPIRAN: PERATURAN DESA SUGIHARJO  
Nomor 2 Tahun 2017  
Tanggal 2 Juli 2017



**Gambar 7. Bagan Struktur Organisasi Pemerintah Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban**

2. Kedudukan Desa Sugiharjo

Kedudukan Desa Sugiharjo adalah wilayah kerja Kepala Desa sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Tuban di wilayah kerja Kecamatan

Tuban, Desa Sugiharjo dipimpin oleh seronag kepala desa yang bertanggung jawab kepada Bupati melalui Camat Tuban.

### 3. Tugas Pokok dan Fungsi

Berdasarkan Peraturan Desa Sugiharjo Nomor 2 Tahun 2017 tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban maka dapat diuraikan mengenai Tugas Pokok dan Fungsi masing-masing pejabat Kantor Balai Desa Sugiharjo sebagai berikut:

#### 1) Kepala Desa

Tugas : Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa.

Fungsi :

- a) Menyelenggarakan Pemerintahan Desa, seperti tata praja Pemerintahan, penetapan peraturan di desa, pembinaan masalah pertanahan, pembinaan ketentraman dan ketertiban, melakukan upaya perlindungan masyarakat, administrasi kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah;
- b) Melaksanakan pembangunan, seperti pembangunan sarana prasarana perdesaan, dan pembangunan bidang pendidikan, kesehatan;

- c) Pembinaan kemasyarakatan, seperti pelaksana hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan;
- d) Pemberdayaan masyarakat, seperti pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat, partisipasi masyarakat, sosial budaya masyarakat, keagamaan, dan ketenagakerjaan;
- e) Menjaga hubungan kemitraan dengan lembaga masyarakat dan lembaga lainnya.

## 2) Sekretaris Desa

Tugas : Membantu kepala desa dalam bidang administrasi pemerintahan.

Fungsi :

- a) Melaksanakan urusan ketatusahaan seperti tata naskah, administrasi surat menyurat, arsip dan ekspedisi;
- b) Melaksanakan urusan umum seperti penataan administrasi perangkat desa, penyediaan prasarana perangkat desa dan kantor, penyiapan rapat, pengadministrasian asset, inventarisasi, perjalanan dinas, dan pelayanan umum;
- c) Melaksanakan urusan keuangan seperti pengurusan administrasi keuangan, administrasi sumber-sumber pendapatan dan pengeluaran, verifikasi administrasi keuangan, dan administrasi

penghasilan Kepala Desa, Perangkat Desa, BPD, dan lembaga pemerintahan desa lainnya; dan

- d) Melaksanakan urusan perencanaan seperti menyusun rencana anggaran pendapatan dan belanja desa, menginventarisir data-data dalam rangka pembangunan, melakukan monitoring dan evaluasi program, serta penyusunan laporan.

### 3) Kepala Urusan Tata Usaha dan Umum

Tugas: Membantu Sekretaris Desa dalam urusan pelayanan administrasi pendukung tugas-tugas pemerintahan, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Sekretaris Desa.

Pelaksanaan tata-usaha Pemerintahan Desa sebagai salah satu segi administrasi pemerintahan desa, bersifat sederhana atau elementer. Pekerjaan-pekerjaan yang harus dilakukan di dalam tata usaha Pemerintahan desa yang menjadi tanggungjawab juru tulis Desa ialah dapat kita perinci menjadi pekerjaan-pekerjaan antara lain meliputi pencatatan register-register dan dokumentasi, serta penyusunan surat-surat mengenai laporan data-data tentang keadaan wilayah desa, yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas bidang Pemerintahan dan Pelayanan Umum, laporan keuangan dan hal-hal lain yang telah ditetapkan sebagai tugas Pemerintahan Desa.

Fungsi :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan lainnya yang berhubungan dengan bidang tugasnya;
- b) Melaksanakan urusan ketatausahaan;
- c) Melaksanakan urusan rumah tangga Desa yang meliputi sarana prasarana Desa, kantor Desa, kebersihan, keindahan kantor/lingkungan Desa, ketertiban dan keamanan kantor serta menyiapkan tempat/peralatan rapat, tamu;
- d) Melaksanakan pengelolaan administrasi personalia Kepala Desa dan Perangkat Desa;
- e) Melaksanakan pengelolaan asset desa;
- f) Melaksanakan fungsi keumasan Pemerintah Desa;
- g) Melaksanakan pelayanan kepada masyarakat;
- h) Membuat laporan pelaksanaan seluruh kegiatan sesuai bidang tugasnya;
- i) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Desa mengenai kebijakan dan tindakan yang akan diambil di bidang tugasnya; dan
- j) Melaksanakan tugas lain yang diberikan Sekretaris Desa dan/atau Kepala Desa.

#### 4) Kepala Urusan Keuangan

Tugas : Membantu Sekretaris Desa dalam urusan pelayanan administrasi pendukung tugas-tugas pemerintahan, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Sekretaris Desa. Seperti halnya berkewajiban mengelola dan penerimaan dan penggunaan keuangan Pemerintah Desa dari hasil tanah milik Desa dan penghasilan lainnya. Mengerjakan pembukuan mengenai penerimaan dan pengeluaran keuangan milik Pemerintah Desa. Penyusunan anggaran belanja Pemerintah Desa. Membuat pertanggung jawaban keuangan mengenai bantuan/subsidi, pengumpulan secara gotong-royong bagi pelaksanaan program pembangunan desa yang telah dilaksanakan.

Fungsi :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan lainnya yang berkaitan dengan bidang tugasnya;
- b) Melaksanakan penatausahaan keuangan desa;
- c) Menyusun rencana, melaksanakan dan mengendalikan program kerja urusan keuangan;
- d) Menyiapkan, menyusun bahan penyusunan APB Desa, perubahan APB Desa, dan perhitungan APB Desa;
- e) Membuat lapran realisasi keuangan Desa;

- f) Menyiapkan bahan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi program peningkatan, penggalan, dan pengembangan sumber-sumber pendapatan;
  - g) Melaksanakan pendataan potensi pendapatan dan pengeluaran Desa;
  - h) Menyiapkan konsep Rancangan Peraturan Desa tentang Pungutan Desa serta peraturan Desa lainnya sesuai bidang tugasnya;
  - i) Melaksanakan pelayanan kepada masyarakat;
  - j) Menyusun laporan pelaksanaan seluruh kegiatan sesuai bidang tugasnya;
  - k) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Desa mengenai kebijakan dan tindakan yang akan diambil di bidang tugasnya; dan
  - l) Melaksanakan tugas lain yang diberikan Sekretaris Desa dan/atau Kepala Desa.
- 5) Kepala Urusan Perencanaan

Tugas : Membantu Sekretaris Desa dalam urusan pelayanan administrasi pendukung tugas-tugas pemerintahan, dalam menjalankan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Sekretaris Desa.

Kepala urusan perencanaan ini harus memiliki dan menguasai data atau dokumen terkait perencanaan pembangunan desa seperti

peraturan desa berdasar hak asal usul, RPJMD, RPJMDes, RKP Desa, dsb sebaiknya kaur perencanaan terlibat langsung, walaupun ada beberapa dokumen yang telah disusun oleh petugas sendiri seperti profil desa yang dibuat oleh Kepala pemerintahan, kepala perencanaan diharapkan memeriksa dokumen tersebut untuk memberi masukan kepada sekretaris desa. Membuat Rencana Kerja Tindak Lanjut (RKTL) berdasar kalender kerja pemerintah desa, kapan dimulai pelaksanaan pembangunan, kapan membantu sekdes menyiapkan dan menyusun RAPBDesa, mempersiapkan bahan materi musdes, dsb.

Fungsi :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan lainnya yang berkaitan dengan bidang tugasnya;
- b) Mengkoordinasi urusan perencanaan;
- c) Menginventarisasi data dalam rangka pembangunan;
- d) Melakukan monitoring dan evaluasi program serta menyusun laporan;
- e) Menghimpun rencana program masing-masing urusan, seksi dan Dusun sebagai bahan penyusunan RPJM Desa, RKP Desa, LPPD Kepala Desa dan LKPPD Kepala Desa kepada BPD;
- f) Menyiapkan bahan pengendalian program kerja desa;

- g) Melakukan pelayanan kepada masyarakat;
- h) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Desa mengenai kebijakan dan tindakan yang akan diambil di bidang tugasnya; dan
- i) Melaksanakan tugas lain yang diberikan Sekretaris Desa dan/atau Kepala Desa

6) Kepala Pelaksana Kewilayahan

Tugas : Pembantu Kepala Desa sebagai satuan tugas kewilayahan dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Seperti menjalankan kebijakan dan kegiatan kepala desa bidang pemerinthan, bidang ketentraman dan ketertiban, bidang pembangunan dan bidang kemasyarakatan di wilayah kerjanya. Menyampaikan informasi tentang ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di desa dan di wilayah dusun, memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala desa mengenai kebijakan dan tindakan yang akan diambil pada bidang tugasnya.

Fungsi :

- a) Pembinaan ketentraman dan ketertiban, pelaksanaan upaya perlindungan masyarakat, mobilitas kependudukan, dan penataan dan pengelolaan wilayah;
- b) Menyusun perencanaan dan mengawasi pelaksanaan pembangunan di wilayahnya;

- c) Melaksanakan pembinaan kemasyarakatan dalam meningkatkan kemampuan dan kesadaran masyarakat dalam menjaga lingkungan
  - d) Melakukan upaya-upaya pemberdayaan masyarakat dalam menunjang kelancaran penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan;
  - e) Melaksanakan pelayanan kepada masyarakat;
  - f) Melaporkan pelaksanaan tugas di wilayah kerjanya kepada Kepala Desa;
  - g) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Desa mengenai kebijakan dan tindakan yang akan diambil di bidang tugasnya; dan
  - h) Melaksanakan tugas lain yang diberikan Kepala Desa.
- 7) Kepala Seksi Pemerintahan

Tugas : Pembantu Kepala Desa sebagai pelaksana teknis operasional penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pemberdayaan masyarakat, serta pembinaan kemasyarakatan.

Seperti halnya Pencatatan Register, Pencatatan-pencatatan tersebut dilakukan di dalam berbagai Buku Register, mengenai berbagai hal dan peristiwa yang menyangkut kehidupan/tindakan warga masyarakat, berdasarkan laporan yang diperoleh melalui Sub-Pelayanan Umum dari masyarakat yang berkepentingan. Hal ini merupakan pekerjaan rutin pemerintahan yang diharuskan bagi

Pemerintahan Desa guna membinan ketertiban bagi warga masyarakat Desa. Pencatatan data-data tersebut merupakan dasar bagi suatu sensus secara kronologis dan bahan guna penyusunan suatu statistic penduduk, hewan, panen, luas tanah dan hal-hal lain dari suatu wilayah. Contoh lain Melaksanakan hal-hal yang sudah menjadi keputusan Rapat (rembug desa), Mengadakan kerjasama dengan instansi-instansi organisasi lain yang terdapat dalam tingkat desa antara lain Bimas (Bimbingan Masyarakat dari Kepolisian), babinsa (Bintara Pembina Desa), RT/RW dan lain-lain. Menyelesaikan permasalahan yang berhubungan dengan tanah desa/agrarian. Membantu mengumpulkan iuran rehabilitasi daerah (Ireda), perpajakan dan/atau retribusi (polorogo) tingkat wewenang Pemerintah desa.

Fungsi :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan lainnya yang berkaitan dengan bidang tugasnya;
- b) Melaksanakan manajemen tata praja Pemerintahan;
- c) Menyusun rencana regulasi Desa;
- d) Merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa;

- e) Merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pelaksanaan administrasi pertanahan tingkat Desa;
  - f) Merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pelaksanaan administrasi pertanahan tingkat Desa;
  - g) Penataan dan pengelolaan wilayah;
  - h) Pendataan dan pengelolaan profil Desa;
  - i) Memantau kegiatan sosial politik di Desa;
  - j) Menyusun Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Desa, Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintah Desa dan pemberian informasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada masyarakat;
  - k) Melaksanakan pelayanan kepada masyarakat;
  - l) Menyusun laporan pelaksanaan seluruh kegiatan sesuai bidang tugasnya;
  - m) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Desa mengenai kebijakan dan tindakan yang akan diambil di banding tugasnya; dan
  - n) Melaksanakan tugas lain yang diberikan Kepala Desa.
- 8) Kepala Seksi Kesejahteraan
- Tugas : Pembantu Kepala Desa sebagai pelaksana teknis operasional penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pemberdayaan masyarakat, serta pembinaan kemasyarakatan.

Seperti contoh, melaksanakan pembinaan pelayanan keluarga berencana, bantuan sosial, mempersiapkan bahan-bahan pembinaan terhadap penderita cacat, tunakarya, tunawisma dan panti asuhan. Mempersiapkan bahan-bahan kegiatan dalam rangka pengelolaan penanggulangan dan pertolongan bencana alam. Mempersiapkan bahan dan saran dalam pemberian rekomendasi izin pertunjukan pasar malam, keramaian, dan usaha sosial lainnya. Melaksanakan pembinaan dan pengembangan ketenagakerjaan/perburuhan,dsb.

Fungsi :

- a) Mempelajari peraturan perundangan-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan lainnya yang berkaitan dengan bidang tugasnya;
- b) Merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan program pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat;
- c) Menginventarisir dan memantau pelaksanaan pembangunan dan administrasi pembangunan tingkat desa;
- d) Merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi pelaksanaan peningkatan sarana dan prasarana pembangunan desa;
- e) Melakukan kegiatan sosialisasi serta motivasi masyarakat dibidang budaya, ekonomi, politik, lingkungan hidup, pemberdayaan keluarga, pemuda, olahraga dan karang taruna;

- f) Menyiapkan konsep Rancangan Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa serta Peraturan Desa lainnya sesuai bidang tugasnya;
  - g) Melaksanakan pelayanan kepada masyarakat;
  - h) Menyusun laporan pelaksanaan seluruh kegiatan sesuai bidang tugasnya;
  - i) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Desa mengenai kebijakan dan tindakan yang akan diambil di bidang tugasnya; dan
  - j) Melaksanakan tugas lain yang diberikan Kepala Desa.
- 9) Kepala Seksi Pelayanan

Tugas : Pembantu Kepala Desa sebagai pelaksana teknis operasional penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pemberdayaan masyarakat, serta pembinaan kemasyarakatan.

Seperti pemberian macam-macam izin: izin tempat tinggal, izin keramaian, izin meninggalka desa, izin usaha, mendirikan bangunan baru dan lain sebagainya. Sebagai otoria eselon bawah Pemrintah Desa berwenang untuk memberikan macam-macam surat keterangan guna berbagai keperluan, antara lain : surat keterangan bukti diri (kenal lahir, mati), nikah/talak/rujuk, kartu penduduk, kelakuan baik, pemberian kesaksian untuk berbagai transaksi (jual/beli/sewa tanah

dan sebagainya). Menyampaikan surat-surat pos dari kecamatan atau panggilan dari instansi-instansi resmi bagi penduduk wilayah desa.

Fungsi :

- a) Mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk pelaksanaan serta bahan lainnya yang berkaitan dengan bidang tugasnya;
- b) Melaksanakan penyuluhan dan motivasi terhadap hak dan kewajiban masyarakat;
- c) Meningkatkan upaya partisipasi masyarakat;
- d) Merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi kegiatan penyandang masalah kesejahteraan sosial dan bidang sosial lainnya;
- e) Merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi kegiatan pelestarian nilai sosial budaya masyarakat dan ketenagakerjaan;
- f) Merencanakan, melaksanakan, mengendalikan dan mengevaluasi kegiatan keagamaan;
- g) Menyiapkan konsep Rancangan Peraturan Desa sesuai bidang tugasnya;
- h) Melaksanakan pelayanan kepada masyarakat;
- i) Menyelenggarakan pengembangan peran serta dan keswadayaan masyarakat;

- j) Menyusun laporan pelaksanaan seluruh kegiatan sesuai bidang tugasnya;
- k) Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Desa mengenai kebijakan dan tindakan yang akan diambil di bidang tugasnya; dan
- l) Melaksanakan tugas lain yang diberikan kepala desa.

### c. Visi dan Misi

Visi merupakan suatu cara pandang jauh ke depan yang menunjukkan impian, cita-cita atau nilai yang ingin dicapai dan dibawa untuk menempatkan diri pada suatu tatanan pemerintahan. Visi Desa Sugiharjo adalah **”Mewujudkan Masyarakat Sejahtera Yang Berkeadilan”**.

Penjelasan Visi:

Dalam mewujudkan masyarakat sejahtera yang berkeadilan, Desa Sugiharjo berupaya untuk memberikan dan melindungi hak-hak dasar warga desa secara sosial, ekonomi, politik termasuk kebebasan untuk berekspresi dan berorganisasi termasuk hak-hak dasar bagi yang cacat dan kelompok minoritas lainnya seperti gender dan semua warga desa harus diperlakukan berdiri sama tinggi, duduk sama rendah agar dapat mewujudkan masyarakat yang berkeadilan.

Misi Desa Sugiharjo adalah sebagai berikut:

- a) Sawah Bengkok Kepala Desa Sugiharjo dikelola masyarakat dan untuk kepentingan masyarakat;
- b) Pemberian Dana Operasional Rukun Tetangga se-Desa Sugiharjo;
- c) Pelayanan Masyarakat yang mudah cepat dan mudah;
- d) Transparan program dan Kegiatan Pengelolaan Keuangan Desa;
- e) Sinergitas semua lembaga pemerintahan dan kemasyarakatan melalui musyawarah desa.

## **2. Gambaran Umum Program Beras Sejahtera (Rastra)**

### **1) Tujuan, Sasaran, dan Manfaat Program Rastra**

#### **a) Tujuan**

Tujuan Program Rastra di Kabupaten Tuban adalah mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras.

#### **b) Sasaran**

Sasaran Program Rastra Kabupaten Tuban Tahun 2017 adalah berkurangnya beban pengeluaran 106.814 Keluarga Penerima Manfaat (KPM) dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi sebanyak 15 kg/KPM/bulan atau setara 180 kg/KPM/tahun dengan harga tebus Rp 1.600,00/kg netto di Titik Distribusi.

#### **c) Manfaat**

Manfaat Program Rastra adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan ketahanan pangan di tingkat KPM, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan;
  2. Peningkatan akses pangan baik secara fisik (beras tersedia di TD), maupun ekonomi (harga jual yang terjangkau) kepada KPM;
  3. Sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi;
  4. Stabilitas harga beras di pasaran;
  5. Pengendalian inflasi melalui intervensi pemerintah dengan menetapkan harga beras bersubsidi sebesar Rp 1.600,00/kg sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat, dan menjaga stok pangan nasional;
  6. Membantu pertumbuhan ekonomi daerah.
- 2) Pengelolaan dan Pengorganisasian Program Rastra Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban

Dalam rangka pelaksanaan Program Rastra di Desa Sugiharjo dan untuk mengefektifkan pelaksanaan program dan pertanggungjawabannya, maka semua urusan terkait Program Rastra diserahkan pada kesra Desa Sugiharjo dan dibantu perangkat desa lainnya.

Kepala Desa bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Rastra diwilayahnya dan membentuk Pelaksana Distribusi Rastra sebagai berikut:

- 1) Kedudukan

Pelaksana Distribusi Rastra berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa, yang ditunjuk berdasar surat penunjukan/penetapan dari Kepala Desa.

## 2) Tugas

Pelaksana Distribusi Rastra mempunyai tugas memeriksa, menerima, dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran Harga Tebus Rastra (HTR) dan menyelesaikan administrasi.

## 3) Fungsi

Pelaksana Distribusi mempunyai fungsi:

- a) Melaksanakan validasi dan pemutakhiran daftar KPM;
- b) Pemeriksaan dan penerimaan/penolakan Rastra di Perum BULOG di TD. Untuk Desa yang TD-nya tidak berada di Desa, maka petugas yang memeriksa dan menerima/menolak Rastra adalah Kepala Desa atau pejabat yang ditunjuk/mewakili;
- c) Pendistribusian dan penyerahan Rastra kepada KPM yang terdapat dalam DPM-1 di Titik Bagi (TB);
- d) Penerimaan HTR Rastra dari KPM secara tunai untuk disetorkan ke rekening bank yang ditunjuk oleh Perum BULOG. Apabila tidak tersedia fasilitas perbankan maka harus disetor langsung secara tunai kepada Perum BULOG;
- e) Penyelesaian administrasi penyaluran Rastra yaitu penandatanganan Berita Acara Serah Terima (BAST) beras di TD;

- f) Membuat Daftar Realisasi Penjualan Beras sesuai Model DPM-2 dan melaporkan ke Tim Koordinasi Rastra Kabupaten melalui Tim koordinsi Rastra Kecamatan
- g) Mendokumentasikan (dalam bentuk foto hard copy dan soft copy) setiap tahapan pelaksanaan pendistribusian Rastra di Titik Distribusi (TD) dan Titik Bagi (TB).

### 3) Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran

Perencanaan dan penganggaran Program Rastra 2017 mengacu pada Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tahun Anggaran 2017.

#### 1) Perencanaan

Kegiatan perencanaan ini meliputi Penetapan KPM, TD, dan TB.

- a) Kebijakan Penetapan KPM di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban
  - a. KPM yang berhak mendapatkan Rastra adalah keluarga yang terdaftar dalam DPM-1 (Daftar Penerima Manfaat-1) Rastra Tahun 2017;
  - b. Pagu Desa Sugiharjo menurut Lampiran Surat Bupati Tuban tanggal 12 April 2017 nomor: 518/1980/414.201/2017 sebesar 634 KPM sebanyak 9.510 kg/KPM/bulan telah mencakup keluarga miskin dan keluarga rentan miskin;

c. Dalam rangka mengakomodasi adanya perubahan karakteristik KPM setelah penetapan Pagu Rastra oleh Bupati, maka dimungkinkan untuk dilakukan validasi dan pemutkhiran daftar KPM melalui Mudes/Muskel dan atau Muscam. Hasil validasi dan perubahan data KPM melalui Mudes/Muskel dilaporkan kepada Tim Koordinasi Rastra Kabupaten melalui Tikor Rastra Kecamatan untuk disahkan oleh Bupati.

b) Penetapan Titik Distribusi (TD)

Lokasi TD Desa Sugiharjo ditetapkan di Balai Desa Sugiharjo, lokasi ini ditentukan atas kesepakatan tertulis antara Pemerintah Kabupaten dan Perum BULOG Bojonegoro atas usulan dari Desa Sugiharjo.

c) Penetapan Titik Bagi (TB)

TB merupakan lokasi penyerahan Rastra yang strategis dan terjangkau oleh KPM. Lokasi TB Desa Sugiharjo terletak pada rumah Ketua RT yang ditetapkan berdasarkan hasil kesepakatan antara pemerintahan desa (pelaksana distribusi) dengan KPM setempat.

4) Kebijakan Penganggaran

Program Rastra merupakan program penanggulangan kemiskinan yang termasuk dalam program perlindungan sosial. Berdasarkan undang-undang nomor 18 Tahun 2016 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN) Tahun Anggaran 2017, pemerintah mengalokasikan Dana Subsidi Pangan dengan kebijakan penganggaran sebagai berikut:

- a) Anggaran subsidi pangan Tahun Anggaran 2017 disediakan dalam APBN Tahun 2017, DIPA Bendahara Umum Negara (BUN). Kebijakan pemerintah pusat dalam penganggaran program Rastera hanya untuk pengadaan beras dan penyaluran sampai titik distribusi (TD).
- b) Kebijakan Pemerintah Kabupaten Tuban dalam penganggaran program Subsidi Rastera Tahun 2017 hanya untuk koordinasi, perencanaan, sosialisasi, monitoring dan evaluasi serta pelaporan program Subsidi Rastera yang dibebankan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sedangkan penganggaran di Kecamatan Tuban hanya digunakan untuk koordinasi, perencanaan, sosialisasi, monitoring, dan evaluasi serta pelaporan program Subsidi Rastera. Adapun penganggaran untuk penyaluran dari Titik Distribusi ke Titik Bagi menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa Sugiharjo melalui Alokasi Dana Desa sesuai dengan ketentuan.
- c) Selain pembiayaan dari APBN dan APBD, masyarakat dapat berpartisipasi secara sukarela untuk membantu pembiayaan distribusi Rastera dari TD ke TB (KPM).

## 5) Mekanisme Pelaksanaan

### a) Pembuatan Panduan pelaksanaan Program Rastra

Panduan pelaksanaan Program Rastra terdiri dari Pedoman Umum Program Rastra yang dibuat oleh Tim Koordinasi Rastra Pusat sebagai panduan pelaksanaan Rastra tingkat nasional berisikan kebijakan umum yang mengatur pelaksanaan Program Rastra secara nasional, Pedoman Khusus Program Rastra berupa petunjuk Pelaksanaan Rastra (Juklak Rastra) yang dibuat oleh Tim Koordinasi Rastra Provinsi Jawa Timur sebagai bentuk penajaman dari pedoman umum dan bersifat spesifik, Petunjuk Teknis Program Rastra (Juknis Rastra) dibuat oleh Tim Koordinasi Rastra Kabupaten Tuban sebagai bentuk penajaman dari Pedum dan Juknis dan bersifat spesifik untuk Kabupaten terkait. Setiap pedum, juklak dan juknis akan ditinjau setiap tahun untuk disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang berkembang.

### b) Penetapan Pagu Rastra

Pagu Rastra berisi besaran jumlah KPM yang menerima Rastra Tahun 2017 atau jumlah beras yang dialokasikan untuk KPM berdasar DPM 2017 yang telah ditetapkan oleh Bupati. Pagu Rastra tidak dapat direlokasi ke Desa/Kelurahan/pemerintah setingkat, kecuali melalui Muscam yang dilakukan atas permintaan 2 desa/kelurahan atau lebih sebagai tindak lanjut dari musdes/muskel yang ingin menyesuaikan pagu Rastra.

Apabila pagu Rastra tidak dapat diserap sampai tanggal 15 Desember 2017 maka sisa pagu tidak dapat didistribusikan pada tahun 2018. Penyelesaian pembayaran HTR paling lambat diterima Perum BULOG tanggal 15 Desember 2017. Surat Permintaan Alokasi (SPA) diterima Perum Bulog tanggal 5 Desember 2017.

c) Perubahan Daftar Penerima Manfaat (DPM)

Perubahan DPM dapat terjadi melalui pelaksanaan musdes/muskel di tahun berjalan. Keluarga peserta Program Keluarga Harapan (PKH) harus mendapatkan Rastra dan tidak boleh dikeluarkan dari DPM Rastra. KPM Rastra yang dapat diganti/dikeluarkan dari DPM adalah:

1. KPM yang seluruh anggota keluarganya sudah meninggal;
2. KPM yang dinilai oleh musdes/muskel sudah tidak layak sebagai penerima Rastra;

Rastra diberikan kepada Pasangan Kepala Keluarga (PKK) atau Anggota Keluarga Lain (AKL) tanpa mengubah nama dalam DPM. Keluarga yang dinilai layak untuk menggantikan KPM diprioritaskan kepada keluarga miskin/kurang mampu dengan kriteria sebagai berikut:

1. Jumlah anggota keluarga besar;
2. Terdapat balita dan anak usia sekolah, lansia, penyandang disabilitas, kepala keluarganya perempuan;
3. Kondisi fisik rumahnya tidak layak huni;
4. Berpendapatan paling rendah dan/tidak tetap.

Daftar akhir KPM Rastra, termasuk perubahannya bila dilakukan Mudes/Muskel, dituangkan ke dalam DMP-1 Rastra yang menjadi dasar Penyaluran Rastra di Desa/Kelurahan dan melengkapi sejumlah administrasi untuk penggantian DPM berupa Berita Acara (BA), Formulir Rekapitulasi Pengganti (FRP), dan Formulir Perubahan/Pendaftaran Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin (FPPDT-PFM) yang dilaporkan secara berjenjang sampai kabupaten kemudian Buoti mengesahkan DPM akhir Rastra (DPM-1) untuk wilayah kabupaten tersebut, oleh Bupati disampaikan kepada Menteri Sosial dan Gubernur secara berjenjang, paling lambat diterima oleh Menteri Sosial pada tanggal 15 Oktober tahun berjalan.

d) Peluncuran dan Sosialisasi Program Beras

Peluncuran program Rastra Kabupaten dilakukan setelah Peluncuran Program Rastra di Provinsi oleh Gubernur. Sosialisasi Petunjuk Teknis Rastra dan Pagu Rastra dilakukan oleh Tim Koordinasi Rastra secara berjenjang.

e) Pemantaun dan Evaluasi

1. Dalam arangka meningkatkan efektifitas penyaluran Rastra kepada KPM Rastra di berbagai daerah maka Tim Koordinasi Rastra melakukan Pemantauan dan Evaluasi (PE) penyaluran Rastra.
2. Dalam kegiatan PE akan dievaluasi realisasi penyaluran Rastra dan identifikasi permasalahan yang menghambat pelaksanaan penyaluran,

kemudian akan dilakukan upaya untuk meningkatkan penyaluran Rastra dan mencari solusi untuk memecahkan masalah.

3. Pemantauan dilakukan secara berjenjang. Tim koordinasi Rastra akan melakukan pemantauan ke jenjang yang lebih rendah atau ke KPM bila diperlukan.
4. Pemantauan PE oleh Tim Koordinasi Rastra (TKR) Kabupaten dapat dikoordinasikan dengan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Kabupaten.
5. PE dilaksanakan dengan metode kunjungan lapangan (supervise atau uji petik), rapat koordinasi, pemantauan media dan pelaporan.
6. Pelaksanaan pemantauan pelaksanaan program Rastra dibuat laporan/notulen rapat sebagai bahan laporan kepada Ketua Tim Koordinasi Rastra Kabupaten.
7. Pemantauan pelaksanaan Program Rastra pada berbagai tingkatan dapat menggunakan instrument/formulir pemantauan yang terdapat pada lampiran juknis sebagai panduan.

f) Pelaksanaan Penyaluran Rastra Sampai Titik Distribusi (TD)

1. Penyedia dan penyaluran Rastra sampai TD menjadi tugas Perum BULOG.
2. Penyedia Beras Rastra

Penyediaan beras untuk KPM Rastra oleh Perum BULOG Sub Divre Bojonegoro berasal dari beras hasil Pengadaan Dalam Negeri. Kualitas beras Rastra sesuai dengan Inpres Kebijakan Perberasan yang berlaku, dengan kemasan berlogo Perum BULOG dengan kuantum 15 kg/karung dan/atau 50 kg/karung.

### 3. Rencana Penyaluran

Untuk menjamin kelancaran proses penyaluran Rastra, Perum BULOG bersama Tim Koordinasi Rastra menyusun rencana penyaluran bulanan yang akan dituangkan dalam bentuk SPA.

### 4. Mekanisme Penyaluran

- a. Hasil pemutakhiran data KPM (DPM-1) yang ditetapkan oleh Kepala Desa Sugiharjo, dan diketahui atau disahkan oleh Camat Tuban dilaporkan secara berjenjang kepada TKR Kecamatan dan Kabupaten untuk selanjutnya menjadi dasar penerbitan SPA kepada Perum Bulog Sub Divre Bojonegoro.
- b. Berdasar pagu Rastra, Bupati/Ketua Tim Koordinasi Rastra Kabupaten atau pejabat yang ditunjuk oleh Bupati menerbitkan SPA kepada Perum BULOG.
- c. Berdasarkan SPA, Perum BULOG menerbitkan SPPB/DO beras untuk masing-masing Kecamatan atau Desa dengan atau tanpa menunggu peluncuran resmi penyaluran Rastra.

- d. Sesuai dengan SPPPB/DO maka Perum BULOG menyalurkan beras sampai ke TD termasuk penggantian beras, yang sebelumnya dilakukan pemeriksaan kualitas beras terlebih dahulu oleh Tim Koordinasi Rastra di Gudang Perum BULOG. Mekanisme dan penetapan Tim Koordinasi Rastra Kabupaten untuk melakukan pemeriksaan kualitas beras di gudang Perum BULOG sebelum disalurkan ke TD diatur dalam juknis.
- e. Di TD dilakukan serah terima beras antara perum BULOG dengan Tim Koordinasi Rastra/Pelaksana Distribusi dan dibuat BAST yang ditandatangani oleh kedua belah pihak.
- f. Namun karena ada keterlambatan penetapan pagu oleh dan data Keluarga Penerima Manfaat (by name by address) oleh Pemerintah Pusat maka pelaksanaan penyaluran rastra diatur sebagai berikut:
  - a) Penyaluran bulan Januari dan Februari dilakukan bulan April.
  - b) Penyaluran bula Maret dan April dilakukan pada bulan Mei.
  - c) Penyaluran bulan Mei dan Juni dilakukan pada bulan Juni.
  - d) Untuk peyaluran bulan Juli dan seterusnya dilakukan pada tiap bulan.
- g) Pelaksanaan Penyaluran Rastra dari TD ke TB
  - 1. Penyaluran Rastra dari TD ke TB sampai KPM menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Tuban.

2. Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/Pelaksana Distribusi Rastra harus melakukan pengecekan kualitas dan kuantitas beras yang diserahkan oleh Perum BULOG di TD.
  3. Apabila ditemukan Rastra yang tidak sesuai dengan kualitas dan kuantitas yang ditetapkan, maka Tim Koordinasi Rastra/Pelaksana Distribusi harus menolak dan langsung mengembalikan kepada Perum BULOG, dan Perum BULOG dalam waktu selambat-lambatnya 2 x 24 jam harus menggantinya dengan kualitas dan kuantitas yang sesuai.
  4. Terkait penolakan kualitas dan kuantitas beras maupun alasan lain, oleh Tim Koordinasi Rastra/Pelaksana Distribusi/Pihak lain, maka penolakan tersebut harus dituangkan dalam Berita Acara Penolakan/Pengembalian/Penggantian Beras.
  5. Terkait dengan pelaksanaan Program Rastra, apabila terdapat Kepala Desa yang menolak untuk menerima dan menjalankan Program Rastra di wilayahnya maka harus membuat Pernyataan Menolak Program Rastra disertai dengan materai untuk dapat dipertanggungjawabkan dan untuk sampai batas waktu yang ditentukan pelaksanaan distribusi Rastra di wilayah tersebut dapat diambil alih oleh Tikor Rastra di level atasnya (dalam hal ini dapat diambil alih oleh Tikor Kecamatan).
- h) Penyaluran Beras Rastra dari TB ke KPM

1. Untuk meminimalkan biaya transportasi penyaluran Rastra dari TB ke KPM maka TB ditetapkan di lokasi yang strategis dan mudah dijangkau oleh KPM.
2. Pelaksanaan penyaluran Rastra dari TB kepada KPM dilakukan oleh Pelaksana Distribusi dengan menyerahkan Rastra kepada KPM sebanyak 15 Kg/KPM/bulan, selama 12 kali dalam setahun, atau sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat dan dicatat dalam DPM-2, selanjutnya dilaporkan kepada Tim Koordinasi Rastra Kabupaten melalui Tim Koordinasi Rastra Kecamatan.
3. Dokumen DPM-2 merupakan bagian dari pelaporan pertanggungjawaban pelaksanaan distribusi, sehingga penyerahan DPM-2 oleh pelaksana distribusi kepada Tim Pelaksana Rastra Kabupaten harus dilakukan secara rutin tiap bulan penyaluran paling lambat sebelum pelaksanaan penyaluran alokasi bulan berikutnya.
  - i) Pembayaran Harga Tebus Beras Rastra (HTR)
    1. Harga Tebus Rastra (HTR) sebesar Rp 1.600,00/kg di TD
    2. Pembayaran HTR dari KPM kepada Pelaksana Distribusi Rastra dilakukan secara tunai. Pelaksana Distribusi Rastra langsung menyetorkan uang HTR ke rekening Perum BULOG melalui bank setempat atau disetorkan langsung kepada Perum BULOG setempat. Apabila KPM tidak sanggup membayar secara tunai maka Pelaksana Distribusi atau Kepala Desa membuat Surat Keterangan belum

membayar atau Pernyataan Berhutang bermaterai yang dilengkapi dengan jatuh tempo kesanggupan pelunasan tunggakan yang diserahkan kepada petugas Perum BULOG.

3. Perum BULOG akan membuat pemberitahuan posisi tunggakan HTR secara rutin setiap bulan kepada Desa, dan Desa wajib memberikan jawaban atas konfirmasi dimaksud disertai batas waktu pelunasan tunggakan HTR kepada Perum BULOG/Sub Divre setempat.

j) Pembiayaan

Biaya penyelenggaraan dan pelaksanaan Program Subsidi Pangan (Rastra), seperti: biaya distribusi, sosialisasi, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, serta pengaduan bersumber dari APBD dan/atau Perum BULOG.

k) Pengendalian

1) Pengawasan

Pengawasan pelaksanaan penyaluran Rastra dilaksanakan oleh Tim Koordinasi Rastra Kabupaten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) Pelaporan

- a) Pelaksana Distribusi Rastra melaporkan pelaksanaan Program Rastra kepada Tim Koordinasi Rastra Kecamatan secara periodic setiap bulan.

- b) Tim Koordinasi Rastra Kecamatan melaporkan pelaksanaan Program Rastra kepada tim Koordinasi Rastra Kabupaten secara periodik setiap bulan.
- c) Tim Koordinasi Rastra Kabupaten melaporkan pelaksanaan Program Rastra kepada Tim Koordinasi Rastra Provinsi dan disampaikan kepada Sekretaris Tim Koordinasi Penanggulangan kemiskinan (TKPK) Kabupaten secara periodik setiap triwulan paling lambat tanggal 10 (sepuluh) pada bulan berikutnya.
- d) Tim Koordinasi Rastra Provinsi melaporkan pelaksanaan Program Rastra kepada Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Sosial, Menteri Dalam Negeri, dan Tim Koordinasi Rastra Pusat, dengan tembusan Sekretaris Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) Provinsi secara periodik setiap Semester.
- e) Laporan Akhir Pelaksanaan Program Rastra dibuat oleh Tim Koordinasi Rastra Kabupaten paling lambat tanggal 10 (sepuluh) pada awal tahun berikutnya.
- f) Perum BULOG melaporkan pelaksanaan pendistribusian Rastra kepada Ketua Tim Koordinasi Rastra Pusat dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) setiap bulan.

- g) Lokasi TD dan TB dan pemutakhirannya di laporkan oleh Tim Koordinasi Rastra Kabupaten kepada Tim Koordinasi Rastra Pusat ,dengan tembusan kepada Tim Koordinasi Rastra Provinsi.
- h) Dokumen BA Mudes/Muskel/Muscam,FRP dan FPPDT-PFM dilaporkan oleh Kabupaten kepada Menteri Sosial dan Gubernur.Dokumen yang di terima oleh Gubernur dari Kabupaten di laporkan kepada Menteri Sosial.Dokumen tersebut paling lambat diterima oleh Menteri Sosial pada tanggal 15 Oktober tahun berjalan.
- i) Terkait Format Laporkan dapat dilihat pada Lampiran Juknis Rastra.

## **B. Penyajian Data**

### **1. Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban**

#### **1) Isi Kebijakan (*Content Of Policy*)**

##### **a. Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi**

Suatu kebijakan dalam pelaksanaan pasti akan melibatkan banyak kepentingan dan sejauh mana kepentingan tersebut berpengaruh terhadap implementasi suatu program. Kepentingan dalam hal ini adalah stakeholder dari program Rasta. Menurut Bapak Dr. Erkamni selaku Camat Tuban kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi adanya program Rastra di Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban 2017 adalah:

“Kepentingan yang mempengaruhi program Rastra sendiri itu adanya instruksi presiden. Jadi program Rastra merupakan turunan program dari pemerintah pusat, instruksi Presiden tentang perberasan nasional untuk

melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional yang diwujudkan dalam program Rastra, mengacu pula pada Misi kelima RPJM Kabupaten Tuban Tahun 2016-2021 yakni “meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merata dan berkeadilan” bertujuan mempercepat dan memperluas penanggulangan kemiskinan yang ditujukan memangkas beban pengeluaran rumah tangga miskin, salah satunya dengan mendukung program Rastra bagi masyarakat berpendapatan rendah di Kabupaten Tuban dengan menyalurkan beras sebesar 15kg/KPM/bulan. Kabupaten tidak bisa menolak karena itu program turunan dari pusat. Yang dikejar Implementasinya, bukan kepentingannya, apalagi disitu ada hak-hak orang miskin jadi bukan untuk kepentingan Camat ataupun Kepala Desa”. (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Dari penjelasan Camat Tuban dikatakan bahwa kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban adalah adanya instruksi langsung dari Presiden, sehingga hal ini sangat memperkuat dukungan kebijakan/program tersebut dilaksanakan dan program Rastra semakin mudah diimplementasikan.

#### **b. Tipe Manfaat**

Suatu program haruslah memiliki manfaat, hal ini menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh suatu pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan. Berdasarkan wawancara manfaat yang diperoleh oleh warga miskin di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban menurut Drs. Erkamni selaku Camat Tuban dengan adanya program Rastra oleh pemerintah pusat adalah:

“Manfaat program Rastra ini dapat langsung dirasa oleh warga yang kurang mampu mbak, karena kebutuhan bahan pokok beras dapat terpenuhi. Namun sayang basis data yang kurang akurat, sehingga program Rastra menjadi kurang tepat sasaran” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Berdasar pernyataan di atas terlihat bahwa Program Rastra ini sangat bermanfaat bagi warga yang kurang mampu, sehingga mereka dapat memenuhi kebutuhan akan bahan pokok beras dengan harga yang murah agar mereka tidak semakin jatuh ke jurang kemiskinan. Program Rastra ini sangat membantu KPM untuk mengurangi beban Rumah Tangga mereka. Namun Camat Tuban mengatakan bahwa masih terdapat banyak permasalahan yang terdapat pada program Rastra dikarenakan permasalahan basis data yang kurang akurat mengakibatkan kurang tepatnya sasaran Program Rastra.

Sedangkan menurut Ibu Agustin Sri Wahyuni selaku Staf Kesos Kecamatan Tuban yaitu :

“Sasaran beras itu mestinya untuk orang yang kurang mampu untuk meningkatkan kesejahteraan, agar mereka mendapatkan beras murah untuk kebutuhan mereka sehari-hari, tapi masih ditemui banyak pembagian rata masalah beras Rastra ini, karena kurang kesadaran dari masyarakat itu sendiri” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Pernyataan tersebut menguatkan pernyataan dari informan sebelumnya bahwa program Rastra mestinya ditujukan untuk orang yang kurang mampu guna meningkatkan kesejahteraan, Namun sayang masih ditemukan banyak pembagian rata pada beras Rastra ini, akibat dari kurang kesadaran dari masyarakat bahwa program Rastra hanya untuk orang yang kurang mampu.

Bapak Karso selaku Kepala Desa Sugiharjo menambahkan :

“jika ada program yang sifatnya sosial, rata-rata masyarakat desa mengaku miskin, itu yang akhirnya membuat aturan atau teori tidak sesuai dengan realita, daripada terjadi polemik di masyarakat karena yang bersinggungan secara langsung dengan warga adalah perangkat, akhirnya dibagi rata. Kamipun meneruskan budaya pemerintahan yang terdahulu, bahkan data DPM saja baru dibuat akhir-akhir tahun 2017 ini.” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Dari pernyataan tersebut diatas menguatkan informan sebelumnya bahwa masalah data dan ketidak sadaran masyarakat bahwa Rastra hanya untuk masyarakat yang kurang mampu akhirnya menimbulkan permasalahan dalam implementasi program Rastra, sehingga beras Rastra dibagi secara rata, kepala desa Sugiharjo pun menambahkan bahwa dirinya mengikuti budaya yang sudah ada pada pemerintahan sebelumnya, dengan dibagi rata harapannya warga tetap kondusif.

Menurut bapak Ngadir sebagai KPM di RT. 03 menjelaskan bahwa:

“Dapatnya kadang 5 Kg kadang 7 Kg mbak, tidak tentu. Kalau masalah Rastra, disini dibagi rata mbak biar tidak terjadi gejolak di warga. Sebenarnya karena tidak ada nama-nama daftar penerimanya, sehingga disini Rastra dibagi rata. Coba kalau pemerintah memberikan daftar nama-nama penerima Rastra pasti kami yang memang tidak berhak menerima tidak akan meminta” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi KPM RT. 03)

Pernyataan diatas menguatkan pernyataan sebelumnya dari Kepala Desa Sugiharjo bahwa Rastra di Desa Sugiharjo ini dibagi rata dengan alasan menghindari adanya gejolak yang mungkin timbul di masyarakat. dan tidak adanya Daftar Penerima Manfaat (DPM) Rastra sehingga mereka hanya

mengetahui bahwa Rastra ditujukan untuk orang yang kurang mampu tapi karena tidak ada DPM Rastra yang dibuat oleh pemerintah akhirnya Rastra dibagi rata, karena sudah menjadi kebiasaan di tahun-tahun sebelumnya.

Menurut Bapak Imam sebagai Ketua RT. 02 :

“Rastra disini memang harus dibagi rata mbak, dari dulu. jadi 15 kg itu dibagi 2 orang kadang 3 orang” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi Ketua RT. 02)

Begitu pula Ketua RT 02 menegaskan bahwa pembagian beras Rastra di Desa Sugiharjo memang dibagi rata kepada seluruh warga karena sudah menjadi kebiasaan di tahun-tahun sebelumnya.

Menurut Bapak Karso selaku Kepala Desa Sugiharjo menjelaskan bahwa :

“Beras Rastra sebenarnya sangat bermanfaat secara langsung untuk mengurangi beban pengeluaran beras sehari-hari, tapi satu sisi kualitas beras yang diterima masyarakat ini sangat kurang” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Beras Rastra dirasa sangat membantu secara langsung, namun kekurangan dari beras Rastra ini adalah kualitas yang sangat kurang dan menjadi permasalahan pada program Rastra.

Menurut Bapak Mutawar sebagai Ketua RT.3:

“Kualitas beras yang didapat kadang sangat bagus, kadang ya kurang bagus, tidak tentu. Kalau tidak bagus ya kami jual lagi atau tukar dengan beras lain di toko2 terdekat, kalau bagus ya dimakan” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi Ketua RT. 03)

Kemudian oleh KPM Rastra RT. 3 menambahkan,

“Berasnya kalau bagus ya dimakan, tapi kalau tidak ya ditukar dengan beras yang lebih bagus ditoko mbak, biar bisa dimakan. Kadang-kadang berasnya berbau, kalau sudah gitu ya ditukar tambah” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi KPM RT. 03)

Pernyataan KPM Rastra RT. 3 dan Ketua RT. 3 menguatkan pernyataan kepala desa bahwa kualitas beras Rastra kurang bagus, jika sudah begitu warga akan menjual beras tersebut atau menukar tambah beras Rastra dengan beras yang kualitasnya lebih bagus ditoko-toko terdekat.

Sedangkan untuk manfaat Rastra menurut Bapak Mutawar sebagai Ketua RT. 03:

“Sangat bermanfaat bu, bisa bantu mencukupi kebutuhan sehari-hari, karena harganya juga murah. Biasanya datang 1 bulan sekali, tapi akhir-akhir kemarin agak lambat, hampir 2 bulan sekali” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi Ketua RT. 03)

Bapak Ngadir sebagai KPM Rastra RT. 3 menambahkan,

“Rastra sangat membantu beban orang-orang yang gak mampu, tapi akhir 2017 kemarin dapatnya tidak tentu berapa bulan sekali” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi KPM RT. 03)

Pernyataan KPM Rastra RT. 3 sependapat dengan Ketua RT. 3 bahwa mereka merasa terbantu dengan adanya program Rastra, meskipun beras Rastra ini kualitasnya rendah kadang berbau. Karena bagi keluarga yang anggota keluarganya banyak, beras Rastra secara langsung telah meringankan beban mereka.

### c. Derajat perubahan yang ingin dicapai oleh Pemerintah

Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi. Menurut Drs. Erkamni selaku Camat Tuban

menjelaskan derajat perubahan yang ingin dicapai oleh pemerintah dengan digulirkannya Program Rastra ke daerah-daerah.

“Kalau untuk derajat perubahan, pastinya pemerintah berharap agar beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) berkurang, ya supaya akses masyarakat miskin untuk memenuhi kebutuhan pangan pokok dapat meningkat, pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan serta stabilitas ekonomi juga dapat meningkat semua.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Dari pernyataan diatas terlihat bahwa dengan digulirkannya Program Rastra ini pemerintah mengharapkan masyarakat miskin, petani dalam negeri khususnya di sektor pertanian dapat lebih sejahtera dan meningkat. Jika sektor pertanian meningkat maka ekonomi pedesaan berkembang dan stabilitas ekonomi nasional akan naik.

Menurut Bapak Karso selaku Kepala Desa Sugiharjo menjelaskan bahwa:

“Derajat perubahan yang diinginkan pasti inginnya masyarakat lebih sejahtera, mereka tidak susah lagi buat beli beras. Karena dirasa sangat membantu apalagi untuk warga yang benar-benar kurang mampu karena hanya menebus Rp 1.600,-/kg sedangkan harga beras pernah sampai Rp 12.000,-/kg” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Kepala Desa Sugiharjo sangat mengharapkan dengan adanya program Rastra masyarakatnya bisa lebih sejahtera, karena KPM tidak susah lagi untuk membeli beras dengan harga murah dan kebutuhan akan beras sehari-hari dapat tercukupi.

Menurut Bu Kastari sebagai Ketua RT 01 adalah:

“Harapannya ya masyarakat lebih sejahtera, karena pengeluaran untuk membeli beras kan berkurang, bisa untuk yang lain-lain. Warga juga senang karena harga raskin kan murah dibanding harga di toko2 yang lebih mahal.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi Ketua RT 01)

Derajat perubahan yang ingin dicapai dengan digulirkannya Program Rastra tersebut menurut Bu Kastari, masyarakat lebih sejahtera karena Harga Rastra yang murah dan terjangkau sehingga pengeluaran mereka untuk membeli beras dapat berkurang

Menurut Bapak Ngadir sebagai KPM RT 02 adalah :

“Biasanya sehari-hari beli beras mbak, karena datang Rastra kita jadi tidak beli beras selama beberapa hari, paling tidak nunda pemakaian yang sudah ada sebelumnya. Pengennya ya Rastra ini ada terus tiap bulan” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi KPM RT 02)

Terlihat bahwa KPM Rastra RT 02 sangat mengharapkan Rastra datang tiap bulan, karena dengan datangnya Rastra mereka tidak perlu membeli beras setiap hari.

Menurut Ibu Murtasih sebagai KPM RT 01 adalah sebagai berikut :

“Dengan turunnya Rastra, kesejahteraan KPM bertambah, kami merasa sangat terbantu, diharapkan Rastra ini bisa tepat waktu paling tidak 2 bulan sekali secara kontinu. Kualitas berasnya juga yang bagus, kadang datangnya bagus kadang jelek” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi KPM RT 01)

KPM RT 02 dan KPM RT 01 memiliki keinginan yang sama , mereka berharap bahwa Rastra bisa datang tepat waktu setiap bulan. KPM RT 02 juga mengharapkan perhatian pemerintah terhadap kualitas beras Rastra yang di

distribusikan oleh Bulog. Hal ini harus diperhatikan dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesehatan warga miskin.

Menurut Bapak Ngadir sebagai KPM RT 03 adalah :

“Derajat perubahan dirasa kurang signifikan tapi ya cukup membantu mbak, ya semoga aja ada terus, harapannya wong cilik kan cuma itu. Ya meskipun cuman dapat 5-7kg dengan kualitas yang seperti itu” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi KPM RT 03)

Pernyataan diatas menunjukkan bahwa masyarakat berharap program Rastra akan tetap ada, meskipun derajat perubahan yang dirasa kurang signifikan, disamping jumlah beras Rastra yang sangat kurang karena dibagi rata semua warga dengan kualitas yang kadang bagus kadang tidak.

#### **d. Letak Pengambilan Keputusan**

Letak pengambilan keputusan ini memegang peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Keputusan yang diambil oleh Drs. Erkamni selaku Camat Tuban jika terjadi keterlambatan pembayaran Rastra yang mampu menyebabkan penundaan penyaluran Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban:

“letak pengambilan keputusan ada di saya mbak, bersama Kesos kecamatan. Keputusan yang saya ambil jika ada keterlambatan pembayaran ya kita lihat alasan keterlambatannya terlebih dahulu, jika terlambat karena belum dilunasi ya kita suruh melunasi dulu. Biasanya kita melakukan pendekatan persuasif langsung ke perangkat desa, karena yang bersinggungan langsung dengan KPM ya perangkat desa, harapannya agar perangkat desa mencari titik permasalahan kemacetan.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Letak pengambilan keputusan berada pada Camat Tuban yang berusaha melakukan pendekatan persuasif terhadap Desa Sugiharjo agar Desa Sugiharjo lebih meningkatkan kinerjanya selaku Pelaksana Distribusi Rastra di wilayah Desa Sugiharjo, karena selain itu kepala desa bertanggung jawab dalam penyelesaian pembayaran Harga Tebus Rastra serta administrasi distribusi lainnya. Jika terjadi kemacetan dilapangan kepala desa melalui Kasi Kesra harusnya melakukan cek lapangan dimana terjadi kemacetan pembayaran, agar titik permasalahan Rastra dapat ditemukan.

Camat Tuban menambahkan :

“Sebenarnya ada beberapa alasan kenapa bisa nunggak, yang pertama mereka sudah mengambil tapi belum bayar, kedua tidak diambil-ambil karena sasaran Rastra sendiri kurang tepat, ketiga dananya dipakai perangkat terlebih dahulu, yang terakhir DPM tidak tepat sasaran. Alasan sebenarnya gara-gara data yang kurang terverifikasi dengan baik” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Camat Tuban mengemukakan alasan terjadinya tunggakan Rastra, menurutnya tunggakan Rastra terjadi karena warga telah mengambil tapi masih menunggak pembayaran, kedua beras Rastra tidak diambil-ambil karena akibat dari kurang tepatnya sasaran Rastra, yang miskin dapat yang kaya dapat akhirnya menggampangkan, ketiga dana yang telah terkumpul dari warga tidak segera dibayarkan oleh perangkat karena dipakai perangkat terlebih dahulu, yang terakhir Data Penerima Manfaat yang kurang tepat sasaran, seringkali warga tidak menyadari keterlambatan Rastra akibat dari keterlambatan pembayarn warga sendiri, sehingga Bulog Sub Divre

Bojonegoro melalui Gudang Bulog Wire Tuban menunda penyaluran di Desa yang memiliki tunggakan Rastra.

Sedangkan menurut Bapak Karso selaku Kepala Desa Sugiharjo jika terjadi keterlambatan pembayaran di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban adalah :

“Letak pengambilan keputusan disini ya tetap di saya, meskipun bapak Kasi Kesra yang turun ke lapangan. Jika terjadi keterlambatan pembayaran ya kami tunggu saja sampai uang terkumpul, Karena sistem yang kita pakai memang ditingkat RT, jadi ketua RT mengambil beras di balai desa terlebih dahulu, kemudian oleh RT dibagi ke KPM, disitu KPM baru membayarkan uang Rastra kepada RT dan disetorkan ke Balai Desa” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Kepala Desa Sugiharjo menjadi pengambil keputusan terkait program Rastra, dengan menempatkan Titik Distribusi beras Rastra di Balai Desa Sugiharjo, kemudian Titik Bagi Rastra bertempat pada rumah ketua RT masing-masing warga, ketua RT mengambil beras Rastra ke TD kemudian warga kolektif melakukan pembayaran kepada ketua RT. Desa Sugiharjo tidak memiliki cara khusus dalam menangani keterlambatan pembayaran Rastra.

**e. Pelaksana Program**

Pelaksana Program Rastra di tingkat Kabupaten Tuban sampai dengan tingkat Desa Sugiharjo. Menurut Ibu Agustin Sri Wahyuni selaku Staf Kesos Kecamatan Tuban pelaksana Program Rastra di tingkat Kabupaten Tuban sampai dengan tingkat Desa Sugiharjo adalah :

“Untuk pelaksana tingkat kabupaten ada Tim Koordinasi Rastra Kabupaten Tuban bagian Perekonomian dan Pembangunan Sekretaris Daerah Kabupaten Tuban, untuk tingkat Kecamatan Tuban pelaksana programnya melalui staf Kesos Kecamatan Tuban. Sedangkan untuk tingkat Desa dikelola oleh Desa Sugiharjo sepenuhnya selaku pelaksana pendistribusian Rastra dari TD sampai ke KPM di wilayah Desa Sugiharjo dibawah naungan Kasi Kesra Desa Sugiharjo dan bertanggung jawab kepada Perum Bulog Sub Divre Bojonegoro” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Kecamatan Tuban)

Dari hasil wawancara diatas terlihat bahwa unsur aparatur pemerintah dari tingkat kabupaten, kecamatan dan desa ikut berpartisipasi dan terlibat dalam pelaksanaan pendistribusian beras Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban. Program Rastra bukan merupakan program yang bisa dianggap mudah karena program ini banyak melibatkan stakeholder.

Menurut Bapak Karso selaku Kepala Desa Sugiharjo pelaksana Program Rastra di tingkat Desa Sugiharjo adalah :

“Untuk pelaksana di desa tanggungjawabnya Kesra, pelaksanaannya dibantu perangkat per wilayah yang berasal dari perangkat desa serta RT se Desa Sugiharjo, karena Desa Sugiharjo merupakan pelaksana distribusi. Jadi kami bertanggungjawab mendistribusikan beras sampai ke KPM” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Pernyataan di atas terlihat bahwa Kesra Desa Sugiharjo yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa memiliki wewenang penuh dalam melaksanakan pendistribusian beras sampai kepada KPM, termasuk bertanggungjawab penuh dalam pembayaran Rastra serta administrasi lainnya. Desa Sugiharjo menggerakkan banyak elemen dalam kelancaran distribusi, jika terjadi keterlambatan pembayaran yang berakibat pada penundaan penyaluran Rastra, seharusnya Kepala Desa mengupayakan

adanya rapat intern dan mencari tahu setoran tiap-tiap RT, maka akan terlihat RT mana saja yang belum melunasi pembayaran Rastra.

Sedangkan menurut ketua RT 01 tentang pembayaran Rastra :

“Dengar-dengar katanya terlambat bayar, padahal dari RT saya sudah ngasih uang ke perangkat, tapi ya kadang memang molor, kalau sudah kelamaan biasanya ditombokin dulu sama pak RT. Penyaluran beras disini tidak tentu, kadang cepat kadang sangat lambat. Kadang dua bulan sekali, kadang satu bulan udah ada lagi. Akhir tahun kemarin turun banyak sekali mbak.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di rumah pribadi Ketua RT 01)

Dari pernyataan terlihat bahwa penyaluran beras di Desa Sugiharjo memang sering tidak tepat waktu atau sering terlambat. Ketua RT 01 mengatakan bahwa akhir tahun 2017 ia mendapat banyak beras Rastra, hal ini akibat dari penundaan penyaluran Rastra di Desa Sugiharjo selama 4 bulan terakhir pada Tahun 2017 (sumber : data rekapen penyaluran Rastra Kabupaten Tuban Tahun 2017) Terkait masalah penunggakan pembayaran bagi warga yang belum membayar ditombokin dulu oleh Pak RT 01. Gambar 8. berikut menunjukkan rekap data penyaluran Rastra Desa Sugiharjo yang menumpuk di akhir tahun akibat dari tunggakan yang belum terbayarkan sehingga mengalami penundaan penyaluran beras Rastra.



desa. Jadi takut susah di administrasi.” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Desa Sugiharjo menerapkan pembagian rata beras Rastra, dimana warga menengah keatas dan menengah kebawah mendapatkannya. Akibatnya bagi warga menengah keatas mereka menggampangkan, karena tidak terlalu membutuhkan Rastra. Masih ada RT yang mau menalangi pembayaran Rastra terlebih dahulu, tapi sebagian lagi belum bisa sehingga menunggu uang terkumpul dari warga.

Menurut Drs. Erkamni selaku Camat Tuban penyebab terlambatnya penyetoran uang Rastra yaitu :

“Kesadaran warga untuk membayar sangatlah kurang, ya karena akibat dari data DPM yang tidak sesuai dengan kata lain sangat kurang tepat sasaran akhirnya menimbulkan turunan masalah-masalah. Sistem pembayaran dan pendistribusian secara kolektif dari Desa juga belum dimaksimalkan.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Camat tuban menambahkan :

“Dari Bulog sendiri sebenarnya tidak bermasalah, pendistribusiannya lancar. Ya karena Desa Sugiharjo belum menyelesaikan tunggakan bulan sebelumnya sehingga Bulog menunda pengiriman beras Rastra untuk bulan berikutnya sampai pembayaran beras Rastra dapat dilunasi.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Dari dua pernyataan diatas terlihat dua faktor penyebab keterlambatan pembayaran, pertama faktor internal dimana perangkat desa yang kurang memaksimalkan teknis pendistribusian Rastra, kedua faktor eksternalnya

adalah kondisi dan teknis di lapangan dimana masih rendahnya kesadaran warga bahwa Rastra hanya untuk warga yang membutuhkan saja.

Menurut Bu Kastari sebagai ketua RT 01 mengatakan :

“Perangkat desa terkesan kurang mendukung program pemerintah. Saya punya keluarga kerja di Dinsos, sampai tadi malam merupakan batas terakhir penyetoran data, namun Desa Sugiharjo belum menyetorkan data itu” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di rumah pribadi Ketua RT 01)

Dari pernyataan di atas, terlihat bahwa pihak perangkat Desa Sugiharjo kurang cekatan dalam menjalankan tugas, pihak perangkat seharusnya cepat dalam update data, hal ini tentunya akan memudahkan dalam verifikasi data.

#### **f. Sumberdaya yang digunakan**

Menurut Bapak Drs. Erkamni selaku Camat Tuban sumber daya manusia Desa Sugiharjo :

“Sumber daya manusia sebenarnya mampu, kan Cuma distribusi aja ya seharusnya gampang. Tapi ya karena balik lagi tadi permasalahan data yang tidak akurat jadinya banyak turunan masalah. Bahkan data DPM Rastra yang seharusnya ada saja tidak dibuat.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Pemerintahan Kecamatan Tuban)

Pernyataan Camat Tuban menyayangkan ketidakakuratan data yang menyebabkan turunan masalah-masalah lain seperti ketidaktepatan sasaran Rastra, yang berimbas pada tunggakan Rastra dan penundaan penyaluran. Bahkan data KPM Rastra tidak dibuat oleh perangkat desa.

Menurut Bapak Karso selaku Kepala Desa Sugiharjo:

“Sumber daya aparatur cukup baik, Namun sayang warga desa sugiharjo kurang mengerti kalau Rastra hanya untuk orang yang kurang mampu, sehingga beras Rastra dibagi rata menjadikannya tidak tepat sasaran

sehingga muncul banyak permasalahan, seperti tunggakan. Kalau sumberdaya lain seperti pagu menurut saya sudah cukup, kendaraan distribusi juga dari masyarakat sendiri secara kolektif lewat RT biasanya masyarakat bayar sukarela untuk mengganti biaya distribusi, Karen BOP Rastra tidak disediakan oleh pemerintah” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Perangkat desa menyangkan sikap kesadaran masyarakat yang kurang menyadari bahwa sebenarnya program Rastra hanya untuk orang-orang yang kurang mampu. Pasalnya beras Rastra dibagi rata hal ini menjadikan pembayaran Rastra sering terlambat, yang berakibat pada penundaan penyaluran Rastra, ke Desa Sugiharjo sebelum pembayaran bulan sebelumnya terlunasi hal ini menyebabkan Rastra di Desa Sugiharjo sering telat pendistribusiannya maka yang dirugikan adalah warga miskin di Desa Sugiharjo sendiri. Untuk sumberdaya lain seperti sarana prasarana tidak disediakan oleh desa, untuk pagu Desa Sugiharjo termasuk tinggi jika dibandingkan dengan Desa lain di Kecamatan Tuban bahkan dengan jumlah penduduk desa yang lebih banyak, terlihat pada Gambar 9. Karena BOP Rastra tidak disediakan oleh pemerintah.


**PEMERINTAH KABUPATEN TUBAN**  
**SEKRETARIAT DAERAH**  
 Jl. Kartini Nomor 2 Telp. (0356) 321020  
**TUBAN**

**DAFTAR PAGU KECAMATAN TUBAN**  
TAHUN 2017

NO	D E S A	PAGU KPM	Kg
1.	BATURETNO	199	2.985
2.	DOROMUKTI	143	2.145
3.	KARANGSARI	206	3.090
4.	KEBONSARI	159	2.385
5.	KEMBANGBILO	301	4.515
6.	KINGKING	137	2.055
7.	KUTOREJO	51	765
8.	LATSARI	179	2.685
9.	MONDOKAN	128	1.920
10.	PERBON	175	2.625
11.	RONGGOMULYO	115	1.725
12.	SENDANGHARJO	73	1.095
13.	SIDOMULYO	183	2.745
14.	SIDOREJO	175	2.625
15.	SUGIHARJO	634	9.510
16.	SUKOLILO	216	3.240
17.	SUMURGUNG	509	7.635
<b>J U M L A H</b>		<b>3.583</b>	<b>53.745</b>

Tuban, 12 April 2017

  
 An. BUPATI TUBAN  
 SEKRETARIS DAERAH  
**Dr. Ir. BUDIWIYANA, M.Si**  
 Pembina Utama Muda  
 NIP. 19671005 199202 1 004

**Gambar 9. Daftar Pagu Kecamatan Tuban 2017**

Sumber : Gudang Bulog Wire Tuban 2017

**2) Konteks Kebijakan (Context of Policy)**

- a. **Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat dalam mensukseskan Program Rastra Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban tahun 2017.**



Untuk memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan maka perlu diperhitungkan unsur dari konteks kebijakan tersebut. Menurut Bapak Yayat selaku Korlap Rastra Kabupaten Tuban yang dilakukan oleh Bulog untuk mensukseskan program Rastra di Kabupaten Tuban:

“Saya intens datang langsung ke Pemkab, koordinasinya langsung sama Pemkab. Ada surat apa, tunggakan-tunggakan koordinasi saya langsung ke Pemkab. Kebetulan kantornya dekat. Pihak kabupaten juga melakukan rapat koordinasi pemantauan dan evaluasi atas permintaan Tim Koordinasi Rastra Provinsi dengan memanggil camat dan kepala desa yang memiliki tunggakan, September 2017 kemarin. Bulan Agustus kemarin juga provinsi mengadakan rapat koordinasi evaluasi program Rastra se Jawa Timur.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Gudang Bulog Wire Tuban)

Dari pernyataan diatas terlihat bahwa Tim Koordinasi Rastra Kabupaten Tuban berusaha melancarkan program Rastra. Terlihat pihak pemerintah provinsi juga melakukan kegiatan *monitoring* dan evaluasi program Rastra seperti Gambar 10 berikut.



**Gambar 10. Monev Rastra Oleh Pihak Pemprov Jawa Timur di Kabupaten Tuban,.**

Sumber : Olahan Peneliti 2017

Menurut Drs. Erkamni selaku Camat Tuban Strategi yang akan dilakukan agar pembayaran Rastra diwilayahnya lancar :

“Kami memanggil Kepala Desa yang punya tunggakan. Tapi selama pendekatan persuasif masih bisa ya kami lakukan. Perbaikan data melalui musdes, agar sasaran Rastra menjadi tepat sasaran. Untuk meminimalisir turunan-turunan masalah yang mungkin terjadi” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Kecamatan Tuban)

Pihak kecamatan berusaha melakukan fungsi kontrol dengan melakukan pendekatan persuasif untuk memantau kondisi Rastra di lapangan agar dapat berjalan dengan lancar, Camat Tuban memfokuskan perbaikan data sasaran penerima Rastra agar tidak terjadi turunan masalah-masalah lain.

Menurut bapak Khozin selaku Kasi Kesra Desa, strategi yang dilakukan Desa Sugiharjo agar pembayaran Rastra di wilayahnya lancar :

“Kami sistem pembayarannya lewat RT, jadi menunggu uang di RT terkumpul. Kadang uangnya mangkir di RT, alasannya digunakan RT buat apa-apa dulu, akhirnya uang belum sampai ke perangkat desa. Orang dari Bulog pernah langsung melakukan penarikan pembayaran ke

RT yang belum bayar, karena pembayarannya memang telat banget. Akhirnya pasti mereka segan dan segera melunasi pembayaran.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Kurangnya kesadaran warga dalam membayar menjadi salah satu faktor penghambat pembayaran Rastra, hal ini cukup merugikan kelurahan dan KPM khususnya, bagaimana tidak jika terjadi keterlambatan pembayaran Rastra maka akan terjadi penundaan penyaluran. Jika terjadi keterlambatan seperti tersebut diatas, pihak bulog ikut turun membantu ke lapangan untuk menagih pembayaran, namun sayang hanya jika pembayaran dirasa sangat terlambat.

#### **b. Karakteristik Lembaga dan Rezim yang berkuasa**

Karakteristik suatu lembaga, lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan akan turut mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Menurut Bapak Khozin selaku Kepala Desa Sugiharjo tentang karakteristik pemerintahan Desa Sugiharjo:

“Kalau untuk karakteristik lembaga, kan kami organisasi pemerintah jadi ya fokusnya ke pelayanan masyarakat mbak, tidak ada unsur bisnisnya sama sekali.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Sudah semestinya lembaga atau organisasi pemerintah ini tidak berorientasi untuk mencari laba, meskipun dalam pelaksanaannya membutuhkan dana dan keuangan yang terbatas.

### c. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana

Menurut Karso selaku Kepala Desa Sugiharjo bagaimana tingkat kepatuhan dan respon aparatur Desa Sugiharjo dalam pelaksanaan program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban pada tahun 2017 :

“Tingkat kepatuhan perangkat desa sebenarnya sudah baik, kalau beras turun ya langsung dibagi. Namun sayangnya memang responsifitasnya kurang, kami memang sering bermasalah di penyaluran yang tertunda karena masalah tunggakan pembayaran. Kendala lainnya ada di kesadaran masyarakat yang kurang dalam membayar dan program Rastra yang sebenarnya hanya untuk orang-orang yang kurang mampu.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Dari pernyataan Kepala Desa Sugiharjo diatas menjelaskan bahwa penyebab keterlambatan pembayaran Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban pada tahun 2017 disebabkan oleh kurangnya tingkat kesadaran masyarakat terkait Rastra, dan perangkat Desa Sugiharjo berusaha bekerja secara optimal namun kurang responsif terhadap permasalahan Rastra.

Kasi Kesra Desa Sugiharjo menambahkan :

“Rastra 2017 ada Juknisnya sendiri, tapi saya belum baca” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Dalam pelaksanaanya, Kasi Kesra tidak mempelajari buku Petunjuk Teknis Rastra 2017. Dapat dikatakan Rastra tahun 2017 berjalan mengikuti alur tidak juklak ataupun juknis, sehingga masih banyak ditemui banyak permasalahan dilapangan, seperti tidak dibuatnya data Daftar Penerima Manfaat (DPM) Rastra.

## **2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban**

### **a. Faktor Pendukung Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban**

#### **1) Faktor Intern**

##### **a. Agen Pelaksana**

Menurut Bapak Yayat selaku Korlap Rastra Bulog sebagai agen pelaksana distribusi Program Rastra terkait faktor pendukung mensukseskan program Rastra di Kabupaten Tuban:

“Saya intens datang langsung ke Pemkab, koordinasinya langsung sama Pemkab. Kalau ada Surat Perintah Alokasi (SPA) ya langsung kami distribusikan. Kecuali yang punya tunggakan bulan sebelumnya, pasti kami akan menunda penyaluran sampai desa melakukan pelunasan pembayaran Rastra.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Gudang Bulog Wire Tuban)

Dari pernyataan diatas terlihat bahwa Perum Bulog Sub Divre Bojonegoro melalui Bulog Wire Tuban selagu agen pelaksana yang mendistribusikan beras Rastra sampai ke titik distribusi. memiliki respon yang cepat terkait penerbitan Surat Perintah Alokasi (SPA), dan sigap dalam pelaksanaan pendistribusian sesuai dengan prosedur dan jadwal yang telah ditetapkan sebelumnya.

##### **b. Koordinasi Antar Instansi**

Korlap Rastra Bulog Kabupaten Tuban mengatakan bahwa:

“Pihak kabupaten dan provinsi juga kerap kali melakukan rapat koordinasi pemantauan dan evaluasi program Rastra baik se kabupaten

atau se Jawa Timur. ” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Gudang Bulog Wire Tuban)

Dari pernyataan diatas terlihat bahwa Tim Koordinasi Rastra Kabupaten dan Provinsi mendukung program Rastra. Terlihat pihak pemerintah kabupaten dan provinsi melakukan kegiatan *monitoring* dan evaluasi program Rastra. *Monitoring* (Pemantauan) suatu kebijakan disini menjadi hal yang sangat penting, *monitoring* ini memastikan bahwa program telah berjalan sesuai dengan aturan untuk memastikan pencapaian tujuan program. Jika program sudah berjalan maka program harus dievaluasi, evaluasi kebijakan ini menyangkut proses pengukuran dan efektifitas strategi yang digunakan dalam upaya mencapai tujuan program. Data yang diperoleh dari evaluasi digunakan untuk mempertimbangkan apakah program akan dilanjutkan, diperluas atau disudahi.

Kasi Kesra Desa Sugiharjo menambahkan:

“Masih ada orang-orang miskin, jadi pemerintah masih memperhatikan hal itu, makanya masih ada bantuan-bantuan dari pemerintah pusat untuk mengatasi kemiskinan, termasuk Rastra.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Dari hasil wawancara diatas terlihat bahwa pemerintah pusat memberikan perhatian terhadap kemiskinan, dimana program Rastra ini merupakan salah satu program percepatan penanggulangan kemiskinan yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin, yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dalam

pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat.

## 2) Faktor Ekstern

### a. Respon dari Masyarakat

Kepala Desa Sugiharjo menambahkan faktor pendukung implementasi

Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban adalah :

“Animo masyarakat untuk mendapatkan Rastra sangat tinggi, yang tidak mampu maupun yang sudah mampu” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Bapak Khozin selaku Kasi Kesra Desa Sugiharjo menambahkan :

“Animo masyarakat sendiri terkait Rastra sangat baik. Namanya bantuan, orang mampu dikasih saja senang apalagi yang kurang mampu. Alhamdulillah beras juga selalu tersalurkan, dalam arti tidak ada yang menolak Rastra.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Rastra di Desa Sugiharjo sangat diminati oleh masyarakat sehingga dapat membantu kelancaran distribusi, hal ini terlihat dari sistem ‘bagi roto’ yang diterapkan dalam Program Rastra di Desa Sugiharjo, namun hal itu juga harus diimbangi dengan pembayaran Rastranya, karena jika implementasi Program Rastra di Desa Sugiharjo telah dibagi rata dengan kata lain sebenarnya tidak tepat sasaran dan tidak diimbangi dengan ketepatan pembayaran maka akan muncul masalah lain yakni penundaan penyaluran Rastra, karena penyaluran ditunda akhirnya beras menumpuk akan memperburuk kualitas beras Rastra.

**b. Kondisi Geografis**

Menurut Bapak Karso selaku Kepala Desa Sugiharjo mengatakan bahwa:

“Kondisi geografis Desa Sugiharjo juga sangat mendukung. Akses masuk ke Desa Sugiharjo sangat baik, kan dekat juga dengan kantor kecamatan, jadi mempermudah koordinasi dengan pihak atas” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Desa sugiharjo yang letaknya dekat dengan pusat pemerintahan kecamatan dan kabupaten menjadi nilai tambah, sehingga mempermudah akses masuk dalam pendistribusian dan membantu dalam kelancaran distribusi beras Rastra.

**b. Faktor Penghambat Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban****1) Faktor Intern****a. Basis Data**

Menurut Drs. Erkamni selaku Camat Tuban mengenai faktor penghambat Implementasi Program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban tahun 2017 adalah :

“Basis data yang digunakan kurang akurat, sehingga menyebabkan turunan masalah lain seperti tidak tepat sasaran, kurangnya kesadaran pembayaran Rastra yang berakibat pada penundaan penyaluran Rastra, jadi beban untuk pemerintah desa juga itu. Kualitas berasnya juga rendah, masih nebus ini akan jadi masalah juga untuk warga yang faktor ekonominya benar-benar kurang.” (Wawancara pada tanggal 13 Maret 2018 di Kantor Kecamatan Tuban)

Camat Tuban menjelaskan bahwa basis data yang digunakan kurang akurat mempengaruhi data sasaran Rastra, akibatnya Rastra diterima oleh orang yang tidak mampu dan orang yang mampu, sehingga hal ini berpengaruh pada pembayaran Rastra yang sering ditunda oleh warga yang menerima dan berakibat pada penundaan penyaluran Rastra, akibatnya semakin lama penundaan penyaluran, beras Rastra menjadi turun kualitasnya, kualitas beras yang diterima KPM juga mempengaruhi pembayaran dari KPM, karena kualitas beras yang rendah, KPM menjadi malas membayar.

Pernyataan Kepala Desa Sugiharjo menguatkan pernyataan sebelumnya bahwa :

“Berasnya jelek, akibatnya kadang warga ada yang telat ngambil, contoh seperti warga yang sebenarnya sudah mampu, ini balik lagi permasalahan data, karena di Sugiharjo sendiri, beras Rastra ini dibagi rata, dengan kata lain kita tidak membuat DPM Rastra, dan angka 6 ratus sekian KPM itu merupakan data dari tahun sebelumnya.” (Wawancara pada tanggal 20 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Terlihat disini bahwa permasalahan data merupakan permasalahan yang sangat krusial, dan sangat sensitif terhadap adanya konflik. Peralnya karena data yang kurang akurat, beras Rastra dibagi rata, bahkan data KPM yang bisa diperbarui di Tahun 2017 tidak dibuat, karena ditahun-tahun sebelumnya pun beras Rastra telah dibagi rata, harapan perangkat desa hanya keamanan di masyarakat. Permasalahan kualitas beras juga berpengaruh terhadap pembayaran.

Kasi Kesra Desa Sugiharjo menambahkan :

“Dibagi rata semua warga. Pak kepala Desa takut terjadi hal-hal yang tidak diinginkan atau mungkin dicemooh warga. Ya akhirnya diratakan.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Pernyataan Kasi Kesra Desa Sugiharjo menguatkan pernyataan bahwa beras Rastra di Desa Sugiharjo dibagi rata atas kemauan warga dan perangkat desa untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan.

#### **b. Kualitas Beras**

Warga Desa Sugiharjo sering menerima beras Rastra dengan kualitas yang rendah, berikut hasil wawancaranya. Menurut Kasi Kesra Desa Sugiharjo :

“Keluhan Rastra kebanyakan di kualitas beras. Niat memberikan bantuan seharusnya pemerintah memperhatikan kualitas beras yang baik, kalau beras bagus kan bisa langsung dimakan, biar taraf hidup dan kesehatan warga juga bisa meningkat.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Ketua RT 01 menambahkan :

“Kualitas beras kurang layak, kadang pecah-pecah, ya kadang warnanya sudah agak kuning, kalau sudah gitu ya ditukar atau dijual ke toko, kadang dipisah, dibuat bowo.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Rumah Pribadi Ketua RT 01)

Dari kedua pernyataan diatas, bahwa warga sangat mengharapkan kualitas beras Rastra diperbaiki, karena selama ini warga sering menerima beras Rastra dengan kualitas yang rendah dan kurang layak dikonsumsi. Perum Bulog disamping mendapatkan keuntungan perusahaan bersama

pemerintah juga harus memikirkan kesejahteraan masyarakat agar taraf hidup dan kesehatan masyarakat juga dapat meningkat.

## 2) Faktor Ekstern

### a. Lingkungan Sosial

Kepala Desa Sugiharjo berpendapat bahwa :

“Kendala lainnya ada di kesadaran masyarakat. Yang mereka tau bahwa yang namanya program bantuan pemerintah ya semua berhak mendapatkan, Rastra juga masih ditebus jadi mereka berpikir siapapun yang mampu menebus bisa menebusnya, bisa lain jika ini bantuannya gratis.” (Wawancara pada tanggal 21 Maret 2018 di Kantor Balai Desa Sugiharjo)

Dari pernyataan Kepala Desa Sugiharjo diatas menjelaskan bahwa penghambat implementasi Program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban pada tahun 2017 adalah kurangnya tingkat kesadaran masyarakat terkait Rastra. Hal ini terkait kesadaran masyarakat akan tujuan dan sasaran program Rastra yang sebenarnya hanya untuk orang yang kurang mampu. Masyarakat Desa Sugiharjo berpikir bahwa program Rastra merupakan bantuan dari pemerintah sehingga siapapun dapat memperolehnya, beras Rastra ditebus dengan harga Rp 1.600/kg sehingga siapapun bisa membelinya.

## C. Analisis Data

### 1. Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban

#### 1) Isi Kebijakan (*Context of Policy*)

### a. Kepentingan-kepentingan yang Mempengaruhi

Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi ini berkaitan dengan berbagai kepentingan yang mempengaruhi implementasi program Rastra. Grindle dalam Agustino (2008:154) berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan, dan sejauhmana kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasinya.

Program Rastra sendiri merupakan suatu program yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dan melibatkan banyak *stakeholder* karena program Rastra merupakan program turunan dari pemerintah pusat, sebagai salah satu wujud pembangunan sektor unggulan dengan prioritas ketahanan pangan sebagai bentuk penjabaran nawa cita-7 yang masuk dalam RPJMN 2015-2019. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Erkamni bahwa kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban adalah adanya instruksi Presiden tentang perberasan nasional, dan mengacu pula pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Tuban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merata dan berkeadilan yang bertujuan memangkas beban pengeluaran rumah tangga miskin dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan

pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat melalui pendistribusian beras Raskra sebanyak 15 kg/KPM/bulan dengan harga tebus beras Raskra Rp 1.600,00/kg di titik distribusi, karena program Raskra merupakan program turunan dari pusat sehingga kabupaten tidak dapat menolak, Camat dan Kepala Desa tidak mempunyai kepentingan apapun dalam penyaluran Beras. Melihat kepentingan tersebut diatas yang berasal langsung dari Presiden sebagai salah satu wujud pembangunan sektor unggulan dengan prioritas ketahanan pangan sebagai bentuk penjabaran nawa cita-7 yang masuk dalam RPJMN 2015-2019 sehingga sangat terlihat bahwa komponen kepentingan yang mempengaruhi ini sangat berpengaruh terhadap implementasi suatu kebijakan.

#### **b. Tipe Manfaat**

Tipe manfaat ini menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam program Raskra harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian program Raskra yang telah dilaksanakan. Sesuai dengan yang diutarakan oleh *United Nation* dalam Zauhar (1993: 1) yang mendefinisikan bahwa program dibentuk dengan tujuan untuk memecahkan masalah (*problem solving*) pembangunan dan masyarakat yang dapat disimpulkan bahwa pengertian program adalah rancangan kegiatan yang memiliki tujuan dengan

memberikan manfaat dan disusun untuk memecahkan masalah-masalah dalam mencapai pembangunan, sehingga setiap program harus terdapat manfaat didalamnya. Tipe manfaat dari program Rastra ini merupakan tipe manfaat yang aktual/tangible berupa beras sehingga manfaatnya sangat dirasakan secara langsung bagi warga yang kurang mampu, mereka dapat mengurangi pengeluaran untuk membeli beras sehari-hari, memenuhi kebutuhan akan bahan pokok beras dengan harga yang murah. Program Rastra ini sangat membantu KPM untuk mengurangi beban Rumah Tangga KPM. Karena bagi keluarga yang banyak memiliki anggota keluarga, beras Rastra sedikit meringankan beban KPM. Sementara harga beras dipasaran yang kualitasnya sedang sudah mencapai Rp 6.500/kg, dengan beras Rastra KPM bisa membeli dengan harga yang jauh lebih murah hanya sebesar Rp. 1.600/kg. KPM merasa terbantu dengan adanya program Rastra, meskipun beras Rastra ini kualitasnya rendah kadang berbau.

Manfaat Rastra dapat dirasakan secara langsung, namun kekurangan dari beras Rastra ini adalah kualitas yang sangat kurang dan menjadi permasalahan pada program Rastra. jika sudah begitu warga akan menjual beras tersebut atau menukar tambah beras Rastra dengan beras yang kualitasnya lebih bagus ditoko-toko terdekat. Sama halnya kualitas beras, basis data yang kurang akurat

juga menjadi permasalahan yang menyebabkan Rastra dibagi rata di Desa Sugiharjo, dengan kata lain tidak tepat sasaran karena tidak sesuai dengan daftar penerima manfaat, bahkan pemerintah desa tidak membuat daftar penerima manfaat yang sebenarnya bisa dirubah atau diperbaiki setiap tahun lewat sistem musdes. Kurang tepatnya sasaran Program Rastra, membuat orang yang mampu juga mendapatkan beras Rastra sehingga menggampangkan pembayaran. Akibatnya Rastra yang seharusnya didistribusikan selama sebulan sekali menjadi tidak pasti, jumlah Rastra yang seharusnya 15kg/KPM/bln juga menjadi berkurang hanya 5-7kg/KPM/bln akibat dari dibagi rata. Desa Sugiharjo juga sering mengalami penundaan penyaluran Rastra akibat dari tunggakan Rastra yang belum terbayarkan sehingga hal ini sering dikeluhkan warga.

Disamping keluhan permasalahan Rastra tersebut diatas, namun Program Rastra merupakan program yang memberikan tipe manfaat yang aktual/tangible sehingga bisa dirasakan secara langsung oleh masyarakat karena berupa bantuan beras, melihat keluhan yang masih banyak diutarakan, Program Rastra perlu perbaikan. Namun tipe manfaat yang dirasakan secara langsung ini dapat mempermudah pengimplementasian program jika dibandingkan dengan kebijakan yang sifatnya mengatur perilaku (regulatif) terutama kebijakan yang bersifat simbolik.

### c. Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai

Sebagai upaya pembangunan jangka menengah dengan meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berkeadilan dan bertujuan untuk mempercepat dan memperluas penanggulangan kemiskinan melalui strategi peningkatan keterpaduan program penanggulangan kemiskinan yang ditujukan memangkas beban pengeluaran keluarga miskin, maka program Rastra pasti memiliki target perubahan yang hendak dan ingin dicapai melalui implementasi Program Rastra. Sejalan dengan usaha pembangunan menurut Siagian (2014:5) bahwa seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu Negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan Negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya, menunjukkan bahwa suatu program harus memiliki perubahan yang ingin dicapai dengan jelas.

Bapak Erkamni menuturkan bahwa derajat perubahan yang ingin dicapai dengan digulirkannya Program Rastra tersebut adalah beban Rumah Tangga Sasaran (RTS) dapat berkurang dalam pemenuhan kebutuhan bahan pangan pokok beras, petani dalam negeri khususnya di sektor pertanian dapat lebih sejahtera dan meningkat. Jika sektor pertanian meningkat maka ekonomi pedesaan berkembang dan stabilitas ekonomi nasional akan naik.

Bu Kastari berharap masyarakat lebih sejahtera karena Harga Rastra yang murah dan terjangkau sehingga pengeluaran mereka untuk membeli beras sehari-hari dapat berkurang. Ibu Murtasih dan Bapak Ngadir selaku penerima Rastra mengaku merasa sangat terbantu dengan adanya program Rastra, mereka berharap bahwa program Rastra akan tetap ada, meskipun derajat perubahan yang dirasa kurang signifikan, disamping jumlah beras Rastra yang sangat kurang karena dibagi rata semua warga karena tidak dibuatnya data Daftar Penerima Manfaat (DPM) oleh pemerintah Desa Sugiharjo, beras Rastra juga kerap kali datang tidak tepat waktu, beras Rastra yang seharusnya disalurkan setiap bulan oleh pemerintah Kabupaten Tuban penyalurannya dibuat dua bulan sekali, karena sering terjadi tunggakan pada Desa Sugiahrjo sehingga penyaluran semakin tidak tepat waktu, kualitas yang kadang bagus kadang tidak bagus. Hal ini harus diperhatikan pemerintah lagi dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesehatan warga miskin, agar derajat perubahan yang diinginkan benar-benar dapat tercapai dalam implemantasi Program Rastra.

#### **d. Letak Pengambilan Keputusan**

Menurut Merilee dalam Agustino (2008:154) pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaannya. Letak pengambilan keputusan Tim Koordinasi

Rastra jika terjadi keterlambatan dalam pembayaran Rastra yang mampu menyebabkan penundaan penyaluran Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban tingkat Kecamatan terletak pada Camat Tuban melalui Kesos, ia berusaha melakukan pendekatan persuasif terhadap Desa Sugiharjo agar aparat desa lebih meningkatkan kinerjanya selaku Pelaksana Distribusi Rastra di wilayah Desa Sugiharjo, karena desa memiliki tanggung jawab penuh dalam penyelesaian pembayaran Harga Tebus Rastra serta administrasi distribusi lainnya. Oleh Bulog Sub Divre Bojonegoro melalui Gudang Bulog Wire Tuban ia memberhentikan distribusi Rastra di bulan berikutnya sampai pihak Desa Sugiharjo melunasi pembayaran Rastra bulan sebelumnya.

Letak pengambilan keputusan ditingkat Desa ada pada Kepala Desa Sugiharjo melalui Kasi Kesra, Desa Sugiharjo sendiri tidak memiliki cara khusus dalam menangani keterlambatan pembayaran Rastra, sehingga penundaan penyaluran Rastra masih kerap terjadi di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban, karena perangkat desa hanya menunggu pembayaran dari Ketua RT masing-masing dimana uang warga terkumpul. Letak pengambilan keputusan ini menentukan kepatuhan, terlihat bahwa letak pengambilan keputusan dalam tiap tingkatan tim koordinasi

program Rastra berada pada top level melalui penanggung jawab Rastra masing-masing tim kecamatan dan desa.

**e. Pelaksana Program**

Menurut Tachjan (2006: 26) unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang mutlak harus ada yaitu, unsur pelaksana; adanya program yang dilaksanakan serta; dan *target group* atau kelompok sasaran, selaras dengan teori tersebut Grindle dalam Agustino (2008:154) menjelaskan bahwa dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan demi keberhasilan suatu kebijakan. Program Rastra bukan merupakan program yang bisa dianggap mudah karena program ini banyak melibatkan *stakeholder* sehingga unsur aparatur pemerintah dari tingkat kabupaten, kecamatan dan desa sendiri ikut berpartisipasi dan terlibat dalam pelaksanaan pendistribusian beras Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban, khususnya Kepala Desa memiliki wewenang penuh dalam melaksanakan pendistribusian beras sampai ke KPM. Untuk pelaksana tingkat kabupaten ada Tim Koordinasi Rastra Kabupaten Tuban bagian Perekonomian dan Pembangunan Sekretaris Daerah Kabupaten Tuban, untuk tingkat Kecamatan Tuban pelaksana programnya melalui staf Kesos Kecamatan Tuban. Sedangkan untuk tingkat Desa dikelola oleh Desa Sugiharjo sepenuhnya selaku

pelaksana pendistribusian Rastra dari TD sampai ke KPM di wilayah Desa Sugiharjo yang dipegang oleh Kasi Kesra Desa Sugiharjo dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa Sugiharjo dan Perum Bulog Sub Divre Bojonegoro.

Penyaluran beras di Desa Sugiharjo memang sering tidak tepat waktu atau sering terlambat. Bahkan data penyaluran Rastra Kecamatan Tuban menunjukkan di akhir tahun 2017 penyaluran Rastra Desa Sugiharjo untuk bulan September-Desember 2017 disalurkan sekaligus pada bulan November 2017, karena keterlambatan pembayaran.

Penyaluran Rastra desa Sugiharjo yang sering terlambat akibat dari tunggakan yang belum terbayarkan sehingga mengalami penundaan penyaluran beras Rastra. Penyaluran untuk bulan September-oktober tertunda karena tunggakan Rastra pada bulan juli-agustus belum terbayarkan sehingga penyaluran bulan September-oktober disalurkan pada bulan November bersamaan dengan penyaluran bulan November dan Desember, karena per tanggal 15 Desember segala urusan terkait pembayaran HTR harus terselesaikan dan sudah masuk ke Perum BULOG. Keterlambatan penyaluran juga terjadi pada bulan juli-agustus karena belum menyelesaikan tunggakan Rastra bulan mei-juni.

Seharusnya Kepala Desa mengupayakan adanya rapat intern dan mencari tahu setoran tiap-tiap RT, maka akan terlihat RT mana saja yang belum melunasi pembayaran Rastra dan segera ditindak lanjuti. Keterlambatan ini disebabkan karena pembagian rata beras Rastra karena tidak dibuat data DPM Rastra, sehingga warga menengah keatas dan menengah kebawah mendapatkannya. Akibatnya bagi warga menengah keatas mereka menggampangkan, karena tidak terlalu membutuhkan Rastra.

Terlihat dua faktor penyebab keterlambatan pembayaran, pertama faktor internal dimana perangkat desa yang kurang memaksimalkan teknis program Rastra, kedua faktor eksternalnya adalah kondisi dan teknis di lapangan dimana masih rendahnya kesadaran warga bahwa Rastra hanya untuk warga yang membutuhkan saja. Dari permasalahan diatas menunjukkan bahwa perangkat Desa Sugiharjo kurang memiliki kompetensi dan kapabilitas yang baik dan kurang cekatan dalam menjalankan tugas.

#### **f. Sumber-sumber Daya yang Digunakan**

Sumber daya meliputi sumber daya manusia (SDM), sarana prasarana, dan finansial atau keuangan. Seperti yang diuraikan Subarsono (2012:91) bahwa sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar berjalan efektif. Tanpa

sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja. sejalan dengan pendapat model implementasi Kebijakan Grindle dalam Agustino (2008:154) bahwa pelaksanaan suatu kebijakan harus didukung oleh sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik. Sumberdaya manusia dalam program Rastra Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban berfokus pada Tim Koordinasi Rastra Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban.

Perangkat desa menjadi penentu sukses tidaknya suatu kebijakan. Perangkat desa memiliki tanggung jawab penuh dalam rangka pendistribusian Rastra, sehingga perangkat harus memiliki rasa tanggung jawab akan program Rastra yang bersentuhan langsung dengan masyarakat. Program Rastra di Desa Sugiharjo diserahkan sepenuhnya kepada Kasi Kesra Desa Sugiharjo yang bertanggungjawab langsung kepada Kepala Desa, jumlah pelaksana distribusi Rastra juga hanya Kasi Kesra yang kadang dibantu oleh perangkat lain. Camat Tuban sangat menyayangkan tidak dibuatnya data KPM Rastra oleh perangkat desa akibatnya Rastra dibagi rata. turunan masalah-masalah lain seperti ketidak tepatan sasaran Rastra, yang berimbas pada tunggakan Rastra dan penundaan penyaluran. Pasalnya ketidak tepatan sasaran rastra ini menjadikan pembayaran Rastra sering terlambat, yang berakibat pada

penundaan penyaluran Rastra, sehingga pihak Bulog Sub Divre Bojonegoro melalui gudang Bulog Wire Tuban tidak bisa mengirimkan Rastra ke Desa Sugiharjo sebelum pembayaran bulan sebelumnya terlunasi hal ini menyebabkan Rastra di Desa Sugiharjo sering telat pendistribusiannya maka yang dirugikan adalah warga miskin di Desa Sugiharjo sendiri.

Untuk sumberdaya lain seperti pagu Desa Sugiharjo termasuk tinggi jika dibandingkan dengan Desa lain di Kecamatan Tuban bahkan dengan jumlah penduduk desa yang lebih banyak. Jumlah penduduk Desa Sugiharjo sebanyak 7.740 Jiwa dengan pagu Rastra sebesar 634 KPM sebanyak 9510 Kg/bulan terlihat lebih tinggi jika dibanding dengan Desa Sumurgung dengan jumlah penduduk yang lebih tinggi sebanyak 8.340 jiwa namun pagu Rastra yang lebih kecil sebesar 509 KPM sebanyak 7635 Kg/bulan.

Untuk sarana prasarana bapak Karso menuturkan bahwa dalam distribusi Rastra Desa Sugiharjo hanya membutuhkan kendaraan distribusi, namun tidak disediakan oleh desa, sehingga kendaraan ini berasal dari kendaraan pribadi masyarakat sendiri, kebanyakan secara kolektif lewat RT. Karena BOP Rastra tidak disediakan oleh pemerintah maka warga yang menerima Rastra biasanya mengganti biaya distribusi kepada RT yang mengambilkan sebesar Rp 2000 untuk mengganti bensin.

## 2) Konteks kebijakan (Context of Policy)

### a. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat dalam mensukseskan Program Rastra Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban tahun 2017.

Menurut Grindle dalam Agustino (2008:154) dalam suatu kebijakan perlu diperhitungkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Program Rastra sebagai salah satu perwujudan misi pembangunan Jangka Menengah di Kabupaten Tuban Tahun 2016-2021 sepatutnya terencana dengan baik dan memiliki administrasi yang tertata. Siagian (2014:151) mengemukakan Sembilan langkah dalam administrasi pembangunan, salah satu langkah tersebut menyebutkan bahwa dalam rangka implementasi rencana dan program terdapat semacam rumus dalam ilmu administrasi dan manajemen yang mengatakan bahwa ujian terakhir dalam proses kegiatan organisasi terletak pada implementasi berbagai kegiatan tersebut. Bukanlah hal yang mustahil bahwa misi, strategi, rencana dan program kerja yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga secara teoritis tepat, tetapi tidak dapat dilaksanakan dengan efisien dan efektif karena berbagai faktor seperti: terlalu idealistik; standar hasil dan kinerja terlalu

tinggi; dan timbulnya situasi penghalang yang tidak cukup diperhitungkan sebelumnya. Sehingga perlunya strategi ini diperhitungkan untuk menyukseskan program berjalan.

Tim Koordinasi Rastra Kabupaten Tuban berusaha melancarkan program Rastra dengan melakukan Rapat monitoring evaluasi program jika diperlukan. Pihak pemerintah provinsi juga melakukan kegiatan *monitoring* dan evaluasi program Rastra. *Monitoring* (Pemantauan) suatu kebijakan disini menjadi hal yang sangat penting, *monitoring* ini memastikan bahwa program telah berjalan sesuai dengan aturan untuk memastikan pencapaian tujuan program. Jika program sudah berjalan maka program harus dievaluasi, evaluasi kebijakan ini menyangkut proses pengukuran dan efektifitas strategi yang digunakan dalam upaya mencapai tujuan program. Data yang diperoleh dari evaluasi digunakan untuk mempertimbangkan apakah program akan dilanjutkan, diperluas atau disudahi.

Pemrov Jawa Timur melakukan strategi dalam rangka kelancaran Program Rastra yang berfokus pada percepatan penyaluran Rastra, tata kelola Program Rastra tahun 2017, dan penyelesaian tunggakan/ kendala/ permasalahan lain terkait Program Rastra tahun 2017. Pihak kecamatan berusaha melakukan fungsi kontrol dengan melakukan pendekatan persuasif untuk

memantau kondisi Rastra di lapangan agar dapat berjalan dengan lancar, dengan memanggil langsung kepala desa yang memiliki tunggakan Rastra. Bapak Erkamni mengharapkan adanya perbaikan data sasaran penerima Rastra di implementasi Tahun berikutnya untuk mengindari masalah-masalah serupa yang mungkin terjadi.

Bapak Khozin menuturkan bahwa kurangnya kesadaran warga dalam membayar menjadi salah satu faktor penghambat pembayaran Rastra, hal ini cukup merugikan kelurahan dan KPM khususnya, bagaimana tidak jika terjadi keterlambatan pembayaran Rastra maka akan terjadi penundaan penyaluran. Jika terjadi keterlambatan seperti tersebut diatas, pihak bulog ikut turun membantu ke lapangan karena dirasa masyarakat lebih segan jika yang menagih pembayaran Rastra bukan merupakan dari perangkat desa, namun sayang hanya jika pembayaran dirasa sangat terlambat saja.

**b. Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa**

Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa dalam suatu kebijakan yang dilaksanakan akan turut mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan. Pemerintahan Desa Sugiharjo merupakan lembaga pemerintahan nirlaba yang termasuk sektor publik dan berorientasi pada kepentingan publik. Sehingga dalam

implementasinya pemerintah desa sugiharjo berfokus pada memberikan pelayanan terkait program Rastra dan tanpa memberikan perhatian terhadap hal-hal yang bersifat mencari laba.

**c. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana**

Disamping kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor, karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa, komponen tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana juga penting dalam proses implementasi kebijakan. Bapak Khpzin selaku Kasi Kesra yang ditunjuk Kepala Desa untuk bertanggungjawab terhadap program Rastra mengakui bahwa dirinya tidak mempelajari buku Petunjuk Teknis yang didapat dari Pemerintah Kabupaten Tuban.

Tingkat kepatuhan perangkat desa sebenarnya sudah baik, terlihat dari distribusi beras yang langsung dilakukan apabila telah mendapat kiriman dari Bulog. Namun bapak Karso mengakui lemahnya responsifitas dari perangkat desa, karena masih kerap kali bermasalah dalam penyaluran yang tertunda disebabkan oleh tunggkan bulan-bulan sebelumnya yang belum terbayar. Kendala lainnya ada di kesadaran masyarakat yang kurang dalam membayar dan pemahaman bahwa program Rastra yang sebenarnya hanya untuk orang-orang yang kurang mampu.

**2. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban**

**a. Faktor Pendukung Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban**

Dalam pelaksanaan suatu program pasti terdapat faktor pendukung yang menjadi faktor penunjang dalam pelaksanaan suatu program. Seperti dalam implementasi program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban. Ada beberapa faktor pendukung program menurut hasil observasi dapat dibagi menjadi dua yaitu:

1) Faktor Intern

a. Agen Pelaksana

Yang pertama adalah agen pelaksana, Perum Bulog selaku agen pelaksana yang ditunjuk pemerintah untuk mendistribusikan beras Rastra sampai ke titik distribusi. Selain itu Bulog sebagai perusahaan umum milik Negara yang tugasnya mengurus logistik dan pangan (beras) memiliki komitmen untuk menjaga ketahanan pangan dan juga komitmen dalam program Rastra. Bulog Wire Tuban selaku agen pelaksana dalam pendistribusian beras sampai ke Titik Distribusi memiliki respon yang cepat jika terdapat Surat Perintah Alokasi (SPA), dan sigap dalam pelaksanaan pendistribusian sesuai dengan prosedur dan jadwal yang telah ditetapkan sebelumnya. Bapak yayat mengaku akan melakukan penundaan penyaluran beras jika terdapat desa yang belum melakukan pelunasan pembayaran beras Rastra pada bulan sebelumnya.

b. Koordinasi Antar Instansi

Koordinasi antar instansi ini terlihat dari adanya kesatuan tujuan pemerintah yang memberikan perhatian terhadap kemiskinan, dimana program Rastra ini merupakan salah satu program percepatan penanggulangan kemiskinan yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin, yang dimaksudkan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat. Bapak Yayat mengaku bahwa kerap diadakan Rapat Koordinasi *monitoring* dan evaluasi yang diadakan oleh pihak kabupaten ataupun provinsi guna memastikan bahwa program telah berjalan sesuai dengan aturan untuk memastikan pencapaian tujuan program dan apakah program telah efektif dan efisien.

2) Faktor Ekstern

a. Respon dari Masyarakat

Bapak Karso dan Khozin menuturkan bahwa program Rastra ini mendapat respon positif dari masyarakat. Hal ini terlihat dari respon masyarakat yang sangat antusias bahkan senang dan merasa sangat terbantu dengan adanya pembagian beras Rastra. Masyarakat dapat merasakan manfaat dari program Rastra meski beras yang diterima memiliki kualitas yang tidak menentu, bisa kadang baik dan kadang bisa jelek tetapi mereka tetap menerima.

b. Kondisi geografis

Desa sugiharjo memiliki akses jalan yang baik selain itu letaknya dekat dengan pusat pemerintahan kecamatan sekitar 5 KM dan pusat pemerintahan kabupaten sekitar 6 KM menjadi nilai tambah, sehingga mempermudah akses masuk dalam pendistribusian dan membantu dalam kelancaran distribusi beras Rastra.

**b. Faktor Penghambat Implementasi Program Rastra (Beras Sejahtera) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban**

Dalam pelaksanaan suatu program sering dijumpai beberapa kendala yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan sebuah program sehingga program kurang berjalan dengan baik seperti yang telah direncanakan. Implementasi Program Rastra pada Desa Sugiharjo memiliki beberapa faktor penghambat yang menjadi kendala dalam proses implementasi program yang terbagi ke dalam faktor intern dan faktor ekstern sebagai berikut:

1) Faktor Intern

a. Basis Data

Faktor pertama yang menjadi penghambat dalam program Rastra adalah dari segi basis data, bapak Erkamni menuturkan bahwa basis data ini menjadi faktor utama yang mampu menyebabkan turunan masalah-masalah lain dalam program Rastra. Bapak Karso mengatakan bahwa basis data yang digunakan dalam penyaluran Rastra Desa Sugiharjo bersumber dari data Tahun sebelumnya. Terlihat bahwa data yang

digunakan ini sudah terlalu lama sehingga kurang akurat dan mempengaruhi data sasaran Rastra akhirnya beras Rastra dibagi rata, bahkan data KPM yang bisa diperbarui di Tahun 2017 tidak dibuat. Ditahun-tahun sebelumnya pun beras Rastra telah dibagi rata, dengan harapan tidak ada gejolak di masyarakat. Pembagian rata beras Rastra membuat beras Rastra diterima oleh orang yang tidak mampu dan orang yang mampu, sehingga hal ini berpengaruh pada pembayaran Rastra yang sering ditunda oleh warga yang menerima dan berakibat pada penundaan penyaluran Rastra, hal ini juga mempengaruhi jumlah beras yang seharusnya diterima oleh keluarga penerima manfaat.

b. Kualitas Beras

Yang kedua adalah masalah kualitas beras. Kualitas beras ini merupakan permasalahan yang banyak dikeluhkan oleh masyarakat Desa Sugiharjo, masalah beras ini memang menjadi sorotan public. Bu Kastari mengatakan bahwa beras yang diterima sering kali berkualitas jelek, kadang beras hancur, berkutu, dan berwarna kuning sehingga kurang layak dikonsumsi. Dari tahun ke tahun permasalahan kualitas beras ini memang masih sering dikeluhkan, dengan demikian perlu adanya perubahan terkait dengan pengawasan kualitas beras baik dalam pengadaan maupun dalam penyimpanan dalam gudang Bulog. Pemerintah harus memikirkan kesejahteraan masyarakat agar taraf hidup dan kesehatan masyarakat juga dapat meningkat.

## 2. Faktor Ekstern

### a. Lingkungan Sosial

Program Rastra diperuntukkan untuk masyarakat yang kurang mampu, namun terdapat faktor yang menghambat implementasi program tersebut antara lain faktor lingkungan sosial masyarakat. Hal ini terkait kesadaran masyarakat akan tujuan dan sasaran program Rastra yang sebenarnya hanya untuk orang yang kurang mampu. Menurut Bapak Karso masyarakat Desa Sugiharjo berpikir bahwa program Rastra merupakan bantuan dari pemerintah sehingga siapapun dapat memperolehnya, beras Rastra ditebus dengan harga Rp 1.600/kg sehingga siapapun bisa membelinya. Sehingga yang terjadi pembagian beras Rastra ini dibagi rata kepada seluruh warga desa. Akibat dari hal ini mempengaruhi jumlah beras yang seharusnya diterima oleh KPM dan menyebabkan program Rastra ini menjadi tidak tepat sasaran. Pembagian Rastra dengan sistem pemerataan ini atau lebih dikenal dengan istilah “Bagito (Bagi Roto)” memang sengaja dilakukan oleh perangkat desa melalui ketua RT dengan alasan agar tidak terjadi gejolak di masyarakat dengan mengurangi kecemburuan sosial.

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang berisikan penyajian data fokus dan analisis data fokus, maka peneliti menyimpulkan :

1. Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban Tahun 2017 meliputi :

- 1) Isi Kebijakan

- a. Kepentingan-kepentingan yang Mempengaruhi

Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban adalah adanya instruksi Presiden tentang perberasan nasional, dan mengacu pula pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kabupaten Tuban untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merata dan berkeadilan yang bertujuan memangkas beban pengeluaran rumah tangga miskin dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat melalui pendistribusian beras Rastra sebanyak 15 kg/KPM/bulan dengan harga tebus beras Rastra Rp 1.600,00/kg di titik distribusi, karena program

Rastra merupakan program turunan dari pusat sehingga kabupaten tidak dapat menolak, Camat dan Kepala Desa tidak mempunyai kepentingan apapun dalam penyaluran Beras.

b. Tipe Manfaat

Tipe manfaat dari program Rastra ini merupakan tipe manfaat yang aktual/tangible berupa beras sehingga manfaatnya sangat dirasakan secara langsung bagi warga yang kurang mampu, mereka dapat mengurangi pengeluaran untuk membeli beras sehari-hari, memenuhi kebutuhan akan bahan pokok beras dengan harga yang murah. Manfaat yang dirasakan secara langsung ini mempermudah pengimplementasian program jika dibandingkan dengan kebijakan yang sifatnya mengatur perilaku (regulatif) terutama kebijakan yang bersifat simbolik.

c. Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai

Derajat perubahan yang ingin dicapai dengan digulirkannya Program Rastra tersebut adalah masyarakat lebih sejahtera karena Harga Rastra yang murah dan terjangkau sehingga pengeluaran mereka untuk membeli beras dapat berkurang. Masyarakat merasa sangat terbantu dengan adanya program Rastra, mereka berharap bahwa program Rastra akan tetap ada, meskipun derajat perubahan yang dirasa kurang signifikan, disamping jumlah beras Rastra yang sangat kurang karena dibagi rata semua warga, kualitas yang kadang bagus

kadang tidak bagus. Hal ini harus diperhatikan pemerintah lagi dalam rangka meningkatkan taraf hidup dan kesehatan warga miskin, agar derajat perubahan yang diinginkan benar-benar dapat tercapai.

d. Letak Pengambilan Keputusan

Letak pengambilan keputusan Tim Koordinasi Rastra jika terjadi keterlambatan dalam pembayaran Rastra yang mampu menyebabkan penundaan penyaluran Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban tingkat Kecamatan terletak pada Camat Tuban melalui Kasi Kesra, Oleh Bulog Sub Divre Bojonegoro melalui Gudang Bulog Wire Tuban, Letak pengambilan keputusan ditingkat Desa ada pada Kepala Desa Sugiharjo melalui Kasi Kesra. Letak pengambilan keputusan ini menentukan kepatuhan, terlihat bahwa letak pengambilan keputusan dalam tiap tingkatan tim koordinasi program Rastra berada pada top level melalui penanggung jawab Rastra masing-masing tim kecamatan dan desa.

e. Pelaksana Program

Program Rastra bukan merupakan program yang bisa dianggap mudah karena program ini banyak melibatkan *stakeholder* sehingga unsur aparatur pemerintah dari tingkat kabupaten, kecamatan dan desa sendiri ikut berpartisipasi dan terlibat dalam pelaksanaan pendistribusian beras Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban

Kabupaten Tuban, khususnya Kepala Desa memiliki wewenang penuh dalam melaksanakan pendistribusian beras sampai ke KPM.

Terlihat dua faktor penyebab keterlambatan pembayaran, pertama faktor internal dimana perangkat desa yang kurang memaksimalkan teknis program Rastra, kedua faktor eksternalnya adalah kondisi dan teknis di lapangan dimana masih rendahnya kesadaran warga bahwa Rastra hanya untuk warga yang membutuhkan saja. Dari permasalahan diatas menunjukkan bahwa perangkat Desa Sugiharjo kurang memiliki kompetensi dan kapabilitas yang baik dan kurang cekatan dalam menjalankan tugas.

f. Sumber-sumber Daya yang Digunakan

Sumber daya meliputi sumber daya manusia (SDM), sarana prasarana, dan finansial atau keuangan. Program Rastra di Desa Sugiharjo diserahkan sepenuhnya kepada Kasi Kesra Desa Sugiharjo yang bertanggungjawab langsung kepada Kepala Desa, jumlah pelaksana distribusi Rastra juga hanya Kasi Kesra yang kadang dibantu oleh perangkat lain. Untuk sumberdaya lain seperti pagu Desa Sugiharjo termasuk tinggi jika dibandingkan dengan Desa lain di Kecamatan Tuban bahkan dengan jumlah penduduk desa yang lebih banyak. Untuk sarana prasarana disini hanya membutuhkan kendaraan distribusi, namun tidak disediakan oleh desa, karena BOP Rastra tidak disediakan oleh pemerintah maka warga yang menerima Rastra

biasanya mengganti biaya distribusi kepada RT yang mengambil sebesar Rp 2000,-.

2) Lingkungan Kebijakan (Context of Policy)

a. Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi dari aktor yang terlibat dalam mensukseskan Program Rastra Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban tahun 2017.

Kekuasaan, kepentingan-kepentingan dan strategi untuk mensukseskan Rastra telah dupayakan pemerintah dengan mengadakan Rapat Koordinasi Monitoring dan Evaluasi ditingkat provinsi maupun kabupaten namun kurangnya kesadaran warga dalam membayar menjadi salah satu faktor penghambat pembayaran Rastra, jika terjadi keterlambatan pembayaran Rastra maka akan terjadi penundaan penyaluran sehingga hal ini cukup merugikan kelurahan dan KPM khususnya. Strategi lain jika terjadi keterlambatan seperti tersebut diatas, pihak bulog ikut turun membantu ke lapangan untuk menagih pembayaran, namun hanya jika pembayaran dirasa sangat terlambat saja.

b. Karakteristik Lembaga dan Rezim yang Berkuasa

Pemerintahan Desa Sugiharjo merupakan lembaga pemerintahan nirlaba yang termasuk sektor publik dan berorientasi pada kepentingan publik sehingga tidak memberikan perhatian terhadap hal-hal yang bersifat mencari laba..

c. Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana

Tingkat kepatuhan perangkat desa sebenarnya sudah baik, terlihat dari distribusi beras yang langsung dilakukan apabila telah mendapat kiriman dari Bulog, namun Kepala Desa Sugiharjo mengakui lemahnya responsifitas dari perangkat desa, karena masih kerap kali bermasalah dalam penyaluran yang tertunda disebabkan oleh tunggakan bulan-bulan sebelumnya yang belum terbayar. Kasi Kesra Desa Sugiharjo untuk bertanggungjawab terhadap program Rastra juga mengakui bahwa dirinya tidak mempelajari buku Petunjuk Teknis yang didapat dari Pemerintah Kabupaten Tuban. Kendala lainnya ada di kesadaran masyarakat yang kurang dalam membayar dan program Rastra yang sebenarnya hanya untuk orang-orang yang kurang mampu.

2. Faktor pendukung Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban tahun 2017 adalah :

1) Faktor Intern

a. Agen Pelaksana

Perum Bulog selagu agen pelaksana yang ditunjuk pemerintah untuk mendistribusikan beras Rastra sampai ke titik distribusi. Bulog memiliki respon yang cepat terkait penerbitan Surat Perintah Alokasi (SPA), dan sigap dalam pelaksanaan pendistribusian sesuai dengan prosedur dan jadwal yang telah ditetapkan sebelumnya, dan tegas

melakukan penundaan penyaluran jika desa masih memiliki tunggakan.

b. Koordinasi Antar Instansi

Kesatuan tujuan pemerintah yang memberikan perhatian terhadap kemiskinan. Rapat Koordinasi *monitoring* dan evaluasi kerap diadakan oleh pihak kabupaten ataupun Provinsi untuk memastikan bahwa program telah berjalan sesuai dengan aturan untuk memastikan pencapaian tujuan program dan apakah program telah efektif dan efisien.

2) Faktor Ekstern

a. Respon dari masyarakat

Masyarakat sangat antusias bahkan senang dan merasa sangat terbantu dengan adanya pembagian beras Rastra. Masyarakat dapat merasakan manfaat dari program Rastra meski beras yang diterima memiliki kualitas yang kurang bagus namun mereka tetap menerima.

b. Kondisi Geografis

Letak Desa Sugiharjo dekat dengan pusat pemerintahan kecamatan dan kabupaten mempermudah akses masuk dalam pendistribusian dan membantu kelancaran distribusi beras Rastra.

3. Faktor penghambat Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban tahun 2017 adalah :

1) Faktor Intern

a. Basis Data

Basis data ini menjadi faktor utama yang mampu menyebabkan turunan masalah-masalah lain dalam program Rastra. Basis data yang kurang akurat menyebabkan pembagian rata beras Rastra yang seharusnya hanya untuk orang yang kurang mampu diterima pula oleh orang yang mampu, sehingga hal ini berpengaruh pada pembayaran Rastra yang sering ditunda oleh warga yang menerima dan berakibat pada penundaan penyaluran Rastra, hal ini juga mengurangi jumlah beras yang seharusnya diterima oleh keluarga penerima manfaat.

b. Kualitas Beras

Kualitas beras ini merupakan permasalahan yang banyak dikeluhkan oleh masyarakat Desa Sugiharjo, pasalnya beras yang diterima sering kali berkualitas jelek, kadang beras hancur, berketu, dan berwarna kuning sehingga kurang layak dikonsumsi. Pemerintah harus memikirkan kesejahteraan masyarakat agar taraf hidup dan kesehatan masyarakat juga dapat meningkat.

2) Faktor Ekstern

a. Lingkungan Sosial

Hal ini terkait kesadaran masyarakat akan tujuan dan sasaran program Rastra yang sebenarnya hanya untuk orang yang kurang mampu. Masyarakat Desa Sugiharjo berpikir bahwa program Rastra merupakan bantuan dari pemerintah sehingga siapapun dapat

memperolehnya, beras Rastra ditebus dengan harga Rp 1.600/kg sehingga siapapun bisa membelinya. Sehingga yang terjadi pembagian beras Rastra ini dibagi rata kepada seluruh warga desa. Hal ini sengaja dilakukan oleh perangkat desa melalui ketua RT dengan alasan agar tidak terjadi gejolak di masyarakat dengan mengurangi kecemburuan sosial.

## **B. Saran**

1. Perangkat Desa Sugiharjo diharapkan dapat memperbaiki kinerjanya dalam rangka mensukseskan implementasi Program Beras Sejahtera di wilayah desanya, agar satu persatu permasalahan-permasalahan Program Rastra dapat terselesaikan dan tidak menyebabkan turunan-turunan masalah lainnya, sehingga KPM Rastra Desa Sugiharjo pun dapat menerima Rastra secara pasti setiap bulan atau dua bulan sekali sesuai dengan kebijakan Tim Koordinasi Rastra Kabupaten Tuban;
2. Diharapkan adanya perbaikan basis data penerima manfaat melalui Musdes/Muskel apabila terjadi perubahan data KPM, apabila telah melalui Musdes/Muskel perangkat segera memperbarui Data Daftar Penerima Manfaat (DPM) sesuai dengan petunjuk teknis yang telah ada, sehingga mencegah adanya gejolak dimasyarakat bawah bila terjadi perubahan penerima, harapannya agar program Rastra menjadi tepat sasaran sehingga tidak dibagi rata;

3. Untuk KPM yang sering menunggak pembayaran Rastra agar ditindak tegas atau diberikan arahan, untuk menghindari hal-hal yang dapat merugikan desa dan KPM lain khususnya. Salah satu strategi untuk mengatasi permasalahan tunggakan pembayaran KPM-nya adalah melakukan penagihan oleh orang yang tidak biasanya. Petugas dari Bulog misalnya, melakukan penagihan langsung kepada RT yang menunggak, hal ini diharapkan munculnya rasa segan jika tidak membayar;
4. Melakukan sosialisasi monev Rastra dengan RT/RW di wilayah desa Sugiharjo dapat membuka jalan untuk mengetahui permasalahan apa saja yang ditemukan dilapangan sehingga diharapkan satu persatu permasalahan Rastra dapat teratasi;
5. Tikor Rastra Kabupaten Tuban agar lebih meningkatkan koordinasi dengan seluruh stakeholder terkait program Rastra di Kabupaten Tuban dan menjalankan tupoksi masing-masing sesuai dengan SK yang telah ditetapkan oleh Bupati Tuban;
6. Diharapkan pemerintah agar memperbaiki kualitas beras Rastra, untuk meningkatkan minat masyarakat dalam mengambil beras Rastra, disamping itu pemerintah juga harus mementingkan kesejahteraan masyarakat, bukan hanya tentang keuntungan perusahaan. Dilain sisi, beras yang kurang layak dapat diadukan kepada Perum Bulog secara berjenjang agar diganti dengan beras yang lebih layak ini sesuai dengan Petunjuk Teknis Rastra Kabupaten Tuban Tahun 2017;

7. Terlihat bahwa akar permasalahan program Rastra berasal dari basis data yang berpengaruh pada tidak tepatnya sasaran Rastra yang kurang mampu maupun yang mampu tetap dapat akhirnya menggampangkan menunda untuk menebus beras, ditambah kualitas yang kurang juga membuat KPM malas mengambil beras akhirnya terjadi kemacetan pembayaran Rastra yang berujung pada penundaan distribusi beras Rastra, menurut penulis hal ini dapat diatasi dengan mengganti teknis Program Rastra agar mengubah *mindset* masyarakat bahwa program beras ini hanya untuk masyarakat yang kurang mampu. Terlihat pula bahwa permasalahan selalu berujung pada kemacetan pembayaran, maka ada baiknya jika Rastra tidak membayar lagi dengan dikurangi jumlah kuantitasnya. Maka diharapkan tidak ada masalah tunggakan Rastra sehingga tidak ada penundaan penyaluran Rastra dan diharapkan Rastra akan tepat sasaran untuk orang yang kurang mampu sehingga tujuan program benar-benar bisa tercapai untuk percepatan penanggulangan kemiskinan.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Agustino, Leo. 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- AG, Subarsono. 2012. *Analisis Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Akib, Header dan Tarigan, Antonius. 2000. *Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya*.
- Arikunto, S. dan Jabar. 2004. *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur. 2017. *Kebijakan Provinsi Jawa Timur Dalam Upaya Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (Focuss Group Discussion)*. Surabaya
- Badan Pusat Statistik 2017. *Indonesia Dalam Angka Tahun 2017*. (diakses [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id). Diakses pada 20-1-2018).
- Badan Pusat Statistik Jawa Timur. *Jawa Timur Dalam Angka Tahun 2017*. (diakses [www.jatim.bps.go.id](http://www.jatim.bps.go.id). Diakses pada 20-1-2018).
- Finer, Samuel Edward 2006. *Cooperative Government*. terjemahan Ghalia Indonesia. Bandung
- Hastuti, dkk. 2015. *Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Raskin dalam Mencapai Enam Tepat*. Lembaga Penelitian SMERU: Jakarta. [www.semeru.or.id](http://www.semeru.or.id), diakses pada tanggal 25 Januari 2018.
- Imronah. *Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya*.
- Irfany, M. Irfan. 2007. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jones, Charles O. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. Jakarta Utara; CV. Rajawali.
- Muluk, Khairul. 2009. *Peta Konsep Desentralisasi & Pemerintah Daerah*. Surabaya: ITS Press.
- Nugroho, Riant. 2009. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.

- Pasolog, Harbani. 2012. *Metode Penelitian Administrasi Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Poerwadarminta. 2006. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Pointes Rapat Koordinasi Pemantauan dan Evaluasi Pelaksanaan Program Rastra. 2017. Tuban.
- Pranadjaja,. 2003. *Hubungan Antar Lembaga Pemerintahan*. Alumni. Bandung.
- Siagian, Sondang P. 2014. *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi, dan Strateginya*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Sitanggang, Bethesda, dkk. 2014. *Implementasi Kebijakan Penyaluran Hibah dan Bantuan Sosial Kemasyarakatan di Kabupaten Kubu Raya*. Jurnal Tesis PMIS-UNTAN-PSIAN-2014.
- Sugiyono. 2012. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Suyanto, Bagong. 2014. *Anatomi kemiskinan dan Strategi Penanganannya*. Malang: Intrans Publishing.
- Tachjan. 2006. *Implementasi kebijakan public*. Puslit KP2W Unpad, Bandung.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1984. *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia.
- Undang-Undang Dasar No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Dasar No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Dasar 1945 Bab XIV Pasal 34 tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik*. Yogyakarta: CAPS

Zauhar, Soesilo.1993. . *Administrasi Program dan Proyek Pembangunan*. IKIP:  
Malang



## LAMPIRAN I



**Gambar 11. Tumpukan Beras Rastra di Balai Desa Sugiharjo**

Sumber : Olahan Peneliti, 2018



**Gambar 12. Gudang penyimpanan Beras Rastra Desa Sugiharjo**

Sumber : Olahan Peneliti, 2018



**Gambar 13. Kegiatan Rapat Koordinasi Evaluasi Program Rastra Provinsi Jawa Timur Semester 1 Tahun 2017**

Sumber : Olahan Peneliti, 2017



**Gambar 14. Gambar Rumah Bagus Warga yang Juga Menerima Rastra 2017**

Sumber : Olahan Peneliti, 2017



**Gambar 15. Wawancara Bersama KPM saat Money Rastra 2017**

Sumber : Olahan Peneliti, 2017



**Gambar 16. Wawancara Peneliti Bersama KPM Rastra 2017**

Sumber : Olahan Peneliti, 2018

## LAMPIRAN II

### Pedoman Wawancara

#### Isi Kebijakan (Content of Policy)

1. Apakah terdapat kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi Implementasi Program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban?
2. Manfaat apa yang dirasakan oleh warga miskin Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban dengan diterapkannya Program Rastra oleh pemerintah pusat?
3. Dengan diterapkannya Program Rastra ke daerah-daerah, derajat perubahan apa yang ingin dicapai oleh pemerintah?
4. Keputusan apa yang akan diambil jika terjadi keterlambatan dalam pembayaran Rastra yang berakibat pada penyaluran Rastra yang tertunda di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban?
5. Siapa saja pelaksana program Rastra di tingkat Kabupaten Tuban?
6. Bagaimana sumber daya dalam pelaksanaan program Rastra di Desa Sugiharjo?

#### Konteks Kebijakan (Context of Policy)

1. Apa yang dilakukan oleh para stakeholder untuk mensukseskan Program Rastra di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban?
  - a. Strategi apa yang dilakukan oleh camat Tuban agar Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban lancar dalam penyaluran dan tidak sering terlambat?
  - b. Strategi apa yang dilakukan agar pembayaran Rastra tidak ada hambatan?
2. Bagaimana karakteristik Desa Sugiharjo sehingga pembayaran Rastra di desa ini mengalami keterlambatan? Dan bagaimana karakteristik dari lurah Desa Sugiharjo serta aparatur Desa Sugiharjo?
3. Bagaimana tingkat kepatuhan dan respon aparatur Desa Sugiharjo dalam pelaksanaan Program Rastra di wilayah Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban pada tahun 2017 serta faktor pendukung dan penghambat program Rastra di Desa Sugiharjo tahun 2017?
  - a. Bagaimana respon masyarakat mengenai program Rastra yang telah diterapkan oleh pemerintah?
  - b. Apakah terdapat permasalahan mengenai anggaran dari pemerintah atau pagu yang didapat oleh desa Sugiharjo, apakah sudah memenuhi jumlah seharusnya orang miskin dapatkan?
  - c. Apakah basis data yang digunakan sudah tersinkronisasi dengan baik?
  - d. Bagaimana kondisi lingkungan ekonomi pada Desa Sugiharjo sehingga terlihat masih terdapat permasalahan dalam implementasi program Rastra?

Pemantauan program Rastra (Pertanyaan untuk Keluarga Penerima Manfaat (KPM))

1. Apakah di desa ini ada penyaluran Rastra pada Tahun 2017?
2. Apakah keluarga bapak/ibu selalu menerima Rastra pada setiap bulan di Tahun 2017? Jika tidak, mengapa keluarga bapak/ibu tidak menerima/menebus? Jika iya, berapa jumlah Rastra yang bapak/ibu tebus pada setiap bulan?
3. Berapa jumlah uang yang ibu/bapak bayarkan untuk menebus Rastra?
4. Setiap kali penyaluran, untuk berapa bulan Rastra yang disalurkan?
5. Dimana keluarga ibu/bapak menebus/membeli Rastra?
6. Bagaimana cara ibu/bapak menebus/membeli Rastra? Apakah dengan menunjukkan Kartu Rastra?

Pemantauan Program Rastra (Pertanyaan untuk Desa/Dusun/RT/RW)

1. Berapa jumlah keluarga di wilayah ini?
2. Berapa jumlah Keluarga Penerima Rastra (Pagu di Desa/Kel) pada Tahun 2017?
3. Kapan distribusi Rastra terakhir pada Tahun 2017? 3 bulan terakhir pada bulan apa saja?
4. Untuk berapa bulan penyaluran?
5. Berapa jumlah keluarga yang menebus/membeli Rastra?
6. Apakah keluarga penerima manfaat perlu menunjukkan kartu Rastra untuk menebus/membeli Rastra?
7. Berapa jumlah (kg) Rastra yang diterima tiap keluarga?
8. Berapa harga (Rp) Rastra per kg?
9. Apakah desa membayar biaya operasional Rastra dari Titik distribusi (TD) ke Titik bagi (TB)?
10. Apakah ada perubahan data penerima Rastra dari data daftar penerima manfaat (DPM) yang diterbitkan oleh tim koordinasi Rastra Pusat?
11. Jika iya, apa hasil dari perubahan tersebut?
12. Jika iya, bagaimana proses perubahan penerima Rastra tersebut?
13. Apakah pernah menolak/mengembalikan Rastra dari BULOG? Mengapa?
14. Berapa jumlah kemasan yang anda terima dari bulog?
15. Jika tidak kemasan 15/kg apakah ada rebagging (pengemasan ulang kemasan 15kg)? jika ada rebagging darimana asal sumber pendanaanya?

Pemantauan Program Rastra (Pertanyaan untuk Kecamatan)

1. Apakah sudah menerima penetapan pagu Rastra tahun 2017 dari kabupaten/kota? Pada bulan apa?

2. Apakah sudah menerima data KPM Rastra tahun 2017 dari kabupaten/kota? Pada bulan apa?
3. Apakah terdapat relokasi pagu Rastra di Desa ini? Khususnya Desa Sugiharjo?
4. Apakah tikor Rastra kecamatan telah mensosialisasikan Program Rastra? Pada bulan apa?
5. Jika sudah, kepada siapa saja sosialisasi tersebut diberikan?
6. Jika ada pembayaran tunggakan HTR apakah tikor Rastra kecamatan ikut menalangi?
7. Apakah tikor Rastra kecamatan sudah menerima petunjuk teknis pelaksanaan penyaluran Rastra?
8. Jika sudah, apakah tikor Rastra sudah melakukan sosialisasi petunjuk teknis pelaksanaan penyaluran Rastra ke desa-desa di wilayah kecamatan Tuban?
9. Apakah tikor Rastra dari kecamatan melakukan pemantauan pelaksanaan program Rastra?
10. Jika ya, pemantauan dilakukan ditingkat mana saja?
11. Jika ya, hal-hal apa saja yang menjadi pemantauan tikor Rastra kecamatan?
12. Apakah ada dan menerima BA, FRP, FPPDT hasil musdes KPM Rastra?
13. Jika iya, apakah Desa Sugiharjo termasuk didalamnya?
14. Apakah sudah mengirimkan BA, FRP dan FPPDT hasil musdes Rastra ke Tikor Kabupaten?
15. Apakah ada laporan kegiatan pemantauan yang dilakukan tikor Rastra Kecamatan?
16. Apakah ada pengaduan mengenai Rastra dari masyarakat?
17. Apa saja pengaduan tersebut?
18. Bagaimana penanganan pengaduan tersebut?
19. Kapan terakhir menyampaikan laporan pelaksanaan program Rastra ke Tikor Rastra Kabupaten/Kota?



PEMEKINTAH KABUPATEN TUBAN  
**KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK**  
 Jalan Mastrip No. 21 A Telp. ( 0356 ) 321023  
**TUBAN - 62315**

**REKOMENDASI PENELITIAN/SURVEI/KEGIATAN**

Nomor : 070 / 84 / 414.205 / 2018

- Dasar** : 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerbitan Rekomendasi Penelitian, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2014;  
 2. Peraturan Bupati Tuban Nomor 15 Tahun 2015 tentang Uraian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kabupaten Tuban.
- Menimbang** : Surat Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang Nomor 2371/UN10.F03.11.11/PN/2018 tanggal 18 Februari 2018 perihal Riset/Survey atas nama Rosy Nayi' Alwafi.

**Dengan ini menyatakan memberikan rekomendasi kepada :**

- a. Nama / NIM : **ROSY NAYI' ALWAFI / 145030101111070**  
 b. Alamat : Lingkungan Nenggala RT. 2 RW. 2 Dalegan Panceng Gresik  
 c. Pekerjaan / Jabatan : Mahasiswa  
 d. Fakultas / Program Studi : Ilmu Administrasi / Ilmu Administrasi Publik  
 e. Instansi / Organisasi : Universitas Brawijaya Malang

**Untuk Melakukan Penelitian/Survey/Kegiatan Dengan :**

- a. Judul : Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) (Studi pada Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban)  
 b. Tujuan : Penyusunan Tugas Akhir (Skripsi)  
 c. Anggota/Peserta : 1 (Satu) orang  
 d. Waktu : 9 Maret s.d. 9 Mei 2018  
 e. Lokasi : Kabupaten Tuban
- Dengan Ketentuan
1. Dalam jangka waktu 1 x 24 Jam setelah tiba ditempat kegiatan, diwajibkan melapor kedatangannya kepada Camat setempat;
  2. Menjaga Tata Tertib keamanan, ketertiban, kesopanan dan kesusilaan serta menghindari perbuatan – perbuatan baik lisan maupun tulisan yang dapat melukai / menyinggung perasaan atau menghina Agama, Bangsa dan Negara dari suatu golongan penduduk;
  3. Pelaksanaan penelitian/survey/kegiatan agar tidak disalahgunakan untuk tujuan tertentu yang dapat mengganggu kestabilan keamanan dan ketertiban;
  4. Melaporkan hasil pelaksanaan penelitian/survey/kegiatan kepada Bupati Tuban Cq. Kantor Kesbangpol Kabupaten Tuban;
  5. Dalam pelaksanaan Penelitian yang mengikutsertakan Warga Negara Asing ( WNA ) sebagai Tenaga Ahli / Petugas Lapangan supaya melaporkan kepada Kepala Kepolisian Resort Tuban;
  6. Rekomendasi ini dicabut dan dinyatakan tidak berlaku apabila ternyata pemegang rekomendasi ini tidak memenuhi ketentuan – ketentuan tersebut diatas.

Demikian rekomendasi ini dibuat untuk dipergunakan seperlunya.

Tuban, 27 Februari 2018

a.n **KEPALA KANTOR KESATUAN BANGSA DAN POLITIK**  
**KABUPATEN TUBAN**  
 Kepala Sub Bagian/Tata Usaha

  
**CHIKO IRWANTO, S.STP, MM**  
 Penata Tingkat I  
 NIP. 19830117 200112 1 003

**TEMBUSAN** Kepada :

1. Yth. Kepala Kepolisian Resort Tuban
2. Yth. Komandan KODIM 0811 Tuban
3. Yth. Camat Tuban Kabupaten Tuban
4. Yth. Kepala Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban Kabupaten Tuban
- ⑤ Yth. Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang
6. Yang Bersangkutan.





Perum BULOG  
Kantor Sub Divisi Regional Bojonegoro  
Jalan Pattimura No. 5 Bojonegoro  
Telepon : (0353) 881232  
Faksimili : (0353) 883680  
Email : [subdivre.bojonegoro@bulog.co.id](mailto:subdivre.bojonegoro@bulog.co.id)

Nomor : B - 057 /I/13C00/04/2018 Bojonegoro, 04 April 2018  
Lampiran : -  
Perihal : Riset/Survey

Kepada  
Yth. Dekan Program Studi Ilmu Administrasi Publik  
Universitas Brawijaya  
Fakultas Ilmu Administrasi  
Jl. MT Haryono 163  
MALANG

Menunjuk Surat Saudara nomor : 3596/UN10.F03.11.11/PN/2018 tanggal 13 Maret 2018  
perihal Riset/Survey, dengan ini disampaikan bahwa mahasiswi :

Nama : Rosy Nayi' Alwafi  
Alamat : Lingkungan Nenggala RT.2 RW.2 Dalegan Panceng Gresik  
NIM : 145030101111070  
Jurusan : Administrasi Publik  
Program Studi : Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya

Telah melakukan Riset/Survey tentang Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sugiharjo Kecamatan Tuban dan di Perum BULOG Subdivre Bojonegoro di Gudang BULOG Wire Tuban dari tanggal 13 Maret 2018 sampai dengan tanggal 13 April 2018 (1 bulan) dengan penilaian BAIK dan Tertib.

Demikian disampaikan dan atas kerjasamanya diucapkan terima kasih.

  
BULOG  
Sub Divisi Regional Bojonegoro  
Eddy Kusuma  
Wakil Kepala

Bersama Mewujudkan Kedaulatan Pangan

## *CURRICULUM VITAE*

### **A. Identitas Diri**

Nama : Rosy Nayi' Alwafi  
Alamat *e-mail* : rosynayi@gmail.com  
Tempat, tanggal lahir : Gresik, 19 Oktober 1996  
Warga Negara : Indonesia  
Agama : Islam  
Alamat : Lingkungan Nenggala RT/RW 02/02  
Desa Dalegan, Kecamatan Panceng, Kabupaten Gresik



### **B. Pendidikan Formal**

1. Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang (2014-2018)
2. SMA Negeri 1 Sidayu (2011-2014)
3. SMP Negeri 2 Paciran (2008-2011)
4. MI Al-Khoiriyah 1 Dalegan (2002-2008)

### **C. Pengalaman Kepanitiaan**

1. Staff *Wardrobe* kegiatan PSM FIA pada Lomba Paduan Suara ITB, Bandung 2014
2. Bendahara Pelaksana kegiatan PSM FIA pada Lomba Brawijaya Choir Festival 2015
3. CO *Wardrobe* Kegiatan Konser Pra Kompetisi PSM FIA Goes To Macau, Cina 2015
3. Staff *Wardrobe* kegiatan Konser Akhir Tahun PSM FIA 2016
4. Ketua Pelaksana Kegiatan PSM FIA pada Lomba Paduan Suara UNAIR 2016
5. *Steering Committee* Admin Kegiatan PKK MABA FIA 2017

#### D. Pengalaman Organisasi

No	Nama Organisasi	Jabatan	Tahun
1.	Paduan Suara Mahasiswa Administratio Choir, Fakultas Ilmu Administrasi	Staff Devisi Inventaris dan Partitur	2015
2.	Paduan Suara Mahasiswa Administratio Choir, Fakultas Ilmu Administrasi	Staff Devisi Dana Usaha	2016
3.	MPM FIA	Anggota	2016
4.	Paduan Suara Mahasiswa Administratio Choir, Fakultas Ilmu Administrasi	Ketua Umum	2017
5.	Paduan Suara Mahasiswa Administratio Choir, Fakultas Ilmu Administrasi	Dewan Penasehat	2018

#### E. Pengalaman Magang

Biro Administrasi Perekonomian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Timur (2017)

#### F. Kemampuan

1. Bahasa Indonesia (Bahasa Nasional), Bahasa Inggris
2. *Microsoft Office*

Demikian *Curriculum Vitae* yang saya buat dengan sebenarnya.

Malang, 20 November 2018

Rosy Nayi' A.