

# Implementasi Kebijakan Beras Sejahtera di Kabupaten Lombok Timur

Artikel Penelitian

**Abstrak:** Program Beras Sejahtera (Rastra) merupakan salah satu dari program-program penanggulangan kemiskinan yang didasarkan pada prinsip penghormatan, penghargaan, dan pemenuhan hak-hak dasar bagi masyarakat miskin. Di Kabupaten Lombok Timur tercatat 138.363 Rumah Tangga Sasaran Miskin (RTSM) yang berhak mendapatkan program beras sejahtera. Untuk itu diperlukan pelaksanaan program Rastra yang disalurkan secara baik guna membantu kehidupan masyarakat miskin di Kabupaten Lombok Timur. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa implementasi program Beras Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Lombok Timur belum berjalan sesuai dengan yang di harapkan. Hal ini ditandai dengan kurangnya antusiasme warga miskin sasaran Rastra yang menyambut baik program ini, dimana hal tersebut tentu saja tidak lepas dari peran serta Pemerintah Daerah selaku pelaksana Teknis kegiatan penyaluran beras Rastra tersebut baik itu Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, Kelurahan hingga sampainya ketangan masyarakat miskin, termasuk juga kurangnya peran baik dari Perum Badan Urusan Logistik (BULOG) itu sendiri yang menyediakan stok beras serta mendistribusikan kepada Kelurahan/Desa.

**Kata Kunci:** implementasi, beras sejahtera, RASTRA, kebijakan

**Lalu Moh. Nazar Fajri**  
adalah seorang dosen dan peneliti  
pada Fakultas Ilmu Administrasi,  
Universitas Nahdlatul Wathan  
Mataram.  
**E-mail:** nazarfajri8@gmail.com

**Abstract:** The Prosperous Rice Program (Rastra) is one of the poverty reduction programs based on the principle of respecting, respecting and fulfilling basic rights for the poor. In East Lombok Regency, 138,363 Poor Target Households (RTSM) were recorded as eligible for the prosperous rice program. For this reason, it is necessary to implement a well-distributed Literature program to help the lives of the poor in East Lombok Regency. This study uses a qualitative approach. The results of the study show that the implementation of the Prosperous Rice (Rastra) program in East Lombok Regency has not yet proceeded as expected. This was marked by a lack of enthusiasm among the poor people of Rastra who welcomed the program, which of course could not be separated from the Government's participation. The regions as technical implementers of the rice distribution activities of the literature are either the central, provincial, district, sub-district, village governments until the arrival of the hands of the poor, including the lack of good roles of the Logistics Agency (BULOG itself) which provides rice stocks and distributes them to the Kelurahan Village.

**Keywords:** Implementation, Policies and Prosperous Rice.

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Sebagai komoditi strategis yang dilindungi oleh undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, Pangan merupakan hak yang mendasar bagi pemerintah untuk wajib memberikan prioritas yang besar terhadap kebijakan ketahanan pangan nasional.

Dalam pelaksanaannya selama 16 (enam belas) tahun, Pemerintah telah mengambil berbagai kebijakan untuk melakukan penyesuaian terhadap kondisi yang berkembang, misalnya penyesuaian jumlah Rumah Tangga Sasaran (RTS), durasi penyaluran, alokasi jumlah beras untuk setiap RTS (kuantum Rastra) dan penyesuaian Harga Tebus Rastra di Titik Distribusi (TD) dari Rp. 1.000,-/kg menjadi Rp. 1.600,-/kg. Kebijakan lain yang telah diambil pemerintah pada beberapa tahun terakhir adalah penyaluran Rastra untuk mengatasi kenaikan harga akibat musim paceklik

dan meningkatnya permintaan beras pada hari-hari besar. Untuk keperluan ini pemerintah telah menyalurkan Rastra lebih dari 12 kali dalam satu tahun. Bahkan pada tahun 2013 pemerintah telah menyalurkan Rastra sampai Rastra ke-15, sebagai kompensasi kenaikan harga BBM. Pada awal tahun 2014 dilakukan percepatan penyaluran Rastra bulan November-Desember ke bulan Februari Maret dampak bencana alam yang melanda hampir di sejumlah wilayah Indonesia pada awal tahun 2014.

Keberhasilan Program Rastra ditentukan mulai dari perencanaan, penganggaran, penyediaan, penyaluran, monitoring dan evaluasi, pengawasan dan penanganan pengaduan oleh K/L terkait yang tergabung dalam Tim Koordinasi Rastra Pusat.

Program Rastra (Program Penyaluran Beras Untuk Keluarga Miskin) dilaksanakan di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri dan Perum BULOG sesuai dengan SKB (Surat Keputusan Bersama) Menteri Dalam Negeri dengan Direktur Utama Perum BULOG Nomor: 25 Tahun 2003 dan Nomor:

Ini adalah artikel *Open Access* berdasarkan ketentuan *Creative Commons Attribution License*, yang memungkinkan penggunaan, distribusi, dan produksi ulang dalam media apapun, asalkan karya aslinya dikutip dengan benar.

© 2020 Penulis. Jurnal SIKAP (Solusi Ilmiah Kebijakan dan Administrasi Publik) diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Nahdlatul Wathan Mataram

PKK-12/07/2003, yang melibatkan instansi terkait, Pemerintah Daerah dan masyarakat. Program Rastra merupakan subsidi pangan sebagai upaya dari Pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian beras yang diharapkan mampu menjangkau keluarga miskin berdasarkan PAGU (Plafon Gubernur).

Program Rastra pada bulan September 2015 telah di ganti nama menjadi program beras sejahtera oleh menteri sosial yang pada dasarnya untuk mengubah paradigm masyarakat bukan untuk membantu masyarakat miskin, melainkan program ini disubsidi pemerintah untuk mengubah kehidupan masyarakat menjadi lebih sejahtera.

Dalam pelaksanaannya program Beras Sejahtera sama layaknya Beras Miskin dahulu dimana kerap kali terjadi penyimpangan ataupun masalah-masalah yang dihadapi pelaksana maupun masyarakat miskin sebagai penerima beras sejahtera. Salah satunya ialah masih banyaknya masyarakat yang sejahtera tetapi tetap mendapatkan beras miskin, sedangkan masyarakat yang betul-betul dalam kategori miskin tidak merasakan program ini. Hal ini dikarenakan data dari kantor statistik yang diterima Kecamatan ataupun Kelurahan merupakan data lama (belum diperbaharui) sehingga tidak akurat untuk keadaan sekarang.

### Perumusan Masalah

1. Bagaimanakah proses pelaksanaan Program Beras Sejahtera di Kabupaten Lombok Timur pada Tahun 2017?
2. Masalah-masalah apakah yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Timur dalam proses implementasi kebijakan beras sejahtera pada Tahun 2017?

### Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui implementasi kebijakan Beras Sejahtera di Kabupaten Lombok Timur pada Tahun 2017.
2. Untuk mengetahui masalah-masalah dalam implementasi Kebijakan Beras Sejahtera di Kabupaten Lombok Timur pada Tahun 2017.

### Target Penelitian

1. Secara akademis dan teoritis untuk mengasah kemampuan dalam melakukan riset khususnya yang berkaitan dengan rumpun ilmu penulis.
2. Sebagai bahan masukan atau bahan pertimbangan dalam membuat kebijakan atau program kerja khususnya yang berkenaan dengan Program Beras Miskin atau yang kini berubah nama menjadi Beras Sejahtera (Rastra).

## TINJAUAN PUSTAKA

### Konsep Implementasi

Secara sederhana implementasi bisa diartikan pelaksanaan atau penerapan. Browne dan Wildavsky (dalam Nurdin dan Usman, 2004:7) mengemukakan bahwa “implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Implementasi melibatkan usaha dari *policy makers* untuk memengaruhi apa yang oleh Lipsky disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*).

Untuk kebijakan yang sederhana, implementasi hanya melibatkan satu badan yang berfungsi sebagai implementor, misalnya, kebijakan pembangunan infrastruktur publik untuk membantu

masyarakat agar memiliki kehidupan yang lebih baik, Sebaliknya untuk kebijakan makro, misalnya, kebijakan pengurangan kemiskinan di pedesaan, maka usaha-usaha implementasi akan melibatkan berbagai institusi, seperti birokrasi Kabupaten, Kecamatan, Pemerintah Desa.

Keberhasilan implementasi kebijakan akan ditentukan oleh banyak variabel atau faktor, dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memperkaya pemahaman kita tentang berbagai variabel yang terlibat didalam implementasi, maka dari itu ada beberapa teori implementasi diantara lain adalah: a) Teori George C. Edwards III (1980); b) Teori Merilee S. Grindle (1980) c) Teori Donald S. Vand Meter dan Carl E. Van Horn dan d) Teori David L. Weimer dan Aidan R. Vining.

### Konsep Kebijakan

Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang dijadikan pedoman atau petunjuk bagi setiap usaha untuk mencapai tujuan, sehingga setiap kegiatan memiliki kejelasan dalam bergerak. Menurut Budi Winarno dalam bukunya Kebijakan Publik: Teori dan Proses (2007:16) mengutip pernyataan Charles O. Jones dalam bukunya *An Introduction to the Study of Public Policy* (1984) mendefinisikan kebijakan sebagai kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Menurut Edi Suharto dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik (2005:7) mendefinisikan kebijakan sebagai: “Sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya (yang terkena kebijakan itu)”. Kebijakan sebagai studi diartikan sebagai pernyataan kehendak yang diikuti oleh unsur paksaan atau pengaturan, sehingga dalam pelaksanaannya akan dapat mencapai tujuan yang dikehendaki.

Pelaksanaan kebijakan memerlukan kekuasaan dan wewenang yang dapat dipakai untuk membina kerjasama dan meredam serta menyelesaikan berbagai kemungkinan terjadinya konflik sebagai akibat dari pencapaian kehendak. Secara umum, istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga Pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan- pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu, kita memerlukan batasan atau konsep kebijakan publik yang lebih tepat.

Leo Agustino dalam bukunya Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2008:6) mengutip pernyataan Robert Eyetone dalam bukunya *The Threads of Public Policy* (1971) mendefinisikan kebijakan public sebagai hubungan antara unit Pemerintah dengan lingkungannya. Namun sayangnya definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami sehingga artinya menjadi tidak menentu bagi sebagian besar *scholar* (pelajar) yang mempelajarinya. Padahal dalam lingkup yang nyata kebijakan publik tidak selalu menggambarkan keluasan definisi.

### Tahapan Implementasi Kebijakan

Tahapan implementasi kebijakan yang menempatkan kebijakan dalam pengaruh berbagai faktor dalam rangka pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Disini akan dapat dipahami, bagaimana kinerja dari suatu kebijakan, bagaimana isi yang berinteraksi dengan kelompok sasaran dan bagaimana sejumlah faktor yang berasal dari lingkungan (politik, sosial dan lain-lainnya) berpengaruh pada pelaksanaan kebijakan. Terhadap berbagai

faktor dalam implementasi kebijakan, Wibawa (1994:39) memberikan gambaran dalam bentuk bagan atas determinan kinerja implementasi kebijakan. Dijelaskan bahwa ada 4 (empat) faktor yang saling berinteraksi yang berfokus pada kinerja kebijakan, faktor tersebut secara berturut-turut adalah: 1) isi kebijakan, 2) *political will*, 3) karakteristik kelompok sasaran, dan 4) dukungan lingkungan.

Suatu kebijakan publik yang telah disahkan tidak akan bermanfaat apabila tidak diimplementasikan secara maksimal dan benar. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak kedalam realita nyata. Maka harus ada implementor yang konsisten dan profesional untuk mensosialisasikan isi kebijakan tersebut. Dengan kata lain, bahwa pelaksanaan kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil (*outcome*) yang dapat dinikmati terutama oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Implementasi (*implementation*) menurut Kamus Ilmiah Populer mempunyai arti pelaksanaan atau penerapan. Implementasi kebijakan publik sebagai "*getting the job done and doing it*" (mendapatkan pekerjaan dengan baik dan melakukannya). Dalam melaksanakan implementasi kebijakan menuntut adanya syarat antara lain adanya orang atau pelaksana, uang, dan kemampuan organisasional. Implementasi dalam hal ini merupakan proses mendapatkan sumber daya tambahan, sehingga dapat menghitung apa yang harus dikerjakan. Apa yang dikemukakan diatas paling tidak kebijakan memerlukan dua macam tindakan berurutan: pertama, merumuskan tindakan yang akan dilakukan; dan kedua, melaksanakan tindakan apa yang telah dirumuskan tadi.

## Konsep Kemiskinan

Secara etimologis kemiskinan dari kata "miskin" yang artinya tidak berharta benda dan serba kekurangan. Departemen Sosial dan Biro Pusat Statistik, mendefinisikan sebagai ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak (BPS dan Depsos, 2002). Dalam konteks politik, John Friedman mendefinisikan kemiskinan sebagai suatu ketidaksamaan kesempatan dalam mengakumulasi basis kekuatan sosial. Frank Ellis (dalam Suharto, 2005) menyatakan bahwa kemiskinan memiliki berbagai dimensi yang menyangkut aspek ekonomi, politik dan sosial-psikologis.

Orang disebut miskin jika dalam kadar tertentu sumber daya ekonomi yang mereka miliki di bawah target atau patokan yang telah ditentukan. Yang dimaksud dengan kemiskinan sosial adalah kurangnya jaringan sosial dan struktur sosial yang mendukung orang untuk mendapatkan kesempatan-kesempatan agar produktivitasnya meningkat. Dapat juga dikatakan bahwa kemiskinan sosial adalah kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat sehingga mencegah dan menghalangi seseorang untuk memanfaatkan kesempatan-kesempatan yang tersedia.

Kemiskinan dalam pengertian konvensional merupakan pendapatan (*income*) dari suatu kelompok masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan. Oleh karena itu seringkali berbagai upaya pengentasan kemiskinan hanya berorientasi pada upaya peningkatan pendapatan kelompok masyarakat miskin. Kemiskinan masalah kemanusiaan yang telah lama diperbincangkan karena berkaitan dengan tingkat kesejahteraan. Dalam Panduan Keluarga Sejahtera kemiskinan adalah suatu keadaan dimana tidak sanggup memelihara dirinya sendiri dengan taraf kehidupan yang dimiliki

dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga, mental maupun fisiknya dalam memenuhi kebutuhannya. Kemiskinan dipahami dalam berbagai cara.

## Penyebab Kemiskinan

Penyebab kemiskinan menurut Kuncoro (2000:107) sebagai berikut:

1. Secara makro, kemiskinan muncul karena adanya ketidaksamaan pola kepemilikan sumber daya menimbulkan distribusi pendapatan timpang, penduduk miskin hanya memiliki sumber daya dalam jumlah yang terbatas dan kualitas rendah.
2. Kemiskinan muncul akibat perbedaan kualitas sumber daya manusia karena kualitas sumber daya manusia yang rendah berarti produktivitas dan upahnya pun rendah.
3. Kemiskinan muncul sebab perbedaan akses dan modal penyebab kemiskinan dan keterbelakangan adalah persoalan aksesibilitas. Akibat keterbatasan dan ketertidadaan akses manusia mempunyai keterbatasan pilihan untuk mengembangkan hidupnya. Orang yang mempunyai uang banyak, mereka dapat bersekolah ke jenjang yang lebih tinggi. Berbeda dengan orang miskin yang tidak punya uang banyak, mereka tidak dapat bersekolah yang lebih tinggi karena mereka tidak punya uang lagi untuk membiayai uang sekolah.

## Mengukur Kemiskinan

Kemiskinan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) pengertian, yakni: kemiskinan absolut, kemiskinan relatif dan kemiskinan kultural. Seseorang termasuk golongan miskin absolut apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, seperti: pangan, sandang, kesehatan, papan, pendidikan. Kemiskinan absolut mengacu pada satu set standard yang konsisten, tidak terpengaruh oleh waktu dan tempat/ negara. Sebuah contoh dari pengukuran absolut adalah presentase dari populasi yang makan dibawah jumlah yang cukup menopang kebutuhan tubuh manusia (kira kira 2000-2500 kalori per hari untuk laki laki dewasa).

Bank Dunia mendefinisikan Kemiskinan absolut sebagai hidup dengan pendapatan dibawah USD \$1/hari dan Kemiskinan menengah untuk pendapatan dibawah \$2/hari, dengan batasan ini maka diperkirakan pada 2001 1,1 miliar orang didunia mengonsumsi kurang dari \$1/hari dan 2,7 miliar orang didunia mengonsumsi kurang dari \$2/hari. "Proporsi penduduk negara berkembang yang hidup dalam Kemiskinan ekstrem telah turun dari 28% pada 1990 menjadi 21% pada 2001". Melihat pada periode 1981-2001, persentase dari penduduk dunia yang hidup dibawah garis kemiskinan \$1 dolar/hari telah berkurang separuh. Tetapi, nilai dari \$1 juga mengalami penurunan dalam kurun waktu tersebut. Seseorang tergolong miskin relatif apabila seseorang tersebut sebenarnya telah hidup di atas garis kemiskinan namun masih berada di bawah kemampuan masyarakat sekitarnya.

Sedangkan seseorang tergolong miskin kultural apabila seseorang atau sekelompok masyarakat tersebut memiliki sikap tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantunya. Adapun pendekatan yang digunakan untuk memperkirakan penduduk miskin yang dilakukan oleh BPS (Badan Pusat Statistik) dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Pendekatan wilayah merupakan pendekatan untuk memperkirakan penduduk miskin melalui kantong-kantong

- kemiskinan yang berupa desa miskin (desa tertinggal). Secara makro, pendekatan wilayah dilakukan berdasarkan asumsi bahwa penduduk miskin dapat diidentifikasi melalui fasilitas (infrastruktur), kondisi jalan, akses terhadap alat transportasi, sarana kesehatan, pendidikan, serta kondisi sosial ekonomi yang mendukung kehidupan masyarakat di wilayah yang diamati. Apabila infrastruktur wilayah tersebut tergolong berkualitas rendah, maka besar kemungkinannya tingkat kehidupan masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut tergolong rendah.
2. Pendekatan rumah tangga, adalah pendekatan yang mengacu kepada ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan minimum hidupnya. Perhitungan jumlah penduduk miskin dengan pendekatan rumah tangga pada prinsipnya adalah mengukur ketidakmampuan rumah tangga dalam memenuhi kebutuhan pangan dan non-pangan yang paling minimal.

## METODE PENELITIAN

### Jenis Penelitian

Untuk memudahkan peneliti dalam mengungkapkan berbagai permasalahan dengan berbagai dinamikanya dalam implemmentasi kebijakan beras sejahtera di Kabupaten Lombok Timur. Dimana focus dari penelitian ini adalah terletak pada tahap implementasi, maka diperlukan adanya suatu metode penelitian yang mampu mengungkapkan fenomena secara menyeluruh. Oleh sebab itu dalam penelitian ini akan menggunakan penelitian kualitatif.

Penelitian yang bersifat kualitatif tidak hanya mengungkapkan peristiwa riil, tetapi juga dapat mengungkapkan nilai tersembunyi (*hidden value*), selain itu, penelitian kualitatif juga lebih peka terhadap informasi-informasi yang bersifat deskriptif, dan secara relatif berusaha mempertahankan keutuhan objek yang diteliti (Endarti Esa, 2006:125).

### Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang dimaksudkan adalah lokasi dimana penelitian ini dilakukan dalam hal ini sesuai dengan judul yang diangkat maka penelitian dilaksanakan di Kabupaten Lombok Timur Provinsi Nusa Tenggara Barat. Adapun pertimbangan yang mendasari dalam pemilihan lokasi penelitian ini adalah: banyaknya permasalahan dalam implemmentasi kebijakan beras untuk rakyat miskin di Kabupaten Lombok Timur diantara lain adalah, masalah pendataan, masalah kualitas beras dan masalah jumlah beras.

### Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian dalam implemmentasi kebijakan beras sejahtera di Kabupaten Lombok Timur adalah sebagai berikut :

1. Implementasi program beras sejahtera yang dimaksud adalah pelaksanaan/ proses distribusi bahan pangan publik yang dibutuhkan beras yang murah dan terjangkau oleh masyarakat yang dalam hal ini merupakan program langsung oleh Pemerintah berdasarkan:
2. Penetapan anggaran subsidi beras yang merujuk pada Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2012 tentang kebijakan pengadaan Gabah/Beras dan penyaluran beras oleh pemerintah.
3. Surat Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesra RI Nomor 54 Tahun 2014 tanggal 17 Oktober 2014 tentang

Pedoman Umum Rastra Tahun 2015.

4. Surat Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia Dan Kebudayaan Nomor 6-100/MENKO/PMK/XXI/2015 tanggal 15 Desember 2015 Dengan Perihal Rastra Provinsi Tahun 2016.
5. Surat Keputusan Gubernur NTB Nomor: 500/252/EKON tanggal 12 November 2014 perihal Pagu Rastra Kabupaten/ Kota se NTB Tahun 2015.
6. Beras untuk masyarakat miskin, yang dimaksud dengan program Rastra dalam penelitian ini adalah program penanggulangan kemiskinan kluster satu, termasuk program sosial berbasis keluarga yang sudah berjalan secara rutin sejak tahun 1998. Melalui program ini Pemerintah memberikan bantuan kepada masyarakat miskin untuk mendapatkan hak atas pangan.
7. Kemiskinan oleh Departemen Sosial dan Biro Pusat Statistik, di definisikan sebagai ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak, oleh karena itu memerlukan bantuan melalui program Pemerintah seperti Beras untuk Masyarakat Miskin (Rastra), sehingga beras yang ada dipasaran dengan harga Rp.5.500/Kg namun Rastra dapat dibeli dengan Harga Rp. 1.600/Kg.

### Teknik Pengumpulan Data

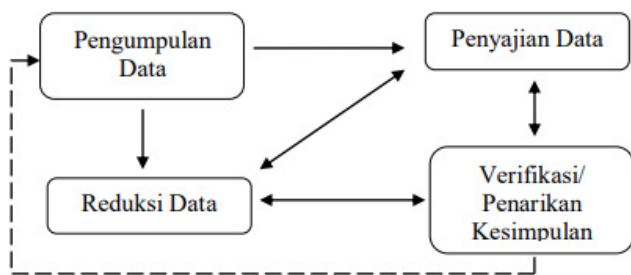
Adapun teknik pengumpulan data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data melalui proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan antara dua orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan lisan melalui dialog langsung antar peneliti dengan para informan.
2. Observasi, yaitu pengamatan langsung terhadap objek kajian yang sedang berlangsung untuk memperoleh keterangan dan informasi sebagai data yang akurat tentang hal-hal yang diteliti serta untuk mengetahui relevansi antara jawaban informan dengan kenyataan yang ada, dengan melakukan pengamatan langsung yang ada di lapangan yang erat kaitannya dengan objek penelitian.
3. Studi kepustakaan, merupakan langkah yang penting sekali dalam metode ilmiah untuk mencari sumber data sekunder yang akan mendukung penelitian dan untuk mengetahui sampai ke mana ilmu yang berhubungan dengan penelitian telah berkembang, sampai terdapat kesimpulan dan degeneralisasi yang pernah dibuat. Cara yang dilakukan dengan mencari data-data pendukung (data sekunder) pada berbagai literatur baik berupa buku-buku, dokumen-dokumen, makalah-makalah hasil penelitian serta bahan-bahan referensi lainnya yang berkaitan dengan penelitian.
4. Dokumentasi, dapat diasumsikan sebagai sumber data tertulis yang terbagi dalam dua kategori yaitu sumber resmi dan sumber tidak resmi. Sumber resmi merupakan dokumen yang dibuat/ dikeluarkan oleh lembaga/perorangan atas nama lembaga. Sumber tidak resmi adalah dokumen yang dibuat/dikeluarkan oleh individu tidak atas nama lembaga. Dokumen yang akan dijadikan sebagai sumber referensi dapat berupa hasil rapat, laporan pertanggungjawaban, surat, dan catatan harian.

### Teknik Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Hubberman (1992:20) yang terdiri dari tiga komponen analisis, yaitu sebagai

berikut:



**Gambar 1:** Analisis Data Kualitatif

Data yang telah berhasil dikumpulkan akan di analisa sesuai dengan metode penelitian yang digunakan yakni dengan cara melakukan interpretasi terhadap data, fakta dan informasi yang telah dikumpulkan melalui pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris. berdasarkan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Pengumpulan data : dilakukan melalui wawancara, studi pustaka, dokumentasi dan observasi.
2. Reduksi data : dilakukan dengan memperhatikan prinsip validitas (kesahihan), obyektivitas, reliabilitas (keandalan) dengan cara mengkategorikan data dengan sistem pencatatan yang relevan dan melakukan kritik atas data yang telah dikumpulkan dengan tehnik triangulasi, yaitu dengan cara melakukan penelusuran melalui berbagai sumber lainnya sehingga diperoleh informasi yang lengkap dan tidak bias.
3. Penarikan kesimpulan/verifikasi: dilakukan dengan cara menganalisis data dengan pemahaman intelektual yang dibangun atas dasar pengalaman empiris terhadap data, fakta, dan informasi yang telah dikumpulkan dan disederhanakan dalam bentuk interpretasi.
4. Penyajian data : setelah data-data direduksi untuk disesuaikan dengan keperluan penelitian, kemudian akan disajikan dalam bagian-bagian tertentu untuk memudahkan dalam penarikan kesimpulan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pelaksanaan Program Beras Sejahtera pada Tingkat Kecamatan

Rastra adalah bagian dari program penanggulangan kemiskinan yang berada pada kluster I, yaitu kegiatan perlindungan sosial berbasis keluarga dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok bagi masyarakat kurang mampu. Rastra mempunyai multi fungsi, yaitu memperkuat ketahanan pangan keluarga miskin, sebagai pendukung bagi peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM), pendukung usaha tani padi dan sektor lainnya dan peningkatan pemberdayaan ekonomi daerah.

Disamping itu, Rastra berdampak langsung pada stabilisasi harga beras, yang akhirnya juga berperan dalam menjaga stabilitas ekonomi nasional. Dalam hal ini program beras untuk rakyat miskin dilaksanakan secara bertahap atau melalui jalur administrasi kewilayahan yang ada di Indonesia yaitu melalui dari pusat dengan adanya Kemenko Kesra RI 2015 tentang pedoman umum penyaluran Rastra, melalui Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat, Pemerintah Kabupaten Lombok Timur, hingga dapat disalurkan langsung kepada masyarakat, adapun proses penyaluran beras untuk masyarakat miskin dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1:** Tahapan Proses Penyaluran Beras untuk Rakyat Miskin (Rastra)

Tahap	Wilayah	Pelaku/Penangggungjawab
Tahap I	Pusat	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K), Menteri Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat
Tahap II	Provinsi	Tim Koordinasi Rastra Provinsi, Gubernur
Tahap III	Kabupaten	Tim Koordinasi Rastra Kabupaten, Bupati
Tahap IV	Kecamatan	Tim Koordinasi Rastra Kecamatan, Bupati/ Walikota
Tahap V	Kelurahan	Tim Koordinasi Rastra Kelurahan, Kepala Desa atau Lurah atau kepala pemerintahan setingkat
Masyarakat Penerima Rastra		

### Pelaksanaan Program Beras Sejahtera pada Tingkat Pusat

Instruksi Presiden tentang kebijakan beras nasional yang setiap tahun diterbitkan, menginstruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota 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 masyarakat miskin dan rawan pangan, yang penyediaannya menguatamakan pengadaan gabah/beras dari petani dalam negeri. Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para RTS-PM dalam memenuhi kebutuhan pangan. Selain itu, juga untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok, sebagai salah satu hak dasarnya. Berbagai aspek strategis dalam tahapan pelaksanaan penyaluran Rastra serta pihak mana yang bertanggung jawab diformulasikan dalam suatu pedoman yang disebut Pedoman Umum (Pedum) Penyaluran Raskin 2013.

Pedoman ini merupakan acuan makro dalam pelaksanaan Program Rastra secara nasional, belum mengakomodasi dan mengantisipasi hal-hal yang bersifat spesifik lokasi. Untuk mengatasi berbagai permasalahan lokal, adanya kearifan lokal, serta kebijakan lokal maka Pemerintah Provinsi perlu menyusun Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Rastra dan Pemerintah Kabupaten/Kota perlu membuat Petunjuk Teknis (Juknis) Rastra untuk mempertajam Pedum Rastra dan tidak bertentangan dengan Pedum Rastra. Dengan Pedum/Juklak/Juknis ini setiap pihak yang terkait sudah jelas tugas dan fungsinya. Pemerintah daerah memiliki peran yang sangat kuat dan terlihat sangat menentukan dalam pelaksanaan program Rastra. Perum BULOG tidak dapat berdiri sendiri dalam mengelola program ini, bahkan tidak akan mampu menyalurkan Rastra kepada RTS-PM tanpa dukungan Pemerintah Daerah. Sasaran Rastra tahun 2013 adalah 17,48 juta rumah tangga sasaran (RTS) sesuai dengan hasil pendataan perlindungan sosial tahun 2012 (PPLS-11) BPS.

Berdasarkan UU No. 22 Tahun 2012 tentang APBN 2013, telah ditetapkan subsidi pangan khususnya untuk Rastra tahun 2013 yaitu 17,48 juta RTS dan alokasi 15 kg/RTS/bulan selama 12 bulan dengan harga tebus Rp. 1.600,-/kg di Titik Distribusi. Inpres No. 7 tahun 2009 tentang perberasan menetapkan Perum BULOG sebagai penyedia dan pendistribusi Rastra, adapun yang bertanggung jawab pada distribusi beras untuk rakyat miskin

adalah Tim Koordinasi Rastra Pusat: Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Rastra Nasional dan membentuk Tim Koordinasi Rastra Pusat.

## Pelaksanaan Program Beras Sejahtera pada Tingkat Provinsi

Setelah Tim Koordinasi Rastra Pusat melaksanakan tugas dan fungsinya maka selanjutnya menjadi tugas dari Tim koordinasi Beras Sejahtera ( Rastra) Provinsi disini Gubernur bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Rastra di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Rastra Provinsi yang dapat dijabarkan sebagai berikut:

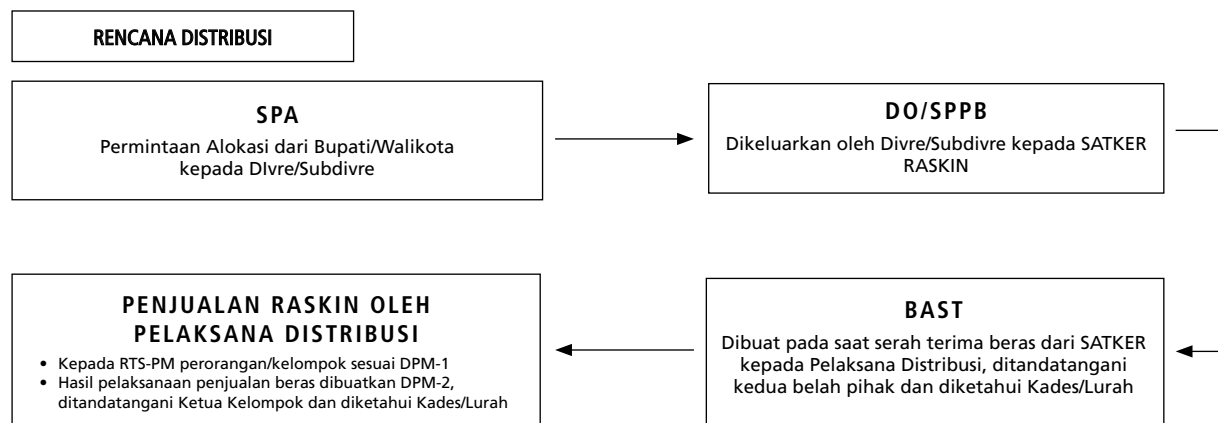
1. Kedudukan Tim Koordinasi Rastra Provinsi adalah pelaksana Program Rastra di Provinsi, yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab kepada Gubernur.
2. Tugas Tim Koordinasi Rastra Provinsi mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran sosialisasi, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi, menerima dan menangani pengaduan dari masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Rastra Pusat.
3. Fungsi dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Rastra Provinsi mempunyai fungsi:
  - a. Koordinasi perencanaan dan penyediaan APBD untuk mendukung pelaksanaan Program Rastra di Provinsi
  - b. Penetapan Pagu Rastra Kabupaten/Kota
  - c. Penyusunan Petunjuk Pelaksana (Juklak) Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah 2013 (Raskin)
  - d. Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Rastra
  - e. Monitoring dan evaluasi pelaksana Program Rastra di Kabupaten/ Kota
  - f. Penanganan Pengaduan di Provinsi
  - g. Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/ Kota.
  - h. Pelaporan pelaksana Rastra kepada Tim Koordinasi Rastra Pusat
4. Struktur Tim Koordinasi Provinsi Tim Koordinasi Rastra Provinsi terdiri dari penanggungjawab, ketua, sekretaris dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan, yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur.
5. Keanggotaan Tim Koordinasi Rastra Provinsi Provinsi beranggotakan unsur-unsur SKPD terkait di Provinsi antara lain: Sekretariat Provinsi, Badan Perencanaan Pembangunan

Daerah (BAPPEDA), Badan/ Dinas/ Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, unsur pengawasan di Provinsi, serta beberapa instansi vertikal seperti BPS Provinsi, Badan/Dinas/Kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Kantor Perwakilan BPKP, Perum BULOG, dan lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

## Pelaksanaan Program Beras Sejahtera pada Tingkat Kabupaten

Adapun yang bertanggung jawab dalam pengaturan serta distribusi Rastra pada tingkat Kabupaten ketingkat Kecamatan adalah Bupati/ Walikota dan membentuk Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/ Kota sebagai berikut:

1. Kedudukan, Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/ Kota adalah pelaksana Program Rastra di Kabupaten/ Kota, yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab Bupati/ Walikota
2. Tugas, Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/ Kota mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, penanganan pengaduan, memilih dan menentukan salah satu dari empat alternatif pola penyaluran Rastra (Penyaluran Rastra Reguler, Warung Desa, Kelompok Masyarakat, Padat Karya Rastra) serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Rastra Provinsi.
3. Fungsi, Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/ Kota mempunyai fungsi:
  - a. Koordinasi perencanaan dan penyediaan APBD untuk mendukung pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten/ Kota
  - b. Penetapan Pagu Rastra Kecamatan
  - c. Pelaksanaan validasi dan pemutakhiran daftar RTS-PM.
  - d. Penyusunan Petunjuk Teknik (Juknis) Pelaksanaan Program Rastra di Kabupaten/ Kota
  - e. Sosialisasi Program Rastra di wilayah Kabupaten/ Kota
  - f. Perencanaan penyaluran Rastra
  - g. Penyelesaian HTR dan administrasi
  - h. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan Program Rastra di Kecamatan, Desa/ Kelurahan/ Pemerintahan setingkat
  - i. Penanganan pengaduan
  - j. Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Rastra Kecamatan dan Pelaksana Distribusi Rastra di Desa/Kelurahan/ Pemerintah setingkat.
  - k. Pelaporan pelaksanaan Rastra kepada Tim Koordinasi



**Gambar 2:** Mekanisme Penyaluran Rastra.

4. Struktur Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/ Kota terdiri dari penanggungjawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan, yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/ Walikota.
5. Keanggotaan Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/ Kota beranggotakan unsur – unsur SKPD terkait di Kabupaten/ Kota antara lain: Sekretariat Kabupaten/ Kota, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Badan/ Dinas/ Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, unsur pengawasan di Kabupaten/ Kota, serta beberapa instansi vertikal, seperti: BPS Kabupaten/ Kota, Badan/ Dinas/ Kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Perum BULOG, dan lembaga lain sesuai dengan dan kebutuhan.

Distribusi bantuan beras untuk rakyat miskin (Rastra) pada tingkat Kabupaten/Kota adalah untuk mengetahui seberapa besar kuota beras yang ada untuk selanjutnya dapat didistribusikan kepada kecamatan-kecamatan yang ada pada Kabupaten Lombok Timur dalam hal ini terdapat seberapa besar jumlah rumah tangga miskin yang harus menerima Rastra tersebut berdasarkan wawancara dengan Kepala Sub Divisi Regional (Divre) Bulog Lombok Timur, M. Efdal mengatakan:

*“Penyaluran Rastra Tahun 2018 masih menggunakan data Tahun sebelumnya, dengan jumlah penerima sebanyak 143.415 rumah tangga sasaran (RTS) yang tersebar di 215 desa/kelurahan yang ada di daerah ini.”*

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Dari hasil analisis data dan fakta hasil penelitian telah mengantarkan kita pada kesimpulan bahwa implementasi program Beras Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Lombok Timur belum berjalan sesuai dengan yang di harapkan. Hal ini ditandai dengan kurangnya antusiasme warga miskin sasaran Rastra yang menyambut baik program ini, dimana hal tersebut tentu saja tidak lepas dari peran serta Pemerintah Daerah selaku pelaksana teknis kegiatan penyaluran beras Rastra tersebut baik itu Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, Kelurahan hingga sampainya ketangan masyarakat miskin, termaksud juga kurangnya peran baik dari Perum BULOG itu sendiri yang menyediakan stok beras serta mendistribusikan kepada Kelurahan.

Adapun permasalahan yang timbul dalam Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kabupaten Lombok Timur adalah sebagai berikut: Pertama, Penetapan Daftar nama-nama RTMS Rastra yang tidak sesuai dan tidak ada. Kedua, Kurangnya koordinasi antara pihak penyelenggara pelaksanaan distribusi Beras Rastra. Ketiga, Kurangnya pengawasan dari Pejabat yang berwenang terhadap proses penyaluran Rastra, dan yang terakhir, Kurangnya sosialisasi dalam rangka program penyaluran Rastra.

### Saran

Program Beras untuk Sejahtera (Rastra) dalam pelaksanaannya tentunya banyak menghadapi tantangan dan hambatan-hambatan yang perlu dibenahi untuk pelaksanaan program selanjutnya. Untuk itu penulis memberikan beberapa saran untuk pelaksanaan program berikutnya:

1. Dalam pelaksanaan Program Rastra, masyarakat yang menjadi sasaran utama program, maka dari itu tingkat sosialisasi kepada

masyarakat perlu lebih ditingkatkan lagi agar masyarakat lebih paham dan mengerti tentang konsep beras Rastra tersebut, begitupun juga dengan Pemerintah Daerah yang menjadi pelaku utama pendistribusian Beras Rastra untuk masyarakat miskin tersebut.

2. Dalam pelaksanaan program ini perlu adanya jalur koordinasi yang jelas baik antara Pemerintah Daerah dalam hal ini Kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan juga dengan Perum BULOG sebagai penyedia stok beras Rastra, agar nantinya tidak terdapat miskomunikasi dan tumpang tindih kepentingan antara Lembaga tersebut.

## REFERENSI

- Adinugroho, L.W. 2010. Efektifitas dan Efisiensi Distribusi Rastra Perum BULOG Divre Kalimantan Timur di Kota Balikpapan. Tesis PS S2 MMA UGM (tidak dipublikasikan).
- BULOG. 2010b. Studi Evaluasi Rastra: Kritik dan Pujian Sejak Awal Diluncurkan Sampai Sekarang (1998-2004). <http://www.bulog.go.id/>. Diakses tanggal 14 Juli 2013.
- Departemen Dalam Negeri dan Perum BULOG. 2008. Pedoman Umum Program Untuk Keluarga Miskin (RASTRA) Tahun 2012. Jakarta: Depdagri dan Bulog.
- Dunn, W.N. 2000. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Terjemahan oleh Samodra Wibawa dkk. Edisi Kedua. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ekowati, Lilik. 2005. Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi atau Program. Surakarta: Pustaka Cakra Gruber, Jonathan. 2005. Public Finance and Public Policy. New York: Worth Publisher.
- Hastuti dkk. 2008. Efektivitas Program Rastra. Jakarta: SMERU Research Institute.
- Kementrian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. 2009. Pedoman Umum Beras Untuk Rumah Tangga Miskin. Jakarta.
- Muhammad, Abdul Kadir. 2007. Metodologi Penelitian. Bandung: Citra Aditya
- Nawawi, Hadari. 2003. Metode Penelitian Bidang Sosial. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Nugroho, Riant. 2003. Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- KEMENKOKESRA, 2015. Pedoman umum penyaluran RASTRA, Jakarta