

**IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS SEJAHTERA (RASTRA)  
DI KELURAHAN PANGKALAN KASAI KECAMATAN  
SEBERIDA KABUPATEN INDRAGIRI HULU**

**Oleh:**

**Abdul Wahab Mukinta  
NPM. 197321017**

**TESIS**

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat  
Guna memperoleh gelar magister Ilmu Pemerintahan  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PEKANBARU**

**2020**

**UNIVERSITAS ISLAM RIAU  
PRORGAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**

**LEMBAR PENGESAHAN**

Nama : Abdul Wahab Mukinta  
NPM : 197321017  
Program Studi : Magister Ilmu Pemerintahan  
Kekhususan : Ilmu Pemerintahan  
Judul Tesis : **IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS SEJAHTERA  
(RASTRA) DI KELURAHAN PANGKALAN KASAI  
KECAMATAN SEBERIDA KABUPATEN INDRAGIRI  
HULU**

Telah dipertahankann di hadapan sidang penguji tesis program pascasarjana, program  
Magister Ilmu Pemerintahan universitas Islam Riau

Hari : Rabu  
Tanggal : 17 Februari 2021  
Pukul : 09.00 – 10.00 WIB

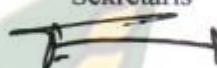
**Dan dinyatakan LULUS  
PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua



**Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si**

Sekretaris



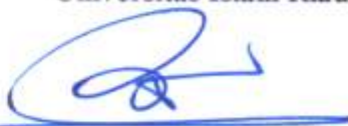
**Dr. Sri Maulidiah, S.Sos., M.Si**

Anggota



**Dr. Zainal, S.Sos., M.Si**

**Mengetahui:  
Direktur Program Pascasarjana  
Universitas Islam Riau**



**Prof. Dr. H. Yusri Munaf, SH., M.Hum**

## LEMBAR PERSETUJUAN TESIS

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang berjudul:

**IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS SEJAHTERA (RASTRA)  
DI KELURAHAN PANGKALAN KASAI KECAMATAN  
SEBERIDA KABUPATEN INDRAGIRI HULU**

Oleh:

Nama : Abdul Wahab Mukinta  
NPM : 197321017  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan

Telah disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk disidangkan.

Telah diperiksa dan disetujui  
Oleh dosen pembimbing untuk diujikan.

Pembimbing I

Tanggal, 1-2-2021

Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si

Pembimbing II

Tanggal, 30-01-2021

Dr. Khairul Rahman, S.Sos, M.Si

Mengetahui

Ketua Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan  
Universitas Islam Riau

Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.IP., M.A

**SURAT KEPUTUSAN DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU**  
**NOMOR : 317/KPTS/PPS-UIR/2020**

**TENTANG**  
**PENUNJUKAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS MAHASISWA**  
**PROGRAM STUDI MAGISTER (S2) ILMU PEMERINTAHAN**

DIREKTUR PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

- Menimbang : 1. Bahwa penulisan tesis merupakan tugas akhir dan salah satu syarat mahasiswa dalam menyelesaikan studinya pada Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan PPS - UIR.
2. Bahwa dalam upaya meningkatkan mutu penulisan dan penyelesaian tesis, perlu ditunjuk pembimbing yang akan memberikan bimbingan kepada mahasiswa tersebut.
3. Bahwa nama - nama dosen yang ditetapkan sebagai pembimbing dalam Surat Keputusan ini dipandang mampu dan mempunyai kewenangan akademik dalam melakukan pembimbingan yang ditetapkan dengan Surat keputusan Direktur Program Pascasarjana Universitas Islam Riau.

- Mengingat : 1. Undang – Undang Nomor : 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.
2. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor : 8 Tahun 2012 Tentang Kerangka Kualifikasi Nasional Indonesia.
3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 37 Tahun 2009 Tentang Dosen.
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor : 66 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.
5. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor : 63 Tahun 2009 Tentang Sistem Penjaminan Mutu Pendidikan.
6. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor : 49 Tahun 2014 Tentang Standar Nasional Pendidikan Tinggi.
7. Statuta Universitas Islam Riau Tahun 2018.
8. Peraturan Universitas Islam Riau Nomor : 001 Tahun 2018 Tentang Ketentuan Akademik Bidang Pendidikan Universitas Islam Riau.

**MEMUTUSKAN**

- Menetapkan : 1. Menunjuk :

| No | Nama Dosen Pembimbing             | Jabatan Fungsional | Bertugas Sebagai |
|----|-----------------------------------|--------------------|------------------|
| 1  | Dr. H. Rahyunir Rauf, M.Si.       | Lektor Kepala      | Pembimbing I     |
| 2  | Dr. Khairul Rahman, S.Sos., M.Si. | Lektor             | Pembimbing II    |

Untuk Penulisan Tesis Mahasiswa :

Nama : **ABDUL WAHAB MUKINTA**  
N P M : **197321017**  
Program Studi : **ILMU PEMERINTAHAN**  
Judul Tesis : **"IMPLEMENTASI DISTRIBUSI BERAS SEJAHTERA (RASTRA) DI KELURAHAN PANGKALAN KASAI KECAMATAN SEBERIDA KABUPATEN INDRAGIRI HULU "**

2. Tugas - tugas pembimbing adalah memberikan bimbingan kepada mahasiswa Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan dalam penulisan tesis.
3. Dalam pelaksanaan bimbingan supaya diperhatikan usul dan saran dari forum seminar proposal dan ketentuan penulisan tesis sesuai dengan Buku Pedoman Program Magister (S2) Ilmu Pemerintahan.
4. Kepada yang bersangkutan diberikan honorarium, sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Islam Riau.
5. Keputusan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan dengan ketentuan bila terdapat kekeliruan segera ditinjau kembali.
- KUTIPAN** : Disampaikan kepada yang bersangkutan untuk dapat diketahui dan diindahkan.



DITETAPKAN DI : PEKANBARU  
PADA TANGGAL : 13 Juli 2020

Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum.  
NIP. 195408081987011002

Tembusan : Disampaikan Kepada :

1. Yth. Rektor Universitas Islam Riau  
2. Yth. Ketua Program Studi Magister (S2) Ilmu Pemerintahan PPS Universitas Islam Riau

## SURAT PERNYATAAN

Saya mahasiswa Program Studi Pascasarjana Universitas Islam Riau peserta ujian komprehensif yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Abdul Wahab Mukinta  
NPM : 197321017  
Program Studi : Ilmu Pemerintahan  
Judul Tesis : Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di  
Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida  
Kabupaten Indragiri Hulu

Atas naskah yang didaftarkan pada ujian komprehensif ini beserta seluruh dokumen persyaratan yang melekat padanya dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa, naskah tesis ini adalah benar karya saya sendiri (tidak karya plagiat) yang saya tulis sesuai dan mengacu kepada kaidah-kaidah metode penelitian ilmiah dan penulisan karya ilmiah.
2. Bahwa, keseluruhan persyaratan administratif, akademik dan keuangan yang melekat padanya benar telah saya penuhi sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh program studi dan Universitas.
3. Bahwa, apabila di kemudian hari di temukan dan terbukti secara sah bahwa saya ternyata melanggar dan atau belum memenuhi sebagian atau keseluruhan atas pernyataan butir 1 dan 2 tersebut diatas, maka saya menyatakan bersedia menerima sanksi pembatalan hasil ujian komprehensif yang telah saya ikuti serta sanksi lainnya sesuai dengan ketentuan fakultas dan universitas serta hukum negara RI.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan penuh kesadaran dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Pekanbaru, 2 Desember 2020  
Yang membuat pernyataan



**Abdul Wahab Mukinta**  
NPM: 197321017



# PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS ISLAM RIAU

Jalan KH. Nasution No. 113 Gedung B Pascasarjana Universitas Islam Riau  
Marpoyan Damai, Pekanbaru, Riau

## SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT

Nomor: 021/A-UIR/5- PPs/2021

Program Pascasarjana Universitas Islam Riau menerangkan:

Nama : **ABDUL WAHAB MUKINTA**

NPM : **197321017**

Program Studi : **Ilmu Pemerintahan**

Telah melalui proses pemeriksaan kemiripan karya ilmiah (tesis) menggunakan aplikasi *Turnitin* pada tanggal 28 Januari 2021 dan dinyatakan memenuhi syarat batas maksimal tingkat kemiripan tidak melebihi 30 % (tiga puluh persen).

Demikian surat keterangan bebas plagiat ini dibuat sesuai dengan keadaan sebenarnya, agar dapat digunakan sebagaimana mestinya.



Mengetahui  
Kepada Prodi Magister Ilmu Pemerintahan

Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.IP., M.A.

Pekanbaru, 28 Januari 2021  
Staf Pemeriksa

Indrian Syafitri, S.AP., M.Si.

Lampiran :

- Turnitin Originality Report
- Arsip Syafitri\_ind05

# Turnitin Originality Report

Processed on: 28-Jan-2021 15:35 +08  
 ID: 1496109528  
 Word Count: 20589  
 Submitted: 1

## Similarity Index

8%

## Similarity by Source

Internet Sources: 8%  
 Publications: 4%  
 Student Papers: 5%

IMPLEMENTASI PROGRAM  
 BERAS SEJAHTERA (RASTRA)  
 DI KELURAHAN PANGKALAN  
 KASAI KECAMATAN SEBERIDA  
 KABUPATEN INDRAGIRI HULU  
 By Abdul Wahab Mukinta

1% match ()

<http://repository.radenintan.ac.id/5002/>

1% match (Internet from 05-Mar-2020)

<https://www.scribd.com/document/368465091/Auliya-Fithry-Skripsi-Universitas-Negeri-Padang-UNP-pdf>

1% match (Internet from 13-Feb-2020)

<https://ejournal.unkhair.ac.id/index.php/protk/article/download/1216/pdf>

1% match (Internet from 18-Dec-2019)

<https://www.scribd.com/document/390760772/171218-Pedum-Bansos-Rastra-Draft-1>

1% match (Internet from 05-Oct-2020)

<https://id.123dok.com/document/oz12evy9-implementasi-peraturan-walikota-medan-nomor-tahun-penerbitan-minimarket.html>

1% match (Internet from 19-Jun-2016)

<http://eprints.uny.ac.id/22643/5/5.%20BAB%20II%20.pdf>

1% match (Internet from 23-Nov-2018)

<http://digilib.unila.ac.id/54493/3/SKRIPSI%20TANPA%20BAB%20PEMBAHASAN.pdf>

1% match (Internet from 30-Oct-2019)

<http://repository.uir.ac.id/456/2/bab2.pdf>

1% match (Internet from 04-Jan-2021)

<https://123dok.com/document/9d9w4m1z-pendahuluan-belakang-implementasi-penanggulangan-mencirim-kabupaten-kutalimbaru-kecamatan.html>

1% match (Internet from 22-Mar-2020)

[https://ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2018/09/Andre%20Egi%20Saputra%20\(09-25-18-02-53-37\).doc](https://ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id/site/wp-content/uploads/2018/09/Andre%20Egi%20Saputra%20(09-25-18-02-53-37).doc)

BAB I PENDAHULUAN 1.1. Latar Belakang Masalah Arus reformasi yang melanda Indonesia, dampak ialah pada susunan organisasi negara dan juga dari perubahan ini menghasilkan salah satunya ialah amandemen UUD 1945, sehingga lembaga tinggi negara diadakan, kemudian penyejajaran antar lembaga tinggi serta hubungan lembaga negara dengan lembaga lainnya

## **PERSEMBAHAN**

Puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat dan hidayahnya yang telah memberikan kekuatan, kesehatan dan kesabaran untukku dalam mengerjakan Tesis ini.

“ Aku Persembahkan cinta dan sayangku kepada orang tuaku, saudaraku dan keluarga kecilku yang telah menjadi motivasi dan inspirasi dan tiada henti memberikan dukungan do’anya buat penulis. “tanpa Keluarga, Manusia, sendiri didunia, gemetar dalam dingin.”

Terima kasih yang tak terhingga buat dosen-dosen pengajar pada Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan, terutama pembimbingku yang tak pernah lelah dan sabar memberikan bimbingan dan arahan kepadaku. Teruntuk teman-teman angkatanku yang selalu membantu, berbagi keceriaan dan melewati setiap suka duka selama kuliah, terimakasih banyak. “tiada hari yang indah tanpa kalian semua”.

“ Aku belajar, aku tegar dan aku bersabar hingga aku berhasil. Terimakasih untuk semua.

Hanya sebuah karya kecil dan untaian kata-kata ini yang dapat kupersembahkan kepada kalian semua, terimakasih beribu terimakasih ku ucapkan. Atas segala kekhilafan salah dan kekuranganku, kurendahkan hati serta diri menjabat tangan meminta beribu-ribu kata maaf tercurah. Tesis ini ku persembahkan.

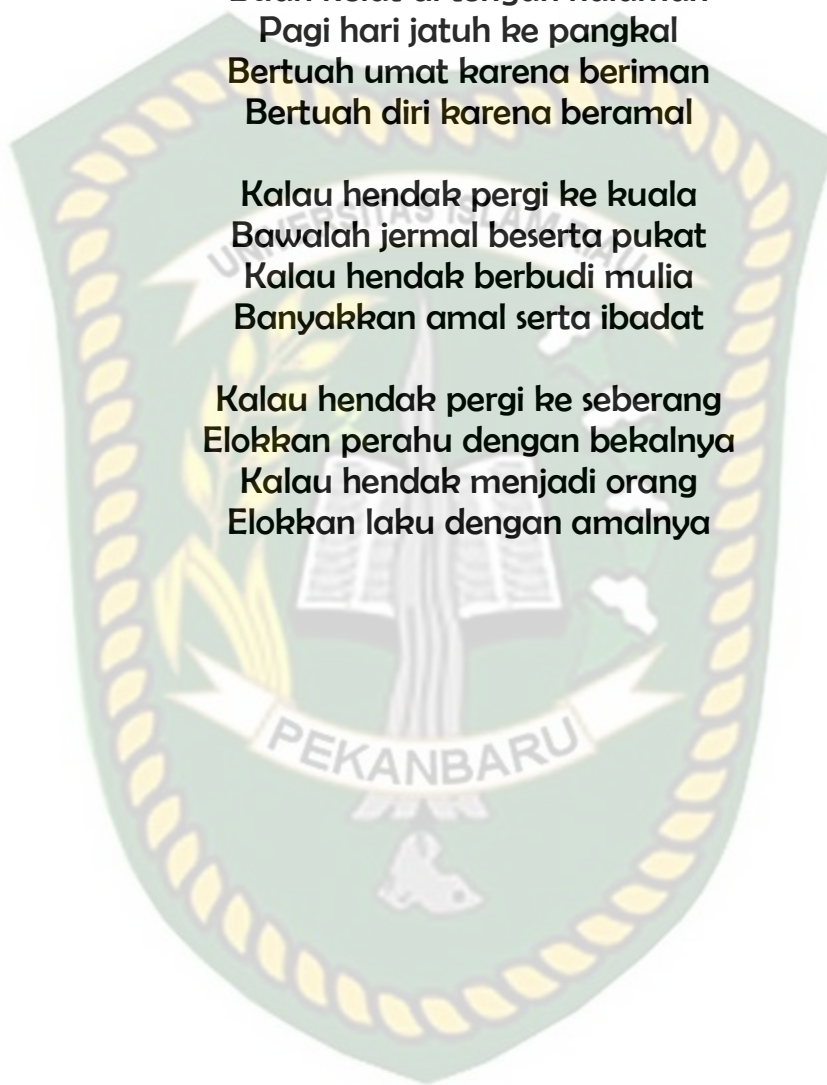
– Oleh. **Abdul Wahab Mukinta**

## TUNJUK AJAR

Buah kelat di tengah halaman  
Pagi hari jatuh ke pangkal  
Bertuah umat karena beriman  
Bertuah diri karena beramal

Kalau hendak pergi ke kuala  
Bawalah jermal beserta pukat  
Kalau hendak berbudi mulia  
Banyakkan amal serta ibadat

Kalau hendak pergi ke seberang  
Elokkan perahu dengan bekalnya  
Kalau hendak menjadi orang  
Elokkan laku dengan amalnya



## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



**Abdul Wahab Mukinta**, dilahirkan di Rengat Kabupaten Indragiri Hulu tanggal 6 Februari 1976. Anak kesepuluh dari sepuluh bersaudara dari pasangan Abdul Karim AG dan Siti Fatimah. Peneliti menyelesaikan pendidikan di Sekolah Dasar 014 Belilas, di Kecamatan Belilas Kabupaten Indragiri Hulu pada tahun 1989. Pada tahun itu juga peneliti melanjutkan pendidikan pada SMP Belilas Kecamatan Seberida dan tamat pada tahun 1993, kemudian melanjutkan Sekolah Menengah Atas Negeri 1 Belilas pada tahun 1994, peneliti bekerja selama dua tahun sebagai staff di Kantor Kecamatan Seberida dan pada tahun 2008 peneliti pindah ke Kantor Lurah Pangkalan Kasai dan menjabat sebagai Staff Pemerintahan, sebagai tuntutan dari pekerjaan pada tahun 2009 peneliti melanjutkan pendidikan di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Tepatnya di Rengat Kabupaten Indragiri Hulu Program Studi Manajemen Ekonomi Peneliti menyelesaikan kuliah Strata Satu (S1) pada tahun 2013, Selanjutnya peneliti menempati jabatan sebagai Staff Kasi Pemerintahan, dan pada tahun 2019 peneliti melanjutkan pendidikan Strata Dua (S2) di Universitas Islam Riau Program Studi Ilmu Pemerintahan dan menyelesaikan Studi pada tahun 2021.

# **IMPLEMENTASI PROGRAM BERAS SEJAHTERA (RASTRA) DI KELURAHAN PANGKALAN KASAI KECAMATAN SEBERIDA KABUPATEN INDRAGIRI HULU**

## **Abstrak**

Oleh:

**Abdul Wahab Mukinta**

Program Beras Sejahtera (Rastra) merupakan salah satu dari program penanggulangan kemiskinan yang didasarkan pada prinsip penghormatan, penghargaan, dan pemenuhan hak-hak dasar bagi masyarakat miskin. Tetapi di beberapa daerah di Indonesia masih terjadi beberapa permasalahan mengenai pelaksanaan program ini, khususnya di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu antara lain pembagian bantuan Rastra yang tidak tepat sasaran seperti pemberian bantuan Kepada masyarakat yang sudah mampu, jumlah beras yang didapat penerima manfaat Rastra tidak sesuai dengan ketentuan, ketidaksesuaian harga beras dan kualitas beras yang buruk.. Teori yang digunakan sebagai pedoman analisis pada penelitian ini ialah teori Edward III mengenai faktor pendukung keberhasilan kebijakan yaitu Komunikasi, sumber daya, disposisi dan Struktur birokrasi. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Dari Hasil penelitian diketahui komunikasi pihak pemerintah dan masyarakat melakukan di dalam musyawarah kelurahan, kemudian kondisi sumber daya pelaksana hanya 2 orang dari pihak pemerintah, kemudian 2 orang pendamping bersama kelompok masyarakat, Ketua Lingkungan dan Kepala Dusun. kesimpulan penelitian ini yaitu bahwa keseluruhan indikator komunikasi dilakukan secara bersama dengan masyarakat, kondisi sumber daya sudah cukup memadai, respon pelaksana cukup tegas dan struktur birokrasi yang jelas membuat pelaksanaan program sudah berjalan dengan cukup baik. Adapun saran yang dapat diberikan antara lain pemerintah kelurahan harus melakukan sosialisasi secara rutin, menambah jumlah sumber daya manusia dan sarana, kepada pelaksana untuk bertindak tegas dan responsif serta lebih merincikan peraturan program beras sejahtera.

**Kata Kunci: Implementasi, Program, Beras Sejahtera**

**PROGRAM IMPLEMENTATION OF PROSPEROUS RICE (RASTRA) IN  
PANGKALAN KASAI SUB-DISTRICT, SEBERIDA DISTRICT, INDRAGIRI  
HULU DISTRICT**

**Abstract**

By:

**Abdul Wahab Mukinta**

The Prosperous Rice Program (Rastra) is one of the poverty reduction programs based on the principles of respect, appreciation and fulfillment of basic rights for the poor. However, in several areas in Indonesia, there are still some problems regarding the implementation of this program, especially in Pangkalan Kasai Village, Seberida Subdistrict, Indragiri Hulu Regency, among others, the distribution of Rastra assistance that is not right on target such as providing assistance to people who are already able, the amount of rice received by Rastra beneficiaries not in accordance with the provisions, mismatching of rice prices and poor quality of rice. The theory used as a guideline for analysis in this study is Edward III's theory regarding the factors supporting the success of policies, namely communication, resources, disposition and bureaucratic structures. This research uses descriptive qualitative method. From the research results it is known that the communication between the government and the community is carried out in village meetings, then the condition of implementing resources is only 2 people from the government, then 2 assistants with community groups, the Head of the Environment and the Head of the Hamlet. The conclusion of this study is that all communication indicators are carried out jointly with the community, the condition of the resources is sufficient, the response of the implementers is quite firm and the clear bureaucratic structure makes the implementation of the program run quite well. There are suggestions that can be given, among others, that the urban village government should carry out regular outreach, increase the number of human resources and facilities, to implementers to act decisively and responsively and to detail more about the welfare rice program regulations.

**Keywords: Implementation, Program, Prosperous Rice**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala rahmat, taufik dan hidayah hingga penulis dapat merampungkan penyusunan Tesis dengan judul “**Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) Di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu**”. Tesis ini disusun dalam rangka untuk memenuhi salah satu syarat Guna memperoleh gelar Magister Ilmu Pemerintahan pada Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau Pekanbaru.

Dalam penyelesaian Tesis ini, penulis banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan ucapan terimakasih setulusnya Kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, SH, MCI., selaku Rektor Universitas Islam Riau yang menyediakan fasilitas dan memberikan kesempatan kepada penulis dalam menimba ilmu pada lembaga pendidikan yang beliau pimpin.
2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf., S.H., M.Hum selaku Direktur Pasca Sarjana Universitas Islam Riau yang telah memberikan dan menyediakan sarana dan prasana belajar sehingga penulis dapat menimba ilmu dengan maksimal
3. Bapak Dr. Ahmad Fitra Yuza, S.IP., M.A selaku Ketua Program Studi Ilmu pemerintahan yang telah mengizinkan Penulis untuk mengambil judul Tesis yang telah Penulis di ajukan.

4. Bapak Dr. H. Rahyunir Rauf, S.Sos, M.Si selaku Pembimbing I yang memberikan arahan dan bimbingan dan saran sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis ini
5. Bapak Dr. Khairul Rahman, S.Sos., M.Si yang bertindak sebagai pembimbing II yang telah memberikan arahan dan bimbingan dengan sabar, meluangkan waktu, tenaga dan fikiran sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.
6. Seluruh staff dan Dosen Program Magister Ilmu Pemerintahan yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang bermanfaat pada saat penulis duduk di bangku perkuliahan hingga saat ini, terimakasih penulis ucapkan
7. Kepada Bapak Setiawan., S.KM selaku Lurah Pangkalan Kasai Kabupaten Indragiri Hulu Bapak Setiawan, S.KM yang telah membantu penulis melengkapi data penelitian ini dan berkenan memberikan waktu yang berharga untuk diwawancarai
8. Kepada unsur pendukung pemerintahan Kelurahan Pangkalan Kasai yaitu Kepala Lingkungan, Kepala Dusun, Kelompok Masyarakat dan KPM selaku informan dalam penelitian ini di yang telah memberikan informasi kepada penulis, terimakasih kerjasamanya.
9. Teristimewa untuk Istriku Maratus Sholikhah, Kakak ku Siti Yunizar, Anak-anak ku Abdul Hafisz Agustian dan Abdul Raafi'ul Febrianto terimakasih atas segala doa dan semangatnya serta motivasi untuk penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.

10. Dan juga tidak lupa buat teman-teman angkatan 2019 yang telah memberikan bantuan dan motivasi untuk menyelesaikan Tesis ini semoga kita semua sukses, amin.

Penulis menyadari bahwa dalam Tesis ini masih terdapat kelemahan yang perlu diperkuat dan kekurangan yang perlu dilengkapi. Karena itu, dengan rendah hati penulis mengharapkan masukan, koreksi dan saran untuk memperkuat kelemahan dan melengkapi kekurangan tersebut.

Akhir kata penulis berharap semoga Tesis ini ini akan dapat bermanfaat bagi semua pihak yang membutuhkan dan semoga ilmu yang penulis peroleh ini dapat berguna untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta bagi nusa dan bangsa, Amin

Pekanbaru, 22 Desember 2020  
Penulis

**Abdul Wahab Mukinta**

## DAFTAR ISI

|                                                  | Halaman |
|--------------------------------------------------|---------|
| COVER .....                                      | i       |
| PERSETUJUAN TESIS .....                          | ii      |
| LEMBAR PENGESAHAN PENGESAHAN TESIS .....         | iii     |
| SURAT KEPUTUSAN PEMBIMBING PENULISAN TESIS ..... | iv      |
| SURAT PERNYATAAN .....                           | v       |
| SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIAT .....             | vi      |
| <i>TURNITIN ORIGINALITY REPORT</i> .....         | vii     |
| PERSEMBAHAN .....                                | viii    |
| TUNJUK AJAR .....                                | ix      |
| RIWAYAT HIDUP .....                              | x       |
| ABSTRAK .....                                    | xi      |
| <i>ABSTRACT</i> .....                            | xii     |
| KATA PENGANTAR.....                              | xiii    |
| DAFTAR ISI .....                                 | xvi     |
| DAFTAR TABEL .....                               | xx      |
| DAFTAR GAMBAR .....                              | xxi     |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b>                         |         |
| 1.1. Latar Belakang .....                        | 1       |
| 1.2. Rumusan Masalah .....                       | 10      |
| 1.3. Tujuan Penelitian .....                     | 11      |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 1.4. Kegunaan Penelitian ..... | 11 |
|--------------------------------|----|

## **BAB II STUDI KEPUSTAKAAN**

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| 2.1. Studi Kepustakaan .....                 | 13 |
| 2.1.1. Konsep Pemerintahan .....             | 13 |
| 2.1.2. Konsep Ilmu Pemerintahan .....        | 18 |
| 2.1.3. Tugas dan Fungsi Pemerintahan .....   | 23 |
| 2.1.4. Konsep Kebijakan .....                | 26 |
| 2.1.5. Teori Implementasi Kebijakan .....    | 30 |
| 2.1.6. Pemerintahan Daerah .....             | 38 |
| 2.1.7. Pengertian Kemiskinan .....           | 41 |
| 2.1.8. Beras Sejahtera (RASTRA) .....        | 43 |
| 2.1.9. Konsep Kesejahteraan .....            | 47 |
| 2.2. Penelitian terdahulu yang relevan ..... | 48 |
| 2.3. Kerangka Pikir .....                    | 51 |

## **BAB III METODE PENELITIAN**

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 3.1. Tipe Penelitian .....                | 55 |
| 3.2. Lokasi penelitian .....              | 56 |
| 3.3. Fokus Penelitian .....               | 56 |
| 3.4. Informan dan Subjek Penelitian ..... | 57 |
| 3.5. Teknik Penarikan Sampel .....        | 58 |
| 3.6. Jenis dan Sumber Data .....          | 58 |
| 3.7. Teknik Pengumpulan Data .....        | 59 |

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 3.8. Teknik Analisa Data ..... | 61 |
|--------------------------------|----|

## **BAB IV HASIL PENELITIAN**

|                                                                                                                                                           |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1. Deskripsi Lokasi Penelitian .....                                                                                                                    | 63  |
| 4.1.1. Gambaran umum Kelurahan Pangkalan Kasai .....                                                                                                      | 63  |
| 4.1.2. Pelaksana Program Beras Sejahtera Lingkup Kelurahan .....                                                                                          | 66  |
| 4.2. Karakteristik Informan Penelitian .....                                                                                                              | 67  |
| 4.3. Hasil Penelitian .....                                                                                                                               | 69  |
| 1. Komunikasi .....                                                                                                                                       | 69  |
| 2. Sumber Daya .....                                                                                                                                      | 75  |
| 3. Disposisi .....                                                                                                                                        | 81  |
| 4. Struktur Birokrasi .....                                                                                                                               | 88  |
| 4.4. Pembahasan .....                                                                                                                                     | 94  |
| 4.5. Faktor Penghambat Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di<br>Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri<br>Hulu ..... | 101 |

## **BAB V PENUTUP**

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 5.1. Kesimpulan ..... | 107 |
| 5.2. Saran .....      | 108 |

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

| Tabel                                                                                                          | Halaman |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1.1. : Data Jumlah Keluarga Penerima Manfaat Kelurahan Pangkalan Kasai berdasarkan lingkungan tahun 2020 ..... | 9       |
| 2.1. : Penelitian terdahulu yang relevan .....                                                                 | 48      |
| 4.1. : Distribusi Informan Berdasarkan Jenis Kelamin .....                                                     | 67      |
| 4.2. : Distribusi Informan Berdasarkan Interval Umur .....                                                     | 67      |
| 4.3. : Distribusi Informan Berdasarkan tingkat Pendidikan .....                                                | 68      |
| 4.4. : Kegiatan sosialisasi dan lokasinya .....                                                                | 74      |
| 4.5. : Kelompok Kerja (Pokja) program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai .....                       | 80      |

## DAFTAR GAMBAR

| Gambar                                                                     | Halaman |
|----------------------------------------------------------------------------|---------|
| 1.1. : Alur Pelaksanaan Rastra .....                                       | 5       |
| 2. 1 : Kerangka Pikir .....                                                | 52      |
| 4.1 : Alur Mekanisme pelaksanaan Program Rastra di tingkat Kelurahan ..... | 92      |



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Arus reformasi yang melanda Indonesia, dampak ialah pada susunan organisasi negara dan juga dari perubahan ini menghasilkan salah satunya ialah amandemen UUD 1945, sehingga lembaga tinggi negara ditiadakan, kemudian penyejajaran antar lembaga tinggi serta hubungan lembaga negara dengan lembaga lainnya tidak lagi secara vertikal melainkan horisonal.

Pemerintah tidak diciptakan agar dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, tapi agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dengan cara pelayanan sipil, kemudian menciptakan kondisi dimana setiap dari lapisan masyarakat dapat mengembangkan keahlian dan keterampilannya serta kreasinya untuk menggapai demi mencapai tujuan yang di inginkan bersama. Tujuan pertama dibentuknya pemerintah ialah untuk melindungi ketertiban dan keamanan sehingga warga negara dapat menjalankan kehidupannya dengan baik dan wajar.<sup>1</sup> Upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi masyarakat majemuk corak-corak dan susunan daerah setempat harus diperhatikan dan harus ada perbedaan pelayanan dan tata kelola pelaksanaan Pemerintahan.<sup>2</sup> Pelaksanaan pemerintan dengan sistem tersebut hanya dapat diselenggarakan dengan sistem pemerintahan desentralisasi.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Ryasiid, Ryass. 2001. *Penjaga Hati Nurani Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif watampone

<sup>2</sup>Bagir Manan, 1994, Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945 , Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 17.

<sup>3</sup>Ibid.

Indonesia adalah satu dari sekian banyak negara dengan status berkembang khususnya di Asia Tenggara, maka dari itu Indonesia saat ini sangat berfokus kepada pembangunan hampir segala bidang kehidupan seperti aspek ekonomi, pendidikan, politik, sosial dan lain sebagainya. Ekonomi merupakan salah satu aspek pembangunan yang pada masa sekarang ini menjadi salah satu yang diutamakan. Salah satu alasan pembangunan ekonomi begitu penting ialah kondisi kemiskinan di Indonesia yang mana menurut Badan Pusat Statistik Nasional masyarakat Indonesia rata-rata mengkonsumsi ayam, daging dan susu sekali dalam seminggu, kemudian dari survei juga di dapatkan bahwa masyarakat hanya sanggup mengkonsumsi makanan sebanyak dua atau satu kali dalam sehari, maka dapat diketahui bahwa kekurangan pangan merupakan salah satu pengukuran Badan Pusat Statistik Nasional terhadap kemiskinan.

Dalam mengatasi permasalahan kemiskinan salah satu upaya pemerintah ialah merumuskan dan membuat suatu program yang mengarah kepada kecukupan pangan bagi masyarakat miskin, program tersebut adalah subsidi beras. Subsidi beras merupakan salah satu program pemerintah dengan memberikan beras bersubsidi kepada masyarakat sebagai upaya kegiatannya. Pemerintah yang mana memiliki tujuan umum yaitu untuk meringankan beban hidup dalam bidang pangan khususnya kepada masyarakat berpenghasilan rendah. Kementerian Sosial merupakan penanggung jawab program ini, kemudian khususnya dalam kegiatan pendistribusiannya dilakukan oleh Badan Urusan Logistik (BULOG), kemudian pada tingkat daerah dalam hal penyalurannya seperti daerah Kecamatan dan Kelurahan serta desa di lakukan oleh pemerintah daerah kepada keluarga penerima manfaat dengan salah satu klasifikasinya

ialah berpendapatan kecil. Kebijakan ini ialah program kelanjutan dari kebijakan operasi pasar khusus pada tahun 1998. Tetapi terjadi pergantian nama menjadi beras miskin (Raskin) agar dapat tepat sasaran.

Kebijakan mengenai pengadaan pedistribusian beras yang dilakukan pemerintah merupakan tugas dari Perum Bulog yang di atur dalam Inpres No. 3 tahun 2012 yang bertugas untuk pelaksanaan pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan harga pembelian Pemerintah (HPP), selanjutnya menyalurkan serta menyediakan beras yang bersubsidi masyarakat dengan kasifikasi pendapat kecil, yang terakhir ialah menyalurkan dan menyediakan beras dengan tujuan menjaga stabilitas harga beras yang merupakan salah satu kegiatan dari penanggulangan keadaan, bencana, rawan pangan dan darurat. Ketiga kegiatannya itu memiliki tujuan umum yaitu memperkuat ketahanan pangan. Bulog Memiliki tugas umum yang terkait dengan ketahanan pangan nasional khususnya rumah tangga agar lebih kokoh.

Pada saat ini program raskin telah diganti menjadi beras Sejahtera (Rastra) terdapat kesamaan yang identik dengan Raskin dengan memberikan bantuan berupa subsidi beras yang dilakukan dibanyaknya 12 kali dalam satu tahunnya. Latar belakang perubahan nama ini ialah masalah penyebutannya yang di rasa kurang sopan yaitu beras miskin, maka dari itu di rubah menjadi Rastra (Beras Sejahtera), tujuan dan sasaran program ini dan sebelumnya tetaplah sama untuk meringankan beban masyarakat dan membantu ketahanan pangan masyarakat berpendapatan rendah.

Upaya peningkatan pendapatan petani juga merupakan salah satu misi presiden yang mana dengan koordinasi bersama pimpinan daerah untuk mensukseskan program

ini, dalam hal ketahanan pangan ini pemerintah dapat membeli hasil panen petani kemudian sehingga dari pada itu peningkatan ketahanan pangan, pendapatan petani, pengembangan ekonomi dan ekonomi nasional dapat tercapai. Beras sejahtera (Rastra) merupakan satu program dengan sasaran penanggulangan dan perlindungan keluarga miskin khususnya pada aspek konsumsi yaitu pangan dilaksanakan oleh pemerintah pusat dengan bentuk subsidi bantuan beras dengan target keluarga miskin atau keluarga dengan pendapatan rendah.<sup>4</sup> Program beras sejahtera ini juga merupakan program yang mengikut sertakan pemerintahan pusat dan pemerintah daerah sebagai pelaksana, pengawasan dan evaluasi, sehingga secara tingkatan pemerintahan, maka seluruh pihak baik itu pemerintah pusat maupun daerah bertanggungjawab dalam pelaksanaannya mencapai tujuan program sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

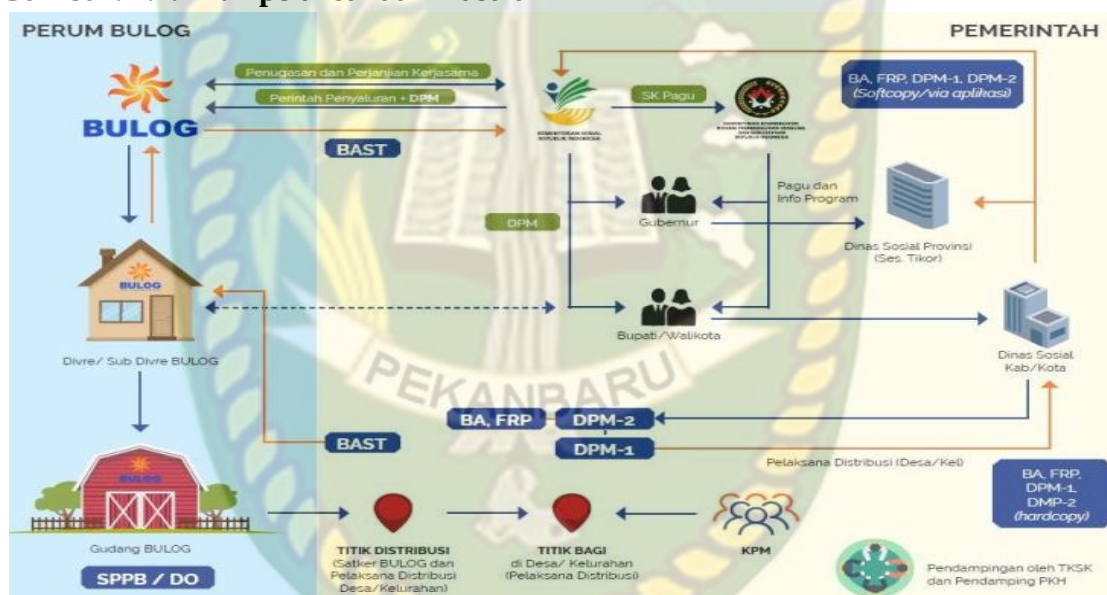
Dengan berkembangnya program rastra (beras Sejahtera) nama kelompok penerimapun berubah nama menjadi Keluarga Penerima Manfaat (PKM) pada tahun 2018 sampai dengan 2019. Tujuan perubahan nama dan peribahan sistem penyelenggaraan ini memiliki tujuan agar keluarga yang menerima bantuan ini agar lebih mudah mengakses dan mendapatkan bantuan tersebut. Namun, tidak mudah bagi pemerintah untuk mensosialisasikan elektronik warung tersebut dikarenakan sumber daya manusia yang belum memenuhi kemudian di tambah lagi dengan akses jaringan di kelurahan yang memadai. Tetapi bagi pemerintah daerah baik itu desa maupun kelurahan sendiri harus tetap mensosialisasikan dan mengajarkan masyarakat agar program ini tetap berjalan.

---

<sup>4</sup> TNP2K (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan) 2012

Tujuan program beras subsidi untuk keluarga dengan rata-rata berpenghasilan kecil ialah memperkecil beban hidup keluarga khususnya dalam pemenuhan pangan harian. Kemudian membantu masyarakat untuk memenuhi nutrisi khususnya karbohidrat kesehariannya, sangat bergantung kepada kecukupan nilai transfer ketepatan dan pendapatan sasaran kepada kelompok miskin yaitu efektivitas penanggulangan dan perlindungan bersubsidi itulah aspek efektivitas program beras subsidi. Berikut lebih jelasnya mengenai alur Rastra dari pusat ke daerah:

**Gambar. 1.1. Alur pelaksanaan Rastra**



**Sumber: Pendum Rastra, 2019**

Pada tahap awal pelaksanaan program kegiatan yang mana diawali dengan penetapan pagu oleh kementerian sosial khususnya sembako, wilayah serta tata cara pelaksanaannya, kemudian kemudian Penyaluran RASKIN dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Perum BULOG dalam hal ini kepada Perum BULOG berdasarkan pagu RASKIN (dan rincian di masing-masing Kecamatan dan Desa/

Kelurahan. Pada waktu beras akan didistribusikan ke Titik Distribusi, Perum BULOG berdasarkan SPA menerbitkan Surat Perintah Pengeluaran Barang. Kemudian Satker RASKIN mengambil beras di gudang Perum BULOG, mengangkut dan menyerahkan beras RASKIN kepada Pelaksana Distribusi RASKIN di Titik Distribusi. Di Titik Distribusi, penyerahan/penjualan beras kepada RTS-PM (Penerima Manfaat) RASKIN dilakukan oleh Pelaksana Distribusi RASKIN yaitu Kelompok Kerja (Pokja) dan Kelompok Masyarakat (Pokmas). Di Titik Distribusi inilah terjadi transaksi secara tunai dari RTS - PM RASKIN ke Pelaksana Distribusi. Keluarga penerima manfaat (KPM) Rastra adalah keluarga miskin yang memenuhi minimal kriteria sebagai berikut:

1. Jenis Pekerjaan, Pekerjaan yang lebih di prioritaskan adalah Pengangguran, Buruh, nelayan, berkebun.
2. Jumlah Penghasilan, sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah pendapatan dibawah Rp.500.000,- per bulan.
3. Kepemilikan Rumah, rumah yang di tempati merupakan kontrakan atau hanya numpang.
4. Kondisi Rumah, kondisi rumah yang di tempati merupakan jenis rumah panggung atau semi permanen.
5. Jaringan Listrik, penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
6. Sumber Air, Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindungi/sungai/air hujan.
7. Umur, kepala keluarga yang lebih di prioritaskan berumur di atas 40 sampai 50 tahun.

Sesuai dengan pedoman umum mengenai program Rastra mengenai pelaksanaan pendistribusian beras beras berpedoman pada keberhasilan beras sejahtera, antara lain tercapainya target yaitu tepat, kualitas, waktu, penerima, harga, jumlah dan administrasi, sasaran tersebut pada pedoman umum di sebut indikator kinerja 6T, antara lain:

1. Tepat jumlah yaitu ketentuan pemberian banyaknya beras yang diberikan kepada RTS-PM ialah 15 kg/RTS/bulan atau 180 kg/RTS/tahun.
2. Tepat harga yang ditetapkan oleh pemerintah untuk penebusan beras sejahtera adalah sebesar Rp. 1.600/kg netto di titik distribusi.
3. Tepat sasaran penerima ialah pemberian beras sejahtera hanya di berikan pada RTS-PM yang termasuk pada daftar penerima manfaat melalui proses musyawarah tingkat Kelurahan/desa dan di sahkan oleh camat
4. Tepat kualitas, yaitu mutu dari beras dengan standart yang ditetapkan oleh BULOG
5. Tepat waktu, yaitu keseuaian antara rencana distribusi beras dengan waktu yang ditentukan.
6. Tepat administrasi, yaitu segala dokumen berkenaan dengan pelaksanaan telah lengkap, benar dan sesuai dengan ketentuan.

Beras Sejahtera di dalam pelaksanaannya mengharuskan berpedoman kepada indikator keberhasilan tersebut yaitu yang pertama harus tepat sasaran maksudnya penerima bantuan ialah haruslah masyarakat yang tergolong kepada pada keluarga berpendapatan rendah, kedua banyaknya beras dalam segi jumlah yang di terima oleh

keluarga sasaran program harus sama dengan yang ditetapkan oleh pemerintah. Ketiga ialah kesesuaian harga yang ditetapkan oleh pemerintah mengenai penebusan beras Sejahtera. Keempat waktu pendistribusian beras harus tepat sesuai waktu yang dijanjikan. Kelima ialah kualitas beras yang didistribusikan ialah haruslah beras yang dapat dan layak dikonsumsi tidak pecah-pecah tidak berbau dan berketu. terakhir ialah tepat administrasi mengenai mekanisme dan pelaporan harus lengkap dan tepat. Tetapi pada kenyataannya program yang telah berjalan selama beberapa tahun belakangan ini masih terdapat banyak masalah yang mana pada pelaksanaannya meliputi lamanya waktu pendistribusian mekanisme yang kurang jelas.

Permasalahan-permasalahan tersebut diantaranya, frekuensi pendistribusian beras terlaksana dengan sebagaimana ditetapkan sehingga jadwal penyaluran tidak tepat waktu, tidak tepat sasaran artinya masih banyak penerima beras tidak sesuai dengan kualifikasi masyarakat penerima manfaat beras sejahtera yang mana memiliki ekonomi sedang. Maka dapat diketahui bahwa dalam hal pelaksanaan program beras sejahtera belum terlaksana dengan optimal. Indikasinya terlihat kurangnya sosialisasi dan transparansi program, serta ketidaktepatan sasaran program seperti jumlah yang diterima, besarnya biaya yang dikeluarkan, frekuensi penerimaan bantuan, monitoring yang lemah serta kurangnya pengaduan masyarakat.

Dari penelitian terdahulu terlihat bahwa pelaksanaan Rastha di berbagai wilayah didaerah, terlihat banyaknya penghambat dan masalah yang terkait pemberian bantuan yang tidak tepat sasaran yaitu penerima bantuan masih dari keluarga dari tingkat ekonomi cukup mampu. Dikarenakan Keluarga Penerima Manfaat yang terdaftar ada

yang memiliki tingkat ekonomi yang cukup, maka dari itu program rastra belum maksimal, untuk lebih jelasnya mengenai jumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) di Pangkalan Kasai dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel 1.1. Data Jumlah Keluarga Penerima Manfaat Kelurahan Pangkalan Kasai berdasarkan lingkungan tahun 2020**

| No. | Lingkungan     | Jumlah |
|-----|----------------|--------|
| 1.  | Lingkungan I   | 82     |
| 2.  | Lingkungan II  | 71     |
| 3.  | Lingkungan III | 106    |
| 4.  | Lingkungan IV  | 36     |
|     | Jumlah         | 295    |

**Sumber: Kantor Lurah Pangkalan Kasai, 2020**

Dari tabel diatas diketahui bahwa jumlah KPM di Kelurahan Pangkalan Kasai berjumlah cukup banyak yaitu 295 KPM. Kemudian masalah lainnya yaitu, diwaktu pembagian, ketidakpuasan keluarga penerima bantuan selanjutnya kesesuaian antara keluarga dan banyaknya beras yang harusnya diterima. Kemudian tidak sesuainya waktu pemberian Rastra juga terjadi di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Berdasarkan hasil dari pengamatan sementara bahwa pendistribusian beras di Kelurahan Pangkalan Kasai yang sesuai ketentuannya setiap satu bulan sekali pada kenyataannya hingga tiga bulan belakang tidak ada bantuan beras sejahtera yang diberikan oleh pemerintah.

Dari hasil pengamatan atau observasi sementara didapat bahwa terdapat beberapa permasalahan-permasalahan dan fenomena mengenai pelaksanaan program Beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai, fenomena tersebut antara lain:

1. Masih kurangnya sumber daya pelaksana dari pihak pemerintah sebanyak 2 orang, kemudian yang dibantu oleh pendamping sebanyak 1 orang dan masyarakat yang tergabung dalam Pokmas sebanyak 9 orang sehingga jika dibandingkan dengan jumlah KPM yang berjumlah 295 KPM maka akan terlihat kekurangannya sehingga masih terdapat hambatan dari waktu distribusi dan waktu bagi menjadi lebih lama.
2. Masih belum tersebarnya secara menyeluruh sosialisasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai yang diketahui beberapa Lingkungan dan dusun masih belum mengetahui dan mendaftarkan diri pada program beras sejahtera.
3. Masih terlihatnya Sikap kurang tegas dari pemerintah kelurahan dalam melakukan pembaruan data KPM sehingga masih banyaknya warga yang tergolong mampu tetapi terdaftar menjadi keluarga penerima bantuan beras sejahtera.
4. Tidak adanya sanksi yang jelas mengenai pelanggaran kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) sehingga pada pelaksanaannya belum dapat menimbulkan keseriusan dari pelaksana, dan dapat menjadikan celah adanya pelanggaran pelaksanaan program

Dari penjelasan mengenai latar belakang masalah terlihat adanya permasalahan mengenai pelaksanaan program Rastra baik dari sisi pemerintah maupun dari masyarakat sebagai target program, maka adanya kesenjangan antara seharusnya dan yang terjadi sebenarnya. sehingga secara umum program beras sejahtera khususnya pada

Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida telah dilaksanakan, tetapi program belum sasaran kebijakan serta tujuannya secara menyeluruh. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan pembahasan tentang implementasi program rastra dan ingin melakukan penelitian dengan judul “**Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu.**”

### **1.2. Rumusan Masalah**

Permasalahan yang telah di bahas pada bab awal telah menjelaskan bahwa adanya beberapa fenomena yang terjadi pada pelaksanaan program Rastra di Kelurahan Pangkalan Kasai, sehingga dapat diketahui bahwa terdapat beberapa hambatan dan permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan program Rastra, maka dari itu penulis merumuskan yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimana Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu?
2. Faktor apa saja yang menghambat pelaksanaan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida? .

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Penelitian secara umum tentunya memiliki tujuan dalam pelaksanaannya baik itu menganalisis dan membahas serta melakukan analisis terhadap faktor hambatan pelaksanaan suatu objek, maka dari itu dalam penelitian ini memiliki dua tujuan, antara lain:

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan menjelaskan implementasi program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat implementasi program Beras Sejahtera Rastra di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Kegunaan dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Secara teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan bagi ilmu pengetahuan khususnya pemerintahan yang berfokus pada pelaksanaan kebijakan publik dalam bentuk program kesejahteraan masyarakat.

2. Secara praktis

Diharapkan hasil penelitian dapat memberikan masukan positif dan manfaat bagi pelaksana program khususnya pemerintah dalam bidang pelaksanaan program serta menjadi bahan masukan bagi pemerintah daerah untuk perbaikan pelaksanaan program beras sejahtera khususnya di Kelurahan Pangkalan Kasai, Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu.

3. secara Akademis.

Penelitian ini di harapkan bisa menjadi langkah pengembangan ilmu pemerintahan dan referinsi untuk mahasiswa dan peneliti mandiri yang tertarik untuk melakukan kajian dan penelitian mengenai implementasi program khususnya terhadap pelaksanaan Program Beras sejahtera.

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN

#### 2.1 STUDI KEPUSTAKAAN

##### 2.1.1 Konsep Pemerintahan

Pemerintahan memiliki fungsi yang menjadi tugas utama dari pemerintahan artinya tugas dan fungsi yang dilakukan secara terus menerus. Fungsi pemerintahan yang menjadi fungsi utamanya ialah pembuatan kebijakan pelayanan publik pemberdayaan dan pembangunan semua fungsi itu diarahkan kepada pelaksanaan tugas untuk mencapai tujuan negara dan kesejahteraan masyarakat.

Dari pengertian yang dikemukakan Ndraha diatas dapat dipahami bahwa pemerintahan adalah organ yang melakukan pelayanan public dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan layanan public dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat akan layanan public dan layanan sipil. Menurut Iver dalam Syafiie pemerintahan ialah memiliki kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah oleh orang-orang tertentu.<sup>1</sup> Sedangkan pemerintahan menurut Strrong dalam buku Pamuji yakni suatu lembaga yang mana di berikan kepadanya hak untuk melaksanakan pemerintahan secara berdaulat. Di dalam suatu negara yang memerintah badan tertinggi dan memiliki kekuasaan atas hal tersebut ialah pemerintah.<sup>2</sup>

Secara konseptual, pengertian pemerintahan ibarat alat kemudi dengan bahasa Yunani adalah Kubernan, yang menjadikan definisi mengenai pemerintahan menjadi 2

---

<sup>1</sup> Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)* Jakarta, Rineke Cipta. Hlm 6

<sup>2</sup> Pamudji, 1992, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm 23

defenisi yakni dalam arti sempit sebagai suatu institusi, sedangkan dalam arti luas pemerintah di artikan sebagai proses. Pemerintah dan pemerintahan dalam bahasa indonesia di bedakan dengan kedudukan dari masing-masing fungsi, pemerintah ialah institusi sedangkan pemerintahan ialah tata kelolanya.<sup>3</sup> Kemudian secara teortis adanya pembagian pemerintah dalam arti luas ialah mencakup keseluruhan organisasi yang memiliki kekuasaan baik legislatif, eksekutif dan yudikatif, dan juga dalam arti yang lebih luas ialah pelaksanaan keseluruhan tugas dari lembaga, badan serta petugas dengan memberikan kewenangan kepada pelaksana pemerintahan untuk mencapai tujuan negara.<sup>4</sup>

Menurut Koesnardi dan Ibrahim, menyatakan dalam lingkup defenisi secara luas pemerintahan memiliki arti segala sesuatu yang dilakukan oleh negara yang segala tujuannya ialah mencapai kesejahteraan masyarakat yang merupakan menjadi tujuan dari negara itu sendiri dalam mencapai tujuan tersebut pemerintahan menyelenggarakan tugas eksekutif, legislatif dan yudikatif dan pembagian kekuasaan yang berhubungan dengan lembaga pemerintahan dalam melaksanakan kekuasaan dalam bentuk tugas dan fungsinya sebagai organisasi kenegaraan untuk sebenar-benarnya berorintasi pada tujuan negara dan kepentingan warna negara.<sup>5</sup>

Pemerintahan jika dibandingkan dengan paradigma yang lebih lama memiliki objek material yaitu negara, sehingga pemerintahan hanya berorientasi pada kekuasaan namun jika dilihat dari paradigma yang lebih baru pemerintahan lebih memiliki objek

<sup>3</sup> Rauf, Rahyunir, 2018. *Azaz Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Pekanbaru: Zanafa Publishing

<sup>4</sup> Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta

<sup>5</sup> Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 2003. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Ke-5, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

materialnya yaitu masyarakat, sehingga dari pada itu pemerintahan dapat dimaknai sebagai semua proses dalam menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu negara. hal ini sesuai dengan pendapat ilmu pemerintahan Kemudian menurut Munaf yaitu ilmu yang mempelajari proses alokasi otoritatif politik dan nilai-nilai Dalam sebuah pemerintahan dan masyarakat pada penyelenggaraan negara.<sup>6</sup>

Sadu Wasistiono dan Simangunsong memiliki pandangan bahwa kata “government” atau yang dikenal pemerintah memiliki pengertian yang sangat luas. Kata tersebut dapat terkait dengan badan dan orang khususnya dalam bidang politik yang juga diberi kewenangan untuk memberikan perintah suatu kelompok serta memberikan cara-cara melaksanakan pemerintahan dalam prosesnya atau juga sebuah sistem atau kebijakan memerintah. Memerintah berhubungan erat dengan kewenangan atau *authority* bukan hanya dengan kekuasaan atau power. Meskipun kewenangan merupakan salah satu bentuk kekuasaan, yakni kekuasaan yang sah (*legitimate power*).<sup>7</sup>

Pemerintahan muncul guna memberikan pelayanan kepada masyarakatnya hal tersebut ialah fungsi dan tugas umum pemerintahan, kemudian mencari cara-cara agar warga negaranya menuju kondisi yang lebih sejahtera dari kondisi sebelumnya. Dengan kata lain pemerintahan ialah pemahaman terhadap keadilan dan keinginan warga negaranya yang mana kesemuanya bermuara pada kepentingan masyarakat.<sup>8</sup> Kemudian pemerintahan menurut Labolo ialah seluruh usaha yang dilakukan untuk mengelola sumber daya negara secara baik dan benar dengan tujuan untuk kepentingan bersama

<sup>6</sup>Munaf, Yusri. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Marpoyan Tujuh: Pekanbaru

<sup>7</sup>Rauf, Rahyunir, 2018. *Azaz Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Pekanbaru: Zanafa Publishing

<sup>8</sup> Riyas Rasyid, 2002, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Widia, Jakarta, hal. 14-16

demokrasi kehidupan masyarakatnya. Aspek yang umum pada pemerintah ialah kegiatan, tugas, kewenangan serta strukturnya, hal tersebutlah yang merupakan aspek penting dari pemerintah.<sup>9</sup>

Penjelasan beberapa teori tersebut menekankan bahwa pemerintahan ada dan muncul karena disebabkan dari komitmen antar pelaksana atau lembaga pemerintah yang membuat suatu perjanjian baik itu antara sesama pemerintah maupun rakyatnya. Rakyat sebagai pihak yang diperintah yang mana dalam perjanjian antara pemerintah dan masyarakat dapat dibuktikan dengan kondisi sebagaimana masyarakat membutuhkan bantuan dari pemerintah untuk menjaga kesejahteraan serta melakukan pemberdayaan terhadap warga negaranya, sehingga kondisi negara dan lingkungan akan menjadi lebih baik.

Ndraha menjelaskan bahwasanya pemerintahan mengontrol pertanggungjawaban khususnya atas kepentingan masyarakat. Kemudian pemerintah juga menanggung hampir semua beban produksi menyalurkan atau menjual semua alat pemenuhan kebutuhan untuk warga negara yang mana dalam bentuk pelayanan publik<sup>10</sup>. Sejalan dengan itu dijelaskan oleh Kaufman bahwa pemerintahan memiliki tugas sebagai pengatur dan pelayan masyarakatnya serta pelaksanaan layanan pemerintah yang lebih berorientasi untuk mengupayakan dan mendahulukan kepentingan masyarakatnya mempermudah segala urusan masyarakat dan memberikan pelayanan yang berkualitas sehingga dapat menimbulkan kepuasan publik sedangkan

---

<sup>9</sup> Muhadam Labolo, 2007, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Kelapa Gading Permai, Jakarta, hal. 24

<sup>10</sup> Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi Jilid 2*. Jakarta: PT Asdi Mahastya

untuk kekuatan pemerintah dalam mengatur dapat lebih menekankan pada bentuk power dan kekuasaan yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Untuk mengetahui pemerintahan dalam konteks awal terbentuknya maka hal ini menunjukkan adanya hubungan antar struktur pemerintahan dengan warganya yaitu interaksi saling menguatkan dalam hal ini di satu sisi kewajiban untuk menjaga dan meningkatkan kesejahteraan warga negara kemudian di sisi lain kewajiban masyarakat ialah menaati dan mengikuti arahan dari pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimiliki olehnya.<sup>11</sup> Menurut Ningrat mengatakan pemerintah merupakan sekumpulan orang yang memiliki wewenang tertentu dalam menjalankan tugas pemerintah yang merupakan perbuatan atau urusan pemerintahan.<sup>12</sup> Fungsi pemerintahan menurut Ndraha di kategorikan menjadi 2 jenis, yaitu fungsi utama atau primer pemerintahan yaitu pelayanan (*service*) dan jasa publik, kemudian fungsi sekunder yang mengkhususkan pada pemberdayaan serta pembangunan.<sup>13</sup>

Adapun beberapa langkah yang penting untuk dilakukan pemerintah untuk beradaptasi pada perubahan-perubahan dimasa yang akan datang khususnya dalam penyelesaian permasalahan dalam masyarakat yaitu dengan mengadakan peningkatan pengetahuan dan keahlian kepada masyarakat sehingga masyarakat dapat turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pemerintah dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Untuk memikul tugas ini selain memerlukan dukungan dari lingkungan masyarakat, sumber daya manusia personil pemerintahan yang

<sup>11</sup> Ndraha, Taliziduhu, 2005. *Kybernologi sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.

<sup>12</sup> Bayu Surya Ningrat, 1992, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta. Rineka Cipta. Hal. 11

<sup>13</sup> Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi Jilid 2*. Jakarta: PT Asdi Mahastya

harusnya memiliki sikap yang jujur dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan tugasnya. Pemerintah diharuskan dapat menerapkan *equity* sebagai prinsip utama pada pelaksanaan kewenangan mengenai tugas. Maksud dari hal itu artinya ialah pemerintah dalam memberikan pelayanan, melakukan pemberdayaan, pembangunan serta pembuatan kebijakan sebagai fungsinya tidak boleh dilaksanakan secara diskriminatif. Maka dari itu layanan harus di berikan tanpa memandang golongan, status dan pangkat dari warga tersebut dan menekankan bahwa setiap masyarakat memiliki hak atas pelayanan yang sama sesuatu dengan peraturan yang ditetapkan dan berlaku.<sup>14</sup>

### 1.1.2. Konsep Ilmu Pemerintahan

Pemerintahan dalam artian ilmu pengetahuan di defenisikan sebagai pengetahuan yang mempelajari mengenai pemerintah sebagai pelaksana tugas kenegaraan dalam melindungi dan memenuhi kebutuhan dari masyarakat dengan menggunakan layanan sipil atau pelayanan publik dan hubungan antara pemerintah serta Masyarakat khususnya pada saat pelayanan tersebut dibutuhkan oleh masyarakatnya. Ilmu Pemerintahan merupakan ilmu yang bertujuan untuk mendalami tata kelola pemerintahan dipandang dari berbagai sudut yaitu bagaimana pemerintah seharusnya dan bagaimana senyatanya.<sup>15</sup>

Kemudian ilmu pemerintahan adalah ilmu tentang koordinasi dalam pemerintahan seperti antar bidang yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif serta interaksi antara daerah dan pusat dan antar lembaga pemerintah pusat dan daerah Kemudian

<sup>14</sup>Hardiansya, 2011.*Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media

<sup>15</sup>Ndraha, Talizudhu 2003.*Kybernology (ilmu pemerintahan baru)*. Rineka cipta. Jakarta:hal 7

gejala-gejala dalam pemerintahan seperti peristiwa dan permasalahannya. pemerintahan sebagai pedoman atau alat untuk memecahkan masalah dan dapat juga untuk membuat prediksi.<sup>16</sup> Ilmu pemerintahan termasuk kedalam ilmu teoritis empirik selain itu pembelajaran mengenai pemerintahan termasuk pada ilmu yang dapat diterapkan langsung pada masyarakat atau biasa disebut ilmu praktis. Artinya ialah ilmu ini menggunakan pendekatan induktif-deduktif dan juga deduktif-induktif sebagai penerapannya.<sup>17</sup>

Paradigma pemerintahan sebagai ilmu dibangun atas dasar pada ekonomi, sosial dan budaya serta kekuasaan yang mana kesemua aspek tersebut merupakan sekumpulan rangkaian yang saling mempengaruhi. Kekuasaan ini menjadikan pemerintah membentuk dirinya sebagai satu badan yang baik dalam pengelolaannya biasa disebut tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya dalam konteks fungsi-fungsinya yaitu pembuatan kebijakan, pemberdayaan, pembangunan serta optimalisasi pelayanan baik pelayanan yang bersifat khusus maupun layanan sipil atau umum.

Konsep tata kelola pemerintahan yang baik muncul karena disebabkan oleh banyak aspek, tetapi salah satu aspek yang paling mendasari munculnya tata kelola pemerintah ialah ketidakberdayaan dari pemerintah Negara tersebut khususnya negara yang sedang berkembang dan terlebih lagi khususnya pada era globalisasi saat ini yang sangat penuh dengan kompetisi. Sehingga dalam pelaksanaannya sangat dibutuhkan

<sup>16</sup> Syafiie, Inu Kencana, 2011. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta : Rajawali Pers

<sup>17</sup> Inu Kencana Syafi'e, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Refika Aditama, Bandung, hal. 14

bantuan dari pihak swasta dan juga masyarakat sebagai target kebijakan dan tujuan negara.<sup>18</sup>

Menjelaskan bahwa pemerintahan juga merupakan ilmu yang mendalami cara-cara lembaga pemerintahan secara umum di susun dan di jalankan baik kedalam maupun keluar, baik pelayanan bagi pemerintahan sendiri maupun dalam memberikan pelayanan keluar masyarakatnya.<sup>19</sup> Selanjutnya Ilmu pemerintahan secara lebih singkat bahwa ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang akan memberikan gambaran bagaimana lembaga pemerintahan dipimpin dan disusun serta di jalankan dengan sebaik-baiknya.<sup>20</sup>

Selanjutnya Rosenthal menjelaskan pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari analisa tentang rincian tata kelola pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya meliputi tugas keluar atau keadalam struktur serta bagaimana pelaksanaan proses pemerintahan secara umum.<sup>21</sup> Sehingga dari penjelasan mengenai beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan antara lain ilmu pemerintahan merupakan pendalaman mengenai pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah pusat maupun daerah dalam mencapai tujuan umum pemerintahan.

Selanjutnya Ghaffar menjelaskan ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari politik sebagai suatu proses alokasi otoritatif serta nilai-nilai dalam sebuah

<sup>18</sup> Chayadi, D. Pengaruh Penerapan Prinsip-Prinsip *Good Governance* Terhadap Pelayanan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) Klasifikasi Kecil Pada Kantor Camat Tualang Kabupaten Siak, hal. 32

<sup>19</sup> dalam Syafiie, 2009: *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung. Aditama, hal. 21

<sup>20</sup> Ibid, hal. 21

<sup>21</sup> Ibid, hal. 21

masyarakat dan dalam penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara.<sup>22</sup> Kemudian menurut musanef ilmu pemerintahan merupakan ilmu dengan bertujuan untuk mempelajari kepemimpinan dan kekuasaan serta teknik-teknik menyelidiki tugas-tugas dan unsur-unsur organisasi pemerintahan yang berhubungan dengan persamaan interaksi antara lembaga pemerintahan dengan masyarakat yang mana kepentingannya diwakilkan oleh lembaga pemerintahan itu.<sup>23</sup>

Kemudian menurut syafii'e konsentrasi ilmu pemerintahan ialah bagaimana pemerintah dalam berkoordinasi, menjalankan tugas dan tata kepemimpinan pemerintahan dalam bidang eksekutif, legislatif maupun yudikatif terlebih pada hubungan antara pemerintah daerah dan pusat serta antar lembaga vertikal dan horizontal secara baik dan tepat dalam pelaksanaannya sehingga dalam penyelesaiannya merupakan media atau alat untuk memecahkan masalah dan dapat juga untuk membuat prediksi.<sup>24</sup>

Dari banyaknya definisi mengenai ilmu pemerintahan baik secara umum dan khusus atau luas dan sempit maka dapat diambil kesimpulan yaitu ilmu pemerintahan merupakan suatu ilmu yang menggeluti dan mempelajari mengenai proses dalam pemerintahan serta cara-cara pemerintahan itu bekerja serta difungsikan di dalam suatu sistem pemerintahan umum. Pemerintahan bertujuan untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dalam sisi pengaturan bahwa pemerintah dirasa perlu untuk mengatur tata hidup masyarakat dikarenakan masyarakat perlu berkelompok dan bekerjasama dengan

---

<sup>22</sup> dalam Ndraha, 2010 *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta, Rineka Cipta. Hal. 16

<sup>23</sup> dalam Syafiie, 2011 *Manajemen Pemerintahan*. Bandung, Reka Cipta, hal. 8

<sup>24</sup> Syafiie, inu Kencana, 2011. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta : Rajawali Pers

orang lain kemudian membutuhkan keperluan primer dan sekunder maka itu perlu fungsi pemerintah sebagai kontrol dalam mengendalikan segala bentuk aktivitas dalam masyarakat.

Di dalam kehidupan bermasyarakat tentunya terdapat gejala-gejala yang berhubungan langsung dengan dengan antar masyarakat antar kelompok dan antar masyarakat dengan pemerintah khususnya di dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat sebagai warga negara seperti istirahat keselamatan makanan dan pakaian. Sehingga dapat diketahui bahwa ilmu pemerintahan merupakan studi mempelajari tugas pemerintah dalam menjaga dan memenuhi kebutuhan setiap warga negara baik dalam layanan sipil dan jasa publik saat masyarakat membutuhkan layanan tersebut.<sup>25</sup> Ilmu pemerintahan menurut Poeljoe merupakan ilmu yang mengajarkan Bagaimana lembaga pemerintah di pimpin dan disusun untuk pelaksanaan tugas menjadi lebih optimal.<sup>26</sup>

Maka dari banyaknya pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari mengenai bagaimana lembaga-lembaga pemerintah melaksanakan tugas dan fungsinya bekerjasama antar lembaga untuk memberikan layanan sipil atau publik kepada masyarakat melindungi warga negara dari penganturan kegiatan kemasyarakatan serta mencapai tujuan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>25</sup> Ibid, hal. 7

<sup>26</sup> Inu Kencana Syafi'e, op.cit, hal. 21

### 1.1.3. Konsep Tugas dan Fungsi Pemerintahan

Dimana proses pemerintahan sejatinya pemerintah melaksanakan tugas dan fungsinya seperti yang di rumuskan oleh Rosenbloom dan Goldsmith ialah mengenai fungsi pemerintahan yang juga masuk kepada fungsi negara .<sup>27</sup> Kemudian ada aspek pengelolaan pemerintah terhubungan dengan beberapa fungsi seperti pengarahan, kepemimpinan, memerintah, menggerakkan, pengawasan, koordinasi serta motivasi dalam interaksinya. Rasyid membagi fungsi pemerintahan menjadi empat bagian yaitu:

- a. Pelayanan (*Public Service*)
- b. Pemberdayaan (*Empowering*)
- c. Pengaturan (*regulation*)
- d. Pembangunan (*development*)

Singkatnya Rosevelt menyebutkan bahwa jika ingin mengetahui masyarakat suatu negara maka liatlah pemerintahannya..<sup>28</sup> Jika pemerintah bisa melaksanakan tugas dan fungsinya dengan sebagaimana mestinya seterusnya seperti apa pelayanan dapat menghasilkan keadilan, pembangunan dapat menghasilkan kemakmuran serta pemberdayaan membuahakan kemandirian dari masyarakatnya. Rasyid mengatakan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan terdiri dari:

- a. Melindungi dan menjamin akan ketertiban, keteramanan serta penjaminan akan keamanan dari negara itu sendiri, terlebih dari serangan luar negara dan melakukan penjagaan sebagai upaya agar pemberontakan tidak terjadi di

<sup>27</sup>Ryaas Rasyid dalam Hamdi, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2002, Hal. 8-11

<sup>28</sup> Dalma Ryiaas Rasyid, 1998, *Pemerintah yang Amanah*, Binarena Pariwara, Jakarta, hlm. 38

dalam lingkungan negara itu sendiri yang dapat mengganggu dan menghancurkan pemerintahan yang sah melalui cara kekerasan;

- b. Menjaga ketentraman dan ketertiban dengan cara pencegahan kekerasan dalam lingkup masyarakat serta menjamin mengenai segala perubahan yang akan terjadi pada masyarakat sehingga jika suasana tersebut tercapai maka lingkungan dan kegiatan warga negara akan berjalan dalam kondisi yang aman;
- c. Terjaminnya penerapan persamaan status dan bersikap adil kepada setiap warga negara tanpa memilih dan melihat tingkatan status yang dimiliki oleh masyarakat tersebut;
- d. Memberikan layanan kepada masyarakat sebagai pekerjaan dan fungsi umum khususnya dalam bidang yang tidak dapat di laksanakan oleh swasta atau hanya dapat di kerjakan oleh pemerintah;
- e. Meningkatkan kondisi kesejahteraan masyarakat sebagai usaha dalam membantu warga negaranya kepada kondisi yang lebih baik sebagai contoh ialah penyaluran gelandangan dan pengemis terbina kepada sektor produktif dan kegiatan yang dapat meningkatkan kondisi mereka;
- f. Mendorong kemunculan lapangan kerja baru bagi masyarakat baik melalui kebijakan ekonomi maupun kerjasama antar negara yang dilakukan dengan perdagangan domestik atau antar negara yang mana secara keseluruhan kebijakan maupun kebijakan yang dibuat untuk memastikan adanya

peningkatan dalam bidang ketahan ekonomi pada masyarakat khususnya negara pada umumnya.

- g. Pemelihara sumber daya alam seperti tanah, udara, air, serta lingkungan hidup lainnya yang dilakukan dengan penetapan hal tersebut dalam bentuk ketentuan kebijakakan negara;

Rasyid menjelaskan bahwa terdapat beberapa fungsi utama dari pemerintahan yakni fungsi-fungsi pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan.<sup>29</sup> Artian fungsi secara umum ialah kegiatan pemerintah yang dilakukan dengan adanya tujuan yang ingin dicapai maka dari itu ketiga fungsi tersebut harus di ketahui penjelasannya, yang pertama ialah fungsi pelayanan dengan cara memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi baik dalam pelayanannya maupun penilainnya dengan cara menyampaikan aspirasi, kritik serta saran dengan menggunakan produk pemerintahan yang berupa pelayanan public. Kedua, fungsi pemberdayaan dari pemerintah yaitu peningkatan kemampuan, pengetahuan, keahlian serta keterampilan bagi warga negaranya. Kemudian fungsi pembangunan adalah fokus kepada pelayanan kepada masyarakat, pembangunan secara teoritis ialah merubah kondisi yang belum kondusif menjadi lebih kondusif atau mendukung dalam pelaksanaan pemberdayaan tersebut dan dapat juga mendukung pembangunan, kegiatan pembangunan dilakukan dari yang tidak ada menjadi ada dengan tujuan agar publik dapat menikmati hasil dari pembangunan

---

<sup>29</sup>Riyaas, Rasyid, *Makna Pemerintah: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, 1996 dalam Taliziduhu Ndraha, 2005, *Kybernologi Sebuah Rekontruksi Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Rineka Cipta, hlm 58

dan secara tidak langsung yang mana tentu akan dapat mempermudah pergerakan atau mobilitas masyarakat dalam kegiatan ekonomi dan sosialnya.

Pemerintah selaku perumus, penetapan dan pelaksanaan keputusan baik itu dalam hal pemberdayaan, pelayanan dan pembangunan seperti diketahui bahwa jauh yang lebih terfokus kepada pendekatan pada beberapa bidang (sektoral) dan terkadang dapat menimbulkan beberapa permasalahan pemerintah di daerah seperti kurangnya daerah mendapat kesempatan untuk mengembangkan kualitas pelaksanaan fungsi pemerintah seperti pelayanan, pemberdayaan serta pembangunan masyarakat sebagai tujuan dan sasarannya secara baik dalam tugas dan fungsinya. Kendali pemerintah pusat pada hal membuat kebijakan dengan cara banyak petunjuk serta pedoman pada terlaksananya yang sangat kaku dan juga rinci. Sehingga kapasitas pemerintah daerah yang tidak dapat berjalan secara optimal. Maka dari pembahasan mengenai fungsi dan tugas pemerintahan dapat diketahui betapa kompleks dan luasnya pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah, sehingga menjadikan pemerintah harus memikul tanggungjawab besar dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya, selain di butuhkan dukungan lingkungan masyarakat dan sumber daya aparatur salah satu fungsi pemerintah yang diperlukan ialah pembentukan kebijakan.

#### **1.1.4. Konsep Kebijakan**

Istilah kebijakan dalam bahasa Inggris ialah *policy* di bedakan dari kata *wisdom* yang berarti kebijaksanaan atau kearifan. Istilah kebijakan atau *policy* ialah keputusan yang diambil oleh pemerintah yang berlaku dan bersifat umum untuk seluruh kalangan

masyarakat atau warga negara yang biasanya diartikan sebagai keputusan dengan sifat kasuistik ialah merujuk kepada suatu keputusan pada waktu tertentu keputusan bersifat seperti ini ialah terkait dengan hubungan akibat dan sebab dan sering terjadi dalam keseharian.

Kebijakan merupakan pernyataan umum perilaku dari pada organisasi. Secara pemikiran praktis, kebijakan (*policy*) adalah perintah atasan. Atasan yang dimaksud dalam hal ini adalah pemerintah. Jadi pemerintah adalah pembuatan kebijakan dalam suatu organisasi/Negara. Pemerintah tidak hanya bertindak sebagai pengarah, pembimbing, fasilitator, sekaligus pemberitahuan untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan serta mengatasi permasalahan yang ada dalam masyarakat dan menghadapi tantangan yang mungkin dapat mengganggu proses perencanaan pembangunan diperlukan suatu strategi kebijakan yang tepat. Pedoman yang berupa ketentuan-ketentuan dalam bentuk kebijakan ialah sebagai petunjuk dan menjadi pegangan bagi pelaksana untuk dapat melaksanakan kebijakan dengan baik dan benar maka fungsi dari pedoman tersebut memberikan kejelasan dan tata cara pelaksanaan kebijakan tersebut.<sup>30</sup>

Dari pengertian diatas menerangkan bahwa kebijakan publik merupakan suatu upaya yang disusun oleh pemerintah dalam bentuk peraturan dan menetapkan dengan tujuan salah satunya ialah pengaturan kehidupan masyarakat. Selanjutnya pengertian mengenai kebijakan dari pendapat para ahli dan literatur sangat berbeda.

---

<sup>30</sup> Kansil C.S.T dan Cristine,S.T. 2003. *Pendidikan Kewarganergaan untuk Perguruan Tinggi*. Jakarta. Pradnya paramita, hal. 190

Tetapi secara umum dapat dirumuskan bahwa kebijakan ialah segala rumusan dari keputusan yang dibuat oleh pemerintah sebagai petunjuk dan pedoman mengenai tingkah laku dalam pelaksanaan tugas dan juga masyarakat khususnya dalam memberikan solusi dan penyelesaian atas permasalahan yang ada di masyarakat melalui kebijakan dan program yang di buat.<sup>31</sup>

Kebijakan publik yang disusun oleh pemerintah ialah hasil dari hubungan timbal balik antar aktor pemerintahan baik itu jabatan struktural maupun politik yang mana dasar pembuatan kebijakan tersebut selalu berakar dari fenomena atau masalah pada lingkungan masyarakat dengan kebijakan sebagai solusinya. Subarsono menjelaskan bentuk kebijakan pemerintah banyak bentuknya tetapi fungsinya hanya satu yaitu pengaturan bentuknya dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Provinsi, Peraturan Pemerintah Kota/Kabupaten, dan Keputusan Walikota/Bupati.<sup>32</sup> Selain itu dalam pembuatan kebijakan tersebut tentu partisipasi masyarakat diikut sertakan agar dapat menghasilkan keputusan yang terbaik yang dapat diwakilkan melalui wakil mereka di parlemen.

Pemahaman tersebut lebih dijelaskan oleh Thomas dye yang menjelaskan bahwa terdapat beberapa elemen dalam pembentukan kebijakan publik yang pertama pelaku kebijakan yang kedua saling mempengaruhi dari berbagai pemahaman yang ketiga lingkungan kebijakan. Sebagai contoh masing-masing pelaksana kebijakan tentu

---

<sup>31</sup> Nogi, Tangkilisan, Hessel. 2002. *Kebijakan dan Manajemen Lingkungan Hidup*. Yogyakarta. YPAPI, hal. 3

<sup>32</sup> Nugroho, Riant D, *Kebijakan Publik Evaluasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta, Elex Media Komputindo, 2003

memiliki tugas dan fungsi masing-masing sesuai dengan kedudukan mereka tetapi mereka juga bisa dipengaruhi dengan kebijakan serta keputusan dari pejabat pemerintahan serta lingkungan dari sasaran kebijakan dapat mempengaruhi pembuat kebijakan tersebut. Maka dari itu Pengambilan keputusan merupakan sebuah kebijakan publik yang tidak hanya terbatas pada ketiga elemen tersebut namun juga dapat dipengaruhi dari tahap-tahap pembuatannya. Selanjutnya menurut John terdapat 5 tahap dalam pembuatan kebijakan yang pertama penyusunan agenda formulasi adopsi implementasi dan evaluasi

Dari pengertian diatas dapat diketahui dan dipahami terdapat sarana dan tujuan yang merupakan hal pokok yang harus ditetapkan oleh pemerintah selaku pembuat kebijakan dan yang ingin merubah ke dalam keadaan yang merujuk kepada tujuan negara tersebut yang juga ditetapkan oleh pemerintah. Suatu keadaan yang diinginkan akan Nampak pada tujuan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan demikian, kebijakan sangat berkaitan dengan pengertian-pengertian mengenai sasaran-sasaran yang diupayakan dan cara-cara bagaimana tujuan tersebut dapat tercapai.

Untuk membuat suatu kebijakan pemerintah pusat maupun daerah tentunya haruslah memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan dan apa yang terjadi di masyarakat karena setiap kebijakan yang dibuat pemerintah tidak boleh bertentangan serta dapat merugikan masyarakat, artinya kebijakan itu haruslah menjadi jawaban terhadap aspirasi masyarakat sehingga diperlukan suatu kebijakan yang bertanggung jawab dalam berbagai kebijakan.

### 1.1.5. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi suatu kebijakan ialah tahap dimana kebijakan tersebut dilaksanakan dan merupakan tahap yang sangat penting dalam kebijakan itu sendiri bahwa melibatkan beberapa unsur seperti pejabat masyarakat kelompok pemerintah pihak swasta dan melalui sebuah proses yang semua kelompok tersebut telah sepakat dikarenakan melalui beberapa prosedur atau proses pembuatan kebijakan secara keseluruhan dan dapat dipengaruhi oleh tingkat tercapai atau tingkat keberhasilan suatu kebijakan.

Implementasi merupakan aktivitas, kegiatan aksi, tindakan dalam suatu kebijakan serta adanya sistem serta mekanisme pelaksanaannya, pelaksanaan kebijakan dalam hal ini implementasi merupakan aktivitas yang dilakukan secara terencana dalam pencapaian tujuan dari kebijakan tersebut. Implementasi juga termasuk pada penilaian suatu kebijakan dan penyesuaian kegiatan.<sup>33</sup>

Menurut Setiawan, Implementasi adalah perluasan aktifitas yang saling menyesuaikan proses interaksi antara tujuan dan tindakan mencapainya serta memerlukan jaringan pelaksana birokrasi yang efektif.<sup>34</sup> Syaukani Implementasi atau pelaksanaan kegiatan dalam kebijakan ialah semua aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dengan tujuan untuk membawa kebijakan tersebut ke dalam kehidupan masyarakat, sehingga kebijakan itu dapat menghasilkan apa yang di cita-citakan dari sasaran dan tujuan kebijakan. Rangkaian kegiatan tersebut mencakup, pertama

<sup>33</sup> Usman, Nurdin. 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta.

<sup>34</sup> Setiawan, G. 2004. *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*. Remaja Rosdakarya Offset: Bandung.

persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. kedua, Selanjutnya mempersiapkan sumber daya untuk melaksanakan pelaksanaan kegiatan atau kebijakan tersebut termasuk prasarana dan sarana seperti sumber daya manusia keuangan dan tentu saja penetapan siapa apa yang bertanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan tersebut yang terakhir Bagaimana mengantar kebijakan tersebut sejarah kongrit masyarakat.<sup>35</sup>

Implementasi menurut Van meter dan Van Horn merupakan pelaksanaan dalam bentuk tindakan yang dilaksanakan oleh kelompok maupun individu sebagai pelaksana kebijakan dari sisi pemerintah maupun target kebijakan serta swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.<sup>36</sup> Kemudian dalam buku yang berbeda Van meter Van horn merumuskan terdapat enam indikator yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan,<sup>37</sup> antara lain:

- a. Sasaran dan standar kebijakan harus terstruktur dan jelas sehingga dapat dilaksanakan dengan baik apabila sasaran dan standar kebijakan tidak jelas atau bias maka akan menimbulkan berbagai bagai interprestasi dan juga dapat menimbulkan permasalahan diantara para implementor atau pelaksana kebijakan;

---

<sup>35</sup> Syaukani, H.R. dkk. 2004. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.

<sup>36</sup> Winarno, Budi.2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta:Media Presindo, hal. 149

<sup>37</sup> Subarsono, 2005. *Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 99

- b. Suatu kebijakan perlu didukung oleh sumber daya baik itu sumber daya keuangan prasarana maupun manusia itu sendiri (SDM);
- c. Hubungan antara organisasi dan implementornya maka daripada itu kebijakan sangat memerlukan koordinasi dan dukungan mekanisme lembaga lainnya keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung dari kerjasama dan koordinasi antar lembaga pemerintahan;
- d. Setiap pelaksana memiliki karakteristik mencakup pola-pola hubungan norma dan struktur birokrasi maka semua hubungan ini akan mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan pemerintah salah semua tergantung kepada pelaksana yang melaksanakannya;
- e. Lingkungan politik ekonomi dan sosial merupakan indikator kinerja organisasi yang mencakup lingkungan ekonomi yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan sejauhmana kelompok dapat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan program kebijakan kemudian Bagaimana karakteristik para partisipan yang ini menolak atau mendukung kebijakan tersebut kemudian Bagaimana opini masyarakat yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi program tersebut;
- f. Dalam disposisi pelaksana atau implementor terdapat tiga hal yang menentukan keberhasilannya yaitu intensitas disposisi pelaksana respon pelaksana terhadap kebijakan kemudian pemahamannya atau kognitif terhadap kebijakan;

Kemudian dalam mengkaji suatu implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication, resources, disposition*, dan *bureaucratic structure*.<sup>38</sup>

#### 1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan suatu Proses penyampaian informasi mengenai suatu kebijakan atau program yang dimulai dari komunikator atau pelaksana kebijakan kepada masyarakat atau komunikan. Komunikasi dalam kebijakan memiliki arti penyampaian kebijakan kepada masyarakat atau target kebijakan dari pembuat kebijakan atau pemerintah itu sendiri. Informasi dalam kebijakan sangat perlu disampaikan oleh pelaksana baik kepada pelaksana kebijakan itu sendiri melainkan kepada juga masyarakat agar sesama pelaku kebijakan dapat memahami arah isi dan tujuan serta target kebijakan tersebut yang diharapkan pelaksana kebijakan dapat mempersiapkan apa saja yang berhubungan dengan implementasi kebijakan atau program tersebut dan juga pada proses pelaksanaannya dapat berjalan dengan efektif dan sesuai tujuan dari program itu sendiri

Komunikasi di dalam pelaksanaan kebijakan tergabung pada beberapa dimensi antara lain transformasi informasi konsistensi informasi dan transformasi informasi. Pertama dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang diberikan mudah

<sup>38</sup> Widodo, Joko. 2011. Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik. Malang: Bayu Media, hal. 96.

dipahami dan jelas. Selain itu untuk mengurangi kesalah artian dari pelaku kebijakan adalah kompok sasaran ataupun semua aktor yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan kemudian dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang diberikan harus tetap atau konsisten sehingga tidak menghasilkan keraguan dari implementasi kebijakan pihak terkait maupun sasaran kebijakan.

## 2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Menurut Edward III sumber daya dalam kebijakan memiliki peran yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan, bagaimanapun konsistensi dan kejelasan kebijakan aturan dan ketentuan serta rincinya pemberuan aturan serta ketentuan kebijakan pada isinya jika pelaksana kebijakan sebagai implementor yang memiliki tanggungjawab sebagai pelaksana program tidak memiliki sumber daya baik itu personil, keuangan dan fasilitas untuk melaksanakan dan mengimplementasikan kebijakan tersebut maka pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan terlaksana serta mencapai tujuan yang tidak akan berjalan efektif.<sup>39</sup> Sumber daya disini berhubungan dengan segala sumber daya yang dapat digunakan dalam pelaksanaan untuk keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya ini terdiri dari manusia keuangan dan fasilitas dan kewenangan yang mana antara lain:

### a. Sumber daya manusia.

Pelaksanaan kebijakan tidak akan mencapai tujuan dan tidak akan berhasil secara umum apabila tanpa dukungan dari sumber daya manusia yaitu pelaksana kebijakan baik itu mencakup kuantitas dan kualitasnya. Kualitas

---

<sup>39</sup> Widodo, 2011. Analisi Kebijakan publik: konsep dan aplikasinya. Malang. Bayu media. Hal. 98

sumber daya atau personil berkaitan dengan kompetensi, keterampilan, profesionalitas dan dedikasi khusus di bidangnya, kemudian kuantitas berhubungan dengan jumlah dari personil atau sumber daya manusia. Apakah dari segi jumlah sudah mencukupi atau melingkupi dari kelompok sasaran kebijakan. Sumber daya manusia atau pelaksana sangat mempengaruhi terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan karena jika tanpa apa sumber daya pelaksana khususnya manusia baik itu dengan kemampuan keahlian dalam segi kualitas serta jumlah maka implementasi kebijakan akan berjalan secara lambat.

a. Anggaran (*Budgetary*)

Dalam pelaksanaan kebijakan tentunya harus disiapkan keuangan atau anggaran yang berhubungan dengan modal seperti investasi serta kecukupan anggaran keuangan, yang mana berguna untuk menjamin pelaksanaannya suatu program dan kebijakan tersebut, sebab tanpa adanya anggaran yang mencukupi kebijakan tidak akan terlaksana dengan efektif dan mencapai tujuan maupun sasarannya.

b. Fasilitas (*Facility*)

Sarana prasarana atau fasilitas ialah salah satu pendukung yang cukup berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan. Penyediaan fasilitas yang layak seperti peralatan kantor tanah dan gedung serta kendaraan operasional akan sangat mendukung dalam keberhasilan pelaksanaan kebijakan atau program pemerintah.

c. Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

Informasi menjadi salah satu faktor yang sangat penting bagi pelaksanaan kebijakan terutama informasi yang berkenaan dengan bagaimana pelaksanaan kebijakan dan program tersebut sementara itu kewenangan berfungsi untuk menyakinkan dan menjamin bahwa program yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

3. Disposisi (*Disposition*)

Disposisi terkait perilaku pelaksana kebijakan yang merupakan salah satu faktor pendukung bukan hanya pada saat pelaksanaan tetapi pada saat perumusan kebijakan. Sebagai contoh ialah komitmen dan kejujuran yang tinggi dari pelaksana. Kejujuran pelaksana kebijakan sangat penting dalam program kebijakan yang telah ditetapkan karena pelaksanaan kebijakan dapat diselewengkan (*abuse of power*), kemudian komitmen yang tinggi dari implementasi kebijakan akan menjadikan mereka selalu antusias khususnya saat melaksanakan tanggung jawab wewenang tugas dan fungsi sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam kebijakan.

Maka dari itu Sikap dari pelaksana tersendiri akan sangat berpengaruh dalam tahap pelaksanaan kebijakan sebagai contoh bila pelaksana memiliki sikap yang baik dan jujur dalam melaksanakan tugas dan penggunaan sumber daya baik itu sarana dan prasana serta anggaran sudah tentu hal tersebut dapat dikatakan menjalankan atau melaksanakan kebijakan seperti dan sesuai dengan ketentuan dari kebijakan tersebut Sebaliknya apabila pelaksana tidak mempunyai sifat yang baik maka akan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

#### 4. Struktur Birokrasi (*Bureucratic Structure*)

Struktur birokrasi merupakan mekanisme dan aturan dalam kebijakan itu sendiri. Terdapat beberapa aspek di dalam struktur birokrasi yang pertama ialah mekanisme tentunya di dalam pelaksanaan kebijakan biasanya sudah dibuat SOP atau standar operasional prosedur yang menjadi pedoman bagi setiap pelaksana program maupun kebijakan dalam melaksanakan tugas dan bertindak agar tidak melenceng dari sasaran dan tujuan kebijakan. Aspek kedua ialah struktur birokrasi itu sendiri, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Dari definisi yang di jelaskan pada ahli diatas dapat dirangkum dalam suatu kesimpulan secara menyeluruh mengenai implementasi antara lain yaitu segala sesuatu kegiatan, aksi dan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik pusat maupun daerah dalam menerapkan isi dari kebijakan dalam bentuk program dan kegiatan kepada sasaran kebijakan tersebut dengan melakukan persiapan dan penyediaan segala sesuatu untuk implementasi kebijakan tersebut antara lain sosialisasi di awal perumusan, sumber daya yang telah di siapkan sebagai pelaksana dan pendukung operasional, serta didukung dengan sikap pelaksana dan aturan yang jelas dalam pelaksanaannya sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana diharapkan. Penelitian ini dimaksudkan untuk melihat kegiatan pelaksanaan penyaluran beras sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu.

### 1.1.6. Pemerintahan Daerah

Pemerintah Indonesia melakukan reformasi pemerintahan yang mana terjadi perubahan paradigma menjadi desentralisasi yang diawali dengan pemberian otonomi kepada daerah. Hal ini diawali dari banyaknya pengalaman Negara-negara demokrasi lainnya yang memberikan Hak otonomi kepada daerah-daerahnya, dan hal tersebut juga memberikan dampak positif seperti stabilitas sistem kemudian membuka peluang bagi proses demokratisasi yang nantinya pada negara tersebut akan mengukuhkan sistem negara secara keseluruhan.<sup>40</sup>

Desentralisasi dalam pelaksanaannya yaitu pemberian otonomi kepada sebagian atau seluruh daerah dalam satu negara memang tidak mudah melaksanakan sistem ini dan memenuhi keinginan daerah untuk melaksanakan tugas agar berjalan lancar dan mulus. Keberhasilan otonomi daerah sangat tergantung pada pemerintahan daerah itu sendiri dalam hal ini termasuk kepala daerah dan DPRD satu perangkat pemerintah daerah lainnya dengan ini diketahui bahwa perlu hubungan yang baik antara kepala daerah DPRD dan perangkat daerah untuk menghasilkan harmonisasi pelaksanaan pemerintahan daerah.

Paradigma pemerintahan dibangun atas dasar pada ekonomi, sosial dan budaya serta kekuasaan yang mana kesemua aspek tersebut merupakan sistem rangkaian yang saling mempengaruhi. Kekuasaan ini menjadikan pemerintah membentuk dirinya sebagai satu badan yang baik dalam pengelolaannya biasa di sebut tata kelola pemerintahan yang baik, khususnya dalam konteks fungsi-fungsinya yaitu pembuatan

---

<sup>40</sup>Riawan, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 197

kebijakan, pemberdayaan, pembangunan serta optimalisasi pelayanan baik pelayanan yang bersifat khusus maupun layanan sipil atau umum.<sup>41</sup>

Definisi mengenai daerah otonom merupakan bagian dari pemerintahan yang mandiri memiliki subjek hukum dan wewenang atributif dan memiliki kewenangan membuat peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya atau peraturan daerah. Wewenang ini dalam artian mengatur pelaksanaan Pemerintah Daerah atau pejabat administrasi dan DPRD Sebagai pemegang fungsi eksekutif dan legislatif pemerintah daerah.<sup>42</sup>

Sumber utama semua kebijakan umum yang dibentuk dan dirumuskan oleh pemerintahan pusat maupun daerah yaitu berdasarkan undang-undang Dasar 1945 dengan artian bahwa:

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Selanjutnya dalam penjelasan UUD 1945 pasal 18, diuraikan mengenai pemerintah daerah sebagai berikut:

“oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eeneidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah didalam lingkungan yang bersifat “Staat” juga daerah

<sup>41</sup>Riawan, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 197

<sup>42</sup>Bagir Manan, 2000, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FHUI, Jakarta, hal. 70

Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan di bagi pula dalam daerah yang lebih kecil.”

Definisi pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 adalah sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Melihat beberapa pengertian diatas dapat diketahui pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten maupun provinsi oleh DPRD dan pemerintahan daerah kepala daerah, perangkat pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan dari pemerintahan daerah tersebut.

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola daerahnya sendiri dengan baik dengan penuh tanggung jawab dan jauh dari praktik-praktik korupsi.

Kemudian dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai. Sementara itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas

pembantuan. Dengan demikian penyelenggara pemerintah daerah terdiri dari pemerintahan daerah dan DPRD.

#### 1.1.7. Konsep Kemiskinan

Menurut Abdulsyani, pada umumnya kemiskinan dapat digambarkan dengan minimnya penghasilan dari suatu individu, kelompok atau keluarga dalam satu waktu khususnya untuk memenuhi kebutuhan pokok hidupnya. Lebih lanjut kemiskinan di golongankan apabila berada di bawah garis kemiskinan dengan syarat apabila penghasilan sehari dan akumulasi sebulan belum dapat memenuhi kebutuhan pokok, seperti pakaian, pangan dan tempat tinggal serta lain sebagainya. Keadaan seseorang yang tidak dapat merawat dirinya sendiri sesuai dengan tingkat kehidupan lingkungan dan kelompoknya kemudian tidak dapat memanfaatkan potensi yang dimilikinya maka dapat dikatakan individu, kelompok atau keluarga tersebut masuk pada kondisi kemiskinan.<sup>43</sup>

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan kemiskinan atau mereka yang memiliki hidup dibawah garis kemiskinan menurut Emil Salim memiliki beberapa ciri yaitu:

- a. Mereka umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri seperti tanah yang cukup, modal atau keterampilan karena faktor produksi yang dimiliki sedikit sekali sehingga kemampuan mereka memperoleh pendapatan sangat terbatas.
- b. Mereka tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh produksi dengan

---

<sup>43</sup> Abdulsyani, 2012. *Sosiologi Skematika, Teori, dan Terapan*. Bumi Aksara: Jakarta.

kekuatan sendiri.

- c. Tingkat pendidikan rendah, tidak tamat SD.
- d. Kebanyakan mereka tinggal di pedesaan.
- e. Banyak diantara mereka yang hidup di kota masih berusia muda dan tidak mempunyai keterampilan serta pendidikan yang memadai.<sup>44</sup>

Dari pendapat-pendapat para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa Kemiskinan adalah kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok, sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri, kemiskinan dapat diakibatkan dari globalisasi, pembangunan, konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan dan tingginya jumlah penduduk, kemiskinan juga timbul akibat pendidikan yang rendah, malas bekerja, keterbatasan sumber alam, terbatasnya lapangan pekerjaan, keterbatasan modal, dan beban keluarga.

Kemiskinan merupakan salah satu bentuk problema yang muncul dalam kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Masalah kemiskinan ini menuntut adanya suatu upaya pemecahan masalah secara terencana, terintegrasi dan menyeluruh dalam waktu yang singkat. Upaya pemecahan masalah kemiskinan tersebut sebagai upaya untuk mempercepat proses pembangunan yang selama ini sedang dilaksanakan.

Suharto menyatakan bahwa Kemiskinan menyangkut aspek ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai

---

<sup>44</sup> Salim, E. 1984. *Perencanaan Pembangunan dan Pemetaan Pembangunan*. Inti Dayu Press: Jakarta.

kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Secara politik, kemiskinan dapat dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan (*power*). Kekuasaan dalam pengertian ini mencakup tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumberdaya. Secara sosial-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas.<sup>45</sup>

Dimensi kemiskinan secara sosial-psikologis dapat diartikan sebagai kemiskinan yang disebabkan oleh adanya faktor-faktor penghambat. Faktor-faktor tersebut meliputi faktor internal dan eksternal. Faktor internal datang dari dalam diri si miskin itu sendiri seperti rendahnya pendidikan atau adanya hambatan budaya. Hambatan budaya seperti malas, mudah menyerah pada nasib, kurang memiliki etos kerja dan sebagainya. Faktor eksternal datang dari luar kemampuan orang yang bersangkutan, seperti birokrasi atau peraturan-peraturan resmi yang dapat menghambat seseorang dalam memanfaatkan sumberdaya, seperti tidak tersedianya lapangan pekerjaan.

#### **1.1.8. Konsep Beras Sejahtera (RASTRA)**

Program Beras Sejahtera (Rastra) dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) merupakan salah satu instrumen kebijakan penting dalam penanggulangan kemiskinan bagi masyarakat miskin berpenghasilan rendah. Sesuai arahan Presiden RI tentang

<sup>45</sup> Suharto, E. 2014. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Refika Aditama: Bandung.

bantuan sosial dan keuangan inklusif, maka sejak tahun 2017 Rastra yang merupakan kebijakan subsidi sebagian ditransformasi menjadi pola bantuan melalui Program BPNT. Tujuan program Beras Sejahtera (Rastra) adalah sebagai, Perlindungan Sosial dalam mengurangi beban pengeluaran RTS melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Meningkatkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.

Sasaran penerima Rastra adalah masyarakat miskin, untuk mengurangi beban pengeluaran dalam mencukupi kebutuhan pangan beras. Menurut BULOG (2015), sebagai dasar pelaksana Rastra digunakan data dari pihak BPS untuk menentukan masyarakat miskin yang berhak menerima Rastra. Menurut BPS bahwa dalam penentuan indikator kemiskinan pada satu rumah tangga adalah:

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang.
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu/ rumbia/ kayu berkualitas rendah/ tembok tanpa diplester.
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
6. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindungi/sungai/air hujan.
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak

tanah.

8. Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam dalam satu kali seminggu.
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu atau dua kali dalam sehari.
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik.
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah petani dengan luas lahan 500 m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp.600.000,- per bulan.
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga tidak sekolah/tidak tamat SD/tamat SD.
14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan minimal Rp. 500.000,- seperti sepeda motor kredit/non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Menurut pedum Rastra 2015, bahwa kepala desa atau lurah atau kepala pemerintah setingkat bertanggung jawab atas pelaksanaan Rastra diwilayahnya, dan membentuk pelaksana distribusi Rastra diwilayahnya, memiliki kedudukan Pelaksana distribusi Rastra berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala desa atau lurah atau pemerintah setingkat. Tugas distribusi Rastra mempunyai tugas memeriksa, menerima dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran HTR, dan menyelesaikan administrasi. Pelaksana distribusi mempunyai fungsi:

- 1) Pemeriksaan dan penerimaan atau penolakan Rastra Perum Bulog di

Titik Distribusi (TD). Untuk desa atau kelurahan atau pemerintahan setingkat yang Titik Distribusinya tidak berada di desa atau kelurahan atau pemerintahan setingkat, maka petugas yang memeriksa dan menerima atau menolak raskin di atas dalam Petunjuk Teknis (Juknis).

- 2) Pendistribusian dan penyerahan Rastra kepada RTS-PM yang terdapat dalam Model Daftar Penerimaan Manfaat (DPM) rastra di desa atau kelurahan di Titik Bagi (TB).
- 3) Penerima Harga Tebus Rastra (HTR) dari RTS-PM secara tunai untuk disektorkan ke rekening Bank yang ditunjuk oleh Perum BULOG. Apabila tidak tersedia fasilitas perbankan, maka dapat disetorkan langsung secara tunai kepada Perum Bulog.

Dalam mekanisme pelaksanaan penyaluran Rastra menurut TNP2K (2015), adalah:

- a. Perum BULOG bersama Tim Koordinasi Rastra menyusun rencana penyaluran bulanan yang dituangkan dalam Surat Permintaan Alokasi (SPA).
- b. Beras Rastra disalurkan oleh Perum BULOG ke Titik Distribusi (TD) yaitu lokasi yang ditentukan dan disepakati oleh Perum BULOG dan Pemerintah kabupaten atau kota.
- c. Pemerintah kabupaten atau kota bertanggung jawab mendistribusikan Rastra dari TD ke Titik Bagi (TB) yaitu lokasi tempat penyerahan beras

Rastra kepada para RTS-PM, untuk selanjutnya dibagikan kepada RTS-PM Rastra.

### 1.1.9. Konsep Kesejahteraan

Kesejahteraan sosial merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (UU Nomor 11 Tahun 2009 Pasal 1 dan 2). Kesejahteraan merupakan suatu hal yang bersifat subjektif, sehingga setiap keluarga atau individu di dalamnya yang memiliki pedoman, tujuan, dan cara hidup yang berbeda akan memberikan nilai yang berbeda tentang faktor-faktor yang menentukan tingkat kesejahteraan. Teori kesejahteraan antar lain:

1. *Classical utilitarian*, dimana pendekatan ini menekankan bahwa kesenangan atau kepuasan seseorang dapat diukur. Prinsip bagi individu adalah meningkatkan sebanyak mungkin tingkat kesejahteraannya. Sedangkan bagi masyarakat, peningkatan kesejahteraan kelompoknya merupakan prinsip yang dipegang dalam kehidupannya;
2. *Neoclassical welfare theory*, dimana fungsi kesejahteraan merupakan fungsi dari semua kepuasan individu;
3. *New contraction approach* yang mengangkat adanya kebebasan maksimum dalam hidup individu atau seseorang. Penekanan dalam pendekatan ini

adalah individu akan memaksimalkan kebebasannya untuk mengejar barang dan jasa tanpa ada campur tangan.

## 1.2. Penelitian terdahulu yang relevan

Penelitian terdahulu bertujuan untuk melihat perbedaan dan kesamaan antara penelitian yang pernah dilakukan dan penelitian saat ini. Penelitian terdahulu juga sebagai pedoman dan bukti bahwa penelitian dengan pembahasan objek yang sama pernah dilakukan sebelumnya, sehingga dapat dilakukan penelitian lanjutan dengan objek dan subjek lokasi serta teori yang berbeda. Untuk lebih jelasnya mengenai penelitian yang pernah dilakukan sebelumnya dapat dilihat, sebagai berikut:

**Tabel 2.1. Penelitian terdahulu yang relevan**

| No | Penulis dan tahun penelitian | Judul                                                                                                                 | Variabel dan indikator                                                                                                                  | Perbedaan                                       |
|----|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 1. | Niky Sengkey, 2018           | Implementasi Kebijakan Bantuan Beras Sejahtera (Rastra) Di Desa Lalumpe Kecamatan Motoling Kabupaten Minahasa Selatan | Keberhasilan program<br>- Tepat Sasaran<br>- Tepat Jumlah<br>- Tepat Harga<br>- tepat Kualitas<br>- Tepat Waktu<br>- Tepat Administrasi | - Lokasi penelitian<br>- Variabel dan indikator |
| 2. | Lalu Moh. Nazar Fajri, 2019  | Implementasi Kebijakan Beras Sejahtera di Kabupaten Lombok Timur                                                      | Implementasi<br>- Tingkat Kabupaten<br>- Kecamatan<br>- Kelurahan/ desa                                                                 | - Lokasi penelitian<br>- Variabel dan indikator |

|    |                              |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                               |                                                    |
|----|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 3. | Marina maria<br>Kansil, 2019 | Implementasi<br>Kebijakan Beras<br>Sejahtera<br>(Rastra) Di<br>Kecamatan<br>Tondano Utara<br>Kabupaten<br>Minahasa                                   | Keberhasilan<br>program<br>- Tepat Sasaran<br>- Tepat Jumlah<br>- Tepat Harga<br>- tepat Kualitas<br>- Tepat Waktu<br>- Tepat<br>Administrasi | - Lokasi penelitian<br>- Variabel dan<br>indikator |
| 4. | Ade Nawawi,<br>2020          | Implementasi<br>Kebijakan<br>Program Beras<br>Sejahtera<br>(Rastra) Di<br>Wilayah Desa<br>Mulyasari<br>Kecamatan<br>Pamanukan<br>Kabupaten<br>Subang | Implemetasi<br>- Isi kebijakan<br>- Lingkungan<br>kebijakan                                                                                   | - Lokasi penelitian<br>- Variabel dan<br>indikator |

**Sumber: Modifikasi Peneliti dari berbagai sumber jurnal, 2020**

Dari beberapa penelitian terdahulu yang pernah dilakukan terlihat adanya persamaan objek penelitian yaitu Program beras sejahtera kemudian juga terdapat perbedaan yang sangat signifikan antara penelitian sebelumnya dengan penelitian ini, selain lokasi penelitian yaitu variabel dan dimensi (indikator) penelitian yang pertama penelitian yang dilakukan oleh Lalu M. Nazar Fajri (2018) mengenai Implementasi Kebijakan Beras Sejahtera di Kabupaten Lombok Timur yang cakupannya cukup besar sehingga menggunakan tingkat analisis pelaksanaan domestik yakni pelaksanaan tingkat, kabupaten, Kecamatan dan Kelurahan/desa yang mana ingin mengetahui bagaimana pelaksanaan terkait mekanisme, organisasi serta SOP nya, kedua penelitian yang dilakukan oleh Niky Sengkey (2018) mengenai Implementasi Kebijakan Bantuan Beras

Sejahtera (Rastra) Di Desa Lalumpe Kecamatan Motoling Kabupaten Minahasa Selatan yang membahas pelaksanaan bantuan Rastra dengan Variabel implementasi berdasarkan ukuran ketepatan pada pedoman umum Rastra yaitu Keberhasilan program yang terdiri dari tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat kualitas tepat waktu dan tepat administrasi.

Ketiga penelitian yang dilakukan oleh Marina Maria Kansil (2019) tentang Implementasi Kebijakan Beras Sejahtera (Rastra) Di Kecamatan Tondano Utara Kabupaten Minahasa juga menggunakan indikator keberhasilan pelaksanaan program Rastra yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat kualitas tepat waktu dan tepat administrasi, terakhir penelitian yang dilakukan oleh Ade Nawawi mengenai Implementasi Kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) Di Wilayah Desa Mulyasari Kecamatan Pamanukan Kabupaten Subang yang membahas pelaksanaan rastra berfokus pada isi kebijakan program yaitu isi kebijakan dan lingkungan kebijakan.

Maka dari itu jika di bandingkan dengan penelitian ini terlihat banyaknya perbedaan yang pertama ialah lokasi penelitian ini dilakukan di Kelurahan Pangkalan Kasai Kabupaten Indragiri Hulu provinsi Riau, kemudian dari aspek variabel penelitian yaitu implementasi dengan teori Edward III dengan alasan bahwa teori ini dapat menilai pelaksanaannya suatu kebijakan dalam bentuk program mulai dari bentuk sosialisasinya, kesiapan sumber daya dari pemerintah, sikap pelaksana kebijakan serta atura dan mekanisme program, sehingga teori ini di nilai sangat cocok untuk menganalisis pelaksanaan program pemerintah khususnya pelaksanaan program beras sejahtera.

### 1.3. Kerangka Pikir

Rastra merupakan suatu program yang bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada keluarga miskin melalui beras bersubsidi guna memenuhi kebutuhan gizi dan mengurangi beban pengeluaran keluarga pada jumlah yang telah ditentukan dan tingkat harga tertentu. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Adapun beberapa masalah dalam program ini antara lain ketidaktepatan pembagian Rastra, pelaksanaan pendistribusian Rastra bagi RTS-PM, seperti yang terjadi di terdapat pendataan yang masih kurang akurat, program tidak tepat sasaran hal ini terlihat bahwa adanya masyarakat yang sudah mampu masih menerima beras Rastra, tidak tepatnya jumlah yang didapat penerima manfaat, kurang tepatnya waktu dalam pendistribusian beras, harga yang tidak sesuai dengan perencanaan awal dan kualitas beras yang disalurkan kurang layak. Maka dari itu untuk lebih jelas mengenai kerangka pemikiran dapat dilihat pada gambar di bawah ini.

**Gambar. 2. 1. Kerangka Pemikiran**



**Sumber: Modifikasi Penulis dari sejumlah dasar teoritis, 2020**

Kerangka pemikiran pada penelitian ini di mulai pada teori kebijakan yang mana merupakan salah satu fungsi primer pemerintah yaitu pembuatan keputusan. Pembuatan keputusan atau kebijakan yang dipilih oleh pemerintah dalam menyelesaikan berbagai masalah dalam negara, salah satu permasalahannya yaitu kesejahteraan sosial khususnya masyarakat berpendapat rendah, Maka dari itu di buatlah kebijakan

Peraturan Presiden Nomor 63 tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Non Tunai.

Kemudian untuk melaksanakan bantuan sosial non tunai tersebut pemerintah membuat beberapa program salah satunya ialah program beras sejahtera yang merupakan program perlindungan sosial yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan hak dasar berupa kebutuhan pangan pokok dan dikenal dengan sebutan Rastha. Rastha merupakan program subsidi beras bantuan pangan yang disalurkan secara non tunai untuk meningkatkan efektifitas dan ketepatan sasaran program.

Setelah program tersebut ditetapkan maka langkah selanjutnya yaitu pelaksanaan kebijakan atau implementasi kebijakan atau program dalam bentuk kegiatan yang mana sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam hal tingkatan Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida, yang mana diarahkan untuk mencapai tujuan dari program yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan beras sejahtera.

Implementasi kebijakan tentunya memiliki ukuran-ukuran serta faktor mendukung keberhasilan kebijakan tersebut yang mana dalam penelitian ini menggunakan teori Edwar III yaitu bagaimana komunikasi yang dilakukan pemerintah Kelurahan, kondisi sumber daya kelurahan, sikap petugas pelaksana dan kejelasan mekanisme dan peraturan dalam program beras sejahtera, maka dari keempat ukuran keberhasilan pelaksanaan program tersebut akan dapat diketahui sampai dimana komunikasi yang dilakukan, ketersediaan sumber daya, bagaimana sikap pelaksana dan

struktur birokrasi yang mendukung pelaksanaan program beras sejahtera khususnya di Kelurahan Pangkalan Kasai.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu deskriptif kualitatif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah atau fenomena-fenomena yang ada pada saat penelitian dilakukan, kemudian menggambarkan fakta-fakta dan menjelaskan keadaan dari objek penelitian yang sesuai dengan kenyataan sebagaimana adanya dan mencoba menganalisa untuk memberikan kebenarannya berdasarkan data yang diperoleh.<sup>1</sup> Sedangkan penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung pada pengamatan terhadap manusia dalam kawasannya sendiri dan berhubungan dengan orang-orang tersebut dalam bahasanya dan dalam peristilahannya.<sup>2</sup>

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. dengan tipe penelitian deskriptif analisis, yakni penelitian yang menggunakan sejumlah responden sebagai data primer yakni data yang diperoleh dari sampel dijadikan sebagai bahan utama untuk menganalisis keberadaan objektif dari variabel yang diteliti. Hal yang mendasari penulis menggunakan metode kualitatif adalah agar penelitian lebih mendalam dan dapat menjelaskan pertanyaan yang tidak bisa dijelaskan dengan penelitian kuantitatif. Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk untuk membuat

---

<sup>1</sup> Menurut Danin, 2002, hal.41

<sup>2</sup> Moleong, 2007, hal .3

pencandraan secara sistematis, faktual, akurat mengenai fakta-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu.<sup>3</sup>

### 3.2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini dilakukan di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan seberida Kabupaten Indragiri Hulu. Peneliti memilih lokasi tersebut sebagai lokasi penelitian karena lokasi tersebut, masih banyak masalah mengenai pelaksanaan program beras sejahtera seperti: ketidaktepatan penerima, waktu pembagian, ketidakpuasan keluarga penerima manfaat. Berdasarkan alasan tersebut, peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan pelaksanaan implementasi program beras sejahtera (Rastra).

### 3.3. Fokus Penelitian

Dalam penelitian, fokus penelitian sangatlah penting untuk membatasi masalah-masalah yang akan diteliti agar pembahasan tidak terlalu luas walaupun sifatnya masih sementara dan masih terus berkembang sewaktu penelitian. Adapun yang menjadi fokus penelitian dalam penelitian ini antara keberhasilan komunikasi, kesediaan Sumber daya, tingkat disposisi pelaksana dan struktur birokrasi yang dilakukan pemerintah daerah Khususnya Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida, mengenai penyaluran Rastra Sasasan, jumlah, harga waktu dan kualitas Rastra, kemudian Faktor penghambat implementasi Rastra di Kelurahan Pangkalan

---

<sup>3</sup>Sumadi Suryabrata , 2011. *Metodelogi Penelitian*. Jakarta : Rajawali Pers; hal: 75

Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu. Faktor penghambat yang terdiri dari faktor internal dan eksternal.

### 3.4. Informan dan Subjek Penelitian

Teknik penentuan informan dalam penelitian ini *purposive sampling*, dimana penentuan informan dipilih dengan pertimbangan khusus dari peneliti, dengan mempertimbangkan karakteristik data berdasarkan kebutuhan analisis dalam penelitian ini. Menurut Iskandar *Purposive sampling* adalah teknik penentuan berdasarkan penilaian, subjektif peneliti, karakteristik tertentu yang dianggap mempunyai sangkut paut dengan karakteristik populasi yang sudah diketahui sebelumnya dengan pertimbangan tertentu.

Informan dalam penelitian ini dipilih dengan beberapa kriteria yang dianggap memahami atau mengetahui pelaksanaan Rastra dengan jumlah 12 informan yaitu sebagai berikut :

1. Pemerintah, pelaksana penyaluran Rastra di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu, dalam hal ini Lurah Pangkalan Kasai, Sekretaris Lurah, dan Ketua Lingkungan. Informan ini dipilih karena dianggap sebagai pengawas dan sebagai pendistribusi Rastra kepada masyarakat langsung.
2. Masyarakat penerima Rastra yang ada di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu. Peneliti memilih 6 informan yang terdiri dari 3 masyarakat yang benar-benar berhak

menerima Rastra dan 3 masyarakat yang dianggap sudah cukup mampu yang masih menerima Rastra, ini dipilih karena berdasarkan kriteria yang menurut peneliti dilihat dari kondisi ekonomi informan seperti kondisi rumah, pendapatan, pekerjaan dan kepemilikan tanah. Pembagian informan yang berhak dan tidak berhak ini dimaksudkan untuk membandingkan dan melihat variasi jawaban yang diberikan oleh informan.

### **3.5 .Teknik Penarikan Sampel**

Teknik Penarikan sampel pada penelitian ini menggunakan teknik purposive dengan menentukan siapa dan berapa jumlah informan penelitian yang mana memiliki karakteristik berhubungan langsung dengan subjek dan objek penelitian, maka informan penelitian ini antara lain Lurah Pangkalan Kasai, Sekretaris Lurah, dan Kepala Lingkungan, Kepala Dusun kemudian masyarakat penelitian bantuan Rastra.

### **3.6 Jenis dan Sumber Data**

Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai sumber dan cara Menurut Lofland sebagaimana yang dikutip Lexi J Moeleong<sup>4</sup> bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain. Penelitian dilakukan pada dua sumber, yaitu penelitian yang dilakukan dalam penelitian lapangan dan dari penelitian akan didapatkan dua jenis data yaitu:

---

<sup>4</sup>Lexi J Moeleong, 1984, hal.47

### 1. Data Primer

Data primer, dimana penulis langsung berkomunikasi dengan sumber data berupa data primer kemudian untuk memperoleh data dalam penelitian ini penulis melakukan pengumpulan data dengan menerapkan teknik pengumpulan data yang dapat disebutkan pada uraian selanjutnya.

### 2. Data Sekunder

Data sekunder yang bersumber dari hasil olahan instansi atau sesuatu lembaga tertentu bukan saja untuk kepentingan lembaganya tetapi juga untuk pihak lain yang membutuhkan. Hal ini bertujuan untuk memperoleh landasan atau kerangka pemikiran yang digunakan untuk membahas hasil penelitian.

## 3.7 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

#### a. Wawancara

Teknik pengumpulan secara wawancara dilakukan dengan seluruh informan penelitian secara langsung bertatap muka. Teknik ini diharapkan dapat mendapatkan informasi secara mendalam. Pada teknik pengumpulan data dengan melakukan wawancara maka diharapkan dapat menganalisis temuan dan data secara rinci serta menemukan solusi-solusi dari hambatan yang terjadi. Wawancara dalam penelitian ini digunakan untuk mengetahui hal-hal umum apa yang diketahui tentang program Rastra baik tentang sasaran,

jumlah, waktu, harga, kualitas, dan administrasi. Hal-hal lain yang diperoleh dari wawancara ini berupa pandangan-pandangan umum dan pengetahuan para informan tentang Rastra.

b. Observasi

Observasi adalah teknik pengumpulan data dengan melakukan pengamatan langsung terhadap sejumlah acuan yang berkenaan dengan topik penelitian ke lokasi penelitian. Tekni penelitian observasi digunakan untuk mengamati kegiatan yang dilakukan baik oleh pelaksana kebijakan maupun target kebijakan secara langsung. Alasan menggunakan teknik observasi dalam penelitian ini agar bisa mengamati kondisi masyarakat sekitar sehingga bisa memudahkan peneliti untuk memperoleh gambaran tentang permasalahan penelitian ini.

c. Dokumentasi

Menurut merupakan penelaahan terhadap referensi-referensi yang berhubungan dengan fokus permasalahan penelitian. Dokumen yang dimaksud diantaranya adalah dokumen pribadi, dokumen resmi, refrensi-refrensi, foto-foto, dan rekaman kaset. Dalam penelitian ini menggunakan dokumen yaitu buku, artikel atau surat kabar yang memuat tentang pelaksanaan Rastra, skripsi yang memuat tentang implementasi penyaluran Rastra, jurnal melalui internet yang memuat tentang Rastra, foto-foto yang digunakan untuk mengambil gambar informan kemudian dokumen-dokumen dari Kantor Lurah Pangkalan Kasai.

### 3.8 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini meliputi tiga komponen dan proses analisi, antara lain:

a. Reduksi Data

Reduksi data merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan, dan abstraksi data yang masih kasar yang diperoleh di lapangan. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, selama penelitian di lapangan, sampai laporan tersusun. Reduksi data merupakan bagian dari analisis data dengan suatu bentuk analisis yang menajamkan, menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak diperlukan, dan mengorganisasi data sehingga kesimpulan final dapat diambil dan diverifikasi.

b. Penyajian Data (Display)

Data dan informasi yang didapat di lapangan dimasukkan ke dalam suatu matriks, data disajikan sesuai data yang diperoleh dalam penelitian di lapangan sehingga peneliti akan dapat menguasai data dan tidak salah dalam menganalisis data serta menarik kesimpulan. Penyajian data bertujuan untuk menyederhanakan informasi yang kompleks menjadi data yang sederhana sehingga lebih mudah untuk dipahami.

c. Penarikan Kesimpulan (Verifikasi Data)

Penarikan kesimpulan adalah usaha untuk mencari atau memahami makna, keteraturan pola kejelasan, dan alur sebab akibat atau proporsisi. Kesimpulan

yang ditarik segera diverifikasi dengan cara melihat dan mempertanyakan kembali sambil melihat catatan agar memperoleh pemahaman yang lebih tepat.



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN

#### 4.1. Deskripsi Lokasi Penelitian

##### 4.1.1. Gambaran umum Kelurahan Pangkalan Kasai

Kelurahan Pangkalan Kasai merupakan daerah dataran rendah sepanjang lintas sumatera dengan luas wilayah 27 M<sup>2</sup>, Pangkalan Kasai merupakan salah satu Kelurahan tertua di Kecamatan Seberida, Kelurahan Pangkalan Kasai terdiri dari 10 Dusun dengan 4 Kepala Lingkungan, 11 RW dan 46 RT. jumlah penduduk Kelurahan Pangkalan Kasai pada tahun 2019 sebanyak 20.263 jiwa dengan rincian penduduk berjenis kelamin laki laki sebanyak 10.048 dan perempuan sebanyak 10.215. wilayah pangkalan kasai di dominasi pada sektor perkebunan sawit dan pertanian dengan Pusat perekonomian yaitu perdagangan di lokasi pusat kota Pasar Belilas. Adapun batasan wilayah Kelurahan Pangkalan Kasai antara lain:

- |         |                                                    |
|---------|----------------------------------------------------|
| Barat   | : Kecamatan Rengat Barat                           |
| Selatan | : Kelesa                                           |
| Timur   | : Buluh Rampai dan Kecamatan Gunsai                |
| Barat   | : Beligan, Titan Resak dan Kecamatan Batang Cenaku |

Kelurahan di pimpin oleh seorang Lurah yang mempunyai tugas pokok memimpin kelurahan dalam membina, mengkoordinasikan dan melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh bupati di bidang pemerintahan,

ketentraman dan ketertiban, pembangunan dan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum serta pembinaan sekretariat kelurahan. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud kelurahan mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan
- b. Pemberdayaan masyarakat
- c. Pelayanan masyarakat
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- e. Pemeliharaan sarana dan fasilitas pelayanan umum
- f. Pembinaan kelembagaan masyarakat
- g. Pelaksanaan tugas-tugas lain

Kelurahan mempunyai uraian tugas sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati
- b. Merencanakan program kerja pemerintahan kelurahan
- c. Mengkoordinasikan dan menyelenggarakan kegiatan pemberdayaan masyarakat
- d. Melaksanakan pelayanan masyarakat tingkat kelurahan
- e. Mengkoordinasikan dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum
- f. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasaana dan fasilitas pelayanan umum
- g. Mengkoordinasikan lembaga kemasyarakatan

- h. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang undangan
- i. Melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati
- j. Melaksanakan tugas-tugas lain yang di berikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

#### **4.1.2. Pelaksana Program Beras Sejahtera Lingkup Kelurahan**

##### **1. Lurah/Kepala Pemerintahan setingkat**

Bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Bantuan Pangan. Terkait Program Bansos Rastra, Lurah/Kepala Pemerintahan setingkat membentuk Pelaksana Distribusi Bansos Rastra sebagai Pelaksana Distribusi Bansos Rastra berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa/Lurah/Kepala Pemerintahan setingkat.

Pelaksana Distribusi Bansos Rastra mempunyai tugas berkoordinasi dengan Perum BULOG, memeriksa kualitas dan kuantitas Bansos Rastra yang diserahkan oleh Perum BULOG di Titik Distribusi (TD), melaksanakan sosialisasi, menyalurkan Bansos Rastra kepada KPM serta menyelesaikan administrasi pelaksanaan penyaluran Bansos Rastra. Pelaksana Distribusi mempunyai fungsi:

- a. Koordinasi dengan Perum BULOG terkait pelaksanaan penyaluran Bansos Rastra
- b. Pemeriksaan kualitas dan kuantitas Bansos Rastra yang diterima dari Perum BULOG di Titik Distribusi (TD)
- c. Sosialisasi Bansos Rastra kepada masyarakat khususnya KPM

- d. Penyaluran Bansos Rastra kepada KPM tanpa melakukan pungutan biaya apapun
- e. Penyelesaian administrasi pelaksanaan/ penyaluran Bansos Rastra, antara lain penyediaan DPM untuk penyaluran Bansos Rastra, penandatanganan Berita Acara Serah Terima (BAST) di TD, dan membuat daftar realisasi penyaluran beras Bansos Rastra sesuai Model DPM, dan
- f. Melaporkan dokumen administrasi yang tersebut pada butir (e) dengan merujuk Mekanisme Pelaksanaan.

## **2. Kelompok Masyarakat (Pokmas)**

Kelompok masyarakat adalah lembaga masyarakat dan/atau kelompok masyarakat di desa/kelurahan yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai Pelaksana Distribusi Rastra.

### **4.2. Karakteristik Informan penelitian**

Dalam pengumpulan data penelitian ini, ada beberapa tahapan utama yang penulis lakukan. Pertama, penelitian ini diawali dengan mengumpulkan dokumen/kepuustakaan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Kedua, penulis melakukan wawancara dengan informan kunci dan informan utama untuk dapat mengetahui lebih dalam mengenai lebih dalam masalah penelitian. Ketiga, melakukan observasi langsung sehubungan dengan permasalahan penelitian. Adapun karakteristik informan penelitian, meliputi:

- a. Karakteristik informan berdasarkan umur
- b. Karakteristik informan berdasarkan jenis kelamin

c. Karakteristik informan berdasarkan tingkat pendidikan

Penyajian karakteristik informan bertujuan untuk mengenal ciri-ciri khusus yang dimiliki sehingga memudahkan peneliti untuk mengadakan analisis. Adapun karakteristik informan dalam penelitian ini didasarkan atas empat karakteristik, yaitu berdasarkan jenis kelamin, berdasarkan interval umur, serta berdasarkan tingkat pendidikan, pertama karakteristik informan berdasarkan jenis kelamin dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 4. 1 : Distribusi Informan Berdasarkan Jenis Kelamin**

| No     | Jenis Kelamin | informan | Persentase |
|--------|---------------|----------|------------|
| 1      | Laki-Laki     | 9        | 75%        |
| 2      | Perempuan     | 3        | 25         |
| Jumlah |               | 12       | 100%       |

**Sumber: Hasil Penelitian, 2020**

Berdasarkan tabel diatas, dapat diketahui bahwa mayoritas informan dalam penelitian ini adalah berjenis kelamin laki-laki dengan jumlah 9 orang atau yaitu 75%, sedangkan jumlah informan yang berjenis kelamin perempuan sebanyak 3 orang atau 25%. Selanjutnya karakteristik informan berdasarkan interval umur dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel.4. 2 : Dsitribusi Informan Berdasarkan Interval Umur**

| No     | Umur          | Informan | Persentase |
|--------|---------------|----------|------------|
| 1      | ≤ 30 tahun    | 1        | 8%         |
| 2      | 31 - 39 tahun | 6        | 50%        |
| 3      | 40 - 49 tahun | 4        | 33%        |
| 4      | ≥ 50 tahun    | 1        | 8%         |
| jumlah |               | 12       | 100%       |

**Sumber: Hasil Penelitian, 2020**

Berdasarkan tabel diatas, mayoritas informan berumur 30 sampai 39 tahun yaitu sebanyak 6 orang atau sekitar 50%, kemudian yang berumur 40 sampai 49 tahun dengan jumlah 4 orang atau persentase 22%, kemudian dibawah 30 tahun yaitu sebanyak 1 orang dengan persentase 8%, informan yang berumur sedangkan informan yang berumur 50 tahun keatas yaitu sekitar 8%. Terakhir karakteristik informan berdasarkan tingkat pendidikan dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

**Tabel.4. 3 : Distribusi Informan Berdasarkan tingkat Pendidikan**

| No.    | Tingkat pendidikan | Informan | Persentase |
|--------|--------------------|----------|------------|
| 1      | SD                 | -        | -          |
| 2      | SMP                | 3        | 25%        |
| 3      | SMA/ SLTA          | 5        | 42%        |
| 5      | Sarjana            | 4        | 33%        |
| 6      | Pascasarjana       | -        | -          |
| Jumlah |                    | 12       | 100%       |

**Sumber: Hasil wawancara Penelitian, 2020**

Berdasarkan tabel diatas, karakteristik informan berdasarkan tingkat pendidikan, yang paling banyak adalah SMA yaitu sebanyak 5 orang informan sdengan persentase 42%. Pada bagian ini kita hanya melihat informasi umum mengenai kondisi informan penelitian sehingga karateristik yang menjadi informan ini cukup beragam mulai dari jenis kelamin, umur dan tingkat pendidikannya. Setelah melakukan penjelasan mengenai identitas informan maka selanjutnya ialah hasil penelitian yang dapat di lihat pada sub bab di bawah ini.

#### 4.3. Hasil Penelitian

##### 1. Komunikasi

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*). Dalam implementasi kebijakan, komunikasi adalah persyaratan pertama untuk berjalannya suatu kebijakan dengan baik. Keputusan kebijakan dan peraturan implementasi mesti disampaikan kepada pelaksana yang tepat sebelum bisa diikuti.

Komunikasi mengenai ukuran implementasi harus diterima dengan jelas. Jika tidak, para pelaksana kebijakan baik petugas maupun masyarakat sebagai target kebijakan tidak akan mengetahui bentuk, tata cara dan tujuan dari kebijakan tersebut, maka dari itu pentingnya mengkomunikasikan kebijakan atau program yang dibuat oleh pemerintah baik kepada pelaksana maupun kepada masyarakat sebagai target dari program tersebut.

Dalam program beras sejahtera pemerintah melakukan komunikasi berupa sosialisasi informasi secara langsung seperti melalui kunjungan masyarakat pada Kantor Lurah, brosur dan media pengumuman lainnya, hal ini di jelaskan oleh Lurah dan Sekretaris Lurah Pangkalan Kasai melalui wawancara:

“Komunikasi kita jalin bersama Ketua Lingkungan, Kepala Dusun hingga RT dan RW, biasanya kami menginformasikan kepada Kepala Lingkungan dan Dusun mengenai kapan program yang akan di mulai dan juga mengenai titik distribusi dan titik bagi, kemudian mengenai lokasi-lokasi warungnya serta harga dari berasnya, tetapi kami pihak kelurahan berharap kepada Pokmas untuk melakukan sosialisasi langsung, ada juga lingkungan yang belum dapat kita

datangi karena akses masuk masih terhambat”. **(wawancara dengan Lurah Pangkalan Kasai Bapak Setiawan., S.KM, 17 November 2020)**

“Sosialisasi kami lakukan secara langsung kepada Kelompok masyarakat, juga saat forum pertemuan musyawarah di kelurahan dengan mendatangkan kelompok masyarakat kelurahan, TKSK dan perwakilan KPM Rastra dari setiap Satuan Lingkungan dusun setempat untuk hal ini juga untuk memutakhirkan daftar KPM, supaya programnya lebih tepat sasaran”. **(wawancara dengan Sekretaris Lurah Pangkalan Kasai Bapak Munzir., S.Sos, 17 November 2020)**

Didapatkan informasi dalam melakukan Komunikasi pihak kelurahan melakukan koordinasi dengan Ketua Lingkungan, Kepala Dusun hingga RT dan RW dapat saat forum pertemuan musyawarah di kelurahan dengan mendatangkan kelompok masyarakat kelurahan, TKSK dan perwakilan KPM Rastra dari setiap Satuan Lingkungan dusun setempat untuk hal ini juga untuk memutakhirkan daftar KPM, supaya programnya lebih tepat sasaran, untuk menyebarkan informasi mengenai kapan beras rastra akan dilaksanakan dan dimana lokasi titik baginya. Hal serupa juga di utarakan oleh informan Kepala Lingkungan Kelurahan Pangkalan Kasai:

“Ada komunikasi yang dilakukan, kadang pemanggilan langsung oleh Lurah atau Seklur biasanya pada saat Beras akan di distribusikan, jadi kami menginformasikan kepada KPM yang terdaftar”. **(wawancara dengan Kepala Lingkungan I Bapak Hamdan, 18 November 2020)**

“Pasti ada, bentuknya sosialisasi langsung, kalau tidak langsungnya ya, ada juga lewat media seperti telepon, atau media sosial nantinya akan kita bagikan kepada Kelompok masyarakat kelurahan, Kepala Dusun dan nanti akan di teruskan kepada RT/RW”. **(wawancara dengan Kepala Lingkungan II Bapak Sabran Ira., S.Pdi, 18 November 2020)**

Komunikasi yang dilakukan oleh pihak pemerintah Kelurahan dengan pemanggilan langsung oleh Lurah atau Seklur biasanya pada saat Beras akan di distribusikan melalui musyawarah kelurahan dengan bentuknya yaitu berupa sosialisasi

langsung oleh pemerintah kelurahan kemudian lewat media lainnya seperti telepon, atau media sosial yang nantinya akan akan di bagikan kepada Kelompok masyarakat kelurahan, Kepala Dusun dan nanti akan di teruskan kepada RT/RW, bentuk komunikasi sosialisasi program seperti ini ialah bentuk yang di pandang cukup efektif dikarenakan penyebaran informasi dari satu daerah-dengan daerah lainnya dengan bantuan masyarakat akan mendukung program dapat tersebar dengan merata, di seluruh daerah Kelurahan. Hal serupa mengenai bentuk komunikasi yang diberikan oleh informan kepala Dusun, sebagai berikut:

“Biasanya melalui kepala Dusun terlebih dahulu, baru ke Kepala Dusun, nantinya kami akan menginformasikan kepada RT/RW atau langsung kepada KPM”. **(wawancara dengan Kepala Dusun I Bapak Hermanto, 19 November 2020)**

“Lebih sering secara langsung melalui forum musyawarah, karena adanya indikasi bahwa penerima bantuan terdapat keluarga yang mampu juga, maka itu sosialisasinya juga berupa pendataan ulang dan mengarahkan masyarakat yang telah mampu untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat yang kurang mampu karena ini juga terbatas”. **(wawancara dengan Kepala Dusun II Bapak Effendi, 19 November 2020)**

Hasil wawancara dari Kepala Dusun menyatakan bahwa komunikasi yang dilakukan oleh pihak Pemerintah kelurahan ialah dengan mengumpulkan beberapa perwakilan KPM, Kepala Lingkungan, Kepala Dusun untuk melakukan musyawarah dan memberikan informasi mengenai kapan kegiatan akan dilakukan, kemudian lokasi titik distribusi dan titik bagi serta harga beras. Hal tersebut di benarkan oleh masyarakat sebagai penerima bantuan:

“Ada informasi dari Ketua lingkungan dan Kepala Dusun langsung, kebetulan saya juga termasuk perwakilan KPM yang mengikuti Forum Muskel”. **(wawancara dengan Bapak Taufik, 20 November 2020)**

“Komunikasinya ada, melalui kepala lingkungan dan kepala dusun, juga ada perwakilan kami yang ikut forumnya”. **(wawancara dengan Bapak Syawaludin, 20 November 2020)**

“Saya rasa komunikasi dan informasinya sudah jelas dan juga masyarakat sudah banyak mengetahui mengenai program ini”. **(wawancara dengan Bapak Turman, 20 November 2020)**

“Informasi Kami dapatkan dari Kepala Dusun langsung, juga terkadang ketua RT yang memberitahu”. **(wawancara dengan Ibu Safina, 20 November 2020)**

“Biasanya ada di papan pengumuman Kantor Lurah, kemudian dari Kepala Lingkungan dan juga dari anggota Pokmas sekitar RT saya”. **(wawancara dengan Ibu Nidarwati, 20 November 2020)**

“Sosialisasi informasinya sudah jelas dan juga masyarakat sudah banyak mengetahui mengenai program ini . **(wawancara dengan Ibu Rosmiati, 20 November 2020)**

Dari hasil wawancara dengan masyarakat KPM program rastra diketahui bahwa komunikasi berupa sosialisasi program dengan pemberian informasi dari Lurah Pangkalan Kasai dan unsur pendukung kelurahan seperti Kepala Dusun dan Kepala Lingkungan memang dilakukan di dalam forum dan yaitu musyawarah kelurahan dengan mengikut sertakan Pokja rastra dalam pelaksanaannya kemudian komunikasi di luar forum seperti penyebaran informasi dari perwakilan KPM kepada masyarakat secara luas. Komunikasi tersebut ialah interaksi antara pemerintah Kelurahan dengan Kepala Lingkungan dan kepala dusun sebagai unsur pendukung pelaksanaan program beras sejahtera. Komunikasi yang dilakukan dapat berupa rapat musyawarah kelurahan untuk mengecek kembali mengenai jumlah KPM yang akan menerima bantuan serta melakukan perubahan data jika di perlukan.

Komunikasi yang dilakukan yaitu secara langsung dan tidak langsung, secara langsung bersama dengan unsur pendukung program Rastra atau Kelompok kerja di tingkat kelurahan yang mana nantinya dari hasil musyawarah kelurahan kepada wakil dari masyarakat yaitu Kepala Lingkungan, Kepala Dusun dan perwakilan KPM, akan dilakukan melalui pengumuman pada papan pengumuman kantor Lurah dan selebaran-selebaran yang di tempelkan pada fasilitas umum seperti mesjid, mushola, pasar dan juga warung-warung dengan tujuan agar masyarakat pada seluruh wilayah Kelurahan Pangkalan Kasai.

Berdasarkan observasi yang dilakukan diketahui bahwa komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah kelurahan dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Pertama, secara langsung dilakukan melalui musyawarah kelurahan yang dilakukan untuk menyebarkan informasi mengenai kapan dsitribusi beras akan dilakukan, titik distribusi, titik bagi, kualitas beras dan dan harga beras yang di subsidi. Musyawarah ini hanya di hadiri oleh Kepala Lingkungan, kepala Dusun dan perwakilan masyarakat KPM serta Pokmas, kemudian penyebaran informasi secara tidak langsung ialah dengan melakukan penyebaran selebaran-selebaran yang di tempat pada fasilitas umum seperti papan pengumuman Kantor Lurah, Mesjid, Mushola, pasar dan warung-warung, kemudian bekerja sama dengan pendamping sosial TSKS dan PKH dalam program mereka juga nantinya akan memberikan informasi tentang adanya program beras sejahtera. Untuk lebih jelas mengenai data bentuk sosialisasi program rastra di Kelurahan Pangkalan Kasai tahun 2020, dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4.4. Kegiatan sosialisasi dan lokasinya**

| No. | Jenis Sosialisasi                  | Jumlah                | Lokasi                                     |
|-----|------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------|
| 1.  | Musyawaharah Kelurahan             | 1 kali dalam 1 bulan  | Kantor Lurah Pangkalan Kasai               |
| 2.  | Informasi melalui Pokja dan Pokmas | 8 orang anggota Pokja | Mesjid, Fasilitas umum, pasar serta warung |
|     | Selebaran informasi program        | 100 Lembar            | Mesjid, Fasilitas umum, pasar serta warung |

**Sumber: Kantor Lurah, 2020.**

Dari data yang didapatkan diketahui memang adanya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah Kelurahan bersama perwakilan masyarakat dan unsur pendukung kelurahan dalam bentuk langsung dan tidak langsung, kemudian mereka juga mengaku bahwa komunikasi antara sesama pemerintah dalam kondisi yang baik. Komunikasi isi kebijakan dapat dilakukan melalui sosialisasi kebijakan atau bisa berupa pelatihan-pelatihan mengenai proses atau langkah-langkah dalam kegiatan program Beras Sejahtera, sehingga pelaksana pada tingkat operasional teknis akan lebih mengerti tentang isi kebijakan.

Selain komunikasi antar pemerintah kecamatan dengan kelurahan, komunikasi yang baik dari kelurahan kepada unsur pendukung pemerintahan seperti Kepala Lingkungan, Kepala Dusun, RW dan RT serta Babinkamtibmas juga sebagai unsur pendukung pada saat penyaluran bantuan dan pengamanan di titik bagi mencegah adanya kerusuhan dan pelanggaran keamanan dan ketertiban. Maka dari itu komunikasi harus dibangun oleh pelaksana dan masyarakat yaitu Ketua Lingkungan, Kepala Dusun kemudian masyarakat sebagai target sekaligus KPM, yang ada dalam pelaksanaan penyebaran informasi dan pelaksanaan program beras sejahtera secara keseluruhan

dapat dilaksanakan dengan optimal. Sehingga dapat terlihat pentingnya komunikasi yang dilakukan dalam sebuah kebijakan dan program adanya komunikasi yang baik antara sesama pelaksana yang dapat memudahkan pelaksanaan program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai.

## **2. Sumber Daya**

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. dalam kebijakan memiliki peran sumber daya organisasi ialah dalam pelaksanaan kebijakan, pendukung kebijakan serta dapat dijelaskan bahwa bagaimanapun konsistensi dan kejelasan kebijakan aturan dan ketentuan serta akuratnya penyampaian ketentuan aturan tersebut jika para pelaksana kebijakan sebagai pelaksana yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program tidak mempunyai sumber daya untuk melaksanakan dan mengimplementasikan kebijakan tersebut maka pelaksanaan kebijakan tersebut tidak akan mencapai tujuan yang tidak akan berjalan efektif. Sumber daya disini berhubungan dengan segala sumber daya yang dapat digunakan dalam pelaksanaan untuk keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Sumber daya ini terdiri dari sumber daya manusia keuangan fasilitas informasi dan kewenangan yang mana antara lain.

Pelaksanaan kebijakan tidak akan mencapai tujuan dan tidak akan berhasil secara umum apabila tanpa dukungan dari sumber daya manusia yaitu pelaksana kebijakan baik itu mencakup kuantitas dan kualitasnya. Kualitas sumber daya atau personil berkaitan dengan kompetensi, keterampilan, profesionalitas dan dedikasi khusus di bidangnya, kemudian kuantitas berhubungan dengan jumlah dari personil atau sumber daya manusia, apakah dari segi jumlah sudah mencukupi atau melingkupi dari

kelompok sasaran kebijakan. Sumber daya manusia atau pelaksana sangat mempengaruhi terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan karena jika tanpa adanya sumber daya pelaksana khususnya manusia baik itu dengan kemampuan keahlian dalam segi kualitas serta jumlah maka implementasi kebijakan tentu akan berjalan secara lambat. Hal tersebut juga di jelaskan oleh Lurah dan Sekretaris Lurah Pangkalan Kasai melalui wawancara:

“Sumberdaya pelaksana terkait personil memang masih ada kekurangan, karena kami memang betul memanfaatkan sumber daya dari Pokmas, kemudian mengenai fasilitas belum dapat dikatakan demikian, maka dari itu kita berkoordinasi dengan kelompok masyarakat, Kepala Lingkungan dan juga Kepala Dusun, kemudian mengenai anggaran memang masih terbatas karena jumlah beras yang datang belum dapat memenuhi kebutuhan KPM secara keseluruhan”. **(wawancara dengan Bapak Setiawan, S.KM, 17 November 2020)**

“Menurut saya SDM dalam pelaksanaannya mencukupi, kemudian masalah sarana dan prasana bisa kita tutupi dengan jumlah SDM tadi, kemudian masalah dana tergantung dari pemerintah pusat dan kabupaten karena kabupaten bisa juga memberikan bantuan biaya operasional Rastra, biaya angkut Rastra dari TD ke TB hingga ke KPM, subsidi dan pembebasan Harga Tebus Rastra, dana talangan Rastra, tambahan alokasi Rastra kepada KPM di luar pagu yang ditetapkan maupun tambahan alokasi Rastra untuk KPM di dalam pagu yang ditetapkan”. **(wawancara dengan Seklur Pangkalan Kasai Bapak Munzir., S.Sos, 17 November 2020)**

Dari hasil wawancara dapat diketahui bahwa sumber daya manusia yang dimiliki oleh Pemerintah Kelurahan Pangkalan Kasai dalam mendukung program beras sejahtera belum dapat dikatakan memadai dari segi jumlah, hal tersebut dikarenakan belum adanya petugas atau pendamping khusus berkenaan dengan program beras sejahtera, yang mana dibantu oleh masyarakat dan pendamping dari TKSK dan

pendamping PKH. Hal serupa juga di jelaskan oleh informan Kepala Lingkungan mengenai sumber daya pelaksana program, sebagai berikut:

“Pelaksananya sudah jelas menurut saya, kalau fasilitas pendukung saya tidak mengetahui, sejauh ini tidak ada hambatan dalam program beras sejahtera”. **(wawancara dengan Kepala Lingkungan I Bapak Hamdan, 18 November 2020)**

“Karena jumlah pelaksananya dikelurahan hanya Lurah dan Seklur maka kami yang tergabung dengan Kelompok masyarakat (Pokmas) juga membantu dibidang distribusi dan informasinya”. **(wawancara dengan Kepala Lingkungan II Bapak Sabran Ira., S.Pdi, 18 November 2020)**

Dalam pelaksanaan kebijakan maupun program sumber daya yang harus disediakan oleh pemerintah selain sumber daya manusia melainkan anggaran untuk pembiayaan pelaksanaan program baik biaya pelaksana, operasional dan sarana serta prasarana, maka dari itu selain pembiayaan dari APBN dan APBD, masyarakat dapat berpartisipasi secara sukarela untuk membantu pembiayaan distribusi Rastra dari TD ke TB (KPM) yang diatur di dalam Juknis di masing-masing daerah. Tetapi belum maksimalnya bantuan dari masyarakat yang diketahui seperti bantuan dari masyarakat ialah bantuan berupa bantuan tenaga langsung. Hal tersebut di jelaskan oleh Kepala Dusun sebagai informan:

“Menurut saya sumber daya yang dimiliki oleh pihak kelurahan baik dari segi Kualitas dan kuantitas juga belum memadai”. **(wawancara dengan Kepala Dusun I Bapak Hermanto, 19 November 2020)**

“Dari pihak pemerintah setahu saya 3 yaitu Lurah, Seklur dan TKSK dari kecamatan, makanya perlu bantuan dari masyarakat seperti Ketua Lingkungan, Kepala Dusun RT dan RW”. **(wawancara dengan Kepala Dusun II Bapak Effendi, 19 November 2020)**

Masyarakat secara umum selain target dari program, ia pun merupakan pelaksana program khususnya program beras sejahtera, yang mana diketahui bahwa sebagian dari masyarakat diikut sertakan dalam kegiatan pendistribusian dan penyaluran serta pembagian beras sejahtera, adapun masyarakat yang diikutkan ialah yang tergabung dalam Pokmas, Kepala lingkungan dan Kepala dusun yang juga ikut serta dalam musyawarah kelurahan (Muskel). Maka dari itu bantuan dari masyarakat ini sangat membantu pemerintah kelurahan dalam melaksanakan program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai, hal ini diketahui dari wawancara dengan masyarakat selaku KPM (Keluarga Penerima Manfaat), sebagai berikut:

“Menurut saya belum cukup baik karena masih perlu dibantu oleh beberapa masyarakat dari Ketua Lingkungan dan dusun”. **(wawancara dengan Bapak Taufik, 20 November 2020)**

“Kalau pelaksanaanya dari segi jumlah belum cukup memadai, setahu saya juga ada bantuan dari pihak kecamatan dan juga Bulog, serta dari Ketua Lingkungan, Dusun dan RT/RW”. **(wawancara dengan Bapak Syawaludin, 20 November 2020)**

“Kalau dari kelurahan dan dibantu oleh masyarakat saya rasa sudah cukup”. **(wawancara dengan Bapak Turman, 20 November 2020)**

“Pada saat pembagian tidak ada hambatan kemudian pegawai kelurahan, pokmas, kepala lingkungan dan dusun juga membantu”. **(wawancara dengan Ibu Safina, 20 November 2020)**

“Kalau jumlah pelaksana program saya rasa sudah cukup, karena di bantu oleh masyarakat sekitar juga yaitu pokmas termasuk kepala lingkungan dan kepala dusun”. **(wawancara dengan Bapak, Ibu Nidarwati, 20 November 2020)**

“Dari jumlah sudah cukup baik karena dibantu oleh beberapa masyarakat dari Ketua Lingkungan dan dusun”. **(wawancara dengan Ibu Rosmiati, 20 November 2020)**

Dari hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa seluruh informan penelitian mendukung program ini maka hal ini juga dapat mendukung dan mempermudah pelaksanaan Program Rastra, dari dukungan masyarakat khususnya Pokmas, Kepala Lingkungan, Kepala Dusun dan pendamping sosial sehingga dapat mensukseskan program ini. Dari hasil wawancara dengan infoman penelitian dan telah dipaparkan di atas maka dapat diketahui terdapat factor pendukung dan penghambat sumber daya yang dimiliki oleh pihak pemerintah Kelurahan, antara lain faktor pendukungnya ialah adanya anggaran yang cukup diberikan oleh pihak pemerintah pusat dan daerah serta pemerintah kelurahan, factor penghambatnya ialah masih kurangnya sumber daya manusia dari segi jumlah dan tidak adanya alat transportasi yang disediakan oleh pemerintah untuk melakukan sosialisasi, pendistribusian beras sejahtera.

Dari hasil observasi yang dilakukan dapat diketahui bahwa saat dilakukannya dsitribusi memang di bantu dari pihak kepolisian dalam melakukan pengawalan, tetapi pada saat di titik bagi dari segi jumlah masih terlihat kekurangan, yang mana Lurah sebagai pengawas, kemudian Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) dengan tugas pendampingan 1 orang, di bantu oleh Kepala Lingkungan 2 orang dan Kepala Dusun 4, dan kelompok masyarakat (Pokmas) sebanyak 7 orang sedangkan jumlah KPM Kelurahan Pangkalan Kasai berjumlah 295 KPM, jadi jika dilihat belumlah sebanding dengan jumlah pelaksana pembagian beras sejahtera di tingkat kelurahan Pangkalan Kasai. Seperti di jelaskan pada banyak teori bahwa implementasi kebijakan akan berhasil apabila salah satu faktor pendukungnya yaitu sumber daya manusia di siapkan sesuai dengan kebutuhan dari pelaksanaan kebijakan tersebut. Maka dari itu

menjadi tugas pemerintah untuk menyiapkan segala sesuatu berkenaan dengan implementasi kebijakan beras sejahtera. Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah sumber daya manusia pelaksana program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai dapat dilihat sebagai berikut:

**Tabel 4.5. Kelompok Kerja (Pokja) program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai**

| No.    | Jabatan                                      | Jumlah |
|--------|----------------------------------------------|--------|
| 1.     | Lurah                                        | 1      |
| 2.     | Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) | 1      |
| 3.     | Kepala Lingkungan                            | 2      |
| 4.     | Kepala Dusun                                 | 4      |
| 5.     | Pokmas                                       | 7      |
| Jumlah |                                              | 15     |

**Sumber: Kantor Lurah Pangkalan Kasai, 2020**

Dari data yang didapatkan bahwa jumlah Pokja atau kelompok kerja untuk pelaksanaan Program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai berjumlah 15 orang secara keseluruhan, tetapi seperti diketahui bahwa beban kerja Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) meliputi satu kecamatan sehingga terkadang tidak menghadiri pembagian atau hanya bersifat mengawasi saja. Maka dari itu perlu adanya penambahan pelaksana tetapi bukan hanya dari unsur masyarakat saja, karena banyaknya masyarakat yang memang memiliki latar belakang pendidikan rendah, maka dari itu perlunya pelaksana khusus serta pelatihan kepada masyarakat yang tergabung dengan Pokmas baik kualitasnya kemudian kuantitasnya, serta adanya penganggaran untuk upah masyarakat yang membantu pembagian beras sejahtera ini, sehingga dapat muncul motivasi bagi pelaksana untuk mensukseskan program ini.

Dari segi jumlah dan melihat perbandingan KPM yang dilayani maka masih terlihat kurang, dikarenakan perbandingan antara jumlah pelaksana dan jumlah KPM belum dapat dikatakan memadai, dikarenakan beban kerja dari Pokja Kelurahan yang banyak sehingga perlunya ditambah lagi sumber daya pelaksanaanya, seperti pendamping sosial yang khusus menangani pelaksanaan program beras sejahtera dengan perbandingan 1 kecamatan 1 orang pendamping, apabila menggunakan pendamping dari PKH atau TSKK yang jumlahnya belum sesuai maka akan menghambat pelaksanaanya.

Dari pembahasan mengenai hasil penelitian diatas dapat diketahui bahwa, selain komunikasi, sumberdaya aparatur pemerintah sangat menentukan sukses dan tidaknya suatu kebijakan atau program yang akan dilaksanakan. kedudukan sumber daya ini ialah sebagai pelaksana, pengawasan dan evaluasi terhadap kebijakan tersebut. Maka dari itu Sumber daya aparatur pelaksana program harus memiliki rasa tanggung jawab terhadap Program Pemerintah/Rastra yang bersentuhan langsung dengan masyarakat ini. Sebagai pelaksana distribusi Kelurahan harus memilih aparatur-aparatur yang memiliki loyalitas dan dedikasi yang tinggi dan mampu menyelesaikan pekerjaan yang diberikan kepadanya, karena implementasi Rastra ini adalah merupakan Program dari Pemerintah Pusat untuk warga miskin.

### **3. Disposisi**

Disposisi terkait perilaku pelaksana kebijakan yang merupakan salah satu faktor pendukung bukan hanya pada saat pelaksanaan tetapi pada saat perumusan kebijakan. Sebagai contoh ialah komitmen dan kejujuran yang tinggi. Kejujuran pelaksana

kebijakan sangat penting dalam program kebijakan yang telah ditetapkan karena pelaksanaan kebijakan dapat diselewengkan (*abuse of power*), kemudian komitmen yang tinggi dari implementasi kebijakan akan menjadikan mereka selalu antusias khususnya saat melaksanakan tanggung jawab wewenang tugas dan fungsi sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam kebijakan.

Sikap dari pelaksana tersendiri akan sangat berpengaruh dalam tahap pelaksanaan kebijakan sebagai contoh bila pelaksana memiliki sikap yang baik tentu ia akan menjalankan atau melaksanakan kebijakan seperti dan sesuai dengan ketentuan dari kebijakan tersebut. Sebaliknya apabila pelaksana tidak mempunyai sifat yang baik maka akan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

Disposisi merupakan keadaan dimana implementor mau atau tidak mau melakukan sesuai arahan yang dibuat oleh pembuat kebijakan. Disposisi menghalangi implementasi suatu kebijakan jika implementor benar-benar melakukan sesuatu yang jauh dari harapan semula. Dalam pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pelaksana tentunya memerlukan sikap yang tegas dan respon yang baik agar seluruh kegiatan program dapat dilaksanakan dengan baik. Apabila pelaksana tidak memiliki sikap yang tegas, jujur dan juga menerima respon dari masyarakat maka kegiatan untuk mengevaluasi program akan sulit dilakukan kemudian hal ini tentu akan mengarah kepada penyalahgunaan kekuasaan. Berikut pendapat dari Lurah dan Sekretaris Lurah Pangkalan Kasai:

“Sikap pelaksana baik itu dari pemerintah maupun masyarakat sangat baik dan merespon kebijakan ini seperti terlihat bahwa banyaknya masyarakat yang ikut

dalam musyawarah kelurahan”. **(wawancara dengan Bapak Setiawan, S.KM, 17 November 2020)**

“Respon pelaksana dari kelurahan, masyarakat dan pendamping sangat baik, masyarakatpun sangat aktif dalam kegiatan musyawarah dan saat pendistribusian serta pembagian”. **(wawancara dengan Sekretaris Lurah Pangkalan Kasai Bapak Munzir., S.Sos, 17 November 2020)**

Dari hasil wawancara dengan pemerintah Kelurahan yaitu Lurah dan Seklur Pangkalan Kasai selaku pengawas, koordinator dan pelaporan program rastra menyatakan bahwa pihak pemerintah kelurahan telah bersikap serius dan tegas dalam melaksanakan program rastra sesuai dengan ketentuan dan juga sangat respon dengan pendapat masyarakat. Hal tersebut juga di perkuat dari hasil wawancara dengan Kepala Lingkungan di Kelurahan Pangkalan Kasai, sebagai berikut:

“Kami sangat mendukung kebijakan ini karena sangat membantu masyarakat miskin maka dari itu setiap adanya musyawarah kami selalu ikut sebagai perwakilan”. **(wawancara dengan Kepala Lingkungan I Bapak Hamdan, 18 November 2020)**

“Sikap pemerintah kelurahan sudah sangat serius, tetapi untuk lebih tegas dalam mendata KPM yang benar-benar sesuai dengan kriteria penerima bantuan karena masih banyak keluarga yang mampu mendapat bantuan” . **(wawancara dengan Kepala Lingkungan II Bapak Sabran Ira., S.Pdi, 18 November 2020)**

Dari tanggapan diatas dapat diketahui sikap dan respon pelaksana dalam hal ini pemerintah kelurahan, pendamping, kelompok masyarakat dan masyarakat sendiri sangat mendukung program beras sejahtera ini. Dikarenakan sangat membantu kondisi ekonomi penduduk tetapi seperti diketahui pemberian bantuan yang kurang tepat kepada warga yang mampu menjadikan sasaran dari kebijakan ini yaitu untuk warga yang kurang mampu belum tercapai, hal tersebut juga disampaikan oleh informan selanjutnya:

“Kami mendukung penuh program ini tetapi sikap pelaksana khususnya pihak pemerintah kelurahan belum tegas mengenai KPM yang pantas menerima bantuan karena masih banyak warga yang sesuai kriteria penerima tetapi tidak dapat bantuan sebaliknya di berikan kepada keluarga yang cukup mampu”. **(wawancara dengan Kepala Dusun I Bapak Hermanto, 19 November 2020)**

“Menurut saya mengenai sikap pemerintah kelurahan sebagai pelaksana sudah cukup baik, tetapi untuk usul perubahan penerima belum di lakukan padahal ini sangat perlu”. **(wawancara dengan Kepala Dusun II Bapak Effendi, 19 November 2020)**

Dari hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa sikap dan respon pemerintah kelurahan dari segi pelaksanaan sudah cukup baik, tetapi untuk melakukan perubahan KPM belum dapat dilakukan, padahal setiap muskel selalu adanya saran untuk melakukan perubahan KPM dan melakukan pendataan ulang agar masyarakat yang memang benar-benar sesuai dengan ketentuan penerima mendapatkan bantuan rastra. Hal serupa juga dinyatakan oleh masyarakat mengenai disposisi pelaksana:

“Kalau menurut saya sikap pemerintah kelurahan sudah membantu dalam hal pelaksanaan program ini, tetapi untuk kedepannya harus lebih tegas mengenai masalah penerima yang lebih tepat”. **(wawancara dengan Bapak Taufik, 20 November 2020)**

“Sampai saat ini respon dan sikap pelaksana program cukup baik, karena semua peserta dapat bantuan Rastra, cuma ada warga sekitar sini yang juga miskin tetapi tidak dapat bantuan, dalam muskel sudah sering di ajukan tetapi belum masih daftar peserta KPM”. **(wawancara dengan Bapak Syawaludin, 20 November 2020)**

Dari hasil wawancara diatas terdapat masyarakat yang menyatakan bahwa respon dan sikap pelaksana kebijakan rastra belum baik, dikarenakan belum tepatnya pemberian bantuan kepada keluarga yang benar-benar membutuhkan dan sesuai dengan kriteria penerima bantuan, tetapi yang menerima ialah keluarga yang cukup mampu,

maka dari itu program rastra ini belum tepat kepada sasaran penerimanya, tetapi berbeda dengan tanggapan beberapa masyarakat penerima bantuan sebagai berikut:

“Menurut saya sikap dan respon pelaksana sudah baik karena membantu masyarakat sesuai dengan ketentuan program,”. **(wawancara dengan Bapak Turman, 20 November 2020)**

“Sikap dan respon pelaksana sudah sangat baik dalam pelaksanaan program ini sampai saat ini berjalan dengan baik,”. **(wawancara dengan Ibu Safina, 20 November 2020)**

“Sikap dan respon pemerintah dan pendukung program sudah baik karena membantu masyarakat dalam program beras sejahtera”. **(wawancara dengan Ibu Nidarwati, 20 November 2020)**

“Sikap dan respon pelaksana saat pelaksanaan dalam program Rastra sudah baik dan bertanggungjawab serta memberikan bantuan sesuai dengan ketentuan”. **(wawancara dengan Ibu Rosmiati, 20 November 2020)**

Dari hasil wawancara diatas dapat diketahui sebagian informan ada yang menyatakan bahwa pihak pemerintah kelurahan belum tegas mengenai kebenaran pendataan penerima bantuan, karena masih adanya peneriman bantuan yang berasal dari keluarga mampu. Dari hasil wawancara dengan informan dapat diketahui bahwa pembagian beras yang sesuai dengan ketentuan pedoman umum yaitu 15 Kg per KPM, dari hasil observasi yang dilakukan pada saat di lokasi titik distribusi memang pembagian yang dilakukan oleh Pokja Program beras sejahtera sudah sesuai dengan sasaran program beras Sejahtera yang di jelaskan oleh pedoman umum subsidi pangan rastra yang mana pada point sasaran Program Rastra adalah berkurangnya beban pengeluaran KPM dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/KPM/ bulan atau sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat.

Kemudian terlihat adanya masalah mengenai KPM yang menerima bantuan pangan beras sejahtera yaitu masih banyaknya penerima atau KPM yang tergolong pada keluarga yang mampu, hal ini tentu berbeda dengan beberapa point kriteria Keluarga penerima manfaat (KPM) Rastra adalah keluarga miskin yang memenuhi minimal kriteria sebagai berikut:

1. Jenis Pekerjaan, Pekerjaan yang lebih di prioritaskan adalah Pengangguran, Buruh, nelayan, berkebun.
2. Jumlah Penghasilan, sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah pendapatan dibawah Rp.500.000,- per bulan.
3. Jumlah Tanggungan, tanggungan dalam setiap keluarga adalah 4 anak atau lebih.
4. Kepemilikan Rumah, rumah yang di tempati merupakan kontrakan atau hanya numpang.
5. Umur, kepala keluarga yang lebih di prioritaskan berumur di atas 40 sampai 50 tahun.

Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan diatas yang mana dari hasil observasi yang dilakukan bahwa pada saat pembagian beras Rastra masih ada masyarakat yang datang dengan kendaraan yang bagus dan pakaian yang bagus pula, kemudian rata-rata kepala keluarga di bawah 40 tahun, bahkan lebih muda, maka dari itu hal ini tentu tidak sesuai dengan ketetapan standart penetapan KPM, dan tidak tepat sasaran penerima, sedangkan pada pendataannya tentunya di serahkan kepada Pokja Kelurahan yang dilakukan melalui proses musyawarah kelurahan, sehingga dapat diketahui data yang di gunakan

dalam musyawarah kelurahan belumlah valid dan penetapan KPM belumlah tepat sasaran. Maka dari itu kegiatan musyawarah dapat penetapan KPM menjadi sangat penting untuk perubahan data dan pendaftaran ulang KPM yang benar-benar membutuhkan serta sikap tegas dan responsif dari pelaksana menjadi kunci keberhasilan program rastra ini.

Subsidi yang tidak tepat akan menjadikan suatu kebijakan khususnya program tidak berjalan dengan baik dan tentunya merugikan pemerintah karena pemberian subsidi tidak tepat sasaran sehingga dapat mempengaruhi penyelenggaraan program beras sejahtera secara keseluruhan. Sikap dari pelaksana tersendiri akan sangat berpengaruh dalam tahap pelaksanaan kebijakan sebagai contoh bila pelaksana memiliki sikap yang baik tentu ia akan menjalankan atau melaksanakan kebijakan seperti dan sesuai dengan ketentuan dari kebijakan tersebut. Sebaliknya apabila pelaksana tidak mempunyai sifat yang baik maka akan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

Hal ini tidak semestinya terjadi apabila Sikap dari pelaksana dalam tahap pelaksanaan kebijakan memiliki tegas serta mendengarkan serta responsif terhadap pendapat masyarakat tentu ia akan menjalankan atau melaksanakan kebijakan seperti dan sesuai dengan ketentuan dari kebijakan tersebut, sebaliknya apabila pelaksana tidak mempunyai sifat yang baik maka akan menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan. Maka dari itu dapat diketahui bahwa sikap dari pemerintah kelurahan dan pelaksana belumlah tegas dan respon mereka terhadap masukan dari kelompok masyarakat untuk melakukan perubahan KPM belum dilakukan dilakukan dan diarahkan kepada KPM yang lebih membutuhkan, maka program Rastra dapat berjalan baik. Tetapi sebaliknya

apabila hanya mengikuti data yang lama tanpa pembaruan kemudian meminjam data dari pendamping PKH dan melakukan penyesuaian maka akan didapatkan data yang valid sehingga pemberian bantuan tersebut dapat lebih tepat.

#### **4. Struktur birokrasi**

Struktur birokrasi merupakan mekanisme dan aturan dalam kebijakan itu sendiri. Terdapat beberapa aspek di dalam struktur birokrasi yang pertama ialah mekanisme tentunya di dalam pelaksanaan kebijakan biasanya sudah dibuat SOP atau standar operasional prosedur dalam bentuk mekanisme yang jelas dan terarah yang dapat menjadi pedoman bagi setiap pelaksana program maupun kebijakan dalam melaksanakan tugas dan bertindak agar tidak melenceng dari sasaran dan tujuan kebijakan. Aspek selanjutnya ialah berkenaan dengan inti dari struktur birokrasi yaitu mekanisme dan tata cara dari suatu kebijakan, apabila tidak jelas dan mengandung isi yang bias maka akan mengganggu jalannya kebijakan, sebaliknya kebijakan yang memiliki isi yang jelas, mekanisme dan tata kelola yang baik maka akan menghasilkan implementasi kebijakan yang optimal kemudian dapat menguatkan pengawasan menjadikan aktivitas organisasi peneritas menjadi lebih fleksibel.

Standart operasional prosedur berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan yang berisi tahap serta peraturan-peraturan dalam suatu kebijakan atau program dan pedoman pengukuran keberhasilan suatu program, maka dari itu pada setiap kebijakan maupun program tentunya harus dilengkapi dengan tahapan dan

mekanisme pelaksanaan, hal tersebut tidak terkecuali pada program beras sejahtera. Pelaksanaan program dengan mengikuti peraturan dan tahapan mekanisme pelaksanaan yang jelas dan tepat tentu akan menjadikan program rastra di Kelurahan Pangkalan Kasai mencapai tujuannya, begiku juga pendapat dari Lurah dan Sekretaris Lurah Pangkalan Kasai:

“Standart operasional prosedur sudah sesuai dengan ketentuan dan ada diperaturan dan pedoman umum tinggal melaksanakannya saja lagi”. **(wawancara dengan Lurah Pangkalan Kasai Bapak Setiawan., S.KM, 17 November 2020)**

“Saya rasa semua sudah jelas di dalam pedoman umum program beras sejahtera”. **(wawancara dengan Sekretaris Lurah Pangkalan Kasai Bapak Munzir., S.Sos, 17 November 2020)**

Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa SOP dan peraturan dalam pelaksanaan program beras sejahtera sudah dapat di mengerti dan sangat jelas dan diakui bahwa kegiatan pembagian beras rastra sudah sangat optimal dilakukan, tetapi dalam pendataan masyarakat kurang mampu masih menjadi permasalahan yang belum terselesaikan, yang mana di ungkapkan oleh informan ketua lingkungan di Kelurahan Pangkalan Kasai:

“SOP mengenai pelaksanaan beras sejahtera sudah baik dan dapat dilaksanakan dengan jelas, maka dari itu harusnya pelaksanaannya sudah baik, tetapi dalam hal ini masih ada juga penerima bantuan yang tidak kriteria masyarakat kurang mampu sehingga bantuan ini masih tidak tepat sasaran”. **(wawancara dengan Kepala Ketua Lingkungan I Bapak Hamdan, 18 November 2020)**

“Saya sebagai perwakilan dan juga kelompok masyarakat dan juga sebagai pelaksana program ini menurut saya sudah jelas mengenai tata cara pelaksanaan, penganggaran dari kelurahan proses distribusi hingga pembagian”. **(Wawancara dengan ketua lingkungan II Sabran Ira., S.Pdi, 18 November 2020)**

Pendapat dari ketua lingkungan sebagai anggota Pokja dan juga peserta musyawarah kelurahan (Muskel), dari wawancara kemudian diakui bahwa pemberian bantuan kepada masyarakat belum tepat sasaran, karena penerima bantuan beberapa dari keluarga yang mampu, maka dari itu diperlukan pendataan ulang dan musyawarah kembali di bulan berikutnya. sehingga diketahui bahwa belum adanya pendataan ulang atau pembaruan data KPM yang dilakukan oleh pihak Pokmas, hal serupa juga dinyatakan oleh Kepala Dusun sebagai bagian dari Pokja program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai, sebagai berikut:

“Menurut saya memang masih terdapat keraguan mengenai masyarakat yang tidak berhak menerima bantuan beras sejahtera yang diberikan maka dari itu SOP mengenai pendataan yang lebih ketat menjadi kunci ketepatan program ini”. **(Wawancara dengan Kepala Dusun I Bapak Hermanto, 19 November 2020)**

“Saya kurang mengerti tentang SOP tetapi saya hanya mengikuti peraturan saja kalau disuruh ikut dalam kegiatan baik itu pengawasan dan masuayarakat saya pasti ikut”. **(wawancara dengan kepala Dusun II Bapak Effendi, 19 November 2020)**

Dari hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa pihak pelaksana memang telah memahami struktur birokrasi khususnya mengenai SOP dan juga ketentuan lainnya mengenai tugas mereka sebagai Pokja dalam pelaksanaan program beras sejahtera secara umum berkenaan tentang proses-proses kegiatan, hak dan kewajiban pelaksana, sehingga implementasi Program beras sejahtera dapat dilaksanakan dengan baik. Kemudian untuk mengetahui tanggapan dari informan masyarakat dapat dilihat pada hasil wawancara dibawah ini:

Setahu saya untuk program ini pelaksanaannya cukup mudah ada di jelaskan di peraturan saat sosialisasi juga ada. **(wawancara dengan Bapak Taufik, 20 November 2020)**

Mekanisme penerimaan bantuannya sudah jelas menurut saya, kan di jelaskan pada saat musyawarah dan juga di jelaskan oleh Ketua Lingkungan mengenai hak serta kewajiban dan harga beras kualitas dan kuantitas maka dari itu sudah jelas. **(wawancara dengan Bapak Syawaludin, 20 November 2020)**

Kalau dari yang pernah saya baca cukup jelas ya, mudah juga di pahami Karena sudah ada semuanya disitu. **(wawancara dengan Bapak Turman, 20 November 2020)**

Dari wawancara diatas dapat diketahui bahwa pemberian informasi mengenai mekanisme pelaksanaan seperti tahap-tahap distribusi, aturan-aturan yang berlaku kemudian siapa saja yang membantu di saat pelaksanaannya di tingkat kelurahan sudah di jelaskan pada saat di adakannya musyawarah kelurahan bersama Lurah, Seklur, pendamping sosial maupun anggota Pokja lainnya yang biasanya di lakukan sebulan sekali, kemudian tanggapan dari informan masyarakat selanjutnya sebagai berikut:

“Saya kurang mengerti tentang tahapannya tetapi saya sebagai penerima bantuan hanya mengikuti saja jika ada bantuan saya juga ikut mengambil bantuan”. **(wawancara dengan Ibu Safina, 20 November 2020)**

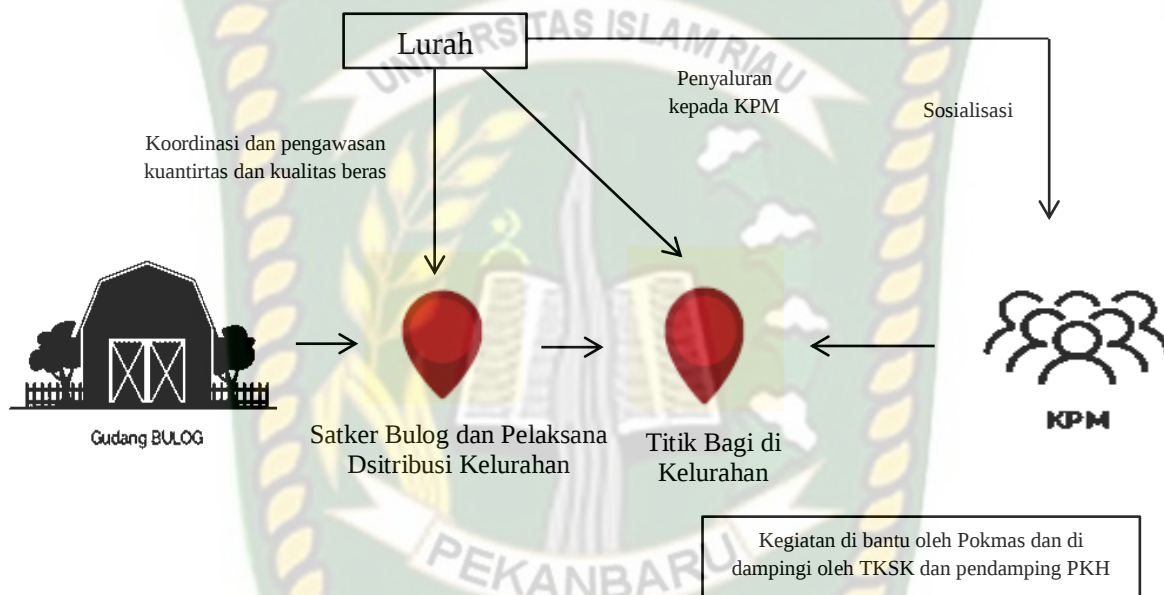
“SOP pelaksanaannya dan tahap-tahapnya sudah jelas”. **(wawancara dengan Ibu Nidarwati, 20 November 2020)**

“Mulai dari penyebaran hingga ke titik pengambilan kemudian pendataan menurut saya sudah sangat jelas”. **(wawancara dengan Ibu Rosmiati, 20 November 2020)**

Dari hasil wawancara dengan informan penelitian yaitu masyarakat diketahui bahwa pelaksanaan program beras sejahtera dari sisi kejelasan SOP telah sangat jelas dapat dipahami dengan baik, sehingga menjadi kemudahan tersendiri baik dari pihak pelaksana dan juga target dalam menjalankan kebijakan. Tentunya dalam suatu program

sangat diperlukan mekanisme mengenai tahap-tahap pelaksanaan program tersebut agar bisa di jalankan sesuai dengan ketentuan program beras sejahtera, Untuk lebih jelasnya mengenai mekanisme pelaksanaan program beras sejahtera di tingkat Kelurahan dapat di lihat pada gambar dibawah ini:

**Gambar 4. 1. Alur Mekanisme pelaksanaan Program Rastra di tingkat Kelurahan**



**Sumber: Pendum Rastra, 2017**

Dari gambar mekanisme diatas bahwa pada tingkat kelurahan terdapat 4 tahap pelaksanaan program Rastra di kelurahan, pertama Lurah melakukan Sosialisasi kepada KPM dengan juga melakukan musyawarah kelurahan mengenai kapan distribusi beras dan di dimana titik bagi serta harga, kemudian dengan berkoordinasi dengan pihak Satker Bulog dalam distribusinya mengenai kualitas dan kuantitas beras akan di lakukan oleh Lurah dengan dibantu oleh Pokmas dan TKSK kemudian melakukan penyelesaian administrasi pelaksanaan/ penyaluran Bansos Rastra, penandatanganan Berita Acara

Serah Terima (BAST) di TD (titik distribusi), dan membuat daftar realisasi penyaluran beras Bansos Rastra, selanjutnya menuju titik bagi pelaksanaan distribusi tetap di koordinasikan antara Lurah, Pokmas dan pendamping sosial yang selanjutnya akan di bagikan kepada KPM. Tahap selajutnya Lurah akan melaporkan dokumen administrasi yang tersebut dengan merujuk mekanisme pelaksanaan.

Mekanisme tentunya dalam pelaksanaan kebijakan program, beras sejahtera sudah dibuat SOP atau standar operasional prosedur dalam bentuk mekanise yang jelas dan terarah yang dapat menjadi pedoman bagi setiap pelaksana program maupun kebijakan dalam melaksanakan tugas dan bertindak agar tidak melenceng dari sasaran dan tujuan kebijakan. Standart operasional prosedur berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan yang berisi tahap serta peraturan-peraturan dalam suatu kebijakan atau program dan pedoman pengukuran keberhasilan suatu program, maka dari itu pada setiap kebijakan maupun program tentunya harus dilengkapi dengan tahapan dan mekanisme pelaksanaan, hal tersebut tidak terkecuali pada program beras sejahtera.

Dari hasil observasi memang mengenai mekanisme program beras sejahtera yang dilakukan maka dapat diketahui terdapat faktor pendukung dan penghambat dalam komunikasi yang dilakukan oleh pihak pemerintah daerah, kelurahan, antara lain faktor pendukungnya ialah program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai sangat mudah untuk dipahami karena terdapat Pedoman umum rastra yang dilakukan oleh pemerintah Kelurahan sebagai pelaksana mengenai hak dan kewajiban, sedangkan factor pengambatnya ialah belum adanya ketentuan yang mengatur mengenai jika

pemberian bantuan terindikasi kepada target yang tidak tepat apakah ada pengalihan kepada KPM lainnya kemudian mengenai sanksi pelanggaran pelaksanaan.

Aspek struktur birokrasi yaitu mekanisme dan tata cara dari suatu kebijakan, apabila tidak jelas dan mengandung isi yang bias maka akan mengganggu jalannya kebijakan, sebaliknya kebijakan yang memiliki isi yang jelas, mekanisme dan tata kelola yang baik maka akan menghasilkan implementasi kebijakan yang optimal serta dapat menjadi pedoman bagi setiap pelaksana dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Dari hasil wawancara dan observasi serta dokumentasi penelitian tersebut dapat diketahui bahwa pihak pelaksana atau informan memang telah memahami struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai yang berkenaan tentang proses-proses kegiatan seperti sosialisasi, penyerahan bantuan, titik distribusi dan lain sebagainya dapat dilaksanakan dengan baik.

#### **4.4. Pembahasan**

Tahap implementasi merupakan tahap yang paling penting dalam siklus kebijakan publik. Tahap inilah menentukan apakah kebijakan tersebut telah menjawab sasaran awal pembuatan kebijakan tersebut. George Edward III menentukan ada empat indikator yang paling mempengaruhi proses implementasi dan keempat indikator tersebut saling mempengaruhi satu dengan lainnya. Indikator komunikasi dapat mempengaruhi indikator lainnya seperti struktur birokrasi, disposisi atau sumber daya. Berikut hasil analisis indikator yang mempengaruhi Implementasi Program Beras

Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu.

### **1. Komunikasi**

Dalam implementasi kebijakan, komunikasi adalah persyaratan pertama untuk berjalannya suatu kebijakan dengan baik. Komunikasi memerlukan komunikator (penyampai pesan) dan komunikan (penerima pesan). Komunikator yang dimaksud dalam kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu ialah Lurah Pangkalan Kasai, Sekretaris Lurah, dan Ketua Lingkungan.

Hal tersebut menjelaskan bahwa semua pihak dapat menjadi komunikan dan komunikator. Banyak hal yang harus dikomunikasikan dalam implementasi kebijakan yaitu mengenai sosialisasi tentang pentingnya beras sejahtera ini, adapun beberapa hal yang di sosialisasi antara lain, harga tebus beras, pendistribusian, kualitas beras, titik bagi dan titik distribusi, bahkan proses administrasi yang menyertainya. Hampir seluruh implementor dalam kegiatan pelaksanaan kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) ikut dalam kegiatan sosialisasi kebijakan ini, meliputi beberapa lingkungan yang telah dikunjungi, namun, tidak seratus persen komunikasi dalam implementasi kebijakan ini tersebar dengan baik seperti belum keseluruhan lingkungan yang ada di Kelurahan Pangkalan Kasai yang dapat dikunjungi oleh pihak pemerintah.

Komunikasi yang tidak baik ini akan berimbas kepada pelaksanaan kebijakan kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) yang tidak menyeluruh di Pangkalan Kasai, maka dari itu terlihat masih banyak juga masyarakat di beberapa lingkungan yang

terdapat di Kelurahan Pangkalan Kasai belum sepenuhnya mengikuti kegiatan Program Beras Sejahtera (Rastra) karena ketidak tahuan masyarakat sekitar. Tetapi terdapat factor pendukung lain dikarenakan di beberapa lokasi penelitian ini bahwa kegiatan Program Beras Sejahtera (Rastra) ini merupakan kegiatan yang rutin di laksanakan sejak lama maka ketentuan atau kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah daerah ini semakin mendukung kondisi kesejahteraan masyarakat. Sehingga dari penjelasan itu semua dapat diketahui bahwa komunikasi merupakan awal dari penerapan kebijakan yang di buat oleh pemerintah dengan melakukan sosialisasi atau memperkenalkan kebijakan kepada masyarakat sebagai target grup dari kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam Implementasi kebijakan publik agar dapat mencapai keberhasilan, mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan secara jelas. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus diinformasikan kepada kelompok sasaran (*target group*) yaitu KPM sehingga akan mengurangi gangguan dalam pelaksanaan/ implementasi. Apabila penyampaian tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas, tidak memberikan pemahaman atau bahkan tujuan dan sasaran kebijakan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi suatu penolakan atau resistensi dari kelompok sasaran yang bersangkutan.

## **2. Sumber daya**

Dalam hal implementasi kebijakan, sumber daya bisa menjadi faktor kritis di dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Sumber daya yang dimaksud adalah sumber daya manusia, dana dan fasilitas yang mendukung lainnya. Menurut hasil

penelitian di lapangan, sumber daya manusia yang dipakai sebagai pengawas dalam implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai kurang dari segi jumlah karena jumlah Pokja secara keseluruhan hanya berjumlah 15 orang termasuk pendamping dan Pokmas, kemudian tidak adanya pemberian fasilitas pendukung seperti alat transportasi atau dana transportasi lainnya hal ini lah menjadi salah satu faktor penghambat berhasilnya komunikasi di awal.

Dari segi jumlah personil, implementor kebijakan di Kelurahan Pangkalan Kasai tidak cukup banyak karena diketahui bahwa luasnya wilayah Kelurahan Pangkalan Kasai, sedangkan yang melakukan komunikasi yaitu Kepala Lingkungan dibantu dengan tenaga Kesejahteraan Sosial hanya 1 orang sehingga masih terjadi kekurangan yang cukup banyak kemdian luas wilayah Kelurahan Pangkalan Kasai dengan medan yang sulit untuk ditempuh dan diperparah dengan alat transportasi yang seadanya. Ada beberapa lokasi kejadian yang tidak dapat didatangi melalui mobil dinas sehingga harus ditempuh dengan jalan kaki, maka dari itu pentingnya peran dari kepala lingkungan dan kepala dusun serta perwakilan Pokmas yang ikut dalam Kelompok Kerja baik dalam komunikasi kebijakan maupun pelaksanaannya.

Pendanaan pelaksanaan Program Beras Sejahtera (Rastra) berasal dari pemerintah pusat dan daerah Kabupaten dan terlihat dari segi pembiayaan dapat dikatakan cukup tetapi masih dari segi jumlah sumber daya manusia tergolong sedikit, hal ini dapat mempengaruhi dari terlaksananya kebijakan, dikarenakan dalam pelaksanaannya tentunya harus memiliki tenaga ahli dalam bidangnya yang merupakan salah satu pelaksana yang ditunjuk sebagai pelaksana sosialisasi kebijakan dan sebagai

tenaga pelaksana yang ditunjuk dan perwakilan pemerintah pusat. Dari penjelasan tersebut, penulis menilai bahwa sumber daya yang ada dalam implementasi kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai dapat dikatakan minim sehingga menghambat indikator disposisi dimana keinginan dan semangat implementor khususnya di daerah untuk menjalankan tugasnya dihalangi oleh keterbatasan sumber daya.

### **3. Disposisi**

Disposisi merupakan keadaan dimana implementor mau atau tidak mau melakukan sesuai arahan yang dibuat oleh pembuat kebijakan. Disposisi menghalangi implementasi jika implementor melakukan sesuatu yang jauh dari harapan semula. Disposisi dianggap baik bila setiap implementor memiliki motivasi dan keinginan dalam melaksanakan kebijakan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementor memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

Dari hasil penelitian khususnya mengenai disposisi bahwa seluruh implementasi kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai terlebih lagi pendukung seperti Lurah, Sekretaris Lurah dan Kepala Lingkungan menunjukkan sikap yang positif, tetapi memang masih ada sikap kurang tegas dari pemerintah kelurahan terhadap masyarakat yang mampu tetapi mendaftar menjadi KPM yang mana seharusnya

pokmas dan pokja ataupun TKSK berkoordinasi dengan pendamping PKH dalam melihat data dan melakukan survei mengenai kondisi ekonomi calon KPM jadi tidak menganggap remeh tentang tepat sasaran dan penerima dalam keberhasilan program ini, sehingga jika sikap dan respon pelaksana terhadap kebijakan ini baik dan responsive ketika pelaksanaannya baik itu pada saat sosialisasi maupun kegiatan itu sendiri maka akan menjadikan keberhasilan kebijakan yang tepat sasaran dan tepat guna. hal ini dapat dimungkinkan dari motivasi dari pemerintah untuk membangun Kabupaten Indragiri Hulu mejadi lebih sejahtera khususnya di Kelurahan Pangkalan Kasai.

Hal ini merupakan pendukung yang positif bagi implementasi kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai, tetapi tindakan lebih lanjut seperti adanya penerima beras Sejahtera yang memiliki latar belakang ekonomi yang tidak sesuai dengan ketentuan penerima hal ini tentunya harus menjadi sikap tegas dari petugas untuk mendata ulang penerima Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai.

#### **4. Struktur birokrasi**

Struktur birokrasi merupakan mekanisme dan aturan dalam kebijakan itu sendiri. Terdapat beberapa aspek di dalam struktur birokrasi yang pertama ialah mekanisme tentunya di dalam pelaksanaan kebijakan biasanya sudah dibuat SOP (Standar Operasional Prosedur) yang menjadi pedoman bagi setiap pelaksana program maupun kebijakan dalam melaksanakan tugas dan bertindak agar tidak melenceng dari sasaran dan tujuan kebijakan. Aspek kedua ialah struktur birokrasi itu sendiri, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan

menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

Dari hasil penelitian tersebut dapat diketahui bahwa pihak pelaksana atau informan kunci memang telah memahami struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai yang berkenaan tentang proses-proses kegiatan seperti sosialisasi, penyerahan bantuan, titik distribusi dan lain sebagainya dapat dilaksanakan dengan baik.

Dari hasil wawancara dengan informan utama diketahui bahwa implementasi kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai telah sangat jelas dapat dipahami dengan baik, sehingga menjadi kemudahan tersendiri untuk pelaksana dalam menjalankan kebijakan. dari hasil penelaahan hasil wawancara di atas maka dapat diketahui terdapat faktor pendukung dan penghambat dalam komunikasi yang dilakukan oleh pihak pemerintah daerah, kecamatan dan desa, antara lain faktor pendukungnya ialah masyarakat membantu dalam komunikasi program, Program Rastra sangat mudah untuk dipahami karena terdapat penunjang pelaksana, sedangkan factor pengambatnya ialah belum adanya sanksi yang tertera pada peraturan tersebut sehingga dapat menimbulkan celah adanya pelanggaran kedepannya.

Maka dari itu sebagai salah satu fungsi pemerintahan yaitu pengaturan atau pembuatan kebijakan serta pelaksanaannya pemerintah wajib menyiapkan segala sesuai berkenaan dengan kebijakan itu sendiri untuk mendukung keberhasilan kebijakan program yang di buat khususnya Program Beras Sejahtera seperti melakukan komunikasi penyebaran informasi kebijakan baik kepada pelaksana maupun kepada

target program, menyiapkan sumber daya anggaran, personil dan fasilitas, membentuk personil yang berkualitas, memiliki dedikasi tinggi terhadap tugas dan bertanggungjawab serta kejelasan mengenai aturan dan mekanisme pelaksanaan kebijakan tersebut agar tidak menimbulkan keraguan dari pelaksana kebijakan.

#### **4.5. Faktor penghambat Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu**

Terdapat beberapa faktor penghambat dalam Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu, pertama, masih kurangnya sumber daya pelaksana dari pihak pemerintah yang dibantu oleh pendamping dan masyarakat sehingga masih terdapat hambatan dari waktu distribusi dan waktu bagi menjadi lebih lama, ini tentunya sesuai dengan hasil wawancara dengan Lurah Pangkalan Kasai, sebagai berikut:

“Sumberdaya pelaksana terkait personil memang masih ada kekurangan, karena kami memang betul memanfaatkan sumber daya Pokmas, kemudian mengenai fasilitas belum dapat dikatakan demikian, maka dari itu kita berkoordinasi dengan kelompok masyarakat, Kepala Lingkungan dan juga Kepala Dusun, kemudian mengenai anggaran memang masih terbatas karena jumlah beras yang datang belum dapat memenuhi kebutuhan KPM secara keseluruhan”.  
(wawancara dengan Bapak Setiawan, S.KM, 17 November 2020)

Dari hasil wawancara dapat diketahui bahwa sumber daya manusia yang dimiliki oleh Pemerintah Kelurahan Pangkalan Kasai dalam mendukung program beras sejahtera belum dapat dikatakan belum memadai dari segi jumlah, hal tersebut dikarenakan belum adanya petugas atau pendamping khusus berkenaan dengan program beras sejahtera, yang mana dibantu oleh masyarakat dan pendamping dari PKH.

Kemudian Dari hasil observasi yang dilakukan bahwa saat dilakukannya distribusi memang di bantu dari pihak kepolisian dalam melakukan pengawalan, tetapi pada saat di titik bagi dari segi jumlah masih terlihat kekurangan, yang mana Lurah sebagai pengawas, kemudian Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) dengan tugas pendampingan 1 orang, di bantu oleh Kepala Lingkungan 2 orang dan Kepala Dusun 4, dan kelompok masyarakat (Pokmas) sebanyak 7 orang sedangkan jumlah KPM Kelurahan Pangkalan Kasai berjumlah 295 KPM, jadi jika dilihat belumlah sebanding dengan jumlah pelaksana pembagian beras sejahtera di tingkat kelurahan Pangkalan Kasai.

Kedua, masih belum tersebarnya secara menyeluruh sosialisasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai yang diketahui beberapa lingkungan dan dusun masih belum mengetahui dan mendaftarkan diri pada program beras sejahtera. ini tentunya sesuai dengan hasil wawancara dengan Lurah Pangkalan Kasai, sebagai berikut:

“Dalam melakukan penyebaran informasi kami pihak kelurahan berharap kepada Pokmas untuk melakukan sosialisasi langsung, ada juga lingkungan yang belum dapat kita capai karena akses masuk masih terhambat”. **(wawancara dengan Lurah Pangkalan Kasai Bapak Setiawan., S.KM, 17 November 2020)**

Didapatkan informasi dalam melakukan Komunikasi pihak kelurahan melakukan koordinasi dengan Kepala Lingkungan, Kepala Dusun hingga RT dan RW dapat saat forum pertemuan musyawarah di kelurahan dengan mendatangkan kelompok masyarakat kelurahan, TKSK dan perwakilan KPM Rastra dari setiap Satuan Lingkungan dusun setempat untuk hal ini juga untuk memutakhirkan daftar KPM,

supaya programnya lebih tepat sasaran, untuk menyebarkan informasi mengenai kapan beras rastra akan dilaksanakan dan dimana lokasi titik baginya.

Berdasarkan observasi yang dilakukan diketahui bahwa komunikasi yang dilakukan oleh pemerintah kelurahan dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Pertama, secara langsung dilakukan melalui musyawarah kelurahan yang dilakukan untuk menyebarkan informasi mengenai kapan dsitribusi beras akan dilakukan, titik distribusi, titik bagi, kualitas beras dan dan harga beras yang di subsidi. Musyawarah ini hanya di hadiri oleh Kepala Lingkungan, kepala Dusun dan perwakilan masyarakat KPM serta Pokmas, kemudian penyebaran informasi secara tidak langsung ialah dengan melakukan penyebaran selebaran-selebaran yang di tempat pada fasilitas umum seperti papan pengumuman Kantor Lurah, Mesjid, Mushola, pasar dan warung-warung, kemudian bekerja sama dengan pendamping sosial TSKS dan PKH dalam program mereka juga nantinya akan memberikan informasi tentang adanya program beras sejahtera.

Dari data yang didapatkan diketahui memang adanya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah Kelurahan bersama perwakilan masyarakat dan unsur pendukung kelurahan dalam bentuk langsung dan tidak langsung, kemudian mereka juga mengaku bahwa komunikasi antara sesama pemerintah dalam kondisi yang baik. Komunikasi isi kebijakan dapat dilakukan melalui sosialisasi kebijakan atau bisa berupa pelatihan-pelatihan mengenai proses atau langkah-langkah dalam kegiatan program Beras Sejahtera, sehingga pelaksana pada tingkat operasional teknis akan lebih mengerti tentang isi kebijakan. tetapi dapat diketahui bahwa pihak kelurahan berharap kepada

Pokmas untuk melakukan sosialisasi langsung, ada juga lingkungan yang belum dapat dicapai karena akses masuk masih terhambat, hal ini yang menjadi salah satu hambatan komunikasi.

Ketiga, masih terlihatnya Sikap kurang tegas dari pemerintah dan Pokja Program Beras Sejahtera di tingkat di Kelurahan dalam melakukan pembaruan data KPM sehingga masih banyaknya warga yang mampu menerima bantuan beras sejahtera. ini tentunya sesuai dengan hasil wawancara dengan Kepala Lingkungan II sebagai salah satu anggota Poka Rastra, sebagai berikut:

“Sikap pemerintah kelurahan sudah sangat serius, tetapi untuk lebih tegas dalam mendata KPM yang benar-benar sesuai dengan kriteria penerima bantuan karena masih banyak keluarga yang mampu mendapat bantuan” . **(wawancara dengan Kepala Lingkungan II Bapak Sabran Ira., S.Pdi, 18 November 2020)**

Dari tanggapan diatas dapat diketahui sikap dan respon pelaksana dalam hal ini pemerintah kelurahan, pendamping, kelompok masyarakat dan masyarakat sendiri sangat mendukung program beras sejahtera ini. Dikarenakan sangat membantu kondisi ekonomi penduduk tetapi seperti diketahui pemberian bantuan yang kurang tepat kepada warga yang mampu menjadikan sasaran dari kebijakan ini yaitu untuk warga yang kurang mampu belum tercapai.

Dari hasil observasi yang peneliti lakukan bahwa pada saat pembangian beras Rastra masih ada masyarakat yang datang dengan kendaraan yang bagus dan pakaian yang bagus pula, kemudian rata-rata kepala keluarga di bawah 40 tahun, bahkan lebih muda, maka dari itu hal ini tentu tidak sesuai dengan ketetapan standart penetapan KPM, Hal ini tidak semestinya terjadi apabila sikap dari pemerintah kelurahan dan

pelaksana dapat lebih tegas dan respon mereka terhadap masukan dari kelompok masyarakat untuk melakukan perubahan KPM dilakukan dan diarahkan kepada KPM yang lebih membutuhkan, maka program Rastra dapat berjalan baik. Tetapi sebaliknya apabila hanya mengikuti data yang lama tanpa pembaruan kemudian meminjam data dari pendamping PKH dan melakukan peyesuaian maka akan didapatkan data yang valid sehingga pemberian bantuan tersebut dapat lebih tepat.

Keempat, Tidak adanya sanksi yang jelas mengenai pelanggaran kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) sehingga pada pelaksanaannya belum dapat menimbulkan keseriusan dari pelaksana. Hal ini juga diketahui dari hasil wawancara dengan Lurah pangkalan Kasai, sebagai berikut:

“Dalam Peraturan bantuan non tunai dan pendum program rastra memang tidak ada sanksi bagi pelanggaran, ini tentunya bisa saja jadi salah satu hal yang akan menjadi celah bagi oknum yang ingin mengambil keuntungan dari program ini, ya maka dari itu penting setidaknya ada aturan mengenai sanksi ”. **(wawancara dengan Bapak Setiawan, S.KM, 17 November 2020)**

Dari hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa mekanisme program rastra secara umum telah dapat dijalankan dengan baik, tetapi terdapat hambatan seperti Dari hasil observasi memang mengenai mekanisme program beras sejahtera yang dilakukan maka dapat diketahui terdapat faktor pendukung dan penghambat dalam komunikasi yang dilakukan oleh pihak pemerintah daerah, kelurahan, antara lain faktor pendukungnya ialah program beras sejahtera di Kelurahan Pangkalan Kasai sangat mudah untuk dipahami karena terdapat Pedoman umum rastra yang dilakukan oleh pemerintah Kelurahan sebagai pelaksana mengenai hak dan kewajiban, sedangkan factor pengambatnya ialah belum adanya ketentuan yang mengatur mengenai jika

pemberian bantuan terindikasi kepada target yang tidak tepat apakah ada pengalihan kepada KPM lainnya kemudian mengenai sanksi pelanggaran pelaksanaan.

Pada Pendum dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2017 Tentang Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non Tunai, maka dari itu pentingnya di dalam ketentuan peraturan adanya alternatif mengenai pemberian beras yang tersisa kepada keluarga yang membutuhkan tetapi tidak terdaftar sebagai KPM dan diwajibkan melakukan pelaporan kemudian adanya kesempatan bagi pelaksana untuk memutuskan mana KPM yang berhak atau tidak.



## BAB V

### PENUTUP

#### 5.1. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian mengenai Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu dapat diketahui dari hasil pembahasan dalam melakukan komunikasi pihak pemerintah dan masyarakat dilakukan dalam musyawarah kelurahan sebelum pendistribusian beras sejahtera, kemudian kondisi sumber daya pelaksana hanya 2 orang dari pihak pemerintah, kemudian terdapat bantuan dari Pokmas, dan Kepala lingkungan dan dusun sebagai anggota Pokja serta di bantu dengan pendamping TKSK dan PKH yang berjumlah 2 orang pendamping serta di bantu oleh kelompok masyarakat, Ketua Lingkungan dan Kepala Dusun. Pada sikap dan respon pelaksana masih terdapat hambatan karena belum tegasnya dalam pergantian dan perubahan KPM kepada masyarakat yang lebih membutuhkan, serta struktur birokrasi dalam bentuk SOP tahap dan peraturan sudah sangat jelas didalam pedoman umum bantuan beras sejahtera. Maka dapat diambil kesimpulan bahwa keseluruhan indikator implementasi kebijakan yaitu sumber daya, komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) Di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu cukup baik.

Namun terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu, antara lain:

1. Masih kurangnya sumber daya pelaksana dari pihak pemerintah yang dibantu oleh pendamping dan masyarakat sehingga masih terdapat hambatan dari waktu distribusi dan waktu bagi menjadi lebih lama.
2. Masih belum tersebarnya secara menyeluruh sosialisasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai yang diketahui beberapa Lingkungan dan dusun masih belum mengetahui dan mendaftarkan diri pada program beras sejahtera.
3. Masih terlihatnya Sikap kurang tegas dari pemerintah kelurahan dalam melakukan pembaruan data KPM sehingga masih banyaknya warga yang mampu menerima bantuan beras sejahtera.
4. Tidak adanya sanksi yang jelas mengenai pelanggaran kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) sehingga pada pelaksanaannya belum dapat menimbulkan keseriusan dari pelaksana.

## 5.2. Saran

Dari hasil penelitian dapat diberikan beberapa saran untuk perbaikan pelaksanaan Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai Kecamatan Seberida Kabupaten Indragiri Hulu, antara lain:

1. Kepada pemerintah pusat maupun daerah untuk melakukan penambahan sumber daya pelaksana kepada pihak pemerintah kelurahan atau pendamping khusus program rasta sehingga dapat membuat waktu distribusi dan waktu bagi menjadi lebih cepat dan terfokus.
2. Kepada pemerintah kelurahan dan pendukung Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai untuk melakukan sosialisasi secara lebih menyeluruh dan dapat mengajak dusun, lingkungan dan RT serta RW yang belum mengikuti untuk ikut serta.
3. Kepada pelaksana Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kelurahan Pangkalan Kasai untuk lebih tegas dan respon terhadap kebutuhan masyarakat dan melakukan pembaruan data KPM sehingga masyarakat yang menerima bantuan lebih tepat sasaran.
4. Kepada pemerintah pusat dan daerah untuk memperjelas dan membuat sanksi yang jelas mengenai pelanggaran kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) sehingga pada pelaksanaannya dapat menimbulkan keseriusan dari pelaksana.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abu Daud Busroh, 2013. *Ilmu Negara*. Jakarta, Bumi Aksa.
- Abdulsyani, 2012. *Sosiologi Skematika*, Teori, dan Terapan. Bumi Aksara: Jakarta.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* , Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,
- Bagir Manan, 2000, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FHUI, Jakarta,
- Bayu Surya Ningrat, 1992, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta. Rineka Cipta.
- Hardiansya, 2011. *Kualitas Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gava Media
- Haris, Syamsudin. 2007. *Desentralisasidan Otonomi Daerah*. Jakarta. LIPPI Pres
- Hartomo, H. dan Aziz A. 2004. *Ilmu Sosial Dasar*. Bumi Aksara : Jakarta.
- Inu Kencana Syafi'e, 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Kaho, Joseph Riwu. 2007. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. 2003. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Ke-5, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mahfud MD. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta
- Muhadam Labolo, 2007, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Kelapa Gading Permai, Jakarta.
- Munaf, Yusri, *Konstitusi dan kelembagaan Negara*, Marpoyan Tujuh:Pekanbaru
- Munaf, Yusri. 2016. *Hukum Administrasi Negara*. Marpoyan Tujuh: Pekanbaru
- Ndraha. Taliziduhu. 2003. *Kybernologi Jilid 1*. Jakarta: PT Asdi Mahastya
- Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernologi Jilid 2*. Jakarta: PT Asdi Mahastya
- Ndraha, Taliziduhu, 2005. *Kybernology sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.

- Pamudji, 1992, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara
- Rauf, Rahyunir, 2018. *Azaz Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Pekanbaru: Zanafafa Publishing
- Rasyid, Ryass. 2002, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT. Mutiara Widia, Jakarta.
- Ryayid, Ryass. 2001. *Penjaga Hati Nurani Pemerintahan*. Jakarta: Yarsif watampone
- Riawan, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Salim, E. 1984. *Perencanaan Pembangunan dan Pemetaan Pembangunan*. Inti Dayu Press: Jakarta.
- Setiawan, G. 2004. *Implementasi dalam Birokrasi Pembangunan*. Remaja Rosdakarya Offset: Bandung.
- Suharto, E. 2014. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*. Refika Aditama: Bandung.
- Soelaeman, M. 1998. *Ilmu Sosial dasar*. Refika Aditama: Bandung
- Syafiie, inu Kencana, 2011. *Manajemen Pemerintahan*. Jakarta : Rajawali Pers
- Syaukani, H.R. dkk. 2004. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Sumadi Suryabrata , 2011. *Metodelogi Penelitian*. Jakarta : Rajawali Pers
- Usman, Nurdin. 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*. PT. Raja Grafindo Persada: Jakarta.
- Widodo,Joko.2011. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses KebijakanPublik*. Malang: Bayu Media

### Jurnal

- Ade Nawawi. 2020. Implementasi Kebijakan Program Beras Sejahtera (Rastra) Di Wilayah Desa Mulyasari Kecamatan Pamanukan Kabupaten Subang. Volume 2 Issue 1, Juni 2020. Universitas Subang

- Lalu Moh. Nazar Fajri, 2019. Implementasi Kebijakan Beras Sejahtera di Kabupaten Lombok Timur. Jurnal Sikap. Volume 3 Nomor 2 Oktober 2019. Universitas Nahdlatul Wathan Mataram
- Marina Maria Kansil. 2019. Implementasi Kebijakan Beras Sejahtera (Rastra) Di Kecamatan Tondano Utara Kabupaten Minahasa. Volume 4 No.2 2019. Universitas Negeri Manado
- Niky Sangkey, 2018. Implementasi Kebijakan Bantuan Beras Sejahtera (Rastra) Di Desa Lalumpe Kecamatan Motoling Kabupaten Minahasa Selatan. Jurnal Civic Education, Vol. 2 No. 1 Juni 2018. UNISMA

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

- Undang- Undang Nomor 23 tahun 2104
- Peraturan Presiden Nomor 63 tahun 2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial Non Tunai.
- Inpres No. 3 tahun 2012
- Peraturan Bupati Indragiri Hulu Nomor 76 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Kecamatan Dan Kelurahan Kabupaten Indragiri Hulu.