

## ANALISIS EFEKTIVITAS KEBIJAKAN PROGRAM RASTRA TERHADAP TINGKAT KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

### ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE RASTRA PROGRAM POLICY ON COMMUNITY WELFARE

**Zainollah dan Farid Wahjudi**

Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Mandala Jember

Email: [zainollah@stie-mandala.ac.id](mailto:zainollah@stie-mandala.ac.id) dan [faridwahyudi@gmail.com](mailto:faridwahyudi@gmail.com)

#### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui efektifitas kebijakan program RASTRA terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Pakusari Kabupaten Jember. Populasi pada penelitian ini adalah jumlah masyarakat Kecamatan Pakusari yang mendapat bantuan dari program keluarga harapan. Jumlah keseluruhan RTS RASTRA 5,482 yang diambil sebagai populasi yang tersebar ke 7 desa di Kecamatan Pakusari. Metode analisis data menggunakan analisis diskriptif yang diperoleh dengan melakukan wawancara, observasi dan dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pencapaian tujuan RASTRA di Kecamatan Pakusari Jember belum tercapai disebabkan di beberapa desa pemerintah tidak mampu memberdayakan masyarakat dengan maksimal serta kualitas beras yang masih kurang pun mengakibatkan tidak efektifnya program beras sejahtera sehingga pelayanan kepada masyarakat masih kurang. Integrasi yang ada di kecamatan Pakusari kurang baik karena pemerintah tidak mampu untuk memberikan informasi yang baru kepada masyarakat tentang program ini juga pemerintah kurang menyesuaikan perubahan data yang ada. Pemerintah harus mengadakan kerjasama dan lebih teliti. Pemerintah tidak mampu melaksanakan program dengan sebaik mungkin karena masyarakat masih melihat tindakan penyelewengan yang dilakukan aparat pemerintah setempat yang ada.

**Kata Kunci:** efektifitas, program RASTRA, warga miskin.

#### ABSTRACT

This study aims to determine the effectiveness of the RASTRA program policy on the level of community welfare in Pakusari District, Jember Regency. The population in this study was the number of people in Pakusari District who received assistance from the family hope program. The total number of RASTRA RTS is 5,482 taken as a population spread to 7 villages in Pakusari District. Data analysis method uses descriptive analysis obtained by conducting interviews, observation and documentation. The results showed that the achievement of RASTRA objectives in Pakusari Jember Subdistrict had not been achieved because in some villages the government was not able to empower the community to the maximum and the quality of rice which was still lacking resulted in the ineffectiveness of the prosperous rice program so that service to the community was still lacking. The integration in Pakusari sub-district is not good because the government is unable to provide new information to the public about the program, and the government does not adjust the changes in the data. The government must establish cooperation and be more thorough. The government is not able to implement the program as well as possible because the community still sees acts of fraud committed by existing local government officials.

**Keywords:** effectiveness, RASTRA program, poor citizens.

## PENDAHULUAN

Permasalahan mendasar yang hingga kini masih dihadapi oleh bangsa Indonesia ialah masalah kemiskinan yang ditandai oleh banyaknya jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan dan tingginya kerentanan masyarakat untuk jatuh dibawah garis kemiskinan. Program Beras Sejahtera (RASTRA) merupakan salah satu kebijakan yang di buat oleh pemerintah untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Peningkatan Kesejahteraan Rakyat menjadi prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, yang meliputi 5 (lima) sasaran pokok yaitu: pengurangan kemiskinan dan pengangguran, pengurangan kesenjangan antar wilayah, peningkatan kualitas manusia, perbaikan mutu lingkungan hidup, dan pengelolaan sumberdaya alam, serta peningkatan infrastruktur. Dalam implementasinya, prioritas utama pembangunan nasional diberikan kepada pemeliharaan kesejahteraan rakyat, penataan kelembagaan dan pelaksanaan Sistem Perlindungan Sosial.

Dalam beberapa tahun terakhir ini terdapat kecenderungan berupa meningkatnya persepsi masyarakat yang melihat adanya hubungan tidak searah antara keberhasilan perkembangan ekonomi dengan unsur pemerataan. Artinya bahwa dampak tidak langsung dari aktivitas pembangunan yang hanya berorientasi kepada pertumbuhan telah mengakibatkan terjadinya kesenjangan sosial atau dapat dikatakan terjadinya kemiskinan secara tidak disengaja. Masalah kemiskinan apabila tidak ditanggulangi akan menimbulkan dampak negatif terhadap berbagai kegiatan antara lain dapat menimbulkan disintegrasi sosial dan kerusakan lingkungan (Bhimo Rizki, 2007) Kemiskinan merupakan hal yang sangat mempengaruhi perkembangan sebuah Negara.

Program subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah (Program Raskin) adalah program nasional lintas sektoral baik horizontal maupun vertikal, untuk membantu mencukupi kebutuhan pangan beras masyarakat yang berpendapatan rendah. Secara horizontal semua Kementerian/ Lembaga (K/L) yang terkait memberikan kontribusi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah Pusat berperan dalam membuat kebijakan program, sedangkan pelaksanaannya sangat tergantung kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, peran Pemerintah Daerah sangat penting dalam peningkatan efektifitas Program Raskin. Pada waktu terjadi krisis pangan tahun 1998 program ini pun dimulai dan untuk mengatasi krisis tersebut, Pemerintah mengambil kebijakan yaitu memberikan subsidi pangan bagi masyarakat melalui Operasi Pasar Khusus (OPK). Pada tahun 2002 program tersebut dilakukan lebih selektif dengan menerapkan sistem targeting, yaitu membatasi sasaran hanya membantu kebutuhan pangan bagi Rumah Tangga Miskin (RTM). Sejak itu program ini menjadi populer dengan sebutan program Raskin, yaitu subsidi beras bagi masyarakat miskin. Pada tahun 2008 Program ini berubah menjadi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah. Dengan demikian rumah tangga sasaran program ini tidak hanya rumah tangga miskin, tetapi meliputi rumah tangga rentan atau hampir miskin. Dalam pelaksanaannya selama 16 (enam belas) tahun, Pemerintah telah mengambil berbagai kebijakan untuk melakukan penyesuaian terhadap kondisi yang berkembang, misalnya penyesuaian jumlah Rumah Tangga Sasaran (RTS), durasi penyaluran, alokasi jumlah beras untuk setiap RTS (kuantum Raskin) dan penyesuaian Harga Tebus Raskin di Titik Distribusi (TD) dari Rp 1.000,-/kg menjadi Rp 1.600,-/kg.

Kebijakan lain yang telah diambil pemerintah pada beberapa tahun terakhir adalah penyaluran Raskin untuk mengatasi kenaikan harga akibat musim paceklik dan meningkatnya permintaan beras pada hari-hari besar. Untuk keperluan ini pemerintah

telah menyalurkan Raskin lebih dari 12 kali dalam satu tahun. Bahkan pada tahun 2013 pemerintah telah menyalurkan Raskin sampai Raskin ke-15, sebagai kompensasi kenaikan harga BBM. Pada awal tahun 2014 dilakukan percepatan penyaluran Raskin bulan November – Desember ke bulan Februari Maret dampak bencana alam yang melanda hampir di sejumlah wilayah Indonesia pada awal tahun 2014. Keberhasilan Program Raskin ditentukan mulai dari perencanaan, penganggaran, penyediaan, penyaluran, monitoring dan evaluasi, pengawasan dan penanganan pengaduan oleh K/L terkait yang tergabung dalam TimKoordinasi Raskin Pusat. Pelaksanaan penyaluran Raskin oleh Perum BULOG sampai Titik Distribusi (TD) di seluruh Indonesia. Pemerintah Daerah memiliki peran yang sangat strategis dalam penyaluran Raskin dari TD sampai kepada Rumah Tangga Sasaran (RTS). Dukungan yang diperlukan dari pemerintah daerah minimal pengalokasian APBD untuk angkutan beras dari TD sampai ke RTS. Sebagai komoditi strategis yang dilindungi oleh undang-undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, Pangan merupakan hak yang mendasar bagi pemerintah untuk wajib memberikan prioritas yang besar terhadap kebijakan ketahanan pangan nasional. Indonesia, 95% dari jumlah penduduknya mengkonsumsi beras sebagai pangan utama, dengan rata-rata konsumsi beras sebesar 102 kg/jiwa/tahun (bps, 2013). Tingkat konsumsi tersebut jauh di atas rata-rata konsumsi dunia yang hanya sebesar 60 kg/kapita/tahun.

Dengan demikian Indonesia menjadi negara konsumen beras terbesar di dunia. Beras menjadi komoditas nasional yang sangat strategis. Instabilitas perberasan nasional dapat mengakibatkan gejolak dalam berbagai aspek kehidupan baik sosial, politik maupun ekonomi. Peranan komoditi makanan terhadap garis kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan dengan komoditi bukan makanan seperti perumahan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Program raskin pada bulan september 2015 telah di ganti nama menjadi program beras sejahtera oleh menteri sosial yang pada dasarnya untuk mengubah paradigma masyarakat bukan untuk membantu masyarakat miskin, melainkan program ini disubsidi pemerintah untuk mengubah kehidupan masyarakat menjadi lebih sejahtera. Penyaluran rastra ini merujuk pada Surat Menteri Kordinator Bidang Pembangunan Manusia Dan Kebudayaan Nomor 6-100/MENKO/PMK/XXI/2015 tanggal 15 Desember 2015 Dengan Perihal Rastra Provinsi Tahun 2016 dan Penetapan anggaran subsidi beras yang merujuk pada Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2012 tentang kebijakan pengadaan Gabah/Beras. Presiden menginstruksikan kepada menteri dan kepala lembaga pemerintah non kementerian tertentu, serta gubernur dan bupati/walikota diseluruh indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada perum bulog diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, dan rawan pangan yang penyediaannya mengutamakan pengadaan gabah/beras dari petani dalam negeri.

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para RTS PM dalam memenuhi kebutuhan pangan. Selain itu juga untuk meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok, sebagai salah satu hak dasarnya. Tujuan pemerintah untuk memberikan bantuan pada keluarga miskin tidak luput dari penyimpangan. Menurut pemantauan dilapangan, ada tiga hal yang terjadi dalam penyaluran program rastra. Pertama, mengenai salah sasaran. Program rastra yang semestinya disalurkan atau dijual kepada keluarga- keluarga miskin ternyata (banyak juga yang) jatuh pada kelompok masyarakat lain (keluarga sejahtera). Salah sasaran

ini banyak disebabkan oleh human error, dimana para petugas lapangan justru membagikan kupon rastra pada keluarga dekat atau teman kerabatnya. Bahkan tidak sedikit keluarga sejahtera yang "menagih jatah" beras murah tersebut. Kedua, jumlah beras yang dibagikan sering tidak sesuai dengan apa yang telah diprogramkan. Jumlah rastra yang dijual kepada masyarakat (pra sejahtera) sudah pasti berkurang karena pembagian beras, sering tidak diukur dalam bentuk kilogram (sesuai dengan program) tetapi dalam liter, sehingga kuantitas beras yang diterima tak sesuai dengan apa yang telah diprogramkan. Kekurangan jumlah itu juga terjadi karena petugas lapangan berusaha untuk bertindak adil dengan membagikan rastra kepada (hampir) seluruh warga termasuk yang tidak menerima kupon.

Penyelewengan yang ketiga, berhubungan dengan hal sebelumnya, yakni disebabkan kesalahan data jumlah keluarga miskin yang tidak cepat diperbaharui. Hal ini terjadi akibat masih buruknya koordinasi antara birokrasi baik dari pusat, provinsi, kabupaten/kota, hingga desa, atau kelurahan. Akibatnya, kuantitas (jumlah) keluarga miskin yang didata bisa lebih besar atau lebih sedikit dari yang sebenarnya, sehingga Rastra yang dibagikan akan berdampak pada kekurangan atau (bahkan) kelebihan jatah. Dengan adanya program rastra pemerintah berharap untuk dapat memenuhi sebagian kebutuhan pangan (beras) keluarga miskin dan sekaligus mengharapkan dapat mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin, selain itu juga untuk meningkatkan/membuka akses pangan keluarga miskin dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan di tingkat keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat pada tingkat harga bersubsidi dengan jumlah yang telah ditentukan.

Dalam usaha menangani kemiskinan dan kerawanan pangan, pemerintah telah berupaya menanggulangnya. Masalah ini telah menjadi perhatian nasional dan penanganannya perlu dilakukan secara terpadu yang melibatkan ditingkat sektor baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah. Program RASTRA.

RASTRA sesuai dengan alamat RTS-PM di wilayah administrasi pemerintahan yang baru, dan melaporkan ke Tim Koordinasi RASTRA secara berjenjang. Dengan demikian, Surat Permintaan Alokasi (SPA) RASTRA dari Bupati/Walikota kepada Perum BULOG dapat disesuaikan dengan kondisi wilayah terkini hasil pemekaran dan tidak perlu menunggu persetujuan dari Tikor RASTRA Pusat untuk Keputusan Gubernur atau Bupati/Walikota.

Kaitannya dengan pelaksanaan program RASTRA didesa kertosari kecamatan pakusari kabupaten jember sebagai lokasi penelitian ini, dimana hasil pengamatan awal menunjukkan bahwa dari 770 Rumah Tangga Miskin (RTM) dengan pemerataan pembagian RASTRA. Selain itu, dari kuota yang ditetapkan untuk setiap penerima RASTRA yang seharusnya menerima 15 kg/kk perbulan dengan harga pagu sebesar Rp 1600/kg, ternyata hanya menerima 3 kg per/kk disebabkan adanya data yang tidak valid dari desa, adanya tingkat pendapatan masyarakat dari tingkat daya beli, di desa ini juga rata-rata masyarakat menerima semua cuma ada beberapa dari masyarakat yang mampu yang tidak mendapatkan ,ada juga masyarakat yang menjual kembali beras RASTRA ini kepada warung kelontong agar di olah kembali agar terlihat bersih dan dijual dengan harga diatas harga RASTRA yang sebenarnya.harga beras RASTRA dari pagu yang seharusnya Rp 1600/kg menjadi Rp 2000/kg karena biaya oprasional dari kantor desa yang selanjutnya dibawa ke rumah kepala RT/RW. Mengindikasikan bahwa pengelolaan program Beras untuk rumah tangga miskin (RASTRA) belum seluruhnya efektif, terutama dilihat dari aspek jumlah kelompok sasaran, folome beras dan harga, sehingga dapat dipastikan belum optimal memberikan kontribusi yang

berati bagi peningkatan kesejahteraan hidup keluarga miskin, khususnya didesa Kertosari Kecamatan Pakusari Kabupaten Jember. Dari penjelasan yang ada maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : bagaimana efektivitas proses pelaksanaan Program Rastra di Kecamatan Pakusari Kabupaten Jember.

## TINJAUAN PUSTAKA

### Pengertian RASTRA

Program RASTRA (Program Penyaluran Beras Sejahtera) adalah sebuah program dari pemerintah sebagai upaya untuk mengurangi beban pengeluaran dari rumah tangga miskin sebagai bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan perlindungan sosial beras murah dengan jumlah maksimal 15 kg/Rumah Tangga Miskin/bulan dengan masing-masing seharga Rp 1600,00 per kg (netto) di titik distribusi. Program ini mencakup di seluruh provinsi, sementara tanggung jawab dari distribusi beras dari gudang sampai ke titik distribusi di kelurahan dipegang oleh Perum Bulog (Badan Urusan Logistik).

Menurut Sutarto Alimoeso dalam pedoman umum penyaluran beras untuk rumah tangga miskin (2012 : I ), RASTRA adalah bagian dari program penanggulangan kemiskinan yang berada pada kluster I yaitu kegiatan perlindungan sosial berbasis keluarga dalam pemenuhan kebutuhan pokok bagi masyarakat yang kurang mampu. RASTRA mempunyai multifungsi untuk memperkuat ketahanan keluarga miskin sebagai pendukung bagi peningkatan kualitas SDM.

### Efektifitas Pengelolaan Program RASTRA

Ndraha (2005:163), “efisiensi digunakan untuk mengukur proses, efektivitas guna mengukur keberhasilan mencapai tujuan”. Khusus mengenai efektivitas pemerintah, Ndraha mengemukakan : Efektivitas (*effectiveness*) yang didefinisikan secara abstrak sebagai tingkat pencapaian tujuan, diukur rumus hasil bagi dengan (per)tujuan. Tujuan yang bermula pada visi yang bersifat abstrak itu dapat dideduksi sampai menjadi konkrit, yaitu sasaran (strategi). Sasaran adalah tujuan yang terukur, konsep relatif, bergantung pada pertanyaan, pada mata rantai mana dalam proses dan siklus pemerintah, hasil didefinisikan. Apakah pada titik output? Outcome? Feedback? Siapa yang mendefinisikan : pemerintah, yang diperintah atau bersama-sama. Apapun definisinya, efektivitas birokrasi yang menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintah menjadi hal yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Menurut pendapat Mahmudi dalam bukunya *Manajemen kinerja Sektor Publik* mendefinisikan efektivitas sebagai berikut : “efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program, atau kegiatan”, Mahmudi, 2005:92. Sedangkan Georgopolous dan Tannemaum (1985:50), mengemukakan: “Efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran. Dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan.” Selanjutnya Steers (1985:87) mengemukakan bahwa: “Efektivitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasarnya tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan

yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya”. Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya” (Kurniawan, 2005:109).

### **Pengertian Kesejahteraan**

Arti kata sejahtera adalah aman sentosa dan makmur; selamat (terlepas dr segala macam gangguan) kesejahteraan sosial menunjuk ke jangkauan pelayanan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Ini adalah istilah yang digunakan dalam ide negara sejahtera. Menurut Undang-undang No 11 Tahun 2009, Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya. Permasalahan kesejahteraan sosial yang berkembang dewasa ini menunjukkan bahwa ada warga negara yang belum terpenuhi hak atas kebutuhan dasarnya secara layak karena belum memperoleh pelayanan sosial dari negara. Akibatnya, masih ada warga negara yang mengalami hambatan pelaksanaan fungsi sosial sehingga tidak dapat menjalani kehidupan secara layak dan bermartabat.

### **Konsep Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan permasalahan kemanusiaan purba. Ia bersifat laten dan aktual sekaligus. Ia telah ada sejak peradaban manusia ada dan hingga kini masih menjadi masalah sentral di belahan bumi manapun. Kemiskinan merupakan faktor dominan yang mempengaruhi persoalan kemanusiaan lainnya, seperti keterbelakangan, kebodohan, ketelantaran, kematian dini. Problema buta huruf, putus sekolah, anak jalanan, pekerja anak, perdagangan manusia (human trafficking) tidak bisa dipisahkan dari masalah kemiskinan.

Berbagai upaya telah dilakukan, beragam kebijakan dan program telah disebar-terapkan, berjumlah dana telah dikeluarkan demi menanggulangi kemiskinan. Tak terhitung berapa kajian dan ulasan telah dilakukan di universitas, hotel berbintang, dan tempat lainnya. Pertanyaannya mengapa kemiskinan masih menjadi bayangan buruk wajah kemanusiaan kita hingga saat ini? Meskipun penanganan kemiskinan bukan usaha mudah, diskusi dan penggagasan aksi-tindak tidak boleh surut kebelakang. Untuk meretas jalan kesejahteraan, pemahaman mengenai konsep dan strategi penanggulangan kemiskinan masih harus terus dikembangkan.

Pengertian kemiskinan antara satu Negara dengan Negara lain juga berbeda. Pengertian kemiskinan di Indonesia dibuat oleh BPS. Lembaga tersebut mendefinisikan kemiskinan dengan membuat kriteria besarnya pengeluaran per orang per hari sebagai bahan acuan.

### **Distribusi RASTRA**

Tugas publik Perum BULOG merupakan amanat dari Inpres No. 3 tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Berita dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, yang merupakan pengejawantahan intervensi pemerintah dalam perberasan nasional untuk memperkuat ketahanan pangan. Ketiga tugas publik BULOG tersebut saling terkait dan memperkuat satu sama lain sehingga dapat mewujudkan ketahanan pangan rumah tangga maupun nasional yang lebih kokoh. Ketiga tugas publik tersebut adalah pertama, melaksanakan kebijakan pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan Harga

Pembelian Pemerintah (HPP). Kegiatan ini diwujudkan dalam bentuk pengadaan gabah dan beras dalam negeri oleh Perum BULOG. Tugas kedua, menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah yang diwujudkan dalam pelaksanaan program RASTRA. Sedangkan tugas ketiga, menyediakan dan menyalurkan beras untuk menjaga stabilitas harga beras, menanggulangi keadaan darurat, bencana, dan rawan pangan. Kegiatan ketiga dilaksanakan Perum BULOG dalam bentuk pengelolaan Cadangan Beras Pemerintah (CBP). Penyaluran RASKin diawali dari permintaan alokasi (Surat Permintaan Alokasi – SPA) dari Pemerintah Kabupaten/Kota yang bersangkutan. SPA tersebut ditujukan kepada Kadivreg/ Kasubdivreg yang membawahi wilayah tersebut. Atas SPA tersebut, oleh Tim Koordinasi Raskin setempat dibahas jadwal penyalurannya untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat menyiapkan waktu, tenaga dan dana pada saat penyaluran. Sebelum jadwal pengiriman beras ke Titik Distribusi, Tim Koordinasi Raskin melakukan pengecekan kondisi beras Raskin yang akan disalurkan. Beras RASTRA kemudian dikirimkan ke Titik Distribusi tujuan sesuai dengan jumlah RTS yang terdata di wilayah tersebut. Tidak ada penambahan dan pengurangan jumlah oleh BULOG. Apabila ada perubahan data RTS (Rumah Tangga Sasaran) adalah kewenangan Musyawarah Desa/Kelurahan dan Musyawarah Kecamatan.

## METODE PENELITIAN

### Jenis Penelitian

Penelitian yang baik apabila mempunyai metodologi yang benar. Jenis penelitian yang digunakan yaitu metode kualitatif. Dalam penelitian ini berfokus pada penelitian lapangan dalam bentuk studi kasus (*case study*), yaitu penelitian yang dilakukan untuk mengkaji gejala-gejala sosial dari suatu kasus dengan cara menganalisisnya secara mendalam di lingkungan masyarakat tertentu, baik di lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan, maupun lembaga pemerintah. Dalam Penelitian ini penulis melakukan penelitian secara langsung di Kecamatan Pakusari Kabupaten Jember yang dijadikan sebagai tempat penelitian. Dalam penelitian ini yang akan menjadi fokus penelitian adalah Efektifitas Program Beras Sejahtera dalam meningkatkan Kesejahteraan masyarakat Prasejahtera, dimana peneliti akan fokus pada efektif tidaknya program tersebut. Konsep ialah istilah yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok, atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial (Singarimbun:2006), sehingga dengan konsep maka peneliti akan bisa memahami unsur- unsur yang ada dalam penelitian baik variabel, indikator, parameter, maupun skala pengukuran yang dikehendaki di dalam penelitian.

### Teknik Pengambilan Sampel

Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri dari obyek atau subyek yang mempunyai kualitas atau karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulan (Sugiyono:2014). Populasi adalah kumpulan dari keseluruhan pengukuran, objek, atau individu yang sedang dikaji (Harinaldi:2005). Indriantoro dan Bambang (2013) mendefinisikan populasi, yaitu sekelompok orang, kejadian atau segala sesuatu yang mempunyai karakteristik. Populasi pada penelitian ini adalah Jumlah masyarakat Kecamatan Pakusari yang mendapat bantuan dari program keluarga harapan. Jumlah keseluruhan RTS RASTRA 5,482 yang diambil sebagai populasi yang tersebar ke 7 desa di Kecamatan Pakusari (Data hasil Daftar Petugas RASTRA Alokasi Maret Tahun 2015). Sampel merupakan sebagian dari populasi. Sampel adalah sebagian, atau *subset* (himpunan bagian) dari suatu populasi (Harinaldi:2005). Metode yang digunakan dalam pengambilan sampel

adalah metode pengambilan sampel *purposive sampling* yaitu pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tersebut mengarah pada orang yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek atau situasi sosial yang diteliti. Sampel dalam penelitian ini akan diambil berdasarkan banyak populasi yang tersebar di Kecamatan Pakusari bantuan Program RASTRA di Kecamatan Pakusari dibagi ke beberapa desa. Kemudian sampel akan diambil dari tiap-tiap desa dan kelurahan tersebut. Jumlah sampel yang diambil adalah 37 % dari populasi yang berjumlah 5,482 dan tersebar di seluruh desa dan kelurahan yang ada di Kecamatan Pakusari.

### Proses Analisis Data

Nasution mengemukakan “Analisis data telah dimulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum turun lapangan, dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian. Analisis data menjadi pegangan bagi penelitian selanjutnya sampai, jika mungkin, menjadi suatu teori yang “grounded” (Sugiyono:2014).

#### 1) Analisis Sebelum di Lapangan

Analisis pada penelitian kualitatif telah dilakukan sejak sebelum peneliti terjun lapangan. Analisis dilakukan terhadap hasil studi pendahuluan, atau data sekunder, yang digunakan pada titik fokus penelitian atau rumusan masalah dan tujuan. Sementara, fokus dalam penelitian sifatnya masih sementara dan akan berkembang lagi setelah peneliti terjun ke lapangan. Dalam tahap ini, peneliti mengkaji fokus penelitian berdasarkan data-data yang telah ada sebelumnya. Data dalam fase ini berupa data sekunder. Sehingga, dari hasil analisis tahap ini, peneliti akan lebih terarah dalam mengkaji fokus penelitian. Pertanyaan lagi. Dalam hal ini Miles and Huberman (1984) mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh (Sugiyono:2014). Aktivitas dalam analisis data meliputi; Data Reduction, Data Display, dan *Conclusion drawing/verification*.

#### 1) Data Rediction (reduksi data)

Pada penelitian kualitatif, data dilapangan akan mudah berkembang yaitu semakin banyak dan rumit. Maka diperlukan reduksi data, yaitu merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dan mencari tema dan polanya.

#### 2) Data Display (Penyajian Data)

Penyajian data dilakukan adalah untuk mengorganisasikan menyusun sehingga memudahkan peneliti apa yang terjadi, dan apa yang akan atau harus direncanakan berdasarkan apa yang telah dipahami oleh peneliti. Penyajian data dapat berupa tabel, grafik, flowchart, dan sejenisnya.

#### 2) Analisis Sesudah di Lapangan

Dalam penelitian kualitatif analisis data telah dilakukan sejak pengumpulan data berlangsung dan setelah pengumpulan data dalam periode tertentu. Yaitu, sejak dilakukannya pengumpulan data dengan metode yang telah dipilih, dengan metode wawancara misalnya, peneliti sudah bisa melakukan analisis data yakni dengan menganalisis jawaban hasil dari wawancara. Dan apabila hasil



wawancara masih belum memuaskan, peneliti dapat melanjutkan wawancara dengan memberikan

3) **Conclusion Drawing / Verivication**

Penarikan kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu obyek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelap sehingga setelah diteliti menjadi jelas (Sugiyono:2014). Setelah peneliti memasuki tahap kedua ini, peneliti melakukan analisis data sesuai data-data yang sudah dan tengah dikumpulkan dilapangan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Efektivitas dalam Pelaksanaan Program RASTRA**

Efektivitas organisasi pelaksanaan program RASTRA di Kecamatan Pakusari Kabupaten Jember dapat diukur dengan menggunakan teori pengukuran efektivitas menurut Martani dan Lubis Dalam penelitian ini, dimana penulis membatasi penelitian dengan hanya memfokuskan masalah yang diteliti berdasarkan pendekatan proses (process approach) dimana pendekatan ini digunakan untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme. Efektivitas merupakan konsep penting dalam teori organisasi karena mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan organisasi dalam mencapai sasaran dan merupakan suatu konsep yang luas, mencakup berbagai faktor didalam maupun diluar organisasi. Tingkat efektivitas dapat diukur dengan membandingkan antara rencana atau target yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah dicapai. Jika usaha atau hasil pekerjaan dapat tercapai sesuai dengan target maka itulah yang dikatakan efektif, namun jika usaha atau hasil pekerjaan yang dilakukan tidak tercapai sesuai dengan target, maka hal dikatakan tidak efektif.

Hasil wawancara dengan beberapa informan maka dapat disimpulkan bahwa program Rastra bertujuan untuk mengurangi pengeluaran rumah tangga dalam bentuk beras miskin. Adapun prosedur dari pemberian beras miskin ini adalah dimulai dari tahap pendataan oleh bagian penyaluran Kecamatan Pakusari terhadap masyarakat yang dinilai berhak mendapatkan beras miskin tersebut.

### **Proses Sosialisasi Program RASTRA Kepada Masyarakat**

Komunikasi merupakan suatu hal yang sangat yang menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari pelaksanaan atau implementasi suatu program. demikian halnya dengan program RASTRA pada Kecamatan Pakusari kabupaten Jember yang tentunya akan terlaksana secara efektif apabila komunikasi antara pihak-pihak yang terkait berjalan dengan baik. Komunikasi yang terjalin dengan baik antara pihak pegawai kelurahan selaku pelaksana program dengan msyarakat selaku sasaran utama dari program RASTRA menjadi hal yang mutlak diperlukan demi tercapainya keefektifan pelaksanaan program RASTRA ini. Bentuk komunikasi disini tentunya dapat diinterpretasikan melalui proses sosialisasi program kepada masyarakat yang merupakan sasaran dari program yang bersangkutan.

Sosialisasi yang menjadi kunci utama keberhasilan suatu program dalam mencapai tujuan serta sasaran yang diharapkan. Melalui proses sosialisasi yang efektif kepada

masyarakat. Suatu program akan dengan mudah mencapai keberhasilan dalam pelaksanaannya. Hal ini dapat terjadi karena semakin baik proses sosialisasi dari suatu program maka akan semakin baik pula pemahaman masyarakat akan semakin terdorong untuk mengakses informasi lebih jauh mengenai program ini serta ambil bagian dalam program yang dilaksanakan oleh pemerintah tersebut.

Dengan melihat kondisi dilapangan terkait cara yang digunakan oleh pihak pelaksana program dalam mensosialisasikan program RASTRA sosialisasi yang dilakukan sangat minim, karena tidak pernah diadakan sosialisasi sama sekali di masyarakat, sehingga rumah tangga sasaran hanya mendapatkan informasi dari tetangga atau sesama penerima beras miskin. Pihak pegawai kelurahan tidak pernah melakukan sosialisasi terhadap masyarakat. Hal ini di akui oleh pihak kelurahan disebabkan oleh adanya keterbatasan dana untuk membiayai proses sosialisasi tersesebut dan disebabkan juga karena masyarakat tidak pernah melalukan complen atau tidak pernah mengeluh dengan masalah yang dihadapi dilapangan.media komunikasi yang cukup sederhana ini menghambat kelancaran penyampaian informasi kepada masyarakat terhadap program ini dikarenakan belum adanya pemahaman yang memadai tentang konsep program RASTRA yang diberikan oleh pegawai keluarahan kepada masyarakat. Hal ini terjadi karena proses sosialisasi terhadap masyarakat tidak pernah terjadi, sehingga masih banyak masyarakat dalam artian rumah tangga sasaran tidak mendapatkan informasi tentang program RASTRA. Hal ini perlu mendapatkan perhatian daripemerintah, dalam ini pegawai keluarahan agar lebih bisa menjalin komunikasi yang baik dengan masyarakat miskin selaku sasaran dar program RASTRA. Bentuk pemahaman kelompok sasaran dalam hal ini masyarakat, mengetahui program Rastra ini hanya bersumber dari mulut ke mulut.

### **Pengawasan mutu**

Salah satu aspek yang juga cukup berpengaruh dalam keefektifan pelaksanaan program Rastra di Kecamatan Pakusari adalah mengenai pengawasan mutu. Pengawasan mutu merupakan kegiatan untuk memastikan apakah kebijakan dalam hal mutu (standar) dapat tercermin dalam hasil akhir (Assauri,2008:299). .

Dengan perkataan lain pengawasan mutu merupakan usaha untuk mempertahankan mutu atau kualitas dari beras yang di salurkan, agar sesuai dengan standar yang telah ditentukan. Dengan demikian, dalam hal pengawasan mutu semua beras yang disalurkan harus diawasi sesuai standar dan penyimpangan-penyimpangan yang terjadi harus dicatat serta dianalisis agar dapat menjadi bahan evaluasi untuk penyaluran selanjutnya.

Hasil wawancara dengan informan dapat disimpulkan bahwa beras miskin ini kurang mendapat pengawasan mutu dari aparat yang terkait terbukti dari masih banyaknya masyarakat yang mengeluh tentang beras yang di dapatkan, menurutnya beras tersebut masih tidak sesuai dengan standar atau dengan kata lain beras tersebut tidak layak untuk dikonsumsi. Bahkan ada juga masyarakat yang menjual kembali beras tersebut kemudian membeli beras baru yang layak untuk dikonsumsi.

Pengawasan dalam hal ini mengacuh pada pelaksanaan monitoring oleh pihak

otoritas yang memiliki wewenang dalam proses penyaluran beras untuk rakyat miskin tersebut, yaitu pusat kepada Provinsi, Provinsi kepada Kabupaten, dan seterusnya hingga pengawasan yang dilakukan oleh pihak Kecamatan terhadap pelaksanaan distribusi beras Rastra oleh pihak Kelurahan kepada masyarakat.

Hasil wawancara dengan informan dapat disimpulkan bahwa dari hasil penelitian ini jelas sudah dengan tidak adanya pengawasan yang jelas dari pihak yang memiliki otoritas dalam penyaluran beras Rastra justru malah menimbulkan sumber masalah baru pada proses penyaluran beras Rastra kedepannya, dan oleh karena itu peran seluruh aparat Pemerintah di Kecamatan, Kelurahan dan instansi yang terkait dalam proses penyaluran Rastra harus lebih di optimalkan.

### **Biaya Operasional**

Biaya operasional juga sangat penentu dalam mengukur keefektifan suatu program Rastra dalam pelaksanaan suatu organisasi. Biaya operasional merupakan biaya berupa pengeluaran uang untuk melaksanakan kegiatan pokok, yaitu berupa biaya penjualan dan administrasi untuk memperoleh pendapatan, tidak termasuk pengeluaran yang telah diperhitungkan dalam harga pokok penjualan dan penyusutan. Biaya operasional beras miskin untuk masyarakat yaitu Rp 24.000/ rumah tangga sasaran, dengan jumlah rumah tangga sasaran yang ada di kelurahan Pakusari yang menerima 153, jadi total biaya operasional keseluruhan adalah: Rp 3.672.000. Adapun hasil dari penjualan beras kepada RTM-PM Raskin akan di kumpulkan dan disimpan oleh Tim Koordinasi Rastra Kelurahan yang selanjutnya melalui Kepala Kelurahan menyetorkan HPB Rastra kepada pihak Kecamatan yang selanjutnya mengumpulkan uang hasil pembelian beras Rastra dari setiap Kelurahan yang ada di Kecamatan Pakusari dan akhirnya akan diserahkan kepada Perum BULOG sebagai Kompensasi terhadap harga beras tersebut ke BULOG.

Berdasarkan informasi diatas kita dapat menerima gambaran bahwa hasil dari penjualan Rastra tersebut sepenuhnya dialokasikan kepada biaya yang dikeluarkan untuk membeli beras yang berasal dari petani yang kemudian oleh Pemerintah disubsidi dimana rata-rata Perum BULOG membeli beras dari petani lokal sesuai dengan harga pasar beras di Kabupaten Jember . Dan oleh Pemerintah akan disubsidi sehingga mencapai harga sesuai Pagu yakni Rp.1.600/Kg. Harga Rp.1.600/kg inilah yang kemudian akan menjadi tarif bagi warga miskin penerima manfaat dan hasil penjualan tersebut dikumpulkan oleh pihak Kelurahan dan selanjutnya dari pihak kelurahan akan menyetor kepada Perum BULOG, walaupun ada beberapa masyarakat penerima Rastra yang menunggak pembayaran kepada pihak kelurahan hal tersebut dapat ditangani dengan biaya talangan yang terdapat di kelurahan , biasanya hal tersebut di karenakan beras yang ada di Kelurahan tersebut belum di bagikan kepada masyarakat yang menerima Rastra, atau adakalanya stok beras yang ada pada Perum BULOG terlambat untuk disalurkan kepada pihak Kelurahan, sehingga dalam hal ini peran pihak Kelurahan sangat diperlukan untuk mengkoordinasi serta mengawasi penyaluran beras untuk rakyat miskin tersebut, sehingga jikapun oleh Perum BULOG terjadi keterlambatan dalam mengantarkan stok beras pada Kelurahan maka oleh pihak Kecamatan hal tersebut di koordinasikan kepada pihak Perum BULOG untuk segera menyediakan stok beras yang dibutuhkan pada Kelurahan yang mengalami keterlambatan dalam proses pembagian beras. Hasil wawancara tentang efektivitas

pelaksanaan Organisasi dalam program Rastra di Kelurahan Pakusari Kecamatan Pakusari Kabupaten Jember dapat disimpulkan bahwa proses sosialisasi tidak sama sekali dilaksanakan sehingga tidak berjalan maksimal sesuai yang diharapkan atau boleh dikatakan pelaksanaannya tidak berjalan efektif. Hal ini dikarenakan oleh beberapa faktor, yaitu saling mengharapkan antara pihak kelurahan dengan pihak pemerintah, ini tentu sangat berdampak terhadap penyaluran program Raskin yang menjadi sasaran masyarakat penerima Rastra, Kemudian berikutnya yang menjadi kendala juga yaitu kurangnya pengawasan terhadap masyarakat yang menerima Rastra, salah satu faktornya yaitu karena dari pihak pemerintah atau kelurahan sudah menganggap bahwa sudah tidak perlu lagi ada pengawasan karna sejauh ini tidak ada masalah.

## KESIMPULAN DAN SARAN

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang ada maka penulis menyimpulkan:

#### 1. Pencapaian Tujuan

Pencapaian tujuan di kecamatan Pakusari belum tercapai disebabkan di beberapa desa pemerintah tidak mampu memberdayakan masyarakat dengan maksimal serta kualitas beras yang masih kurang pun mengakibatkan tidak efektifnya program beras sejahtera sehingga pelayanan kepada masyarakat masih kurang. Tujuan sebenarnya untuk membuat masyarakat sejahtera melalui program ini tidak bisa dicapai diakibatkan oleh berbagai kendala dan masalah.

#### 2. Integrasi

Integrasi yang ada di kecamatan Pakusari kurang baik karena pemerintah tidak mampu untuk memberikan informasi yang baru kepada masyarakat tentang program ini juga pemerintah kurang menyesuaikan perubahan data yang ada.

#### 3. Adaptasi

Pemerintah harus mengadakan kerjasama dan lebih teliti. Pemerintah tidak mampu melaksanakan program dengan sebaik mungkin karena masyarakat masih melihat tindakan penyelewengan yang dilakukan aparat pemerintah setempat yang ada.

### Saran

1. Pemerintah khususnya menteri sosial wajib meninjau kembali BULOG secara khusus mengenai kualitas beras yang disalurkan agar benar-benar tujuannya terlaksana demi kesejahteraan masyarakat. Pemerintah desa harus lebih bekerja sama dengan setiap kepala lingkungan, hendaknya memberikan informasi yang baik kepada masyarakat agar supaya masyarakat dapat mengetahui maksud dari program ini.
2. Pemerintah diharapkan melakukan Pendataan kembali dan mengawasi dengan baik pendistribusian kepada RTS-PM juga hendaknya pemerintah desa selalu membuat sosialisasi kepada semua masyarakat mengenai aturan yang dibuat agar supaya dalam membangun dan memberdayakan program masyarakat boleh menjadi lebih efisien lagi.
3. Pemerintah hendaknya melakukan pengawasan dengan sebaik mungkin agar supaya tidak terdapat penyalahgunaan, dan juga agar supaya beras sejahtera yang ada memang digunakan untuk kepentingan masyarakat, sehingga masyarakat boleh merasa puas dengan beras sejahtera yang ada dan pemerintah harus sebenarnya memberikan beras yang lebih sesuai dengan aturan yang ada.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bintoro Tjikroamidjojo. 1984. Pengantar Administrasi pembangunan. Jakarta: LP3ES
- Danim, Sudawan. 2004. Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok. PT Rineka Cipta
- Etzioni, Amitai 1985 organisasi-organisasi modern. Jakarta: Universitas Indonesia.
- Georgopolous dan Tannenbaum. 1985. Efektivitas Organisasi. Jakarta: Erlangga
- Handayani, soewarno. 1988 pengantar studi ilmu Adiminstrasi dan Manajemen. Edisi Revisi Cetakan 8. Jakarta:CV. Haji masagung
- Hidayat. 1986. Teori Efektivitas dalam kinerja karyawan. Yogyakarta.:GajahMada University Press
- Indrawijaya, Adam Ibrahim. 2010. Teori, Perilaku, dan Budaya Organisasi.Bandung:Refika Aditama
- Instruksi Presiden No. 3 Tahun 2012 tentang kebijakan pengadaan Gabah/Beras dan penyaluran beras oleh pemerintah.
- Keputusan menteri kordinator bidang kesejahteraan rakyat republik indonesia nomor 54 tahun 2014 tentang pedoman umum raskin tahun 2015
- SK Keputusan pejabat gubernur Jawa Timur, nomor 17/2016 tentang penetapan pagu program subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah kabupaten/kota Se Jawa Timur 2016.
- Suharsimi Arikunto, Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek. Jakarta :PT Rineka Cipta, 2006, hlm. 129
- Sumardi Suryabrata, Metodolog Penelitian. Jakarta :PT Raja Grafindo Persada,1998,Cet. II., hlm 22.
- Tangkilisan (2005:141) Management Publik.Jakarta: Gramedia Widja Sarana Indonesia.