



**Universitas Katolik Parahyangan**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
**Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

*Terakreditasi A*

*SK BAN-PT No: 468/SK/BAN-PT/Akred/S/XII/2014*

**Implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan  
Rendah di Desa Cileunyi Kulon Kabupaten Bandung**

SKRIPSI

Oleh

Aries Eka Cakra Yanti S

2012310120

Bandung

2018



**Universitas Katolik Parahyangan**  
**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**  
**Program Studi Ilmu Administrasi Publik**

*Terakreditasi A*

*SK BAN-PT No: 468/SK/BAN-PT/Akred/S/XII/2014*

**Implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan  
Rendah di Desa Cileunyi Kulon Kabupaten Bandung.**

SKRIPSI

Oleh

Aries Eka Cakra Yanti S

2012310120

Pembimbing

Maria Rosarie Harni Triastuti, S.IP, M.Si

Bandung

2018

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jurusan Ilmu Administrasi Publik  
Program Studi Ilmu Administrasi Publik



**Tanda Persetujuan Skripsi**

Nama : Aries Eka Cakra Yanti S  
Nomor Pokok : 2012310120  
Judul : Implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Kulon Kabupaten Bandung.

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana

Pada Senin, 9 Juli 2018

Dan dinyatakan **LULUS**

**Tim Penguji**

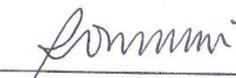
**Ketua Sidang merangkap anggota**

Tutik Rachmawati, S.IP., MA., P.hD

: 

**Sekretaris merangkap pembimbing**

Maria Rosarie Harni Triastuti, S.IP., M.Si

: 

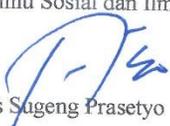
**Anggota**

Susana Ani Berliyanti, Dra., M.Si

: 

Mengesahkan

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

  
Dr. Pius Sugeng Prasetyo



PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Aries Eka Cakra Yanti S

NPM : 2012310120

Jurusan/Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Judul : Implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat

Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Kulon Kabupaten Bandung.

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulis ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila dikemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 6 April 2018



Aries Eka Cakra Yanti S



## ABSTRAK

Nama : Aries Eka Cakra Yanti Sianturi  
NPM : 2012310120  
Judul : Implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapat Rendah di Desa Cileunyi Kulon Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung

---

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi program subsidi beras bagi masyarakat berpendapat rendah di Desa Cileunyi Kulon Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung. Dengan menganalisis keberhasilan pelaksanaan program di Desa Cileunyi Kulon, penelitian ini akan memberikan kontribusi pada pemahaman faktor yang berkontribusi terhadap keberhasilan implementasi kebijakan publik.

Pada penelitian ini konsep teori yang digunakan adalah teori Merilee. S. Grindle yang menyatakan bahwa variabel keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan dan lingkungan kebijakan. Penelitian ini menggambarkan bahwa implementasi program subsidi beras bagi masyarakat berpendapat rendah di Desa Cileunyi kulon belum terlaksana dengan efektif dan maksimal mengingat masih adanya kendala dalam tahap pendistribusian dan adanya pengaruh dari luar kebijakan.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Data diperoleh melalui observasi, wawancara dan studi pustaka. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi penyimpangan implementasi program subsidi beras bagi masyarakat berpendapat rendah di Desa Cileunyi kulon, dari 6 (enam) variabel, yaitu: (1)kepentingan yang mempengaruhi, informasi yang belum transparan; (2)tipe manfaat, jumlah , beras yang diterima oleh RTS tidak sesuai dengan yang seharusnya yaitu 15 kg per bulan,kualitas dan kuantitas beras yang buruk; (3)derajat perubahan yang diinginkan, akurasi data RTS yang perlu diperbaharui;(4)letak pengambilan keputusan, keberpihakan pada masyarakat mampu bukan miskin; (5)sumberdaya yang diinginkan; timbangan alat ukur beras yang tidak memadai dan (6) tingkat kepatuhan dan respon pelaksana, Ketidapatuhan masyarakat terhadap pelaksanaan Raskin, masyarakat yang bukan kriteria syarat RTS menjadi masuk dalam akurasi data RTS. Sementara 3 (tiga ) variabel tidak terjadi penyimpangan., yaitu : (1) pelaksana program; (2) kekuasaan lembaga, dan; (3)karakteristik lembaga.

*Kata Kunci : Implementasi, program subsidi beras bagi masyarakat berpendapat rendah, Desa Cileunyi Kulon*

## ABSTRACT

Name : Aries Eka Cakra Yanti Sianturi  
NPM : 2012310120  
Title : Implementation Program Rice Subsidies Intended for The poor and  
Low-Income Communities in The village Cileunyi Kulon of  
Cileunyi District of Bandung Regency.

---

The purpose of this research is to know the implementation program rice subsidies intended for the poor and low-income communities in the village Cileunyi Kulon of Cileunyi District of Bandung Regency. By analyzing successful implementation of the program, this research will contribute to the understanding of factors contributing to the success of public policy implementation.

In this study, the concept of the theory is a theory used Merilee. S. Grindle that the variable success implementation influenced by the contents of policy and the context of policy. And this study illustrate that the implementation program rice subsidies intended for the poor and low-income communities in the village Cileunyi Kulon have not applied effectively and optimally given still there of distribution constraints and the influence from outside policy.

This research use descriptive method that is a mixture of qualitative approuce. Data obtained through observation, interviews, and literature studies. These results indicate that happened the deviation of the implementation program rice subsidies intended for the poor and low-income communities in the village Cileunyi Kulon from of this 6(six) variables : (1)interest affected, information that is not transparent; (2)Type of benefits, the amount of rice received by RTS are not as they should be, that is 15 kg per month, and not right quality of rice;(4) Site of decision makin, Raskin recipients not family heads of who are registered in the Target Households; (5)resource committed, Inadequate rice, rice measuring instruments is incomplete; (6) compliance and responsiveness, Raskin recipients not family heads of who are registered in the target households or not target haouseholds. While from of this 3(three) variables not happened the deviation of the implementation program rice subsidies intended for the poor and low-income communities in the village Cileunyi Kulon, that is: (1) program implementers; (2) power of actor involved, and; (3) regime characteristic.

*Key word : Implentation, program rice subsidies intended for the poor and low-income communities , Vilage Cileunyi Kulon.*

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa karena dengan rahmat dan karunianya akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Kulon Kabupaten Bandung”. Skripsi ini merupakan penelitian ilmiah untuk memenuhi syarat akhir dalam mencapai gelar Sarjana jenjang pendidikan Strata Satu Program Studi Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan Bandung.

Skripsi ini merupakan penelitian tentang bagaimana Implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Kulon Kabupaten Bandung banyak kekurangan, hal ini disebabkan keterbatasan pengetahuan dan kemampuan penulis. Oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang dapat membantu menyempurnakan skripsi ini dan tentunya dapat mengembangkan kemampuan serta pengetahuan penulis terkait dengan administrasi publik dikemudian hari.

Pada kesempatan ini, peneliti mengucapkan terimakasih kepada Tuhan atas segala karunia yang diberikan kepada penulis, kepada kedua orang tua saya S. Sianturi dan L. Aritonang, adik-adik Saya, serta Abang ya saya kasihi Rinaldi LG serta keluarga besar lainnya yang menjadi motivasi terbesar kepada peneliti untuk menyelesaikan tugas pendidikan dengan sebaik-baiknya. Tak lupa penulis sampaikan apresiasi dan ucapan terima kasih untuk dosen pembimbing peneliti Maria Rosarie Harni Triastuti, S.IP, M.Si yang sudah meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan peneliti menyelesaikan penulisan skripsi ini. Dalam kesempatan ini pula, penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Dr. Pius Sugeng Prasetyo, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan.
2. Tutik Rachmawati, S.IP., MA, selaku Ketua Jurusan Jurusan Ilmu Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Katolik Parahyangan.
3. Kristian Widya Wicaksono, S.Sos.M.Si. Selaku Dosen Wali Saya
4. Segenap dosen pengajar, staf pelaksana, serta seluruh keluarga besar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Katolik Parahyangan.

5. Segenap narasumber terkait dengan penelitian ini, yang telah memberikan informasi terkait untuk menjawab pertanyaan penelitian.
6. Rekan seperjuangan dalam penulisan skripsi ini, yaitu Felita Christie, Hana Triana, dan Lidwina.
7. Nadya Hutagalung yang menjadi “role model” saya selama ini untuk menjalani hidup secara lebih baik dan seimbang.
8. Teman dan keluarga besar Administrasi Publik dan FISIP UNPAR.
9. Semua pihak yang turut membantu, dan tidak dapat penuliskan sebutkan satu-persatu.

Akhir kata, semoga Allah Bapa membalas semua kebaikan yang telah diberikan semua pihak kepada penulis. Semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang memerlukannya.

Bandung, 6 Agustus 2018

Penulis,

Aries Eka Cakra Yanti S

## DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan Draft Skripsi.....	ii
Halaman Pernyataan Orsinalitas.....	iii
Lembar Pesetujuan.....	iv
Kata Pengantar.....	v
Abstrak.....	vii
Abstract.....	viii
Daftar Isi.....	ix
<b>BAB I      PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1    Latar Belakang.....	1
1.2    Identifikasi Masalah.....	6
1.3    Rumusan Masalah.....	12
1.4    Tujuan Penelitian .....	12
1.5    Manfaat Penelitian .....	13
1.6    Sistematika Penelitian.....	13
<b>BAB II     LANDASAN TEORI.....</b>	<b>15</b>
2.1    Kebijakan Publik.....	15
2.1.1 Definisi Kebijakan Publik.....	16
2.2    Implementasi Kebijakan Publik.....	18
2.2.1 Definisi Implementasi Kebijakan Publik.....	19
2.2.2 Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik.....	20
2.3    Teori Implementasi Grindle.....	24
2.3.1 Model Kebijakan Grindle.....	28
2.3.2 Kerangka Berpikir.....	29

<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN.....</b>	<b>33</b>
3.1	Tipe Penelitian.....	33
3.2	Peran Peneliti.....	34
3.3	Sumber Data.....	34
3.4	Lokasi Penelitian.....	37
3.5	Operasionalisasi Variabel.....	37
3.6	Teknik Pengumpulan Data.....	48
	3.6.1 Observasi.....	49
	3.6.2 Wawancara Mendalam.....	51
	3.6.3 Studi Dokumen.....	52
3.7	Pengecekan Kabsahan Data.....	53
	3.7.1 Uji Validitas.....	53
3.8	Teknik Pengambilan Sampling.....	54
3.9	Analisis Data.....	56
<b>BAB IV</b>	<b>PROFIL PENELITIAN.....</b>	<b>59</b>
4.1	Desa Cileunyi Kulon.....	59
4.2	Kondisi Geografis.....	59
4.3	Kondisi Demografis.....	60
4.4	Perekonomian.....	60
4.5	Kependudukan.....	61
4.6	Program Raskin.....	67
4.7	Pelaksana Distribusi Raskin di Desa.....	71
4.8	Tujuan dan Pelaksanaan Program Raskin.....	72
4.9	Prinsip Pengelolaan Raskin.....	73
<b>BAB V</b>	<b>PEMBAHASAN.....</b>	<b>74</b>

5.1	Analisis Implementasi.....	74
5.1.1	Isi Kebijakan.....	74
5.1.1.1	Kepentingan Yang Mempengaruhi.....	74
5.1.1.2	Tipe Manfaat.....	78
5.1.1.3	Tabel Penerima Manfaat.....	81
5.1.1.4	Derajat Perubahan Yang Diinginkan.....	84
5.1.1.5	Letak Pengambilan Keputusan.....	88
5.1.1.6	Pelaksana Program.....	91
5.1.1.7	Sumberdaya Yang Digunakan.....	94
5.2.1	Lingkungan Kebijakan.....	97
5.2.1.1	Kekuasaan Lembaga.....	97
5.2.1.2	Karakteristik Lembaga.....	100
5.2.1.3	Tingkat Kepatuhan dan Respon dari Para Pelaksana.....	103
<b>BAB VI</b>	<b>KESIMPULAN DAN REKOMENDASI.....</b>	<b>107</b>
6.1	Kesimpulan.....	107
6.2	Rekomendasi.....	109
	<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>111</b>
	<b>Lampiran-lampiran.....</b>	<b>112</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Raskin merupakan subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran. Keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T, yaitu: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Selain itu raskin bertujuan untuk meningkatkan/membuka akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.<sup>1</sup>

Program Raskin merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial di bidang pangan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat berupa bantuan beras bersubsidi kepada rumah tangga berpendapatan rendah (rumah tangga miskin dan rentan miskin). Program Raskin juga merupakan program nasional lintas sektoral baik vertikal (Pemerintah Pusat sampai dengan Pemerintah Daerah) maupun horizontal (lintas Kementerian/Lembaga), sehingga semua pihak yang terkait bertanggung jawab sesuai dengan

---

<sup>1</sup> Pedoman raskin 2016, diakses pada Selasa 23 April 2017, pukul 23.00 WIB

tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Program Raskin.

Program Raskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Lebih jauh, Program Raskin bertujuan untuk membantu kelompok miskin dan rentan miskin mendapat cukup pangan dan nutrisi karbohidrat tanpa kendala. Efektivitas Raskin sebagai perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan sangat bergantung pada kecukupan nilai transfer pendapatan dan ketepatan sasaran kepada kelompok miskin dan rentan.<sup>2</sup>

Dalam program Raskin rumah tangga yang berhak menerima beras Raskin atau juga disebut Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Program Raskin, adalah rumah tangga yang terdapat dalam data yang diterbitkan dari Basis Data Terpadu hasil PPLS 2011 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan disahkan oleh Kemenko Kesra RI. Tahun 2012, Program Raskin menyediakan beras bersubsidi kepada 17,5 juta RTS-PM dengan kondisi sosial ekonomi terendah di Indonesia (kelompok miskin dan rentan miskin). Sedangkan untuk tahun 2013, Program Raskin menyediakan beras bersubsidi kepada 15,5 juta RTS-PM. Jumlah RTS-PM Program Raskin nasional tahun 2014 adalah sebanyak 15.530.897 rumah tangga (tidak mengalami perubahan dari tahun 2013), yaitu rumah tangga yang menerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS) sebagai penanda kepesertaannya, atau Surat Keterangan Rumah Tangga Miskin (SKRTM) untuk rumah tangga pengganti hasil musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel).

---

<sup>2</sup> <http://www.tnp2k.go.id/> diakses pada Selasa, 4 April 2017, pukul 23.00 WIB

Penetapan daftar Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Program Raskin sejak periode Juni-Desember, didasarkan pada Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial. Basis Data Terpadu berisikan sekitar 25 juta rumah tangga dengan kondisi sosial ekonomi terendah dirinci menurut nama dan alamat. Sumber utama Basis Data Terpadu adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial tahun 2011 (PPLS 2011) yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan diserahkan terimakan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Semua rumah tangga yang masuk dalam Basis Data Terpadu diperingkat berdasarkan status kesejahteraannya dengan menggunakan metode indeks kesejahteraan yang obyektif dan spesifik untuk setiap kabupaten/kota.

TNP2K menyerahkan data pagu daerah beserta nama dan alamat RTS-PM Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Pusat. Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat selaku Ketua Pelaksana Tim Koordinasi Raskin Pusat menetapkan pagu Raskin provinsi dan jumlah RTS kabupaten/kota berdasarkan data dari TNP2K.

Penggantian RTS-PM dapat dilakukan untuk mengakomodasi adanya dinamika RTS di desa/kelurahan. Dalam hal ini, Tim Koordinasi Raskin perlu mengadakan musyawarah desa (mudes)/musyawarah kelurahan (muskel) yang melibatkan aparat desa/kelurahan, kelompok masyarakat desa/kelurahan, dan perwakilan RTS-PM Raskin dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) setingkat dusun atau RW untuk menetapkan kebijakan lokal, yaitu (1) Verifikasi dan pemutakhiran RTS-PM yang terdapat dalam DPM, (2) RTS-PM yang kepala rumah tangganya sudah meninggal dapat digantikan oleh salah satu anggota rumah tangganya. Untuk RTS-PM tunggal yang sudah meninggal, pindah alamat keluar desa/kelurahan, atau yang dinilai tidak layak sebagai penerima Raskin, maka digantikan oleh rumah tangga lainnya yang dinilai layak, (3) Rumah tangga yang dinilai layak untuk menggantikan RTS-PM pada butir di atas

adalah diprioritaskan kepada rumah tangga miskin yang memiliki anggota rumah tangga lebih besar, terdiri dari: balita dan anak usia sekolah, kepala rumah tangganya perempuan, kondisi fisik rumahnya tidak layak huni, berpenghasilan paling rendah dan tidak tetap, (4) Pelaksanaan musyawarah dapat dilakukan sepanjang tahun berjalan sesuai dengan kebutuhan. Apabila setelah dilakukan verifikasi dan pemutakhiran daftar RTS-PM di desa/kelurahan terdapat perubahan pagu RTS-PM di dua desa/kelurahan atau lebih di dalam satu kecamatan yang sama, maka dilakukan musyawarah kecamatan (muscam) yang bertujuan untuk koordinasi penyesuaian pagu antardesa/kelurahan dengan tidak mengubah jumlah pagu kecamatan tersebut, (6) Hasil mudes/muskel dan muscam dimasukkan dalam Form Rekap Pengganti (FRP) RTS-PM dan dilaporkan secara berjenjang kepada TNP2K.

Beras Raskin yang di peroleh RTS-PM Raskin berhak memperoleh Raskin sebanyak 15 kg per RTS-PM per bulan dengan harga sebesar Rp 1.600 per kg netto di Titik Distribusi (TD). Mekanisme penyaluran beras Raskin melalui Perum BULOG bersama Tim Koordinasi Raskin menyusun rencana penyaluran bulanan yang dituangkan dalam Surat Permintaan Alokasi (SPA). Beras Raskin disalurkan oleh Perum BULOG ke Titik Distribusi (TD) yaitu lokasi yang ditentukan dan disepakati oleh Perum BULOG dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab mendistribusikan Raskin dari TD ke Titik Bagi (TB) yaitu lokasi tempat penyerahan beras Raskin kepada para RTS-PM, untuk selanjutnya dibagikan kepada RTS-PM Raskin.<sup>3</sup>

RTS-PM dapat memperoleh informasi tentang kepesertaannya dalam Program Raskin melalui Tim Koordinasi Raskin Pusat telah mencetak daftar nama dan alamat RTS-PM dan mengirimkan ke setiap desa/kelurahan untuk ditempelkan di kantor desa/kelurahan. Dengan cara

---

<sup>3</sup> Pedoman raskin 2016, diakses pada sabtu 26 Maret 2016, pukul 23.00 WIB

ini, RTS-PM dan masyarakat umum dapat mengetahui rumah tangga mana saja di desa/kelurahan tersebut yang berhak menerima beras Raskin.

Secara kelembagaan sesuai dengan Peraturan Menteri Bidang Pembangunan Kemanusiaan dan Kebudayaan No. 1 Tahun 2016, pengelolaan Raskin terdiri dari Tim Koordinasi Raskin tingkat pusat, tingkat provinsi, tingkat kabupaten/kota, tingkat kecamatan, dan Tim Pelaksana Distribusi Raskin di desa/kelurahan. Pada semua tingkatan, masing-masing tim ini melibatkan sejumlah instansi terkait yang secara struktural terdiri dari tim pengarah, pelaksana, dan sekretariat.

Kebijakan umum yang mengatur pelaksanaan Program Raskin dapat dibaca dalam Pedoman Umum (Pedum) Raskin yang diterbitkan setiap tahunnya. Pedoman ini merupakan acuan makro dalam pelaksanaan Program Raskin secara nasional, belum mengakomodasi dan mengantisipasi hal-hal yang bersifat spesifik lokasi. Untuk mengatasi berbagai permasalahan lokal, adanya kearifan lokal, serta kebijakan lokal maka pelaksanaan Raskin di tingkat Provinsi diatur melalui Petunjuk Pelaksanaan Program Raskin (Juklak Raskin) dan di tingkat Kabupaten/Kota diatur melalui Petunjuk Teknis Program Raskin (Juknis Raskin). Juklak dan Juknis Raskin dimaksudkan untuk mempertajam Pedum Raskin dan masih berada dalam batasan-batasan atau tidak bertentangan dengan Pedum Raskin.<sup>4</sup>

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menyatakan pelaksanaan program penyaluran subsidi beras untuk rakyat miskin (Raskin) belum sepenuhnya efektif karena data penerima yang tidak mutakhir dan kualitas beras yang meragukan. BPK telah melakukan pemeriksaan kinerja atas

---

<sup>4</sup> <http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-i/beras-bersubsidi-bagi-masyarakat-berpenghasilan-rendah-raskin/>.

pengelolaan Raskin 2016 oleh Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Kementerian Sosial, Perum Bulog, TNP2K bersama instansi terkait lainnya.<sup>5</sup>

Pemeriksaan tersebut dilakukan di 10 provinsi yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Banten, Lampung, Yogyakarta, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur, dan Papua Barat. Untuk diketahui, program subsidi Raskin ini dikelola oleh Tim Koordinator Raskin Pemerintah Pusat yang terdiri dari unsur pemerintah pusat dan daerah. Anggaran untuk program subsidi Raskin sepanjang 2016 tercatat sebesar Rp 18,16 triliun, dan terealisasi Rp 17,19 triliun atau 95,65 persen.<sup>6</sup>

Pemeriksaan kinerja atas penyaluran Raskin Tahun Anggaran 2016 ditujukan untuk mengetahui efektivitas program tersebut dalam menanggulangi kemiskinan melalui bantuan langsung Raskin. Dari hasil pemeriksaan menyimpulkan bahwa pelaksanaan program penyaluran subsidi beras Raskin belum sepenuhnya efektif untuk mencapai tujuan-tujuan program karena masih terdapat sejumlah permasalahan.<sup>7</sup>

*Pertama*, data penerima manfaat Raskin belum mutakhir. Terdapat 196 desa/kelurahan di 50 kabupaten/kota yang tidak melakukan pemutakhiran data. Data yang digunakan masih data 2016. Hal ini berakibat sebagian penerima Program Raskin berisiko tidak tepat sasaran. *Kedua*, mekanisme pengujian kualitas beras raskin belum jelas. Terdapat pengembalian raskin ke Perum Bulog karena kualitas beras yang diterima tidak baik, karena berwarna hitam, berkutu, banyak

---

<sup>5</sup> <http://industri.bisnis.com/read/20180404/12/780311/ini-9-temuan-pemeriksaan-bpk-terkait-impor-pangan>. Diakses pada tanggal Jumat, 8 November 2018

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.* Hal.6

bubuk dan berbau apek yang mengakibatkan risiko penyimpangan atas pembayaran subsidi raskin oleh pemerintah kepada Perum Bulog.<sup>8</sup>

Berkenaan dengan masalah tersebut, BPK merekomendasikan kepada Menko Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan selaku penanggung jawab Program Raskin agar menetapkan pihak pelaksana perekaman data dan menyempurnakan pedoman khusus dalam pelaksanaan Program Raskin. Kemudian Tim Koordinasi menginstruksikan Raskin untuk berkoordinasi dengan Perum Bulog untuk menetapkan dan menyepakati mekanisme pengujian raskin pada saat penyaluran. Selain itu, BPK dan Pemerintah Pusat merekomendasikan Kementerian Sosial menetapkan tenaga kesejahteraan sukarela kecamatan sebagai pendamping program, yang bertugas melakukan monitoring, sosialisasi dan pelaporan secara efektif dan berkala. Selain itu, Pemerintah Pusat merekomendasikan pula penetapan pagu Raskin secara berjenjang dan meminta Perum Bulog bersama Tim Koordinasi Raskin berupaya optimal tidak menunda penyaluran beras Raskin kepada RTS.<sup>9</sup>

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Indonesia, penduduk miskin di Provinsi Jawa Barat pada Maret 2016 menunjukkan bahwa penduduk miskin di Jabar sebanyak 4.224.325 orang (8,95 persen) terhadap jumlah penduduk seluruhnya. Namun demikian, kondisi masih jauh lebih baik bila dibandingkan pada September 2016 menunjukkan angka penduduk miskin di Provinsi Jawa Barat sebanyak 4.170.000 (10,86 persen). Sedangkan untuk daerah perkotaan dan pedesaan pada September 2016 menunjukkan Provinsi Jawa Barat untuk garis kemiskinan

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Hal 7

<sup>9</sup> <https://www.kompas.com/indonesia/kompas/20161104/281616714928466> diakses pada sabtu 26 Maret 2017, pukul 23.00 WIB

daerah perkotaan sebesar 2.540.000 juta/kapita dan daerah pedesaan garis kemiskinan sebesar Rp. 1.620.000/kapita .<sup>10</sup>

Program raskin yang didistribusikan ditingkat provinsi Jawa Barat pada tahun 2016 disalurkan kepada penerima manfaat 2,6 juta Rumah Tangga Miskin (RTS) sebanyak 470 ton untuk masyarakat miskin. Sedangkan untuk Kabupaten Bandung Pemerintah menyiapkan beras untuk masyarakat miskin (raskin) sebesar 39,2 ribu ton kepada Rumah Tangga Sasaran (RTS) yang jumlahnya sebanyak 15, 5 juta Rumah Tangga Sasaran (RTS).<sup>11</sup>

Berdasarkan sumber sekunder yang diterbitkan oleh pemerintah terdapat juga permasalahan-permasalahan yang ditemukan, yaitu: *Pertama*, Pagu alokasi beras yang disediakan selalu tidak mencukupi kebutuhan Rumah Tangga Miskin. *Kedua*, Akurasi Data Rumah Tangga Miskin (RTM) yang tercatat. *Ketiga*, salah sasaran. *Keempat*, mutu kualitas beras jelek. *Kelima*, jumlah berkurang. *Keenam*, tidak sesuai harga.<sup>12</sup>

Adapun berbagai permasalahan-permasalahan yang ditemukan oleh peneliti di lapangan dalam penyaluran Raskin di Kecamatan Cileunyi Kulon Kabupaten Bandung Provinsi Jawa Barat di temukan yaitu:

1. Pagu alokasi beras yang disediakan selalu tidak mencukupi kebutuhan Rumah Tangga Miskin (RTS) yang tercatat di Kelurahan Cileunyi sehingga menyebabkan belum tercapainya jumlah beras yang direkomendasikan 15kg/KK/bulan. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka menguatkan indikasi ketidakberhasilan implementasi

---

<sup>10</sup> [https://jabar.bps.go.id/new/website/brs\\_ind/brsInd-20170103165203.pdf](https://jabar.bps.go.id/new/website/brs_ind/brsInd-20170103165203.pdf) diakses pada sabtu 26 Maret 2017, pukul 23.00 WIB

<sup>11</sup> <https://m.tempo.co/read/news/2015/09/04/058697904/bulog-jabar-percepat-penyaluran-raskin-310-ribu-ton>

<sup>12</sup> [www.infobandung.com/raskin/](http://www.infobandung.com/raskin/) diakses pada 4 April 2017, pukul 23.00 WIB

Raskin tidak sesuai dengan variabel isi kebijakan yaitu, perubahan yang diinginkan dan tipe manfaat yang dikemukakan oleh Teori Grindle.<sup>13</sup>

2. Akurasi Data Rumah Tangga Miskin (RTM) yang tercatat di Desa Cileunyi belum diperbaiki sehingga menimbulkan peningkatan Rumah Tangga Miskin (RTM). Berdasarkan permasalahan tersebut, maka menguatkan indikasi ketidakberhasilan implementasi Raskin tidak sesuai dengan variabel isi kebijakan yaitu derajat perubahan yang diinginkan yang dikemukakan oleh Teori Grindle.<sup>14</sup>
3. Salah sasaran Raskin yang semestinya diberikan kepada keluarga miskin jatuh ke tangan kepada kelompok masyarakat lain/masyarakat mampu. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka menguatkan indikasi ketidakberhasilan implementasi Raskin tidak sesuai dengan variabel isi kebijakan: (1) letak pengambilan keputusan; (2) tipe manfaat. Dan variabel lingkungan kebijakan: tingkat kepatuhan dan respon pelaksana yang dikemukakan oleh Teori Grindle.<sup>15</sup>
4. Mutu kualitas jelek meski Pemerintah menjamin kualitas kondisi Raskin baik namun banyak dikeluhkan, beras yang dibagikan kotor, pera, serta banyak kutu. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka menguatkan indikasi ketidakberhasilan implementasi Raskin tidak sesuai dengan variabel isi kebijakan: tipe manfaat dan derajat perubahan yang diinginkan yang dikemukakan oleh Teori Grindle<sup>16</sup>
5. Timbangan atau alat ukur beras yang kurang memadai. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka menguatkan indikasi ketidakberhasilan implementasi Raskin tidak sesuai dengan variabel isi kebijakan kebijakan yaitu sumberdaya yang diinginkan yang dikemukakan oleh Teori Grindle.<sup>17</sup>
6. Jumlah berkurang. Jumlah Raskin yang dibagikan bukan dalam bentuk ukuran perkilogram namun perliter, sehingga beras yang diterima jumlahnya berkurang. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka menguatkan indikasi ketidakberhasilan implementasi Raskin tidak sesuai dengan variabel isi kebijakan: derajat perubahan yang diinginkan dan tipe manfaat sesuai yang dikemukakan dalam Teori Grindle.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan Ibu Rika sebagai penerima RTS di RT.03

<sup>14</sup> Wawancara dengan Ketua RT.03

<sup>15</sup> Wawancara dengan penerima RTS di RT.04

<sup>16</sup> Wawancara dengan Ketua RT.03

<sup>17</sup> Wawancara dengan Kepala Desa Cileunyi Kulon

<sup>18</sup> Wawancara dengan Ketua RW.14

7. Tidak sesuai dengan harga pembelian Raskin yang semestinya Rp. 1.000/kg, harus dibeli dengan harga Rp. 7.500/liter (bukan kilogram) dimana kesetaraan 3 takaran kaleng sama dengan 1 liter beras (dalam perhitungan 3 liter beras setara dengan 2,5 kilogram beras). Kekurangan itu juga bisa terjadi karena penggunaan timbangan yang keliru dan berbeda dengan timbangan standar.<sup>19</sup>
8. Sosialisasi dan transparansi kebijakan yang diambil pemerintah masih belum efektif. Pihak masyarakat sudah melakukan sosialisasi antara pemerintah mengenai informasi pendistribusian Raskin di tiap tingkat RT/RW tapi seringkali informasi penyaluran Raskin tidak ada informasi yang efektif dari tim koordinasi pelaksana Raskin. Berdasarkan permasalahan tersebut, maka menguatkan indikasi ketidakberhasilan implementasi Raskin tidak sesuai dengan variabel isi kebijakan: kepentingan yang mempengaruhi dan lingkungan kebijakan: letak pengambilan keputusan yang dikemukakan oleh Teori Grindle.<sup>20</sup>

Dari identifikasi diatas ada permasalahan berdasarkan konten (isi kebijakan ) dan konteks (lingkungan kebijakan ) menurut teori Marille Grindle yaitu dari isi kebijakan yakni (1)kepentingan yang mempengaruhi, seperti sosialisasi antar pihak RW dan masyarakat yang kurang transparansi dan efektif, (2) tipe manfaat, harga yang tidak sesuai, kualitas beras yang buruk, dan jumlah beras yang berkurang (3) derajat perubahan yang diinginkan, pagu alokasi beras yang disediakan selalu tidak mencukupi kebutuhan Rumah Tangga Miskin (RTS) dan akurasi Data Rumah Tangga Miskin (RTM) yang tercatat di Desa Cileunyi belum diperbaiki atau perlu diperbaharui update, (4) Letak pengambilan keputusan, sosialisasi antar pihak RW dan masyarakat yang kurang transparansi dan efektif, (5) sumberdaya yang digunakan, kualitas Raskin yang buruk. Sedangkan, dari konteks (lingkungan kebijakan) yaitu (1) tingkat kepatuhan dan respon, pelaksana memberikan Raskin pada masyarakat mampu artinya adanya kesalahan sasaran Raskin yang semestinya diberikan kepada keluarga miskin jatuh ke tangan kepada

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan sebagai penerima RTS di RT.02

<sup>20</sup> Wawancara dengan RTS Desa Cileunyi Kulon, pada November 2017

kelompok masyarakat lain/masyarakat mampu. Dengan demikian dengan indentifikasi diatas menunjukkan bahwa implementasi program subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Desa Cileunyi Kulon tidak berhasil sesuai dengan variable keberhasilan implementasi yang dipengaruhi isi kebijakan dan lingkungan kebijakan yang dikemukakan oleh Teori Merilee. S. Grindle.

Berdasarkan indentifikasi masalah tersebut, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian ilmiah mengenai **“Implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Kulon Kabupaten Bandung (Program Raskin).”**

### **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian indentifikasi masalah diatas, dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Kulon?

### **1.4 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan diatas maka tujuan penelitian ini:

Untuk mengetahui faktor -faktor yang mempengaruhi implementasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Kulon.

### **1.5 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian dapat berimplikasi sebagai berikut:

a) Manfaat Akademis:

1. Hasil penelitian ini diharapkan digunakan sebagai suatu karya ilmiah yang bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya pada bidang administrasi publik mengenai studi Implementasi Kebijakan Publik dan sebagai bahan masukan yang dapat mendukung peneliti maupun mahasiswa lain yang tertarik dalam penelitian bidang yang sama.
2. Menambah referensi untuk menjadi acuan pembelajaran dalam memberi informasi kepada mahasiswa.

b) Manfaat Empirik:

Pemerintah Kabupaten Cileunyi dapat memanfaatkan hasil penelitian tersebut sebagai bahan informasi maupun bahan masukan dalam rangka mengambil kebijakan dan program-program kesejahteraan masyarakat kedepannya.

## **1.6 Sistematika Penulisan**

Untuk memperoleh gambaran dan memudahkan pembahasan dalam skripsi ini, maka akan disajikan sistematika penulisan yang merupakan garisbesar dari skripsi ini. Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

BAB II : LANDASAN TEORI

BAB III : METODE PENELITIAN

BAB IV : DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN

BAB V : PEMBAHASAN

BAB VI : KESIMPULAN DAN REKOMENDASI