

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

###### a. pengertian Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “pemerintah” yang mendapat akhiran –an. Kata pemerintah menunjukkan kepada individu-individu atau alat-alat kelengkapan negara, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara-cara atau rumusan memerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokratis, pemerintahan diktator dan lain sebagainya, (dalam Tandjung, 2003:4).

Menurut Ndraha (2005:36) di dalam bukunya menyatakan bahwa Pemerintahan merupakan suatu sistem yang meliputi tiga subkultural yaitu legislatif (Badan Perundang-Undangan), eksekutif (Badan Pemerintahan), dan yudikatif (Badan Peradilan, yaitu Mahkamah Agung), yang mana ketiga subkultural tersebut berinteraksi dengan ilmu politik ketika masyarakat membutuhkan kekuasaan sebagai kekuatan untuk menegakkan keadilan dan kedamaian.

Kemudian W.S.Sayre dalam Zidan (2013:18) juga mengemukakan bahwa pemerintahan merupakan suatu lembaga negara yang terorganisasi dan menjalankan kekuasaannya. Robinson dalam Labolo (2013:22) menyatakan bahwa “pemerintahan lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum”. Dari beberapa pengertian dari para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa

pemerintahan adalah semua kegiatan lembaga Negara dalam memenuhi dan melindungi kebutuhan masyarakat sesuai dengan tujuan Negara.

Pemerintahan pada dasarnya memiliki tugas-tugas pokok. Menurut Rasyid dalam Zaidan (2013:25-26) tugas-tugas pokok tersebut meliputi tujuh bidang pelayanan, diantaranya:

1. Menjamin keamanan Negara.
2. Memelihara ketertiban.
3. Menjalin keadilan tanpa memandang status.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah/
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo, dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan gelandangan ke sektor kegiatan yang produktif.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan Sumber Daya Alam dan lingkungan hidup.

Di dalam sistem pemerintahan ada muncul istilah pemerintah. Ada beberapa definisi tentang makna atau pengertian dari pemerintah menurut Finer dalam Labolo (2013: 15-17) ada empat pengertian pemerintah yaitu:

- a. Pemerintah merujuk pada suatu proses pemerintahan, dimana kekuasaan di operasionalkan oleh mereka yang memegang kekuasaan yang sah.
- b. Pemerintah menunjukkan pada keberadaan dimana proses pemerintahan tersebut berlangsung.
- c. Pemerintah menunjuk langsung orang yang menduduki jabatan-jabatan pemerintah sebagai pelaksana kekuasaan.
- d. Pemerintah mengacu pada aspek bentuk, metode, atau sistem pemerintahan dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan badan pemerintah serta hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pemerintah adalah orang yang menjalankan pemerintahan. Selanjutnya menurut Musanef dalam Syafiie (2007:32) mengatakan bahwa ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut:

- a. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakilkan oleh dinas itu.
- b. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana cara orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problem-problem sentralisasi, desentralisasi, koordinasi pengawasan kedalam atau keluar.
- c. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antar pemerintah dengan yang diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lainnya, dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapatan serta daya yang tidak efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau
- d. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan maupun organisasi yang menyelenggarakan tugas penguasa, sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan Negara.

Bentuk pemerintahan pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Kopstein dan Lichbach (2005) mengatakan bentuk pemerintahan ialah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegakkan kekuasaannya atas suatu komunitas politik.

Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintah dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/negara.

Proses pemerintahan dalam suatu negara sangat bergantung pada bentuk pemerintahan negara yang bersangkutan sehingga berdampak pada penyusunan dan pelaksanaan Hukum Administrasi Negara pada negara tersebut. Tentang bentuk-bentuk pemerintahan, Robert Mac Iver mengemukakan bahwa ikhtisar format pemerintahan yang terdiri atas pemerintahan yang berbasis pada konstitusi

oligarki dan pemerintahan yang berbasis pada konstitusi demokrasi. Bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki(oligarchy) adalah sistem pemerintahan yang bergantung pada “penguasa tunggal” dengan kekuasaan eksklusif dan absolut. Pada awalnya bentuk-bentuk pemerintahan dengan “penguasa tunggal” adalah bentuk-bentuk pemerintahan yang dikendalikan oleh “raja” atau “ratu” sebagai penguasa turun temurun yang memiliki kekuasaan eksklusif dan tidak terbatas.

Bentuk-bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki adalah pemerintahan yang bersifat monarkis(monarchy), pemerintahan yang bersifat diktatoris(dictatorship), pemerintahan yang bersifat teokratis(theocrachy), dan pemerintahan yang bersifat pluralistik(pluralhedaship). Sistem ekonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pada konstitusi oligarki berbasis pada sistem folk economy primitive government dan atau feudal government. Basis kehidupan bersama(communal basic) yang dianut oleh pemerintahan yang berbasis pada oligarki konstitusi adalah tribal government atau “polis” government. Sedangkan sistem kedaulatan(soverecht) yang dianut oleh pemerintahan yang berbasis paa konstitusi oligarki adalah sistem unitary government atau empire colony depedency.

Bentuk pemerintahan yang berbasis pada konstitusi demokrasi(democracy) adalah sistem pemerintahan monarkis dengan kekuasaan yang terbatas dan sistem pemerintahan dengan pola republik. Dalam perkembangannya, sistem pemerintahan dengan pola republik semakin memperkuat bentuk pemerintahan yang demokratis. Pada dasarnya bentuk-bentuk pemerintahan demokrasi adalah

limited monarchy kemudian berkembang menjadi pemerintahan republic. Sistem ekonomi dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan demokrasi berbasis pada sistem capitalist government atau socialist government. Basis kehidupan bersama(communal basic) yang dianut oleh pemerintahan demokrasi adalah country government, national government, multi-national government dan world government. Sedangkan sistem kedaulatan(sovareignty) yang dianut oleh pemerintahan yang berbasis pada sistem demokrasi adalah sistem federal government.(Yusri Munaf, 2016:47).

Pada dasarnya ada banyak pendapat tentang macam bentuk pemerintahan. Teori klasik, bentuk pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga golongan yaitu monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Pembagian itu berdasarkan kriteria jumlah orang yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Kelompok aliran klasik tersebut pertama kali berasal dari Herodotus yang kemudian dilanjutkan dan dikembangkan oleh Plato, Aristoteles dan Polybios.

Sedangkan dalam teori modern bentuk pemerintahan dibedakan antara bentuk monarkhi dan republik. Pembagian bentuk pemerintahan menjadi monarkhi dan republik, pertama kali dikemukakan oleh Ncollo Machavelli dalam bukunya berjudul "II Principe". Pada perkembangannya, secara umum bentuk pemerintahan yang banyak diadopsi ialah teori modern. Menurut Bagir manan (2003) bentuk pemerintahan berkaitan dengan bagian dalam, yaitu pemerintahan negara yang dibedakan antara pemerintahan republik dan pemerintahan kerajaan.

Menurut Kuper (2000:417), pemerintah lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Dalam konteks itu, menurut Robinson setidaknya terdapat 3 nilai penting yang menjadi sentrum dalam pembicaraan pemerintahan, yaitu: akuntabilitas, legitimasi dan transparansi. Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah. Atau dalam bahasa sederhananya adalah seberapa besar tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahnya. Legitimasi menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga negaranya serta seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan seberapa wajar dan pantas kekuasaan pemerintah patut dilakukan. Transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi (Labolo,2010:20).

## **2. Konsep Evaluasi**

### **a. Pengertian Evaluasi**

Mengikuti William N. Dunn (2003:608-610), istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai,

dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Jadi, meskipun berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan, evaluasi kebijakan lebih berkenaan pada kinerja dari kebijakan, khususnya pada implementasi kebijakan publik.

Evaluasi pada “perumusan” dilakukan pada sisi post-tindakan, yaitu lebih pada “proses” perumusan daripada muatan kebijakan yang biasanya “hanya” menilai apakah prosesnya sudah sesuai dengan prosedur yang sudah disepakati. Menurut pendapat sebagian ahli kebijakan, evaluasi dimasukkan dalam tahap akhir siklus (proses) kebijakan. Namun, beberapa ahli berpendapat bahwa evaluasi bukan merupakan tahap akhir namun masih ada tahap selanjutnya dari hasil evaluasi tersebut. Sejatinya, kebijakan publik lahir mempunyai tujuan untuk menyelesaikan permasalahan, namun seringkali terjadi kebijakan tidak berhasil mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk mengetahui sejauh mana pencapaian suatu kebijakan dan sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dilakukan evaluasi.

Dalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai “manfaat” suatu kebijakan ( Winarno, 2012). Menurut Harris (2010) yang mengutip pendapat Rossi et al (2004) bahwa evaluasi adalah penggunaan metode pengujian atau penelitian sosial untuk mengetahui efektivitas suatu program. Sementara menurut Tuckman (1985) yang dikutip oleh Sopha Julia (2010), evaluasi adalah suatu proses untuk mengetahui / menguji apakah suatu kegiatan, proses kegiatan, keluaran suatu program telah sesuai dengan tujuan

atau kegiatan yang telah ditentukan. Suatu program tidak hanya sekedar dirancang dan dilaksanakan melainkan harus diukur pula sejauh mana efektivitas dan efisiensinya.

#### **b. Fungsi dan Tujuan Evaluasi**

Fungsi evaluasi menurut Dunn (2003:609) yaitu memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yakni seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Evaluasi juga berfungsi untuk memberikan klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.

Menurut Arikunto (2002:13) ada dua tujuan evaluasi yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum diarahkan kepada program secara keseluruhan, sedangkan tujuan khusus lebih difokuskan pada masing-masing komponen.

#### **c. Sifat Evaluasi**

Evaluasi kebijakan mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya. Menurut Dunn (2003:608-609), evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode- metode analisis kebijakan lainnya:

##### **1. Fokus Nilai**

Evaluasi dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, dan bukan sekedar usaha mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran

kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.

## 2. Interdependensi Fakta-Nilai

Tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun “nilai”. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara actual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

## 3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau

Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi- aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).

## 4. Dualitas Nilai

Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada (misalnya, kesehatan) dapat dianggap sebagai intristik (diperlukan bagi dirinya) ataupun ekstrinsik (diperlukan karena hal itu mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan

lain). Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hierarki yang merefleksikan kepentingan relative dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran. Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan. Evaluasi merupakan tahapan penting dalam pelaksanaan suatu program. Manfaat positif akan diperoleh apabila evaluasi dijalankan dengan benar dan memperhatikan segenap aspek yang ada dalam suatu program. Menurut Dunn (2003:609-611) mempunyai sejumlah fungsi utama dalam analisis kebijakan, yakni:

1. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik.
2. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefenisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kepantasan tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnya, kelompok kepentingan dan pegawai negeri, kelompok-kelompok klien) maupun landasan mereka dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomi, legal, sosial, substantif).
3. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi

sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan, sebagai contoh, dengan menunjukkan bahwa tujuan dan target perlu didefinisikan ulang.

Evaluasi dapat pula menyumbang pada defenisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diunggulkan sebelumnya perlu dihapus dan diganti dengan yang lain.

#### **d. Pemetaan Hambatan**

Pemetaan hambatan adalah suatu prosedur untuk mengidentifikasi keterbatasan dan hambatan yang menghadang jalan untuk mencapai sasaran kebijakan dan program. Secara umum hambatan digolongkan dalam 6 kategori:

- 1) Hambatan fisik. Pencapaian asaran kemungkinan dibatasi oleh keadaan pengetahuan tentang teknologi.
- 2) Hambatan hukum. Hukum publik, hak kepemilikan dan peraturan-peraturan lembaga sering menghambat upaya pencapaian tujuan.
- 3) Hambatan organisasional. Struktur organisasi dan proses yang tersedia untuk mengimplementasikan program dapat membatasi upaya untuk pencapaian tujuan.
- 4) Hambatan politik. Oposisi politik dapat menimbulkan hambatan yang luar biasa dalam implementasi juga dalam penerimaan awal dari suatu program. Oposisi seperti ini dicerminkan dengan adanya kelembaman organisasi(sulit berubah) dan kecenderungan untuk menghindari masalah dengan membuat keputusan inkremental dalam pembuatan keputusan.
- 5) Hambatan distributif. Program publik yang dirancang untuk menyediakan pelayanan sosial secara efisien sering dibatasi oleh kebutuhan untuk meyakinkan bahwa biaya dan manfaat didistribusikan secara adil diantara berbagai kelompok berbeda. Program-program yang mencapai manfaat efisiensi bersih tertinggi, seperti yang telah kita ketahui, sering kali merupakan program yang menghasilkan keadilan sosial yang terendah, demikian sebaliknya.
- 6) Hambatan anggaran. Anggaran pemerintah adalah terbatas, sehingga penentuan sasaran perlu mempertimbangkan keterbatasan dana.

### e. Kriteria Evaluasi

**Tabel II.1 Kriteria Evaluasi menurut William N Dunn**

Tipe kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah tercapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria pareto Kriteria Kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survai warga negara
Ketepatan	Apakah hasil(tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

#### 1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian tercapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas juga disebut hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil sesungguhnya dicapai (Herlina,2009:37). Menurut William N Dunn menyatakan bahwa efektivitas berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil(akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneterinya (2003:429).

## 2. Efisiensi

Menurut William N Dunn bahwa efisiensi berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil disebut efisien(2003:430). Pendapat Markus Zahnd juga menyebutkan bahwa efisiensi berarti tepat atau sesuai untuk mengerjakan sesuatu dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya (2006:200-201).

## 3. Kecukupan

William N Dunn berpendapat bahwa kecukupan berarti seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah (2003:430). Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa kecukupan memiliki hubungan dengan efektivitas yang memprediksi jauh tidaknya alternatif kebijakan yang ada, dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

## 4. Perataan

Perataan bisa diartikan dengan keadilan yang diperoleh sasaran kebijakan publik sebagai objek kebijakan terhadap pelaksana kebijakan tersebut. William N Dunn menyatakan bahwa kriteria perataan erat hubungannya dengan rasionalitas

legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat (2003:434).

Kebijakan yang berorientasi pada pemerataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien dan mencukupi apabila biaya dan manfaat merata. Kunci dari pemerataan yaitu keadilan atau kewajaran (Herlina, 2009:43).

Dalam melaksanakan suatu kebijakan, keadilan harus menjadi dasar utamanya, dalam arti semua sektor serta lapisan masyarakat yang menjadi sasaran dan objek kebijakan harus sama-sama dapat merasakan hasil dari kebijakan tersebut.

#### 5. Responsivitas

Responsivitas berarti tanggapan objek kebijakan publik atas pelaksanaan suatu kebijakan serta tanggapan dari perumus kebijakan dalam menyelesaikan suatu masalah yang terjadi di tengah masyarakat. William N Dunn berpendapat bahwa responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (2003:437).

Dari pendapat di atas dapat diketahui bahwa kriteria responsivitas ini juga penting untuk menjadi salah satu standar penilaian keberhasilan suatu kebijakan sebagai cerminan nyata kebutuhan, preferensi dan nilai kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria lain yang telah disebutkan sebelumnya.

## 6. Ketepatan

William N Dunn menyatakan bahwa ketepatan adalah kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

Ketepatan merupakan penilaian suatu tujuan dari sebuah kebijakan yang menjadi solusi dari masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat sehingga bisa dilihat apakah dapat memecahkan masalah tersebut atau justru menimbulkan masalah yang lain.

## 3. Konsep Ketahanan Pangan

### a. Pengertian Pangan

Pangan merupakan kebutuhan dasar utama bagi manusia yang harus dipenuhi setiap saat. Hak untuk memperoleh pangan merupakan salah satu hak asasi manusia, sebagaimana tersebut dalam pasal 27 Undang-Undang Dasar tahun 1945 maupun Deklarasi Roma (1996). Pertimbangan tersebut mendasari terbitnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 1996 tentang pangan. Sebagai kebutuhan dasar dan salah satu hak asasi manusia, pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa. Ketersediaan pangan yang lebih kecil dibandingkan kebutuhannya dapat menciptakan ketidakstabilan ekonomi. Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketahanan pangan

terganggu. Kondisi pangan yang kritis ini bahkan dapat membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas Nasional.

Bagi Indonesia, pangan sering diidentikkan dengan beras karena jenis pangan ini merupakan makanan pokok utama. Pengalaman telah membuktikan kepada kita bahwa gangguan pada ketahanan pangan seperti meroketnya kenaikan harga beras pada waktu krisis ekonomi 1997/1998, yang berkembang menjadi krisis multidimensi, telah memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas Nasional.

Nilai strategis beras juga disebabkan karena beras adalah makanan pokok paling penting. Industri perberasan memiliki pengaruh yang sangat besar dalam bidang ekonomi, lingkungan dan sosial politik. Beras juga merupakan sumber utama pemenuhan gizi yang meliputi kalori, protein, lemak dan vitamin.

Dengan pertimbangan pentingnya beras tersebut, pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangan terutama yang bersumber dari peningkatan produksi dalam negeri. Pertimbangan tersebut menjadi semakin penting bagi Indonesia karena jumlah penduduknya semakin besar dengan sebaran populasi yang luas dan cakupan geografis yang tersebar. Untuk memenuhi kebutuhan pangan penduduknya, Indonesia memerlukan ketersediaan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kecukupan konsumsi maupun stok nasional yang cukup sesuai persyaratan operasional logistik yang luas dan tersebar. Indonesia harus menjaga ketahanan pangannya.

Pengertian ketahanan pangan menurut Undang- Undang Nomor 18 tahun 2012 ialah kondisi terpenuhinya pangan bagi negara sampai dengan perseorangan

yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.

Undang-Undang pangan bukan hanya berbicara tentang ketahanan pangan, namun juga memperjelas dan memperkuat pencapaian ketahanan pangan dengan mewujudkan kedaulatan pangan dengan kemandirian pangan serta keamanan pangan. Kedaulatan pangan adalah hak negara dan bangsa yang secara mandiri menentukan kebijakan pangan yang menjamin hak atas pangan bagi rakyat dan yang memberikan hak bagi masyarakat untuk menentukan sistem pangan yang sesuai dengan potensi sumber daya lokal.

Kemandirian pangan adalah kemampuan negara dan bangsa dalam memproduksi pangan yang beraneka ragam dari dalam negeri yang dapat menjamin pemenuhan kebutuhan pangan yang cukup sampai ketinggian perseorangan dengan memanfaatkan potensi sumber daya alam, manusia, sosial, ekonomi, dan kearifan lokal secara bermartabat. Keamanan pangan adalah kondisi dan upaya yang diperlukan untuk mencegah pangan dari kemungkinan cemaran biologis, kimia dan benda lain yang dapat mengganggu, merugikan, dan membahayakan kesehatan manusia serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan dan budaya masyarakat sehingga aman untuk dikonsumsi.

Berbagai gejolak sosial dan politik dapat juga terjadi jika ketahanan pangan terganggu. Kondisi kritis ini bahkan dapat membahayakan stabilitas nasional yang dapat meruntuhkan pemerintah yang sedang berkuasa. Pengalaman telah

membuktikan pada kita bahwa gangguan pada ketahanan seperti kenaikan harga beras pada waktu krisis moneter, dapat memicu kerawanan sosial yang membahayakan stabilitas ekonomi dan stabilitas nasional. Untuk itulah, tidak salah apabila pemerintah selalu berupaya untuk meningkatkan ketahanan pangan bagi masyarakat, baik dari produksi dalam negeri maupun dengan tambahan impor. Pemenuhan kebutuhan pangan dan menjaga ketahanan pangan menjadi semakin penting bagi Indonesia karena jumlah penduduknya sangat besar dengan cakupan geografis yang luas dan tersebar, Indonesia memerlukan pangan dalam jumlah mencukupi dan tersebar, yang memenuhi kriteria konsumsi maupun logistik yang mudah diakses oleh setiap orang dan diyakini bahwa esok masih ada pangan buat rakyat.

Ketahanan pangan kita tidak lepas dari sifat produksi komoditi pangan itu sendiri yang musiman dan berfluktuasi karena sangat mudah dipengaruhi oleh iklim/cuaca. Prilaku produksi yang sangat dipengaruhi iklim tersebut sangat mempengaruhi ketersediaan pangan nasional. Kalau prilaku produksi yang rentan terhadap perubahan iklim tersebut tidak dilengkapi dengan kebijakan pangan yang tangguh maka akan sangat merugikan, baik untuk produsen maupun konsumen, khususnya produsen berskala produksi kecil dan konsumen berpendapatan rendah. Karakteristik komoditi pangan yang mudah rusak, lahan produksi petani yang terbatas, sarana dan prasarana pendukung pertanian yang kurang memadai dan lemahnya penanganan panen dan pasca panen mendorong pemerintah untuk melakukan intervensi dengan mewujudkan kebijakan ketahanan pangan.

Permasalahan lainnya yang muncul didalam distribusi. Stok pangan yang tersedia sebagian besar di daerah produksi harus didistribusikan antar daerah/ antar pulau. Namun tidak jarang sarana dan prasarana distribusi masih terbatas dan kadang lebih mahal daripada distribusi dari luar negeri.

Dengan pertimbangan permasalahan pangan tersebut di atas maka kebijaksanaan pangan nasional harus dapat mengakomodasikan dan menyeimbangkan antara aspek penawaran/produksi dan permintaan. Pengelolaan kedua aspek tersebut harus mampu mewujudkan ketahanan pangan nasional yang tangguh menghadapi segala gejolak. Pengelolaannya harus dilakukan dengan optimal mengingat kedua aspek tersebut dapat tidak sejalan atau bertolak belakang.

#### **4. Konsep Koordinasi**

##### **a. Pengertian Koordinasi**

Koordinasi adalah suatu penyesuaian bagian-bagian yang berbeda, agar kegiatan dari bagian-bagian itu selesai pada waktunya, sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan usahanya secara maksimal, agar memperoleh hasil secara keseluruhan. Koordinasi terhadap sejumlah bagian-bagian yang besar pada setiap usaha yang luas daripada organisasi demikian pentingnya sehingga beberapa kalangan menempatkannya didalam pusat analisis. Koordinasi yang efektif adalah suatu keharusan untuk mencapai administrasi/manajemen yang baik dan merupakan tanggung jawab yang langsung dari pimpinan. Koordinasi dan kepemimpinan tidak bisa dipisahkan satu sama lain oleh karena itu satu sama lain

saling mempengaruhi. Kepemimpinan yang efektif akan menjamin koordinasi yang baik sebab pemimpin berperan sebagai koordinator.

Menurut G.R Terry, Koordinasi adalah suatu usaha yang sinkron dan teratur untuk menyediakan jumlah dan waktu yang tepat dan mengarahkan pelaksanaan untuk menghasilkan suatu tindakan yang seragam dan harmonis pada sasaran yang telah ditentukan. E.F.L. Brech juga berpendapat bahwa koordinasi adalah mengimbangi dan menggerakkan tim dengan memberikan lokasi kegiatan pekerjaan yang cocok dengan masing-masing dan menjaga agar kegiatan itu dilaksanakan dengan keselarasan yang semestinya di antara para anggota itu sendiri.

Mc. Farland menjelaskan bahwa koordinasi adalah suatu proses di mana pimpinan mengembangkan pola usaha kelompok secara teratur di antara bawahannya dan menjamin kesatuan tindakan di dalam mencapai tujuan bersama. Menurut Handoko (2003:196) Pengertian koordinasi dianggap sebagai proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan pada satuan-satuan yang terpisah (departemen atau bidang-bidang fungsional) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Sedangkan pada halaman berikutnya beliau menjelaskan bahwa kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam satuan pelaksanaannya.

Koordinasi pemerintahan merupakan kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus ditujukan ke arah tujuan yang hendak dicapai yaitu yang telah ditetapkan menjadi garis-gari Besar Haluan Negara dan garis-garis Besar Haluan

Pembangunan baik untuk tingkat pusat ataupun tingkat daerah, guna menuju pada sasaran dan tujuan itu gerak kegiatan harus ada pengendalian sebagai alat untuk menjamin berlangsungnya kegiatan. Yang dimaksud pengendalian disini adalah kegiatan untuk menjamin kesesuaian karya dengan rencana, program, perintah-perintah, dan ketentuan-ketentuan lainnya yang telah ditetapkan termasuk tindakan-tindakan korektif terhadap ketidakmampuan atau penyimpangan. Proses pengendalian menghasilkan data-data dan fakta-fakta baru yang terjadi dalam pelaksanaan, ini semua berguna bagi pimpinan perencanaan dan pelaksanaan. Apa yang direncanakan, diprogramkan tidak selalu cocok dengan kenyataan operasionalnya dalam rangka inilah pengendalian berguna sekali bagi perencanaan selanjutnya.

Dalam sebuah organisasi setiap pimpinan perlu untuk mengkoordinasikan kegiatan kepada anggota organisasi yang diberikan dalam menyelesaikan tugas. Dengan adanya penyampaian informasi yang jelas, pengkomunikasian yang tepat, dan pembagian pekerjaan kepada para bawahan oleh manajer maka setiap individu bawahan akan mengerjakan pekerjaannya sesuai dengan wewenang yang diterima. Tanpa adanya koordinasi setiap pekerjaan dari individu karyawan maka tujuan perusahaan tidak akan tercapai.

#### **b. Tipe-tipe Koordinasi**

Umumnya organisasi memiliki tipe koordinasi yang dipilih dan disesuaikan dengan kebutuhan atau kondisi-kondisi tertentu yang diperlukan untuk melaksanakan tugas agar pencapaian tujuan tercapai dengan baik. Hasibuan (2006:86) berpendapat bahwa tipe koordinasi di bagi menjadi dua bagian besar

yaitu koordinasi vertikal dan koordinasi horizontal. Kedua tipe ini biasanya ada dalam sebuah organisasi. Makna kedua tipe koordinasi ini dapat dilihat pada penjelasan di bawah ini:

- a) Koordinasi vertikal (Vertical Coordination) adalah kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan oleh atasan terhadap kegiatan unit-unit, kesatuan-kesatuan kerja yang ada di bawah wewenang dan tanggung jawabnya. Tegasnya, atasan mengkoordinasi semua aparat yang ada di bawah tanggung jawabnya secara langsung. Koordinasi vertikal ini secara relatif mudah dilakukan, karena atasan dapat memberikan sanksi kepada aparat yang sulit diatur.
- b) Koordinasi horizontal (Horizontal Coordination) adalah mengkoordinasikan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan penyatuan, pengarahan yang dilakukan terhadap kegiatan-kegiatan dalam tingkat organisasi (aparat) yang setingkat. Koordinasi horizontal ini dibagi atas interdisciplinary dan interrelated. Interdisciplinary adalah suatu koordinasi dalam rangka mengarahkan, menyatukan tindakan-tindakan, mewujudkan, dan menciptakan disiplin antara unit yang satu dengan unit yang lain secara intern maupun ekstern pada unit-unit yang sama tugasnya. Sedangkan Interrelated adalah koordinasi antar badan (instansi) beserta unit-unit yang fungsinya berbeda, tetapi instansi yang satu dengan yang lain saling bergantung atau mempunyai kaitan secara intern atau ekstern yang levelnya setaraf. Koordinasi horizontal ini relatif sulit dilakukan, karena koordinator

tidak dapat memberikan sanksi kepada pejabat yang sulit diatur sebab kedudukannya setingkat.

**c. Tujuan Koordinasi:**

1. Tujuan koordinasi untuk menciptakan dan memelihara efektivitas organisasi setinggi mungkin melalui sinkronisasi, penyerasian, kebersamaan dan keseimbangan antara berbagai kegiatan dependen suatu organisasi.
2. Tujuan koordinasi untuk mencegah konflik dan menciptakan efisiensi setinggi-tingginya di setiap kegiatan interdependen yang berbeda-beda melalui kesepakatan yang mengikat semua pihak yang bersangkutan.
3. Tujuan koordinasi untuk menciptakan dan memelihara iklim dan sikap saling responsif-antisipatif di kalangan unit kerja interdependen dan independen yang berbeda-beda, agar keberhasilan unit kerja yang satu tidak dirusak oleh keberhasilan unit kerja yang lainnya, melalui jaringan informasi dan komunikasi efektif.

Apabila dalam organisasi dilakukan koordinasi secara efektif maka ada beberapa manfaat yang didapatkan. Handoko (2003:197) berpendapat bahwa

Adapun manfaat koordinasi antara lain:

1. Dengan koordinasi dapat dihindarkan perasaan terlepas satu sama lain, antara satuan-satuan organisasi atau antara pejabat yang ada dalam organisasi.
2. Menghindari suatu pendapat atau perasaan bahwa satuan organisasi atau pejabat merupakan yang paling penting.
3. Menghindari kemungkinan timbulnya pertentangan antara bagian dalam organisasi.
4. Menghindari terjadinya kekosongan pekerjaan terhadap suatu aktifitas dalam organisasi.
5. Menimbulkan kesadaran diantara para pegawai untuk saling membantu.

Hasibuan (2006:86) berpendapat bahwa koordinasi penting dalam suatu organisasi, yakni:

1. Untuk mencegah terjadinya kekacauan, percecokan, dan kekembaran atau kekosongan pekerjaan.
2. Agar orang-orang dan pekerjaannya diselaraskan serta diarahkan untuk pencapaian tujuan perusahaan.
3. Agar sarana dan prasarana dimanfaatkan untuk mencapai tujuan.
4. Supaya semua unsur manajemen dan pekerjaan masing-masing individu pegawai harus membantu tercapainya tujuan organisasi.
5. Supaya semua tugas, kegiatan, dan pekerjaan terintegrasi kepada sasaran yang diinginkan.

## 5. Konsep Raskin

### a. pengertian Raskin

Penyaluran RASKIN (Beras untuk Rumah Tangga Miskin) sudah dimulai sejak 1998. Krisis moneter tahun 1998 merupakan awal pelaksanaan RASKIN yang bertujuan untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga terutama rumah tangga miskin. Pada awalnya disebut program Operasi Pasar Khusus (OPK), kemudian diubah menjadi Raskin mulai tahun 2002, Raskin diperluas fungsinya tidak lagi menjadi program darurat (social safety net) melainkan sebagai bagian dari program perlindungan sosial masyarakat. Melalui sebuah kajian ilmiah, penamaan Raskin menjadi nama program diharapkan akan menjadi lebih tepat sasaran dan mencapai tujuan Raskin.

Penentuan kriteria penerima manfaat Raskin seringkali menjadi persoalan yang rumit. Dinamika data kemiskinan memerlukan adanya kebijakan lokal melalui musyawarah Desa/Kelurahan. Musyawarah ini menjadi kekuatan utama program untuk memberikan keadilan bagi sesama rumah tangga miskin.

Sampai dengan tahun 2006, data penerima manfaat Raskin masih menggunakan data dari BKKBN yaitu data keluarga prasejahtera alasan ekonomi dan keluarga sejahtera I alasan ekonomi. Belum seluruh KK Miskin dapat dijangkau oleh Raskin. Hal inilah yang menjadikan Raskin sering dianggap tidak tepat sasaran, karena rumah tangga sasaran berbagi dengan KK Miskin lain yang belum terdaftar sebagai sasaran.

Mulai tahun 2007, digunakan data Rumah Tangga Miskin (RTM) BPS sebagai data dasar dalam pelaksanaan Raskin. Dari jumlah RTM yang tercatat

sebanyak 19,1 juta RTS, baru dapat diberikan kepada 15,8 juta RTS pada tahun 2007, dan baru dapat diberikan kepada seluruh RTM pada tahun 2008. Dengan jumlah RTS 19,1 juta pada tahun 2008, berarti telah mencakup semua rumah tangga miskin yang tercatat dalam Survei BPS tahun 2005. Jumlah sasaran ini juga merupakan sasaran tertinggi selama Raskin disalurkan. Penggunaan data Rumah Tangga Sasaran (RTS) hasil pendataan Program Perlindungan Sosial tahun 2008 (PPLS – 2008) dari BPS diberlakukan sejak tahun 2008 yang juga berlaku untuk semua program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan oleh Pemerintah.

Realisasi Raskin selama 2005 - 2009 berkisar antara 1,6 juta ton - 3,2 juta ton. Dengan harga tebus Rp.1.000/kg sampai dengan 2007 dan Rp.1.600/kg sejak tahun 2008, Raskin bukan hanya telah membantu rumah tangga miskin dalam memperkuat ketahanan pangannya, namun juga sekaligus menjaga stabilitas harga. Raskin telah mengurangi permintaan beras ke pasar oleh sekitar 18,5 juta pada tahun 2009. Selain itu, perubahan harga tebus dari Rp.1.000/kg menjadi Rp.1.600/kg juga dengan mempertimbangkan anggaran dan semakin banyaknya rumah tangga sasaran yang dapat dijangkau. Harga ini juga masih lebih rendah dari harga pasar yang saat itu rata-rata sekitar Rp.5.000 – 5.500/kg.

Dampak Raskin terhadap stabilisasi harga terlihat pada saat Raskin hanya diberikan kurang dari 12 bulan (seperti pada tahun 2006 = 11 bulan dan tahun 2007 = 10 bulan). Harga beras akhir tahun 2006 dan awal 2007 serta akhir tahun 2007 dan awal 2008 meningkat tajam. Pada saat itulah, pemerintah melakukan Operasi Pasar Murni (OPM) dan Operasi Pasar Khusus dari Cadangan Beras Pemerintah (OPK - CBP).

Beberapa kendala dalam pelaksanaan Raskin selama ini terutama dalam pencapaian ketepatan indikator maupun ketersediaan anggaran. Sampai dengan saat ini, jumlah beras yang akan disalurkan baru ditetapkan setelah anggarannya tersedia. Selain itu ketetapan atas jumlah beras Raskin yang disediakan juga tidak selalu dilakukan pada awal tahun, dan sering dilakukan perubahan di pertengahan tahun karena berbagai faktor. Hal ini akan menyulitkan dalam perencanaan penyiapan stoknya, perencanaan pendanaan dan perhitungan biaya-biayanya.

Ketepatan harga terkendala dengan hambatan geografis. Jauhnya lokasi RTS dari Titik Distribusi mengakibatkan RTS harus membayar lebih untuk mendekatkan beras ke rumahnya. Harga tebus Raskin oleh RTS tidak lagi seharga Rp.1.000/kg atau 1.600/kg karena RTS harus membayar biaya-biaya lain untuk operasional dan angkutan dari Titik Distribusi (TD) ke rumah mereka. Peran Pemerintah Kabupaten/Kota untuk membantu RTS mencapai tepat harga perlu terus didorong. Saat ini sudah banyak Pemerintah Kabupaten/Kota yang menyediakan dana APBD-nya untuk Raskin.

Apresiasi bagi Pemerintah Kabupaten/Kota patut diberikan karena perhatian terhadap penyediaan dan pengalokasian APBD serta pengawalan terhadap pelaksanaan Raskin. Kepedulian terhadap program Raskin berarti kepedulian terhadap RTS yang muncul dari hati nurani untuk mengentaskan kemiskinan. Kesadaran bahwa Raskin merupakan tugas bersama Pemerintah Pusat dan Daerah untuk membantu mengurangi beban pengeluaran 18,5 juta RTS (pada tahun 2009), perlu terus ditumbuhkan.

Untuk mencapai tepat sasaran, tepat harga dan tepat waktu, beberapa penyempurnaan terus dilakukan. Salah satunya adalah dengan pola distribusi yang berkembang tidak hanya melalui titik distribusi yang langsung disalurkan kepada RTS namun juga melalui Warung Desa (Wardes). Melalui Wardes, penyaluran Raskin menjadi lebih dekat kepada RTS dan RTS membeli beras secara bertahap sesuai daya belinya selama 1 bulan dengan harga sesuai dengan ketentuan. Penyaluran melalui Wardes berawal dari pilot project pada akhir tahun 2008 dan mulai diimplementasikan sejak tahun 2009.

Melalui Wardes, sistem administrasi distribusi Raskin juga yang dituangkan dalam Daftar Penerima Manfaat 1 (DPM 1), pembagian kartu Raskin, dan realisasi penerimaan beras oleh RTS dapat diperbaiki mulai dari awal. Juga dimungkinkan dapat diterapkan sistem pembayaran melalui kerjasama dengan jaringan unit-unit perbankan di Desa/Kelurahan secara langsung.

Peningkatan ketepatan sasaran juga terus ditingkatkan melalui pendampingan pola distribusi melalui kelompok masyarakat pada tahun 2009. Distribusi Raskin dilakukan oleh kelompok masyarakat yang umumnya berbasis keagamaan maupun oleh kelompok masyarakat miskin penerima manfaat Raskin.

Program ini memiliki tujuan untuk mengurangi beban pengeluaran RTS melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Selain itu untuk program juga bertujuan untuk meningkatkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Jika diterima secara utuh, alokasi 15 kg beras ber

bulan akan dapat mengurangi kemiskinan sekitar 1,22% atau sekitar 2,69 jiwa (P4S, Bappenas, 2013).

#### **b. Tujuan Raskin**

Tujuan program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras.

#### **c. Sasaran Program Raskin**

Sasaran Program Raskin adalah berkurangnya beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 Kg/RTS/bulan atau sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat.

#### **d. Manfaat program Raskin**

Manfaat program Raskin adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan ketahanan pangan di tingkat Rumah Tangga Sasaran, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.
2. Peningkatan akses pangan baik secara fisik (beras tersedia di Titik Distribusi) maupun ekonomi (harga jual yang terjangkau) kepada Rumah Tangga Sasaran.
3. Sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi.
4. Stabilisasi harga beras di pasaran.
5. Pengendalian inflasi melalui intervensi pemerintah dengan menetapkan harga beras bersubsidi sebesar Rp.1.600/Kg atau sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat dan menjaga stok pangan nasional.
6. Membantu pertumbuhan ekonomi di daerah.

#### **e. Tupoksi Tim Koordinasi Raskin**

Undang-Undang Nomor 166 Tahun 2014 tentang Penanggulangan Kemiskinan yang berisikan bahwa penanggulangan kemiskinan merupakan kebijakan, program dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga,

kelompok atau masyarakat yang tidak mempunyai mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi manusia.

Program Raskin sebagai salah satu program penanggulangan kemiskinan dalam masyarakat. Program Raskin tergolong program Nasional yang sudah berjalan sejak tahun 1998 yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat dengan perpanjangan tangan terhadap pemerintah daerah. Dalam hal ini pemerintah pusat berperan dalam membuat kebijakan nasional, sedangkan pelaksanaan dan penyalurannya sangat tergantung pada peran pemerintah daerah. Pemerintah pusat memberikan subsidi pembelian beras yang dilaksanakan oleh perum bulog untuk disalurkan sampai titik distribusi untuk selanjutnya pemerintah daerah menyampaikan beras tersebut kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang pelaksanaannya berdasarkan pendataan yang konkrit (Islamy, 2007:17).

Program Raskin (Program Penyaluran Beras untuk Keluarga Miskin) adalah sebuah program dari pemerintah. Program ini dilaksanakan dibawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri dan Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (Perum Bulog) sesuai dengan Surat Keputusan Bersama (SKB) Menteri Dalam Negeri dengan Direktur Utama Perum Bulog yang melibatkan instansi terkait, pemerintah daerah dan masyarakat.

Adapun Pelaksanaan Tugas Tim Koordinasi Raskin di Kecamatan Tualang berdasarkan keputusan Camat, pelaksanaan tugas sampai dengan pelaksanaan distribusi raskin sampai kemasyarakat Desa/Kelurahan sebagai berikut:

## 1. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan

Camat bertanggungjawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Kecamatan

### 1. Kedudukan

Tim koordinasi Raskin Kecamatan adalah pelaksana Program Raskin di Kecamatan yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat.

### 2. Tugas

Tim Koordinasi Raskin kecamatan mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring dan evaluasi program Raskin di tingkat kecamatan serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin kabupaten/kota.

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan dibantu oleh Tenaga Kesejahteraan sosial Kecamatan (TKSK) dalam pendampingan pelaksanaan program Raskin di kecamatan dan desa/kelurahan.

### 3. Fungsi

- a. Perencanaan penyaluran Raskin di kecamatan.
- b. Sosialisasi Raskin di wilayah kecamatan.
- c. Pendistribusian Raskin.
- d. Penyelesaian HTR dan administrasi.
- e. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan Raskin di desa/kelurahan/pemerintahan setingkat.
- f. Pembinaan terhadap pelaksana Distribusi Raskin di desa/kelurahan/pemerintahan setingkat.
- g. Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin kabupaten/kota, termasuk pelaporan hasil pemutakhiran data dari tingkat desa/kelurahan dan pelaporan realisasi penyaluran Raskin dari pelaksana Distribusi Raskin kepada RTS-PM.

#### 4. Struktur keanggotaan tim koordinasi Raskin Kecamatan

Tim koordinasi kecamatan terdiri dari penanggung jawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan yang ditetapkan oleh Camat.

#### 5. Pelaksana Distribusi Raskin di desa/kelurahan/pemerintahan setingkat.

Kepala Desa/Lurah/Kepala Pemerintahan setingkat bertanggung jawab atas pelaksanaan program Raskin di wilayahnya, dan membentuk pelaksana Distribusi Raskin di wilayahnya, sebagai berikut:

##### 1. Kedudukan

Pelaksana Distribusi Raskin berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa/Lurah/Pemerintahan setingkat.

##### 2. Tugas

Pelaksanaan Distribusi Raskin mempunyai tugas memeriksa, menerima dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran HTR dan menyelesaikan administrasi.

##### 3. Fungsi

- a. Pemeriksaan dan penerimaan/penolakan Raskin dari perum BULOG di TD. Untuk desa/kelurahan/pemerintahan setingkat yang TD-nya tidak berada di desa/kelurahan/pemerintahan setingkat, maka petugas yang memeriksa dan menerima/menolak Raskin diatur dalam petunjuk Teknis.
- b. Pendistribusian dan penyerahan Raskin kepada RTS-PM yang terdapat dalam DPM-1 di titik bagi (TB).
- c. Penerimaan HTR Raskin dari RTS-PM secara tunai untuk disetorkan ke rekening bank yang ditunjuk oleh perum BULOG. Apabila tidak tersedia fasilitas perbankan maka dapat disetor secara tunai kepada perum BULOG.

- d. Penyelesaian administrasi penyaluran Raskin yaitu penandatanganan Berita Acara Serah Terima (BAST) beras di titik distribusi.  
Membuat daftar Realisasi penjualan Beras dan melaporkan ke Tim

Koordinasi Raskin Kabupaten/kota melalui Tim Koordinasi Raskin Kecamatan.

## 6. Konsep Perlindungan Sosial

### a. pengertian Perlindungan Sosial

Menurut UU No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, perlindungan sosial adalah semua upaya yang diarahkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal. Perlindungan sosial dilaksanakan melalui:

#### A. Bantuan Sosial

1. Bantuan sosial dimaksudkan agar seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang mengalami guncangan dan kerentanan sosial dapat tetap hidup secara wajar.
2. Bantuan sosial sebagaimana dimaksud bersifat sementara dan/atau berkelanjutan dalam bentuk:
  - a. bantuan langsung;
  - b. penyediaan aksesibilitas; dan/atau
  - c. penguatan kelembagaan.

#### B. Advokasi Sosial

1. Advokasi sosial dimaksudkan untuk melindungi dan membela seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat yang dilanggar haknya.
2. Advokasi sosial sebagaimana dimaksud diberikan dalam bentuk penyadaran hak dan kewajiban, pembelaan, dan pemenuhan hak.

#### C. Bantuan Hukum

1. Bantuan hukum diselenggarakan untuk mewakili kepentingan warga negara yang menghadapi masalah hukum dalam pembelaan atas hak, baik di dalam maupun di luar pengadilan.
2. Bantuan hukum sebagaimana dimaksud diberikan dalam bentuk pembelaan dan konsultasi hukum.

Menurut Organisasi Perburuhan Internasional (ILO), perlindungan sosial adalah istilah yang lebih luas yang mencakup jaminan sosial yang sangat erat kaitannya dengan pengentasan kemiskinan (berbeda dengan asuransi sosial tetapi sama dengan bantuan sosial) dan menjamin akses ke pelayanan kesehatan melalui inisiatif yang berbasis publik, perorangan, atau masyarakat. Perlindungan sosial bertujuan untuk menghindari deprivasi (meningkatkan standar hidup) dan kerawanan terhadap deprivasi (melindungi dari turunnya standar hidup). Definisi perlindungan sosial yang terdapat pada rencana pembangunan nasional diartikan sebagai suatu langkah kebijakan yang dilakukan untuk memberikan perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat miskin, terutama kelompok masyarakat yang paling miskin (*the poorest*) dan kelompok masyarakat miskin (*the poor*).

#### **b. Manfaat Perlindungan Sosial**

Perlindungan sosial memberikan akses pada upaya pemenuhan kebutuhan dasar dan hak-hak dasar manusia, termasuk akses pada pendapatan, kehidupan, pekerjaan, kesehatan dan pendidikan, gizi dan tempat tinggal. Selain itu, perlindungan sosial juga dimaksudkan sebagai cara untuk menanggulangi kemiskinan dan kerentanan absolut yang dihadapi oleh penduduk yang sangat miskin.

Beberapa manfaat dari perlindungan sosial, diantaranya :

1. Terlindunginya manusia dari berbagai resiko sehingga terhindar dari kesengsaraan yang berkepanjangan.
2. Meningkatnya kemampuan kelompok rentan dalam menghadapi kemiskinan serta keluarnya dari kemiskinan dimaksud.
3. Keluarga miskin memiliki standar hidup bermatabat
4. Tercapainya dan terselenggaranya kesejahteraan social.
7. **Konsep Otonomi Daerah**

#### **a. Pengertian Otonomi Daerah**

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan rumah tangganya (pemerintahannya) sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara harfiah, kata otonomi daerah berasal dari 2 kata yaitu otonomi dan daerah. Pada bahasa Yunani, kata otonomi berasal dari kata autos dan namos. Autos mempunyai arti "sendiri" serta namos memiliki arti "aturan" atau "undang-undang". Sehingga otonomi daerah bisa diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur (mengurus) sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.

Menurut Syarif Saleh, Otonomi Daerah adalah suatu hak mengatur serta memerintah daerah sendiri dimana hak tersebut ialah hak yang diperoleh dari suatu pemerintah pusat. Sedangkan menurut Widjaja, Otonomi Daerah adalah salah satu bentuk dari desentralisasi pemerintahan yang dasarnya ditujukan guna memenuhi kepentingan bangsa secara menyeluruh, merupakan suatu upaya yang lebih mendekatkan berbagai tujuan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat mewujudkan cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.

Daerah yang sudah mempunyai hak otonomi disebut daerah otonom. Daerah otonom artinya adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI dan peraturan-peraturan yang berlaku.

Hak otonomi artinya hak wewenang-kewajiban mengatur pemerintah sendiri, mulai dari membuat kebijakan, pembiayaan, pelaksanaan dan pengawasan pemerintah oleh pemerintah daerah sendiri.

#### **b. Konsep otonomi daerah**

Konsep otonomi daerah mengandung makna :

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintah dalam hubungan domestik kepada daerah, kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, peretahanan, keagamaan, serta beberapa kebijakan pemerintah pusat yang bersifat strategis nasional.
2. Peningkatan efektivitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan.
3. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial.
4. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah.
5. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur (budaya) setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintah yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas (kepercayaan) yang tinggi.
6. Perwujudan desentralisasi fisik melalui pembesaran alokasi subsidi pusat yang berifat *block grant*.

### **8. Konsep kebijakan publik**

#### **a. Pengertian Kebijakan Publik**

istilah “kebijakan atau policy” biasanya digunakan untuk menunjuk perilaku seseorang atau sejumlah aktor dalam suatu bidang tertentu (misalnya: pejabat, suatu kelompok, lembaga pemerintah). sedangkan untuk istilah kebijakan publik, banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik. konsep kebijakan publik (public policy) menurut sulaiman (1998 : 24) adalah sebagai suatu proses yang mengandung berbagai pola aktivitas tertentu dan merupakan seperangkat keputusan yang bersangkutan dengan tindakan untuk mencapai tujuan dalam beberapa cara yang khusus.

Dengan demikian, maka konsep kebijakan publik berhubungan dengan tujuan dengan pola aktivitas pemerintahan mengenai sejumlah masalah serta mengandung tujuan. Untuk memahami kebijakan publik banyak para ahli yang memberikan pengertian kebijakan tersebut, antara lain dye (1978:3) “is whatever governments choose to do or not to do”. (kebijakan public adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (obyektifnya) dan kebijakan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

Pengertian kebijakan publik itu menurut pendapat santoso (1988 : 5) adalah serangkaian keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk mencapai suatu tujuan tertentu dan juga petunjuk-petunjuk yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut terutama dalam bentuk peraturan-peraturan atau dekrit-dekrit pemerintah. kebijakan tersebut akhirnya disebut juga dengan kebijakan pemerintah atau negara seperti yang didefinisikan oleh suradinata (1993:19) kebijakan negara/pemerintah

adalah kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan atau lembaga dan pejabat pemerintah. kebijakan negara dalam pelaksanaannya meliputi beberapa aspek, berpedoman pada ketentuan yang berlaku, berorientasi pada kepentingan umum dan masa depan, serta strategi pemecahan masalah yang terbaik.

Proses kebijakan terdiri dari beberapa langkah yang menurut tjokroamidjoyo (1991:114) policy germination (kebijakan bertunas), policy recommendation (tahap rekomendasi), policy analysis (penganalisaan kebijakan), policy formulation (perumusan kebijakan), policy decision (tahap pengambilan keputusan), policy implementation (pelaksanaan kebijakan), dan policy evaluation (penilaian kebijakan). analisisnya maupun kondisi kebutuhan masyarakat atau obyek yang akan terkena dampak dari kebijakan yang akan diambil serta dapat memudahkan penentuan kebijakan untuk mengadakan revisi atau perbaikan, jika ternyata pelaksanaannya tidak sesuai dengan harapan obyektif tadi. sesuai dengan apa yang dikatakan oleh wibawa (1994:6) bahwa pendekatan kebijakan ini tekanannya pada pendekatan kelembagaan, yaitu pendekatan pada pengukuran terhadap keberadaan demokrasi tidak hanya melalui ada tidaknya institusi perwakilan dan pemerintah tetapi lebih menekankan pada seberapa jauh fungsi dari lembaga perwakilan itu sendiri. islamy (2000 : 20) lebih lanjut menyimpulkan bahwa kebijaksanaan negara (public policy) itu adalah “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”

Sebagai suatu konsep, kebijakan memiliki arti yang luas. Beberapa ahli memberikan defenisi tentang konsep kebijakan itu sendiri. Anderson dalam Solahuin (2010:1) berpendapat bahwa kebijakan merupakan prilaku aktor individu/ organisasi/ pemerintah maupun non pemerintah dalam bidang kegiatan tertentu (misalnya kegiatan administratif, politik dan ekonomis). Kemudian Dye dalam Solahuddin (2010:1-2) juga menerangkan tentang analisis kebijakan, yang mana menurutnya analisis kebijakan adalah deskripsi dan eksplansi terhadap sebab-sebab dan konsekuensi berbagai macam kebijakan publik. Dalam hal ini analisis kebijakan mempelajari apa yang dikerjakan pemerintah, apa tujuannya, dan apa konsekuensinya.

Selanjutnya menurut Lasswell dan Abraham mengatakan kebijakan adalah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. (Nugroho,2004:4). Selanjutnya menurut Edwards dan Sharkansky mengatakan bahwa kebijakan merupakan apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukannya, ia adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan (dalam Wahab,2008:52).

## **9. Konsep Implementasi Kebijakan**

### **a. pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan suatu proses, output, dan outcome yang didalamnya tercakup keterlibatan berbagai macam aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang dilakukan agar kebijakan yang telah ditetapkan mempunyai akibat yaitu tercapainya tujuan kebijakan.

Adapun aktor-aktor implementasi menurut Anderson dalam Solahuddin (2010:100) yaitu dari kalangan pemerintah dan masyarakat dan diidentifikasi berasal dari kalangan birokrasi, legislatif, lembaga peradilan, kelompok-kelompok penekanan dan organisasi-organisasi komunitas. Implementasi juga dapat diartikan sebagai suatu jembatan kebijakan untuk disampaikan kepada kelompok sasaran sebagai upaya nyata untuk mencapai tujuan kebijakan (Erwan, 2012:66).

## 10. Konsep Kemiskinan

### a. pengertian Kemiskinan

Kemiskinan merupakan permasalahan kemanusiaan. 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, sejumlah dana telah dikeluarkan demi menanggulangi kemiskinan. Kemiskinan merupakan sebuah kondisi yang berada di bawah garis nilai standar kebutuhan minimum, baik untuk makanan dan non makanan, yang disebut garis kemiskinan (*poverty line*) atau batas kemiskinan (*poverty threshold*). Garis kemiskinan adalah sejumlah rupiah yang diperlukan oleh setiap individu untuk dapat membayar kebutuhan makanan setara 2100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan non-makanan yang terdiri dari perumahan, pakaian, kesehatan,

pendidikan, transportasi, serta aneka barang dan jasa lainnya (BPS dan Depsos,2002:4).

Kemiskinan merupakan ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan memperbaiki keadaan. kemiskinan dapat diartikan secara lebih luas dengan menambahkan faktor faktor lain seperti faktor sosial dan moral. Secara konvensional, kemiskinan dapat diartikan sebagai suatu keadaan individu atau masyarakat yang berada di bawah garis tertentu. Secara umum pengertian dari kemiskinan sangat beragam, tergantung dasar pemikiran dan cara pandang seseorang. Namun kemiskinan identik dengan ketidakmampuan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintah sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksploras(kemiskinan struktural).

Pada umumnya kemiskinan diidentikkan dengan ketidakmampuan seorang individu untuk memenuhi standart minimum kebutuhan pokok untuk dapat hidup secara layak. Pembahasan ini dimaksud dengan kemiskinan material. Definisi kemiskinan mengalami perkembangan sesuai dengan penyebabnya yaitu pada awal tahun 1990. Definisi diperluas tidak hanya berdasarkan pada tingkat pendapatan, tetapi juga mencakup ketidakmampuan dibidang kesehatan, pendidikan dan perumahan. Pendekatan kebutuhan dasar, melihat kemiskinan sebagai suatu ketidakmampuan seseorang, keluarga dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimum, seperti sandang, papan, kesehatan, pendidikan, penyediaan air bersih dan sanitasi.

Kemiskinan juga dapat didefinisikan menurut dua pendekatan. Kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kemiskinan absolut diukur dengan suatu standart tertentu, sementara kemiskinan relatif bersifat kondisional, biasanya membandingkan pendapatan sekelompok orang dengan pendapatan kelompok lain. Sedang kemiskinan absolut adalah sejumlah penduduk yang tidak mampu mendapatkan sumber daya yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar. Mereka hidup di bawah tingkat pendapatan riil minimum tertentu atau mereka berada di bawah garis kemiskinan internasional.

Kemiskinan menurut Edi Suharto dalam Abdul Hakim (2002:219) adalah ketidaksamaan kesempatan untuk mengakumulasi basis kekuasaan sosial. Basis kekuasaan sosial meliputi:

1. Sumber keuangan (mata pencaharian, kredit, modal)
2. Modal produktif atau asset (tanah, perumahan, kesehatan, alat produksi)
3. Jaringan sosial untuk memperoleh pekerjaan, barang, dan jasa.
4. Organisasi sosial dan politik yang digunakan untuk mencapai kepentingan bersama.
5. Informasi yang berguna untuk kemajuan hidup.
6. Pengetahuan dan keterampilan.

Konsep Kemiskinan merupakan masalah sosial yang senantiasa hadir ditengah masyarakat. Kemiskinan sebagai fenomena sosial yang telah lama ada, berkembang sejalan dengan peradaban manusia. Masyarakat miskin pada umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga seringkali makin tertinggal jauh dari masyarakat lain yang memiliki potensi tinggi. Substansi kemiskinan adalah kondisi deprevasi terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar yang berupa sandang, pangan, papan, dan pendidikan dasar (Sudibyo, 1995:11).

Kemiskinan juga sering disandingkan dengan kesenjangan, karena masalah kesenjangan mempunyai kaitan erat dengan masalah kemiskinan. Substansi kesenjangan adalah ketidakmerataan akses terhadap sumber daya ekonomi. Sudiby (1995:11) mengatakan bahwa “apabila berbicara mengenai kemiskinan maka kemiskinan dinilai secara mutlak, sedangkan penilaian terhadap kesenjangan digunakan secara relatif”. Dalam suatu masyarakat mungkin tidak ada yang miskin, tapi kesenjangan masih dapat terjadi di dalam masyarakat tersebut.

Sebagian besar dari penduduk miskin ini tinggal diperdesaan dengan mata pencaharian pokok dibidang-bidang pertanian dan kegiatan-kegiatan lainnya yang erat hubungannya dengan sektor ekonomi tradisional tersebut. Kehidupan mereka bergantung pada pola pertanian yang subsistem, baik petani kecil atau pun buruh tani yang berpenghasilan rendah, ataupun bekerja dalam sektor jasa kecil-kecilan dan berpenghasilan pas-pasan. Fenomena banyaknya urbanisasi penduduk desa ke kota menunjukkan bahwa adanya ketidakmerataan pembangunan di perdesaan. Terbatasnya fasilitas umum, kecilnya pendapatan, dan terbatasnya pekerjaan dan dalih mencari kehidupan lebih baik menjadi alasan urbanisasi ini. Permasalahan tersebut menyiratkan adanya ketidakmerataan dan kesenjangan antara perdesaan dan perkotaan.

#### **b. Penyebab Kemiskinan**

Kemiskinan merupakan masalah yang terjadi secara terus menerus, di negara maju kemiskinan disebabkan karena seseorang mengalami kecacatan (fisik atau mental), ketuaan, sakit yang parah, dan sebagainya, atau dengan kata lain kemiskinan di negara maju lebih bersifat individual. Sedangkan di negara berkembang, kemiskinan disebabkan pada sistem ekonomi dan politik bangsa yang bersangkutan. Faktor yang menyebabkan kemiskinan yang dibahas secara konseptual oleh Suharto (2009:17) antara lain:

- a. Faktor individual, hal ini terkait dengan kondisi fisik dan psikologis seseorang, yaitu orang menjadi miskin disebabkan oleh perilaku, pilihan atau kemampuan dari orang miskin itu sendiri dalam menghadapi kehidupannya.
- b. Faktor sosial, terkait dengan lingkungan sosial yang menyebabkan seseorang menjadi miskin seperti diskriminasi berdasarkan usia, gender dan etnis.
- c. Faktor kultural, yaitu kondisi budaya yang menyebabkan kemiskinan seperti kebiasaan hidup.
- d. Faktor struktural, yaitu struktur dan sistem yang tidak adil, tidak sensitive, tidak accessible sehingga menyebabkan seseorang atau kelompok orang menjadi miskin.

## **11. Konsep Sosial Kemasyarakatan**

### **a. Pengertian Masyarakat**

Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia masyarakat dibagi menjadi beberapa bagian yang mempunyai arti antara lain :

Masyarakat adalah pergaulan hidup manusia, sehimpunan manusia yang hidup bersama dalam suatu tempat dengan aturan ikatan-ikatan yang tentu.

Bermasyarakat adalah merupakan masyarakat yang bersekutu.

Permasyarakatan adalah lembaga yang mengurus orang hukuman.

Kemasyarakatan adalah mengenai masyarakat, sifat-sifat atau hal masyarakat.

Ralp Linton (1936: 91), mendefinisikan masyarakat (society) sebagai berikut :  
“Setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerjasama cukup lama, sehingga mereka dapat mengatur dan menganggap diri mereka sebagai satu kesatuan sosial dengan batas-batasnya yang jelas“.

David Krech, Richard S. Crutfield dan Egerton L. Ballachey (1962: 308), mendefinisikan masyarakat sebagai berikut: “Masyarakat adalah suatu kumpulan manusia yang berinteraksi yang aktivitas-aktivitasnya terarah pada tujuan-tujuan yang sama dan yang cenderung memiliki sistem kepercayaan, sikap serta bentuk kegiatan yang sama” (Krech, Crutfield dan Ballachey, 1962: 308).

## 12. Konsep Kecamatan

### a. pengertian Kecamatan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kecamatan adalah:

1. Daerah bagian kabupaten (kota) yang membawahkan beberapa kelurahan, dikepalai oleh seorang camat;
2. Bagian pemerintahan daerah yg dikepalai seorang camat;
3. Kantor camat

Kecamatan adalah sebuah pembagian administratif negara Indonesia di bawah Daerah Tingkat II. Sebuah kecamatan dipimpin oleh seorang camat dan dipecah kepada beberapa kelurahan dan desa-desa. Dalam bahasa Inggris kata kecamatan seringkali diterjemahkan kepada sub-distrik, meskipun tidak sedikit pula dokumen pemerintah Indonesia menerjemahkannya sebagai Daerah (distrik), ini karena kabupaten sebagai pembagian administratif negara Indonesia di bawah provinsi diterjemahkan sebagai regency. Provinsi Papua dan provinsi Papua Barat

telah secara resmi mengganti penyebutan kecamatan menjadi distrik, sehingga jelaslah penerjemahan yang lebih sesuai dari kecamatan ke dalam bahasa Inggris adalah distrik.

Di Indonesia, sebuah kecamatan atau kabupaten adalah pembagian dari kabupaten (kabupaten) atau kota (kota madya). Sebuah kabupaten itu sendiri dibagi menjadi kelurahan atau desa administratif. Dalam Hal Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten/Kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu di wilayah di bawah pimpinan Camat.

Istilah "Kecamatan" di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam disebut juga dengan "Sagoe Cut" sedangkan di Papua disebut dengan istilah "Distrik". Di Papua dan Provinsi Papua Barat, kecamatan dikenal sebagai Distrik di bawah hukum 2001 tentang "otonomi khusus bagi provinsi Papua". Ini membenarkan "Distrik" sebagai terjemahan yang tepat untuk "kecamatan".

Di Bangka Belitung Sendiri memiliki beberapa kecamatan contohnya Kabupaten Bangka terdiri dari Kecamatan Pemali, Kecamatan Riau Silip, Kecamatan Merawang, Kecamatan Sungailiat, Kecamatan Puding Besar, Kecamatan Belinyu, Kecamatan Mendo Barat, dan Kecamatan Bakam.

Kecamatan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kabupaten atau kota. Kecamatan terdiri atas desa-desa atau kelurahan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, kecamatan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kabupaten atau kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh seorang Camat.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 209 dijelaskan bahwa Kecamatan adalah perangkat daerah Kabupaten/kota, sebagaimana dijelaskan pada ayat (2) huruf f, sebagai berikut :

Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:

- a. sekretariat daerah;
- b. sekretariat DPRD;
- c. inspektorat;
- d. dinas;
- e. badan; dan
- f. Kecamatan.

Kedudukan Kecamatan dijelaskan pada pasal 221 UU No. 23 Th.2014 sebagai berikut :

- (1) Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan.
- (2) Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah.
- (3) Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama bupati/wali kota dan DPRD kabupaten/kota, sebelum ditetapkan oleh bupati/ wali kota disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapat persetujuan.

Jadi Kecamatan dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan artinya dengan adanya Kecamatan, Camat sebagai pimpinan tertinggi di Kecamatan harus dapat mengkoordinasikan semua urusan pemerintahan di Kecamatan, kemudian juga Camat harus memberikan pelayanan

publik di Kecamatan dan juga pemberdayaan masyarakat Desa/Kelurahan. Selanjutnya Kecamatan dibentuk cukup dengan Peraturan Daerah, dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Namun Rancangan Perda tentang pembentukan Kecamatan tersebut sebelumnya harus mendapat persetujuan bersama antara Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri melalui Gubernur untuk mendapat persetujuan.

Camat Diatur pada Pasal 224 UU No.23 Tahun 2014 sebagai berikut :

- (1) Kecamatan dipimpin oleh seorang kepala kecamatan yang disebut camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah.
- (2) Bupati/wali kota wajib mengangkat camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengangkatan camat yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibatalkan keputusan pengangkatannya oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Yang perlu digaris bawahi bahwa pengangkatan Camat, pada penjelasan pasal 224 UU No. 23 Th 2014 dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan menguasai pengetahuan teknis pemerintahan adalah dibuktikan dengan ijazah diploma / sarjana pemerintahan atau sertifikat profesi kepamongprajaan. Kenyataan yang berlaku sekarang ini banyak Camat yang tidak memenuhi syarat dimaksud diatas.

## **b. Tugas Camat**

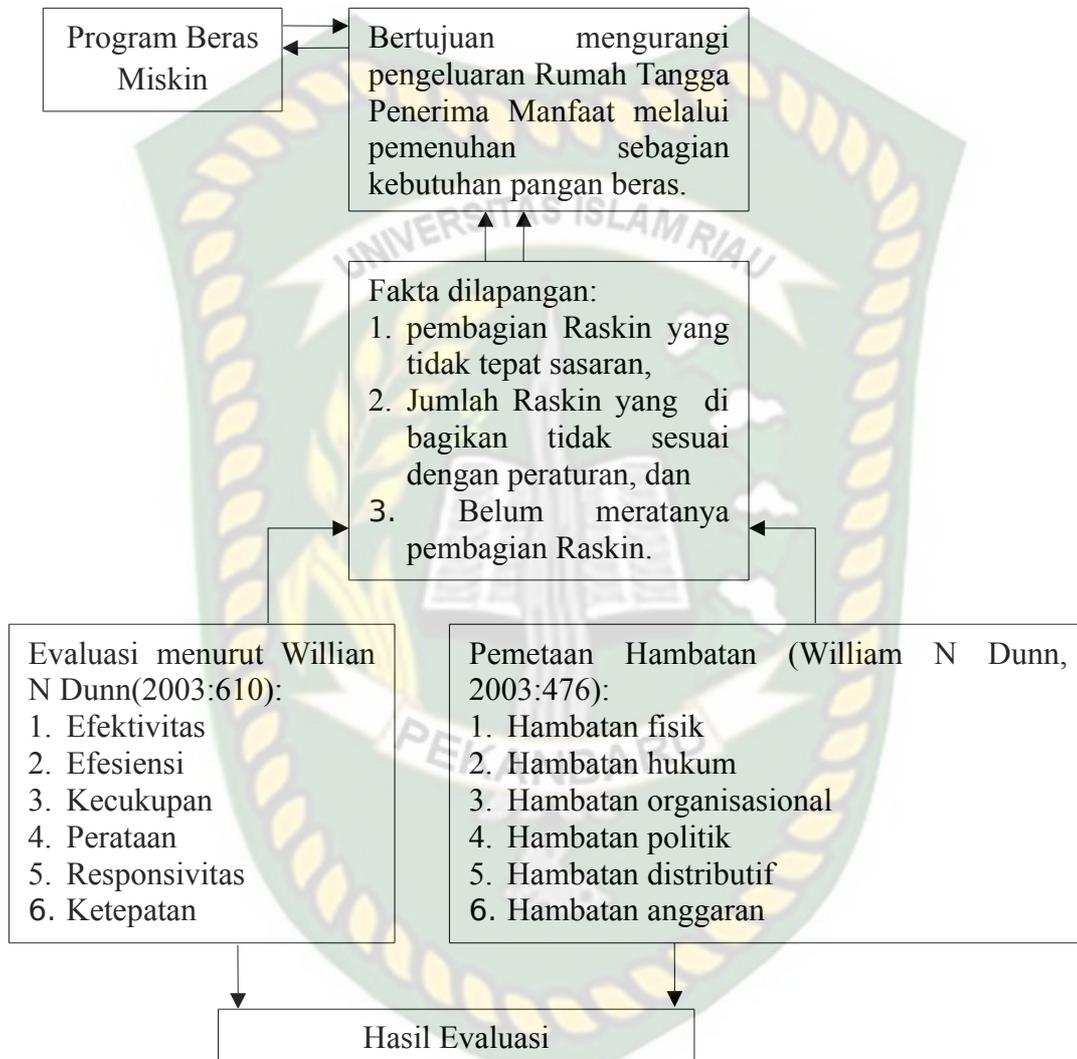
Tugas Camat diatur pada Pasal 225 UU No 23 Tahun 2014 sebagai berikut :

- (1) Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas:
  - a. Menyelenggaraan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (6);
  - b. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
  - c. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
  - d. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
  - e. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
  - f. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan;
  - g. Membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan;
  - h. Melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan
  - i. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibebankan pada APBN dan pelaksanaan tugas lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i dibebankan kepada yang menugasi.
- (3) Camat dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh perangkat Kecamatan. Selain tugas tersebut diatas Camat juga mendapat pelimpahan wewenang, hal ini diatur pada Pasal 226 UU No. 23 Tahun 2014, sebagai berikut :

- (a) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 225 ayat (1), camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/wali kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
- (b) Pelimpahan kewenangan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan pemetaan pelayanan publik yang sesuai dengan 5 karakteristik Kecamatan dan/atau kebutuhan masyarakat pada Kecamatan yang bersangkutan.
- (c) Pelimpahan kewenangan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (b) ditetapkan dengan keputusan bupati/wali kota berpedoman pada peraturan pemerintah.

## B. Kerangka Pikiran

**Gambar II.2: Kerangka pemikiran penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Tim Koordinasi Raskin di Kecamatan Tualang Kabupaten Siak tahun 2017.**



*Sumber: Data Olahan Peneliti, 2017*

### C. Konsep Operasional

Untuk memudahkan analisa data dan untuk menghindari kesalah pahaman dalam pelaksanaan penelitian ini, maka penulis perlu membuat konsep operasional agar pembaca mudah memahami maksud dan tujuan penulis, diantaranya:

1. Pemerintah adalah semua badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, sedangkan pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan masyarakat. Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan pemerintah adalah suatu organisasi yang mempunyai kewenangan untuk membuat suatu kebijakan.
2. Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah daerah yang dimaksud penulis adalah pemerintah daerah Kecamatan Tualang Kabupaten Siak.
3. Kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang mesti diikuti dan dilakukan oleh para pelakunya untuk memecahkan suatu masalah. Kebijakan yang dijelaskan penulis adalah program raskin di Kecamatan Tualang.
4. Evaluasi adalah suatu penilaian dimana penilaian itu ditunjukkan pada orang, baik itu dari jabatan strukturnya atau keahliannya, dengan

mengidentifikasi mengenai pelaksanaan atau penerapan kebijakan kearah yang lebih baik.

5. Penelitian ini adalah mengevaluasi Tugas Tim Koordinasi Kecamatan dalam pelaksanaan Raskin terhadap masyarakat di Kecamatan Tualang.
6. Kebijakan dapat dikatakan sebagai rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana program yang akan dilaksanakan.
7. Tim koordinasi kecamatan dalam penelitian ini adalah pemerintah yang berkaitan langsung dalam penyaluran Raskin sampai dengan kedesa dan diperoleh oleh masyarakat.
8. Beras Miskin (Raskin) adalah Beras Bulog dari pemerintah pusat yang disalurkan kepada pemerintah daerah untuk dibagikan ke daerah-daerah yang masyarakatnya memiliki perekonomian yang rendah.

Adapun indikator yang dioperasionalkan dalam penelitian ini adalah:

1. Efektivitas
2. Efisiensi
3. Kecukupan
4. Perataan
5. Responsivitas
6. Ketepatan

#### D. Operasional Variabel

Variabel tunggal dilakukan melalui tugas Tim Koordinasi Raskin

Kecamatan yang mencakup:

1. Efektivitas, dengan indikator:
  - a. Tercapainya tujuan program
  - b. Data penerima Raskin
2. Efisiensi, dengan indikator:
  - a. Usaha yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.
3. Kecukupan, dengan indikator:
  - a. Program Raskin dapat mengurangi beban rumah tangga
4. Perataan, dengan indikator:
  - a. Biaya dan manfaat yang didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok berbeda.
5. Responsivitas, dengan indikator:
  - a. Respon masyarakat terhadap program Raskin.
6. Ketepatan, dengan indikator:
  - a. Tujuan program berguna dan bernilai.
  - b. Pembagian Raskin tepat sasaran.