

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Ilmu

Untuk memperjelas konsep dalam penelitian, maka penulis akan merangkaikan beberapa teori yang sesuai dengan judul “evaluasi pelaksanaan kebijakan penyaluran beras miskin (RASKIN) di desa Tanjung Balam kecamatan Siak Hulu kabupaten Kampar”. Adapun teori yang digunakan dan disesuaikan dengan permasalahan penelitian.

Ilmu menurut Pramuhi (dalam Syafie, 2007;13), harus ada obyeknya, terminologinya harus yang khas. Sedangkan menurut Soekanto (1990;6) ilmu pengetahuan adalah pengetahuan yang tersusun secara sistematis dengan menggunakan kekuatan pemikiran, pengetahuan selalu dapat diperiksa dan ditelaah dengan kritis oleh setiap orang lain yang mengetahuinya.

Ilmu menurut Hatta (1995;14) Ilmu adalah pengetahuan yang teratur tentang hukum dalam suatu golongan masalah yang sama tabiatnya, maupun menurut kedudukannya yang tampak dari luar.

Ilmu pengetahuan dapat didefinisikan sebagai suatu obyek yang memiliki kelompok, rumus yang melalui percobaan yang sistematis dilakukan berulang kali teruji kebenarannya, prinsip-prinsip, dalil-dalil dan rumusan mana yang dapat dipelajari, (Siagian, 1985;1) jadi dari teori diatas dapat didefinisikan bahwa ilmu

pemerintahan itu konkrit, teratur, bersifat khusus dalam arti memiliki metodologi/obyek.

## 2. Konsep Pemerintahan

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan masalah pokok yang diajukan dalam penelitian ini, penulis akan memaparkan beberapa konsep-konsep atau teori-teori yang ada relevansinya untuk mendukung dalam pemecahan masalah yang dikemukakan pada latar belakang masalah. Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis merangkaikan beberapa pendapat para ahli sesuai dengan tujuan penelitian. Teori-teori yang digunakan dan merupakan rangkaian penelitian yang akan disandingkan pada permasalahan untuk memperoleh hasil yang baik.

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam Studi Ilmu Politik gejala pemerintahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pusran kekuasaan. Bahkan menurut Kuper (2000: 418), istilah *government* (pemerintahan) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari Studi Ilmu Politik. Demikian salah satu alasan mengapa ilmu pemerintahan pada umumnya sulit melepaskan diri dari bayang-bayang ilmu politik (Ndraha, 2005:7).

Ilmu pemerintahan termasuk dalam ilmu sosial, dan merupakan ilmu pengetahuan yang non-eksakta dan non-kerohanian. Perbedaan tersebut bukanlah pembedaan mengenai metode, akan tetapi menyangkut pembedaan isi dan cara kerjanya (Syafiie, 2005 : 14). Ilmu pemerintahan inilah yang akan berkaitan terhadap berjalannya suatu pemerintahan yang baik.

Menurut Ndraha (2005 : 70) mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa *publik* dan layanan *civil*.

Kemudian menurut Sedarmayanti (2004:9) mengatakan bahwa "Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup"

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat bagi setiap Pemerintah untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dalam bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat dan jelas, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggung jawab, serta bebas Korupsi, Kolusi dan *Nepotisme* (Sedarmayanti, 2004:64).

Pemerintahan adalah gejala yang kompleks dan berkembang setua dunia ini. Ia menjadi bermakna ketika mampu memberi arti seluas-luasnya bagi kemaslahatan banyak orang. Kondisi ini mensyaratkan agar pemerintahan dapat

berkembang sebagai cara pengelolaan kehidupan bersama yang bermanfaat dan dapat diterima secara *universal* melalui distribusi nilai secara wajar dan merata. Dengan pemahaman itu, maka keterlibatan segenap masyarakat sebagai pemetik manfaat dalam segala proses pemerintahan diharapkan mampu melahirkan kesejahteraan yang dapat dinikmati oleh setiap orang. Tanpa itu, pemerintahan lebih terlihat sebagai segala sebaliknya, yakni dapat menimbulkan dampak buruk dan penderitaan dimana-mana.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa Pemerintahan merupakan suatu fenomena yang awal dan perkembangannya selalu berkaitan dengan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Ungkapan yang sederhana ini ternyata di dalam prakteknya merupakan suatu pemahaman yang rumit dan memiliki pengaruh yang begitu besar dalam tatanan kehidupan pemerintahan negara pada dewasa ini yang selalu berkembang menyesuaikan kebutuhan yang dihadapkan dalam kehidupan ini.

Bagian terakhir dari pembedaan terminologi pemerintahan oleh Finer menyisakan satu pengertian yang menarik, yaitu hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Menurutnya (dalam Kuper, 2000: 419) relasi antara pemerintah dan yang diperintah berkaitan dengan sejumlah mana peranan pemerintah dalam melakukan intervensi terhadap warga negara bagi upaya mencapai tujuan. Dalam fenomena yang lazim, sebagian pemerintah yang menganut paham demokrasi berupaya meminimiliasi intervensi terhadap kebebasan individu. Pemerintah demokratis biasanya menyadari dirinya sebagai “pelayan” bagi masyarakatnya. Sebaliknya, pemerintahan totaliter lebih



memaksimalkan upaya untuk sedapat mungkin menyentuh kebebasan individu dengan menyadarkan diri sebagai “majikan” bagi mereka yang diperintah. Sekalipun demikian, keduanya memiliki alasan yang dapat diterima, baik karena kondisi masyarakat maupun keinginan dari mereka yang sebagai pemerintah.

Pemerintahan merupakan gejala yang lebih umum dibandingkan terminologi pemerintah itu sendiri. Pemerintahan menunjukkan kepada aktivitas kekuasaan dalam berbagai ranah publik. Ia tidak saja merujuk pada pemerintah itu sendiri, namun berkaitan pula pada aktivitas dalam berbagai konteks kelembagaan dengan tujuan mengarahkan, menegdalikan, mengatur semua hal yang berkaitan dengan ranah publik seperti kepentingan warga negara, pemilik suara (*voters*) maupun para pekerja (*workers*). Jika peran pemerintah sebatas pada otoritas politik semata guna menjaga ketentraman dan ketertiban umum melalui fungsi eksekutifnya, maka 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 sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (*trust*) 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, mengingat pemerintah adalah produk dan representasi dari masyarakat itu sendiri. 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, 2006: 20).

Pemerintah juga merupakan kegiatan lembaga-lembaga public dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan Negara, dan yang menjalankan pemerintahan di sebut pemerintah. Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (2000:13) antara lain:

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan didalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.

7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Hubungan pemerintah dengan rakyatnya berlaku sebagai produsen, sedangkan rakyatnya sebagai konsumen karena rakyatlah yang menjadi pemakai utama barang-barang yang diproduksi pemerintahnya sendiri, sebaliknya pola ini dapat berlaku yaitu rakyat yang menjadi produsen, sedangkan pemerintah menjadi konsumennya, karena seluruh industri raksasa milik rakyat dipakai sendiri oleh pemerintahnya sendiri (Syafiie, 2005 : 53).

Selanjutnya C.F Strong dalam Syafiie (2005:22) mengemukakan maksudnya pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara.

Ilmu pemerintah adalah sekelompok orang yang diberikan kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat ( baik antara individu dengan individu, individu dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan dengan pihak swasta, maupun pihak swasta dengan individu) untuk memenuhi kebutuhan dan

keperluan hidup sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis (Nurcholis, 2005 : 112).

Pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif yang melaksanakan fungsi menjalankan undang-undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, menggerakkan, dan mengarahkan segenap upaya masyarakat/penduduk suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan.

Pemerintah agar dapat mewujudkan kesejahteraan umum sebagai tujuan Negara perlu melakukan upaya-upaya, diantaranya dengan mengeluarkan kebijakan-kebijakan untuk mengatur berbagai aspek kehidupan bernegara sehingga tujuan Negara dapat terwujud. Dengan adanya kebijakan pemerintah yang berarti peraturan yang mengatur aspek-aspek kehidupan masyarakat Negara diharapkan apa yang menjadi tujuan dari penyelenggara Negara dapat dicapai.

Menurut Wasistiono (2002 : 5 ) melihat pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari hubungan antara rakyat dengan organisasi tertinggi negara (pemerintah) dalam konteks kewenangan dan memberi pelayanan. Dilihat dari konsentrasi administrasi publik dan administrasi pemerintahan yang meliputi kebijakan publik pemerintahan, institusi / kelembagaan, personil dan keuangan (anggaran) pemerintahan, lingkungan administrasi pemerintahan dan segala aktivitas pemerintahan dilandasi oleh adanya bentuk legalitas dari pemerintahan yang berkuasa. Jika perubahan mendasar terjadi pada konsentrasi tersebut yang memfokus pada perubahan sistem, ditandai dengan terjadinya perubahan yang mendasar pada alat gerak pemerintahan itu sendiri (*konstitusi*).



Syafhendri (2008:35), mengatakan bahwa ilmu pemerintah baik pusat maupun daerah mempunyai fungsi utama dalam negosiasi dan mengali berbagai kepentingan negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada dalam memberikan pelayanan, baik pelayanan perorangan maupun pelayanan publik, pembangunan fasilitas ekonomi untuk pertumbuhan ekonomi dan memberikan perlindungan pada masyarakat.

Kemudian menurut Lalobo (2005:26-27) bahwa "Fungsi-fungsi pemerintahan adalah fungsi pengaturan, pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan. Pelaksanaan fungsi pengaturan, yang lazim dikenal dengan fungsi legislasi dengan segala bentuk-nya, dimaksudkan sebagai usaha untuk menciptakan kondisi yang tepat sehingga menjadi kondusif bagi berlangsungnya berbagai aktivitas, selain terciptanya tatanan sosial yang baik diberbagai kehidupan masyarakat. Pemberdayaan akan mendorong kemandiri-an masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran masyarakat dalam masyarakat. Oleh karena itu seiring dengan hasil pembangunan dan pemberdayaan yang dimiliki pemerintah, maka secara perlahan masyarakat dituntut untuk secara mandiri mencukupi kebutuhannya".

Dari pendapat tersebut diketahui bahwa, pemerintah adalah sebuah lembaga negara yang oleh konstitusi negara yang bersangkutan disebut sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang meliputi fungsi legislatif dan fungsi eksekutif atau fungsi eksekutif saja. Sedangkan fungsi pemerintah adalah fungsi pengaturan, fungsi pelayanan, fungsi pemberdayaan dan fungsi pembangunan

dalam membangun pemerataan di segala bidang, khususnya pemerataan dalam hal swasembada pangan dalam bentuk pemberian beras Raskin.

### 3. Konsep Kebijakan

Kata kebijakan adalah terjemahan dari bahasa Inggris "*policy*". Pengertian kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada didalamnya. Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan-ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha atau kegiatan aparatur pemerintah dan pegawai, sehingga tercapainya kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai tujuan. Istilah lain seperti tujuan program, keputusan, undang-undang dan peraturan daerah serta ketentuan-ketentuan lain sebagainya.

Winarno (2002:16) menyatakan "secara umum istilah kebijakan atau *policy* digunakan untuk menunjukkan perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat suatu kelompok atau sejumlah aktor dalam bidang tertentu maupun suatu lembaga pemerintah)". Menurut Anderson dan Winarno (2002:18) kebijakan merupakan "arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan".

Dari pendapat di atas, definisi kebijakan publik tersebut mengandung makna bahwa kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bahkan organisasi swasta. Kebijakan publik merupakan serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang luas dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah dalam

bidang tertentu misalnya: bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkinya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan Pemerintah Provinsi, peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan keputusan Bupati/Walikota.

Secara khusus Wahab (2005:5-10) mengemukakan tentang ciri-ciri yang melekat pada suatu kebijakan yaitu “Kebijakan itu dirumuskan oleh orang yang memiliki kewenangan dalam sistem politik, kebijakan merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan melalui tindakan-tindakan yang direncanakan secara matang, kebijakan itu hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan-tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat pemerintah, kebijaksanaan bersangkutan paut dengan apa yang nyata dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu”.

Menurut Nugroho (2003:158), implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (tidak lebih dan tidak kurang). Selanjutnya Nugroho (2003:158) mengemukakan bahwa perencanaan atau sebuah kebijakan yang baik akan berperan menentukan hasil yang baik. Konsep (yang didukung data dan informasi masa depan) kontribusinya mencapai proporsi sekitar 60 persen terhadap keberhasilan kebijakan tersebut dan proporsi sekitar 40 persen terhadap implementasi yang harus konsisten dengan konsep.

Menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik, terdapat enam poin, yaitu:

1. Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang ada di level pelaksana kebijakan.

2. Sumberdaya

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung dari kemampuan memanfaatkan sumberdaya yang tersedia.

3. Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik

4. Sikap / Kecenderungan para pelaksana

Sikap penerimaan dan penolakan dari (Agen) pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik.

5. Komunikasi antar organisasi dan Aktivitas pelaksana

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik.

6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik

Hal terakhir yang perlu juga diperhatikan guna menilai kinerja implementasi publik dalam persepekif lingkungan. Karena lingkungan yang tidak kondusif dapat menjadi biangkeladi dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan.

Adapun menurut (Fadillah, 2001:50-62). Tentang Tahapan Kebijakan yaitu :



1. Pendekatan Kekuasaan dalam pembuatan Kebijakan Publik
2. Pendekatan Rasionalitas dan Pembuatan Kebijakan publik
3. Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik
4. Pendekatan Pemrosesan Personalitas, Kognisi dan Informasi dalam Formulasi Kebijakan Publik

#### **4. Konsep Kebijaksanaan**

Kebijaksanaan menurut Friedrich ( dalam wahab 2004;3 ) adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok orang atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

#### **5. Evaluasi Kebijakan Program**

Menurut kamus bahasa Indonesia evaluasi merupakan suatu penelitian dimana penilaian itu ditunjukkan kepada orang yang lebih tinggi atau yang lebih tahu kepada orang yang lebih rendah, baik dari fungsi jabatan strukturnya atau orang yang lebih rendah keahlian yang dimilikinya. Menurut (Jhones) evaluasi adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dalam spesifikasi kriteria, teknik pengukuran, metode analisis dan bentuk rekomendasi.

Evaluasi merupakan bagian dari sistem manajemen yaitu perencanaan, organisasi, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Tanpa evaluasi, maka tidak akan diketahui bagaimana kondisi objek evaluasi tersebut dalam rancangan, pelaksanaan serta hasilnya. Istilah evaluasi sudah menjadi kosa kata dalam bahasa

Indonesia, akan tetapi kata ini adalah kata serapan dari bahasa Inggris yaitu *evaluation* yang berarti penilaian atau penaksiran (Echols dan Shadily, 2000 : 220). Sedangkan menurut pengertian istilah “evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu obyek dengan menggunakan instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolak ukur untuk memperoleh kesimpulan” (Yunanda : 2009).

Pemahaman mengenai pengertian evaluasi dapat berbeda-beda sesuai dengan pengertian evaluasi yang bervariasi oleh para pakar evaluasi. Menurut Stufflebeam dalam Lababa (2008), evaluasi adalah “the process of delineating, obtaining, and providing useful information for judging decision alternatives,” Artinya evaluasi merupakan proses menggambarkan, memperoleh, dan menyajikan informasi yang berguna untuk merumuskan suatu alternatif keputusan. Masih dalam Lababa (2008), Worthen dan Sanders mendefinisikan “evaluasi sebagai usaha mencari sesuatu yang berharga (worth). Sesuatu yang berharga tersebut dapat berupa informasi tentang suatu program, produksi serta alternatif prosedur tertentu”.

Tague-Sutcliffe (1996 : 1-3), mengartikan evaluasi sebagai "*a systematic process of determining the extent to which instructional objective are achieved by pupils*". Evaluasi bukan sekadar menilai suatu aktivitas secara spontan dan insidental, melainkan merupakan kegiatan untuk menilai sesuatu secara terencana, sistematis, dan terarah berdasarkan tujuan yang jelas.

Dari definisi evaluasi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi adalah penerapan prosedur ilmiah yang sistematis untuk menilai rancangan,

selanjutnya menyajikan informasi dalam rangka pengambilan keputusan terhadap implementasi dan efektifitas suatu program.

Evaluasi meliputi mengukur dan menilai yang digunakan dalam rangka pengambilan keputusan. Hubungan antara pengukuran dan penilaian saling berkaitan. Mengukur pada hakikatnya adalah membandingkan sesuatu dengan atau atas dasar ukuran atau kriteria tertentu (meter, kilogram, takaran dan sebagainya), pengukuran bersifat kuantitatif. Penilaian berarti menilai sesuatu. Sedangkan menilai itu mengandung arti, mengambil keputusan terhadap sesuatu yang berdasarkan pada ukuran baik atau buruk, sehat atau sakit, pandai atau bodoh dan sebagainya. Dan penilaian bersifat kualitatif. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Arikunto (2009 : 3) bahwa mengukur adalah ,membandingkan sesuatu dengan satu ukuran (bersifat kuantitatif), menilai adalah mengambil suatu keputusan terhadap sesuatu dengan ukuran baik buruk (bersifat kualitatif), dan evaluasi meliputi kedua langkah tersebut di atas.

Menurut Djaali dan Pudji (2008 : 1), evaluasi dapat juga diartikan sebagai “proses menilai sesuatu berdasarkan kriteria atau tujuan yang telah ditetapkan yang selanjutnya diikuti dengan pengambilan keputusan atas obyek yang dievaluasi”. Sedangkan Ahmad (2007 : 133), mengatakan bahwa “evaluasi diartikan sebagai proses sistematis untuk menentukan nilai sesuatu (ketentuan, kegiatan, keputusan, unjuk kerja, proses, orang, obyek,dll.) berdasarkan kriteria tertentu melalui penilaian”.

Untuk menentukan nilai sesuatu dengan cara membandingkan dengan kriteria, evaluator dapat langsung membandingkan dengan kriteria namun dapat

pula melakukan pengukuran terhadap sesuatu yang dievaluasi kemudian baru membandingkannya dengan kriteria. Dengan demikian evaluasi tidak selalu melalui proses mengukur baru melakukan proses menilai tetapi dapat pula evaluasi langsung melalui penilaian saja. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Crawford (2000 : 13), mengartikan penilaian sebagai suatu proses untuk mengetahui/menguji apakah suatu kegiatan, proses kegiatan, keluaran suatu program telah sesuai dengan tujuan atau kriteria yang telah ditentukan.

Dari pengertian-pengertian tentang evaluasi yang telah dikemukakan beberapa ahli di atas, dapat ditarik benang merah tentang evaluasi yakni evaluasi merupakan sebuah proses yang dilakukan oleh seseorang untuk melihat sejauh mana keberhasilan sebuah program. Keberhasilan program itu sendiri dapat dilihat dari dampak atau hasil yang dicapai oleh program tersebut. Karenanya, dalam keberhasilan ada dua konsep yang terdapat didalamnya yaitu efektifitas dan efisiensi. “Efektifitas merupakan perbandingan antara *output* dan inputnya sedangkan efisiensi adalah taraf pendayagunaan *input* untuk menghasilkan output lewat suatu proses” (Sudharsono dalam Lababa, 2008).

Jadi evaluasi bukan merupakan hal baru dalam kehidupan manusia sebab hal tersebut senantiasa mengiringi kehidupan seseorang. Seorang manusia yang telah mengerjakan suatu hal, pasti akan menilai apakah yang dilakukannya tersebut telah sesuai dengan keinginannya semula.

Setiap kegiatan yang dilaksanakan pasti mempunyai tujuan, demikian juga dengan evaluasi. 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.

Pendapat William N. Dunn, istilah evaluasi mempunyai arti yaitu secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating), dan penilaian (assessment), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan (Dunn, 2003;608).

Pengertian di atas, menjelaskan bahwa evaluasi merupakan hasil kebijakan di mana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan. Bagian akhir dari suatu proses kerja adalah evaluasi kinerja. Evaluasi kinerja membantu pimpinan untuk mengambil keputusan dalam suatu kebijakan, nilai yang dihasilkan dari evaluasi membuat suatu kebijakan bermanfaat bagi pelayanan publik.

Adapun menurut Talizhiduhu dalam buku konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Ndraha, 1989;201). Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.

Menurut pendapat diatas, evaluasi adalah penilaian secara sistematis untuk melihat sejauh mana efisiensi suatu program masukan untuk memaksimalkan

keluaran. Evaluasi juga digunakan untuk mencapai tujuan dari program pencapaian hasil atau efektifitas, dan kesesuaian program kebijakan dan kebutuhan masyarakat.

Evaluasi juga termasuk salah satu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan. Sudarwan Danin mengemukakan definisi penilaian (*evaluating*) adalah proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut menurut (Danim, 2001 : 14) yaitu :

1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen.
3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai .

Berdasarkan pendapat diatas, dapat diperoleh kesimpulan bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana, sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan di dalamnya. Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya menurut (Dunn, 2003 : 608-609) yaitu :

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. Interdependensi fakta-nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik fakta maupun nilai.
3. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil dimasa depan.
4. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

Menurut Dunn (2003 : 610) kriteria evaluasi adalah sebagai berikut Efektifitas, efisiensi, kecukupan, perataan, responsivitas dan ketepatan. Evaluasi mengandung pengertian suatu tindakan atau suatu proses untuk menentukan nilai dari sesuatu. Dari aspek pelaksanaan, evaluasi adalah keseluruhan kegiatan pengumpulan data dan informasi, pengolahan, penafsiran dan pertimbangan untuk membuat keputusan. Evaluasi juga dapat diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk mengukur dan selanjutnya menilai sampai dimanakah tujuan yang telah dirumuskan sudah dapat dilaksanakan. Evaluasi merupakan suatu proses yang mendasar diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu (Nurcholis, 2005 : 169).

Menurut Edward A. Suchman dalam Winarno (2007: 230) mengemukakan 6 (enam) langkah dalam evaluasi kebijakan, yaitu :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah

3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak

Kemudian dijelaskan bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang mengukur dan memberi nilai secara objektif dan valid, dimana sebagian besar manfaat pelayanan yang telah dicapai berdasarkan tujuan dari objek yang seharusnya diberikan dan yang nyata apakah hasil-hasil dalam pelaksanaan telah efektif dan efisien (Projodikoro, 2001 : 71).

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat dinyatakan bahwa evaluasi adalah suatu proses penilaian atau penafsiran apa yang menjadi tujuan dari suatu kebijakan dan sejauh mana dapat dilaksanakan kebijakan tersebut. Dengan kata lain, evaluasi merupakan proses dimana keberhasilan yang dicapai dibandingkan dengan seperangkat keberhasilan yang diharapkan. Perbandingan ini kemudian dilanjutkan dengan pengidentifikasian faktor-faktor yang berpengaruh pada kegagalan dan keberhasilan.

Evaluasi ini dapat dilakukan secara internal oleh mereka yang melakukan proses yang sedang dievaluasi ataupun oleh pihak lain, dan dapat dilakukan secara teratur maupun pada saat yang tidak beraturan. Proses evaluasi dilakukan setelah sebuah kegiatan selesai, dimana kegunaannya adalah untuk menilai/menganalisa apakah keluaran, hasil ataupun dampak dari kegiatan yang dilakukan sudah sesuai dengan yang diinginkan.



## 6. Konsep Tugas Pembantuan

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Jadi, kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah melaksanakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Menurut Hinca Pandjaitan dalam artikel *Fungsi dan Akibat Hukum Keputusan Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Urusan Tugas Pembantuan Dikaitkan dengan Pokok Pangkal Sengketa* yang dimuat dalam buku *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara* (hal. 387) yang disunting oleh S.F. Marbun dkk, sebagai salah satu realisasi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”) serta Pasal 1 UUD 1945, pemerintah di daerah dilaksanakan melalui tri asas, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi (dekonsentrasi) dan asas tugas pembantuan:

1. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil

Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Hinca Pandjaitan juga menjelaskan bahwa tugas pembantuan dapat juga diartikan sebagai tugas pemerintah daerah untuk mengurus urusan pemerintahan pusat atau pemerintah yang lebih tinggi, dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskannya. Pemerintah pusat dalam hal ini berwenang dan berkewajiban memberikan perencanaan umum, petunjuk-petunjuk serta biaya. Sedangkan perencanaan lebih rinci, khusus mengenai pengawasan dari kegiatan tersebut dipercayakan kepada pejabat atau aparatur pemerintah pusat yang ada di daerah.

Maksud diadakan asas tugas pembantuan dalam pembangunan di daerah bertujuan agar keterbatasan jangkauan aparatur pemerintah pusat dapat ditanggulangi melalui kewenangan aparatur daerah. Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan. Kebijakan Daerah hanya terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan Tugas Pembantuan di Daerahnya.

Anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disediakan oleh yang menugasi. Dokumen anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bersamaan dengan penyampaian rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah APBD dalam dokumen yang terpisah. Laporan pelaksanaan anggaran Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian laporan keuangan Pemerintah Daerah dalam dokumen yang terpisah.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan di luar 6 (enam) urusan yang bersifat mutlak yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan absolut/mutlak meliputi:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

Dengan kata lain, tugas pembantuan yang dapat dilakukan adalah urusan pemerintahan di luar keenam urusan pemerintahan yang mutlak di atas.

Pelaksanaan tugas pembantuan itu dapat dilakukan melalui suatu Keputusan Kepala Daerah, dapat juga dilakukan melalui Peraturan Daerah. Misalnya urusan tugas pembantuan berupa program INPRES Sekolah Dasar yang diwujudkan dalam bentuk Keputusan Kepala Daerah.

## **7. Konsep Pemerintahan Desa**

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. ( Pasal 1 angka 2 UU No. 6 Tahun 2014 ). Pemerintahan desa terdiri atas : Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa sendiri adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Sedangkan Badan Permusyawaratan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

Dengan kata lain, pemerintahan desa merupakan lembaga kepanjangan tangan dari pemerintah pusat dan daerah yang bertugas menjalankan urusan pemerintahan di desa yang nantinya akan berdampak dalam perkembangan pembangunan dan kepentingan nasional. Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa



atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada. Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa bersama BPD dengan memerhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi kelurahan, lurah dan perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil dan kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat.

Dalam wilayah desa dapat dibagi atas dusun yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Pemerintahan desa terdiri atas pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Kewenangan desa menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 7 di antaranya adalah urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten yang diserahkan pengaturannya kepada desa dan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten serta urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundangan - undangan yang diserahkan kepada desa. Khusus berhubungan dengan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa antara lain menetapkan peraturan desa, memilih pimpinan pemerintahan desa, memiliki kekayaan sendiri, menggali dan menetapkan sumber - sumber pendapatan desa, menyelenggarakan gotong royong, dan lain - lain.

Dari pengertian-pengertian sistem, pemerintah, pemerintahan, dan desa, maka dapat dikemukakan pengertian Sistem Pemerintahan Desa, yaitu suatu kesatuan pemerintahan yang terdapat dalam Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat, sesuai perturan perundang-undangan yang berlaku dengan tujuan perlindungan dan kesejahteraan masyarakat melalui pembuatan dan pelaksanaan berbagai keputusan. Atau suatu kebulatan atau keseluruhan proses atau kegiatan berupa antara lain proses pembentukan atau penggabungan desa, pemilihan kepala desa, peraturan desa, kewenangan, keuangan desa dan lain-lain yang terdiri dari berbagai komponen badan publik seperti Perangkat Desa, Badan Pemusyawaratan Desa, dan Lembaga Kemasyarakatan Desa.

Penduduk Desa Adalah setiap orang yang bertempat tinggal di wilayah desa yang bersangkutan selama waktu tertentu, biasanya dalam waktu 6 bulan atau satu tahun berturut-turut, menurut peraturan daerah yang berlaku. Daerah atau Wilayah Desa Wilayah desa harus memiliki batas-batas yang jelas, berupa batas alam seperti sungai, jalan dan sebagainya atau batas buatan seperti patok atau pohon yang dengan sengaja ditanam. Tidak ada ketentuan defenitif tentang berapa jumlah luas minimal atau maksimal bagi wilayah suatu desa.

Pemimpin Desa Adalah badan yang memiliki kewenangan untuk mengatur jalannya pergaulan social atau interaksi masyarakat. Pemimpin Desa disebut Kepala Desa atau dengan sebutan lain sesuai dengan tempat wilayahnya. Urusan

atau Rumah Tangga Desa Kewenangan untuk mengurus kepentingan rumah tangga desa, atau yang dikenal dengan otonomi desa. Otonomi desa berbeda dengan otonomi daerah karena merupakan otonomi asli desa yang telah ada dari jaman dahulu, dimana hak otonomi bukan dari pemberian pemerintah atasan, melainkan dari hukum adat yang berlaku.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD dapat dianggap sebagai "parlemen" di tingkat desa. BPD merupakan lembaga baru di desa pada era otonomi daerah di Indonesia. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota, dimana sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama dihadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Walikota. Ketua BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam Rapat BPD yang diadakan secara khusus. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Wewenang BPD antara lain:

1. Membahas rancangan peraturan desa bersama Kepala Desa
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa
4. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa
5. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
6. Penggunaan nama/istilah BPD tidak harus seragam pada seluruh desa di Indonesia, dan dapat disebut dengan nama lain.

#### Hak dan kewajiban anggota BPD

1. Mengajukan rancangan peraturan desa
2. Mengajukan pertanyaan
3. Menyampaikan usul dan pendapat
4. Memilih dan dipilih
5. Memperoleh tunjangan

#### Anggota BPD mempunyai kewajiban :

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.



4. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
5. Memproses pemilihan kepala desa
6. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
7. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat.
8. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil karena didalam melakukan suatu votting suara untuk membuat suatu keputusan tidak terjadi jumlah suara yang sama, sehingga teradapat pemenang dan yang kalah dan juga dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa. Prosedur/ cara memilih ketua dan wakil ketua BPD :Pimpinan BPD diilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang dilakukan secara khusus. Untuk menentukan ketua dan wakil ketua diadakan rapat pertama yang dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

Masa jabatan BPD yaitu 6 tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Yang berwenang untuk menetapkan dan mengesahkan anggota BPD yaitu Bupati/walikota melalui keputusan Bupati/walikota. 5 larangan yang tidak boleh dilakukan oleh anggota BPD yaitu:

1. Sebagai pelaksana proyek desa.

2. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain.
3. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme dan menerima uang, barang dan jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
4. Menyalahgunakan wewenang.
5. Melanggar sumpah/janji jabatan dan peresmian anggota BPD sebagai mana dimaksud dalam pasal 30 ayat 1 ditetapkan dengan keputusan bupati/ walikota.

Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan /yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD. Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat.

Kepala Desa, adalah pemimpin dari desa di Indonesia. Kepala Desa merupakan pimpinan dari pemerintah desa. Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa tidak bertanggung jawab kepada Camat, namun hanya dikoordinasikan saja oleh Camat. Kepala desa tidak mendapatkan uang pensiun seperti Pegawai Negeri Sipil (PNS). Tugas dan Tanggung Jawab Kepala Desa memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa, membina perekonomian desa, membina kehidupan

masyarakat desa, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa, mendamaikan perselisihan yang terjadi pada masyarakat di desa dan mewakili desanya baik di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya

Sementara itu kedudukan kepala desa adalah sebagai alat pemerintah, alat pemerintah daerah dan alat pemerintah desa. Tugas kepala desa menjalankan urusan rumah tangganya, menjalankan urusan pemerintahan dan pembinaan masyarakat dan menumbuhkan dan mengembangkan semangat jiwa gotong royong. Fungsi kepala desa meliputi kegiatan dalam rumah tangganya sendiri, menggerakkan partisipasi masyarakat, melaksanakan tugas dari pemerintah di atasnya, keamanan dan ketertiban masyarakat dan melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pemerintah di atasnya.

#### **8. Konsep Kemiskinan**

Kemiskinan menurut Emil Salim (dalam Abdulsyani, 2012:190), kemiskinan lazimnya dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang pokok. Dikatakan berada dibawah garis kemiskinan apabila pendapatan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup yang paling pokok, seperti pangan, pakaian, tempat tinggal, dan lain-lain. Kemiskinan diartikan sebagai suatu keadaan dimana seseorang tidak sanggup memelihara dirinya sendiri sesuai dengan taraf kehidupan kelompok dan juga tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya dalam kelompok tersebut

(Soekanto, 2002:365). David Cox (dalam Edi Suharto, 2014:132-133) membagi kemiskinan ke dalam beberapa dimensi :

1. Kemiskinan yang diakibatkan globalisasi. Globalisasi menghasilkan pemenang dan yang kalah. Pemenang umumnya adalah negara-negara maju. Sedangkan negara-negara berkembang sering kali semakin terpinggirkan oleh persaingan dan pasar bebas yang merupakan prasyarat globalisasi.
2. Kemiskinan yang berkaitan dengan pembangunan. Kemiskinan subsisten (kemiskinan akibat rendahnya pembangunan), kemiskinan pedesaan (kemiskinan akibat peminggiran pedesaan dalam proses pembangunan), kemiskinan perkotaan (kemiskinan yang disebabkan oleh hakekat dan kecepatan pertumbuhan perkotaan).
3. Kemiskinan sosial. Kemiskinan yang dialami oleh perempuan, anak-anak, dan kelompok minoritas.
4. Kemiskinan konsekuensial. Kemiskinan yang terjadi akibat kejadian-kejadian lain atau faktor-faktor eksternal di luar si miskin, seperti konflik, bencana alam, kerusakan lingkungan, dan tingginya jumlah penduduk.

Faktor kemiskinan atau mereka yang memiliki hidup dibawah garis kemiskinan menurut Emil Salim (1984: 7) memiliki beberapa ciri yaitu:

1. Mereka umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri seperti tanah yang cukup, modal atau keterampilan karena faktor produksi yang dimiliki sedikit sekali sehingga kemampuan mereka memperoleh pendapatan sangat terbatas.



2. Mereka tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh produksi dengan kekuatan sendiri.
3. Tingkat pendidikan rendah, tidak tamat SD.
4. Kebanyakan mereka tinggal di pedesaan.
5. Banyak diantara mereka yang hidup di kota masih berusia muda dan tidak mempunyai keterampilan serta pendidikan yang memadai.

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

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

Menurut Hartomo dan Aziz (2004: 329), terdapat beberapa faktor timbulnya kemiskinan yaitu :

#### 1. Pendidikan yang terlampau rendah

Dengan adanya tingkat pendidikan yang rendah menyebabkan seseorang kurang mempunyai keterampilan tertentu yang diperlukan dalam kehidupannya. Keterbatasan pendidikan atau keterampilan tertentu yang dimiliki menyebabkan keterbatasan kemampuan untuk masuk dalam dunia kerja. Atas dasar kenyataan di atas dia miskin karena tidak bisa berbuat apaapa untuk memenuhi kebutuhan pokoknya.

#### 2. Malas bekerja

Sikap malas merupakan suatu masalah yang cukup memprihatinkan, karena masalah ini menyangkut mentalitas dan kepribadian seseorang. adanya sikap malas ini seseorang bersikap pasif dalam hidupnya (sikap bersandar pada nasib). sikap malas ini cenderung untuk menggantungkan hidupnya pada orang lain, baik pada keluarga, saudara atau famili yang dipandang mempunyai kemampuan untuk menanggung kebutuhan hidup mereka.

#### 3. Keterbatasan sumber alam

Kemiskinan akan melanda suatu masyarakat apabila sumber alamnya tidak lagi memberikan keuntungan bagi kehidupan mereka. Sering dikatakan oleh para ahli, bahwa masyarakat itu miskin karena memang dasarnya “alamiah miskin”. Alamiah miskin yang di maksud di sini adalah kekayaan alamnya, misalnya tanahnya berbatu-batu, tidak menyimpan kekayaan mineral dan sebagainya. Dengan demikian layaklah kalau miskin sumber daya alam miskin juga masyarakatnya.

#### 4. Terbatasnya lapangan kerja

Keterbatasan lapangan kerja akan membawa konsekuensi kemiskinan bagi masyarakat. Secara ideal banyak orang mengatakan bahwa seseorang atau masyarakat harus mampu menciptakan lapangan kerja baru. Tetapi secara faktual hal tersebut kecil kemungkinannya, karena adanya keterbatasan kemampuan seseorang baik yang berupa “skill” maupun modal.

#### 5. Keterbatasan modal

Keterbatasan modal adalah sebuah kenyataan yang ada di negara-negara yang sedang berkembang, kenyataan tersebut membawa kemiskinan pada sebagian besar masyarakat di negar tersebut. Seseorang dikatakan miskin sebab mereka tidak mempunyai modal untuk melengkapi alat maupun bahan dalam rangka menerapkan keterampilan yang mereka miliki dengan suatu tujuan untuk memperoleh penghasilan. Keterbatasan modal bagi negara-negara yang sedang berkembang dapat diibaratkan sebagai suatu lingkaran yang tak berujung pangkal baik dari segi permintaan akan modal maupun dari segi penawaran akan modal.

#### 6. Beban keluarga

Semakin banyak anggota keluarga semakin banyak atau meningkat pula tuntutan atau beban untuk hidup yang harus di penuhi. Seseorang yang mempunyai anggota keluarga banyak apabila tidak diimbangi dengan usaha peningkatan pendapatan sudah pasti akan menimbulkan kemiskinan karena mereka memang berangkat dari kemiskinan. Kenaikan pendapatan yang dibarengi dengan penambahan jumlah keluarga, berakibat kemiskinan akan tetap melanda dirinya dan bersifat laten.

Ellis (dalam Suharto, 2014:133–135) menyatakan bahwa Kemiskinan menyangkut aspek ekonomi, politik dan sosial-psikologis. Secara ekonomi, kemiskinan dapat didefinisikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup dan meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang.

Secara politik, kemiskinan dapat dilihat dari tingkat akses terhadap kekuasaan (*power*). Kekuasaan dalam pengertian ini mencakup tatanan sistem politik yang dapat menentukan kemampuan sekelompok orang dalam menjangkau dan menggunakan sumberdaya. Secara sosial-psikologis menunjuk pada kekurangan jaringan dan struktur sosial yang mendukung dalam mendapatkan kesempatan-kesempatan peningkatan produktivitas.

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



Menurut teori fungsionalis dari stratifikasi dengan tokohnya Davis (dalam Soelaeman, 1998:176-177) bahwa kemiskinan pun memiliki sejumlah fungsi yaitu:

1. Fungsi ekonomi: penyediaan tenaga untuk pekerjaan tertentu, menimbulkan dana sosial, membuka lapangan kerja baru dan memanfaatkan barang bekas (masyarakat pemulung).
2. Fungsi sosial: menimbulkan altruisme (kebaikan spontan) dan perasaan, sumber imajinasi kesulitan hidup bagi si kaya, sebagai ukuran kemajuan bagi kelas lain dan merangsang munculnya badan amal.
3. Fungsi kultural: sumber inspirasi kebijaksanaan teknokrat dan sumber inspirasi sastrawan dan memperkaya budaya saling mengayomi antar sesama manusia.
4. Fungsi politik: berfungsi sebagai kelompok gelisah atau masyarakat marginal untuk musuh bersaing bagi kelompok lain.

### **9 Konsep Beras Miskin (Raskin)**

Pengertian Rastra Menurut Pedum Rastra 2017, Rastra merupakan program implementasi dari instruksi presiden tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati atau Walikota diseluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaaan stabilitas ekonomi nasional. Implementasi Rastra melibatkan satgas Rastra, satgas Rastra dulog atau subdulog adalah unit kerja dibawah dulog atau subdulog yang bertugas

mengangkut dan menyerahkan beras pelaksana distribusi. Menurut Winarni (2012), Rastra yaitu untuk memberikan perlindungan kepada keluarga miskin melalui beras bersubsidi guna memenuhi kebutuhan gizi dan mengurangi beban pengeluaran keluarga pada jumlah yang telah ditentukan dan tingkat harga tertentu.

Menurut Pedum Rastra 2017, peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan pelaksanaan Rastra adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003, tentang keuangan negara
2. Undang-Undang No. 18 Tahun 2012, tentang Pangan
3. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang No. 2 Tahun 2015, tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang.
5. Undang-Undang No. 18 Tahun 2016, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2017.
6. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2015, tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.
7. Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010, tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan sebagaimana diubah dengan Peraturan Presiden No. 96 Tahun 2015, tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 15 Tahun 2010, tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
8. Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2015, tentang Organisasi Kementerian Negara

9. Peraturan Presiden No. 45 Tahun 2016, tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2017.
10. Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2016, tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Bulog dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.
11. Intruksi Presiden No. 5 Tahun 2015, tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2011, tentang Perubahan Atas Permendagri No. 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 42 Tahun 2010, tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi Kabupaten/Kota.
14. Peraturan Menteri Sosial No. 24 Tahun 2013, tentang Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan.

## **10 Istilah – Istilah Dalam Raskin**

Menurut Pedum Raskin 2017, terdapat beberapa istilah dalam pelaksanaan Raskin, yaitu :

1. BAST adalah Berita Acara Serah Terima Rastra berdasarkan Surat Permintaan Alokasi (SPA) dari Bupati/Walikota atau Pejabat yang ditunjuk, yang ditandatangani Perum BULOG dan Pelaksana Distribusi.

2. DPM-1 adalah Model Daftar Penerima Manfaat Rastra di desa/kelurahan yang menjadi dasar Penyaluran Rastra di desa/ kelurahan. DPM-1 telah mengakomodir hasil perubahan KPM melalui mekanisme Mudes/Muskel, jika diperlukan pemutakhiran.
3. DPM-2 adalah Model Daftar Penjualan Rastra di desa/ kelurahan.
4. Formulir Perubahan/Pendaftaran Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin (FPPDT-PFM) adalah Formulir Pencatatan Pendaftaran dan Perubahan Ranking Keluarga Sasaran Penerima Manfaat, sebagai input Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin.
5. Formulir Rekapitulasi Pengganti (FRP) adalah formulir pencatatan KPM yang diganti dan KPM pengganti hasil perubahan data KPM Rastra melalui musyawarah desa/kelurahan/pemerintahan setingkat.
6. HTR adalah Harga Tebus Rastra di Titik Distribusi (TD).
7. Kelompok Kerja (Pokja) adalah sekelompok masyarakat yang terdiri dari aparat desa/kelurahan dan beberapa orang yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai Pelaksana Distribusi Rastra.
8. Kelompok Masyarakat (Pokmas) adalah lembaga masyarakat dan/atau kelompok masyarakat di desa/kelurahan yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai Pelaksana Distribusi Rastra.
9. Kemasan Rastra adalah kemasan yang berlogo BULOG dengan kuantum 15 kg/karung dan/atau 50 kg/karung.
10. Kualitas Rastra adalah beras medium Perum BULOG sesuai dengan Kebijakan Perberasan yang berlaku.



11. Musyawarah Desa (Mudes)/Musyawarah Kelurahan (Muskel) adalah forum pertemuan musyawarah di desa/ kelurahan yang melibatkan aparat desa/kelurahan, kelompok masyarakat desa/kelurahan, TKSK dan perwakilan KPM Rastra dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) setingkat dusun/RW untuk memutakhirkan daftar KPM.
12. Musyawarah Kecamatan (Muscam) adalah forum pertemuan musyawarah di kecamatan yang melibatkan camat, kepala desa/lurah dan aparat terkait lainnya untuk melakukan koordinasi penyesuaian pagu dengan tidak mengubah jumlah pagu kecamatan.
13. Pagu Rastra adalah alokasi jumlah Keluarga Sasaran Penerima Manfaat Rastra (KPM) atau jumlah beras yang dialokasikan bagi KPM Rastra untuk tingkat nasional, provinsi atau kabupaten/kota pada tahun tertentu.
14. Pelaksana Distribusi Rastra adalah Kelompok Kerja (Pokja) di Titik Distribusi atau Warung Desa atau Kelompok Masyarakat (Pokmas) yang ditetapkan oleh Kepala Desa/ Lurah.
15. Perubahan Daftar Penerima Manfaat adalah kegiatan validasi KPM oleh musyawarah desa/kelurahan/pemerintahan setingkat untuk menghasilkan KPM Rastra yang tepat dan dituangkan dalam DPM-1.
16. Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) adalah panduan pelaksanaan Program Rastra di tingkat provinsi yang disusun sesuai dengan situasi dan kondisi setempat sebagai penajaman dari Pedoman Umum Rastra.

17. Petunjuk Teknis (Juknis) adalah panduan pelaksanaan Program Rastra di tingkat kabupaten/kota yang disusun sesuai dengan situasi dan kondisi setempat sebagai penajaman dari Pedum Rastra dan Juklak Rastra.
18. Program Rastra (Beras Sejahtera) adalah program subsidi pangan (beras) bagi masyarakat berpendapatan rendah.
19. Keluarga Penerima Manfaat Program Rastra (KPM Rastra) adalah keluarga yang berhak menerima beras dari Program Rastra yaitu keluarga yang terdapat dalam DPM-1 (Daftar Penerima Manfaat-1) Rastra.
20. Satker Rastra adalah satuan kerja pelaksana distribusi Rastra yang dibentuk dan ditetapkan oleh Perum BULOG.
21. SPA adalah Surat Permintaan Alokasi yang dibuat oleh Bupati/Walikota atau Pejabat yang ditunjuk kepada Perum BULOG berdasarkan alokasi pagu Rastra.
22. Surat Perintah Penyerahan Barang (SPPB)/*Delivery Order* (DO) adalah perintah tertulis yang diterbitkan oleh Perum BULOG untuk mengeluarkan dan menyerahkan Rastra.
23. Titik Bagi (TB) adalah lokasi penyerahan Rastra yang strategis dan terjangkau oleh KPM yang telah disepakati oleh Pelaksana Distribusi dan KPM setempat.
24. Titik Distribusi (TD) adalah fasilitas publik sebagai tempat atau lokasi penyerahan Rastra dari Perum BULOG kepada Pelaksana Distribusi Rastra di kantor/balai desa/kelurahan, atau lokasi lain yang disepakati secara tertulis oleh Pemerintah kabupaten/kota dengan Perum BULOG.

25. Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) adalah seseorang yang diberi tugas, fungsi, dan kewenangan oleh Kementerian Sosial dan/atau dinas/instansi sosial provinsi, dinas/instansi sosial kabupaten/kota selama jangka waktu tertentu untuk melakukan pemantauan dan pelaporan pelaksanaan Program Rastra, sesuai dengan wilayah penugasan di tingkat kecamatan.
26. Tim Koordinasi Rastra (Tikor Rastra) adalah tim yang dibentuk secara berjenjang di tingkat Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota sampai dengan Kecamatan untuk menciptakan harmonisasi dan sinergi dalam pelaksanaan program subsidi rastra serta pertanggungjawabannya sehingga dapat dicapai hasil yang efektif.
27. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) adalah wadah lintas sektor dan lintas pemangku kepentingan dalam mengkoordinasikan dan mengendalikan program penanggulangan kemiskinan di daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

## **11 Tujuan, Sasaran dan Manfaat Raskin**

Adapun tujuan, sasaran dan manfaat Raskin menurut pedum Raskin 2017 adalah :

### **1. Tujuan**

Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras.

### **2. Sasaran**

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

### 3. Manfaat

Manfaat Program Rastra adalah sebagai berikut:

- a. Peningkatan ketahanan pangan di tingkat KPM, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.
- b. Peningkatan akses pangan baik secara fisik (beras tersedia di TD), maupun ekonomi (harga jual yang terjangkau) kepada KPM.
- c. Sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi.
- d. Stabilisasi harga beras di pasaran.
- e. 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.
- f. Membantu pertumbuhan ekonomi di daerah.

## 12 Indikator Rumah Tangga Sasaran (RTS) Penerima Rastra

Sasaran penerima Rastra adalah masyarakat miskin, untuk mengurangi beban pengeluaran dalam mencukupi kebutuhan pangan beras. Menurut BULOG (2012), sebagai dasar pelaksana Rastra digunakan data dari pihak BPS untuk menentukan masyarakat miskin yang berhak menerima Rastra. Menurut BPS



(dalam Almasri, 2013) bahwa dalam penentuan indikator kemiskinan pada satu rumah tangga adalah:

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang.
2. Jenis lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan.
3. Jenis dinding tempat tinggal dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
5. Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
6. Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindungi/sungai/air hujan.
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
8. Hanya mengonsumsi daging/susu/ayam dalam satu kali seminggu.
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun.
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu atau dua kali dalam sehari.
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik.
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah petani dengan luas lahan 500 m<sup>2</sup>, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan dan pekerjaan lainnya dengan pendapatan dibawah Rp.600.000,- per bulan.
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga tidak sekolah/tidak tamat SD/tamat SD.

14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan minimal Rp.500.000,- seperti sepeda motor kredit/non kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Menurut BPS Jika minimal 9 variabel terpenuhi maka suatu rumah tangga dapat dikatakan miskin. Dalam penentuan penerima Rastra hasil dari verifikasi data dari BPS juga melalui musyawarah Desa/kelurahan yang telah disahkan oleh camat.

### **13 Pelaksana Distribusi Rastra di desa/kelurahan pemerintahan setingkat.**

Menurut Pedum Rastra 2017. Kepala Desa/Lurah/Kepala pemerintahan setingkat bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Rastra di wilayahnya, dan membentuk Pelaksana Distribusi Rastra, sebagai berikut:

1. Kedudukan

Pelaksana Distribusi Rastra berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa/Lurah/ Pemerintahan setingkat.

2. Tugas

Pelaksana Distribusi Rastra mempunyai tugas memeriksa, menerima dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran HTR, dan menyelesaikan administrasi.

3. Fungsi

Pelaksana Distribusi mempunyai fungsi:

- a. Pemeriksaan dan penerimaan/penolakan Rastra 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 Rastra diatur dalam Petunjuk Teknis (Juknis).

- b. Pendistribusian dan penyerahan Rastra kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang terdapat dalam DPM-1 di Titik Bagi (TB).
- c. Penerimaan HTR Rastra dari KPM secara tunai untuk disetorkan ke rekening bank yang ditunjuk oleh Perum BULOG. Apabila tidak tersedia fasilitas perbankan, maka harus segera disetor langsung secara tunai kepada Perum BULOG.
- d. Penyelesaian administrasi penyaluran Rastra yaitu penandatanganan Berita Acara Serah Terima (BAST) beras di TD.
- e. Membuat Daftar Realisasi Penjualan Beras sesuai Model DPM-2 dan melaporkan ke Tim Koordinasi Rastra Kabupaten/Kota melalui Tim Koordinasi Rastra Kecamatan.

## B. Penelitian Terdahulu

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu

| No | Nama Peneliti         | Judul Penelitian  | Persamaan   | Perbedaan  |
|----|-----------------------|---|---|--|
| 1  | Aznel Perima Sekti    | Evaluasi Pelaksanaan Program Beras Miskin Di Kepenghuluan Sekeladi Kecamatan Tanah Putih Kabupaten Rohil (2016) | Sama-sama menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu memberikan gambaran yang terperinci | Variabel : Evaluasi Pelaksanaan Program<br>Tahun : 2016<br>Teori : Evaluasi (Arikunto, 2009 : 3) |
| 2  | Yolanda Leo Gusman    | Evaluasi Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial Tahun 2012   | Sama-sama meneliti pelaksanaan program beras miskin   | Variabel : Evaluasi Pelaksanaan<br>Tahun : 2012<br>Teori : Evaluasi (Subarsono, 2009 : 120)      |
| 3  | Nurwahyuri za Daniati | Implementasi Program Beras Raskin Di Desa Mayang Pongkai Kecamatan Kampar Kiri Tengah Kabupaten Kampar          | Sama-sama meneliti beras raskin   | Variabel : Implementasi<br>Tahun : 2015<br>Teori : Implementasi (Winarno, 2012 : 149)            |
| 4  | Febri Pradana         | Evaluasi Kebijakan Penyaluran Beras Miskin (Raskin) Di Desa Tanjung Balam Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar  | Sama-sama meneliti beras raskin   | Variabel : Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan<br>Tahun : 2017<br>Teori : Evaluasi (Dunn, 2003 : 608) |

Sumber: *Modifikasi Peneliti, 2017*



### C. Kerangka Pemikiran

**Gambar II.1 : Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Penyaluran Beras Miskin (RASKIN) Di Desa Tanjung Balam Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar.**



Sumber: *Modifikasi Peneliti, 2017*

#### D. Konsep Operasional

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

1. Kebijakan program rastra adalah bagian dari sistem ketahanan pangan nasional, yang dilaksanakan dalam rangka upaya mencapai kemandirian dan kedaulatan pangan.
2. Pemerintah provinsi memberikan wewenang kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam menjalankan pelaksanaan kebijakan penyaluran beras miskin sampai ketitik distribusi.
3. Titik distribusi terdapat di Desa Tanjung Balam Kecamatan Siak Hulu yang dilaksanakan oleh Kepala Desa sebagai pemegang kepala kewilayaan ditingkat desa.
4. Selanjutnya Kelompok Kerja (POKJA) adalah lembaga masyarakat dan atau kelompok masyarakat di Desa Tanjung Balam yang ditetapkan oleh Kepala Desa Tanjung Balam sebagai pelaksana distribusi raskin.
5. Selanjutnya Kelompok Masyarakat (POKMAS) adalah kelompok masyarakat yang terdiri dari aparat desa Tanjung Balam dan beberapa orang yang ditunjuk oleh kepala Desa Tanjung Balam sebagai pelaksana beras miskin ( RASKIN ).

Adapun indikator kinerja penilaian yang dioperasionalkan dalam penelitian yang penulis gunakan adalah indikator enam tepat (6T) diantaranya :

1. Ketepatan Sasaran, rumah tangga sasaran penerima beras miskin selanjutnya disebut RTS-PM adalah rumah tangga yang berhak menerima beras miskin, sesuai dengan data yang diterbitkan dari basis data terpadu yang dikelola oleh TNP2K.
2. Ketepatan Jumlah, pelaksanaan penyaluran beras miskin dengan menyerahkan beras miskin kepada RTS-PM sebanyak 15Kg/RTS/Bulan, dicatat dalam DPM selanjutnya dilaporkan kepada tim koordinasi kabupaten/kota melalui tim koordinasi raskin kecamatan.
3. Ketepatan Harga tebus beras miskin (HTR) yang diberikan kepada RTS sesuai dengan harga yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat yaitu sebesar Rp. 1.600/Kg TD.
4. Tepat Waktu; Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada keluarga sasaran penerima manfaat sesuai dengan rencana distribusi raskin yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat yaitu sesuai dengan pedoman umum raskin tahun 2017
5. Tepat Kualitas; Beras raskin yang diberikan kepada keluarga miskin berkualitas baik sehingga dapat memenuhi kalori dan tenaga bagi keluarga miskin dalam menjalankan aktivitasnya;
6. Tepat Administrasi; Tepat administrasi terpenuhinya persyaratan administrasi yang diperlukan untuk penyelesaian subsidi dan pembayaran harga beras secara benar dan tepat waktu.

### E. Operasional Variabel

**Tabel II.2 : Operasional Variabel Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Kebijakan Penyaluran Beras Miskin (RASKIN) di Desa Tanjung Balam Kecamatan Siak Hulu Kabupaten Kampar.**

| Konsep   | Variabel | Indikator            | Sub Indikator   | Skala Pengukuran  |
|--|----------|----------------------|---|---|
| 1  | 2        | 3                    | 4   | 5   |
| Kebijakan program rastra adalah bagian dari sistem ketahanan pangan nasional, yang dilaksanakan dalam rangka upaya mencapai kemandirian dan kedaulatan pangan. (Nomor : B-247/D-II/KPS.01.00/02/2017 Tentang Pedoman Umum Subsidi Rastra Tahun 2017) | Evaluasi | 1. Ketepatan Sasaran | 1. Mekanisme pelaksanaan kebijakan penyaluran beras miskin<br>2. Penetapan sasaran kriteria penerima beras miskin | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksana</li> <li>• Cukup Terlaksana</li> <li>• Kurang Terlaksana</li> </ul> |
|  |          | 2. Ketepatan Jumlah  | 1. Menetapkan jumlah beras yang diterima oleh masyarakat miskin   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksana</li> <li>• Cukup Terlaksana</li> <li>• Kurang Terlaksana</li> </ul> |
|  |          | 3. Ketepatan Harga   | 1. Penetapan harga tebus beras miskin   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksana</li> <li>• Cukup Terlaksana</li> <li>• Kurang Terlaksana</li> </ul> |



| 1 | 2 | 3                         | 4  | 5  |
|---|---|---------------------------|--|--|
|   |   | 4. Ketepatan Waktu        | 1. Menetapkan waktu pendistribusian raskin                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksana</li> <li>• Cukup Terlaksan</li> <li>• Kurang Terlaksana</li> </ul> |
|   |   | 5. Ketepatan Kualitas     | 1. Memberikan kualitas beras yang layak dikonsumsi           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksana</li> <li>• Cukup Terlaksan</li> <li>• Kurang Terlaksana</li> </ul> |
|   |   | 6. Ketepatan Administrasi | 1. Menetapkan kemudahan administrasi saat pengambilan raskin | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terlaksana</li> <li>• Cukup Terlaksan</li> <li>• Kurang Terlaksana</li> </ul> |

Sumber: *Modifikasi Olahan Peneliti, 2017*