

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat pada hakikatnya merupakan upaya untuk menjadikan masyarakat lebih berdaya dan berkemampuan yang mereka miliki. Menurut Edi Suharto, (2009:45) Dalam proses pemberdayaan ada yang disebut subjek dan objek. Subjek adalah orang/kelompok yang memberdayakan, sedangkan objek adalah orang/kelompok yang diberdayakan. pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk memampukan dan memandirikan masyarakat. Atau dengan kata lain adalah bagaimana menolong masyarakat untuk mampu menolong dirinya sendiri.

Menurut Widjaja (2008:77) pemberdayaan masyarakat merupakan upaya membangkitkan segala kemampuan yang ada untuk mencapai tujuan melalui perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Pencapaian tujuan melalui pertumbuhan motivasi, inisiatif, kreatif, serta penghargaan dan pengakuan bagi mereka yang berprestasi. Pemberdayaan masyarakat dan swasta sama pentingnya dengan peningkatan pengetahuan, perluasan wilayah, dan peningkatan aparatur / birokrat bagi pelaksanaan tugas dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemberdayaan akan semakin mampu dan kemandirian dimaksud adalah mampu memberikan kesempatan kepada masyarakatnya untuk menunjukkan ciri-ciri sebagai masyarakat yang membangun.

Konsep pemberdayaan masyarakat ini muncul karena adanya kegagalan sekaligus harapan. Kegagalan yang dimaksud adalah gagalnya model-model pembangunan ekonomi dalam menanggulangi masalah kemiskinan dan lingkungan yang berkelanjutan. Sedangkan harapan, muncul karena adanya alternatif pembangua yang memasukkan nilai-nilai demokrasi, persamaan gender, dan pertumbuhan ekonomi yang memadai. Pemberdayaan masyarakat merupakan upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan. Dengan kata lain, pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat.

Jika dilihat dari proses operasionalisasinya, maka ide pemberdayaan memiliki dua kecenderungan, antara lain : *pertama*, kecenderungan primer, yaitu kecenderungan proses yang memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan, ata kemampuan (*power*) kepada masyarakat atau individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun asset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi; dan *kedua*, kecenderungan sekunder, yaitu kecenderungan yang menekankan pada proses memberikan stimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Dua kecenderungan tersebut memberikan (pada titik ekstrem) seolah berseberangan, namun seringkali untuk mewujudkan kecenderungan primer harus melalui kecenderungan sekunder terlebih dahulu.

Pemberdayaan masyarakat dapat dipandang sebagai jembatan bagi konsep-konsep pembangunan makro dan mikro. Dalam kerangka pemikiran itu berbagai input seperti dana, prasarana dan sarana yang dialokasikan kepada masyarakat melalui berbagai program pembangunan harus ditempatkan sebagai rangsangan untuk memacu percepatan kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Proses ini diarahkan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat (*capacity building*) melalui pemupukan modal yang bersumber dari surplus yang dihasilkan dan pada gilirannya dapat menciptakan pendapatan yang dinikmati oleh masyarakat. Dengan demikian, proses transformasi itu harus digerakkan oleh masyarakat sendiri.

Pendekatan utama dalam konsep pemberdayaan adalah bahwa masyarakat tidak dijadikan objek dari berbagai proyek pembangunan, tetapi merupakan subjek dari upaya pembangunannya sendiri. Berdasarkan konsep demikian, maka pemberdayaan masyarakat harus mengikuti pendekatan sebagai berikut (Gunawan, 2002) ; Pertama, Upaya itu harus terarah. Ini yang secara populer disebut pemihakan. Upaya ini ditujukan langsung kepada yang memerlukan, dengan program yang dirancang untuk mengatasi masalahnya dan sesuai kebutuhannya. Kedua, Program ini harus langsung mengikutsertakan atau bahkan dilaksanakan oleh masyarakat yang menjadi sasaran. Mengikutsertakan masyarakat yang akan dibantu mempunyai beberapa tujuan, yakni agar bantuan tersebut efektif karena sesuai dengan kehendak dan mengenali kemampuan serta kebutuhan mereka. Selain itu, sekaligus meningkatkan kemampuan masyarakat dengan pengalaman dalam

merancang, melaksanakan, mengelola, dan mempertanggungjawabkan upaya peningkatan diri dan ekonominya.

Ketiga, Menggunakan pendekatan kelompok, karena secara sendiri-sendiri masyarakat miskin sulit dapat memecahkan masalahmasalah yang dihadapinya. Juga lingkup bantuan menjadi terlalu luas jika penanganannya dilakukan secara individu. Pendekatan kelompok ini paling efektif dan dilihat dari penggunaan sumber daya juga lebih efisien.

Upaya pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan tiga hal :

1. Menciptakan iklim yang memungkinkan potensi manusia berkembang. Titik tolaknya adalah penekanan bahwa setiap manusia dan masyarakat memiliki potensi-potensi, kemudian diberikan motivasi dan penyadaran bahwa potensi itu dapat dikembangkan
2. Memperkuat potensi yang dimiliki masyarakat dimana perlu langkah-langkah yang lebih positif dan nyata, penyediaan berbagai masukan serta pembukaan berbagai akses kepada berbagai peluang yang akan membuat masyarakat mampu dan memanfaatkan peluang. Pemberdayaan pada jalur ini dapat berupa pemberian berbagai bantuan produktif, pelatihan, pembangunan sarana dan prasarana baik fisik maupun sosial, dan pengembangan kelembagaan di tingkat masyarakat.
3. Pemberdayaan mengandung arti pemihakan pada pihak yang lemah untuk mencegah persaingan yang tidak seimbang dan menciptakan kemitraan yang saling menguntungkan (Suriadi, 2005 : 56)

Aspek penting dalam suatu program pemberdayaan masyarakat adalah program yang disusun sendiri oleh masyarakat, menjawab kebutuhan dasar masyarakat, mendukung keterlibatan kaum miskin, perempuan, buta huruf dan kelompok terabaikan lainnya, dibangun dari sumberdaya lokal, sensitif terhadap nilai-nilai budaya setempat, memerhatikan dampak lingkungan, tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terkait terlibat, serta berkelanjutan (Suriadi, 2005 : 61)

Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertikarkan dengan pihak lain). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri kearah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

2.2. Program Beras Bersubsidi bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (RASKIN)

Raskin merupakan salah satu bentuk kebijakan publik pemerintah Indonesia dalam mendistribusikan beras khusus untuk rumah tangga miskin. Program Raskin dimulai sejak tahun 1998 dengan nama OPK (Operasi Pasar Khusus) yang berfungsi sebagai program darurat (*social safety net*) untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga miskin setelah krisis moneter terjadi tahun 1997. Pada tahun 2002, fungsi program diperluas sebagai perlindungan sosial masyarakat (*social protection*) dan namanya diubah menjadi Raskin agar lebih tepat sasaran.

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

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 2003 dan Intruksi presiden No. 9 tahun 2002, perum Bulog ditugaskan pemerintah untuk melaksanakan tugas pelayanan publik di Bidang Pembangunan Perberasan Nasional, yang meliputi penyaluran beras untuk keluarga miskin (Raskin), pengelolaan cadangan beras Pemerintah dan Pengamanan Harga Dasar

Pembelian Pemerintah (HDPP) gabah dan beras dengan melakukan pengadaan beras/gabah dari dalam Negeri.

1. Undang-Undang No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Masyarakat.
2. Undang-Undang No. 18 Tahun 1986 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 8 Tahun 1985.
3. Undang-Undang No. 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN).
4. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang No. 18 Tahun 2012, tentang Pangan.
6. Undang-Undang No. 23 Tahun 2013 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2014.
7. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002, tentang Ketahanan Pangan.
8. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum BULOG.
9. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
10. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota.
11. Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).
12. Peraturan Presiden RI No. 15 Tahun 2010, tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

13. Peraturan Presiden RI tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2014.
14. Inpres No. 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.
15. Permendagri No. 21 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
16. Permenkeu tentang Penunjukan Kementerian Sosial sebagai Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) Program Raskin;
17. Kepmenko Kesra No. 57 Tahun 2012 tentang Tim Koordinasi Raskin Pusat;
18. Instruksi Mendagri No.: 541/3150/SJ tahun 2013 tentang Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Penanganan Pengaduan Masyarakat;
19. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.: 900/2634/SJ tahun 2013 tentang Pengalokasian Biaya Penyaluran Raskin dari Titik Distribusi ke Titik Bagi.

Berikutnya Mekanisme Penyaluran Beras RASKIN ini dimulai Berdasarkan Pagu Raskin, Bupati/ Walikota/ Ketua Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota atau Pejabat yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota menerbitkan SPA kepada Perum BULOG. Dilanjutkan Perum BULOG menerbitkan Surat Perintah Penyerahan Barang (SPPB)/ Delivery Order (DO) beras untuk masing-masing kecamatan atau desa/kelurahan. seterusnya Sesuai dengan SPPB/DO maka Perum BULOG menyalurkan beras sampai ke Titik Distribusi, yang sebelumnya dilakukan pemeriksaan kualitas beras terlebih dahulu oleh Tim Koordinasi Raskin di Gudang Perum BULOG. Di Titik

Distribusi dilakukan serah terima beras antara Perum BULOG dengan Tim Koordinasi Raskin/Pelaksana Distribusi dan dibuat Berita Acara Serah Terima yang ditandatangani oleh kedua belah pihak. Kemudian Penyaluran Raskin dari Titik Distribusi ke Titik Bagi dan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat(RTS-PM) dapat dilakukan secara reguler oleh Kelompok Kerja (Pokja), atau melalui Warung Desa, Kelompok Masyarakat dan Padat Karya Raskin. Selanjutnya Pelaksanaan penyaluran Raskin dari TB kepada RTS-PM dilakukan oleh Pelaksana Distribusi Raskin dengan menyerahkan Raskin kepada RTS-PM sebanyak 15 kg/RTS/bulan, dicatat dalam Daftar Penerima Manfaat, selanjutnya dilaporkan kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota melalui Tim Koordinasi Raskin Kecamatan.

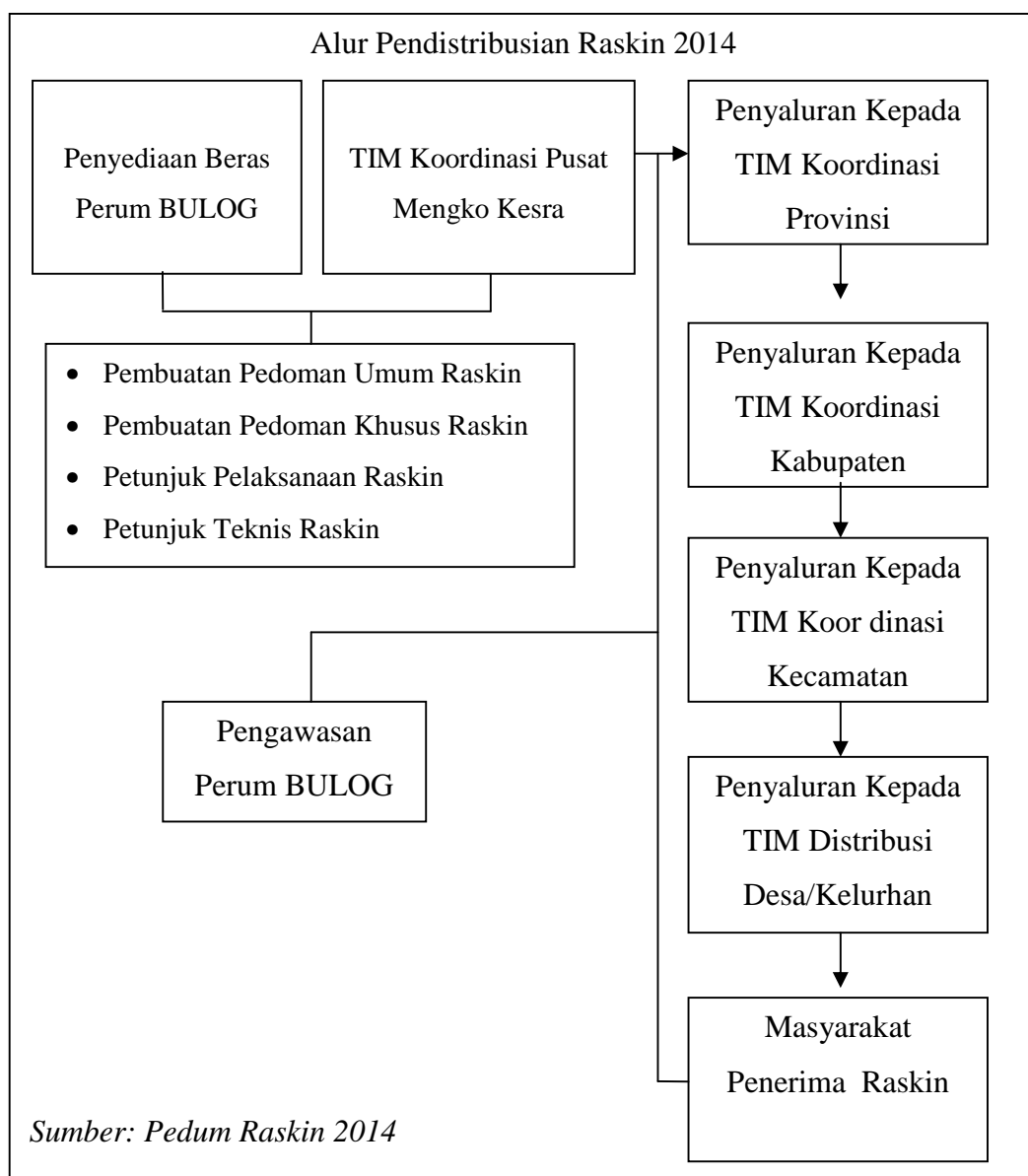
Pengelolaan Dan Pengorganisasian pendistribusian raskin dimulai dari koordinasi tingkat pusat yang diketuai Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Anggota terdiri dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Perum BULOG. Selanjutnya ditingkat provinsi

Program Raskin (Program Penyaluran Beras Untuk Keluarga Miskin) adalah sebuah program dari pemerintah. Program ini dilaksanakan di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog sesuai dengan

SKB (Surat Keputusan Bersama) Menteri Dalam Negeri dengan Direktur Utama Perum Bulog Nomor : 25 Tahun 2003 dan Nomor : PKK-12/07/2003, yang melibatkan instansi terkait, Pemerintah Daerah dan masyarakat.

Dalam Pedoman umum raskin juga dijelaskan mekanisme penyaluran beras raskin mulai dari penyediaan beras dari perum bolog sampai dengan beras raskin sampai kepada masyarakat:

Gambar 2.1 Alur Pendistribusian beras raskin (Pedum raskin 2014)



Raskin merupakan subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upayadari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran. Keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6 T yang tercantum dalam Kepmenko Kesra No. 57 Tahun 2012, yaitu : Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi dan tepat Kualitas.

1. Tepat Sasaran Penerima Manfaat yaitu RASKIN hanya diberikan kepada RTM penerima manfaat Raskin hasil musyawarah desa/kelurahan yang terdaftar dalam DPM-1 dan diberi identitas (Kartu RASKIN atau bentuk lain).
2. Tepat Jumlah yaitu Jumlah beras RASKIN yang merupakan hak penerima manfaat adalah sebanyak 15 Kg/RTM/bulan selama 12 bulan sesuai dengan hasil musyawarah desa.
3. Tepat Harga yaitu Harga beras RASKIN adalah sebesar 1.600rupiah per Kg netto di Titik Distribusi.
4. Tepat Waktu yaitu Waktu pelaksanaan Distribusi beras RASKIN kepada RTM Penerima Manfaat Raskin (PMR) sesuai dengan Rencana Distribusi.
5. Tepat Administrasi yaitu Terpenuhinya persyaratan Administrasi secara benar dan tepat waktu.
6. Tepat Kualitas: Terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan kualitas beras BULOG.

Dalam keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat No 52 Tahun 2012 tercantum tujuan program Raskin. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Selain itu raskin bertujuan untuk meningkatkan / membuka akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.

Rumah tangga yang berhak menerima beras Raskin, atau juga disebut Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Program Raskin, adalah rumah tangga yang terdapat dalam data yang diterbitkan dari Basis Data Terpadu hasil PPLS 2011 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan disahkan oleh Kemenko Kesra RI.

2.3. Pengertian Efektifitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris *efective* yang berarti berhasil, sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Efektifitas pada umumnya dipandang sebagai tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional. Pada dasarnya efektivitas adalah tingkat pencapaian tugas sasaran organisasi yang ditetapkan. Efektifitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana seseorang menghasilkan keluaran yang sesuai dengan yang diharapkan. Ini dapat diartikan, apabila suatu pekerjaan dapat dilakukan sesuai dengan yang direncanakan, dapat dikatakan efektif tanpa memperhatikan waktu, tenaga dan yang lainnya. (Sumaryadi: 2005)

Sedangkan efektifitas pelaksanaan kebijakan pemerintah adalah sejauh mana kegiatan pemerintah dapat melaksanakan, mewujudkan, dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, pengambilan keputusan partisipasi masyarakat, pelaksanaan pembangunan dan juga berbagai permasalahan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Menurut Robbins (1994) yang dikutip oleh H. Moh. Pabundu Tika (2006 : 129) mendefinisikan efektifitas sebagai tingkat pencapaian organisasi jangka pendek maupun jangka panjang.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Soehardi Sigit dalam bukunya yang berjudul perilaku organisasi bahwa “Efektivitas adalah pengukuran sejauh mana tujuan organisasi dapat dicapai dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.” (Soehardi 2003: 2)

Sondang P. Siagian (2009 :24) berpendapat efektifitas adalah pemanfaatan sumberdaya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang dijalankan. Efektifitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil suatu kegiatan yang dilakukan semakin mendekati sasaran yang diinginkan berarti makin tinggi tingkat efektifitasnya.

Apabila seseorang berbicara tentang efektifitas sebagai orientasi kerja berarti yang menjadi pusat perhatian adalah tercapainya berbagai sasaran yang telah ditentukan tepat pada waktunya dengan menggunakan sumber-sumber tertentu yang sudah digunakan harus ditentukan sebelumnya dan dengan memanfaatkan sumber-sumber itulah maka hasil-hasil tertentu harus dicapai dalam waktu yang telah ditetapkan pula. (S.P Siagian 2005: 171)

Menurut Richard M. Steer (Edy Strisno, 2010 : 124-125) mendefinisikan efektifitas sebagai usaha mencapai keuntungan maksimal bagi organisasi dengan segala cara. Secara teoritis pelaksanaan otonomi daerah adalah tingkat pencapaian tujuan ekonomi daerah sebagai hasil pelaksanaan atau perwujudan hak wewenang daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, secara produktif, berkualitas, efisien, fleksibel, dan memuaskan.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh Gipson (Indra Wijaya, 2005 : 142), yaitu:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para implementer tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.

- c. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah
- d. ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuan-tujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- e. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi dimasa depan.
- f. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
- g. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- h. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.
- i. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingatkan sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Sedangkan M. Steers yang dikutip SP. Siagian (2003 : 53) dalam bukunya "*Kepemimpinan dan prilaku organisasi*" mengatakan mengenai ukuran efektivitas suatu organisasi, sebagai berikut:

1. Pencapaian Tujuan

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu: jangka waktu dan sasaran yang merupakan target kongkrit.

2. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

2.4. Pendistribusian

Pengertian distribusi menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah penyaluran (pembagian, pengiriman) kepada beberapa orang atau ke beberapa tempat; pembagian barang keperluan sehari-hari (terutama dalam masa darurat) oleh pemerintah kepada pegawai negeri, penduduk, masyarakat dan sebagainya.

Distribusi merupakan faktor yang tidak dapat dipisahkan dari sistem ekonomi modern, karena dengan distribusi yang baik tersebut dapat tercipta

keadilan sosial dalam bidang ekonomi, dari proses inilah semua kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi, akan tetapi pada proses ini pula banyak terjadi penyalahgunaan wewenang dan sebagainya sehingga faktor ekonomi tersebut tidak merata atau tepat sasaran.

2.5.Kebijakan Publik

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. David Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah. Kebijakan merupakan sebagai salah satu instrument dalam sebuah pemerintah karena dengan mengetahui suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, kita bisa dapat mengetahui kinerja pemerintah.(Miftha Thoha 2002: 62)

Carl J Federick sebagaimana dikutip Kristian Widya (2006;63) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Menurut Thomas R.Dye, (dalam Inu Kencana 2006:105) kebijakan public adalah apapun juga yang dipilih pemerintah, apakah mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan (mendingkan) sesuatu itu. Selanjutnya menurut Willy N.Dunn, (dalam Inu Kencana 2006:106) kebijakan public adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintah, seperti pertahanan keamanan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan masyarakat, kriminalitas, perkotaan dan lain-lain.

Berdasarkan pengertian diatas dapat disimpulkan kebijakan public merupakan suatu keputusan yang dibuat oleh pemerintah untuk malakukan atau tidak melakukan dan diimplementasikan oleh badan berwenang untuk mengatasi masalah dunia nyata yang terdiri dari beberapa pilihan tindakan atai strategi yang berorientasi pada tujuan Negara. Kebijakan public biasanya

merupakan tindakan untuk memecahkan masalah sosial sehingga tercapai kesejahteraan masyarakat.

Struktur kebijakan dilingkungan pemerintahan tersusun berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sistem nilai pemerintah mulai dari nilai ketuhanan samapi pada nilai keteladanan prilaku diri sendiri sehari-hari setiap aktor dan aparat pemerintahan berikut adalah struktur kebijakan pemerintah yang terkemungkinan oleh (Taliziduhu Ndraha, 2002 : 492)

1. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan kemanusiaan.
2. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan kependudukan.
3. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan kamasarakatan.
4. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan kebangasaan.
5. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan Kenegaraan
6. Kebijakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan Hubungan pemerintahan.

Secara sederhana bentuk kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga yaitu :

1. Kebijakan public yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu UUD 1945, UU/peraturan Pemerintah pengganti UU, Peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan Peratutran daerah.
2. Kebijakan public yang bersifat messo atau menengah, atau penjelas pelaksanaan, kebijakan ini dapat berbentuk peraturan menteri, surat edaran menteri, peraturan gubernur, peratuan bupati dan peraturan walikota.

Kebijakan dapat berbentuk surat keputusan bersama (SKB) antar menteri, gubernur, bupati dan walikota.

3. Kebijakan public bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat public dibawah menteri, gubernur, bupati dan walikota. (Nugroho, 2004:92)

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana yang dikutip oleh Wayne Person dalam bukunya *Public Policy* (2007:76) adalah sebagai berikut :

- a. Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah

yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama.

b. Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

c. Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternative kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.

d. Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap

implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

e. Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

2.6. Kesejahteraan Sosial

Kehidupan yang didambakan oleh semua manusia di dunia ini adalah kesejahteraan. Baik yang tinggal di kota maupun yang di desa, semua mendambakan kehidupan yang sejahtera. Sejahtera lahir dan bathin. Namun, dalam perjalanannya, kehidupan yang dijalani oleh manusia tak selamanya dalam kondisi sejahtera. Pasang surut kehidupan ini membuat manusia selalu berusaha untuk mencari cara agar tetap sejahtera. Mulai dari pekerjaan kasar seperti buruh atau sejenisnya, sampai pekerjaan kantoran yang bisa sampai ratusan juta gajinya dilakukan oleh manusia. Jangankan yang halal, yang harampun rela dilakukan demi kesejahteraan hidup.

Kesejahteraan sosial sering diartikan sebagai kondisi sejahtera (konsepsi pertama), yaitu suatu keadaan terpenuhinya segala bentuk kebutuhan hidup, khususnya yang bersifat mendasar seperti makanan, pakaian, perumahan, pendidikan dan perawatan kesehatan. Pengertian kesejahteraan sosial juga menunjuk pada segenap aktifitas pengorganisasian dan pendistribusian pelayanan sosial bagi kelompok masyarakat, terutama kelompok yang kurang beruntung (*disadvantage groups*). Penyelenggaraan berbagai skema perlindungan sosial (*sosial protection*) baik yang bersifat formal maupun informal adalah contoh aktivitas kesejahteraan sosial (Suharto, 2009).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2009 Tentang Kesejahteraan Sosial pasal 1 ayat 1 dan 2

1. Kesejahteraan Sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri, sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya.
2. Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

Kesejahteraan sosial dalam artian yang sangat luas mencakup berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik, taraf hidup yang lebih baik ini tidak hanya diukur secara ekonomi dan fisik belaka, tapi juga ikut memperhatikan aspek sosial, mental dan segi kehidupan

spiritual. Kesejahteraan sosial dapat diartikan sebagai kondisi sejahtera dari suatu masyarakat, kesejahteraan sosial pada umumnya meliputi kesehatan, keadaan ekonomi, kebahagiaan dan kualitas hidup rakyat.

Di Indonesia kesejahteraan sosial dijamin oleh UUD 1945 pasal 33 dan pasal 34. Dalam UUD 1945 jelas disebutkan bahwa kemakmuran rakyat yang lebih diutamakan dari pada kemakmuran perseorangan, fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. Namun pada kenyataannya hingga saat ini masih banyak rakyat Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan dan terlantar tidak mendapatkan perhatian.

2.7.Pandangan Islam Tentang fakir dan miskin

Kembali pada persoalan hukum alam di atas tentang keniscayaan adanya orang kaya dan orang miskin, maka sudah sepatutnya orang kaya (termasuk pemerintah) membantu orang miskin. Menurut Islam, dengan adanya bantuan orang kaya tersebut, agar orang miskin tidak terjerumus ke dalam perbuatan yang dapat merendahkan martabatnya sendiri. Islam sesungguhnya telah menyadari bahwa terkadang kefakiran (dan kemiskinan) akan menjadikan manusia pada kekufuran.

Allah tidak suka apabila kekayaan itu kebutuhan di sekelompok orang tertentu. Pemerataan ekonomi merupakan ajaran yang tidak dapat di pisahkan dari ajaran ibadah. Itulah sebabnya Allah memerintahkan supaya harta yang di peroleh dari peperangan itu di bagikan kepada orang miskin, baik ia ikut berperang atau tidak. Tujuannya adalah supaya kekayaan itu tidak beredar

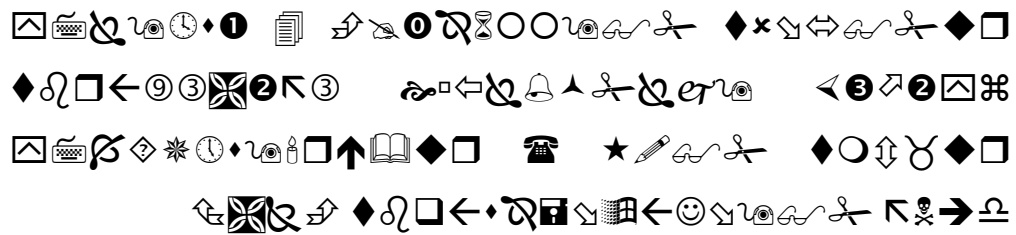
pada orang-orang tertentu saja hal ini berdasarkan firman Allah SWT dalam surah Al- Hajj pada ayat 28



Artinya :“Supaya mereka menyaksikan berbagai manfaat bagi mereka dan supaya mereka menyebut nama Allah pada hari yang Telah ditentukan atas rezki yang Allah Telah berikan kepada mereka berupa binatang ternak. Maka makanlah sebahagian daripadanya dan (sebahagian lagi) berikanlah untuk dimakan orang-orang yang sengsara dan fakir”.

Dalam upaya menanamkan kepekaan untuk saling tolong menolong, kita dapat mebiasakan diri dengan menginfakkan atau memberikan sebagian rezeki yang kita peroleh meskipun sedikit, seperti memberikan santunan kepada fakir miskin, orang tua dan jompo, mengangkat anak asuh, memberi bantuan kepada orang yang sedang menuntut ilmu, membangun sarana umum (jalan), serta mencari upaya mengentaskan kemiskinan yang ada di masyarakat. Selanjutnya Allah berfirman dalam surah Al-Ruum ayat 38





Artinya :“Maka berikanlah kepada kerabat yang terdekat akan haknya, demikian (pula) kepada fakir miskin dan orang-orang yang dalam perjalanan. Itulah yang lebih baik bagi orang-orang yang mencari keridhaan Allah; dan mereka Itulah orang-orang beruntung.

Allah memerintahkan manusia untuk berbakti dan berbuat baik tidak hanya kepada orang tua saja, namun masih harus berbakti kepada tiga golongan yang lain, yaitu:

1. Kepada kaum kerabat
2. Kepada orang miskin
3. Kepada orang terlantar dalam perjalanan

2.8. Defenisi Konsep

Untuk menghindari kesalahpahaman penafsiran dalam penelitian ini maka seelumnya penulis akan mengoperasionalkan beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian ini, antara lain yaitu:

- a. Efektifitas adalah kemampuan untuk melaksanakan tugas seperti yang diinginkan organisasi sehingga efektifitas pelaksanaan dapat tercapai. Efektifitas dapat diukur dari besarnya tingkat keberhasilan yang dapat dicapai dan rasa keterikan pada palaksanaan kegiatan.

- b. Pendistribusian adalah penyaluran (pembagian, pengiriman) kepada beberapa orang atau ke beberapa tempat pembagian barang keperluan sehari-hari (terutama dalam masa darurat) oleh pemerintah kepada pegawai negeri, penduduk, masyarakat dan sebagainya.
- c. Program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin) merupakan subsidi pangan yang diperuntukkan bagi rumah tangga miskin dan rentan sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga miskin dan rentan.
- d. Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan.

2.9. Konsep Operasional

Adapun yang menjadi konsep operasional dari efektifitas pendistribusian Beras Bersubsidi bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin) sebagai berikut:

Tabel 1.2. Konsep Operasional Penelitian

Variabel	Indikator
Tingkat Efektifitas Pendistribusian Beras Raskin (Kepmenko Kesra No. 57 Tahun 2012)	Tepat Sasaran Penerima Manfaat
	Tepat Jumlah
	Tepat Harga
	Tepat Waktu
	Tepat Administrasi

	Tepat Kualitas
--	----------------

Sumber: Pedum RASKIN 2014

2.10. Kerangka pikir

