

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1 Implementasi

2.1.1 Pengertian Implementasi

Orang sering beranggapan bahwa implementasi hanya merupakan pelaksanaan dari apa yang telah diputuskan legislatif atau para pengambil keputusan, seolah-olah tahapan ini kurang berpengaruh. Akan tetapi dalam kenyataan dapat dilihat sendiri bahwa betapapun baiknya rencana yang telah dibuat tetapi tidak ada gunanya apabila itu tidak dilaksanakan dengan baik dan benar. Ini membutuhkan pelaksana yang benar-benar jujur untuk menghasilkan apa yang menjadi tujuannya, dan memperlihatkan rambu-rambu pemerintah yang berlaku. Namun, implementasi ini sering digunakan sebagai ajang melayani kepentingan kelompok, pribadi, dan bahkan kepentingan partai. Implementasi pada dasarnya operasionalisasi dari berbagai aktivitas guna mencapai suatu tujuan. Bahkan Udoji (1981: 32) dengan tegas mengatakan bahwa *“the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue pronts file jackets unless they are implemented”* (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Implementasi kebijakan selalu menarik untuk dikaji, Baik oleh pihak yang terlibat dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan maupun pihak-pihak yang berada di luar lingkungan kebijakan. Perhatian yang meningkat terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintahan berhubungan erat dengan tumbuhnya kesadaran bahwa kebijakan pemerintah di banyak bidang kurang atau bahkan tidak efektif, khususnya disebabkan oleh masalah-masalah yang timbul pada pelaksanaannya. Sebagai alat administrasi hukum fokus perhatian dari implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku agar memberikan dampak dan mencapai tujuan yang diinginkan.

Implementasi kebijakan adalah aktivitas-aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan sesuatu kebijakan secara efektif. Implementasi ini merupakan pelaksanaan aneka ragam program yang dimaksudkan dalam sesuatu kebijakan. Ini adalah satu aspek proses kebijakan yang sulit dalam menentukan hasil dari kebijakan tertentu. Menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier mengatakan bahwa implementasi kebijakan adalah memahami apa yang senyata terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Solichin Abdul Wahab, 1997 : 65)

Sedangkan menurut para ahli mendefinisikan implementasi kebijakan berbeda-beda namun memiliki arti yang sama. Bernadine R. Wijaya dan Susilo Supardo (2006: 81), mengatakan bahwa implementasi adalah proses mentransformasikan suatu rencana ke dalam praktik. Grindle (1980) mengatakan bahwa implementasi sering dilihat sebagai suatu proses yang penuh dengan muatan politik di mana mereka yang berkepentingan berusaha sedapat mungkin mempengaruhinya. Gordon (1986) mengatakan bahwa implementasi berkenaan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan pada realisasi program. Dalam hal ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Mengorganisir berarti mengatur sumber daya, unit-unit dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berkenaan dengan istilah-istilah program ke dalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen mengerjakan atau memberikan pelayanan rutin. Dengan kata lain, implementasi merupakan tahap realisasi tujuan-tujuan program.

2.1.2 Model-Model Pendekatan Implementasi

a. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn

Proses implementasi ini merupakan sebuah abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa implementasi

kebijakan berjalan secara linera dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana, dan kinerja kebijakan publik.

Menurut Van Metter dan Van Horn, ada enam variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, yaitu :

- a) Ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistik dengan sosial-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di level warga, maka agak sulit untuk merelalisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil.

- b) Sumber Daya

Manusia merupakan sumberdaya yang terpenting dalam menentukan suatu keberhasilan implementasi. Tahap-tahap tertentu dari keseluruhan proses implementasi menuntut adanya sumberdaya manusia yang berkualitas sesuai dengan pekerjaan yang diisyaratkan oleh kebijakan yang telah ditetapkan. Tetapi kompetensi dan kapabilitas dari sumber-sumber daya itu nihil, maka kinerja kebijakan publik sangat sulit untuk diharapkan. Selain sumberdaya manusia, sumberdaya yang perlu diperhitungkan juga adalah sumberdaya finansial dan sumberdaya waktu. Karena mau tidak mau, ketika sumberdaya manusia yang kompeten dan kapabel telah tersedia sedangkan kucuran dana melalui anggaran tidak tersedia, maka menjadi persoalan untuk merealisasikan apa yang hendak dituju oleh tujuan kebijakan publik. Demikian halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran dana berjalan dengan baik,

tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakberhasilan implementasi kebijakan.

c) Karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan organisasi informal yang akan terlibat pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan agen pelaksananya. Selain itu, cakupan atau luas wilayah implementasi kebijakan perlu juga diperhitungkan mana kala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin besar pula agen yang dilibatkan.

d) Sikap / Kecendrungan (*Disposition*) para Pelaksana.

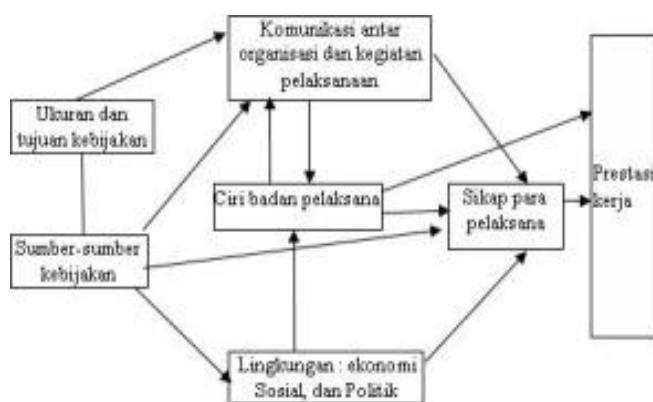
Sikap pemerintah atau penolakan dari agen pelaksana akan sangat banyak mempengaruhi keberhasilan atau tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini sangat mungkin terjadi oleh karena kebijakan yang dilaksanakan bukanlah hasil formulasi warga setempat yang mengenal betul persoalan dan permasalahan yang mereka rasakan.

e) Komunikasi Antar Organisasi dan Aktivitas Pelaksana.

Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi.

f) Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Lingkungan eksternal turut mendorong keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan. Lingkungan sosial, ekonomi, dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi faktor dari kegagalan kinerja implementasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya untuk mengimplementasikan kebijakan harus pula memperhatikan kekondusifan kondisi lingkungan eksternal.



Gambar 2.1 model pendekatan implementasi kebijakan menurut Donald Van Metter dan Carl Van Horn

b. Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier

Kedua ahli kebijakan ini berpendapat bahwa peran penting dari implementasi kebijakan publik adalah kemampuannya dalam mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dapat diklasifikasikan yaitu :

a) Mudah atau Tidaknya Masalah yang akan Digarap, meliputi :

(1) Kesukaran-kesukaran teknis

Tercapai atau tidaknya tujuan suatu kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk di antaranya : kemampuan untuk mengembangkan indikator-indikator pengukur prestasi kerja yang tidak terlalu mahal serta pemahaman mengenai prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Di samping itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan akan dipengaruhi juga oleh tersedianya atau telah dikembangkannya teknik-teknik tertentu.

(2) Keberagaman perilaku yang diatur

Semakin beragam perilaku yang diatur, maka asumsinya semakin beragam pelayanan yang diberikan. Sehingga semakin sulit untuk membuat peraturan yang jelas dan tegas. Dengan demikian, semakin besar kebebasan bertindak yang harus dikontrol oleh para pejabat pada pelaksana (administrator atau birokrat) di lapangan.

(3) Persentase Totalitas Penduduk yang Tercakup dalam Kelompok Sasaran

Semakin kecil dan jelas kelompok sasaran yang perlakunya akan diubah, maka semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap sebuah kebijakan dan dengannya akan lebih terbuka peluang bagi pencapaian tujuan kebijakan.

(4) Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki

Semakin besar jumlah perubahan perilaku yang dikehendaki oleh kebijakan, maka semakin sukar para pelaksana memperoleh implementasi yang berhasil.

b) Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat

Ada beberapa cara yang digunakan para pembuat kebijakan untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara, yaitu :

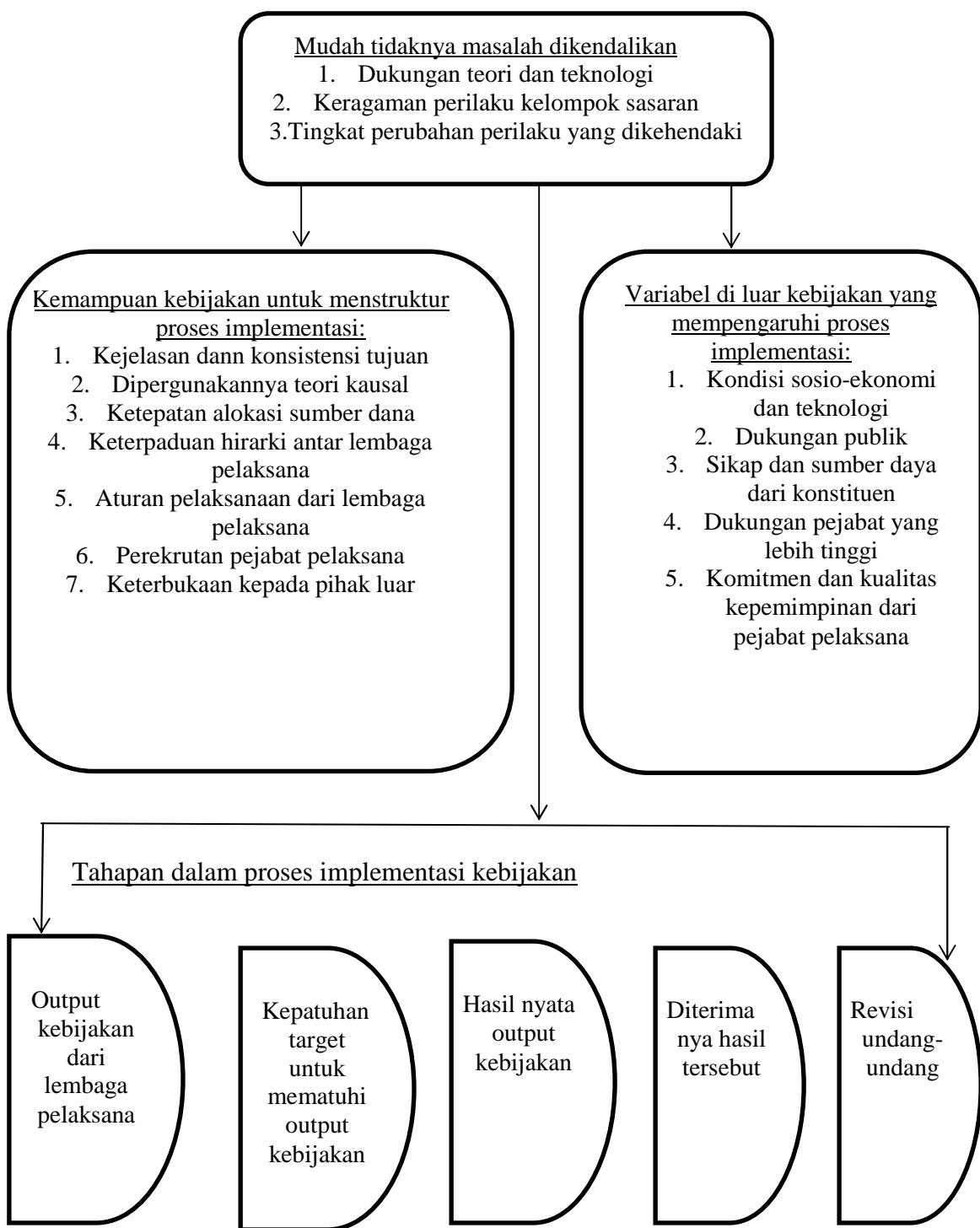
- (1) Kecermatan dan kejelasan perjenjang tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai.
- (2) Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan. Artinya, memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.
- (3) Ketetapan alokasi sumber dana yang sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.
- (4) Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan di antara lembagelembaga atau instansi-instansi Pelaksana.
- (5) Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.
- (6) Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termasuk dalam undang-undang.
- (7) Akses formal pihak-pihak luar. Artinya, agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

c) Variabel-variabel di luar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi

- (1) Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi. Faktor ini sangat berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digunakan dalam suatu undang-undang. Sehingga faktor eksternal ini menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya perwujudan suatu kebijakan publik.
- (2) Dukungan publik. Maksudnya, untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari

warga, oleh karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat pentingkhusunya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.

- (3) Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat. Artinya, perubahan-perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap terhadap kebijakan yang ditawarkan kepada mereka.
- (4) Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.selain itu, kemampuan berinteraksi antar lembagaatau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.



Gambar 2.2 model pendekatan implementasi kebijakan menurut Daniel Mazmain dan Paul Sabatier

c. Implementasi Kebijakan Publik Model George C. Edward III

Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan *direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan model Edward III terdapat empat variabel yang sangat menentukan keberhasilan implementasi suatu kebijakan, yaitu :

a) Komunikasi

Implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang mereka kerjakan dapat berjalan bila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus ditransmisikan kepada bagian personalia yang tepat. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut yaitu :

- (1) Transmisi, sering kali yang terjadi dalam penyampaian komunikasi adalah adanya salah pengertian (miskomunikasi). Hal ini terjadi di sebabkan karena komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi di tengah jalan.
- (2) Kejelasan, komunikasi yang diterima haruslah jelas dan tidak membungungkan. Ketidakjelasan pesan kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu. Tetapi, pada tataran yang lain hal tersebut justru akan menyelewengkan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan yang telah ditetapkan.

(3) Konsistensi, artinya perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi haruslah konsisten dan jelas. Karena jika perintah yang diberikan sering berubah-ubah, maka dapat menimbulkan kebingungan bagi pelaksana di lapangan.

b) Sumber Daya

(1) Staf, kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan sala satunya disebabkan karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten di bidangnya. Penambahan jumlah staf dan implementor saja tidak mencukupi, tetapi diperlukan pula kecukupan staf dengan keahlian dan kemampuan yang diperlukan (kompeten dan kapabel) dalam mengimplementasikan kebijakan.

(2) Informasi. Dalam implementasi kebijakan informasi memiliki dua bentuk yaitu : *pertama*, informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. *Kedua*, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan.

(3) Wewenang. Artinya, otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik.

(4) Fasilitas. Artinya, tanpa adanya fasilitas pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

c) Disposisi atau sikap

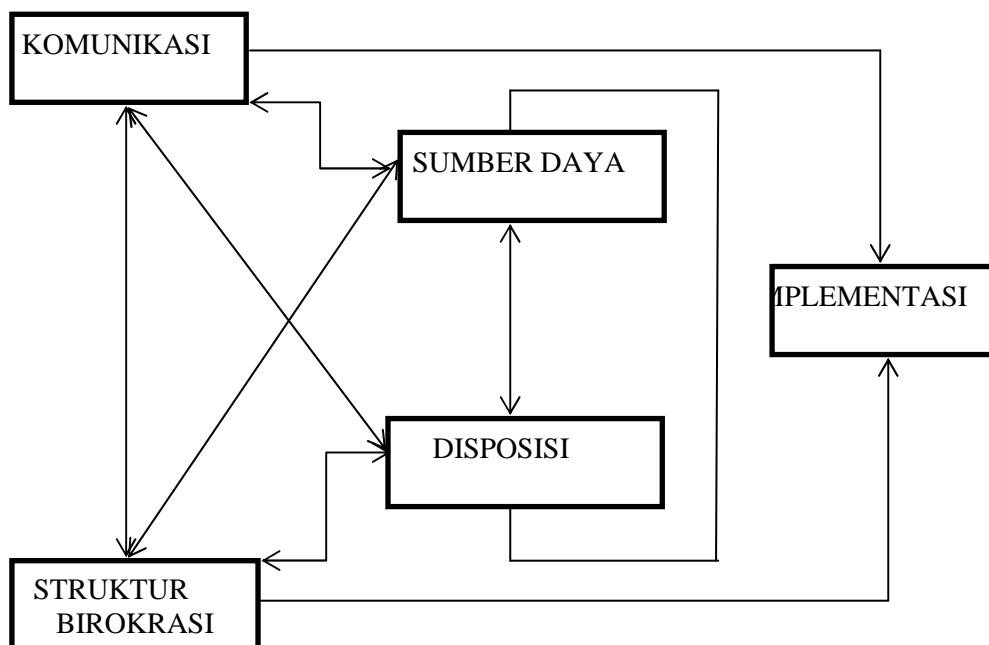
Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi penyelewengan.

(1) Pengangkatan birokrat. Artinya pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan.

(2) Insentif. Pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksanaan kebijakan.

d) Struktur Birokrasi

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan.



Gambar 2.3 model pendekatan implementasi kebijakan menurut George Edward III

d. Implementasi Kebijakan Publik Model Merilee S. Grindle

Pendekatan model Grindle ini dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Process*. Keberhasilan implementasi kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih.

a) *Content of Policy*

- (1) Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi suatu implementasi kebijakan.
- (2) Tipe manfaat. Artinya berupaya untuk menunjukkan atau menjelaskan bahwa dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan oleh pengimplementasian kebijakan yang hendak dilaksanakan.
- (3) Derajat perubahan yang ingin dicapai harus mempunyai skala yang jelas.
- (4) Letak pengambilan keputusan yang memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan.
- (5) Pelaksana program didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan.
- (6) Sumber-sumber daya yang digunakan agar pelaksanaannya berjalan dengan baik.

b) *Context of Policy*

- (1) Kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu implementasi kebijakan.
- (2) Karakteristik lembaga dan rezim yang berkuasa turut mempengaruhi terhadap keberhasilan suatu kebijakan.
- (3) Tingkat kepatuhan dan adanya respon dari pelaksana.

2.1.3 Aktor-Aktor Implementasi Kebijakan

Dalam proses kebijaksanaan, menurut Charles O. Jones, ada empat golongan atau aktor-aktor yang terlibat dalam proses implementasi kebijaksanaan yaitu : (1) golongan rasionalis yang memiliki ciri-ciri seperti mengidentifikasi masalah, merumuskan tujuan dan menyusunnya dalam jenjang tertentu, mengidentifikasi semua alternatif kebijaksanaan, meramalkan dan memprediksi akibat-akibat dari setiap alternatif, membandingkan akibat-akibat tersebut dengan selalu mengacu pada tujuan, dan memilih alternatif terbaik. (2) golongan teknisi, artinya seorang yang karena bidang keahliannya dilibatkan dalam beberapa tahapan proses kebijaksanaan. (3) golongan inkrementalis, identik dengan para politisi yang cenderung memiliki sifat kritis namun seringkali tidak sabaran terhadap gaya kerja para perencana dan teknisi. (4) golongan reformis (pembaharu) sependapat dengan pandangan David Easton yang menyebutkan bahwa harus menerima sebagai kebenaran akan perlunya mengarahkan diri langsung pada persoalan-persoalan cepat dengan memanfaatkan perangkat analisis serta teori-teori mutakhir yang tersedia, tidakpun memadainya perangkat analisis dan teori tersebut. Dengan demikian, tekanan perhatiannya adalah pada tindakan sekarang, karena urgensi dari persoalan yang dihadapi.

2.2 Kebijakan Publik

2.2.1 Pengertian Kebijakan Publik

Secara umum, istilah kebijakan dan kebijaksanaan seringkali dipergunakan secara bergantian. Kedua istilah ini terdapat banyak kesamaan dan sedikit perbedaan. Kebijakan merupakan suatu rangkaian alternatif yang siap dipilih berdasarkan prinsip-prinsip tertentu. Sedangkan kebijaksanaan berkaitan dengan suatu keputusan yang memperbolehkan berdasarkan alasan-alasan tertentu sehingga tak ada masalah bila kedua istilah itu dipergunakan secara bergantian.

Thomas R. Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever government choose to do or not to do*) (Inu Kencana Syafiie, 2006 : 105) Dye mengatakan bahwa bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (objektifnya) dan kebijakan publik itu meliputi semua tindakan pemerintah, jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja.

William N. Dunn mengatakan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah. Definisi kebijakan publik di atas dapat dikatakan bahwa: (1) kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah, (2) kebijakan publik harus berorientasi kepada kepentingan publik, dan (3) kebijakan publik adalah tindakan pemilihan alternatif untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah demi kepentingan publik.

Jadi, idealnya suatu kebijakan publik adalah (1) kebijakan publik untuk dilaksanakan dalam bentuk riil, bukan untuk sekedar dinyatakan, (2) kebijakan publik untuk dilaksanakan atau tidak dilaksanakan karena didasarkan pada kepentingan publik itu sendiri. Pada umumnya, kebijakan dapat dibedakan atas empat bentuk, yaitu (1) *regulatory*, yaitu mengatur perilaku orang, (2) *redistributive*, yaitu mendistribusikan kembali kekayaan yang ada, atau mengambil kekayaan dari yang kaya lalu memberikannya kepada yang miskin, (3) *distributive*, yaitu melakukan distribusi atau memberikan akses yang sama terhadap sumber daya tertentu, dan (4) *constituent*, yaitu ditujukan untuk melindungi Negara.

2.2.2 Tujuan Kebijakan Publik

Kebijakan sosial merupakan suatu perangkat, mekanisme, dan sistem yang dapat mengarahkan dan menerjemahkan tujuan-tujuan pembangunan. Ada beberapa tujuan dari kebijakan publik yakni : 1) mengantisipasi, mengurangi, atau mengatasi masalah-masalah sosial yang terjadi di masyarakat. 2) memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu, keluarga, kelompok atau masyarakat yang tidak dapat mereka penuhi secara individual melainkan harus melakukan tindakan kolektif. 3) meningkatkan hubungan intrasosial manusia dengan mengurangi kedisfungsian sosial individu atau kelompok yang disebabkan oleh faktor-faktor internal-personal maupun eksternal-struktural. 4) menignkatkan situasi dan lingkungan sosial ekonomi yang kondusif bagi upaya pelaksanaan peranan peranan sosial dan pencapaian kebutuhan masyarakat sesuai dengan hak, harkat, dan martabat kemanusiaan. 5) menggali, mengalokasikan dan mengembangkan

sumber-sumber kemasyarakatan demi tercapai kesejahteraan sosial dan keadilan sosial (Edi Suharto, PhD, 2005 : 62)

2.2.3 Ciri-Ciri Kebijakan Publik

Ciri adalah keterangan yang menunjukkan sifat khusus dari sesuatu. Ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara yang bersumber pada kenyataan bahwa kebijaksanaan itu dirumuskan oleh David Easton disebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki dan lain sebagainya. Ada beberapa implikasi atau ciri-ciri dari kebijakan publik yaitu : (1) kebijaksanaan Negara merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara dalam sistem-sistem politik modern pada umumnya bukanlah merupakan tindakan yang serba kebetulan, melainkan tindakan yang direncanakan. (2) kebijaksanaan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. Misalnya, kebijaksanaan tidak hanya mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti dengan keputusan-keputusan yang berhubungan dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan. (3) kebijaksanaan berhubungan dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu. Misalnya, dalam bidang tertentu seperti dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau

menggalakkan program perumahan rakyat bagi golongan masyarakat berpenghasilan rendah dan bukan hanya sekedar apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tersebut. (4) kebijaksanaan dapat berbentuk positif, dan dapat pula berbentuk negatif. Kebijaksanaan positif akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu. Sedangkan, kebijaksanaan berbentuk negatif meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan. (5) kebijaksanaan dibuat berlandaskan hukum dan wewenang tertentu (Solichin Abdul Wahab, 1997 :6)

2.2.4 Hakikat Kebijakan Publik

Fungsi utama dari Negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hakikat kebijaksanaan sebagai jenis tindakan yang mengarah pada tujuan kebijaksanaan dijelaskan dalam beberapa kategori yaitu : (1) *policy demands* (tuntutan kebijaksanaan) ialah tuntutan atau desakan yang ditujukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh aktor-aktor lain, baik swasta ataupun kalangan pemerintahan sendiri. (2) *policy decisions* (keputusan kebijaksanaan) ialah keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan keabsahan, kewenangan atau memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijaksanaan Negara. (3) *policy statement* (pernyataan kebijaksanaan) ialah pernyataan resmi atau artikulasi mengenai kebijaksanaan Negara tertentu. (4) *policy outputs* (keluaran kebijaksanaan) ialah wujud kebijaksanaan Negara yang

paling dapat dilihat dan dirasakan karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan untuk merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijaksanaan. (5) *policy outcomes* (hasil akhir kebijaksanaan) ialah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

2.3 Kemiskinan

Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan. Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya melihatnya dari segi moral dan evaluatif, dan yang lainnya lagi memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan dan lain-lain.

Sebagian besar konsepsi mengenai kemiskinan sering dikaitkan dengan aspek ekonomi, kemiskinan sejatinya menyangkut pula dimensi material, social, kultural, dan struktural. Piven dan Cloward (1993) dan Swanson (2001), menunjukkan bahwa kemiskinan berhubungan dengan kekurangan materi, rendahnya penghasilan, dan adanya kebutuhan sosial.

- a) Kekurangan materi. Kemiskinan menggambarkan adanya kelangkaan materi atau barang-barang yang diperlukan dalam kehidupan sehari-hari, seperti makanan, pakaian, dan perumahan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kesulitan yang dihadapi orang dalam memperoleh barang-barang yang bersifat kebutuhan dasar.
- b) Kekurangan penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna “memadai” di sini sering dikaitkan dengan standar atau garis kemiskinan (poverty line) yang berbeda-beda dari satu negara ke negara lainnya, bahkan dari satu komunitas ke komunitas lainnya dalam satu negara.
- c) Kesulitan memenuhi kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial (*social exclusion*), ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan pelayanan sosial dan rendahnya aksebilitas lembaga-lembaga pelayanan sosial, seperti lembaga pendidikan kesehatan, dan informasi. (Suharto Edi PhD, 2009 : 15).

Berdasarkan studi SMERU, menunjukkan sembilan kriteria yang menandai kemiskinan:

1. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar (pangan, sandang, dan papan)
2. Ketidakmampuan untuk berusaha karena cacat fisik maupun mental
3. Ketidakmampuan dan ketidakberuntungan sosial (anak telantar, wanita korban tindak kekerasan rumah tangga, janda miskin, kelompok marginal dan terpencil

4. Rendahnya sumberdaya kualitas manusia (buta huruf, rendahnya pendidikan dan keterampilan, sakit-sakitan) dan keterbatasan sumber daya alam (tanah tidak subur, lokasi terpencil, ketiadaan infrastruktur jalanan, listrik, air)
5. Kerentanan terhadap guncangan yang bersifat individual (rendahnya pendapatan dan aset), maupun masaal (rendahnya modal sosial, ketiadaan fasilitas umum)
6. Ketiadaan akses terhadap lapangan kerja dan mata pencaharian yang memadai dan berkesinambungan
7. Ketiadaan akses terhadap kebutuhan hidup dasar lainnya (kesehatan, pendidikan, sanitasi, air bersih, dan transportasi)
8. Ketiadaan jaminan masa depan (karena tiadanya investasi untuk pendidikan dan keluarga atau tidak adanya perlindungan sosial dari negara dan masyarakat)
9. Keterlibatan dalam kegiatan sosial masyarakat (Suharto Edi Ph.D, 2009 : 16).

Dengan demikian, kemiskinan merupakan suatu ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Dan kemiskinan pada hakikatnya menunjuk pada situasi kesengsaraan dan ketidakberdayaan yang dialami seseorang, baik akibat ketidakmampuannya memenuhi kebutuhan hidup, maupun akibat ketidakmampuan negara atau masyarakat memberikan perlindungan sosial kepada warga negaranya. Perlindungan sosial merupakan elemen penting dalam strategi kebijakan sosial untuk menurunkan tingkat kemiskinan serta memperkecil kesenjangan multidimensional (Suharto, 2008d).

Tipologi kemiskinan tergolong dalam empat kategori yakni :

1. Kemiskinan Absolute, artinya keadaan miskin yang diakibatkan oleh ketidakmampuan seseorang atau sekelompok orang dalam memenuhi kebutuhan pokoknya.
2. Kemiskinan Relatif, artinya keadaan miskin yang sialami individu atau kelompok dibandingkan dengan “kondisi umum” suatu masyarakat.
3. Kemiskinan Kultural mengacu pada sikap, gaya hidup, nilai, orientasi sosial budaya seseorang atau masyarakat yang tidak sejalan dengan etos kemajuan.
4. Kemiskinan Struktural, artinya kemiskinan yang diakibatkan oleh ketidakberesan atau ketidakadilan struktur, baik struktur politik, sosial, maupun ekonomi yang tidak memungkinkan seseorang atau sekelompok orang menjangkau sumber-sumber penghidupan yang sebenarnya tersedia bagi mereka (Edi Suharto PhD, 2005 : 17)

2.4 Program Raskin

2.4.1 Pengertian Program Raskin

Program Raskin adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial 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. Program ini mencakup di seluruh provinsi, sementara tanggung jawab dari distribusi beras dari gudang sampai ke titik distribusi di kelurahan dipegang oleh Perum Bulog.

Istilah-istilah yang digunakan dalam petunjuk teknis antara lain adalah:

1. Tim Koordinasi program Raskin tingkat Provinsi adalah tim koordinasi yang ditetapkan berdasarkan keputusan Gubernur dan terdiri dari unsur pemerintah daerah Provinsi (Biro Sarana Perekonomian, Biro Bina Produksi, BPMD, Bappeda, BPS (Badan Pusat Statistik), BKKBN, Perum Bulog, Divisi Regional, Kepolisian, Kejaksaan serta stakeholders yang terkait.
2. Tim Koordinasi Divisi Regional (Divre) Provinsi adalah satuan kerja Perum Bulog Divre Provinsi yang dibentuk Kadivre yang bertugas dan bertanggung jawab mengkoordinasi dalam pelaksanaan Program Raskin di Sub Divre.
3. Satker Raskin adalah satuan kerja Perum Bulog Sub Divre yang dibentuk Kasub Divre yang bertugas dan bertanggung jawab mengangkut beras dari gudang Perum Bulog sampai dengan titik distribusi dan menyerahkan kepada pelaksana distribusi.
4. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan adalah tim yang dibentuk di tingkat Kecamatan yang dipimpin oleh Camat sebagai ketua yang beranggotakan unsur Kecamatan, Polsek, Pengelola Program KB Kecamatan dan Koordinator Sensus Kecamatan (KSK) yang bertugas mengkoordinir pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan.
5. Pelaksana Distribusi adalah Kelompok Kerja (Pokja) dititik distribusi yang dibentuk berdasarkan musyawarah Desa/Kelurahan yang ditetapkan dengan

Keputusan Kepala Desa/Lurah, terdiri dari Aparat Desa/ Kelurahan, Lembaga Masyarakat, dan unsur-unsur masyarakat yang bertugas dan bertanggung jawab mendistribusikan Raskin kepada penerima manfaat Raskin.

6. Titik Distribusi (TD) adalah tempat atau lokasi penyerahan beras oleh Satuan Kerja (Satker) Raskin Sub Divre kepada pelaksana distribusi di Desa. Kelurahan yang dapat dijangkau penerima manfaat Raskin atau lokasi lain yang ditetapkan atas dasar kesepakatan secara tertulis antara Pemerintah Daerah dan Sub Divre.
7. Rumah Tangga Miskin (RTM) adalah penerima manfaat Program Raskin di Desa/Kelurahan sesuai hasil pendataan Sosial Ekonomi tahun 2005 BPS dengan kategori sangat miskin, miskin, dan sebagian hampir miskin.
8. Musyawarah Desa/Kelurahan adalah forum komunikasi di tingkat Desa/Kelurahan untuk menetapkan RTM yang berhak menerima Raskin.
9. Beras Standar Kualitas Bulog adalah beras kualitas medium, kondisi baik dan tidak berhama.
10. Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) adalah lembaga yang ditetapkan dengan Keputusan Gubernur di Provinsi dan Keputusan Bupati/Walikota di Kabupaten/Kota yang berfungsi menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat, baik langsung maupun tidak langsung termasuk media cetak dan elektronik.

2.4.2 Tujuan dan Sasaran Program Raskin

1 Tujuan

Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

2 Sasaran

Sasaran Program Raskin Tahun 2010 adalah berkurangnya beban pengeluaran 17,5 juta RTS berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 2,73 juta ton selama setahun dengan harga tebus Rp 1.600 per kg netto di Titik Distribusi.

2.4.3 Pengorganisasian

Dalam rangka pelaksanaan program Raskin dipandang perlu mengatur organisasi pelaksana program Raskin. Untuk mengefektifkan pelaksanaan program dan pertanggungjawabannya, dibentuk Tim Koordinasi Raskin di tingkat pusat sampai kecamatan dan Pelaksana Distribusi Raskin di tingkat desa/kelurahan serta tim lainnya sesuai kebutuhan yang diatur dan ditetapkan melalui keputusan pejabat yang berwenang. Penanggung jawab pelaksanaan program Raskin di pusat adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, di provinsi adalah gubernur, di kabupaten/kota adalah bupati/walikota, di kecamatan adalah camat dan di desa/kelurahan adalah kepala desa/lurah.

a. Tim Koordinasi Raskin Pusat

Tim Koordinasi Raskin Pusat beranggotakan unsur dari Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang

Perekonomian, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Sosial, Departemen Pertanian, Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Perum BULOG.

1) Kedudukan

Tim Koordinasi Raskin Pusat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.

2) Tugas

Melaksanakan koordinasi kebijakan perencanaan dan anggaran, pelaksanaan, fasilitasi, monitoring dan evaluasi serta menerima pengaduan dari masyarakat tentang pelaksanaan program Raskin.

3) Fungsi

Mengkoordinasikan dan merumuskan kebijakan Raskin sebagai bagian dari kebijakan penanggulangan kemiskinan.

4) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Pusat

Tim Koordinasi Raskin Pusat terdiri dari Pengarah, Pelaksana dan Sekretariat. Pengarah terdiri dari Ketua dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Anggota terdiri dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, Departemen Sosial, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, BPS, BPKP dan Perum BULOG. Pelaksana terdiri dari ketua, wakil ketua/ketua

bidang dan Anggota. Ketua Pelaksana adalah Deputi Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat; Wakil Ketua I /Bidang Kebijakan Perencanaan adalah Direktur Pangan dan Pertanian Bappenas; Wakil Ketua II /Bidang Kebijakan Anggaran adalah Direktur Anggaran III, Ditjen Anggaran Departemen Keuangan; Wakil Ketua III /Bidang Pelaksanaan dan Distribusi adalah Direktur Pelayanan Publik Perum BULOG; Wakil Ketua IV /Bidang Fasilitasi, Monev dan Pengaduan adalah Direktur Usaha Ekonomi Masyarakat Ditjen PMD Departemen Dalam Negeri.

Anggota Tim terdiri dari unsur-unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Departemen Keuangan, Departemen Dalam Negeri, Departemen Sosial, Departemen Pertanian, Badan Pusat Statistik, BPKP, dan Perusahaan Umum BULOG.

b. Tim Koordinasi Raskin Provinsi

Gubernur bertanggung jawab atas pelaksanaan program Raskin di wilayahnya dengan membentuk Tim Koordinasi Raskin Tingkat Provinsi sebagai berikut :

1) Kedudukan

Tim Koordinasi Raskin Provinsi adalah pelaksana program Raskin di provinsi, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur.

2) Tugas

Tim Koordinasi Raskin Provinsi mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi serta menerima pengaduan dari masyarakat tentang pelaksanaan program Raskin.

3) Fungsi

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Raskin Provinsi mempunyai fungsi :

- a) Koordinasi perencanaan program Raskin di provinsi.
- b) Penyusunan Pedoman Pelaksanaan Program Raskin.
- c) Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif, dan penyebarluasan informasi program Raskin.
- d) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.
- e) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program Raskin di kabupaten/kota.

4) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Provinsi

Tim Koordinasi Raskin Provinsi terdiri dari penanggung jawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, pelaksanaan distribusi, monev dan pengaduan masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan gubernur. Tim Koordinasi Raskin Provinsi beranggotakan unsur-unsur instansi terkait di tingkat provinsi antara lain Setda (Sekertaris Daerah), Bappeda (Badan Perencanaan dan Pembangunan daerah), badan/dinas/lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat,

Dinas Sosial, Badan Pusat Statistik, badan/dinas/kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Perwakilan BPKP dan Divisi Regional/Sub Divisi Regional Perum BULOG serta lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

c. Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota

Bupati/Walikota sebagai penanggung jawab program Raskin di tingkat kabupaten/kota bertanggung jawab atas pengalokasian Pagu Raskin bagi seluruh RTS-PM Raskin, penyediaan dan pendistribusian beras, penyelesaian pembayaran HPB (Hasil Penjualan beras) dan admininstrasi distribusi Raskin di wilayahnya. Untuk penyelenggaraan program Raskin di wilayahnya, bupati/walikota membentuk Tim Koordinasi Raskin sebagai berikut :

1) Kedudukan

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota adalah pelaksana program Raskin di kabupaten/kota, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.

2) Tugas

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi serta menerima pengaduan dari masyarakat tentang pelaksanaan program Raskin.

3) Fungsi

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota mempunyai fungsi :

- a) Perencanaan program Raskin di kabupaten/kota.
- b) Penyusunan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Program Raskin di kabupaten/kota.
- c) Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif, dan penyebarluasan informasi program Raskin di kabupaten/kota.
- d) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kecamatan dan Pelaksana Distribusi Raskin di desa/kelurahan.
- e) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program Raskin di kecamatan, desa/kelurahan.
- f) Penyelesaian HPB dan administrasi pelaksanaan Raskin.

4) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota terdiri dari penanggung jawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: Perencanaan, Pelaksanaan Distribusi, Monev dan Pengaduan Masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan bupati/walikota. Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota terdiri dari unsur-unsur instansi terkait di tingkat kabupaten/kota antara lain Setda, Bappeda, badan/dinas/lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, Badan Pusat Statistik, badan/dinas/kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Divre/Subdivre /Kansilog Perum BULOG dan lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

d. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan

Camat sebagai penanggung jawab di tingkat kecamatan bertanggung jawab atas pelaksanaan distribusi Raskin, penyelesaian pembayaran HPB dan admininstrasi distribusi Raskin di wilayahnya. Untuk penyelenggaraan program Raskin di wilayahnya, camat membentuk Tim koordinasi Raskin sebagai berikut :

1) Kedudukan

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan adalah pelaksana program Raskin di kecamatan, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada camat.

2) Tugas

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring, dan evaluasi pelaksanaan program Raskin serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.

3) Fungsi

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Tim Koordinasi Raskin Kecamatan mempunyai fungsi :

- a) Perencanaan distribusi program Raskin di kecamatan.
- b) Fasilitasi lintas pelaku, komunikasi interaktif, dan penyebarluasan informasi program Raskin di kecamatan.
- c) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Pelaksana Distribusi Desa/Kelurahan.

- d) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program Raskin di desa/kelurahan.
- 4) Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan.

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan terdiri dari penanggung jawab yaitu camat, ketua yaitu sekretaris kecamatan, sekretaris yaitu Kasi Kesejahteraan Sosial, dan anggota terdiri dari aparat Kecamatan, Koordinator Statistik Kecamatan (KSK), anggota Satker Raskin dan pihak terkait yang dipandang perlu.

- e. Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan

Kepala desa/lurah sebagai penanggung jawab di tingkat desa/kelurahan bertanggung jawab atas pelaksanaan distribusi Raskin, penyelesaian pembayaran HPB dan admininstrasi distribusi Raskin di wilayahnya. Untuk pelaksanaan distribusi Raskin di wilayahnya, kepala desa/lurah dapat memilih dan menetapkan salah satu dari 3 alternatif Pelaksana Distribusi Raskin yaitu :

- 1) Kelompok Kerja (Pokja)
- 2) Warung Desa (Wardes)
- 3) Kelompok Masyarakat (Pokmas)

Pembentukan Pokmas dan Warung Desa diatur dalam Pedoman Teknis tersendiri yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Pedoman Raskin.

- 1) Kedudukan

Pelaksana Distribusi Raskin berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala desa/lurah.

2) Tugas

- a) Menerima dan mendistribusikan beras Raskin dari Satker Raskin dan menyerahkan/menjual kepada RTS-PM Raskin di Titik Distribusi (TD).
- b) Menerima Hasil Penjualan Beras (HPB) dari RTS-PM Raskin secara tunai dan menyetorkan ke rekening Bank yang ditunjuk Divre/Subdivre/Kansilog Perum BULOG atau menyetor secara tunai kepada Satker Raskin.
- c) Menyelesaikan administrasi distribusi Raskin yaitu Berita Acara Serah Terima (BAST) dan Daftar Penjualan Beras sesuai model DPM-2.

3) Fungsi

- a) Pendistribusian Raskin kepada RTS-PM Raskin.
- b) Penerimaan uang hasil penjualan beras Raskin secara tunai dari RTS-PM Raskin dan penyetorannya kepada Satker Raskin atau ke rekening bank yang ditetapkan Divre/Subdivre/Kansilog Perum BULOG.
- c) Pengadministrasian distribusi Raskin kepada RTS-PM Raskin.

f. Penentuan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat

- a) RTM yang berhak mendapatkan Raskin adalah RTM yang terdaftar dalam PPLS 08 BPS sebagai RTS di desa/kelurahan.
- b) Dalam rangka mengakomodir adanya dinamika RTM ditingkat desa/kelurahan, maka perlu dilakukan Mudes/Muskel untuk menetapkan kebijakan lokal.

- 1) Melakukan verifikasi nama RTS hasil PPLS 08 BPS yang sudah tidak layak atau pindah alamat keluar desa/kelurahan dapat diganti oleh RTS

yang belum terdaftar sebagai RTS. Sedangkan untuk RTS yang meninggal dunia diganti oleh salah satu anggota rumah tangganya. Apabila RTS yang meninggal dunia merupakan rumah tangga tunggal (tidak memiliki anggota rumah tangga) dapat digantikan RTS yang belum terdaftar.

- 2) RTS yang belum terdaftar sebagai RTS hasil PPLS 08 BPS dan butir
 - 1) diatas, yang dinilai layak sesuai kriteria RTS BPS dapat diberikan Raskin.
- c) RTS BPS yang telah diverifikasi dan hasil Mudes/Muskel yang memutuskan nama rumah tangga penerima manfaat Raskin tersebut butir b. diatas dimasukkan dalam daftar RTS-PM sesuai model DPM-1, yang ditetapkan oleh kepala desa/lurah dan disahkan oleh camat.
- d) Data RTS-PM Raskin di desa/kelurahan direkap di tingkat kecamatan dan dilaporkan kepada Tim Koordinasi RASKIN Kabupaten/Kota.

2.4.4 Mekanisme Distribusi Raskin

- a) Bupati/walikota mengajukan Surat Permintaan Alokasi (SPA) kepada kepala Sub Divisi Regional Perum Bulog berdasarkan alokasi pagu Raskin dan rumah tangga sasaran penerima manfaat di masing-masing Kecamatan/Desa/Kelurahan.
- b) SPA yang tidak dapat dilayani sebagian atau seluruhnya dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan, maka pagu dapat direlokasikan ke daerah lain dengan menerbitkan SPA baru yang menunjuk pada SPA yang tidak dapat dilayani.

- c) Berdasarkan SPA, Sub Divre menerbitkan SPPB DO beras untuk masing-masing Kecamatan/Desa/Kelurahan kepada pelaksana Raskin. Apabila terdapat tunggakan Harga Penjualan Beras (HPB) pada periode sebelumnya maka penerbitan SPPB DO periode berikutnya ditangguhkan sampai ada pelunasan.
- d) Berdasarkan SPPB DO, pelaksana Raskin mengambil beras di gudang penyimpanan Perum Bulog, mengangkut dan menyerahkan beras Raskin kepada pelaksana distribusi di titik distribusi. Kualitas beras yang diserahkan, sesuai dengan standar kualitas Bulog. Apabila tidak memenuhi standar kualitas Bulog. Apabila tidak memenuhi standar kualitas maka beras dikembalikan kepada pelaksana Raskin untuk ditukar/diganti.
- e) Serah terima beras Raskin dari pelaksana Raskin kepada pelaksana distribusi di titik distribusi dibuktikan dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) yang merupakan pengalihan tanggung jawab.
- f) Pelaksana distibusi menyerahkan beras kepada Rumah Tangga Miskin.
- g) Mekanisme distribusi secara rinci diatur dalam Pedoman Teknis Raskin Kabupaten/Kota dengan kondisi objektif masing-masing daerah.

Kriteria Untuk Menentukan Keluarga/Rumah Tangga Miskin Menurut BPS, ada 14 kriteria untuk menentukan keluarga/rumah tangga miskin, yaitu :

1. Luas bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m² 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 terlindung/sungai/air hujan.
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
8. Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
10. Hanya sanggup makan hanya satu/dua kali dalam sehari.
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik.
12. Sumber penghasilan kepala keluarga adalah petani dengan luas lahan 500 m², buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, dan atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000,- (Enam Ratus Ribu) per bulan.
13. Pendidikan tertinggi kepala keluarga : tidak bersekolah/tidak tamat SD/hanya SD.
14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp. 500.000,- (Lima Ratus Ribu Rupiah), seperti sepeda motor kredit/non-kredit, emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Jika minimal 9 variabel terpenuhi, maka dikategorikan sebagai rumah tangga miskin.

Keberhasilan Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator enam Tepat (6 T), yaitu Tepat Sasaran, Tepat Jumlah, Tepat Harga, Tepat Waktu, Tepat Administrasi, dan Tepat Kualitas. Pedoman Umum (Pedum) Penyaluran Raskin merupakan panduan pelaksanaan Raskin untuk mencapai 6 Tepat, yang mencakup Pengelolaan dan Pengorganisasian, Perencanaan dan Penganggaran, Mekanisme Pelaksanaan, Pengendalian dan Pelaporan serta Sosialisasi. Pedum ini juga mengakomodasi inisiatif dan kebijakan operasional lokal yang bertujuan memperlancar pelaksanaan distribusi Raskin di daerah yang disesuaikan dengan kondisi dan keterbatasan masing-masing daerah. Pelaksanaan selanjutnya diatur dalam Petunjuk Pelaksanaan di tingkat Provinsi dan Petunjuk Teknis (Juknis) di tingkat Kabupaten/Kota. Selama ini pelaksanaan Raskin tidak lepas dari berbagai permasalahan dan hambatan dan tantangan. Untuk itu Tim Koordinasi Provinsi dan atau Tim Kabupaten/Kota, diharapkan dapat menyelesaiannya. Sosialisasi secara berjenjang, monitoring dan evaluasi, serta pengawasan pelaksanaan distribusi Raskin agar diterima oleh RTS sesuai 6 T perlu ditingkatkan.

2.4.5 Penetapan Penerima Raskin

Penetapan penerima manfaat Program Raskin di Desa/Kelurahan menggunakan mekanisme Musyawarah Desa/Kelurahan yang dilaksanakan secara transparan dan partisipatif. Musyawarah Desa/Kelurahan dilakukan untuk menentukan nama-nama calon penerima manfaat untuk ditetapkan sebagai RTM penerima manfaat sesuai dengan sasaran. Musyawarah Desa/Kelurahan dipimpin oleh Kepala Desa/Lurah dan diikuti oleh aparat Desa/Kelurahan (termasuk Kepala Dusun/Lingkungan, RW, RT), PLKB, anggota Badan Permusyawaratan

Desa/Dewan Kelurahan, institusi kemasyarakatan Desa/Kelurahan, tokoh-tokoh masyarakat (agama, adat, dll.) serta perwakilan Rumah Tangga Miskin.

Daftar RTM Penerima Manfaat Raskin (Format DPM-1) dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh Kepala Desa/Lurah, dan disahkan oleh Camat setempat. RTM Penerima Manfaat yang tercantum dalam DPM-1 diberikan identitas berupa tanda tertentu.

Mekanisme Musyawarah Desa/Kelurahan lebih rinci diatur oleh Tim Raskin Provinsi atau Tim Raskin Kabupaten/Kota dalam Pedoman Pelaksanaan atau Petunjuk Teknis.

2.5 Kemiskinan Menurut Pandangan Islam

Menurut bahasa, miskin berasal dari bahasa Arab yang sebenarnya menyatakan kefakiran yang sangat. Allah Swt. menggunakan istilah itu dalam firman-Nya:

أوْ مِسْكِيْنًا دَا مَثْرَبَةً

“atau orang miskin yang sangat fakir” (QS al-Balad [90]: 16).

Matrabah artinya *tertanah*, telah melarat, sehingga kadang-kadang rumah pun telah berlantai tanah. Di Minangkabau orang yang sudah sangat melarat itu memang disebutkan juga telah “tertanah” tak dapat bangkit lagi. Maka datanglah hari paceklik, semua orang kelaparan, harga makanan sangat naik, pertanian tak menjadi, banyak orang melarat. Maka tibalah seorang hartawan-dermawan membeli beras itu banyak-banyak lalu membagikannya dengan segala kerendahan hati, tidak memperdulikan “jalan mendaki yang sukar” karena uang kekayaannya akan berkurang lantaran itu. Sebab dia telah memupuk Imannya sendiri. Sebab

kalau tidak ‘aqabah yang baik itu yang ditempuhnya, tentu jalan kepada kecelakaan jiwa karena bakhil. Dalam keadaan bakhil itu dia pun mati. Maka harta yang disembunyikannya itu habis porak-poranda dibagi orang yang tinggal atau dipertipukan orang.

Kemiskinan atau kefakiran adalah suatu fakta, yang dilihat dari kacamata dan sudut mana pun seharusnya mendapat pengertian yang sesuai dengan realitasnya. Sayang peradaban Barat Kapitalis, pengembangan sistem ekonomi Kapitalis, memiliki gambaran/fakta tentang kemiskinan yang berbeda-beda. Mereka menganggap bahwasannya kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan atas barang ataupun jasa secara mutlak. Karena kebutuhan berkembang seiring dengan berkembang dan majunya produk-produk barang ataupun jasa, maka mereka menganggap usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan atas barang dan jasa itu pun mengalami perkembangan dan perbedaan.

Islam memandang bahwa masalah kemiskinan adalah masalah tidak terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan primer secara menyeluruh. Syariat Islam telah menentukan kebutuhan primer itu (yang menyangkut eksistensi manusia) berupa tiga hal, yaitu sandang, pangan, dan papan. Allah Swt. berfirman:

وَعَلَى الْمَوْلَدِ لِهِ رِزْقُهُنَّ وَكِسْوَتُهُنَّ بِالْمَعْرُوفِ

“Kewajiban ayah adalah memberikan makan dan pakaian kepada para ibu dengan cara yang makruf” (QS al-Baqarah [2]:233).

أَسْكِنُوهُنَّ مِنْ حَيْثُ سَكَنْتُمْ مِنْ وُجْدِكُمْ

“Tempatkanlah mereka (para istri) di mana kamu bertempat tinggal, sesuai dengan kemampuanmu” (QS ath-Thalaaq [65]:6).

Rasulullah saw. bersabda:

“Ingatlah, bahwa hak mereka atas kalian adalah agar kalian berbuat baik kepada mereka dalam (memberikan) pakaian dan makanan” (HR Ibnu Majah).

Dari ayat dan hadis di atas dapat di pahami bahwa tiga perkara (yaitu sandang, pangan, dan papan) tergolong pada kebutuhan pokok (primer), yang berkait erat dengan kelangsungan eksistensi dan kehormatan manusia. Apabila kebutuhan pokok (primer) ini tidak terpenuhi, maka dapat berakibat pada kehancuran atau kemunduran (eksistensi) umat manusia. Karena itu, Islam menganggap kemiskinan itu sebagai ancaman yang biasa dihembuskan oleh setan. Dengan demikian, siapa pun dan di mana pun berada, jika seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok (primer)nya, yaitu sandang, pangan, dan papan, dapat digolongkan pada kelompok orang-orang yang fakir ataupun miskin. Oleh karena itu, setiap program pemulihan ekonomi yang ditujukan mengentaskan fakir miskin, harus ditujukan kepada mereka yang tergolong pada kelompok tadi. Baik orang tersebut memiliki pekerjaan, tetapi tetap tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya dengan cara yang makruf, yakni fakir, maupun yang tidak memiliki pekerjaan karena PHK atau sebab lainnya, yakni miskin.

Jika tolak ukur kemiskinan Islam dibandingkan dengan tolak ukur lain, maka akan didapati perbedaan yang sangat mencolok. Tolak ukur kemiskinan dalam Islam memiliki nilai yang jauh lebih tinggi dari tolak ukur lain. Sebab, tolak ukur kemiskinan dalam Islam mencakup tiga aspek pemenuhan kebutuhan pokok bagi individu manusia, yaitu pangan, sandang, dan pangan.

2.6 Penelitian Terdahulu

Muhammad Wahyuddin (2012) Universitas Hasanuddin dengan judul skripsi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Kecamatan Turikale Kabupaten Maros dengan Kesimpulan bahwa pelaksanaan program raskin masih belum optimal dalam memuaskan masyarakat penerima manfaat program tersebut.

Mariyam Musawa (2009) Universitas Diponegoro Semarang dengan judul skripsi Studi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Wilayah Kelurahan Gajahmungkur di Kecamatan Gajahmungkur Kota Semarang dengan kesimpulan bahwa implementasi program raskin ini belum memenuhi kebutuhan masyarakat miskin pada umumnya.

Rt. Nina Maryana (2011) dengan judul skripsi Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Kabayan Kecamatan Pandeglang Kabupaten Pandeglang. Kesimpulannya adalah program raskin belum berjalan dengan baik seperti yang diharapkan karena pendistribusianya terlambat.

Dari beberapa penelitian yang hampir sama dengan penulis. Namun, yang membedakan penelitian terdahulu dengan penelitian yang penulis lakukan adalah tempat penelitiannya yang dilakukan di Kelurahan Labuh Baru Timur Kecamatan Payung Sekaki Kota Pekanbaru.

2.7 Definisi Konsep

Konsep merupakan suatu hal abstrak yang dibentuk dengan menggeneralisasikan hal-hal khusus dan digeneralisasikan sebagai volume. Dalam hal ini untuk memberikan batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep

yang akan diteliti. Adapun defenisi konsep yang diajukan sehubungan penelitian ini adalah :

1. Implementasi kebijakan dioperasionalkan sebagai suatu tindakan-tindakan oleh pemerintah untuk mrncapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan.
2. Program raskin dioperasionalkan sebagai suatu program pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi beban pengeluaran dari rumah tangga miskin khususnya dalam kebutuhan pangan di Kelurahan Labuh Baru Timur Kecamatan Payung Sekaki.

2.8 Konsep Operasional

Konsep operasional adalah konsep yang didasarkan atas sifat-sifat yang didefinisikan yang dapat di amati (observasi), sehingga apa yang dilakukan oleh peneliti terbuka untuk diuji kembali oleh orang lain.

2.8.4 Variabel

Variabel pada dasarnya adalah segala sesuatu yang berbentuk apa saja yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari sehingga diperoleh informasi tentang hal tersebut, kemudian ditarik kesimpulannya. (Sugiyono, 2007:38)

Dalam penelitian ini hanya terdapat satu variabel saja yaitu implementasi program raskin. Artinya, fokus penelitian ini adalah pada pelaksanaan program raskin yang dilakukan di tempat penelitian tersebut.

2.8.5 Indikator

Indikator merupakan bagian dari variabel yang menjadikan tolak ukur dalam penelitian. Adapun yang menjadi indikator-indikator dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas yaitu meliputi:
 - a) Sosialisasi internal (pelaksana/pengelola Program Raskin)
 - b) Sosialisasi eksternal (masyarakat penerima raskin), serta koordinasi antara instansi terkait.
2. Sumber Daya, yaitu meliputi :
 - a) Sumber daya manusia yaitu kemampuan para pengelola Program Raskin untuk melaksanakan tugas dan fungsinya.
 - b) Sumber daya finansial yaitu merupakan dana yang disediakan pemerintah untuk pengadaan Raskin dan ketersediaan dana dari masyarakat penerima manfaat itu sendiri untuk menebus Beras Raskin ini.
3. Disposisi yakni karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti kejujuran, kemauan dalam menjalankan kebijakan tersebut.
 - a) Pengangkatan Birokrasi, disposisi atau sikap para pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan jika personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Artinya, pengangkatan birokrasi pelaksana kebijakan program raskin di Kelurahan Labuh Baru Timur harus memiliki dedikasi yang tinggi pada kepentingan masyarakatnya.

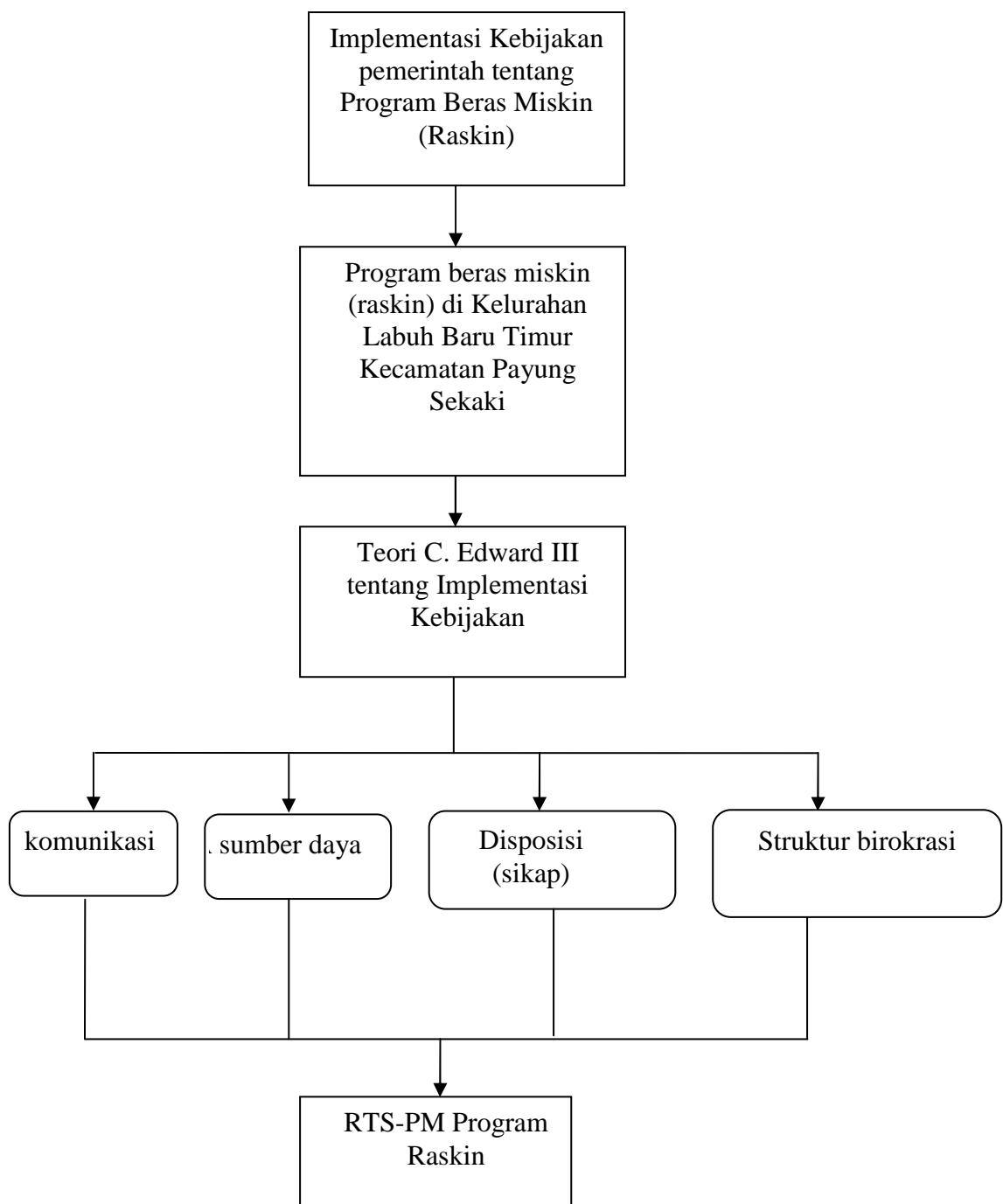
b) Incentif, suatu bentuk tanggung jawab dan dorongan finansial yang diberikan kepada pegawai karena prestasinya. Artinya, memberikan motivasi dalam bentuk finansial kepada Aparat Kelurahan Labuh Baru Timur agar dapat menjalankan tugasnya dengan baik yang berkaitan dengan raskin.

4. Standar dan Sasaran Kebijakan meliputi :

- a) Tingkat kesesuaian data RTS (Rumah Tangga Sasaran) penerima raskin sesuai dengan daftar penerima manfaat yang dikeluarkan BPS.
- b) Tingkat kesesuaian jumlah raskin yang diterima RTS berdasarkan pedoman umum raskin yakni sebesar 15Kg/RTM/Bulan selama 12 bulan.
- c) Tingkat kesesuaian harga tebus raskin oleh RTM berdasarkan standar pedoman umum Raskin yakni Rp. 1600,-
- d) Kelayakan Beras Raskin untuk dikonsumsi.

2.9 Kerangka Pemikiran

Kerangka berfikir adalah penjelasan terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan kita. Kerangka berfikir disusun berdasarkan tinjauan pustaka dan hasil penelitian yang relevan.



Gambar 2.4 Alur Kerangka Pemikirann