

BAB III

TINJAUAN PUSTAKA

A. Hukum Pemerintahan Daerah

Pengertian otonomi daerah di Indonesia adalah, hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹. Pengertian ini sejalan pula apabila kita merujuk kepada sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar 1945, dapat dikatakan bahwa Mohlm. Yamin lah orang pertama yang membahas masalah Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945, dalam sidang itu Mohlm. Yamin mengatakan :

“ Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawahlm. Antara bagian atas dan bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja”

Hal ini diperkuat dengan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengandung pengertian bahwa, *pertama*, keberadaan daerah otonomi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. *Kedua*, satuan pemerintahan tingkat daerah menurut Undang-Undang Dasar 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan *“memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara”*. *Ketiga*, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan *“memandang dan mengingat hak-hak asal usul dalam*

¹[www. http//wikipedia.co.id](http://wikipedia.co.id), diakses tanggal 20 Desember 2014

daerah-daerah yang bersifat istimewa".²

Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat." Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, "Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan."³

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga mendefinisikan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴

Penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan adalah suatu proses yang berlangsung secara terus menerus dengan corak dan intensitas dan prestasi yang berbeda-beda sesuai dengan kapabilitas aparatur dan tersedianya sumberdaya manusia.⁵

Dalam Undang-undang Nomor 6 tahun 2014, dalam pasal 1 ayat 2 dinatakan bahwa Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan

²*Ibid*, hlm. 3-4

³*Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal. 18.

⁴Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah , pasal 1 ayat 2

⁵Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta : 2007,hlm.17

pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.⁶

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika.

7

Beberapa produk perundangan yang lahir sepanjang sejarah penyelenggaraan pemerintahan hingga saat ini yang mengatur tentang bentuk dan susunan pemerintahan di daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Daerahm.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerahm.
3. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerahm.
4. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerahm.
5. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (disempurnakan).

⁶Undang-undang Nomor 6 tahun 2014, dalam pasal 1 ayat 2

⁷Undang-undang Nomor 6 tahun 2014, dalam pasal 2

6. Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960 (disempurnakan) tentang DPRD Gotong Royong dan Sekretariat Daerahlm.
7. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerahlm.
8. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja.
9. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerahlm.
10. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
11. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerahlm.
12. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerahlm.
13. Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 63 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Penyesuaian Peristilahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Kelurahan.
14. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan mengenai Desa.
15. Keputusan Presiden Nomor 1949 Tahun 2001 tentang Penata Ketahanan Masyarakat Desa atau sebutan lain.
16. Peraturan Pemerintah Nomor 76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan dan Mengenai Desa.
17. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerahlm.
18. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa.
19. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerahlm.

20. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah

Pelayanan merupakan suatu tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain (konsumen, pelanggan, tamu, klien, pasien, penumpang, dll) yang tingkat pemuasannya hanya dirasakan oleh orang yang melayani maupun yang dilayani.⁸

Agar pelayanan memuaskan orang atau kelompok orang lain yang dilayani, maka perilaku yang bertugas melayani harus memenuhi 4 kriteria pokok.

1. Tingkah laku yang sopan
2. Cara penyampaian sesuatu yang berkaitan dengan apa yang seharusnya diterima oleh orang yang bersangkutan.
3. waktu penyelesaian yang tepat
4. keramah tamahan.⁹

Dalam konteks pelayanan publik, dikemukakan bahwa pelayanan umum adalah mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu pelaksanaan urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik (*public* = umum). Senada dengan itu, Moenir mengemukakan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang dengan landasan faktor material melalui sistem, prosedur dan metode tertentu dalam usaha memenuhi kepentingan orang lain sesuai dengan haknya. Dalam versi pemerintah, definisi pelayanan publik dikemukakan dalam Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara

⁸Endar Sugiarto. *Dasar-Dasar Motivasi*. Bandung: Pioner Jaya, 2002. hlm.20

⁹ Moenir, *Op.Cit.* hlm.15

Nomor 81 Tahun 1993, yaitu segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di pusat, di daerah, dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam bentuk barang dan atau jasa, baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan, ketentuan peraturan perundang-undangan (keputusan menpan nomor 63/KEP/M PAN/7/2003. Tentang pedoman penyelenggaraan pelayanan publik).¹⁰

Berdasarkan keputusan MENPAN no. 63/kep/M Pan/7/2004 tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik terdapat 14 unsur minimal yang ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat yakni :

1. Prosedur pelayanan yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan.
2. Persyaratan pelayanan yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya.
3. Kejelasan petugas pelayanan yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya).

¹⁰Keputusan Menpan nomor 63/KEP/M PAN/7/2003. Tentang pedoman penyelenggaraan pelayanan publik

4. Kedisiplinan petugas pelayanan yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai dengan ketentuan yang berlaku
5. Tanggung jawab petugas pelayanan yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan
6. Kemampuan petugas pelayanan yaitu tingkat keahlian dan keterampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan /menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat
7. Kecepatan pelayanan yaitu target waktu pelayanan yang dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggaraan pelayanan
8. Keadilan mendapatkan pelayanan yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan /status masyarakat yang dilayani
9. Kesopanan dan keramahan petugas yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati.
10. Kewajaran biaya pelayanan yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan
11. Kepastian biaya pelayanan yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayar dengan biaya yang ditetapkan
12. Kepastian jadwal pelayanan yaitu pelaksanaan waktu pelayanan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

13. Kenyaman lingkungan yaitu kondisi saran dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima layanan
14. keamanan pelayanan yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang mengakibatkan dari pelaksanaan pelayanan

Kualitas pelayanan jasa pada umumnya dikaitkan dengan suatu derajat keberhasilan atau suatu yang *excellent*, merupakan derajat kesempurnaan hasil yang melampaui rata-rata. Produktivitas biasanya selalu dikaitkan dengan kualitas dan probilitas.¹¹

Dalam menilai kualitas suatu produk secara umum memiliki kesamaan dengan penilaian kualitas jasa, tetapi untuk memperjelas dan lebih memahami mengenai penilaian kualitas jasa maka yang akan diulas disini hanya mengenal kualitas jasa. Berikut ini 10 faktor utama yang harus diperhatikan dalam menentukan kualitas menurut Parasuraman (dalam Fandy Tjiptono, 2004:108) adalah:

- a. Reliabilitas, yaitu konsistensi kerja dan kemampuan untuk dipercaya. Hal ini berarti perusahaan mampu menyampaikan layanannya secara benar sejak awal, memberikan layanan sesuai jadwal yang disepakati, menyimpan data secara tepat dan mengirimkan tagihan yang akurat

¹¹Fandy Tjiptono, *Prinsip-Prinsip Quality Service*. Yogyakarta: Penerbit Andi, 2004, hlm.53

- b. Responsivitas, yaitu kemauan atau kesiapan pegawai untuk memberi jasa dengan segera. Beberapa contoh diantaranya ketepatan waktu pelayanan, pengiriman slip transaksi secepatnya, kecepatan menghubungi kembali pelanggan dan penyampaian layanan secara cepat.
- c. Kompetensi, yaitu penguasaan keterampilan dan pengetahuan yang dibutuhkan agar dapat melayani sesuai dengan kebutuhan pelanggan. Termasuk di dalamnya adalah pengetahuan dan keterampilan pegawai kontak, pengetahuan dan keterampilan personil dukungan operasional, dan kapabilitas riset organisasi.
- d. Akses, kemudahan untuk dihubungi atau ditemui dan kemudahan kontak. Hal ini berarti lokasi layanan yang mudah dijangkau, waktu mengantri atau menunggu tidak terlalu lama, saluran komunikasi yang mudah dihubungi (contohnya telepon, surat, email, fax, wabsites, dan seterusnya), dan jam operasi nyaman.
- e. Kesopanan, yaitu sikap santun, respek, atensi, dan keramahan para pegawai kontak (seperti resepsionist, operator telepon, bellperson, teller bank, dan lain-lain)
- f. Komunikasi, yaitu menyampaikan informasi kepada para pelanggan dengan bahasa yang mudah dipahami, serta selalu mendengarkan saran dan keluhan pelanggan. Termasuk di dalamnya adalah penjelasan mengenai jasa/layanan yang ditawarkan, biaya layanan, trade-off antara layanan dan biaya, serta proses penanganan masalah potensial yang mungkin timbul.

- g. Kredibilitas, yaitu sikap jujur dan dapat dipercaya. Kredibilitas mencakup nama perusahaan, reputasi perusahaan, karakter pribadi pegawai kontak, dan interaksi dengan pelanggan.
- h. Keamanan, yaitu bebas dari bahaya, resiko atau keragu-raguan. Termasuk di dalamnya adalah keamanan fisik, keamanan financial, privasi dan kerahasiaan.
- i. Kemampuan memahami pelanggan, yaitu berupaya memahami pelanggan dan kebutuhan spesifik mereka, memberikan perhatian individual, dan mengenal pelanggan reguler.
- j. Tangible, meliputi penampilan fasilitas fisik, peralatan, personel, dan bahan-bahan komunikasi perusahaan (seperti kartu bisnis, kop surat, dan lain-lain).

B. Tugas dan Wewenang Lurah

Lurah adalah unsur pemerintah kelurahan/desa sebagaimana kepala pemerintahan desa.¹²

Berdasarkan Peraturan daerah Kota pekanbaru Nomor 7 tahun 2008 , dalam Pasal 180 menjelaskan tentang Rincian tugas Lurah:¹³

1. Menyelenggarakan urusan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan serta urusan pemerintah yang dilimpahkan oleh walikota.
2. Merencanakan program kerja pemerintahan kelurahan
3. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat

¹²[http:// desanepen.blogspot.com//2015](http://desanepen.blogspot.com//2015), diakses pada Juni 2015

¹³Perda kota Pekanbaru Nomor 7 tahun 2008, pasal 180

4. Melaksanakan pelayanan masyarakat ditingkat kelurahan
5. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum
6. Mengkoordinasikan pemeliharaan Prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
7. Mengkoordinasikan lembaga kemasyarakatan
8. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
9. Melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh walikota
10. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam menjalankan tugasnya lurah memiliki kewenangan, yaitu:¹⁴

1. Pelaksanaan kegiatan pemerintah kelurahan
2. Pemberdayaan masyarakat
3. Pelayanan Masyarakat
4. Penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum
5. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
6. Pembinaan lembaga kemasyarakatan
7. Pelaksanaan tugas-tugas lain.

¹⁴Perda kota Pekanbaru Nomor 7 tahun 2008, pasal 181

C. Pengertian dan dasar Hukum Beras Bersubsidi

Beras bersubsidi atau beras miskin adalah sebuah program bantuan pangan bersyarat diselenggarakan oleh Pemerintah berupa penjualan beras di bawah harga pasar kepada penerima tertentu. atau bagi masyarakat yang berpendapatan rendah.¹⁵

Mulai tahun ini Pemerintah mengubah pengertian "beras untuk masyarakat miskin" yang dulu dikenal dengan sebutan "raskin", menjadi "beras untuk masyarakat berpendapatan rendah". Raskin sendiri hanya sebuah ikon dan tidak lagi dijadikan *akronim* "beras untuk masyarakat miskin". Usulan perubahan ini sendiri, sesungguhnya telah dibahas beberapa tahun silam, karena makna "beras untuk masyarakat miskin" dinilai sangat merendahkan martabat yang menerimanya. Oleh sebab itu kita harus dan mendukung dengan apa yang telah diputuskan oleh Pemerintah.¹⁶

Kebijakan pangan merupakan suatu kebijakan di bidang pangan atau disebut juga dengan kebijakan perberasan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas atau lebih dikenal dengan strategi swasembada bahan pangan sambil memanfaatkan perubahan teknologi dalam bidang pertanian. Selain itu, terdapat kebijakan-kebijakan yang penting dalam kebijakan pangan yang meliputi: intensifikasi, ekstensifikasi, dan diversifikasi yang digunakan untuk meningkatkan produksi dan produktivitas agar pertanian di Indonesia menjadi lebih berkembang dan produksinya menjadi berlimpah, serta petani mendapat keuntungannya.

¹⁵ <http://www.google.co.id>, *Pengertian Beras Bersubsidi*, diakses Tanggal 18 Desember 2014

¹⁶ *Ibid*

Penyaluran RASKIN (Beras untuk Rumah Tangga Miskin) sudah dimulai sejak 1998.¹⁷ Krisis moneter tahun 1998 merupakan awal pelaksanaan RASKIN yang bertujuan untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga terutama rumah tangga miskin. Pada awalnya disebut program Operasi Pasar Khusus (OPK), kemudian diubah menjadi RASKIN mulai tahun 2002, RASKIN diperluas fungsinya tidak lagi menjadi program darurat (*social safety net*) melainkan sebagai bagian dari program perlindungan sosial masyarakat. Melalui sebuah kajian ilmiah, penamaan RASKIN menjadi nama program diharapkan akan menjadi lebih tepat sasaran dan mencapai tujuan RASKIN

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

BPS memberikan 14 kriteria yang menjadikan sebagai indikator keluarga miskin sebagai berikut :¹⁸

1. Luas lantai bangunan tempat kurang dari 8 m² per orang.
2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
3. Jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.

¹⁷ <http://www.bulog.co.id>, *Raskin*, diakses tanggal 18 Desember 2014, Pukul 20.17 Wib

¹⁸ <http://www.BPSPusat.com>, diakses 19 Desember 2014, pukul 19.28 Wib

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.
7. Bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
8. Hanya mengonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu.
9. Hanya membeli satu stel pakaian dalam setahun.
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
11. Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas atau poliklinik
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah petani dengan luas lahan 0.5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerja lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600.000,00 per bulan.
13. Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga adalah tidak sekolah, tidak tamat SD dan hanya SD.
14. Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual, seperti: sepeda motor, (kredit atau non kredit), emas, ternak, atau barang modal lainnya.

Sampai dengan tahun 2006, data penerima manfaat RASKIN masih menggunakan data dari BKKBN yaitu data keluarga prasejahtera alasan ekonomi dan keluarga sejahtera alasan ekonomi. Belum seluruh keluarga

Miskin dapat dijangkau oleh RASKIN, Hal inilah yang menjadikan RASKIN sering dianggap tidak tepat sasaran, karena rumah tangga sasaran berbagi dengan KK Miskin lain yang belum terdaftar sebagai sasaran.

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

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

juga masih lebih rendah dari harga pasar yang saat itu rata-rata sekitar Rp.5.000 – 5.500/kg.

Peningkatan ketepatan sasaran juga terus ditingkatkan melalui pendampingan pola distribusi melalui kelompok masyarakat pada tahun 2009. Distribusi RASKIN dilakukan oleh kelompok masyarakat yang umumnya berbasis keagamaan maupun oleh kelompok masyarakat miskin penerima manfaat RASKIN.¹⁹

Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS - PM) RASKIN adalah Rumah Tangga Miskin di Desa/Kelurahan yang berhak menerima RASKIN dan terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1) yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai hasil Musyawarah Desa/Kelurahan dan disahkan oleh Camat sesuai hasil pendataan PPLS-11 BPS tahun 2011.

Musyawarah Desa/Kelurahan merupakan forum pertemuan musyawarah di tingkat Desa/Kelurahan yang melibatkan aparat Desa/Kelurahan, kelompok masyarakat Desa/ Kelurahan dan perwakilan RTS-PM Raskin dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) setingkat Dusun/RW untuk menetapkan daftar nama RTS-PM.

Titik Distribusi (TD) adalah tempat atau lokasi penyerahan beras Raskin dari Satker Raskin kepada Pelaksana Distribusi Raskin di tingkat Desa/Kelurahan, atau lokasi lain yang disepakati secara tertulis oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Divre/Subdivisi Regional / Kansilog Perum BULOG.

¹⁹ Pedoman Umum RASKIN Tahun 2012

Titik Bagi (TB) adalah tempat atau lokasi penyerahan beras Raskin dari Pelaksana Distribusi Raskin kepada RTS-PM.

Pelaksana Distribusi Raskin adalah Kelompok Kerja (Pokja) di TD atau Warung Desa (Wardes) atau Kelompok Masyarakat (Pokmas) yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah.

Kelompok Kerja (Pokja) adalah sekelompok masyarakat Desa/Kelurahan yang terdiri dari aparat Desa/Kelurahan, Ketua RT/RW/RK dan beberapa orang yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai pelaksana distribusi Raskin.

Warung Desa (Wardes) adalah lembaga ekonomi di Desa/Kelurahan, baik milik masyarakat, koperasi maupun pemerintah Desa/Kelurahan yang memiliki fasilitas bangunan/tempat penjualan bahan pangan dan barang lainnya yang ditetapkan oleh Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota sebagai tempat penyerahan beras Raskin dari Satker Raskin.

Kelompok Masyarakat (Pokmas) adalah lembaga masyarakat dan/atau kelompok masyarakat di Desa/Kelurahan yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai Pelaksana Distribusi Raskin.

Padat Karya Raskin adalah sistem penyaluran Raskin kepada RTS-PM yang dikaitkan dengan pemberdayaan masyarakat dimana para RTS-PM diwajibkan bekerja untuk meningkatkan produktivitas daerah dengan diberikan kompensasi pembayaran HPB Raskin oleh Pemerintah Daerah melalui APBD.²⁰

²⁰ Pedoman Umum RASKIN Tahun 2012

Satker Raskin adalah satuan kerja pelaksana penyaluran Raskin yang dibentuk oleh Divisi Regional (Divre)/Sub Divisi Regional(Subdivisi Regional)/Kantor Seksi Logistik (Kansilog) Perum BULOG terdiri dari ketua dan anggota yang diangkat dengan Surat Perintah (SP) Kadivre/Kasub Divre/Kakansilog.²¹

Peraturan perundangan yang menjadi landasan pelaksanaan program RASKIN adalah:

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 2013 tentang Badan Usaha Milik Megara (BUMN).
4. Undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerahlm.
5. Undang-undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.
6. Undang-undang tentang Anggaran pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun Anggaran 2013.
7. Peraturan Pemerintah No. 68 tahun 2002 tentang Ketahanan Pangan.
8. Peraturan pemerintah No. 7 Tahun 2013 tentang Pendirian Perusahaan Umum BULOG .
9. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang pengelolaan keuangan Daerahlm.

²¹ Pedoman Umum RASKIN Tahun 2012

10. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian Urusan Pemerintah Antara pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota.
11. Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
12. Peraturan Pemerintah tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2013.
13. Inpres No. 3 tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Oleh Pemerintah.
14. Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerahlm.
15. Permenko Kesra No. 59 Tahun 2012 tentang Tim Koordinasi Raskin Pusat.
16. Peraturan Menteri Keuangan No. 237/PMK.02/2012 tentang Tata Cara Penyesiaan, Perhitungan, pembayaran, dan Petanggungjawaban Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendahlm.

D. Tujuan dan sasaran penyaluran beras bersubsidi serta Pengelolaan dan pengorganisasian

Program Raskin merupakan subsidi pangan sebagai upaya dari Pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin melalui pendistribusian beras yang diharapkan mampu menjangkau keluarga miskin.

Tujuan program raskin adalah mengurangi pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan memberikan bantuan serta meningkatkan/membuka akses pangan keluarga miskin dalam rangka memenuhi kebutuhan beras sebagai upaya peningkatan ketahanan pangan di tingkat keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat pada tingkat harga bersubsidi dengan jumlah yang telah ditentukan dan mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

Dalam Rangka pelaksanaan Program Raskin tahun 2013 dan untuk mengefektifkan pelaksanaan program dan petanggungjawabannya, maka dibentuk Tim Koordinasi Raskin di Pusat sampai kecamatan dan Pelaksana Distribusi di Desa/ Kelurahan Pemerintahan setempat.²²

1. Tim Koordinasi Raskin Pusat
2. Tim Koordinasi Raskin Provinsi
3. Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota
4. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan
5. Pelaksana Penyaluran Raskin di Desa/ Kelurahan Pemerintah Setempat

Penanggung jawab Program Raskin adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Penanggung jawab pelaksanaan Program Raskin di Provinsi adalah Gubernur, di Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota, di

²² <http://www.google.co.id>, *Loc. Cit*

Kecamatan adalah Camat dan di Desa/Kelurahan adalah Kepala Desa/Lurah atau Kepala pemerintah yang setingkat.

1. Tim Koordinasi Raskin Pusat²³

Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin Nasional dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Pusat.

Tugas Tim koordinasi raskin Pusat Adalah Melakukan koordinasi, sinkronisasi, harmonisasi dan pengendalian dalam perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, sosialisasi, monitoring dan evaluasi.

Adapun yang Menjadi Fungsi Tim Koordinasi Raskin Pusat adalah:

- a. Koordinasi perencanaan dan penganggaran Program Raskin.
- b. Penetapan Pagu Raskin.
- c. Penyusunan Pedoman Umum Penyaluran Raskin.
- d. Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Raskin.
- e. Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Provinsi.
- f. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

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, Kementerian Dalam

²³ Pedoman Umum RASKIN Tahun 2012, *Loc.it*

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 .

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/Bidang Kebijakan Perencanaan adalah Direktur Pangan dan Pertanian Bappenas; Wakil Ketua II/Bidang Kebijakan Anggaran adalah Direktur Anggaran III, Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan; Wakil Ketua III/Bidang Pelaksanaan dan Distribusi adalah Direktur Pelayanan Publik Perum BULOG ; Wakil Ketua IV/Bidang Fasilitasi, Monitoring dan Evaluasi, dan Pengaduan adalah Direktur Usaha Ekonomi Masyarakat Ditjen PMD Kementerian Dalam Negeri.

Anggota Tim terdiri dari unsur-unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sosial, Kementerian Pertanian, BPS, BPKP, dan Perum BULOG

2. Tim Koordinasi Raskin Provinsi²⁴

Gubernur bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Provinsi. Tim Koordinasi Raskin Provinsi adalah pelaksana Program Raskin di Provinsi, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur.

Tim Koordinasi Raskin Provinsi mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi, menerima pengaduan dari masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin Pusat.

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

- a) Koordinasi perencanaan dan penganggaran Program Raskin di Provinsi.
- b) Penetapan Pagu Raskin Kabupaten/Kota.
- c) Penyusunan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Penyaluran Raskin.
- d) Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Raskin.
- e) Monitoring dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten/Kota.
- f) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.
- g) Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Pusat.

Tim Koordinasi Raskin Provinsi terdiri dari penanggungjawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, sosialisasi,

²⁴*Ibid*

pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur. Tim Koordinasi Raskin Provinsi

Beranggotakan unsur-unsur instansi terkait di Provinsi antara lain Sekretariat Provinsi, Bappeda, Badan/Dinas/Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, BPS Provinsi, Badan/Dinas/Kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Kantor Perwakilan BPKP dan Divisi Regional/Sub Divisi Regional Perum BULOG , serta lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

3. Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota

Bupati/Walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota . Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota adalah pelaksana Program Raskin di Kabupaten/Kota, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, menerima pengaduan dari masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin Provinsi.

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

- a) Perencanaan dan penganggaran Program Raskin di Kabupaten/Kota.

- b) Penetapan Pagu Kecamatan.
- c) Pelaksanaan verifikasi data RTS-PM.
- d) Penyusunan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penyaluran Raskin di Kabupaten/Kota.
- e) Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Raskin di Kabupaten/ Kota.
- f) Perencanaan penyaluran Raskin.
- g) Penyelesaian administrasi dan HPB Raskin.
- h) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan, Desa/Kelurahan.
- i) Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kecamatan dan Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/ Kelurahan/Pemerintahan setingkat.
- j) Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Provinsi.

Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota terdiri dari penanggung jawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota. Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota terdiri dari unsur-unsur instansi terkait di Kabupaten/Kota antara lain Sekretaris Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan/Dinas/Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, BPS

Kabupaten/Kota, Badan/Dinas/Kantor yang berwenang dalam ketahanan pangan, Divre/Subdivisi Regional / Kansilog Perum BULOG dan lembaga terkait lainnya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

4. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan

Camat bertanggungjawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Kecamatan . Tim Koordinasi Raskin Kecamatan adalah pelaksana Program Raskin di Kecamatan, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan mempunyai tugas merencanakan, melaksanakan, mengendalikan, sosialisasi, monitoring dan evaluasi Program Raskin ditingkat Kecamatan serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.

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

- a) Perencanaan penyaluran Raskin di Kecamatan.
- b) Pelaksanaan verifikasi data RTS-PM.
- c) Fasilitasi lintas pelaku, sosialisasi Raskin di Kecamatan.
- d) Penyediaan dan pendistribusian Raskin.
- e) Penyelesaian administrasi dan HPB Raskin.
- f) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Raskin di
Desa/Kelurahan/Pemerintahan setingkat.
- g) Pembinaan terhadap Pelaksana Distribusi Raskin di
Desa/Kelurahan/ Pemerintahan setingkat.

h) Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan terdiri dari penanggungjawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan Camat. Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan terdiri dari unsur-unsur instansi terkait di tingkat Kecamatan antara lain Sekretariat Kecamatan, Seksi Kesejahteraan Sosial, Koordinator Statistik Kecamatan (KSK) dan Satker Raskin.

5. Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan/Pemerintahan setingkat

Kepala Desa/Lurah/Kepala pemerintahan setingkat bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk pelaksana distribusi Raskin tingkat desa/kelurahan.

Pelaksana Distribusi Raskin berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa/Lurah/Pemerintahan setingkat. Pelaksana Distribusi Raskin mempunyai tugas memeriksa, menerima dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran HPB serta menyelesaikan administrasi.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan/Pemerintahan setingkat mempunyai fungsi:

- 1) Pemeriksaan dan penerimaan/penolakan Raskin dari Satker Raskin di TD. Untuk desa/kelurahan yang Titik Distribusinya tidak berada

di desa/kelurahan, maka petugas yang memeriksa dan menerima/menolak Raskin diatur dalam Petunjuk Teknis.

- 2) Pendistribusian dan penyerahan Raskin kepada RTS-PM di Titik Bagi (TB).
- 3) Penerimaan HPB Raskin dari RTS-PM secara tunai dan menyetorkan ke rekening Bank yang ditunjuk Divre/Subdivisi Regional / Kansilog Perum BULOG atau menyetor langsung secara tunai kepada Satker Raskin.
- 4) Penyelesaian administrasi penyaluran Raskin yaitu Berita Acara Serah Terima (BAST) dan Daftar Realisasi Penjualan Beras sesuai model DPM-2 dan melaporkan ke Tim Raskin Kecamatan.
- 5) Memfasilitasi pelaksanaan Mudes/Muskel guna menetapkan data RTS-PM.

Berdasarkan tugas dan kewenangan dari Lurah berdasarkan peraturan daerah kota pekanbaru, maka Pembagian atau penyaluran Beras Miskin tersebut merupakan bagian dari tugas Lurah yaitu Melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh walikota dan Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pimpinan sesuai dengan tugas dan fungsinya.