

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Kajian Pustaka

2.1.1 Kebijakan Publik

2.1.1.1 Pengertian Kebijakan

Anderson dalam Islamy (2007: 17) mengartikan kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Sedangkan menurut Raksasataya dalam Islamy (2007: 17) mengartikan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Secara sederhana siklus kebijakan terbagi dalam tiga kelompok kegiatan pokok (Wibawa, 2004:8), yaitu : 1) formulasi kebijakan, 2) implementasi kebijakan, 3) evaluasi kebijakan.

Menurut Anderson dalam Winarno (2008:16) menyatakan bahwa kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh suatu faktor atau sejumlah faktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan. Konsep kebijakan ini mempunyai implikasi yaitu:

1. titik perhatian dalam membicarakan kebijakan berorientasi pada maksud dan tujuan, bukan sesuatu yang terjadi begitu saja melainkan sudah direncanakan oleh faktor-faktor yang terlibat dalam sistem politik,
2. suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan lainnya dalam masyarakat,
3. kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah,
4. kebijakan dapat bersifat positif dan negatif, dan
5. kebijakan harus berdasarkan hukum sehingga memiliki kewenangan masyarakat untuk mematuhi.

Kebijakan dapat dilihat sebagai konsep filosofis suatu produk, sebagai suatu proses, dan sebagai suatu kerangka kerja Graycar, dikutip Donovan dan Jackson dalam Winarno (2008:16). Sebagai suatu konsep filosofis, kebijakan merupakan serangkaian prinsip, atau kondisi yang diinginkan sebagai suatu produk, kebijakan dipandang sebagai serangkaian kesimpulan atau rekomendasi sebagai suatu proses, kebijakan dipandang sebagai suatu cara dimana melalui cara tersebut suatu organisasi dapat mengetahui apa yang diharapkan darinya yaitu program dan mekanisme dalam mencapai produknya, dan sebagai suatu kerangka kerja, kebijakan merupakan proses tawar menawar dan negosiasi untuk merumuskan isu-isu dan metode implementasinya.

2.1.1.2 Implementasi Program Raskin dalam Pemilihan Walikota Banjar

Pengertian implementasi menurut Horn dalam Islamy (2007:23) bahwa Implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”

Definisi lain juga diutarakan oleh Sabatier dalam Islamy (2007:23) yang menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian. Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan

suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

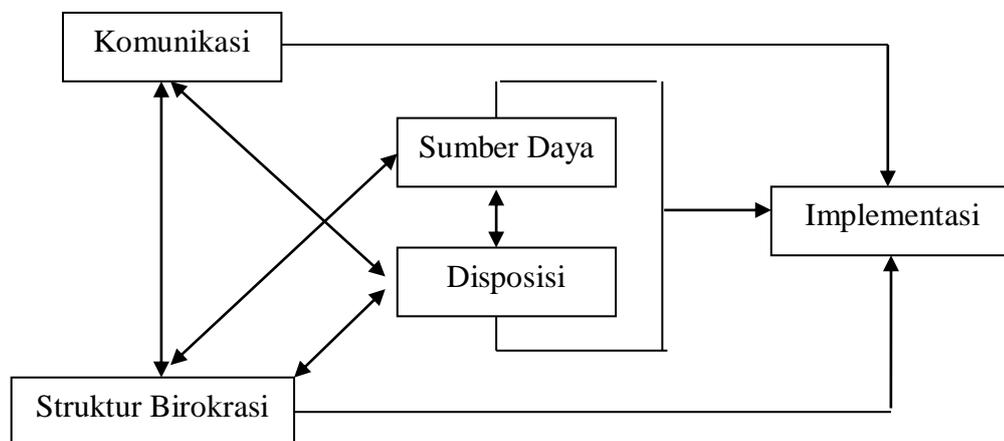
Jones dalam Kusnandar (2012:89) mengemukakan “implementasi adalah suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program.” Sedangkan Abdul dalam Kusnandar (2012:90) mengemukakan “implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit Presiden).”

Berdasarkan pendapat para ahli, Kusnandar (2012:91) menyimpulkan implementasi kebijakan sebagai berikut:

1. Suatu kegiatan yang dimaksudkan untuk mengoperasikan sebuah program.
2. Perwujudan secara nyata program-program pemerintah sehingga memperlihatkan hasilnya.
3. Sesuatu hal yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan.
4. Mencakup usaha-usaha pada suatu waktu untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi operasional.
5. Proses melaksanakan kebijakan.
6. Salah satu tahapan dalam proses pembuatan kebijakan terletak di antara perumusan kebijakan dan konsekuensi kebijakan.
7. Memahami apa yang terjadi setelah sesuatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan tersebut.

Salah satu model implementasi kebijakan publik dikembangkan oleh Edward III dalam Winarno (2008:58) menamakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Edward III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pernyataan pokok, yakni: (i) faktor apa yang mendukung

keberhasilan implementasi kebijakan? dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan? Berdasarkan kedua pernyataan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni : (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi; (4) sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.



Sumber: Winarno ,2008:58

Gambar 2.1
Model Pendekatan *Direct and Indirect Impact on Implementation*
(George Edward III)

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dipilih dan dialokasikan secara mengikat oleh pemerintah di dalam sebuah Negara berdaulat, ditujukan kepada seluruh rakyat yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan publik. Berbagai tindakan atau membiarkan dari pemerintah, tentu saja tidak netral, bebas nilai artinya dapat saja tindakan penguasa itu ditujukan untuk kepentingan dirinya termasuk golongan dan kelompoknya, sehingga kebijakan publik yang lebih luas menjadi tanggung jawab dan wewenangnya.

Menurut Winarno, (2002: 14) istilah kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. W.I. Jenkins dalam Abdul Wahab, (2008: 40) menyebutkan bahwa kebijakan sebagai serangkaian keputusan-keputusan yang saling terkait, berkenaan dengan pemilihan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam situasi tertentu.

Administrator publik bekerja untuk menyelesaikan berbagai permasalahan publik yang menjadi tanggungjawabnya, tidak tertutup kemungkinan ada berbagai kepentingan terselubung yang harus dimanifestasikan dalam kebijakan publik sehingga kebijakan dapat menjauh dari tujuan semula. Para penyelenggara Negara melalui instrument kebijakan, harus dapat menjauhkan dari korupsi, kolusi dan nepotisme serta berbagai bentuk penyelewengan kekuasaan dan wewenang yang dapat menguntungkan diri sendiri, keluarga dan kelompoknya saja. Kebijakan publik rawan dengan berbagai bentuk penyelewengan kekuasaan menjauh pada kepentingan publik, karena para pembuat kebijakan dan implementor program kebijakan memiliki berbagai kepentingan. Dwiyanto dalam Sedjati (2011: 29) mengemukakan bahwa proses kebijakan publik yang terbuka dan partisipatif menjadi salah satu ciri dari tata pemerintahan yang baik.

Berkaitan dengan hal tersebut, menjelang pemilihan Walikota Banjar yang dilaksanakan pada tahun 2018, maka program Raskin merupakan salah satu program yang sangat menjadi perhatian Pemerintah Kota Banjar, dimana untuk mendapatkan simpati dari masyarakat agar dapat terpilih kembali menjadi walikota Banjar untuk kedua kali, maka sejak tahun 2017 program Raskin

diberikan untuk masyarakat miskin yang tidak terdaftar sebagai RTS-PM dengan alokasi dana dari APBD Kota Banjar, untuk tahun 2017, Pemerintah Kota Banjar menyalurkan sebanyak 571 KPM yang tidak terdaftar sebagai KPM sesuai dengan Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 21/Huk/2017 tentang Penetapan Jumlah Keluarga Penerima Manfaat Subsidi Beras Sejahtera dan Bantuan Pangan Non Tunai, ditanggung dari APBD Kota Banjar dengan nama Rastra Daerah dengan anggaran Rp. 3.302.000.000,- (Sumber: <https://www.harapanrakyat.com>).

2.1.2 Program Raskin

2.1.2.1 Tujuan, Sasaran, dan Manfaat Raskin

Program beras untuk keluarga miskin (Raskin) merupakan suatu upaya pemerintah untuk membantu mengurangi beban pengeluaran penduduk miskin. Melalui program tersebut yang didukung program bantuan penanggulangan kemiskinan lainnya diharapkan dapat memberikan manfaat yang nyata dalam peningkatan ketahanan pangan dan kesejahteraan sosial rumah tangga. Tujuan raskin adalah untuk memberikan perlindungan kepada keluarga miskin melalui bantuan beras untuk keluarga miskin guna memenuhi kebutuhan gizi dan mengurangi beban pengeluaran keluarga pada jumlah yang telah ditentukan dengan tingkat harga tertentu. Sasaran raskin adalah terbantunya dan terbukanya akses pangan keluarga miskin dengan bahan pangan pokok (beras), pada tingkat harga bersubsidi di tempat dan jumlah yang telah ditentukan.

Raskin merupakan salah satu bentuk kebijakan publik pemerintah Indonesia dalam mendistribusikan beras khusus untuk rumah tangga miskin. Program Raskin dimulai sejak tahun 1998 dengan nama OPK (Operasi Pasar Khusus) yang

berfungsi sebagai program darurat (*social safety net*) untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga miskin setelah krisis moneter terjadi tahun 1997. Pada tahun 2002, fungsi program diperluas sebagai perlindungan sosial masyarakat (*social protection*) dan namanya diubah menjadi Raskin agar lebih tepat sasaran. Data dasar penerima manfaat raskin mengalami beberapa kali perubahan. Sampai dengan tahun 2006, data BKKBN yang terdiri atas keluarga prasejahtera alasan ekonomi dan keluarga sejahtera I alasan ekonomi digunakan sebagai data dasar penerima manfaat Raskin. Namun demikian kriteria penerima manfaat Raskin selalu menjadi persoalan sehingga musyawarah Kelurahan/Kelurahan (Mudes) dijadikan sebagai pertimbangan dalam menentukan rumah tangga sasaran. Sejak tahun 2007, data Rumah Tangga Miskin (RTM) Biro Pusat Statistik (BPS) digunakan sebagai data dasar penerima manfaat raskin. Secara operasional, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra) menjadi koordinator pelaksanaan Program Raskin, Bulog bertanggung jawab mendistribusikan beras sampai titik distribusi, dan pemerintah daerah bertanggungjawab menyalurkan beras dari titik distribusi kepada RTM. Jumlah dan harga raskin yang diberikan kepada rumah tangga miskin juga telah mengalami perubahan. Sampai dengan tahun 2007, pagu Raskin yang diberikan sebesar 20 kg/KK/ bulan dengan harga Rp1.000/kg di titik distribusi. Mulai tahun 2008, pagu raskin diturunkan menjadi 15 kg/KK/bulan dengan harga Rp1.600 /KK/bulan.

Adapun manfaat Program Raskin sebagaimana disebutkan dalam Keputusan Menkokesra Nomor 54 Tahun 2014 Tentang Pedoman Raskin adalah sebagai berikut:

1. Stabilitas harga beras di pasaran
2. Pengendalian inflasi melalui intervensi Pemerintah dengan menetapkan harga beras bersubsidi dan menjaga stok pangan nasional.
3. Peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.
4. Peningkatan akses pangan baik secara fisik (beras tersedia di TD) maupun ekonomi (harga jual yang terjangkau) kepada RTS
5. Sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi
6. Membantu pertumbuhan ekonomi daerah.

2.1.2.2 Pengelolaan dan Pengorganisasian Raskin

Prinsip pengelolaan Prinsip pengelolaan raskin yaitu , nilai-nilai dasar yang menjadi landasan atau acuan setiap pengambilan keputusan dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan, yang diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan program raskin. Adapun prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

1. Keberpihakan kepada rumah tangga sasaran penerima manfaat (RTS-PM), raskin bermakna mengusahakan RTS-PM dapat memperoleh beras kualitas baik, cukup sesuai alokasi dan terjangkau.
2. Transparansi, bermakna membuka akses informasi kepada pemangku kepentingan raskin terutama RTS-PM, yang harus mengetahui dan memahami adanya kegiatan raskin serta dapat melakukan pengawasan secara mandiri.
3. Partisipatif, bermakna mendorong masyarakat terutama RTS-PM berperan secara aktif dalam setiap tahapan pelaksanaan program raskin mulai dari perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan dan pengendalian.

4. Akuntabilitas, bermakna bahwa setiap pengelolaan kegiatan raskin harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat setempat maupun kepada semua pihak yang berkepentingan sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang telah disepakati.

Dalam rangka pelaksanaan Program Raskin perlu diciptakan harmonisasi dan sinergitas antar OPD terkait dengan pelaksanaan program serta pertanggungjawabannya sehingga dapat dicapai hasil yang efektif. Sebagai implementasinya, maka dibentuk Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Pelaksana Distribusi di Kelurahan.

2.1.3 Konsep Kemiskinan dan Kesejahteraan

Menurut Ismanto (2013:6), kemiskinan dapat diidentifikasi dari dimensi sosial, politik dan ekonomi. Sehubungan dengan itu dikenal kemiskinan sosial atau kemiskinan budaya, kemiskinan politik dan kemiskinan ekonomi. Kemiskinan sosial diartikan sebagai lemahnya jaringan sosial, struktur sosial yang kurang mendukung serta keterbatasan akses bagi seseorang untuk meningkatkan sumber daya yang ada.

Bulkin (2008:17) berpendapat bahwa:

Kemiskinan politik adalah ketidakberdayaan atau ketidakmampuan politik suatu kelompok atau golongan masyarakat luas dalam mempengaruhi proses alokasi sumberdaya, sedangkan kemiskinan ekonomi diartikan sebagai keterbatasan sumber-sumber ekonomi untuk mempertahankan kehidupan yang layak. Fenomena kemiskinan ekonomi umumnya diartikan dengan kekurangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak tersebut.

Prayitno (dalam Bulkin,2008:19), mengemukakan adanya karakteristik kemiskinan yang meliputi :

1. Mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan, pada umumnya tidak memiliki faktor produksi sendiri. Walaupun memiliki, tapi pada umumnya tidak mencukupi, sehingga kemampuan untuk memperoleh pendapatan menjadi sangat terbatas.
2. Mereka pada umumnya tidak mempunyai kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kemampuan sendiri.
3. Tingkat pendidikan pada umumnya rendah, waktu mereka umumnya habis tersisa untuk mencari nafkah sehingga tidak ada waktu lagi untuk belajar.
4. Pada umumnya mereka menjadi buruh tani atau pekerja diluar sektor pertanian.

Ada beberapa pendekatan dalam mengukur kemiskinan, misalnya pendekatan kebutuhan, kebutuhan kalori per hari dan pendekatan pengeluaran. Badan Pusat Statistik mengembangkan cara mengukur kemiskinan dengan memperhitungkan standar kebutuhan pokok berdasarkan kebutuhan akan beras dan gizi, yaitu :

1. Golongan paling miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita per tahun dalam bentuk beras sebanyak kurang dari 240 kilogram.
2. Golongan miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita per tahun dalam bentuk beras sebanyak 240 - 360 kilogram.
3. Golongan miskin adalah mereka yang mempunyai pendapatan per kapita per tahun beras sebanyak 360 kilogram tetapi kurang dari 480 kilogram.

Dalam pada itu, konsep kesejahteraan menurut Nasikun (2012:26) dapat dirumuskan sebagai padanan makna dari konsep martabat manusia yang dapat dilihat dari empat indikator yaitu : (1) rasa aman (*security*), (2) Kesejahteraan (*welfare*), (3) kebebasan (*freedom*), dan (4) jati diri (*identity*)

BPS menjelaskan bahwa guna melihat tingkat kesejahteraan rumah tangga suatu wilayah ada beberapa indikator yang dapat dijadikan ukuran, antara lain adalah : 1). Tingkat pendapatan keluarga; 2). Komposisi pengeluaran rumah tangga dengan membandingkan pengeluaran untuk pangan dengan non-pangan; 3.

Tingkat pendidikan keluarga; 4). Tingkat kesehatan keluarga, dan 5). Kondisi perumahan serta fasilitas yang dimiliki dalam rumah tangga.

Menurut Kolle (dalam Bintarto, 2009:46), kesejahteraan dapat diukur dari beberapa aspek kehidupan :

1. dengan melihat kualitas hidup dari segi *materi*, seperti kualitas rumah, bahan pangan dan sebagainya;
2. dengan melihat kualitas hidup dari segi *fisik*, seperti kesehatan tubuh, lingkungan alam, dan sebagainya;
3. dengan melihat kualitas hidup dari segi *mental*, seperti fasilitas pendidikan, lingkungan budaya, dan sebagainya; dan
4. dengan melihat kualitas hidup dari segi *spiritual*, seperti moral, etika, keserasian penyesuaian, dan sebagainya.

Drewnoski (dalam Bintarto, 2009:46), melihat konsep kesejahteraan dari tiga aspek; (1) dengan melihat pada tingkat *perkembangan fisik (somatic status)*, seperti nutrisi, kesehatan, harapan hidup, dan sebagainya; (2) dengan melihat pada tingkat *mentalnya*, (mental/educational status) seperti pendidikan, pekerjaan, dan sebagainya; (3) dengan melihat pada integrasi dan kedudukan sosial (*social status*).

Salah satu konsep indikator sosial dalam mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat atau keluarga ialah konsep yang diperkenalkan oleh *Overseas Development Council* yang dikenal dengan PQLI (*Physical Quality of Life Index*) atau indeks mutu hidup. PQLI mencakup 3 komponen, yaitu: (i) rata-rata angka kematian bayi (*infant mortality rate*), (ii) rata-rata harapan hidup pada bayi berumur satu tahun (*life expectancy at age one*), dan (iii) tingkat kemampuan membaca dan menulis atau rata-rata persentase buta dan melek huruf (Budiman, 2006,28).

Tingkat kesejahteraan atau taraf hidup diukur dari tingkat terpenuhinya kebutuhan pokok/dasar manusia (*basic needs*). Beberapa komponen yang termasuk dalam kebutuhan dasar/pokok ini meliputi: (1) makanan, nutrisi, lapangan kerja, (2) kesehatan, (3) perumahan, (4) pendidikan, (5) komunikasi, (6) kebudayaan, (7) penelitian dan teknologi, (8) energi, (9) hukum, (10) dinamika politik dan implikasi ideologi (Budiman, 2006,29). Kemudian konferensi International Labor Organization (ILO) di Geneva Tahun 1976, dikemukakan konsep kebutuhan pokok/dasar mencakup 2 hal, yaitu : (1) konsumsi minimum untuk keluarga, seperti pangan, sandang, papan, pendidikan, dan kesehatan, dan (2) pelayanan negara (*publik services*) untuk masyarakat pada umumnya, seperti air bersih, transportasi, listrik, dan sebagainya (Tjokrowinoto, 1987).

Selanjutnya, konsep pengukuran kesejahteraan yang dikembangkan akhir-akhir ini ialah konsep *Human Development Index* atau HDI. Konsep HDI diperkenalkan dan dikembangkan sejak tahun 1985 (Miles, dalam Budiman, 2006,29). Meskipun dari tahun ke tahun HDI mendapat penekanan yang berbeda, tetapi intinya HDI mengidentifikasi kemampuan dasar yang harus dimiliki setiap individu dalam masyarakat untuk dapat berpartisipasi di masyarakat. Kemampuan dasar tersebut antara lain menyangkut kemampuan untuk dapat mencapai hidup yang panjang dan sehat, kemampuan untuk mencapai ilmu pengetahuan, dan kemampuan untuk mendapatkan akses pada sumber-sumber yang diperlukan dalam rangka hidup yang layak. *Human Development Index* (HDI) ini mempunyai tiga komponen yang menunjukkan tingkat kesejahteraan (kemakmuran), yaitu : (1) angka harapan hidup pada saat lahir (*life expectancy at birth*), jadi menyangkut

kesehatan; (2) tingkat pendidikan (*educational attainment*), dan (3) tingkat pendapatan (*income*) atau kemampuan daya beli masyarakat.

Dari konsep-konsep yang diuraikan di atas dapat dilihat bahwa dalam konsep indikator ekonomi digunakan tingkat pendapatan (*income percapita*) sebagai ukuran kesejahteraan/kemakmuran ekonomi masyarakat; kemudian, PQLI ialah indikator sosial yang mengukur tingkat kesejahteraan pada aspek-aspek sosial yakni pada aspek-aspek kualitas atau mutu hidup; sedangkan HDI menitikberatkan pada kesejahteraan tingkat individu, seperti halnya dengan PQLI.

BKKBN (1993) mengkonsepkan perkembangan kesejahteraan masyarakat Kelurahan sebagai ukuran kesejahteraan keluarga/taraf hidup masyarakat, terdiri dari 5 (lima) tingkat kesejahteraan, yaitu :

1. Keluarga Prasejahtera; yaitu keluarga yang belum dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum seperti kebutuhan pangan, sandang, papan dan kesehatan
2. Keluarga Sejahtera I, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimum, tetapi belum dapat memenuhi keseluruhan kebutuhan sosial psikologisnya seperti: pendidikan, interaksi dalam keluarga, interaksi dengan lingkungan tempat tinggal, dan transportasi.
3. Keluarga Sejahtera II, yaitu keluarga yang disamping telah dapat memenuhi kebutuhan dasar minimal, juga kebutuhan sosial psikologisnya, tetapi belum dapat memenuhi kebutuhan berkembang/perkembangannya seperti menabung, memperoleh informasi, transportasi, dan sebagainya.
4. Keluarga Sejahtera III, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhan dasar minimal, kebutuhan sosial psikologis, dan kebutuhan perkembangan, namun belum dapat berpartisipasi maksimal terhadap masyarakat baik dalam bentuk sumbangan material, keuangan, ikut serta secara aktif dalam kegiatan sosial-kemasyarakatan, dan sebagainya.
5. Keluarga Sejahtera III-Plus, yaitu keluarga yang telah dapat memenuhi seluruh kebutuhannya baik kebutuhan dasar minimal, kebutuhan sosial psikologis, maupun yang bersifat perkembangan serta telah dapat memberikan sumbangan nyata dan berkelanjutan, bagi masyarakat atau pembangunan.

Bila dikaji lebih jauh mengenai indikator-indikator pengukuran kesejahteraan oleh BKKBN tersebut di atas, dapat dilihat bahwa konsep tersebut pada dasarnya telah mencakup komponen-komponen pengukuran kesejahteraan yang diuraikan sebelumnya, yaitu mencakup komponen-komponen seperti : (1) kemampuan pemenuhan kebutuhan dasar minimal seperti pangan, sandang, papan dan kesehatan, (2) kemampuan dalam memenuhi kebutuhan sosial-psikologis seperti pendidikan, interaksi sosial, baik dalam lingkungan keluarga, lingkungan masyarakat, maupun dalam lingkungan kerja; (3) kemampuan memenuhi kebutuhan perkembangan seperti menabung/investasi, memperoleh informasi dan sebagainya; (4) kemampuan untuk memberi sumbangan atau berpartisipasi di dalam kegiatan-kegiatan sosial kemasyarakatan.

2.1.4 Program Raskin dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat

Pelaksanaan pembangunan diarahkan untuk dapat pemeratakan pendapatan masyarakat agar setidaknya mereka mampu memenuhi kebutuhan dasarnya sehari-hari. Dengan kata lain bahwa kontribusi pembangunan dalam memberikan peluang terciptanya berbagai kesempatan kepada masyarakat dalam upayanya untuk meningkatkan pendapatan perlu diciptakan. Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai upaya penciptaan lapangan pekerjaan baik di sektor formal maupun di sektor non formal, dapat memberikan dorongan/motivasi dalam berbagai bentuk, menciptakan iklim perekonomian yang agak longgar atau dengan kata lain lebih banyak memberikan kemudahan-kemudahan kepada masyarakat untuk meningkatkan prestasi usahanya, dan lain-lain. Salah satu upaya tersebut ialah diimplementasikannya kebijakan/program bantuan pangan untuk rakyat

miskin yang dikenal dengan istilah Raskin atau Beras Untuk Rumah Tangga Miskin yang telah teruji dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan daya beli masyarakat, khususnya di kawasan pedesaan.

Dengan demikian, maka upaya peningkatan daya beli masyarakat perlu dilakukan secara terus menerus, atau dalam artian bahwa pemerataan pendapatan dengan sendirinya akan berdampak positif pada peningkatan taraf hidup masyarakat itu sendiri. Sejalan dengan itu, pemerataan pendapatan antar penduduk/rumah tangga mengandung dua segi. Pertama, meningkatkan tingkat kehidupan mereka yang masih berada di bawah garis kemiskinan; kedua, pemerataan pendapatan secara menyeluruh, dalam arti mempersempit perbedaan-perbedaan tingkat pendapatan antar rumah tangga. Usaha memperkecil persentase kelompok ini bisa berakibat pada pembagian pendapatan yang lebih merata yaitu jika pendapatan golongan atas tidak melonjak naik lebih cepat. Tapi dua segi tersebut tidak perlu saling berhubungan. Peningkatan taraf hidup golongan bawah tidak harus berakibat pada lebih meratanya distribusi pendapatan. Karena itu kedua-duanya harus di usahakan bisa dengan tekanan berbeda. Logisnya, menaikkan taraf hidup atau kesejahteraan golongan bawah lebih dulu, karena problem ini menyangkut kebutuhan dasar mereka yang sangat dibutuhkan.

Lebih lanjut, tingkat pendapatan yang rendah menyebabkan taraf hidup yang rendah. Rendahnya pendapatan ditambah dengan rendahnya pendidikan dan ketrampilan menyebabkan produktifitas yang rendah pula dan pada gilirannya tetap melestarikan pendapatan yang rendah sehingga seseorang atau keluarga

tertentu tidak mampu memiliki berbagai fasilitas dan sarana pembaharuan sebagai faktor penentu peningkatan kesejahteraan hidup keluarga.

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa keluarga yang memperoleh pendapatan memadai atau tinggi akan mampu memenuhi kebutuhan dasarnya serta kebutuhan-kebutuhan lain, seperti kebutuhan akan pendidikan dan kesehatan sehingga dapat meningkatkan kualitas sumber daya mereka. Program Raskin bertujuan untuk meringankan beban keluarga dari sisi pengeluaran untuk kebutuhan pangan pokok (beras) sehingga pendapatan yang seharusnya dibelanjakan untuk pangan (beras) sebagian dapat ditabung atau diinvestasikan untuk kebutuhan-kebutuhan pokok lain seperti pendidikan, kesehatan dan kegiatan sosial lainnya. Dengan demikian terlihat adanya benang merah hubungan antara implementasi program Raskin dengan peningkatan kesejahteraan keluarga atau masyarakat pada umumnya.

2.1.5 Kajian Penelitian Terdahulu

1. Dewi Nurul Aisyah, 2014. Judul Penelitian: Implementasi Program Beras Miskin (Raskin) di Kelurahan Rowosari Kecamatan Tembalang Kota Semarang.

Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, peneliti menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Program Raskin dinilai belum tepat sasaran, karena sasaran yang menjadi tujuan tidak sepenuhnya mendapatkan beras dengan jumlah yang ditentukan. Rumah Tangga Sasaran yang seharusnya mendapatkan beras 15 kg/KK kenyataannya hanya mendapatkan beras kurang dari 10 Kg/KK.

Sehingga dalam hal ini dapat disimpulkan bahwa ketepatan kebijakan dalam program Raskin, belum sepenuhnya sesuai dengan tujuan dari pedoman umum Raskin.

- b. Dalam Pedoman Umum Raskin agar mencapai tujuan yang telah ditentukan dibentuk Tim Koordinasi di setiap Kota, Kecamatan maupun Kelurahan Hasil interview yang dilakukan oleh peneliti dapat diketahui bahwa tim pelaksana Program Raskin sudah dibentuk sesuai dengan tingkatannya. Tim Kelurahan juga sudah memilih atau menunjuk masyarakat untuk menjadi koordinator di RW nya masing-masing. Pemilihan koordinator RW berdasarkan hasil kesepakatan dari kelurahan.
 - c. Indikator keberhasilan program Raskin ada 6 tepat yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat administrasi dan tepat kualitas. Hasil interview yang dilakukan peneliti dapat diketahui bahwa penerima Raskin merasa kurang puas dikarenakan masih ada kekurangan dalam pelaksanaan program Raskin. Program Raskin yang berjalan di Kelurahan Rowosari Kecamatan Tembalang Kota Semarang belum tepat kualitas, tidak tepat sasaran dan tidak tepat jumlah.
2. Singgih Panggayuh. 2013. Judul penelitian: Efektivitas Pengelolaan Program Raskin terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Kecamatan Cerme Kabupaten Gresik.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh efektivitas pengelolaan program Raskin terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Cerme Kabupaten Gresik. faktor apakah yang menjadi kendala

dalam pengelolaan program Raskin terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di Kecamatan Cerme Kabupaten Gresik. Penelitian eksplanatori ini menggunakan sampel 366 responden yang termasuk ke dalam RTM.

Peneliti menggunakan metode analisis regresi linier untuk mengetahui hubungan kausalitas antara efektivitas pengelolaan program Raskin dengan kesejahteraan masyarakat. Hasil penelitian menunjukkan efektivitas pengelolaan program Raskin sangatlah berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat miskin yang disebut sebagai Rumah Tangga Miskin (RTM) hal ini ditunjukkan dengan nilai uji t yang menunjukkan bahwa thitung dari variabel efektivitas pengelolaan program Raskin adalah 32,001 dengan nilai signifikansi 0,000. Kemudian, kemampuan variabel efektivitas pengelolaan program Raskin dalam mempengaruhi kesejahteraan masyarakat adalah sebesar 73,8%, sedangkan sisanya yang sebesar 26,2% dipengaruhi oleh variabel lainnya yang tidak termasuk dalam penelitian ini.

Kendala-Kendala dalam melaksanakan program Raskin ada dua hal yaitu masalah seleksi terhadap calon Rumah Tangga Miskin (RTM) yang berhak menerima penyaluran program Raskin. Berikutnya adalah permasalahan kesadaran masyarakat akan hak Raskin yang seharusnya benar-benar diperoleh oleh Rumah Tangga Miskin semakin tidak terkontrol.

2.2 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran memberikan batasan dan kemudahan dalam merumuskan suatu hubungan masalah sehingga terdapat kepastian arah yang diinginkan berdasarkan teori yang dikemukakan para ahli.

Pengertian implementasi menurut Horn dalam Islamy (2007:23) bahwa Implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.”

Edward III dalam Winarno (2008:58) menyebutkan syarat utama keberhasilan proses implementasi kebijakan, yakni : (1) komunikasi; (2) sumberdaya; (3) disposisi, sikap birokrasi atau pelaksana dan (4) struktur organisasi termasuk tata aliran kerja birokrasi.

Dunn (2003:610) menyatakan beberapa kriteria dalam evaluasi kebijakan publik, antara lain:

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

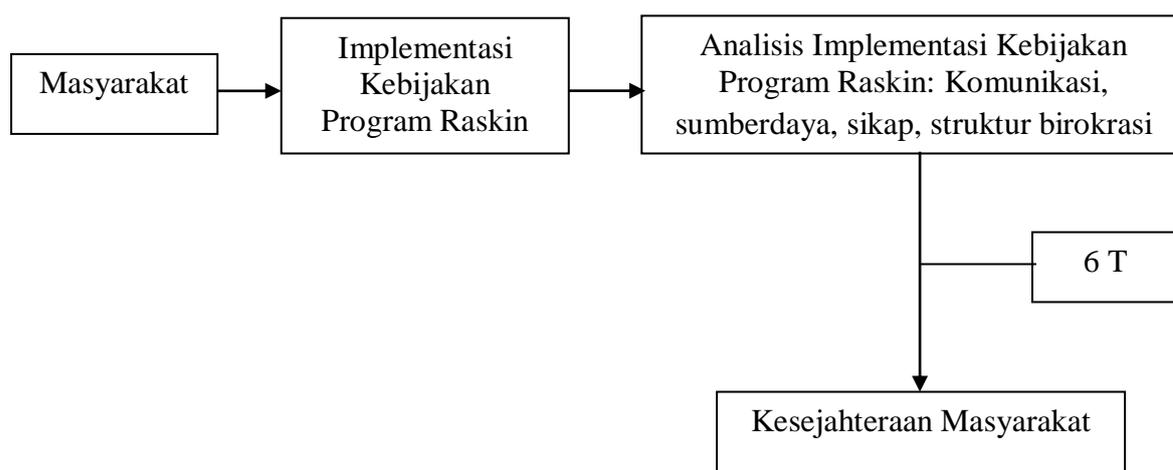
Raskin merupakan subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi rumahtangga berpenghasilan rendah sebagai upayadari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran. Berdasarkan Buku Panduan Umum Raskin Tahun 2017, keberhasilan pelaksanaan program Raskin ditunjukkan dengan 6 indikator tepat:

1. Tepat Sasaran Penerima Manfaat; Raskin hanya diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat Program Raskin (RTS-PM Raskin).
2. Tepat jumlah; jumlah Raskin diberikan sesuai dengan jumlah rumah tangga sangat miskin.
3. Tepat harga; harga Raskin adalah sesuai yang ditetapkan per kg di titik distribusi.

4. Tepat waktu; waktu pelaksana distribusi beras sesuai dengan distribusi.
5. Tepat administrasi; terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar, lengkap dan tepat.
6. Tepat kualitas; terpenuhinya persyaratan kualitas beras sesuai dengan standar kualitas beras Bulog.

Menurut BPS ada 14 kriteria unntuk menentukan keluarga atau rumah tangga miskin seperti luas bangunan, jenis lantai, dinding, fasilitas MCK, sumber penerangan, sumber air minum, jenis bahan bakar untuk memasak, frekuensi mengkonsumsi daging, susu dan ayam, frekuensi membeli pakaian dalam satu tahun, frekuensi makan setiap hari, kemampuan untuk berobat, luas lahan usaha tani, pendidikan kepala keluarga dan tabungan atau barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp. 500.000, seperti kepemilikan kendaraan motor kredit atau non kredit, emas, ternak, dan sebagainya. Jika minimal 9 variabel terpenuhi, maka dikategorikan sebagai rumah tangga miskin atau tidak sejahtera.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, penulis menggambarkan kerangka pemikiran dalam penelitian ini sebagai berikut:



Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran tersebut menjelaskan bahwa program Raskin akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama dalam hal kecukupan pangan, jika dilaksanakan sesuai dengan standar 6T dengan data penerima manfaat program Raskin yang valid sesuai petunjuk BPS.

