

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Penelitian ini mengangkat tema mengenai Implementasi Pengelolaan RASKIN Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Desa Aek Pamienke. Berbagai macam program dilakukan dalam upaya pengentasan kemiskinan, baik yang berupa material maupun non material. Salah satu program bantuan yang di canangkan pemerintah yang masih berjalan hingga saat ini adalah beras miskin (Raskin).

Mengingat tingginya angka jumlah penduduk miskin dan diperparah oleh sulitnya penduduk miskin akan akses terhadap pangan karena rendahnya daya beli sebagai akibat krisis. Tingginya harga BBM yang naik berimplikasi pada harga bahan pokok yang melonjak tinggi terutama beras, dengan demikian daya beli masyarakat miskin rendah karena mengingat harga yang tidak terjangkau. Program ini dibentuk agar keluarga miskin mempunyai akses yang baik terhadap pangan dalam hal harga dan kesediaan. Beras miskin (Raskin) diberikan dengan harga yang sangat murah kepada masyarakat miskin, sehingga dapat mmengurangi beban kebutuhan penerima Beras Miskin (Raskin), dengan jumlah yang sudah ditentukan dan diberikan diberikan satu kali per bulan.

Program beras untuk keluarga miskin atau disebut Program Raskin merupakan salah satu program pemerintah pusat dalam upaya percepatan penanggulangan kemiskinan. Sasarannya adalah berkurangnya beban pengeluaran rumah tangga sasaran (RTS) dalam memenuhi kebutuhan pangan beras melalui

penyaluran beras bersubsidi. Raskin merupakan subsidi pangan pokok dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi keluarga miskin sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan pada keluarga miskin. Beras merupakan makanan pokok sebagian besar penduduk Indonesia.

Definisi mengenai kemiskinan dibentuk berdasarkan identifikasi dan pengukuran terhadap sekelompok masyarakat/golongan yang selanjutnya disebut miskin (**Nugroho,1995**). Kondisi masyarakat yang disebut miskin dapat diketahui berdasarkan kemampuan pendapatandalam memenuhi standar hidup (**Nugroho, 1995**).

Berdasarkan kondisi ini, suatu masyarakat disebut miskin apabila memiliki pendapatan jauh lebih rendah dari rata-rata pendapatan sehingga tidak banyak memiliki kesempatan untuk mensejahterakan dirinya (**Suryawati, 2004**).

Oleh karena itu, pada tahun 2002 pemerintah Indonesia meluncurkan Program Raskin yang merupakan implementasi dari pemerintah dalam rangka memenuhi hak pangan masyarakat.

Program semacam ini sebenarnya sudah ada sejak krisis pangan di Indonesia pada tahun 1998 yang dinamakan dengan Operasi Pasar Khusus (OPK). Namun, baru pada tahun 2002 program OPK ini diubah namanya menjadi program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin) dan pada tahun 2008 menjadi beras bersubsidi untuk masyarakat berpendapatan rendah (Raskin).

Raskin merupakan salah satu dari berbagai program-program pro rakyat yang diluncurkan oleh pemerintah Indonesia sebagai upaya percepatan penanggulangan kemiskinan. Raskin adalah salah satu bentuk upaya pemerintah Indonesia untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang menjadi cita-cita Indonesia yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat, yaitu melindungi segenap tanah air dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Masalahnya adalah bahwa praktek pendistribusian Raskin dengan sistem bagi rata di Desa Aek Pamienke tidak sesuai dengan aturan sebagaimana mestinya karena tidak terpenuhinya tujuan utama Raskin yang telah dijelaskan di atas yaitu untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

<sup>1</sup>Pandangan yang dikemukakan dalam definisi kemiskinan dari Chambers menerangkan bahwa kemiskinan adalah suatu kesatuan konsep (integrated concept) yang memiliki lima dimensi, yaitu :

### **1). Kemiskinan (Proper)**

Permasalahan kemiskinan seperti halnya pada pandangan semula adalah kondisi ketidakmampuan pendapatan untuk mencukupi kebutuhan-kebutuhan pokok. Konsep atau pandangan ini berlaku tidak hanya pada

---

<sup>1</sup>Jurnal kemiskinan UAJY hal 22-25

kelompok yang tidak memiliki pendapatan, akan tetapi dapat berlaku pula pada kelompok yang telah memiliki pendapatan.

## **2). Ketidakberdayaan (Powerless)**

Pada umumnya, rendahnya kemampuan pendapatan akan berdampak pada kekuatan sosial (social power) dari seseorang atau sekelompok orang terutama dalam memperoleh keadilan ataupun persamaan hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

## **3). Kerentanan menghadapi situasi darurat (State of emergency)**

Seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin tidak memiliki atau kemampuan untuk menghadapi situasi yang tidak terduga di mana situasi ini membutuhkan alokasi pendapatan untuk menyelesaikannya. Misalnya, situasi rentan berupa bencana alam, kondisi kesehatan yang membutuhkan biaya pengobatan yang relatif mahal, dan situasi-situasi darurat lainnya yang membutuhkan kemampuan pendapatan yang dapat mencukupinya.

## **4). Ketergantungan (dependency)**

Keterbatasan kemampuan pendapatan ataupun kekuatan sosial dari seseorang atau sekelompok orang yang disebut miskin tadi menyebabkan tingkat ketergantungan terhadap pihak lain adalah sangat tinggi. Mereka tidak memiliki kemampuan atau kekuatan untuk menciptakan solusi atau penyelesaian masalah terutama yang berkaitan dengan penciptaan pendapatan baru. Bantuan pihak lain sangat diperlukan untuk mengatasi persoalan-persoalan terutama yang berkaitan dengan kebutuhan akan sumber pendapatan.

## **5). Keterasingan (Isolation)**

Dimensi keterasingan seperti yang dimaksudkan oleh Chambers adalah faktor lokasi yang menyebabkan seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin. Pada umumnya, masyarakat yang disebut miskin ini berada pada daerah yang jauh dari pusat-pusat pertumbuhan ekonomi. Hal ini dikarenakan sebagian besar fasilitas kesejahteraan lebih banyak terkonsentrasi di pusat-pusat pertumbuhan ekonomi seperti di perkotaan atau kota-kota besar masyarakat yang tinggal di daerah terpencil atau sulit dijangkau oleh fasilitas-fasilitas kesejahteraan relatif memiliki taraf hidup yang rendah sehingga kondisi ini menjadi penyebab adanya kemiskinan.

Undang-Undang Desa yang baru saja disahkan oleh DPR pada 18 Desember 2013 yang lalu digadang-gadang akan menjadi jalan keluar berbagai permasalahan, terutama masalah kemiskinan di Indonesia. UU Desa ini nantinya akan mengatur pendapatan Desa untuk pembangunan, yang nilai rata-ratanya mencapai Rp 1,4 milyar per tahun.

Sebagai tolok ukur untuk mengukur keberhasilan Program Raskin, pemerintah menetapkan enam indikator keberhasilan atau enam tepat (6T) program raskin yaitu (Pedum Raskin 2011) :

1. Tepat Sasaran Penerima Manfaat: Raskin hanya diberikan kepada RTS-PM yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat Raskin (DPM-1) hasil verifikasi data PPLS melalui musyawarah desa/kelurahan yang telah disahkan oleh camat.

2. Tepat Jumlah: Jumlah beras Raskin yang merupakan hak RTS-PM sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu 15/RTS/bulan atau 180 kg/RTS/tahun.
3. Tepat Harga: Harga tebus Raskin adalah sebesar 1.600/kg netto di titik distribusi (TD).
4. Tepat Waktu: Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada RTS-PM sesuai dengan rencana distribusi.
5. Tepat Administrasi: Terpenuhi persyaratannya secara benar, lengkap dan tepat waktu.
6. Tepat Kualitas: Terpenuhi persyaratannya kualitas beras sesuai dengan kualitas beras Bulog.

<sup>2</sup>Pada Maret 2016, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 28,01 juta orang (10,86 persen), berkurang sebesar 0,50 juta orang dibandingkan dengan kondisi September 2015 yang sebesar 28,51 juta orang (11,13 persen). Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada September 2015 sebesar 8,22 persen, turun menjadi 7,79 persen pada Maret 2016. Sementara persentase penduduk miskin di daerah perdesaan naik dari 14,09 persen pada September 2015 menjadi 14,11 persen pada Maret 2016. Selama periode September 2015–Maret 2016, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan turun sebanyak 0,28 juta orang (dari 10,62 juta orang pada September 2015 menjadi 10,34 juta orang pada Maret 2016), sementara di daerah perdesaan turun sebanyak

---

<sup>2</sup>Data BPS kemiskinan, Jakarta CNN Indonesia

0,22 juta orang (dari 17,89 juta orang pada September 2015 menjadi 17,67 juta orang pada Maret 2016).

Tidak seluruh masyarakat Indonesia yang berhak atas RASKIN, hanya mereka yang tergolong miskin dan rawan pangan di daerah tertentu mendapat hak untuk menerima RASKIN. Untuk memilih kelompok yaitu sesuai kriteria yang ditetapkan data keluarga miskin dan rawan pangan dikumpulkan dari berbagai sumber seperti Kelurahan, LSM, dan sebagainya. Data tersebut dibawa ke musyawarah desa untuk diteliti kebenarannya dan dikoreksi, apabila ada data yang rangkap atau yang tidak sesuai, kemudian musyawarah Desa

memilih dan menetapkan keluarga yang termasuk paling miskin dan rawan pangan sesuai jumlah plafon yang disediakan.

Kebijakan pendistribusian Raskin secara bagi rata di Desa Aek Pamienke tersebut nampaknya telah berjalan bertahun-tahun. Hal ini terjadi dimungkinkan adanya kecemburuan sosial oleh warga yang tidak menerima Raskin dan menuntut kepala desa untuk membagi beras Raskin secara merata.

Dari data BPS 2015- Mei 2016, jumlah penduduk miskin pedesaan Aek Pamienke turun sebanyak 0,21%, (dari 532RT September 2015 menjadi 530RT pada Mei 2016). Akan tetapi selama dua tahun terakhir ini secara absolut jumlah orang miskin meningkat sekitar 30% atau 300RT di wilayah perkotaan bahkan di pedesaan sekitar 10% atau 102RT.

Program Raskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran RTS melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Tujuan dari penelitian ini adalah supaya pemerintah lebih memperhatikan masyarakat yang kurang mampu,

yang berhak mendapatkan RASKIN. Karena dilihat dari hasil persentase diatas, total populasi kemiskinan sangat lebih besar. Kemiskinan pada umumnya didefinisikan dari segi ekonomi, khususnya pendapatan dalam bentuk uang ditambah dengan keuntungan-keuntungan non-material yang diterima oleh seseorang. Namun demikian, secara luas kemiskinan juga kerap didefinisikan sebagai kondisi yang ditandai oleh serba kekurangan : kekurangan pendidikan, keadaan kesehatan yang buruk, dan kekurangan transportasi yang dibutuhkan oleh masyarakat (**SMERU dalam Suharto *et.al.*, 2004**).

Kemiskinan merupakan situasi serba kekurangan yang terjadi bukan dikehendaki oleh si miskin. Penduduk pada umumnya ditandai oleh rendahnya tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan, dan gizi serta kesejahteraannya sehingga menunjukkan lingkaran ketidakberdayaan. Kemiskinan disebabkan oleh terbatasnya sumber daya manusia yang dimiliki dan dimanfaatkan terutama dari tingkat pendidikan formal maupun nonformal dan membawa konsekuensi terhadap pendidikan informal yang rendah (**Supriatna, 2000:196**).

Selain pendidikan, pengangguran dan kesehatan, masalah kemiskinan merupakan masalah utama yang harus diatasi bersama pada tahun 2015 oleh Pemkab dan seluruh stakeholder atau pelaku pembangunan di Kabupaten Labuhan Batu Utara.

Adapun mekanisme penetapan Rumah Tangga Sasaran penerima RASKIN menurut BPS adalah sebagai berikut :



- a. RTS yang berhak mendapatkan RASKIN adalah RTS yang terdaftar Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPPS), sebagai RTS penerima RASKIN di desa/kelurahan.
- b. Dalam rangka mengakomodasi adanya dinamika RTS di Desa/Kelurahan, maka Tim Koordinasi RASKIN perlu mengadakan Musyawarah Desa (MUDES) / Musyawarah Kelurahan (MUSKEL) untuk menetapkan kebijakan lokal :
  1. Melakukan verifikasi nama RTS hasil PPPS yang sudah meninggal, tidak layak atau pindah alamat keluar Desa/Kelurahan. Untuk kepala RTS yang meninggal dunia diganti oleh salah satu anggota rumah tangganya. Sedangkan untuk Rumah Tangga tunggal, RTS yang pindah alamat dan Rumah Tangga yang tidak layak lagi maka digantikan oleh Rumah Tangga miskin yang dinilai layak.
  2. Rumah Tangga miskin yang dinilai layak untuk menggantikan RTS pada butir 1 di atas adalah diprioritaskan kepada Rumah Tangga miskin yang memiliki anggota Rumah Tangga lebih besar terdiri dari balita dan anak usia sekolah, kepala Rumah Tangganya perempuan, kondisi fisik rumahnya kurang layak huni, berpenghasilan lebih rendah dan tidak tetap.
  3. Pelaksanaan Mudes/Muskel dapat dilaksanakan sepanjang tahun berjalan sesuai dengan kebutuhan.

4. Hasil verifikasi Mudes/Muskel dimasukkan dalam daftar RTS RASKIN sesuai model DPM yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah dan disahkan oleh Camat. Selanjutnya RTS RASKIN hasil verifikasi diberikan kartu Raskin sebagai identitas penerima Raskin.
5. Hasil verifikasi RTS RASKIN dilaporkan oleh Camat kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.
6. Rumah tangga miskin yang dinilai layak oleh Pemerintah Provinsi Dan Kabupaten/Kota serta belum terdaftar sebagai RTS RASKIN hasil PPLSBPS, maka dapat diberikan RASKIN Daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
7. Perubahan jumlah RTS RASKIN di setiap Desa/Kelurahan tidak diperbolehkan mengubah pagu wilayah setempat (Bulog, 2012).

Proses penyaluran yang kurang efektif menyebabkan program ini menuai permasalahan di dalam masyarakat. Berangkat dari berbagai permasalahan tersebut, penulis menganggap perlu adanya evaluasi serta kajian yang membahas tentang proses penyaluran program bantuan Beras Miskin (Raskin) yang di canangkan oleh Pemerintah. Berangkat dari permasalahan diatas, maka penulis tertarik melakukan penelitian

**“Implementasi Pengelolaan Program RASKIN Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat (Studi Kasus di Kecamatan Aek Natas, Kabupaten Labuhan Batu Utara, Desa Aek Pamienke”**

**1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, Maka permasalahan yang menjadi perhatian penulis dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Implementasi Pengelolaan Program RASKIN Terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat Desa Aek Pamienke
2. Apa tujuan dari program RASKIN bagi warga desa Aek Pamienke

**1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana pengelolaan program RASKIN terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat desa Aek Pamienke
2. Untuk mengetahui bagaimana pemanfaatan RASKIN terhadap peningkatan desa Aek Pamienke

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan yang bermanfaat kepada semua pihak secara umum, yaitu:

1. Bagi masyarakat untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.
2. Bagi penulis untuk mengetahui bagaimana tanggung jawab pemerintah dalam pelaksanaan dan pencapaian dalam program beras RASKIN.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

Dalam setiap penelitian harus mempunyai kejelasan titik tolak yang menjadi landasan berpikir bagi proses penelitian dalam menyoroti berbagai permasalahan yang diteliti. Teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi, proposisi dan berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antar variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.

Pertama-tama, saya akan membahas bagaimana memilih dan menulis suatu topik yang menjadi titik fokus penelitian. Dalam hal ini, penting juga dipertimbangkan apakah topik tersebut hanya sekedar menambah pengetahuan yang sudah ada, atau sekedar menduplikasikan penelitian-penelitian sebelumnya, atau justru berusaha menyuarkan kembali hak-hak kelompok atau individu yang terpinggirkan, atau membantu keadilan sosial, atau justru berusaha mengtransformasi gagasan-gagasan para peneliti sebelumnya.<sup>3</sup>

Berdasarkan rumusan diatas maka dalam bagian ini penulis akan mengemukakan teori, pendapat, gagasan yang akan menjadi titik tolak landasan berpikir dalam penelitian ini.

---

<sup>3</sup>John W. Creswell. Edisi ketiga. *Pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan mixed* (Yogyakarta). Hal.36-37.

## 2.1 Implementasi Kebijakan

### 2.1.1 Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik.<sup>4</sup> Berbagai tujuan dari kebijakan tentu tidak akan tercapai dengan sendirinya tanpa kebijakan tersebut diimplementasikan. Definisi implementasi itu sendiri mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri. Pressman dan Wildavsky sebagai pelopor studi implementasi memberikan definisi sesuai dengan dekadanya. Pemahaman mereka banyak terpengaruh oleh paradigma dikhotomi politik-administrasi. Menurut mereka, implementasi dimaknai dengan beberapa kata kunci sebagai berikut:

1. Untuk menjalankan kebijakan (*to carry out*),
2. Untuk memenuhi janji-janji sebagaimana dinyatakan dalam dokumen kebijakan (*to fulfill*),
3. Untuk menghasilkan output sebagaimana dinyatakan dalam tujuan kebijakan (*to produce*),
4. Untuk menyelesaikan misi yang harus diwujudkan dalam tujuan kebijakan (*to complete*).<sup>5</sup>

Dari berbagai kata kunci yang mulai digunakan untuk mendefinisikan implementasi tersebut, Van Meter dan Horn mendefinisikan implementasi secara spesifik, yaitu : “ *Policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or group) that are directed at the achievement of*

---

<sup>4</sup>Budi Winarno, *Kebijakan Publik*, Yogyakarta: CAPS, 2014 hal 146

<sup>5</sup>Erwan Agus Purwanto & Dyah Ratih Sulistyastuti. *Implementasi Kebijakan Publik konsep dan aplikasinya di Indonesia*, Yogyakarta: Gava Media, 2012, hal.20

*subjectives set forth in prior policy decisions*". Demikian juga diungkapkan Kiviniemi bahwa : *"Public policy implementation is usually a complex process. It often takes years, and it involves several different groups of actors at different groups actors its different stages. The real situation of implementations structuresies varies dynamically, with changing group of implementators, opponents, and outsiders, and these groups cross the institusional boundaries of public agencies and of the public and private spheres"*.<sup>6</sup>

Implementasi pada intinya adalah kegiatan untuk mendistribusikan keluaran kebijakan (*to delivery policy output*) yang dilakukan oleh para implementor kepada kelompok sasaran sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan kebijakan. Tujuan kebijakan diharapkan akan muncul manakala *policy output* dapat diterima dan dimanfaatkan dengan baik oleh kelompok sasaran sehingga dalam jangka panjang hasil kebijakan akan mampu diwujudkan.<sup>7</sup> Tahapan implementasi sebagai proses untuk mewujudkan tujuan kebijakan sering disebut sebagai tahap yang penting (*critical stage*). Disebut penting karena tahapan ini merupakan "jembatan" antara dunia konsep dan dunia realita. Dunia konsep yang dimaksudkan di sini tercermin dalam kondisi ideal, sesuatu yang dicita-citakan untuk diwujudkan sebagaimana terformulasikan dalam dokumen kebijakan. Sementara dunia nyata adalah realitas dimana masyarakat sebagai kelompok sasaran kebijakan sedang bergelut dengan berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik.<sup>8</sup> Kegagalan ataupun keberhasilan implementasi suatu kebijakan dalam mewujudkan tujuan kebijakan yang telah digariskan, dalam

---

<sup>6</sup>*Ibid*,hal.63

<sup>7</sup>*Ibid*,hal.21

<sup>8</sup>*Ibid*,hal.65

<sup>8</sup> *Ibid*, hal.99

literatur studi implementasi kemudian dikonseptualisasikan sebagai kinerja implementasi. Kinerja implementasi inilah yang kemudian menjadi salah satu fokus perhatian yang penting dalam studi implementasi. Kinerja implementasi suatu kebijakan paling tidak dipengaruhi oleh empat faktor fundamental, yaitu: (i) kebijakan itu sendiri yang berkaitan dengan kualitas dan tipologi kebijakan yang diimplementasikan; (ii) kapasitas organisasi yang diberikan mandat untuk mengimplementasikan kebijakan; (iii) kualitas SDM aparatur yang bertugas mengimplementasikan kebijakan; dan (iv) kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik dimana kebijakan tersebut diimplementasikan. Untuk dapat menentukan tinggi-rendahnya kinerja implementasi suatu kebijakan maka penilaian terhadap kinerja (*performance measurement*) merupakan sesuatu yang penting. Penilaian terhadap kinerja adalah penerapan metode yang dipakai oleh peneliti untuk dapat menjawab pertanyaan pokok dalam studi implementasi, yaitu:

1. Apa isi dan tujuan kebijakan;
2. Apa tahapan-tahapan yang harus dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut;

Apakah setelah tahapan-tahapan tersebut dilakukan, implementasi yang dijalankan tadi mampu mewujudkan tujuan kebijakan atau tidak.<sup>9</sup>

### **2.1.2 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN)**

Pada dasarnya penelitian ini akan melihat bagaimana implementasi program beras untuk rumah tangga miskin (raskin) di desa Aek Pamienke, Kecamatan Aek Natas, Kabupaten Labuhan batu utara. Selain itu juga

---

<sup>9</sup>*Ibid, hal.100.*



diharapkan dapat mengidentifikasi beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program beras untuk rumah tangga miskin (raskin). Faktor-faktor yang digunakan adalah faktor yang dikemukakan oleh Edward III dalam Yohana Etabibue (1997:12) yang meliputi empat faktor yaitu : Komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Dalam penelitian ini hanya digunakan tiga faktor yaitu :

a. Komunikasi

Faktor ini dipilih karena kegiatan kebijakan raskin melibatkan berbagai instansi serta unsur masyarakat. Oleh sebab itu, untuk mencapai kesamaan persepsi dan kepaduan langkah, maka dipandang perlu komunikasi dalam organisasi pelaksana, antar organisasi atau pihak pelaksana dengan pihak penerima program sehingga implementasi bisa berjalan.

b. Sumber daya

Sumber daya merupakan aspek penting dalam implementasi suatu program. Sumber daya akan berpengaruh langsung pada keberhasilan implementasi. Jadi berhasil tidaknya implementasi dipengaruhi tersedia dengan baik (tercukupi) maka implementasi akan berhasil dan sebaliknya jika sumber daya tidak tersedia dengan baik maka implementasi bisa gagal atau terlaksana tetapi tidak efisien dan efektif. Sumber daya yang memadai sangat diperlukan dalam implementasi suatu program agar dapat berjalan dengan baik, tidak terkecuali dengan program raskin, keberadaan sumber daya sangat menentukan keberhasilan implementasi program ini. Bagaimanapun bagus suatu kebijakan dirumuskan bila tidak didukung

sumber daya yang cukup maka implementasi tersebut akan mengalami kegagalan.

c. Sikap pelaksana

Selain itu sikap dari pelaksana juga merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi yang penting bagi implementasi kebijakan tertentu, kemungkinan besar mereka melaksanakan sebagaimana yang telah diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Akan tetapi apabila tingkah laku pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, proses implementasi semakin sulit. Kecenderungan-kecenderungan pelaksana bisa menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan. Dengan kata lain respon dari pelaksana akan sangat berpengaruh terhadap implementasi. Sering kali kegagalan kebijaksanaan disebabkan para pelaksana tidak memahami sepenuhnya atas kebijakan yang dihadapi untuk itu pelaksana harus memiliki persepsi yang baik terhadap program raskin.

Smith menyebutkan ada empat variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu :

1. Kebijakan yang diidealkan (*idealised policy*), yakni pola interaksi ideal yang telah mereka defenisikan dalam kebijakan yang berusaha untuk diinduksikan.
2. Kelompok sasaran (*target groups*), yaitu mereka yang paling langsung dipengaruhi oleh kebijakan dan yang harus mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh perumus kebijakan.

3. *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
4. *Environmental factor*, yakni unsur-unsur dalam lingkungan yang memengaruhi atau dipengaruhi oleh implementasi kebijakan, seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik.

Sementara itu Sabatier (1986:268) menyebut, setelah mereview berbagai penelitian implementasi, ada enam variabel utama yang dianggap memberi kontribusi keberhasilan atau

1. Tujuan dan sasaran kebijakan yang jelas dan konsisten;
2. Dukungan teori yang kuat dalam merumuskan kebijakan;
3. Proses implementasi memiliki dasar hukum yang jelas sehingga menjamin terjadi kepatuhan para petugas dilapangan dan kelompok sasaran;
4. Komitmen dan keahlian para pelaksana kebijakan;
5. Dukungan para *stakeholder*;
6. Stabilitas sosial, ekonomi, dan politik.

Van Metter dan van Horn menyetengahkan beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan :

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan
2. Tingkat pengawasan hirarki terhadap keputusan-keputusan sub-unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana

3. Sumber-sumber politik suatu organisasi (misalnya dukungan di antara anggota-anggota legislatif dan eksekutif)
4. Vitalitas suatu organisasi
5. Tingkat komunikasi-komunikasi “terbuka”, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horizontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi
6. Kaitan formal dan informal suatu badan dengan badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.<sup>10</sup>

### **2.1.3 Tahapan Implementasi Kebijakan**

Tahap-tahap dalam proses implementasi adalah sebagai berikut :

- a. Output-output kebijakan (keputusan-keputusan) dari badan pelaksana
- b. Kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut
- c. Dampak nyata keputusan-keputusan badan pelaksana
- d. Persepsi terhadap dampak keputusan-keputusan tersebut
- e. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang, baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar (upaya untuk melaksanakan perbaikan) dalam muatan isinya.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Budi Winarno, Op.Cit., hal 146

<sup>11</sup>Jurnal, “Implementasi Program Beras Miskin RASKIN Di Kelurahan Kabayan Kec.Pandeglang, Hal 24

Definisi para ahli tentang Implementasi Kebijakan publik :<sup>12</sup>

- a. Mazmanian dan Sabatier, makna implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat. (Dalam Agustino, 2006 :153) mendefinisikan implementasi kebijakan adalah Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasi.
- b. Presman dan Wildavsky, sebuah kata kerja mengimplementasikan itu sudah sepantasnya terkait langsung dengan kata benda kebijaksanaan.
- c. Udoji “The execution of policies is as important than policy making .Policies will remain dreams or bive prints file jackets unless are implemented (Pelaksanaan Kebijakan adalah sesuatu yang penting,bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijaksanaan)

---

<sup>12</sup>*Ibid* 24-25

- d. Majone dan Wildavsky, usaha-usaha yang dilakukan oleh para pejabat pelaksana (implementing official) untuk mengubah strategi dasar(basic strategy) sebagai tindakan yang tidak sah atau tidak sepatasnyadilakukan, tujuan dan program perlu dimodifikasi secara terus menerus
- e. Van Meter dan van Horn, memberikan devinisi Implementasi kebijakan adalah “ Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu, atau pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”
- f. Eugene Bardack, bahwa implementasi kebijakan adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannyabagus diatas kertas, lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata danslogan-slogan yang mengenakan bagi telinga para pemimpin dan parapemilih yang mendengarkannya, dan lebih sulit lagi untuk melaksanakan dalam bentuk yang memuaskan orang.(Dalam Agustino, 2006:153).

Dari definisi-definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasikebijakan menyangkut tiga hal:<sup>13</sup>

- a. Adanya tujuan atau sasaran kebijakan.
- b. Adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan.
- c. Adanya hasil kegiatan

---

<sup>13</sup>*Ibid*, 25

Berdasarkan uraian ini dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksanaan kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapat suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

## **2.2 Konsep Pengelolaan**

### **2.2.1 Pengertian Pengelolaan**

Secara umum pengelolaan merupakan kegiatan merubah sesuatu hingga menjadi baik berat memiliki nilai-nilai yang tinggi dari semula. Pengelolahan dapat juga diartikan sebagai untuk melakukan sesuatu agar lebih sesuai serta cocok dengan kebutuhan sehingga lebih bermanfaat.

Dalam kamus bahasa indonesia pengelolaan adalah proses atau cara perbuatan mengelola atau proses kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain, proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi atau proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.

Marry Parker Follet (1997) mendefinisikan pengelolaan adalah seni atau proses menyelesaikan sesuatu yang terkait dengan pencapaian tujuan. Dalam penyelesaian akan sesuatu tersebut, terdapat tiga faktor yang terlibat yaitu :

- a. Adanya penggunaan sumber daya organisasi, baik sumber daya manusia maupun faktor-faktor produksi lainnya
- b. Proses yang bertahap mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengimplementasian, hingga pengendalian dan pengawasan

- c. Adanya seni dalam penyelesaian pekerjaan

### **2.2.2 Fungsi-fungsi Pengelolaan**

Banyak sekali fungsi manajemen, tapi dapat kesimpulan dari pendapat para ahli ada empat fungsi yang sama yakni perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan.

Adapun penjelasan fungsi-fungsi tersebut yaitu :

- a. Perencanaan (Planning)

Perencanaan merupakan pemilihan dan penghubungan fakta, menguatkan asumsi-asumsi tentang masa depan dalam membuat visualisasi dan perumusan kegiatan yang diusulkan dan memang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Perencanaan mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk pemilihan alternative-alternative kepuasan. Untuk membuat suatu rencana ada beberapa tindakan yang harus dilalui. Tingkatan atau langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut :

- Menetapkan tugas dan tujuan
- Mengobservasi dan menganalisa
- Mengadakan kemungkinan-kemungkinan
- Membuat sintesa
- Menyusun rencana

- b. Pengorganisasian (Organizing)

Dr. Sp. Siagian MPA mendefinisikan bahwa pengorganisasian adalah keseluruhan proses pengelompokan orang-orang, alat-alat, tugas-tugas tanggung jawab dan wewenang sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang



dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

c. Penggerakkan (Actuating)

Pengerakan atau juga bias didefinisikan sebagai segala tindakan untuk menggerakkan orang-orang dalam suatu organisasi, agar dengan kemauan penuh berusaha mencapai tujuan organisasi dengan berlandaskan pada perencanaan dan pengorganisasian. Penggerakkan mencakup penetapan dan pemuasan kebutuhan manusiawi dari pegawai-pegawainya, memberi penghargaan, memimpin, mengembangkan dan memberi kompensasi kepada mereka.

Dalam proses actuating ada beberapa hal yang perlu diperhatikan :

1. Tujuan pemberian perintah

Pemberian perintah dari atasan, kepada bawahannya adalah untuk mengkoordinasi kegiatan bawahan agar terkordinasi kepada suatu arah selanjutnya dengan memberikan perintah itu, pemimpin bermaksud menjamin hubungan antara pemimpin sendiri dengan para bawahannya dan juga memberikan pendidikan kepada bawahannya itu sendiri.

2. Unsur perintah

- Intruksi resmi
- Dari atasan ke bawahan
- Mengerjakan atau
- Merealisasikan tujuan organisasi

### 3. Jenisi-jenis perintah

Jenis-jenis perintah dibagi dua yaitu :

a. Tugas perintah diberikan apabila :

- Tugas yang diberikan itu tugas sederhana
- Dalam keadaan darurat
- Bawahan yang diperintah sudah pernah mengerjakan perintah
- Perintah itu dapat selesai dalam waktu singkat
- Apabila dalam mengerjakan tugas ada kekeliruan tidak akan membawa akibat yang besar.

#### **2.2.2.1 Maksud dan tujuan program beras untuk rumah tangga miskin (RASKIN)**

Program beras untuk rumah tangga miskin (raskin) adalah salah satu upaya pemerintah untuk membantu penyediaan sebagai kebutuhan pangan pokok keluarga miskin. Selain itu program raskin merupakan program tranfer energi dalam bentuk kalori yang dapat mendukung program lainnya (Depdagri, 2005:1). Tujuan program raskin adalah memberikan bantuan beras bersubsidi kepada keluarga miskin untuk memenuhi sebagian kebutuhannya dengan jumlah dan harga tertentu, dalam rangka meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga. Sasaran program raskin adalah terpenuhinya sebagian kebutuhan kalori dan gizi dalam bentuk beras bagi sekitar 15,79 juta keluarga prasejahtera dan keluarga sejahtera I dengan tingkat harga dan jumlah yang telah ditentukan oleh pemerintah.

### **2.2.2.2 Distribusi program beras untuk rumah tangga miskin (raskin)**

Titik distribusi adalah tempat di desa/kelurahan yang dapat dijangkau keluarga sasaran penerima

Agar suatu organisasi dapat berjalan dengan baik atau dalam rangka membentuk suatu organisasi yang baik atau dalam usaha menyusun suatu organisasi, perlu kita perhatikan beberapa asas-asas atau prinsip-prinsip organisasi sebagai berikut :

- Perumusan tujuan dengan jelas apa yang telah menjadi tujuan yang berupa materi atau non materi dengan melakukan satu atau lebih kegiatan
- Pembagian kerja
- Delegasi kekuasaan
- Rentang kekuasaan
- Tingkat-tingkat pengawasan
- Kesatuan perintah dan tanggung jawab

## **2.3 Kemiskinan**

### **2.3.1 Pengertian Kemiskinan**

Definisi tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral (Sholch 2010).<sup>14</sup> Dalam arti sempit, kemiskinan dipahami sebagai keadaan kekurangan uang dan barang untuk menjamin kelangsungan hidup. Dalam arti luas, kemiskinan merupakan suatu

---

<sup>14</sup>Ali Khomsan. 2015. *Indikator Kemiskinan dan Misklasifikasi Orang Miskin*, (Bandung:Pustaka Obor Indonesia),hal. 1

fenomena *multiface* atau multidimensional (Hamudy 2008). Kemiskinan juga berarti kekurangan kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat yang layak.<sup>15</sup>

Ada tiga ciri yang menonjol dari kemiskinan di Indonesia :<sup>16</sup>

1. Banyak rumah tangga yang berada disekitar garis kemiskinan nasional, yang setara dengan US\$1,55 perhari, sehingga banyak penduduk yang meskipun tergolong tidak miskin tetapi rentan terhadap kemiskinan.
2. Ukuran kemiskinan didasarkan pada pendapatan, sehingga tidak menggambarkan batas kemiskinan yang sebenarnya. Banyak orang yang mungkin tidak tergolong “miskin dari segi pendapatan” dapat dikategorikan sebagai miskin atas dasar kurangnya akses terhadap pelayanan dasar serta rendahnya indikator-indikator pembangunan manusia.
3. Mengingat sangat luas dan beragamnya wilayah Indonesia, perbedaan antar daerah merupakan ciri mendasar dari kemiskinan di Indonesia (Bank Dunia 2006).

### **2.3.2 Permasalahan Strategis Kemiskinan**

Rapat dewan ketahanan pangan sebagai lembaga kordinatif telah merumuskan tujuh fokus masalah strategis menyangkut ketahanan pangan nasional yaitu :<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>*Ibid*,hal 2

<sup>16</sup>Arya Hadi Dharmawan, Indikator Kemiskinan dan Misklasifikasi Orang Miskin, Jakarta, 2015 hal 6

<sup>17</sup>Dr. Ir. Kaman Nainggolan,MS 2006. *Melawan kelaparan dan kemiskinan abad 21* (Jakarta, Dept Pertanian. Hal 9

1. Ketersediaan pangan pokok yang harus dapat mengejar laju konsumsi akibat masih sektor dari hulu sampai hilir seperti pemilihan lahan yang sempit, akses pemodalan petani, penanganan pasca panen, akurasi data dan sebagainya.
2. Lambatnya penganekaragaman pangan menuju gizi seimbang, sehingga konsumsi karbohidrat masih didominasi beras, walaupun sumber lain cukup tersedia secara lokal.
3. Masalah keamanan pangan, seperti yang merebak belakangan dalam kasus-kasus formalin, boraks dan sebagainya, menandakan masih kurangnya pemahaman masyarakat dalam soal keamanan pangan ini.
4. Kerawanan pangan dan gizi buruk yang masih cukup memprihatinkan. Masalah ini sangat berkaitan erat dengan kemiskinan, yang menjadi kendala akses terhadap kesehatan, pendidikan, informasi, dan memperburuk daya beli.
5. Masalah alih fungsi lahan pertanian dan konservasi lahan dan air. Konservasi lahan masih terjadi terutama di Jawa, dikombinasi dengan menurunnya kualitas tanah akibat kerusakan lingkungan.
6. Pengembangan infrastruktur pedesaan. Kita mengetahui betul akan minimnya fasilitas infrastruktur pedesaan seperti air minum, listrik, irigasi, jalan usaha tani yang mengakibatkan tingginya biaya produksi pangan.

7. Belum berkembangnya kelembagaan ketahanan pangan baik struktural, maupun kelembagaan pelayanan sarana produksi, keuangan mikro, pasca panen, dan penyuluhan diberbagai daerah.

### **2.3.3 Faktor-faktor penyebab kemiskinan**

Faktor-faktor penyebab kemiskinan adalah sebagai berikut :

- a. Faktor-faktor kemiskinan penyebab secara manusia :
  - Sikap dan pola pikir serta wawasan yang rendah, malas berpikir dan bekerja
  - Kurang keterampilan
  - Pola hidup konsumtif
  - Sikap apatis/egois/pesimis
  - Rendah diri
  - Adanya gap antara kaya dan miskin,
  - Belenggu adat dan kebiasaan,
  - Adanya teknologi baru yang hanya menguntungkan kaum tertentu (kaya), Adanya perusakan lingkungan hidup,
  - Pendidikan rendah,
  - Populasi penduduk yang tinggi,
  - Pemborosan dan kurang menghargai waktu,
  - Kurang motivasi mengembangkan prestasi,
  - Kurang kerjasama,
  - Pengangguran dan sempitnya lapangan kerja,
  - Kesadaran politik dan hukum,

- Tidak dapat memanfaatkan SDA dan SDM setempat, dan
- Kurangnya tenaga terampil bertumpun ke kota.

b. Faktor-faktor kemiskinan penyebab secara non manusia :

- Faktor alam, lahan tidak subur/lahan sempit,
- Keterampilan atau keterisolasi desa,
- Sarana pehubungan tidak ada,
- Kurang Fasilitas umum,
- Langkanya modal,
- Tidak stabilnya harga hasil bumi,
- Industrialisasi sangat minim belum terjangkau media informasi,
- Kurang berfungsinya lembaga-lembaga desa,
- Kepemilikan tanah kurang pemerataan.

## **2.4 Kesejahteraan Sosial**

### **2.4.1 Pengertian Kesejahteraan**

Sejarah keberadaan ilmu kesejahteraan sosial, pada awalnya tidak dapat dilepaskan dari sejarah perjalanan disiplin pekerjaan sosial. Akar sejarah dari bidang pekerjaan sosial dan kesejahteraan sosial, dalam literatur ‘barat’ sering kali dikaitkan kondisi Eropa pada abad ke-13-18. Pada periode itu pemerintah Inggris telah mengeluarkan beberapa peraturan perundangan untuk menangani isu kemiskinan (Poor Law) yang ada pada saat ini. Undang-undang Kemiskinan yang paling terkenal pada periode itu adalah *Elizabethan Poor Law* yang dikeluarkan pada 1601 (Friedlander,1980:14-15) dan (Zastrow, 2010:10-11) yang membahas tiga kelompok orang miskin, dimana di antara kelompok orang miskin ada yang

dikelompokkan sebagai orang miskin yang tidak perlu mendapatkan bantuan dari negara (*the able bodied poor*), dan ada pula kelompok orang miskin yang perlu mendapatkan bantuan dari negara seperti *the impotent poor* dan *dependent children*.<sup>18</sup> Gambaran jelas mengenai kelompok orang miskin yang diatur dalam Elizabethan Poor Law 1601, yaitu :

1. Orang-orang miskin yang kondisi fisiknya masih kuat (*the able-bodied poor*). Kelompok ini, biasanya adalah mengenai pengemis yang masih bertubuh kuat. Mereka diberikan pekerjaan ‘kasar’ (*low-grade employment*) dan para penduduk dilarang untuk memberikan bantuan finansial pada mereka, sehingga mereka harus bekerja untuk memenuhi kebutuhannya. Bagi mereka (*the able-bodied poor*) yang menolak untuk bekerja maka mereka dapat dimasukkan kedalam penjara ataupun *work-house*. *Work-house* adalah suatu institusi yang dikembangkan di era Ratu Elizabeth di awal abad ke-17 yang memaksa *the able-bodied poor* untuk bekerja, yang tidak jarang tanpa diberikan bayaran.
2. Orang-orang miskin yang kondisi fisiknya ‘buruk’ (*the impotent poor*), seperti: para lansia (lanjut usia), tuna netra (buta), tuna rungu (tuli), para ibu dengan anak yang masih kecil, dan mereka yang menderita cacat fisik ataupun mental. Bagi *the impotent poor* yang tidak mempunyai tempat tinggal maka mereka ditempatkan dalam suatu panti yang disebut *almhouse*. *Almhouse*, pada awalnya, merupakan rumah yang didasarkan

---

<sup>18</sup>Isbandi Rukminto Adi, *Kesejahteraan sosial*, Jakarta; 2013. Hal. 4.



pada tindakan kedermawanan (*charitable housing*) yang dikembangkan berdasarkan agama Kristiani di Eropa (*European Christian Institutions*).<sup>19</sup>

3. Anak-anak yang masih tergantung pada orang yang lebih ‘mapan’ (*Dependent Children*). Mereka, antara lain adalah anak-anak yatim piatu, bayi yang dilantarkan (*foundlings*), atau anak-anak yang orang tuanya sudah sangat miskin sehingga tidak mampu membiayai anak-anaknya. Anak-anak ini ditawarkan pada warga setempat untuk dipekerjakan. Bagi anak-anak laki, mereka harus bekerja pada tuan mereka sampai usia 24 tahun. Sedangkan untuk anak perempuan, biasanya mereka diangkat menjadi pembantu rumah tangga (*domestic servants*) dan dipekerjakan hingga mereka berusia 21 tahun atau telah menikah.<sup>20</sup>

#### 2.4.2 Tujuan Kesejahteraan Sosial

Kesejahteraan sosial mempunyai tujuan yaitu :

1. Untuk mencapai kehidupan yang sejahtera dalam arti tercapainya standar kehidupan pokok seperti sandang, perumahan, pangan, kesehatan, dan relasi-relasi sosial yang harmonis dengan lingkungannya.
2. Untuk mencapai penyesuaian diri yang baik khususnya dengan masyarakat di lingkungannya, misalnya dengan menggali sumber-sumber, meningkatkan, dan mengembangkan taraf hidup yang memuaskan.<sup>21</sup>

Selain itu, **Schneiderman** (1972) mengemukakan tiga tujuan utama dari sistem kesejahteraan sosial yang sampai tingkat tertentu tercermin dalam semua program

---

<sup>19</sup>*Ibid*, 5

<sup>20</sup>*Ibid*, 7

<sup>21</sup>Prof. Adi Fahrudin, Ph. D, *Pengantar Kesejahteraan Sosial*, Bandung; 2014. Hal. 10.

kesejahteraan sosial, yaitu pemeliharaan sistem, pengawasan sistem, dan perubahan sistem.

a. Pemeliharaan Sistem

Pemeliharaan dan menjaga keseimbangan atau kelangsungan keberadaan nilai-nilai dan norma sosial serta aturan-aturan kemasyarakatan dalam masyarakat, termasuk hal-hal yang bertalian dengan definisi makna dan tujuan hidup; motivasi bagi kelangsungan hidup orang seorang dan kelompok; norma-norma yang menyangkut pelaksanaan peranan anak-anak, remaja, dewasa, dan orang tua, dan peranan pria dan wanita; norma-norma yang berhubungan dengan penyelesaian konflik dalam masyarakat, dan lain-lain. Kegiatan sistem kesejahteraan sosial untuk mencapai tujuan swmacam itu meliputi kegiatan yang diadakan untuk sosialisasi anggota terhadap norma-norma yang dapat diterima, peningkatan pengetahuan dan kemampuan untuk mempergunakan sumber-sumber dan kesempatan yang tersedia dalam masyarakat melalui pemberian informasi, nasihat, dan bimbingan, seperti penggunaan sistem rujukan, fasilitas pendidikan, kesehatan dan bantuan sosial lainnya. Kegiatan lain adalah kompensasi terhadap kekurangan sistem, berupa melengkapi atau mengganti tatanan sosial lain seperti keluarga, pasar, sistem pendidikan, sistem kesehatan, dan sebagainya, sementara tatanan sosial pokok pada dasarnya tidak berubah.

b. Pengawasan Sistem

Melakukan pengawasan secara efektif terhadap perilaku yang tidak sesuai atau menyimpang dari nilai-nilai sosial. Kegiatan-kegiatan kesejahteraan sosial untuk mencapai tujuan semacam itu meliputi; mengintensifkan

fungsi-fungsi pemeliharaan berupa kompensasi, (re) sosialisasi, peningkatan kemampuan menjangkau fasilitas-fasilitas yang ada bagi golongan masyarakat yang memperlihatkan penyimpangan tingkah laku misalnya kelompok remaja dan kelompok lain dalam masyarakat.<sup>22</sup>

c. Perubahan Sistem

Mengadakan perubahan ke arah berkembangnya suatu sistem yang lebih efektif bagi anggota masyarakat (Efendi, 1982; Zastrow, 1982). Dalam mengadakan perubahan itu, sistem kesejahteraan sosial merupakan instrumen untuk menyingkirkan hambatan-hambatan terhadap partisipasi sepenuhnya dan adil bagi anggota masyarakat dalam pengambilan keputusan; pembagian sumber-sumber secara lebih pantas dan adil; dan terhadap penggunaan struktur kesempatan yang tersedia secara adil pula.<sup>23</sup>

### **2..4.3 Fungsi-Fungsi Kesejahteraan Sosial**

Fungsi-fungsi kesejahteraan sosial bertujuan untuk menghilangkan atau mengurangi tekanan-tekanan yang diakibatkan terjadinya perubahan-perubahan sosio-ekonomi, menghindarkan terjadinya konsekuensi-konsekuensi sosial yang negatif akibat pembangunan serta menciptakan kondisi-kondisi yang mampu mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat (Friedlander & Apte, 1982).

Fungsi-fungsi kesejahteraan sosial tersebut antara lain :

1. Fungsi Pencegahan (*Preventive*)

Kesejahteraan sosial ditujukan untuk memperkuat individu, keluarga, dan masyarakat supaya terhindar dari masalah-masalah sosial baru. Dalam

---

<sup>22</sup>*Ibid*, 11

<sup>23</sup>*Ibid*, 12

masyarakat transisi, upaya pencegahan ditekankan pada kegiatan-kegiatan untuk membantu menciptakan pola-pola baru dalam hubungan sosial serta lembaga-lembaga sosial baru.

2. Fungsi Penyembuhan (*Curative*)

Kesejahteraan sosial ditujukan untuk menghilangkan kondisi-kondisi ketidakmampuan fisik, emosional, dan sosial agar orang yang mengalami masalah tersebut dapat berfungsi kembali secara wajar dalam masyarakat. Dalam fungsi ini tercakup juga fungsi pemulihan (rehabilitas).

3. Fungsi Pengembangan (*Development*)

Kesejahteraan sosial berfungsi untuk memberikan sumbangan langsung ataupun tidak langsung dalam proses pembangunan atau pengembangan tatanan dan sumber-sumber daya sosial dalam masyarakat.

4. Fungsi Penunjang (*Supportive*)

Fungsi ini mencakup kegiatan-kegiatan untuk membantu mencapai tujuan sektor atau bidang pelayanan kesejahteraan sosial yang lain.<sup>24</sup>

## 2.5 Kerangka Berpikir

Uma Sekaran dalam bukunya *Business Research* (1992) mengemukakan bahwa, kerangka berpikir merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor yang telah diidentifikasi sebagai masalah yang penting.

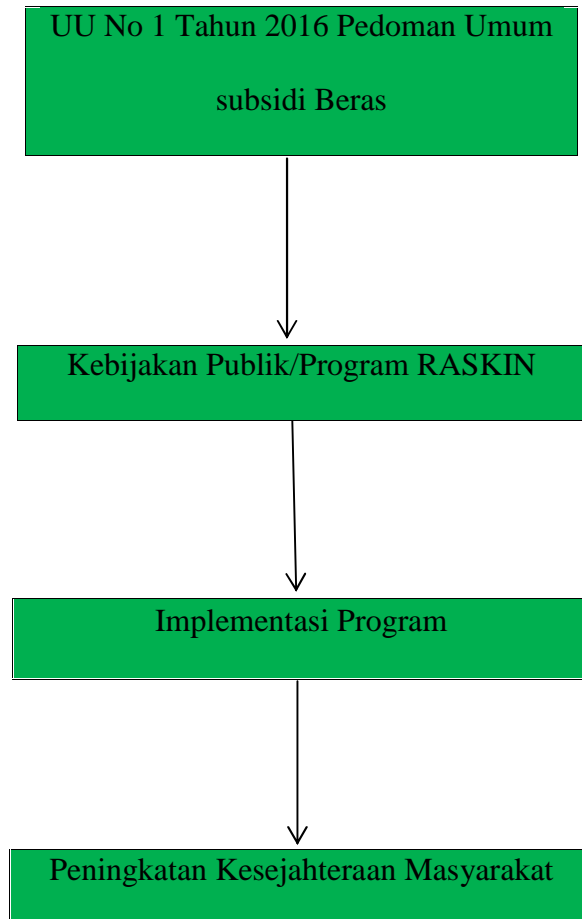
Dalam penelitian ini membahas mengenai Implementasi Pengelolaan Program Raskin terhadap peningkatan masyarakat yang tertuang dalam UU

---

<sup>24</sup>*Ibid*, 13

No 6 Tahun 2013 tentang desa. Dimana UU ini menyangkut kesejahteraan masyarakat dengan mengeluarkan berbagai kebijakan yang salah satunya mengenai program Raskin bagi masyarakat yang kurang mampu. Namun, pelaksanaan program Raskin tersebut masih kurang tepat guna yang dimana artinya, masyarakat yang berhak menerima Raskin seharusnya adalah masyarakat yang kurang mampu dan pada kenyataannya masyarakat yang tingkat menengah keatas juga mendapatkan Raskin dari pemerintah. Padahal tujuan program Raskin tersebut ialah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang kurang mampu.

**Tabel 2.1 Kerangka Berpikir**



## **2.6 Definisi Konsep**

### **a. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Definisi implementasi itu sendiri mengalami perubahan seiring dengan perkembangan studi implementasi itu sendiri. Pressman dan Wildavsky sebagai pelopor studi implementasi memberikan definisi sesuai dengan dekadanya. Pemahaman mereka banyak terpengaruh oleh paradigma dikhotomi politik-administrasi.

### **b. Konsep Pengelolaan**

Marry Parker Follet (1997) mendefinisikan pengelolaan adalah seni atau proses menyelesaikan sesuatu yang terkait dengan pencapaian tujuan.

### **c. Kemiskinan**

Definisi tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral (Sholch 2010).

### **d. Kesejahteraan**

Kemiskinan yang paling terkenal pada periode itu adalah *Elizabethan Poor Law* yang dikeluarkan pada 1601 (Friedlander,1980:14-15) dan (Zastrow, 2010:10-11) yang membahas tiga kelompok orang miskin, dimana di antara kelompok orang miskin ada yang dikelompokkan sebagai orang miskin yang tidak perlu mendapatkan bantuan dari negara (the able bodied poor), dan ada pula kelompok orang miskin yang perlu mendapatkan bantuan dari negara seperti the impotent poor dan dependent children.

## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **3.1 Bentuk Penelitian**

Metodologi penelitian memegang peranan penting dalam sebuah penelitian. Hal ini karena semua kegiatan yang dilaksanakan dalam penelitian sangat tergantung dengan metode yang digunakan. Sesuai dengan pendapat Creswell penelitian kualitatif merupakan metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan.<sup>25</sup> Oleh karena itu metode yang akan digunakan adalah metode penelitian kualitatif deskriptif. Pendekatan kualitatif diartikan sebagai pendekatan yang menghasilkan data, tulisan dan tingkah laku yang dapat diamati. Penelitian deskriptif digunakan untuk menggambarkan atau melukiskan apa yang sedang diteliti dan berusaha memberikan gambaran yang jelas dan mendalam tentang apa yang sedang diteliti yang menjadi pokok permasalahan.

Selanjutnya Lisa Harison berpendapat bahwa penelitian kualitatif diartikan sebagai paradigma. Akan mudah untuk mengatakan bahwa tidak banyak data yang dikumpulkan oleh peneliti tetapi ini bukan justifikasi yang adil. Dalam term akses umum ke data kualitatif yang tersedia, ada isu praktis berkaitan dengan “keterbukaan” data yang dikumpulkan dengan wawancara dan observasi.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup>Jhon W Creswell, Op.Cit., hal 4

<sup>26</sup>Lisa Harison, *Metodologi Penelitian Politik*, Jakarta : 2009. Hal 96



## **3.2 Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan di desa Aek Pamienke Kecamatan Aek Natas Kabupaten Labuhan Batu Utara. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan pada pertimbangan peneliti dalam menyesuaikan konteks penelitian yaitu mengenai Implementasi kebijakan alokasi dana desa dalam pembangunan desa.

## **3.3 Sumber Data**

### **3.3.1 Populasi**

Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan istilah populasi, tetapi oleh Spradley dinamakan “*social situation*” atau situasi sosial yang terdiri atas tiga elemen yaitu: tempat (place), pelaku (actors), aktivitas (activity) yang berinteraksi secara sinergis.<sup>27</sup> Dalam penelitian kualitatif tidak menggunakan populasi, karena penelitian kualitatif berangkat dari kasus tertentu yang ada pada situasi sosial tertentu dan hasil kajiannya tidak akan diberlakukan ke populasi, tetapi ditransferkan ke tempat lain pada situasi sosial yang memiliki kesamaan dengan situasi sosial pada kasus yang dipelajari.<sup>28</sup>

### **3.3.2 Teknik Pengambilan Sampel**

Teknik sampling adalah teknik pengambilan sampel.<sup>29</sup> Untuk menentukan sampel yang akan digunakan dalam penelitian terdapat berbagai teknik sampling yang digunakan.<sup>30</sup> *Snowball sampling* adalah teknik penentuan sampel yang mula-mula jumlahnya kecil, kemudian membesar.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup>Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R & D*, hal 215.

<sup>28</sup>*Ibid, Hal. 216*

<sup>29</sup>Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi Dilengkapi dengan Metode R & D*, hal. 81.

<sup>30</sup>*Ibid, hal 81*

<sup>31</sup>*Ibid, hal 85*

Pengambilan sampel dengan teknik non-probabilistik mengacu pada contoh *Snowball Sampling*. *Snowball Sampling* adalah teknik pengambilan sampel dengan mengajukan pertanyaan kepada subkelompok untuk mengidentifikasi orang lain yang mungkin bisa kita teliti pula.<sup>32</sup>

Yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah :

- a. Informan kunci, merupakan mereka yang mengetahui dan memiliki berbagai informasi pokok yang diperlukan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan informan kunci yaitu

-Kepada Desa Aek Pamienke

-Kepala Dusun = 2 orang

Jumlah = 2 orang.

- b. Informan utama, merupakan yang terlibat langsung dalam program Implementasi Kebijakan Program RASKIN dalam Desa Aek Pamienke. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan informan utama yaitu

-Masyarakat = 3 orang

### **3.4 Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data meliputi usaha membatasi penelitian, pengumpulan informasi melalui observasi dan wawancara, baik yang terstruktur maupun tidak, dokumentasi, materi-materi visual, serta usaha merancang protokol untuk merekam atau mencatat informasi.<sup>33</sup> Prosedur-prosedur pengumpulan data dalam penelitian kualitatif melibatkan empat jenis strategi yaitu :<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup>Lisa Harison, Op. Cit Hal 25

<sup>33</sup>Jhon W.Cresweel,Op.Cit., hal. 266

<sup>34</sup>Ibid, hal. 267

- a. Observasi kualitatif, merupakan observasi yang didalamnya peneliti langsung turun ke lapangan untuk mengamati perilaku dan aktivitas individu-individu di lokasi penelitian. Dalam pengamatan ini, peneliti merekam atau mencatat, baik dengan cara terstruktur maupun semistruktur (misalnya, dengan mengajukan sejumlah pertanyaan yang memang ingin diketahui oleh peneliti) aktivitas-aktivitas dalam lokasi penelitian. Para Peneliti kualitatif juga dapat terlibat dalam peran-peran yang beragam, mulai dari sebagai non-partisipan hingga partisipan utuh.
- b. Wawancara Kualitatif, peneliti dapat melakukan *face-to-face interview* (wawancara berhadap-hadapan) dengan partisipan, mewawancarai mereka dengan telepon, atau terlibat dalam *focus group interview* (interview dalam kelompok tertentu). Wawancara-wawancara seperti ini tentu saja memerlukan pertanyaan-pertanyaan yang secara umum tidak terstruktur (*unstructured*) dan bersifat terbuka (*open ended*) yang dirancang untuk memunculkan pandangan dan opini dari para partisipan.
- c. Dokumen-dokumen kualitatif, selama proses penelitian, peneliti juga bisa mengumpulkan dokumen-dokumen. Dokumen ini bisa berupa dokumen publik (seperti Koran, makalah, laporan kantor) ataupun dokumen privat (seperti, buku harian, diary, surat, e-mail).
- d. Materi Audio dan visual, data ini bisa berupa foto, objek-objek seni, videotape, atau segala jenis suara/bunyi.

### 3.5 Teknik Analisis Data

Analisis Data merupakan proses berkelanjutan yang membutuhkan refleksi terus-menerus terhadap data, mengajukan pertanyaan-pertanyaan analitis, dan menulis catatan singkat sepanjang penelitian.<sup>35</sup> Analisis data melibatkan pengumpulan data yang terbuka, yang didasarkan pada pertanyaan-pertanyaan umum, dan analisis informasi dari para partisipan.<sup>36</sup> Analisis bukti (data) terdiri atas pengujian, pengkategorian, pentabulasian, ataupun pengombinasian kembali bukti-bukti untuk menunjukkan proposisi awal suatu penelitian.<sup>37</sup> Teknik analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- a. Mengolah dan mempersiapkan data untuk dianalisis. Langkah ini melibatkan transkripsi wawancara *men-scanning* materi, mengetik data lapangan, atau memilah-milah dan menyusun data tersebut ke dalam jenis-jenis yang berbeda tergantung pada sumber informasi.
- b. Membaca keseluruhan data. Langkah pertama adalah membangun *general sense* atas informasi yang diperoleh dan merefleksikan maknanya secara keseluruhan.
- c. Menganalisis lebih detail dengan meng-*coding* data. *Coding* merupakan proses mengelola materi/informasi menjadi segmen-segmen tulisan sebelum memaknainya. Langkah ini melibatkan beberapa tahap mengambil data tulisan atau gambar yang telah dikumpulkan selama proses pengumpulan mensegmentasi kalimat-kalimat (atau paragraf-paragraf).

---

<sup>35</sup>*Op. Cit. Hal 274*

<sup>36</sup>*Ibid Hal 275*

<sup>37</sup>Robert K. Yin, *Op.cit, hal 133*.

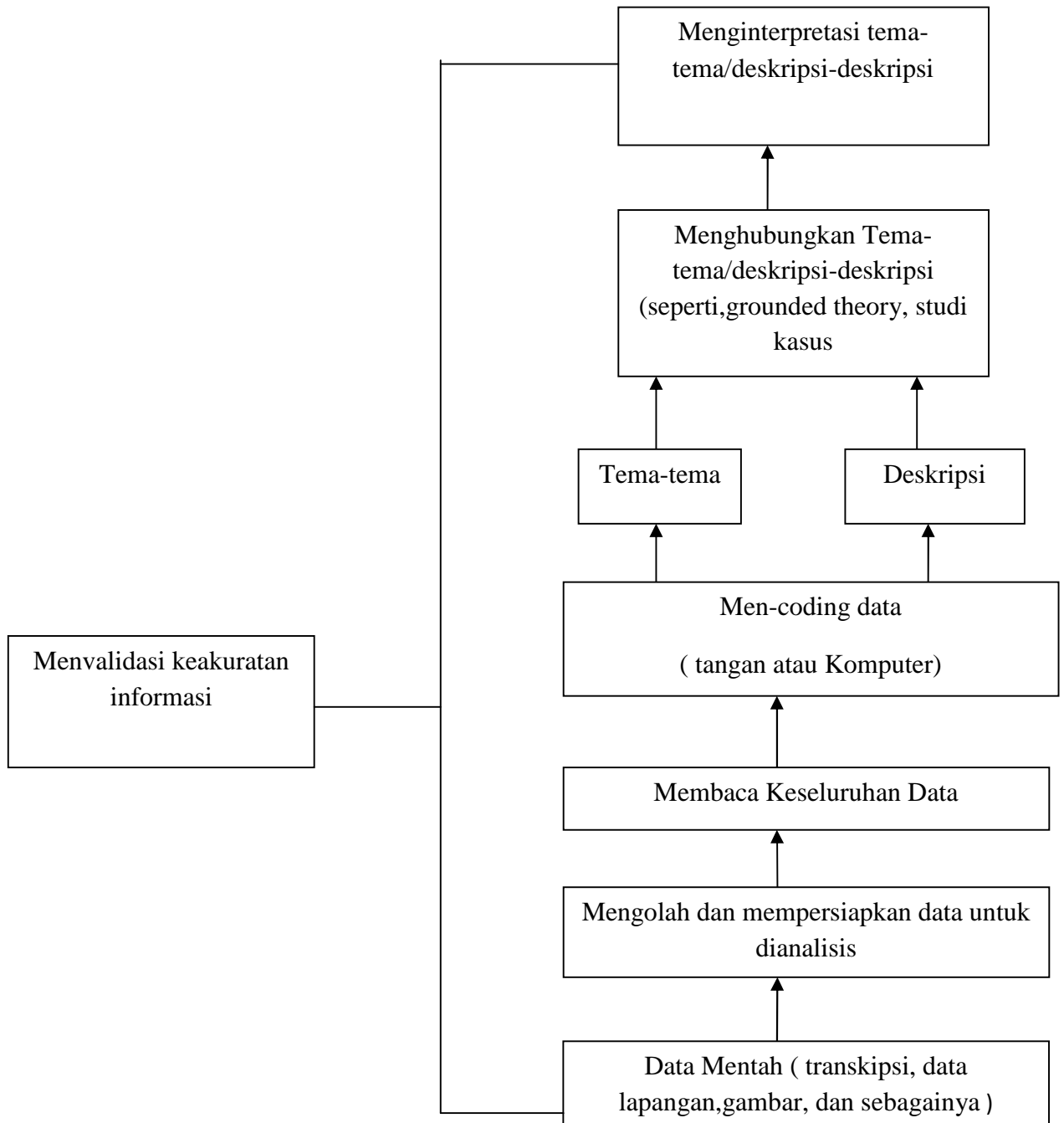
- d. Menerapkan proses *coding* untuk mendeskripsikan *setting* orang-orang, kategori-kategori, dan tema-tema yang akan dianalisis. Deskripsi ini melibatkan usaha penyampaian informasi secara detail mengenai orang-orang, lokasi-lokasi, atau peristiwa-peristiwa dalam setting tertentu.
- e. Menunjukkan bagaimana deskripsi dan tema-tema ini akan disajikan kembali dalam narasi/laporan kualitatif.
- f. Langkah terakhir dalam analisis data adalah menginterpretasi atau memaknai data. Mengajukan pertanyaan seperti “Pelajaran apa yang bisa diambil dari semua ini?” akan membantu peneliti mengungkap esensi dari suatu gagasan.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup>*Creseel, Op.cit, hal.276.*

**Gambar 3.1**

**Teknik Analisis Data**



Sumber : Jhon W. Cresweel (2013:277)

### 3.6 Uji Reliabilitas dan Validitas

Dalam penelitian kualitatif, validitas ini tidak memiliki konotasi yang sama dengan validitas dalam penelitian kuantitatif, tidak pula sejajar dengan reliabilitas (yang berarti pengujian stabilitas dan konsistensi respon) ataupun dengan generalisabilitas (yang berarti validitas eksternal atas hasil penelitian yang dapat diterapkan pada *setting*, orang, atau sampel yang baru) dalam penelitian kuantitatif).<sup>39</sup>

#### 3.6.1 Uji Reliabilitas Data

Yin menegaskan bahwa para peneliti kualitatif harus mendokumentasikan prosedur-prosedur studi kasus mereka dan mendokumentasikan sebanyak mungkin langkah-langkah dalam prosedur tersebut.<sup>40</sup> Dia juga merekomendasikan agar para peneliti kualitatif merancang secara cermat protokol dan database studi kasusnya.

Gibbs merinci sejumlah prosedur reliabilitas data dalam penelitian kualitatif sebagai berikut :

1. ceklah hasil transkripsi untuk memastikan tidak adanya kesalahan yang dibuat selama proses transkripsi.
2. Pastikan tidak ada defenisi dan makna yang mengambang mengenai kode-kode selama proses *coding*. Hal ini dapat dilakukan dengan terus membandingkan data dengan kode-kode atau dengan menulis catatan tentang kode-kode dan defenisi-defenisinya.

---

<sup>39</sup>*Ibid. Hal 284*

<sup>40</sup>Jhon W cresweel, *Op.Cit.*, Hal 285

3. untuk penelitian berbentuk tim, diskusikanlah kode-kode bersama-sama partner satu tim dalam pertemuan-pertemuan rutin atau *sharing* analisis.
4. lakukan *cross-check* dan bandingkan kode-kode yang dibuat oleh peneliti lain dengan kode-kode yang telah anda buat sendiri.

### **3.6.2 Uji Validitas Data**

Validitas kualitatif merupakan upaya pemeriksaan terhadap akurasi hasil penelitian dengan menerapkan prosedur-prosedur tertentu.<sup>41</sup>

Berikut ini adalah delapan strategi validitas yang disusun mulai dari yang paling sering dan mudah digunakan hingga yang jarang dan sulit diterapkan:

1. Mentriagulasi (triangulate) sumber-sumber data yang berbeda dengan memeriksa bukti-bukti yang berasal dari sumber-sumber tersebut dengan menggunakannya untuk membangun justidifikasi tema-tema secara koheren. Tema-tema yang dibangun berdasarkan sejumlah sumber data atau perspektif dari partisipan akan menambah validitas penelitian.
2. Menerapkan member checking untuk mengetahui akurasi hasil peneltiian. Member checking ini dapat dilakukan dengan membawwa kembali laporan akhir atau deskripsi-dekripsi atau tema-tema spesifik ke hadapan partisipan untuk mengecek apakah mereka merasa bahwa laporan/deskripsi/tema tersebut sudah akurat.
3. Membuat deskripsi yang kaya dan padat (rich ang thick description) tentang hasil penelitian. Deskripsi ini setidaknya harus berhasil

---

<sup>41</sup>Jhon W.Cresweel, Op.Cit., hal. 285



menggambarkan setting penelitian dan membahas salah satu elemen dari pengalaman-pengalaman partisipan.

4. Mengklasifikasi bias yang mungkin dibawa peneliti ke dalam penelitian. Dengan melakukan refleksi dari terhadap kemungkinan munculnya bias dari penelitian, peneliti akan mampu membuat narasi yang terbuka dan jujur yang akan dirasakan oleh pembaca.
5. Menyajikan informasi “yang berbeda” atau “negatif” (negative or discrepant information) yang dapat memberikan perlawanan pada tema-tema tertentu.
6. Memanfaatkan waktu yang relative lama (prolonged time) dilapangan atau lokasi penelitian.
7. Melakukan tanya-jawab dengan sesama rekan peneliti (peer debriefing) untuk meningkatkan keakuratan hasil penelitian.
8. Mengajak seorang auditor (external auditor) untuk merivew keseluruhan proyek penelitian.