

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan salah satu tahap dalam proses kebijakan publik. Biasanya Implementasi dilaksanakan setelah sebuah kebijakan dirumuskan dengan tujuan yang jelas. Implementasi adalah suatu rangkaian aktifitas dalam rangka menghantarkan kebijakan kepada masyarakat sehingga kebijakan tersebut dapat membawa hasil sebagaimana yang diharapkan (Afan Gaffar, 2009: 295). Rangkaian kegiatan tersebut mencakup persiapan seperangkat peraturan lanjutan yang merupakan interpretasi dari kebijakan tersebut. Misalnya dari sebuah undang-undang muncul sejumlah Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, maupun Peraturan Daerah, menyiapkan sumber daya guna menggerakkan implementasi termasuk di dalamnya sarana dan prasarana, sumber daya keuangan, dan tentu saja siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan tersebut, dan bagaimana mengantarkan kebijakan secara konkrit ke masyarakat.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, tidak lebih dan kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Peraturan Daerah adalah jenis kebijakan yang

memerlukan kebijakan publik penjelas atau sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan.

Kebijakan publik yang bisa langsung dioperasionalkan antara lain Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas, dll (Riant Nugroho Dwijowijoto, 2004: 158-160). Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab, menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa: 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/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Solichin Abdul Wahab, 1997: 64-65).

Pengertian implementasi di atas apabila dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu (Bambang Sunggono 1994:137).

Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut.

### **2.1.1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut Teori Implementasi Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun yang dikutip Solichin Abdul Wahab, yaitu :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya.
2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
4. Kebijaksanaan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya

6. Hubungan saling ketergantungan kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
9. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (Solichin Abdul Wahab,1997:71-78 ).

Menurut Teori Implementasi Kebijakan George Edward III) yang dikutip oleh Budi winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (clarity). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaanya telah dikeluarkan. Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

## 2. Sumber-sumber

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

## 3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

## 4. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno,2002 : 126-151).

Menurut Teori Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Horn yang dikutip oleh Budi Winarno, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan yaitu :

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2. Sumber-sumber Kebijakan

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (incentive) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002:110).

Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980).

Mengenai hal ini Wahab (2002:59) menegaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek penting dari keseluruhan proses kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2002: 59) mengatakan bahwa “the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented” (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan implementasi (context of implementation). Variabel tersebut mencakup: sejauhmana kepentingan kelompok sasaran atau target group termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target group, sejauhmana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program

sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan.
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.
- c. Derajat perubahan yang diinginkan.
- d. Kedudukan pembuat kebijakan.
- e. (Siapa) pelaksana program.
- f. Sumber daya yang dihasilkan

Sementara itu, konteks implementasinya adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di

antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
4. Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
5. Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan (Bambang Sunggono, 1994 : 144).

### **2.1.2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan**

Menurut Bambang Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:

### 1. Isi kebijakan

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci, sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. Kedua, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. Ketiga, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. Keempat, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

### 2. Informasi

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

### 3. Dukungan

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

#### 4. Pembagian Potensi

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana.

Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono, 1994 : 149-153).

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Menurut James Anderson yang dikutip oleh Bambang Sunggono, faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

1. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
2. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;

3. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
4. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
5. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. (Bambang Sunggono, 1994 : 144-145).

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

### **2.1.3. Upaya Mengatasi Hambatan Implementasi Kebijakan**

Peraturan perundang-undangan merupakan sarana bagi implementasi kebijakan publik. Suatu kebijakan akan menjadi efektif apabila dalam pembuatan maupun implementasinya didukung oleh sarana-sarana yang memadai. Adapun unsur-unsur yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan dapat terlaksana dengan baik, yaitu :

1. Peraturan hukum ataupun kebijakan itu sendiri, di mana terdapat kemungkinan adanya ketidakcocokan-ketidakcocokan antara kebijakan-kebijakan dengan hukum yang tidak tertulis atau kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat.
2. Mentalitas petugas yang menerapkan hukum atau kebijakan. Para petugas hukum (secara formal) yang mencakup hakim, jaksa, polisi, dan sebagainya harus memiliki mental yang baik dalam melaksanakan (menerapkan) suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan. Sebab apabila terjadi yang sebaliknya, maka akan terjadi gangguangangguan atau hambatan-hambatan dalam melaksanakan kebijakan/peraturan hukum.
3. Fasilitas, yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan suatu peraturan hukum. Apabila suatu peraturan perundang-undangan ingin terlaksana dengan baik, harus pula ditunjang oleh fasilitas-fasilitas yang memadai agar tidak menimbulkan gangguan-gangguan atau hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya.
4. Warga masyarakat sebagai obyek, dalam hal ini diperlukan adanya kesadaran hukum masyarakat, kepatuhan hukum, dan perilaku warga masyarakat seperti yang dikehendaki oleh peraturan perundangundangan (Bambang Sunggono, 1994 : 158).

## **2.2. Kebijakan Publik**

Sebagai makhluk sosial, manusia tidak dapat hidup sendiri dan harus dapat berinteraksi dengan orang lain. Di dalam setiap interaksi itu kadang kala membawa masalah. Pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan yang mencakup segala

sendi kehidupan bermasyarakat harus dapat mengatasi masalah-masalah yang timbul tersebut yakni dengan lahirnya kebijakan-kebijakan tapi kadang kala, kebijakan itu tidak dapat menjawab kebutuhan masyarakat dan menyelesaikan permasalahan yang ada. Menurut H. Hugh Heglo (dalam Abidin 2004:21) kebijakan adalah suatu tindakan yang bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu.

Sedangkan Anderson (dalam Islamy 1997:4) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Carl I. Friedrich dikutip oleh Riant D. Nugroho (2004 : 4) mendefinisikannya sebagai: Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada rangka mencapai tujuan tertentu.

Kebijakan dapat pula diartikan sebagai bentuk ketetapan yang mengatur yang dikeluarkan oleh seseorang yang memiliki kekuasaan, jika ketetapan tersebut memiliki sasaran kehidupan orang banyak atau masyarakat luas maka kebijakan itu dikategorikan sebagai kebijakan publik. Dalam perkembangan Ilmu Administrasi Negara baik di negara berkembang bahkan di negara maju sekalipun, kebijakan publik merupakan masalah politik yang menarik untuk dikaji dan dibahas. Dari kedua penjelasan diatas dapat ditarik konsep dasar bahwa : kebijakan itu adalah prosedur memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu yang kemudian digunakan

sebagai alat untuk memecahkan permasalahan dalam mencapai suatu tujuan. Dalam setiap kebijakan pasti membutuhkan orang-orang sebagai perencana atau pelaksana kebijakan maupun objek dari kebijakan itu sendiri.

Sebagaimana penjelasan Irfan Islamy (1999:5) kebijakan adalah suatu program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka (M. Irfan Islamy 1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk Perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut Anderson (dalam Tangkilisan 2003:2) kebijakan publik adalah pengembangan dari kebijakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah dan aparaturnya dari pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa:

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah, jadi bukan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu.
- d. Kebijakan pemerintah ini dilandaskan pada perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Hogwood dan Peters menganggap ada sebuah proses linier pada sebuah kebijakan yaitu : *policy innovation – policy succession – policy maintenance – policy termination*. *Policy innovation* adalah saat di mana pemerintah berusaha memasukkan sebuah problem baru yang diambil dari hiruk pikuk kepentingan yang ada di masyarakat untuk kemudian dikonstruksi menjadi sebuah kebijakan yang relevan dengan konteks tersebut. *Policy succession*, setelah aspirasi itu ditangkap maka pemerintah akan mengganti kebijakan yang ada dengan kebijakan baru yang lebih baik. *Policy maintenance* adalah sebuah pengadaptasian atau penyesuaian kebijakan baru yang dibuat tersebut untuk *keep the policy on track*. *Policy termination* adalah

saat dimana kebijakan yang ada tersebut dan dianggap sudah tidak sesuai lagi maka kebijakan tersebut dihentikan (Putra, 2003:115-116).

Terdapat berbagai macam strategi untuk menghentikan kebijakan, apakah itu dengan mencabut kebijakan, membatalkannya, atau menggantinya dengan sebuah kebijakan baru. Substansi utama dari proses linier yang digagas oleh Hogwood dan Peters secara lugas mendeskripsikan kepada kita bahwa kebijakan publik merupakan siklus yang mekanistik. Dalam konsep lainnya seorang pakar bernama William N. Dunn (1994) mengatakan proses analisis kebijakan publik merupakan serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis itu nampak pada serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sementara aktivitas perumusan masalah, forecasting, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan sebagai aktivitas yang lebih bersifat intelektual, dapat diamati melalui tabel berikut :

**Tabel 1. Proses Kebijakan Publik**

<b>Tahap</b>	<b>Karakteristik</b>
Perumusan Masalah	Memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah
Forecasting (Peramalan)	Memberikan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan
Rekomendasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif, dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi

Monitoring Kebijakan	Memberikan informasi mengenai konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan termasuk kendala-kendalanya
Evaluasi Kebijakan	Memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan

Sumber : AG. Subarsono (2005:9)

Korten (dalam Tangkilisan 2003:7) mengatakan bahwa suatu kebijakan berhasil ditentukan oleh hubungan dari tiga aspek yaitu : jenis kebijakan, penerima kebijakan dan organisasi pelaksana kebijakan. Organisasi pelaksana kebijakan harus mampu merumuskan apa yang menjadi ekspresi kebutuhan calon penerima kebijakan atau kelompok sasaran dalam sebuah kebijakan. Ini dimaksudkan agar penerima kebijakan memerlukan persyaratan teknis yang harus dipenuhi oleh organisasi pelaksana. Setiap jenis kebijakan memerlukan persyaratan teknis yang berbeda sesuai dengan sifat kebijakan. Oleh karena itu organisasi pelaksana harus memiliki kompetensi supaya dapat dapat berhasil. Selanjutnya outcome dari suatu kebijakan harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat penerima kebijakan atau target group supaya kebijakan tersebut terasa manfaatnya. Apabila outcome kebijakan tidak seperti yang dikehendaki masyarakat penerima kebijakan maka terjadi pemborosan biaya kebijakan.

### **2.3. Beras Miskin (Raskin)**

Raskin adalah hak masyarakat miskin yang diberikan dan ditetapkan oleh pemerintah dalam rangka mencukupi sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Apabila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaannya sehingga

masyarakat miskin dirugikan atau tidak menerima, maka para pelaksana Raskin yang menimbulkan kerugian tersebut dapat dituntut sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS - PM) RASKIN adalah Rumah Tangga Miskin di Desa yang berhak menerima RASKIN dan terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1) yang ditetapkan oleh Kepala Desa sebagai hasil Musyawarah Desa dan disahkan oleh Camat sesuai hasil pendataan PPLS-11 BPS tahun 2011. Musyawarah Desa merupakan forum pertemuan musyawarah di tingkat Desa yang melibatkan aparat Desa, kelompok masyarakat Desa/Kelurahan dan perwakilan RTS-PM Raskin dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) setingkat Dusun/RW untuk menetapkan daftar nama RTS-PM.

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

Desa (Wardes) atau Kelompok Masyarakat (Pokmas) yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah.

Kelompok Kerja (Pokja) adalah sekelompok masyarakat Desa yang terdiri dari aparat Desa, Kepala Dusun dan beberapa orang yang ditunjuk dan ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai pelaksana distribusi Raskin. Warung Desa (Wardes) adalah lembaga ekonomi di Desa, baik milik masyarakat, koperasi maupun

pemerintah Desa/Kelurahan yang memiliki fasilitas bangunan/tempat penjualan bahan pangan dan barang lainnya yang ditetapkan oleh Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota sebagai tempat penyerahan beras Raskin dari Satker Raskin.

Kelompok Masyarakat (Pokmas) adalah lembaga masyarakat dan/atau kelompok masyarakat di Desa yang ditetapkan oleh Kepala Desa/Lurah sebagai Pelaksana Distribusi Raskin. Padat Karya Raskin adalah sistem penyaluran Raskin kepada RTS-PM yang dikaitkan dengan pemberdayaan masyarakat dimana para RTS-PM diwajibkan bekerja untuk meningkatkan produktivitas daerah dengan diberikan kompensasi pembayaran Hasil Penjualan Beras (HPB) Raskin oleh Pemerintah Daerah melalui APBD. Satker Raskin adalah satuan kerja pelaksana penyaluran Raskin yang dibentuk oleh Divisi Regional (Divre)/Sub Divisi Regional(Subdivre)/Kantor Seksi Logistik (Kansilog) Perum BULOG terdiri dari ketua dan anggota yang diangkat dengan Surat Perintah (SP) Kadivre/Kasub Divre/Kakansilog.

Kualitas Beras adalah beras medium kondisi baik sesuai dengan persyaratan kualitas beras yang diatur dalam Inpres Kebijakan Perberasan yang berlaku. SPA adalah Surat Permintaan Alokasi yang dibuat oleh Bupati/Walikota atau Ketua Tim Koordinasi Raskin Kab/Kota atau Pejabat yang ditunjuk oleh Bupati/Walikota kepada Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog berdasarkan alokasi pagu Raskin dan rincian di masing-masing Kecamatan dan Desa.

Surat Perintah Penyerahan Barang (SPPB)/Delivery Order (DO) adalah perintah tertulis yang diterbitkan oleh Kadivre/Kasubdivre/Kakansilog atau pejabat

lain yang berwenang kepada Kepala Gudang untuk mengeluarkan dan menyerahkan barang kepada pihak lain.

### **2.3.1. Pengelolaan dan Pengorganisasian**

Dalam rangka pelaksanaan Program Raskin perlu diatur organisasi pelaksana Program Raskin. Untuk mengefektifkan pelaksanaan program dan pertanggungjawabannya maka dibentuk Tim Koordinasi Raskin di Pusat sampai Kecamatan dan Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan/pemerintahan yang setingkat.

Penanggung jawab Program Raskin adalah Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat. Penanggung jawab pelaksanaan Program Raskin di Provinsi adalah Gubernur, di Kabupaten/Kota adalah Bupati/Walikota, di Kecamatan adalah Camat dan di Desa/Kelurahan adalah Kepala Desa/Lurah atau Kepala pemerintah yang setingkat.

#### **1. Tim Kordinasi Raskin Pusat**

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

a. Tugas:

Melakukan koordinasi, sinkronisasi, harmonisasi dan pengendalian dalam perumusan kebijakan, perencanaan, penganggaran, sosialisasi, monitoring dan evaluasi.

b. Fungsi:

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

1. Koordinasi perencanaan dan penganggaran Program Raskin.
2. Penetapan Pagu Raskin.
3. Penyusunan Pedoman Umum Penyaluran Raskin.
4. Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Raskin.
5. Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Provinsi.
6. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Provinsi dan Kabupaten/Kota.

c. Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Pusat

Tim Koordinasi Raskin Pusat terdiri dari Pengarah, Pelaksana dan Sekretariat. Pengarah terdiri dari : Ketua dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Anggota terdiri dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Perum BULOG.

Pelaksana terdiri dari: ketua, wakil ketua/ketua bidang dan anggota. Ketua Pelaksana adalah Deputi Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan

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

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

### **2.3.2. Tim Koordinasi Raskin Provinsi**

Gubernur bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Provinsi .

#### **a. Kedudukan**

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

#### **b. Tugas**

Tim Koordinasi Raskin Provinsi mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, sosialisasi, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi,

menerima pengaduan dari masyarakat serta melaporkan hasilnya kepada Tim Koordinasi Raskin Pusat.

#### c. Fungsi

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

1. Koordinasi perencanaan dan penganggaran Program Raskin di Provinsi.
2. Penetapan Pagu Raskin Kabupaten/Kota.
3. Penyusunan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Penyaluran Raskin.
4. Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Raskin.
5. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten/Kota.
6. Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.
7. Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Pusat.

#### d. Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Provinsi

Tim Koordinasi Raskin Provinsi terdiri dari penanggungjawab, ketua, sekretaris, dan beberapa bidang antara lain: perencanaan, sosialisasi, pelaksanaan penyaluran, monitoring dan evaluasi, serta pengaduan masyarakat, yang ditetapkan dengan keputusan Gubernur. Tim Koordinasi Raskin Provinsi beranggotakan unsur-unsur instansi terkait di Provinsi antara lain Sekretariat Provinsi, Bappeda, Badan/Dinas/Lembaga yang berwenang dalam pemberdayaan masyarakat, Dinas Sosial, BPS Provinsi, Badan/Dinas/Kantor yang berwenang dalam ketahanan

pangan, Kantor Perwakilan BPKP dan Divisi Regional/Sub Divisi Regional Perum BULOG, serta lembaga lain sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

### **2.3.3. Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota**

Bupati/Walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.

#### **a. Kedudukan**

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

#### **b. Tugas**

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

#### **c. Fungsi**

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

1. Perencanaan dan penganggaran Program Raskin di Kabupaten/ Kota.
2. Penetapan Pagu Kecamatan.
3. Pelaksanaan verifikasi data RTS-PM.

4. Penyusunan Petunjuk Teknis Pelaksanaan Penyaluran Raskin di Kabupaten/Kota.
5. Fasilitasi lintas pelaku dan sosialisasi Program Raskin di Kabupaten/ Kota.
6. Perencanaan penyaluran Raskin.
7. Penyelesaian administrasi dan HPB Raskin.
8. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan, Desa/Kelurahan.
9. Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi Tim Koordinasi Raskin Kecamatan dan Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/ Kelurahan/Pemerintahan setingkat.
10. Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Provinsi.

d. Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota

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

Divre/Subdivre/ Kansilog Perum BULOG dan lembaga terkait lainnya sesuai dengan kondisi dan kebutuhan.

#### **2.3.4. Tim Koordinasi Raskin Kecamatan**

Camat bertanggungjawab atas pelaksanaan Program Raskin di wilayahnya dan membentuk Tim Koordinasi Raskin Kecamatan.

##### **a. Kedudukan**

Tim Koordinasi Raskin Kecamatan adalah pelaksana Program Raskin di Kecamatan, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat.

##### **b. Tugas**

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

##### **c. Fungsi**

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

1. Perencanaan penyaluran Raskin di Kecamatan.
2. Pelaksanaan verifikasi data RTS-PM.
3. Fasilitasi lintas pelaku, sosialisasi Raskin di Kecamatan.
4. Penyediaan dan pendistribusian Raskin.
5. Penyelesaian administrasi dan HPB Raskin.

6. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Raskin di Desa/Kelurahan setingkat.
7. Pembinaan terhadap Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan setingkat.
8. Pelaporan pelaksanaan Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota.

d. Struktur dan Keanggotaan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan

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

**2.3.5. Pelaksana Distribusi Raskin di Desa/Kelurahan/Pemerintahan setingkat.**

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

a. Kedudukan

Pelaksana Distribusi Raskin berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa/Lurah/Pemerintahan setingkat.

b. Tugas

Pelaksana Distribusi Raskin mempunyai tugas memeriksa, menerima dan menyerahkan beras, menerima uang pembayaran HPB serta menyelesaikan administrasi.

c. Fungsi

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

1. Pemeriksaan dan penerimaan/penolakan Raskin dari Satker Raskin di TD.  
Untuk desa/kelurahan yang Titik Distribusinya tidak berada di desa/kelurahan, maka petugas yang memeriksa dan menerima/menolakan Raskin diatur dalam Petunjuk Teknis.
2. Pendistribusian dan penyerahan Raskin kepada RTS-PM di Titik Bagi (TB).
3. Penerimaan HPB Raskin dari RTS-PM secara tunai dan menyetorkan ke rekening Bank yang ditunjuk Divre/Subdivre/ Kansilog Perum BULOG atau menyetor langsung secara tunai kepada Satker Raskin.
4. Penyelesaian administrasi penyaluran Raskin yaitu Berita Acara Serah Terima (BAST) dan Daftar Realisasi Penjualan Beras sesuai model DPM-2 dan melaporkan ke Tim Raskin Kecamatan.
5. Memfasilitasi pelaksanaan Mudes/Muskel guna menetapkan data RTS-PM.