

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pelayanan yang berkualitas diukur dari tingkat kepuasan yang dirasakan oleh konsumen atau masyarakat. Kualitas pelayanan yang baik merupakan bukti penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). Pelayanan yang optimal diberikan pemerintah adalah hasil kerja pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam penyelenggaraannya adalah peningkatan kinerja aparatur pemerintah melalui pelayanan publik. Maka, aparatur pemerintah dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai abdi negara juga sebagai abdi masyarakat (*public servant*).

Konteks pelayanan tersebut merupakan perwujudan dan penjabaran dari tugas dan fungsi aparatur pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan maupun pembangunan. Oleh karenanya untuk mewujudkan tugas dan fungsi tersebut, maka dijabarkan dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat oleh unit-unit pelayanan. (Istianto, 2012:106)

Paradigma penyelenggaraan fungsi pelayanan yang diberi pemerintah kepada masyarakat yaitu lebih demokratis dan transparan. Hal ini mengartikan bahwa kebijakan pemerintah dalam bidang pelayanan umum harus disesuaikan dengan kepentingan, keinginan, harapan dan tuntutan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pergeseran paradigma penyelenggaraan pelayanan publik menuju pola pelayanan yang lebih transparan,

akuntabel dan partisipasi ternyata pada tataran implementasi menemui banyak kendala. Kendala tersebut tidak hanya berasal dari aparat pemerintah juga dari sisi masyarakat yang belum sepenuhnya percaya terhadap upaya perbaikan yang tengah dilakukan oleh pemerintah. (Jati, 2011: 68)

Penetapan kualitas pelayanan publik dapat dilihat dari tiga sudut pandang. *Pertama*, pengaruh kebijakan pemerintah yang melaksanakan mandat dari masyarakat untuk melayani (amanah). *Kedua*, kualitas yang ditetapkan dari kacamata pemerintah. *Ketiga*, penilaian terhadap birokrasi yang melakukan pelayanan dari kacamata masyarakat sebagai konsumen. (Istianto, 2012:107)

Masalah pelayanan publik pada dasarnya dapat dilihat dari ketidak optimalan pelayanan prima melalui alur proses penyediaan pelayanan publik. Bahwa untuk mendapatkan pelayanan prima yang dibutuhkan masyarakat harus melalui mekanisme yang panjang yaitu melalui negara dimana di dalamnya ada dua institusi politisi (*politicians*) dan pembuat kebijakan (*policy makers*). Mekanisme pelayanan yang panjang tersebut yaitu: *Pertama*, masyarakat miskin tidak dapat meminta akuntabilitas dari penyedia langsung karena penyedia langsung memberikan akuntabilitas kepada organisasi mereka masing-masing. *Kedua*, organisasi penyedia pelayanan publik akan memberikan akuntabilitas tidak kepada masyarakat melainkan kepada pembuat kebijakan karena merekalah yang memberikan pekerjaan dan membayar. *Ketiga*, para pengambil kebijakan sendiri juga tidak akan peduli terhadap pelayanan publik yang diterima masyarakat selama pengeluaran dan *budget* mereka disetujui oleh politisi. *Keempat*, para politisi yang sebenarnya harus memberikan akuntabilitas kepada

masyarakat pada kenyataannya tidak melakukan itu karena bukan masyarakat yang memilih mereka secara langsung. (Istianto, 2012:109)

Pelayanan publik setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia, dimana setiap kegiatan tersebut adalah kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan serta menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik. Kegiatan pelayanan yang dilakukan secara optimal akan menghasilkan efektivitas pelayanan publik bagi masyarakat, karena pada dasarnya tujuan pelayanan publik adalah memuaskan masyarakat. Maka, untuk mencapai kepuasan tersebut dituntut kualitas pelayanan prima yang tercermin dari:

1. Transparansi yaitu pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak.
2. Akuntabilitas yaitu pelayanan yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
3. Kondisional yaitu pelayanan yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tetap berpegang pada prinsip efisiensi dan efektivitas.
4. Partisipatif yaitu pelayanan yang dapat mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.
5. Kesamaan hak yaitu pelayanan yang tidak melakukan diskriminasi dilihat dari aspek apapun khususnya suku, ras, agama, golongan, status sosial dan lain-lain.

6. Keseimbangan hak dan kewajiban yaitu pelayanan yang mempertimbangkan aspek keadilan antara pemberi dan penerima pelayanan publik.

(Sinambela, 2010: 6)

Dengan demikian pelaksanaan pelayanan publik yang dilakukan dengan sepenuh hati dapat mewujudkan pelayanan prima disegala bidang.

Kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan di era reformasi, selalu mengakomodasi kebutuhan dan keinginan masyarakat termasuk kebutuhan pelayanan prima. Hal ini sebagai peran optimal yang dilakukan oleh pemerintah dalam menata penyelenggaraan pemerintahan. Kegiatan yang memerlukan pelayanan yang optimal sehingga membuat masyarakat atau pelanggan menjadi puas adalah pembagian beras miskin (RASKIN).

Proses dalam pembagian beras miskin (RASKIN) merupakan salah satu kegiatan yang memerlukan pelayanan prima dari aparatur pemerintahan. Dimana, pembagian beras miskin ini langsung berhadapan dengan masyarakat penerima manfaat beras miskin (RASKIN). Pembagian beras miskin (RASKIN) juga memerlukan manajemen yang baik dalam pembagiannya yang meliputi prosedur atau tata cara pembagian beras miskin (RASKIN) yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beras miskin (RASKIN) yang diberikan oleh pemerintah secara khusus diberikan kepada keluarga atau masyarakat miskin yang sesuai dengan kriteria yang diberlakukan oleh pemerintah. Apabila adanya proses pembagian yang benar maka akan tercipta pelayanan prima yang dibutuhkan oleh masyarakat.

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

Program Beras Miskin (raskin) tergolong program nasional. Program ini adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan serta melibatkan berbagai pihak baik vertikal maupun horizontal. Program ini juga terkait dalam peningkatan kesejahteraan rakyat menjadi prioritas dalam rencana pembangunan jangka menengah nasional, yang meliputi lima sasaran pokok yaitu: pengurangan kemiskinan dan pengangguran, pengurangan kesenjangan antar wilayah, peningkatan kualitas manusia, perbaikan mutu lingkungan hidup, dan pengelolaan sumber daya alam, serta peningkatan infrastruktur.

Kegiatan pembagian beras miskin (RASKIN) merupakan salah satu program kerja pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan di Indonesia. Masalah ini melibatkan berbagai sektor baik di tingkat pusat maupun daerah. Upaya penanggulangan kemiskinan melalui pembagian beras miskin (RASKIN) dicantumkan dalam rencana kerja pemerintah (RKP) tahun 2009 pada prioritas I yaitu peningkatan pelayanan dasar dan pembangunan pedesaan. Program

pembagian beras miskin (RASKIN) merupakan salah satu program pada prioritas I fokus I tentang pembangunan dan penyempurnaan sistem perlindungan sosial khususnya bagi masyarakat miskin. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bahwa yang berhak menerima beras miskin, adalah:

1. Rumah tangga sasaran penerima manfaat (RTS-PM) RASKIN adalah rumah tangga miskin hasil pendataan BPS di Desa/Kelurahan yang berhak menerima beras miskin dan terdaftar dalam daftar penerima manfaat (DPM-1) yang ditetapkan oleh kepala desa/lurah sebagai hasil musyawarah desa/kelurahan disahkan oleh camat.
2. Masyarakat yang berhak menerima manfaat dari beras miskin (RASKIN) adalah masyarakat yang tergolong cacat fisik yang tidak dapat bekerja karena kondisi fisik yang tidak memungkinkan untuk dia bekerja dan mencari uang.
3. Masyarakat yang berhak menerima manfaat beras miskin (RASKIN) adalah masyarakat yang pengangguran yang tidak bekerja maupun belum mendapatkan pekerjaan dalam waktu yang ditentukan.

(Keputusan Menteri Koordinator Kesejahteraan Sosial Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Tim Koordinasi Beras Miskin Pusat)

Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam memerangi kemiskinan dan kelaparan antara lain angka kemiskinan baru berhasil diturunkan dari 16,66% pada tahun 2004 menjadi 12,5% pada tahun 2011, jumlah orang miskin sebesar 31,02 juta jiwa pada tahun 2010 masih cukup tinggi, tingkat pengangguran dipandang masih cukup tinggi, meskipun telah berhasil diturunkan dari 11,24%

pada tahun 2005 menjadi 6,56% pada bulan Agustus 2011, jumlah daerah tertinggal tersebar di berbagai wilayah masih cukup tinggi. Untuk menghadapi permasalahan tersebut maka rencana kerja pemerintah (RKP) tahun 2012 mengusung tema percepatan dan perluasan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan berkeadilan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. (Pedoman Umum RASKIN Tahun 2012)

Penduduk Indonesia adalah pengkonsumsi beras  $\pm$  95% dari jumlah penduduk. Dimana beras adalah pangan utama dengan rata-rata konsumsi beras sebesar 113,7 kg/jiwa/tahun, bahkan sebelumnya mencapai 139,15 kg/jiwa/tahun. (Badan pusat Statistik Tahun 2011)

Dengan demikian, hal-hal di atas adalah alasan utama pemerintah untuk melaksanakan program beras miskin. Selain itu pemerintah juga konsisten untuk menjaga stabilitas ketahanan pangan dengan melakukan impor yang dialokasikan untuk stok pangan nasional, diantaranya untuk memenuhi kebutuhan program raskin dan bukan untuk pasar bebas. Maka, untuk mendukung program tersebut pemerintah Indonesia mengeluarkan Instruksi Presiden tentang Kebijakan Perberasan Nasional yang setiap tahunnya diterbitkan yang bertujuan untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional.

Kecamatan Sidikalang adalah salah satu kecamatan yang terletak di Kabupaten Dairi Provinsi Sumatera Utara. Kecamatan ini adalah ibu kota dari Kabupaten Dairi dan kecamatan ini merupakan kecamatan yang padat penduduk. Kecamatan ini merupakan wilayah pertanian yang masih bersifat tradisional.

Sektor pertanian di Kecamatan Sidikalang ini  $\pm$  50,62% dari luas wilayah Kecamatan Sidikalang. Dengan demikian kondisi wilayah Kecamatan Sidikalang ini sesuai dengan Instruksi Presiden tentang Kebijakan Perberasan Nasional yang melakukan upaya peningkatan pendapatan petani melalui ketahanan pangan.

Berdasarkan data penerima manfaat beras miskin (RASKIN) di Indonesia Tahun 2012 yang disesuaikan dengan jumlah penduduk Indonesia, maka penerima manfaat beras miskin sejak tahun 2009 – 2012 berjumlah 17.488.007 menjadi 15.530.897 rumah tangga. Angka ini meliputi sekitar 35 % penduduk dengan peringkat kesejahteraan terendah secara nasional, yang telah mencakup rumah tangga miskin dan hampir miskin. Sedangkan di Provinsi Sumatera Utara jumlah rumah tangga penerima manfaat adalah 792.166 rumah tangga dimana pada tahun 2013 ini akan mengalami perubahan yaitu 746.220 rumah tangga. Data ini merupakan hasil pertimbangan perubahan tingkat kemiskinan masing-masing wilayah, ketertinggalan dan kesulitan daerah serta evaluasi pelaksanaan program beras miskin pada tahun 2012.

([www.google.com//data-penerima-manfaat-raskin-2012](http://www.google.com//data-penerima-manfaat-raskin-2012))

Namun, kenyataannya pembagian beras miskin di Kecamatan Sidikalang belum sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini disebabkan oleh kontribusi dalam pembagian beras miskin kepada masyarakat kurang efektif sehingga terjadi ketidakpuasan bagi masyarakat dalam pembagian beras miskin tersebut. Salah satunya adalah kriteria penerima manfaat beras miskin tersebut tidak sesuai dengan kriteria yang telah ditentukan oleh ketentuan yang berlaku, contohnya adalah masih adanya penduduk miskin yang tidak mendapat manfaat dari program

beras miskin. Sedangkan penerima manfaat beras miskin di Kecamatan Sidikalang adalah 2.273 rumah tangga sekitar 25 % jumlah penduduk miskin di Kecamatan Sidikalang. Kecamatan Sidikalang memiliki 11 desa /kelurahan yang terbagi 5 (lima) kelurahan dan 6 (enam) desa. Penduduk kelurahan/desa yang paling banyak penerima manfaat beras miskin (RASKIN) adalah Desa Huta Rakyat. Berdasarkan data bahwa periode Juni s/d Desember 2012 penerima manfaat dari beras miskin (RASKIN) di Kecamatan Sidikalang adalah 2.273 Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat dengan 34.095 Kg/Bulan dengan jumlah nilai uangnya sebesar Rp. 54.552.000,-. (Kabupaten Dairi, 2012)

Penentuan kriteria penerima manfaat RASKIN seringkali menjadi persoalan yang rumit. Dinamika data kemiskinan memerlukan adanya kebijakan lokal melalui musyawarah Desa/Kelurahan. Musyawarah ini menjadi kekuatan utama program untuk memberikan keadilan bagi sesama rumah tangga miskin. Dengan adanya permasalahan ini mengakibatkan pembagian beras miskin (RASKIN) di Kecamatan Sidikalang tidak efektif.

Ketidakefektifan dalam pelaksanaan pembagian beras miskin tersebut mengakibatkan pelayanan yang diberikan oleh pihak pemerintah kepada masyarakat tidak optimal sehingga menimbulkan ketidakpuasan masyarakat terhadap program beras miskin di Kecamatan Sidikalang. Ketidakpuasan masyarakat ini juga dapat mengakibatkan kualitas pelayanan di Kecamatan Sidikalang tidak baik sehingga dapat menjadi penghambat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

## **B. Perumusan Masalah**

Perumusan masalah merupakan hal yang sangat penting dalam melaksanakan suatu penelitian, dimana hal ini dapat diartikan sebagai langkah untuk mengetahui masalah yang timbul dari suatu fenomena. Dengan latar belakang masalah yang ada, maka rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini adalah

- Bagaimanakah pelayanan prima terhadap pelaksanaan pembagian beras miskin (RASKIN) di Kecamatan Sidikalang?
- Faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pembagian beras miskin (RASKIN) di Kecamatan Sidikalang?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelayanan prima terhadap pelaksanaan pembagian beras miskin (RASKIN) di Kecamatan Sidikalang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat pelayanan prima terhadap pelaksanaan pembagian beras miskin (RASKIN) di Kecamatan Sidikalang.

Manfaat penelitian yang hendak dicapai meliputi secara teoritis dan manfaat secara praktis sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan mampu memperkaya khasanah bacaan dan penelitian di bidang administrasi publik melalui analisis pelayanan prima terhadap pelaksanaan pembagian beras miskin

(RASKIN), sebagai salah satu kajian pada Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.

2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan kepada Pemerintah Kecamatan mengenai pelayanan prima terhadap pelaksanaan pembagian beras miskin (RASKIN) di Kecamatan Sidikalang dan dapat menjadi acuan peneliti lain yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **D. Sistematika Penulisan**

**BAB I : PENDAHULUAN**

Berisikan Latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian dan Sistematika Penulisan.

**BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Berisikan Konsep Pelayanan Prima, Konsep Beras Miskin (RASKIN), Mekanisme Penyaluran Beras Miskin, dan Kerangka Pemikiran.

**BAB III : METODOLOGI PENELITIAN**

Berisikan Teknik Pengumpulan Data, Penentuan Nara Sumber, Kategorisasi, serta Teknik Analisis Data.

**BAB IV : ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

Berisikan Profil Objek Penelitian serta Hasil dan Pembahasan

**BAB V : PENUTUP**

Simpulan dan Saran