

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Negara Hukum dan Kesejahteraan Masyarakat.

2.1.1. Pengertian Negara Hukum.

Dasar yuridis bagi negara Indonesia sebagai negara hukum tertera pada Pasal 1 ayat (3) UUD RI 1945 amandemen ketiga, negara Indonesia adalah Negara Hukum.¹ Konsep negara hukum mengarah pada tujuan terciptanya kehidupan demokratis, dan terlindungi hak asasi manusia, serta kesejahteraan yang berkeadilan. Bukti lain yang menjadi dasar yuridis bagi keberadaan negara hukum Indonesia dalam arti material, yaitu pada Bab XIV Pasal 33 dan Pasal 34 UUD RI 1945, bahwa negara turut aktif dan bertanggungjawab atas perekonomian negara dan kesejahteraan rakyat. Makna negara Indonesia sebagai negara hukum dinamis, esensinya adalah hukum nasional Indonesia harus tampil akomodatif, adaptif dan progresif.

Hukum yang bersifat akomodatif artinya mampu menyerap, menampung keinginan masyarakat yang dinamis. Makna hukum seperti ini menggambarkan fungsinya sebagai pengayom, pelindung masyarakat. Adaptif, artinya mampu menyesuaikan dinamika perkembangan jaman, sehingga tidak pernah usang. Progresif, artinya selalu berorientasi kemajuan, perspektif masa depan. Makna hukum seperti ini menggambarkan kemampuan hukum nasional untuk tampil dalam praktiknya mencairkan kebekuan-kebekuan dogmatika. Hukum dapat

¹ Undang-Undang Dasar NKRI 1945 amandemen ketiga Pasal 1 ayat (3)

menciptakan kebenaran yang berkeadilan bagi setiap anggota masyarakat. Dimana pun suatu negara hukum tujuan pokoknya adalah melindungi hak asasi manusia dan menciptakan kehidupan bagi warga yang demokratis. Keberadaan suatu negara hukum menjadi prasyarat bagi terselenggaranya hak asasi manusia dan kehidupan demokratis.

Dasar filosofi perlunya perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia adalah bahwa hak asasi manusia adalah hak dasar kodrati setiap orang yang keberadaannya sejak berada dalam kandungan dan ada sebagai pemberian Tuhan, negara wajib melindunginya. Perlindungan hak asasi manusia di Indonesia secara yuridis didasarkan pada UUD RI 1945. Berdasarkan hal tersebut, maka telah mencerminkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi hak asasi manusia dan memperhatikan kesejahteraan rakyatnya.

2.1.2. Kesejahteraan Masyarakat.

Kebijakan program beras untuk rumah tangga miskin (Raskin) di Indonesia menjadi sangat penting, sebagaimana dituangkan dalam pembukaan UUD RI 1945 yang mengamanatkan bahwa negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan memajukan kesejahteraan sosial dalam rangka mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Banyak orang yang salah paham mengenai kebijakan Raskin.

Ketidak tepatan waktu bukanlah alasan untuk menafikan kebutuhan akan kebijakan pengurangan subsidi barang yang boros dan pemihakan kepada kesejahteraan rakyat. Di tengah riuhnya kontroversi kenaikan harga BBM,

kebanyakan orang lupa bahwa pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan rakyat merupakan kewajiban pemerintah secara yuridis yang didasarkan pada UUD RI 1945 tentang perlindungan hak asasi manusia.²

Bantuan pemberian beras untuk rumah tangga miskin ini juga diberikan oleh pemerintah untuk mempertahankan kesejahteraan masyarakat yang rentan terhadap kemiskinan, bila terjadi kenaikan harga BBM. Karena itulah pemerintah menyiapkan kompensasi sebagai mitigasi atau pencegahan. Salah satunya adalah program Raskin.

Raskin adalah hak bagi masyarakat, bukanlah kebaikan hati atau politik uang dari pemerintah kepada masyarakat, tapi tanggungjawab pemerintah (Pasal 4), mengenai kewajiban pemerintah untuk melakukan Catur Program Kesejahteraan Sosial, yakni rehabilitasi, pemberdayaan, perlindungan dan jaminan sosial (Pasal 6). Dalam Pasal 14 ayat 1 ditegaskan, perlindungan sosial dimaksudkan untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.³

Guncangan yang dimaksud dalam Pasal 14 ayat 1 bisa berupa bencana alam, konflik sosial yang meluas, atau kebijakan pemerintah yang berdampak menyeluruh. Kita sering menyaksikan bencana besar seperti tsunami di Aceh tahun 2004, gempa bumi di Sumatera Barat tahun 2009 atau erupsi gunung Merapi di Yogyakarta dan Jawa Tengah tahun 2010 yang menyebabkan korban jiwa dan kerugian besar, sekaligus menurunkan kualitas hidup masyarakat. Selain

² Undang-Undang No. 11 Tahun 2009

³ Undang-Undang Dasar NKRI Pasal 14 ayat 1

itu, ada pula konflik komunal di Maluku dan Maluku Utara tahun 1999, Poso tahun 2000 atau Sampit tahun 2001, yang dampaknya masih dirasakan hingga sekarang.

Bila ada kebijakan pemerintah yang berdampak menyeluruh, seperti pengurangan subsidi, maka pemerintah wajib melakukan perlindungan sosial, terutama bagi masyarakat miskin dan kelompok rentan. Kenaikan harga BBM yang memicu inflasi, kenaikan harga barang dan jasa yang berdampak pada berkurangnya daya beli masyarakat wajib dilakukan perlindungan sosial. Oleh sebab itu kebijakan Raskin yang dicanangkan pemerintah akan sangat berguna bagi masyarakat sebagai mitigasi atau pencegahan kemiskinan. Apabila Pemerintah tidak melakukan tindakan apapun pasca kenaikan harga BBM, maka masyarakat bisa menggugat, class action atau legal standing untuk menuntut haknya.

2.2. Pemerintahan Daerah dan Kewenangan

2.2.1. Pengertian Pemerintahan Daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.⁴ Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Kewenangan yang berhubungan dengan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan baik pusat maupun daerah.

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan mengacu kepada undang-undang yang mengatur perimbangan antara kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah, dimana besarnya kewenangan harus disesuaikan dan diselaraskan dengan Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan

⁴ Yudoyono, Bambang. 2001. *Otonomi Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. hlm. 7

efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.⁵

Pelaksanaan pemerintahan daerah didalam prakteknya haruslah sesuai dengan asas legalitas. Pemerintah daerah harus bertindak sesuai kewenangan yang berlaku. Pemerintah daerah tidak boleh bertindak dengan menyalahgunakan wewenang dan melampaui wewenang, atau tanpa wewenang, sehingga dengan demikian dapat mewujudkan negara sejahtera.⁶ Berdasarkan asas tersebut, pemerintah daerah memiliki kewajiban dalam membantu pemerintah menyukseskan setiap program-program yang dicanangkan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah harus turut serta dalam mensosialisasikan, pendistribusian program Raskin.

2.2.2. Pengertian Kewenangan.

Pengertian kewenangan itu sendiri adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal atau diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian tertentu) saja dari

⁵ Dwiyanto, Agus. 1995. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Fisipol UGM hlm. 35

⁶ Keban, Yeremias T. 1995. *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah, Pendekatan Manajemen Dan Kebijakan*, Yogyakarta : Fisip UGM hlm. 56

kewenangan.⁷ Wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.⁸

Pengertian kewenangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kekuasaan dalam membuat suatu keputusan memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain. Secara pengertian bebas, kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.⁹ Wewenang merupakan hak jabatan yang sah untuk memerintahkan orang lain untuk bertindak dan untuk memaksa pelaksanaannya.

Dengan wewenang, seseorang dapat mempengaruhi aktifitas atau tingkah laku perorangan, grup atau kelompok. Wewenang merupakan suatu hak yang didasarkan pada suatu pengaturan sosial, yang berfungsi untuk menetapkan kebijakan, keputusan dan permasalahan penting dalam suatu kehidupan masyarakat.

Soerjono Soekanto menyatakan, bila orang-orang membicarakan tentang wewenang, maka yang dimaksud adalah hak yang dimiliki seseorang atau sekelompok orang. Max weber menyatakan, wewenang adalah sebagai kekuasaan

⁷ Syafrudin, Ateng.2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV.Bandung. hlm. 22

⁸ Marbun SF,2011, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta.hlm.33

⁹ Lihat <http://www.negrahukum.com/hukum/pengertian-kewenangan.html>, dikutip pada hari Minggu Tanggal 15 Desember 2013 pukul 09.00 WIB

yang sah.¹⁰ Kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen yang meliputi *regulation* dan *standarisation* (pengaturan dan dasar), *administrasion* (pengurusan) dan *supervisor* (pengawasan) atau suatu urusan tertentu.¹¹

Unsur-unsur kewenangan adalah :

1. Pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
2. Dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
3. Konformitas hukum mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Setiap tindakan pemerintahan dan/atau pejabat umum harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui 3 sumber:

1. Atribusi adalah wewenang yang diberikan atau ditetapkan untuk jabatan tertentu. Dengan demikian wewenang atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan.
2. Delegasi adalah wewenang yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan

¹⁰ Abbella Lihat <http://www.slideshare.net/abd3llah/kekuasaan-dan-wewenang>, dikutip pada hari, Minggu Tanggal 15 Desember 2013, pukul 10.07 WIB

¹¹ Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.hlm. 93

3. Mandat adalah wewenang yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (atasan kepada bawahan).

2.3. Pengertian Program Bantuan Sosial dan Raskin

2.3.1. Pengertian Program Bantuan Sosial

Pada awalnya program bantuan sosial (bansos) diciptakan untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi, rawan pangan, berkurangnya kesempatan kerja, berkurangnya penyediaan fasilitas sosial bidang kesehatan dan pendidikan, dan menurunnya ekonomi masyarakat. Belanja bantuan sosial adalah pengeluaran berupa transfer uang, barang atau jasa yang diberikan oleh pemerintah pusat/daerah kepada masyarakat guna melindungi masyarakat dari kemungkinan terjadinya risiko sosial, meningkatkan kemampuan ekonomi dan/atau kesejahteraan masyarakat. Pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 81/PMK.05/2012 tentang Belanja Bantuan Sosial pada Kementerian Negara/Lembaga.¹²

Bantuan sosial adalah pemberian bantuan berupa uang/barang dari pemerintah daerah kepada individu, keluarga, kelompok dan/atau masyarakat yang sifatnya tidak secara terus menerus dan selektif yang bertujuan untuk melindungi dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.¹³ Bantuan sosial dapat diberikan secara langsung kepada masyarakat dan/atau lembaga kemasyarakatan termasuk di

¹² Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 81/PMK.05/2012 Pasal 1 ayat 1

¹³ <http://www.ppkad.pinrangkab.go.id/index.php/artikel-bansos/84-pengertian-bantuan-sosial-dan-tata-cara-pengajuannya>, dikutip pada hari Minggu, 15 Desember 2013, pukul 14.00 WIB

dalamnya bantuan untuk lembaga non pemerintah bidang pendidikan dan keagamaan, sifatnya tidak terus menerus dan selektif. Sifat bantuan sosial bisa dengan syarat atau tanpa syarat. Dari segi durasinya, bantuan sosial dapat bersifat sementara bagi korban bencana, atau bersifat tetap bagi penyandang cacat, dan dapat berupa uang atau barang.¹⁴

Bantuan sosial kepada anggota/kelompok masyarakat sebagaimana dimaksud meliputi :

1. Individu, keluarga dan/atau masyarakat yang mengalami keadaan yang tidak stabil sebagai akibat dari krisis sosial, ekonomi, politik, bencana atau fenomena alam agar dapat memenuhi kebutuhan hidup minimum, dan
2. Lembaga non pemerintahan bidang pendidikan, keagamaan, dan bidang lain yang berperan untuk melindungi individu, kelompok, dan/masyarakat dari kemungkinan terjadinya resiko sosial.

Pemanfaatan bantuan sosial berdasarkan dana APBN dikelompokkan menjadi empat bidang, yaitu:

1. Bidang pendidikan meliputi Program BOS dan Bea Siswa Pendidikan Siswa/Mahasiswa Miskin;
2. Bidang kesehatan meliputi Program Jamkesmas di Puskesmas dan Pelayanan Kesehatan di Rumah Sakit Kelas III;
3. Bidang Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Perdesaan mencakup Kecamatan PPK, P2KP, PNPM Perkotaan, PNPM Infrastruktur

¹⁴ Sri Lestari Rahayu, 2012. *Bantuan Sosial di Indonesia Sekarang Dan Ke Depan*, Bandung. Fokusmedia hlm. 2

Perdesaan/PPIP, PNPM Daerah Tertinggal/ PDT, PNPM infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah/PISEW; dan

4. Bidang Perlindungan Sosial, meliputi Program Keluarga Harapan/PKH, beras untuk rumah tangga miskin dan Bantuan Langsung Tunai/BLT atau Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM).¹⁵

Untuk memberikan keabsahan sistem perlindungan sosial di Indonesia, pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, untuk mencegah dan menangani risiko dari guncangan dan kerentanan sosial seseorang, keluarga, kelompok, dan/atau masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal. Adapun definisi perlindungan sosial yang terdapat pada rencana pembangunan nasional diartikan sebagai suatu langkah kebijakan yang dilakukan untuk memberikan perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat miskin, terutama kelompok masyarakat *the poorest* (yang paling miskin) dan (*the poor*) kelompok masyarakat miskin¹⁶.

Sebagai landasan hukum yang digunakan dalam mengawal pelaksanaan perlindungan sosial mengacu kepada :

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Fakir Miskin;
2. Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-Undang RI Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;

¹⁵ *Ibid* hlm. 3

¹⁶ *Ibid* hlm. 123-124

4. Undang-Undang RI Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom;
6. Peraturan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2005 tentang kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementrian Negara RI;
7. Peraturan Presiden RI Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan;
8. Keputusan Presiden RI Nomor 187/M tahun 2004 tentang pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu sebagaimana diubah dengan Keputusan Presiden RI Nomor 8/M tahun 2005;
9. Peraturan Menteri Sosial RI Nomor 86/HUK/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementrian Sosial RI;
10. Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 38/HUK/2011 tentang Tim Pelaksana Program Keluarga Harapan (PKH);
11. Keputusan Menteri Sosial RI Nomor 4/HUK/2011 tentang Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran, Pejabat pembuat Komitmen, Pejabat Penandatanganan SPM. Bendahara Penerimaan dan Bendahara Pengeluaran di Lingkungan Kementrian Sosial RI tahun 2011.
12. Kebijakan perlindungan sosial dikelompokkan pada kegiatan Bantuan Langsung Tunai (BLT) dan Program Keluarga Harapan (PKH).

2.3.2. Kriteria Pemberian Bantuan Sosial.

Pemberian bantuan sosial harus memiliki kriteria agar tidak terjadi kesalahan dalam pemberian bantuan sosial tersebut. Adapun kriteria pemberian bantuan sosial adalah sebagai berikut :

1. Pemberian bantuan sosial memenuhi kriteria paling sedikit, diartikan bahwa bantuan sosial hanya diberikan kepada calon penerima yang ditujukan untuk melindungi dari kemungkinan resiko sosial.
2. Selektif, tidak semua masyarakat dapat menerima bantuan sosial, hanya yang benar-benar pantas yang dapat menerima bantuan.
3. Memenuhi persyaratan penerima bantuan, kriteria memenuhi persyaratan penerima bantuan sebagaimana dimaksud meliputi :
 - a. Memiliki identitas yang jelas; dan
 - b. Berdomisili dalam wilayah Kabupaten/ Kota tetap.
4. Bersifat sementara dan tidak menerus, kecuai dalam keadaan tertentu dapat berkelanjutan, kriteria bersifat sementara dan tidak terus menerus sebagaimana dimaksud diartikan bahwa pemberian bantuan sosial tidak wajib dan tidak harus diberikan setiap tahun anggaran. Keadaan tertentu dapat berkelanjutan sebagaimana dimaksud diartikan bahwa bantuan sosial dapat diberikan setiap tahun anggaran sampai penerima bantuan telah lepas dari resiko sosial.
5. Sesuai tujuan penggunaan, kriteria sesuai tujuan penggunaan sebagaimana dimaksud bahwa tujuan pemberian bantuan sosial meliputi :
 - a. Rehabilitasi sosial;
 - b. Perlindungan sosial;
 - c. Pemberdayaan sosial;

- d. Jaminan sosial;
- e. Penanggulangan kemiskinan, dan
- f. Penanggulangan bencana.

2.3.3. Bentuk dan Besaran Belanja Bantuan Sosial

Bantuan sosial dapat dalam bentuk uang maupun barang. Adapun bantuan sosial dalam bentuk barang dapat berupa peralatan dan mesin, gedung dan bangunan, dan asset tetap lainnya sesuai Peraturan Perundang-undangan. Besaran bantuan sosial dibatasi tidak melebihi batas toleransi untuk penunjukan langsung sesuai dengan peraturan tentang pengadaan barang/jasa pemerintah.

2.3.4. Tujuan Bantuan Sosial

Bantuan sosial harus memiliki tujuan yang jelas, tujuannya harus digunakan untuk perlindungan sosial. Adapun tujuan bantuan sosial adalah sebagai berikut :

1. Rehabilitasi sosial sebagaimana dimaksud, ditujukan untuk memulihkan dan mengembangkan kemampuan seseorang yang mengalami disfungsi sosial agar dapat melaksanakan fungsi sosialnya secara wajar.
2. Perlindungan sosial sebagaimana dimaksud, ditujukan untuk mencegah dan menangani resiko sosial seseorang, keluarga, kelompok masyarakat agar kelangsungan hidupnya dapat dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dasar minimal.
3. Pemberdayaan sosial sebagaimana dimaksud dalam, ditujukan untuk menjadikan seseorang atau kelompok masyarakat yang mengalami

masalah sosial sehingga mempunyai daya yang selanjutnya mampu memenuhi kebutuhan dasarnya.

4. Jaminan sosial sebagaimana dimaksud, merupakan skema yang melembaga untuk menjamin penerima bantuan agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak.
5. Penanggulangan kemiskinan sebagaimana dimaksud, merupakan kebijakan, program dan kegiatan yang dilakukan terhadap orang, keluarga, kelompok masyarakat yang tidak mempunyai atau mempunyai sumber mata pencaharian dan tidak dapat memenuhi kebutuhan yang layak bagi kemanusiaan.
6. Penanggulangan bencana sebagaimana dimaksud, merupakan serangkaian upaya yang ditujukan untuk rehabilitasi.
7. Jenis Bantuan Sosial sebagaimana dimaksud akan diatur lebih lanjut dengan keputusan Bupati.

2.4. Program Beras Untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin).

Penyaluran Beras untuk Rumah Tangga Miskin (RASKIN) 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.

Raskin merupakan subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upayadari pemerintah untuk meningkatkan ketahananpangan dan memberikan perlindungan sosial padarumah tangga sasaran. Keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6 T, yaitu:

1. Tepat Sasaran,
2. Tepat Jumlah,
3. Tepat Harga,
4. Tepat Waktu,
5. Tepat Kualitas, dan
6. Tepat Administrasi.

Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melaluipemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalambentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Selain itu raskin bertujuan untuk meningkatkan akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerimamanfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.

1. Program Raskin

Program Raskin adalah salah satu program penanggulangan kemiskinan dan perlindungan sosial di bidang pangan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat berupa bantuan beras bersubsidi kepada rumah tangga berpendapatan

rendah (rumah tangga miskin dan rentan miskin). Program Raskin adalah program nasional lintas sektoral baik vertikal (Pemerintah Pusat sampai dengan Pemerintah Daerah) maupun horizontal (lintas Kementerian/Lembaga), sehingga semua pihak yang terkait bertanggung jawab sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Program Raskin.

2. Tujuan Program Raskin

Program Raskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Lebih jauh, program raskin bertujuan untuk membantu kelompok miskin dan rentan miskin mendapat cukup pangan dan nutrisi karbohidrat tanpa kendala. Efektivitas Raskin sebagai perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan sangat bergantung pada kecupan nilai transfer pendapatan dan ketepatan sasaran kepada kelompok miskin dan rentan.

3. Masyarakat Yang Berhak Menerima Raskin

Rumah tangga yang berhak menerima beras Raskin, atau juga disebut Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Program Raskin, adalah rumah tangga yang terdapat dalam data yang diterbitkan dari Basis Data Terpadu hasil PPLS 2013 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan disahkan oleh Kemenko Kesra RI. Tahun 2014, Program Raskin menyediakan beras bersubsidi kepada 17,5 juta RTS-PM dengan kondisi sosial ekonomi terendah di Indonesia (kelompok miskin dan rentan

miskin). Sedangkan untuk tahun 2013, Program Raskin menyediakan beras bersubsidi kepada 15,5 juta RTS-PM. Jumlah RTS-PM Program Raskin nasional tahun 2014 adalah sebanyak 15.530.897 rumah tangga (tidak mengalami perubahan dari tahun 2013), yaitu rumah tangga yang menerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS) sebagai penanda kepesertaannya, atau Surat Keterangan Rumah Tangga Miskin (SKRTM) untuk rumah tangga pengganti hasil musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel).

Jumlah RTS-PM Program Raskin 2014 tersebut meliputi sekitar 25 persen penduduk dengan peringkat kesejahteraan terendah secara nasional, yang mencakup rumah tangga miskin dan hampir miskin.

4. Penetapan Daftar Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat Program Raskin

- a. Penetapan RTS-PM Program Raskin, didasarkan pada Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial.
- b. Basis Data Terpadu berisikan sekitar jumlah rumah tangga dengan kondisi sosial ekonomi terendah dirinci menurut nama dan alamat. Sumber utama Basis Data Terpadu adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan diserahkan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).
- c. Semua rumah tangga yang masuk dalam Basis Data Terpadu diperingkat berdasarkan status kesejahtraannya dengan menggunakan metode indeks kesejahteraan yang obyektif dan spesifik untuk setiap kabupaten/kota.

- d. Sesuai dengan pagu nasional Raskin yang telah ditetapkan, TNP2K mengidentifikasi jumlah rumah tangga yang paling rendah tingkat kesejahteraannya dari Basis Data Terpadu. Dengan demikian mereka yang didata pada tidak serta merta menjadi RTS-PM.
- e. Pagu Raskin per provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa/kelurahan mengacu pada sebaran jumlah RTS-PM yang termasuk dalam rumah tangga yang paling rendah tingkat kesejahteraannya dari Basis Data Terpadu sebagaimana dijelaskan di atas.
- f. TNP2K menyerahkan data pagu daerah beserta nama dan alamat RTS-PM Raskin kepada Tim Koordinasi Raskin Pusat.
- g. Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat selaku Ketua Pelaksana Tim Koordinasi Raskin Pusat menetapkan pagu Raskin provinsi dan jumlah RTS kabupaten/kota berdasarkan data dari TNP2K.

5. Pagu Raskin di Beberapa Daerah Berbeda

- a. Pagu Raskin Juni–Desember 2012 di beberapa daerah yang telah ditetapkan dapat berbeda (lebih kecil atau lebih besar) dengan pagu sebelumnya karena pagu Raskin Juni–Desember 2012 didasarkan pada hasil PPLS 2011 yang merupakan pemutakhiran dari hasil PPLS 2008 yang menjadi dasar penentuan pagu sebelumnya.
- b. Pagu Raskin Juni–Desember 2012 menunjukkan perubahan kondisi karakteristik rumah-tangga yang berbeda dari data PPLS 2008 dan PPLS 2011.
- c. Faktor lain yang juga dapat menyebabkan perbedaan pagu antara lain pemekaran wilayah, perubahan tingkat kemiskinan, dinamika perekonomian daerah, atau perubahan jumlah penduduk misalnya migrasi, lahir atau mati.

6. Penggantian RTS-PM Yang Sudah Terdaftar Dalam Daftar Penerima Manfaat

Penggantian RTS-PM dapat dilakukan untuk mengakomodasi adanya dinamika RTS di desa/kelurahan. Dalam hal ini, Tim Koordinasi Raskin perlu mengadakan musyawarah desa (mudes)/musyawarah kelurahan (muskel) yang melibatkan aparat desa/kelurahan, kelompok masyarakat desa/kelurahan, dan perwakilan RTS-PM Raskin dari setiap Satuan Lingkungan Setempat (SLS) setingkat dusun atau RW untuk menetapkan kebijakan lokal, yaitu:

- a. Verifikasi dan pemutakhiran RTS-PM yang terdapat dalam DPM.
- b. RTS-PM yang kepala rumah tangganya sudah meninggal dapat digantikan oleh salah satu anggota rumah tangganya. Untuk RTS-PM tunggal yang sudah meninggal, pindah alamat keluar desa/kelurahan, atau yang dinilai tidak layak

sebagai penerima Raskin, maka digantikan oleh rumah tangga lainnya yang dinilai layak.

- c. Rumah tangga yang dinilai layak untuk menggantikan RTS-PM pada butir 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 tidak layak huni, berpenghasilan paling rendah dan tidak tetap.
- d. Pelaksanaan musyawarah dapat dilakukan sepanjang tahun berjalan sesuai dengan kebutuhan.
- e. Apabila setelah dilakukan verifikasi dan pemutakhiran daftar RTS-PM di desa/kelurahan terdapat perubahan pagu RTS-PM di dua desa/kelurahan atau lebih di dalam satu kecamatan yang sama, maka dilakukan musyawarah kecamatan (muscam) yang bertujuan untuk koordinasi penyesuaian pagu antardesa/kelurahan dengan tidak mengubah jumlah pagu kecamatan tersebut.
- f. Hasil mudes/muskel dan muscam dimasukkan dalam Form Rekap Pengganti (FRP) RTS-PM dan dilaporkan secara berjenjang kepada TNP2K.

7. Mekanisme Penetapan Pagu Raskin

- a. Pagu Raskin nasional merupakan hasil kesepakatan pembahasan antara Pemerintah dan DPR yang dituangkan dalam Undang-Undang APBN.
- b. Pagu provinsi ditetapkan oleh Deputi Menko Kesra Bidang Koordinasi Perlindungan Sosial dan Perumahan Rakyat selaku Ketua Pelaksana Tim Koordinasi Raskin Pusat
- c. Penetapan pagu didasarkan pada data RTS-PM

- d. Penentuan nama dan alamat serta sebaran Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) menggunakan data Basis Data Terpadu yang dibangun berdasarkan hasil PPLS.

8. Jumlah Raskin Yang Diperoleh RTS-PM

RTS-PM Raskin berhak untuk menebus beras Raskin sebanyak 15 kg per RTS-PM per bulan.

9. Harga Tebus Raskin dan sistem pembayarannya

Pembayaran HTR dari RTS-PM kepada Pelaksana Distribusi Raskin dilakukan secara tunai sebesar Rp 1.600 per kg netto di Titik Distribusi (TD).

10. Mekanisme Penyaluran Raskin

- a. Perum BULOG bersama Tim Koordinasi Raskin menyusun rencana penyaluran bulanan yang dituangkan dalam Surat Permintaan Alokasi (SPA).
- b. Beras Raskin disalurkan oleh Perum BULOG ke Titik Distribusi (TD) yaitu lokasi yang ditentukan dan disepakati oleh Perum BULOG dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- c. Pemerintah kabupaten/kota bertanggung jawab mendistribusikan Raskin dari TD ke Titik Bagi (TB) yaitu lokasi tempat penyerahan beras Raskin kepada para RTS-PM, untuk selanjutnya dibagikan kepada RTS-PM Raskin.

11. Informasi Kepesertaan Dalam Program Raskin

Untuk pelaksanaan Program Raskin, Tim Koordinasi Raskin Pusat telah mencetak daftar nama dan alamat RTS-PM dan mengirimkan ke setiap desa/kelurahan untuk ditempelkan di kantor desa/kelurahan. Dengan cara ini, RTS-PM dan masyarakat umum dapat mengetahui rumah tangga mana saja di desa/kelurahan tersebut yang berhak menerima beras Raskin.

12. Informasi Pengaduan Tentang Program Raskin

Kebijakan umum yang mengatur pelaksanaan Program Raskin dapat dibaca dalam Pedoman Umum (Pedum) Raskin yang diterbitkan setiap tahunnya. Pedoman ini merupakan acuan makro dalam pelaksanaan Program Raskin secara nasional, belum mengakomodasi dan mengantisipasi hal-hal yang bersifat spesifik lokasi. Untuk mengatasi berbagai permasalahan lokal, adanya kearifan lokal, serta kebijakan lokal maka pelaksanaan Raskin di tingkat Provinsi diatur melalui Petunjuk Pelaksanaan Program Raskin (Juklak Raskin) dan di tingkat Kabupaten/Kota diatur melalui Petunjuk Teknis Program Raskin (Juknis Raskin). Juklak dan Juknis Raskin dimaksudkan untuk mempertajam Pedum Raskin dan masih berada dalam batasan-batasan atau bertentangan dengan Pedum Raskin.

Pertanyaan dan pengaduan mengenai Program Raskin dapat disampaikan baik oleh anggota masyarakat maupun Pemerintah Daerah. Sesuai dengan materinya, pertanyaan dan pengaduan tentang pelaksanaan Program Raskin dapat disampaikan secara langsung kepada instansi berikut:

- a. Unit Pengaduan sebagai bagian dari Tim Koordinasi Raskin Pusat (TKRP) berada di bawah koordinasi Kementerian Dalam Negeri terhadap pengaduan yang berkaitan dengan 6 Tepat. Unit Pengaduan juga ada di tingkat Provinsi

dan Kabupaten/Kota, di bawah koordinasi badan yang membidangi pemberdayaan masyarakat.

- b. Pengaduan dan pertanyaan terhadap hal yang berkaitan dengan data RTS-PM dapat disampaikan kepada TNP2K. Pertanyaan dan pengaduan yang berkaitan dengan jumlah dan mutu beras dapat disampaikan kepada Perum BULOG.