

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Fungsi dan Peranan Pemerintah

Menurut Adam Smith (1976), pemerintah suatu negara mempunyai tiga fungsi pokok sebagai berikut:

1. Memelihara keamanan dan pertahanan dalam negeri.
2. Menyelenggarakan peradilan.
3. Menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta.

Fungsi pemerintah menurut Richard A. Musgrave (dalam Mangkoesoebroto, 2000:2) dibedakan menjadi tiga fungsi dan tujuan kebijakan anggaran belanja pemerintah, yaitu:

1. Fungsi Alokasi (*Allocation Branch*)

Yaitu fungsi pemerintah untuk menyediakan pemenuhan untuk kebutuhan publik (*public needs*).

2. Fungsi Distribusi (*Distribution Branch*)

Yaitu fungsi yang dilandasi dengan mempertimbangkan pengaruh sosial ekonomis; yaitu pertimbangan tentang kekayaan dan distribusi pendapatan, kesempatan memperoleh pendidikan, mobilitas sosial, struktur

pasar. Macam-ragam warga negara dengan berbagai bakatnya termasuk tugas fungsi tersebut.

3. Fungsi Stabilisasi (*Stabilization Branch*)

Yaitu fungsi menyangkut usaha untuk mempertahankan kestabilan dan kebijaksanaan- kebijaksanaan yang ada. Disamping itu, fungsi ini bertujuan untuk mempertahankan kestabilan perekonomian (stabilisator perekonomian).

Kaitan dari permasalahan fungsi atau tujuan diatas hampir selalu dijumpai pada setiap permasalahan mengenai tujuan atau kebijakan tertentu, misalnya mengenai tujuan untuk politik pembangunan, tujuan untuk kebijakan perdagangan, kesempatan kerja, kesempatan memperoleh pendidikan pertanian, perburuhan, pengangkutan, dan lain-lain.

Peranan pemerintah dalam perekonomian antara lain :

- a. Menetapkan kerangka hukum (*legal framework*) yang melandasi suatu perekonomian,
- b. Mengatur atau meregulasi perekonomian dengan alat subsidi dan pajak,
- c. Memproduksi komoditas tertentu dan menyediakan berbagai fasilitas seperti kredit, penjaminan simpanan, dan asuransi,
- d. Membeli komoditas tertentu termasuk yang dihasilkan oleh perusahaan swasta, misalnya persenjataan.
- e. Meredistribusikan (membagi ulang) pendapatan dari satu kelompok ke kelompok lainnya, dan
- f. Menyelenggarakan sistem jaminan sosial, misalnya memelihara anak-anak terlantar, menyantuni fakir miskin, dan sebagainya.

B. Kemiskinan

Kemiskinan merupakan masalah pokok nasional yang penanggulangannya tidak dapat ditunda dan harus menjadi prioritas utama dalam melaksanakan pembangunan nasional. Kemiskinan merupakan masalah utama pembangunan diberbagai bidang yang ditandai dengan kerentanan, ketidakberdayaan, keterisolasian, dan ketidakmampuan untuk menyampaikan aspirasi (Mangunsarkoro, 2002 : 1).

Dalam Mangunsarkoro (2002 : 2), kemiskinan dikategorikan berdasarkan penyebabnya antara lain : struktural, kultural, dan alamiah. Penyebab struktural adalah yang berhubungan dengan kebijakan, peraturan dan lembaga yang ada dimasyarakat, yang menghambat produktifitas dan mobilitas yang ada pada masyarakat. Adapun penyebab kulturalnya adalah berkaitan dengan adanya nilai-nilai yang tidak produktif, tingkat pendidikan yang rendah dan kondisi kesehatan dan gizi yang buruk. Sedangkan faktor alamiah ditunjukkan oleh kondisi alam dan geografis misalnya keterisolasian daerah.

Kemiskinan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua yaitu kemiskinan kronis (*chronic poverty*) atau kemiskinan struktural yang terjadi terus menerus dan kemiskinan sementara (*transient poverty*) atau marginal yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi krisis (Propenas, 2001 : 82).

Untuk mengindikasikan kemiskinan selama ini yang lazim digunakan adalah garis kemiskinan (*poverty line*), yaitu menunjukkan ketidakmampuan seseorang yang melampaui ukuran garis kemiskinan. Garis kemiskinan adalah ukuran yang didasarkan pada kebutuhan konsumsi minimum, konsumsi makanan dan non makanan.

Kemiskinan dapat berakibat antara lain :

1. Secara sosial ekonomi dapat menjadi beban masyarakat
2. Rendahnya kualitas dan produktifitas masyarakat
3. Rendahnya partisipasi aktif masyarakat
4. Menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.
5. Kemungkinan merosotnya mutu generasi

Untuk menghindari akibat dari kemiskinan, maka pemerintah perlu mengupayakan suatu penanggulangan kemiskinan yang terjadi sekarang ini.

C. Penanggulangan Kemiskinan

Dalam Mangunsarkoro (2002 : 5), penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan terkait erat dengan pembangunan ekonomi rakyat, antara lain melalui perluasan kesempatan kerja dimana pemerintah menciptakan sistem pajak dan subsidi yang adil serta peningkatan kemampuan (*capacity building*) melalui pemberian potongan harga atau subsidi dalam berbagai pelayanan sosial termasuk kebutuhan dasar pangan. Visi baru penanggulangan kemiskinan adalah mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin yang diupayakan

melalui kemandirian dan kerjasama antara masyarakat, dunia usaha, dan pemerintah (*Working together to reduce poverty*). Di setiap program penanggulangan kemiskinan harus menghitung secara sistematis rakyat miskin yang akan menjadi sasaran program. Menyimak begitu besarnya jumlah penduduk yang memiliki taraf hidup sedikit saja di atas garis kemiskinan, maka menjadi wajar bila pemerintah juga memprioritaskan mereka sebagai sasaran program, dan tidak hanya mengalokasikan bantuan untuk rakyat yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Dalam upaya penanggulangan kemiskinan ada 4 strategi yang ditempuh yaitu:

1. Menciptakan suasana dan lingkungan ekonomi makro, pemerintahan dan pelayanan publik yang memihak bagi pencapaian upaya-upaya penanggulangan kemiskinan.
2. Peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan melalui langkah perbaikan kesehatan dan pendidikan, pangan, keterampilan usaha, permodalan, prasarana serta informasi pasar.
3. Peningkatan kemampuan dasar masyarakat miskin untuk meningkatkan pendapatan melalui langkah perbaikan kesehatan dan pendidikan, pangan, keterampilan usaha, permodalan, prasarana serta informasi pasar.
4. Memberikan perlindungan dan rasa aman bagi masyarakat miskin, utamanya kelompok masyarakat yang paling miskin dan kelompok masyarakat miskin karena bencana alam melalui mekanisme tabungan kelompok.

D. Pengertian Subsidi

Subsidi yaitu transfer pemerintah pusat ke daerah yang merupakan bagian dari pengeluaran rutin atau pengeluaran lainnya, yaitu pengeluaran negara dalam upaya pemindahan kekayaan kepada individu untuk kesejahteraan rakyat. Subsidi merupakan alat redistribusi pendapatan diartikan sebagai pajak negatif. Hal ini berarti akan menambah pendapatan bagi si penerimanya atau individu akan mengalami peningkatan pendapatan riil.

Menurut M, Soeparmoko (1997 : 23) pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah tersebut. Pengeluaran pemerintah itu tersebut mempunyai 2 sifat, yaitu:

1. Exhaustive

Yaitu pengeluaran negara untuk pembelian barang dan jasa yang langsung dikonsumsi atau untuk menghasilkan barang dan jasa lainnya, lebih bersifat untuk memacu pertumbuhan ekonomi.

2. Transfer

Segala pemindahan kekayaan kepada individu untuk kesejahteraan termasuk subsidi yang merupakan alat redistribusi pendapatan.

Menurut M. Suparmoko (1997:37-41) pemberian subsidi digolongkan menjadi 2:

1. Subsidi Dalam Bentuk Uang (Natura)

Dalam hal ini pemerintah dapat memberikan subsidi dalam bentuk uang sebagai tambahan penghasilan kepada konsumen atau dapat pula pemerintah

memberikan subsidi dalam bentuk penurunan harga barang. Artinya dalam mengkonsumsi suatu barang konsumen hanya diwajibkan untuk membayar kurang dari harga barang yang sebenarnya dan selisihnya akan ditanggung pemerintah agar jangan sampai merugikan si produsen barang tersebut.

2. Subsidi Barang (In Natura)

Apabila pemerintah menyediakan suatu jenis barang tertentu dengan jumlah yang tertentu pula kepada konsumen tanpa dipungut bayaran atau mungkin dengan pembayaran tetap dibawah harga pasar.

Pengaruh subsidi barang (innatura) dengan jumlah tertentu bisa mengakibatkan hal-hal sebagai berikut :

1. Mengurangi jumlah pembelian untuk barang-barang yang disubsidikan tetapi konsumsi total bertambah.
2. Tidak mengubah konsumsi total.
3. Konsumsi menjadi terlalu tinggi.
4. Konsumsi menjadi terlalu rendah.

Bila dua jenis subsidi di atas dibandingkan, bisa dilihat bahwa pemberian subsidi dalam bentuk uang jauh lebih efisien dibandingkan dengan subsidi barang. Hal itu dikarenakan:

1. Kepuasan yang diperoleh masyarakat bisa lebih maksimum karena dengan adanya subsidi tersebut dapat meningkatkan daya beli masyarakat serta tidak membatasi pilihan masyarakat atau konsumen akan suatu barang.

2. Jumlah anggaran yang harus dikeluarkan pemerintah untuk subsidi uang tersebut jauh lebih kecil ketimbang subsidi barang.

Berdasarkan penggunaannya terdapat tiga jenis pemberian subsidi :

1. Block Grant

Yaitu subsidi bagi daerah dimana daerah tersebut bebas menggunakannya

2. Conditional Grant

Yaitu subsidi yang penggunaannya diarahkan oleh pemerintah pusat antara lain diarahkan untuk proyek-proyek kesehatan, pariwisata, keluarga berencana, dan lain-lain.

3. Matching Grant

Yaitu pemberian subsidi kepada daerah dengan syarat daerah sudah mempunyai sejumlah dana tertentu dan subsidi tersebut sebagai pelengkap.

Macam subsidi yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat terbagi atas subsidi untuk kebutuhan pangan, subsidi pendidikan, subsidi kesehatan dan lain-lain.

E. Teori Efektifitas

Menurut Husein Umar (1998: 10), efektivitas merupakan ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat dicapai.

Sedangkan menurut H. Emerson (Soewarno Handoyoningrat, 1992: 16) menyatakan bahwa arti dari efektifitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan atas sasaran yang telah ditentukan sebelumnya.

Efektifitas merupakan salah satu ukuran dalam menentukan keberhasilan suatu program atau rencana. Tujuan merupakan hal yang menjadi indikator dalam menentukan efektivitas, oleh karena itu tujuan dari suatu program harus jelas agar pada akhirnya dapat diketahui apakah rencana dari program tersebut telah dilaksanakan.

Pengukuran efektifitas program hanya mungkin dilakukan jika dokumen program tersebut menunjukkan:

1. Tujuan-tujuan program dirumuskan dengan jelas dan dalam bentuk pernyataan-pernyataan yang terukur.
2. Persoalan serius seringkali muncul karena hasil program merupakan proses negosiasi dan perumusan dari tujuan tersebut merupakan hasil dari kompromi, solusi dilakukan dengan perumusan tujuan secara kabur atau dalam bentuk pernyataan-pernyataan ambisius.
3. Evaluator menghadapi masalah karena atasannya memiliki penafsiran yang berbeda mengenai tujuan program.

Efektifitas program dapat diukur sebagai berikut:

$$efektifitas = \frac{hasil}{tujuan}$$

Berdasarkan pengertian diatas, dapat diartikan bahwa efektifitas pada umumnya digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan dalam melakukan suatu aktifitas atau kegiatan (Solichin Abdul Wahab, 1997: 33).

Dean J.C, dalam *Basic Statistic for Statistical Research*, menyebutkan bahwa klasifikasi efektivitas adalah sebagai berikut:

- 0% - 24% berarti tidak efektif
- 25% - 50% berarti sedikit efektif
- 56% - 75% berarti cukup efektif
- 75% - 100% berarti sangat efektif

F. Analisa Kebijakan

Dalam buku analisa kebijakan publik William N. Dunn, definisi Analisa Kebijaksanaan adalah sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan pelbagai metode penelitian dari argumen untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijaksanaan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijaksanaan.

Dalam analisa kebijaksanaan, prosedur-prosedur analisa umum dapat disamakan dengan empat metode analisa kebijaksanaan:

1. *Peliputan* (deskripsi) memungkinkan kita menghasilkan informasi mengenai sebab dan akibat kebijaksanaan di masa lalu;
2. *Peramalan* (prediksi) memungkinkan kita menghasilkan informasi mengenai akibat kebijaksanaan di masa datang;
3. *Evaluasi* (evaluasi) adalah pembuatan informasi mengenai nilai atau harga dari kebijaksanaan di masa lalu dan di masa datang; dan

4. *Rekomendasi* (preskripsi) memungkinkan kita menghasilkan informasi mengenai kemungkinan bahwa arah tindakan di masa datang akan menimbulkan akibat-akibat yang bernilai.

Tipe-tipe Informasi Yang Relevan Dengan Kebijakan

1. Masalah Kebijakan (Policy Problems) adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpenuhi, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan publik.
2. Alternatif Kebijakan (Policy Alternatives) adalah arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat memberi sumbangan kepada pencapaian nilai dan, karena itu, kepada pemecahan masalah kebijakan.
3. Tindakan Kebijakan (Policy Actions) adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang bernilai.
4. Hasil Kebijakan (Policy Outcomes) adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang dilaksanakan.
5. Hasil Guna Kebijakan adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberi sumbangan pada pencapaian nilai.

Analisa kebijakan dapat dipandang sebagai proses penelitian yang melibatkan lima komponen informasi kebijakan yang dipindahkan dari satu posisi ke posisi berikutnya melalui penggunaan pelbagai metode analisa kebijakan, seperti pada kerangka kerja pada gambar 1.

G. Program RASKIN.

1. Pengertian

Beras untuk keluarga miskin atau sering disebut dengan RASKIN adalah salah satu program Pemerintah untuk membantu masyarakat yang termiskin dan rawan pangan agar mereka tetap mendapatkan beras untuk kebutuhan rumah tangganya. Distribusi RASKIN merupakan proses penyaluran beras kepada penduduk miskin yang telah terdata sebagai masyarakat yang berhak menerima beras RASKIN.

2. Tujuan

Tujuan Program RASKIN adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

3. Sasaran

Sasaran Program RASKIN Tahun 2009 adalah berkurangnya beban pengeluaran 18,5 juta Rumah Tangga Sasaran (RTS) berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), melalui pendistribusian beras bersubsidi sebanyak 15 Kg/RTS/bulan selama 12 bulan dengan harga tebus Rp 1.600 per kg netto di tempat penyerahan yang disepakati (Titik Distribusi)

4. Mekanisme Distribusi RASKIN yaitu :

4.1. Bupati/Walikota mengajukan Surat Permintaan Alokasi (SPA) kepada Kadivreg/Kasubdrive/KaKansilog berdasarkan alokasi pagu RASKIN dan rekap Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) dimasing-

masing Kecamatan/ Kelurahan/ Desa.

- 4.2. Berdasarkan SPA Kadivreg/ Kasubdrive/ KaKansilog menerbitkan SPPB/DO beras untuk masing-masing Kecamatan/Desa/Kelurahan kepada SATKER RASKIN pada saat beras akan didistribusikan ke Titik Distribusi. Apabila terdapat Desa/Kelurahan yang menunggak pembayaran Harga Penjualan Beras (HPB) pada periode sebelumnya, maka penerbitan SPPB/DO untuk Desa/Kelurahan tersebut ditangguhkan sampai ada pelunasan.
- 4.3. Berdasarkan SPPB/DO, SATKER RASKIN mengambil beras di gudang penyimpanan Perum BULOG, mengangkut dan menyerahkan beras RASKIN kepada Pelaksana Distribusi di Titik Distribusi. Kualitas beras yang diserahkan, harus sesuai dengan standar kualitas BULOG. Apabila tidak memenuhi standar kualitas maka beras dikembalikan kepada SATKER RASKIN untuk ditukar/diganti.
- 4.4. Serah terima beras RASKIN dari SATKER RASKIN kepada Pelaksana Distribusi di Titik Distribusi dibuktikan dengan Berita Acara Serah Terima (BAST) yang merupakan pengalihan tanggungjawab.
- 4.5. Pelaksana Distribusi menyerahkan beras kepada rumah tangga miskin penerima manfaat RASKIN.

5. Indikator Kerja

Kinerja pelaksanaan Program RASKIN diukur berdasarkan tepat sasaran, tepat waktu, tepat jumlah, tepat harga, dan tepat mutu.

6. Pemantauan dan Evaluasi

- 6.1. Pemantauan dan evaluasi dilaksanakan oleh Tim Koordinasi RASKIN Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota. Dalam pelaksanaannya dapat dilakukan melalui kerjasama dengan lembaga independent.
- 6.2. Waktu pelaksanaan pemantauan dan evaluasi Program RASKIN dilakukan secara periodic dan/atau disesuaikan dengan kebutuhan.
- 6.3. Hasil pemantauan dan evaluasi Program RASKIN dibahas dengan instansi/pihak terkait dan dilaporkan dan dibahas dalam Rapat Tim Koordinasi RASKIN Pusat, Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan sesuai dengan lingkup dan bobot permasalahannya untuk ditindak lanjuti.

7. Pelaporan

- 7.1. Tim Koordinasi RASKIN Kecamatan melaporkan pelaksanaan Program Raskin kepada Camat sebagai penanggungjawab di Kecamatan dan Tim Koordinasi RASKIN Kabupaten/Kota secara periodik.
- 7.2. Tim Koordinasi RASKIN Kabupaten/Kota melaporkan pelaksanaan Program Raskin kepada Bupati/Walikota sebagai penanggungjawab di Kabupaten/Kota dan Tim Koordinasi RASKIN Provinsi secara periodik.
- 7.3. Tim Koordinasi RASKIN Provinsi melaporkan pelaksanaan Program Raskin kepada Gubernur sebagai penanggungjawab di Provinsi dan Tim Koordinasi RASKIN Pusat secara periodik.
- 7.4. Tim Koordinasi RASKIN Pusat melaporkan pelaksanaan Program RASKIN kepada Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian secara periodik.