

**PENGAWASAN BERAS BERSUBSIDI UNTUK RAKYAT
MISKIN DI KABUPATEN PESISIR BARAT**

(Tesis)

Oleh

TAMMY MOHAMMAD SALEH



**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER HUKUM
UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

ABSTRAK

PENGAWASAN BERAS BERSUBSIDI UNTUK RAKYAT MISKIN DI KABUPATEN PESISIR BARAT

**Oleh
TAMMY MOHAMMAD SALEH**

Raskin merupakan program Pemerintah pusat dalam memberikan subsidi pangan dalam bentuk beras untuk masyarakat miskin, untuk meningkatkan akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan, tetapi pada tataran pelaksanaannya program ini dihadapkan pada kendala berupa penyelewengan atau penggelapan oleh petugas di lapangan. Permasalahan penelitian ini adalah: (1) Bagaimana pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat? (2) Mengapa perlu dilakukan pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat? Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Prosedur pengumpulan data dilakukan dengan studi pustaka dan studi lapangan, data dianalisis secara kualitatif guna memperoleh kesimpulan. Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan: (1) Pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat belum terlaksana secara optimal, karena masih terjadi penyimpangan. Pengawasan dilaksanakan oleh Tim Koordinasi Raskin Kabupaten, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati. Tim ini mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi serta menerima pengaduan dari masyarakat tentang pelaksanaan program Raskin. Fungsi Tim Koordinasi Raskin Kabupaten melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program Raskin di kecamatan, desa/kelurahan yang berkoordinasi dengan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan dan kepala desa/lurah serta Pelaksana Distribusi Raskin yaitu Kelompok Kerja (2) Pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat merupakan instrumen yang penting untuk dilaksanakan agar distribusi raskin tepat sasaran kepada masyarakat miskin dan mengantisipasi terjadinya penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang oleh petugas pelaksana di lapangan. Saran dalam makalah ini adalah: (1) Agar penyaluran raskin tepat sasaran maka disarankan agar dibentuk institusi khusus di level desa/kelurahan yang beranggotakan tokoh masyarakat. (2) Dalam pelaksanaan penyaluran beras Raskin, perlu penegasan bahwa raskin bukan hanya program Perum Bulog tetapi menyangkut semua pihak.

Kata Kunci: Pengawasan, Beras Bersubsidi, Rakyat Miskin

ABSTRACT

SUPERVISION OF SUBSIDIZED RICE FOR POOR PEOPLE AT PESISIR BARAT REGENCY

**By
TAMMY MOHAMMAD SALEH**

Subsidized rice for poor people is a program of the central government in providing food subsidies in the form of rice for the poor, to improve food access family through the sale of rice to the beneficiary families with a predetermined amount, but at the level of implementation of the program is faced with obstacles in the form of misappropriation or embezzlement by officers in field. The problems of this study are: (1) How is the supervision of subsidized rice for poor people at Pesisir Barat Regency? (2) Why is it necessary to do surveillance of subsidized rice for poor people at Pesisir Barat Regency? This study uses the approach of juridical normative and empirical. Data collection procedures performed with the literature study and field study, data were analyzed qualitatively to mempeoleh conclusion. Based on the results of research and discussion can be concluded: (1) Control of subsidized rice for poor people at Pesisir Barat Regency has not been done optimally, because it is still abuse. Supervision conducted by the Coordinating Team Raskin District, which is under and responsible to the governor. This team has the task of coordinating the planning, budgeting, implementation of distribution, monitoring and evaluation as well as receive complaints from the public about the implementation of Raskin program. The function of the Coordination Team Raskin district monitoring and evaluation of program implementation Raskin in the district, rural/urban neighborhoods in coordination with the Coordinating Team Raskin sub-district and village chief/headman and Executing Distribution Raskin namely Working Group (2) Supervision of subsidized rice for poor people at Pesisir Barat Regency is an important instrument to be implemented for the raskin distribution targeted to the poor and anticipate the chance of corruption or abuse of power by the executive officer in the field. The suggestions in this paper are: (1) In order for the distribution of Raskin on target it is recommended to set up a special institution at the level of village / village consisting of community leaders. (2) In the channeling Raskin, Raskin not need confirmation that only Bulog program but involves all parties.

Keywords: Control, Subsidized Rice, Poor People

**PENGAWASAN BERAS BERSUBSIDI UNTUK RAKYAT
MISKIN DI KABUPATEN PESISIR BARAT**

Oleh

TAMMY MOHAMMAD SALEH

Tesis

**Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar
MAGISTER HUKUM**

Pada

**Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum
Fakultas Hukum Universitas Lampung**



**PROGRAM PASCASARJANA PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG
BANDAR LAMPUNG
2016**

**Judul Tesis : PENGAWASAN BERAS BERSUBSIDI
UNTUK RAKYAT MISKIN DI KABUPATEN
PESISIR BARAT**

Nama Mahasiswa : Tammy Mohammad Saleh

Nomor Pokok Mahasiswa : 1322011042

Program Kekhususan : Hukum Kenegaraan

Fakultas : Hukum

MENYETUJUI

Dosen Komisi Pembimbing


Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.
NIP 19620514 198703 1 003


Dr. Budiyo, S.H., M.H.
NIP 19741019 200501 1 002

MENGETAHUI

**Plt. Ketua Program Pascasarjana
Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum
Universitas Lampung**


Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H.
NIP 19610912 198603 1 003

MENGESAHKAN

1. Tim Penguji

Ketua : **Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H.**

Sekretaris : **Dr. Budiyo, S.H., M.H.**

Penguji Utama : **Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum.**

Anggota : **Dr. H.S. Tisnanta, S.H., M.H.**

Anggota : **Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum.**

2. Dekan Fakultas Hukum

Prof. Dr. Heryandi, S.H., M.S.

NIP 19621109 198703 1 003

3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung

Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.

NIP 19530528 198103 1 002

Tanggal Lulus Ujian Tesis : **23 Juni 2016**

SURAT PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa:

1. Tesis dengan judul: **“Pengawasan Beras Bersubsidi untuk Rakyat Miskin di Kabupaten Pesisir Barat”** adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan tata etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarisme.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya; saya bersedia dan sanggup dituntut sesuai dengan hukum yang berlaku.

Bandar Lampung, Juni 2016

Yang Membuat Pernyataan,



Tammy Mohammad Saleh
NPM 1322011042

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Metro pada tanggal 16 Agustus 1987, merupakan putra ketiga dari tiga bersaudara. Penulis merupakan buah hati dari pasangan Bapak Miftahuddin (alm) dan Ibu Bertha Suraida.

Penulis mulai menempuh pendidikan pada Sekolah Dasar Teladan Metro diselesaikan pada tahun 1999, kemudian melanjutkan pendidikan Sekolah Menengah Pertama Metro diselesaikan pada tahun 2002, Sekolah Menengah Atas Negeri 10 Bandar Lampung diselesaikan pada Tahun 2005. Pada Tahun 2010, penulis meraih gelar Sarjana Ilmu Pemerintahan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung. Pada tahun 2013 penulis melanjutkan pendidikan pada Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung. Pada saat ini penulis bekerja sebagai PNS pada Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat.

MOTO

Kembangkan kemampuan dan berikan kepada diri sendiri motivasi
untuk mengambil tindakan positif

Jiwa memerlukan bimbingan
sebagaimana berjalan memerlukan penunjuk jalan.

(Art Garner)

PERSEMBAHAN

Teriring do'a dan rasa syukur kehadiran Allah SWT, atas rahmat dan hidayah-Nya
serta junjungan tinggi Rasulullah Muhammad SAW

Kupersembahkan Tesis ini kepada :

Ayahanda Miftahuddin (alm) dan Ibunda Bertha Suraida
sebagai orang tua penulis tercinta yang telah mendidik, membesarkan dan
membimbing penulis menjadi sedemikian rupa yang selalu memberikan kasih sayang
yang tulus dan memberikan do'a
yang tak pernah putus untuk setiap langkah yang penulis Lewati

Kakak-kakakku tersayang
Citra Ditha Mutia dan Rima Dona Ayu
yang selalu menjadi motivasi penulis untuk selalu berpikir maju memikirkan
masa depan yang jauh lebih baik dari sekarang.

dr. Nanda Cintami
seseorang yang insyaallah akan menjadi pendamping hidupku

Almamaterku Tercinta
Universitas Lampung

SAN WACANA

Bismillahirrahmanirrahim. Alhamdulillah wasyukurillah, puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, sebab hanya dengan kehendak-Nya maka penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul: “Pengawasan Beras Bersubsidi untuk Rakyat Miskin di Kabupaten Pesisir Barat” Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Lampung.

Penulis menyadari bahwa proses penyusunan sampai terselesaikannya Tesis ini, penulis banyak mendapatkan bantuan, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Yuswanto, S.H., M.H., selaku Pembimbing I, atas bimbingan, masukan dan saran yang diberikan dalam penyusunan sampai selesainya Tesis ini.
2. Bapak Dr. Budiyono, S.H., M.H., selaku Pembimbing II, atas bimbingan, masukan dan saran yang diberikan dalam penyusunan sampai selesainya Tesis ini.
3. Ibu Dr. Yusnani Hasyim Zum, S.H., M.Hum., selaku Penguji Utama, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis ini.
4. Bapak Dr. H.S. Tisnanta, S.H., M.H., selaku Penguji Anggota, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis ini.

5. Bapak Prof. Dr. Muhammad Akib, S.H., M.Hum., selaku Penguji Anggota, atas masukan dan saran yang diberikan dalam proses perbaikan Tesis ini.
6. Bapak Prof. Dr. Heryandi, SH., M.S. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lampung.
7. Bapak Dr. Eddy Rifai, S.H., M.H. selaku Plt. Ketua Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung
8. Seluruh dosen Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung telah memberikan ilmu kepada penulis.
9. Seluruh staf dan karyawan Program Pascasarjana Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung yang telah memberikan bantuan kepada penulis selama menempuh studi.
10. Seluruh rekan-rekan Program Pascasarjana Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung, atas persahabatan dan kebersamaan selama menempuh studi serta dorongan dan motivasi yang diberikan dalam penyelesaian Tesis ini.
11. Seluruh saudara-saudaraku atau semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga semua kebaikan dan amal baik yang telah diberikan akan mendapatkan balasan pahala yang lebih besar dari sisi Allah SWT. Penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi pembacanya.

Bandar Lampung, Juni 2016

Penulis,

Tammy Mohammad Saleh

DAFTAR ISI

I.	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang Masalah.....	1
	B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian	8
	C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	8
	D. Kerangka Teoritik dan Konseptual	9
	E. Metode Penelitian	19
	F. Sistematika Penulisan	23
II.	TINJAUAN PUSTAKA	24
	A. Pengertian Kebijakan Pemerintah.....	24
	B. Pengertian Kewenangan	34
	C. Pengertian Hukum Administrasi Negara	36
	D. Subsidi.....	40
	E. Konsep Pengawasan	50
III.	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	54
	A. Gambaran Umum Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat	54
	B. Pengawasan Beras Bersubsidi untuk Rakyat Miskin di Kabupaten Pesisir Barat	62
	C. Perlunya Pengawasan Beras Bersubsidi untuk Rakyat Miskin di Kabupaten Pesisir Barat	88
IV.	PENUTUP	95
	A. Simpulan	95
	B. Saran.....	96

DAFTAR PUSTAKA

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemberlakuan otonomi daerah pada dasarnya menuntut Pemerintah daerah untuk melaksanakan berbagai kebijakan yang berorientasi pada upaya mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Selain itu untuk meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 huruf h Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa bertujuan untuk demokratisasi, pemberdayaan, dan pelayanan masyarakat dan dalam rangka itu, kepada daerah otonom diserahkan sejumlah kewenangan untuk mengatur daerahnya. Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus dan mengurus rumah tangganya sendiri, kepentingan masyarakat setempat menuntut prakarsa sendiri, kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sesuai dengan ketentuan tersebut maka otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku. Hal ini sesuai dengan tugas pokok pemerintah adalah pelayanan yang membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, pembangunan menciptakan kemakmuran.

Implementasi otonomi daerah berkaitan erat dengan perubahan kebijaksanaan desentralisasi di Indonesia. Undang-undang ini membawa pergeseran paradigma terhadap penyelenggaraan pemerintahan mulai dari pemerintahan pusat sampai pada pemerintahan desa. Inilah konsekuensi dari sebuah tuntutan kebijakan dan paradigma baru yang harus dipilih. Undang-undang ini telah memberikan otonomi yang jauh lebih besar kepada daerah otonom yaitu Pemerintah daerah Kabupaten dan Kota. Otonomi daerah dianggap sebagai opsi yang tepat untuk meningkatkan derajat keadilan sosial serta distribusi kewenangan secara proporsional antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal penentuan kebijakan publik, penguasaan aset ekonomi dan politik serta pengaturan sumber daya lokal.¹

Kabupaten Pesisir Barat merupakan salah satu Daerah Otonomi Baru (DOB) di Provinsi Lampung yang disahkan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kabupaten Pesisir Barat di Provinsi Lampung. Sebagai kabupaten baru maka Pemerintah daerah berupaya untuk memberikan pelayanan

¹ Affan Gaffar, *Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006, hlm. 72.

yang sebaik-baiknya kepada masyarakat, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan bagi masyarakat miskin yang diterapkan oleh pemerintah pusat.

Salah satu kebijakan Pemerintah pusat dalam memberikan subsidi pangan dalam bentuk beras adalah program beras untuk masyarakat miskin (raskin). Kebijakan ini diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran. Keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Selain itu Raskin bertujuan untuk meningkatkan/membuka akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.²

Program Raskin sebagai 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 merupakan program nasional lintas sektoral baik vertikal yaitu Pemerintah pusat sampai dengan Pemerintah daerah, sehingga semua pihak yang terkait bertanggung jawab

²<http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-i/beras-bersubsidi-bagi-masyarakat-berpenghasilan-rendah-raskin/>Diakses Senin 22 September 2014.

sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Program Raskin.³

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 2011 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan disahkan oleh Kementerian Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia (Kemenko Kesra RI).

Beberapa kendala dalam pelaksanaan program Raskin di antaranya adalah *Pertama*, salah sasaran yaitu Raskin yang semestinya dibagikan kepada keluarga miskin, ternyata jatuh ke tangan kelompok masyarakat lain. *Kedua*, mutu beras jelek. Meskipun pemerintah menjamin kualitas Raskin berkondisi baik, namun banyak dikeluhkan, beras dibagikan apek, pera, kotor dan banyak kutu. Raskin kurang layak dikonsumsi itu lalu dijual oleh penerimanya, dan uangnya untuk beli beras yang kualitasnya lebih baik. *Ketiga*, dijual lagi ke pasar. Raskin tidak dibagikan kepada yang berhak menerima, tetapi oleh oknum petugas dijual ke penadah. *Keempat*, jumlah berkurang. Jumlah Raskin yang dibagikan bukan dalam bentuk ukuran per kilogram, tetapi per liter, sehingga beras yang diterima jumlahnya kurang. Kekurangan itu juga bisa terjadi karena penggunaan timbangan yang keliru dan berbeda dengan timbangan standar, sehingga saat beras ditimbang kembali jumlahnya hanya 19 atau 19,5 kg. *Kelima*, tidak sesuai harga. Harga

³ *Ibid*

pembelian Raskin yang semestinya Rp 1.000/kg, harus dibeli seharga Rp 1.300/liter (bukan kilogram). *Keenam*, ada biaya tambahan. Harga Raskin yang semestinya dijual Rp 1.000/kg atau Rp 20.000/20 kg, terpaksa harus dibayar lebih, karena ada biaya tambahan seperti untuk biaya administrasi, ongkos angkut, dan lainnya mulai dari Rp 500 sampai Rp 6.000. *Ketujuh*, kesalahan data. Akibat tidak ada koordinasi antara pemerintah baik dari pusat, provinsi, kabupaten sampai desa, jumlah orang miskin yang didata lebih besar atau lebih sedikit dari sebenarnya, sehingga Raskin yang dibagikan kurang atau lebih. *Kedelapan*, menunggak setoran pembayaran. Akibat tunggakan hasil penjualan Raskin di suatu daerah yang tidak disetorkan ke Dolog, maka Dolog tidak mau menyalurkan lagi jatah Raskin sebelum tunggakan dilunasi. Hal ini tentu amat merugikan penerima manfaat raskin, karena mereka membeli secara kontan, sedangkan urusan penyeteroran uang hasil pembelian tidak diketahui.⁴

Penyelewengan Raskin merupakan modus yang paling sering terjadi dalam distribusi raskin, termasuk di Kabupaten Pesisir Barat. Berdasarkan pemberitaan media diketahui bahwa terjadi penyelewengan Raskin oleh Solihan Kepala Pekon Cahaya Negeri, Kecamatan Lemong, Kabupaten Pesisir Barat didakwa melakukan korupsi beras rakyat miskin (raskin). Akibat perbuatan terdakwa, menimbulkan kerugian negara mencapai Rp 42,7 juta⁵

⁴http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=1414&coid=2&caid=19&gid=1. Diakses Senin 22 September 2014.

⁵<http://lampung.tribunnews.com/2014/12/03/terdakwa-beras-raskin-rugikan-negara-rp-42.7-juta>.

Sesuai dengan uraian di atas maka diketahui adanya isu hukum dalam penelitian ini yaitu Program Raskin oleh Pemerintah pusat untuk memberikan subsidi pangan dalam bentuk beras bagi masyarakat miskin, pada pelaksanaannya dihadapkan pada kendala berupa penyelewengan atau penggelapan oleh petugas di lapangan. Selain itu pelaku pelaku penggelapan raskin menjabat sebagai Kepala Pekon Cahaya Negeri, Kecamatan Lemong, Kabupaten Pesisir Barat, yang seharusnya menyalurkan raskin kepada rumah tangga sasaran sebagai bentuk pelayanannya kepada masyarakat. Kepala pekon ini melakukan penggelapan raskin secara berturut-turut sejak tahun 2012 – 2013.

Penyaluran Raskin amat rentan terhadap penyelewengan dan manipulasi, karena banyak celah-celah yang bisa dilakukan oknum petugas di lapangan untuk menyelengkan raskin. Untuk itu, pemerintah selain harus memperketat penyaluran raskin, juga harus menyempurnakan mekanismenya, sehingga peluang untuk memanipulasi dan menyelewengkan Raskin bisa dikurangi bahkan dihilangkan. Mekanisme penyaluran perlu disempurnakan untuk menghilangkan celah dan peluang yang dapat digunakan menyelewengkan raskin, mekanisme penyalurannya bisa lebih disempurnakan dan disederhanakan lagi, sehingga semua orang bisa mengetahui proses penyaluran Raskin mulai dari pengadaan, pengalokasian, pembagian dan pelaporannya.

Pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Barat dalam konteks terjadinya penyelewengan Raskin memiliki peranan yang penting dalam melaksanakan

pengawasan terhadap distribusi raskin, melalui Satuan Kerja Perangkat Daerah, yaitu Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Bupati Pesisir Barat Nomor 24 Tahun 2014 tentang Tugas dan Fungsi Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat, diketahui bahwa Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah kabupaten, pembinaan atas penyelenggaraan Pemerintah daerah dan pelaksanaan urusan Pemerintah daerah.

Pasal 4 Peraturan Bupati Pesisir Barat Nomor 24 Tahun 2014 menjelaskan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat menyelenggarakan fungsi:

- a. Perencanaan dan penyusunan program di bidang pengawasan
- b. Perencanaan dan perencanaan koordinasi tugas di bidang pengawasan
- c. Perumusan kebijakan dan fasilitas pengawasan
- d. Pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan
- e. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi serta pelaporan terhadap penilaian tugas pengawasan
- f. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati

Berdasarkan beberapa permasalahan Raskin di tersebut maka perlu dilakukan penelitian dalam Tesis yang berjudul: **Pengawasan Beras Bersubsidi Untuk Rakyat Miskin di Kabupaten Pesisir Barat.**

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup Penelitian

1. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat?
- b. Mengapa perlu dilakukan pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat?

2. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup ilmu bidang ilmu dalam penelitian ini adalah Hukum Kenegaraan, sedangkan ruang lingkup substansi penelitian meliputi: obyek penelitian yaitu pengawasan terhadap distribusi kebijakan subsidi Raskin, lokasi penelitian adalah pada Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat, sedangkan waktu penelitian dilaksanakan pada Tahun 2015.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah untuk:

- a. Menganalisis pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat
- b. Menganalisis alasan perlunya dilakukan pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat

2. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Kegunaan secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam menambah wawasan mengenai pengawasan terhadap distribusi kebijakan subsidi Raskin, sebagai salah satu sumbangan pemikiran dalam memperkaya khazanah kajian ilmu Hukum Kenegaraan, serta dapat dijadikan sebagai salah satu referensi atau acuan ilmiah bagi pihak-pihak yang akan mengkaji masalah pengawasan atas kebijakan di masa-masa yang akan datang.

b. Kegunaan secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai acuan bagi Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat dalam melaksanakan kewenangannya di bidang pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintahan, khususnya perangkat pekon dan petugas pelaksana distribusi kebijakan subsidi Raskin.

D. Kerangka Teoritik dan Konseptual

1. Kerangka Teoritik

Kerangka teoritik merupakan pengabstraksian hasil pemikiran sebagai kerangka acuan atau dasar yang relevan untuk pelaksanaan penelitian ilmiah, khususnya dalam penelitian ilmu hukum⁶. Kerangka pemikiran dalam penelitian ini didasarkan pada berbagai teori sebagai berikut:

⁶ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta. 1983. hlm.14

a. Pengawasan

Pengawasan merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu juga merupakan usaha sadar dan sistemik untuk lebih menjamin bahwa semua tindakan operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁷

Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap rencana (*planning*) yang telah diputuskan, perintah (*order*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*performance*), tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya.⁸

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pengawasan adalah penilaian dan koreksi atas pelaksanaan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk mendapatkan keyakinan atau menjamin bahwa tujuan organisasi dan rencana-rencana yang digunakan untuk mencapainya dilaksanakan.

Pengawasan yang dilakukan oleh organisasi pemerintahan merupakan bagian dari kewenangan yang dimilikinya. Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang, yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk

⁷ Malayu.S.P. Hasibuan *Organisasi dan Manajemen*. Rajawali Press. Jakarta. 2002. hlm.64

⁸ Sondang Siagian. *Fungsi-Fungsi Manajerial*. PT. Bumi Aksara. Jakarta. 2005. hlm.27

melakukan sesuatu. kewenangan adalah kekuasaan formal. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu.⁹

Secara organisasional kewenangan adalah kemampuan yuridis yang didasarkan pada hukum publik. Terdapat kewenangan diikatkan pula hak dan kewajiban, yaitu agar kewenangan tidak semata-mata diartikan sebagai hak berdasarkan hukum publik, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik. Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan, oleh karena itu, dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis atau asas pemerintahan yang baik. Kewenangan terbagi menjadi:

- 1) Pemberian kewenangan: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
- 2) Pelaksanaan kewenangan: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
- 3) Akibat Hukum dari pelaksanaan kewenangan: seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/*burger*, kelompok rakyat dan badan¹⁰

Kewenangan adalah fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam organisasi, sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Pengorganisasian merupakan proses penyusunan

⁹ Prajudi Admosudirjo. *Teori Kewenangan*. PT. Rineka Cipta Jakarta. 2001. hlm. 6.

¹⁰ *Ibid.* hlm. 7.

struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya.¹¹

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis kewenangan adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Sesuai amanat Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

b. Tindakan Hukum Pemerintah

Tindakan hukum pemerintah masuk dalam konteks hukum administrasi, yaitu peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi. Hukum administrasi negara sebagai suatu keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya.¹²

¹¹ Muammar Himawan. *Pokok-Pokok Organisasi Modern*. Bina Ilmu. Jakarta. 2004. hlm. 51.

¹² R. Abdoel Djamali. *Pengantar Hukum Indonesia*. Bandung. PT Raja Grafindo Persada Jakarta. 2001.hlm 67.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus, sebagai suatu aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari istilah *Administrasi recht*, yaitu hukum yang mengatur tentang hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan warga masyarakat, sebagai gabungan ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila menggunakan wewenang yang diberikan oleh Hukum Administrasi Negara.¹³

Friedrich Karl von Savigny (1779-1861), mengemukakan bahwa hukum tidak dibuat, tetapi ia tumbuh dan berkembang bersama masyarakat (*das rechts wird nicht gemacht, es ist und wird mit dem volke*). Berdasarkan inti teori Von Savigny maka dapat dinyatakan bahwa semua hukum pada mulanya dibentuk dengan cara seperti yang dikatakan orang, hukum adat, dengan bahasa yang biasa tetapi tidak terlalu tepat, dibentuk yakni bahwa hukum itu mulai-mula dikembangkan oleh adat kebiasaan dan kepercayaan yang umum. Setiap masyarakat mengembangkan hukum kebiasaannya sendiri, karena mempunyai bahasa, adat istiadat (termasuk kepercayaan) dan konstitusi yang khas.¹⁴

¹³ Prajudi Admosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1988. hlm 12.

¹⁴ Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Alumni. Bandung. 1986. hlm. 7

Sesuai dengan dasar teori Carl von Savigny maka produk hukum dapat diketahui melalui pembuatan hukum dan fungsi utama hukum, yaitu:

1) Pembuatan Hukum

Hukum bukan merupakan konsep dalam masyarakat karena hukum tumbuh secara alamiah dalam pergaulan masyarakat yang mana hukum selalu berubah seiring perubahan sosial. Dengan pernyataan ini maka hukum di satu negara tidak dapat diterapkan/ dipakai oleh negara lain karena masyarakatnya berbeda-beda begitu juga dengan kebudayaan yang ada di suatu daerah sudah pasti berbeda pula, dalam hal tempat dan waktu juga berbeda.

Pokok-pokok ajaran mazhab historis yang diuraikan Savigny dan beberapa pengikutnya dapat disimpulkan sebagai berikut:

- 1) Hukum yang ditemukan tidak dibuat. Pertumbuhan hukum pada dasarnya adalah proses yang tidak disadari dan organik oleh karena itu perundang-undangan adalah kurang penting dibandingkan dengan adat kebiasaan
- 2) Karena hukum berkembang dari hubungan-hubungan hukum yang mudah dipahami dalam masyarakat primitif ke hukum yang lebih kompleks dalam peradaban modern kesadaran umum tidak dapat lebih lama lagi menonjolkan dirinya secara langsung, tetapi disajikan oleh para ahli hukum yang merumuskan prinsip-prinsip hukum secara teknis. Tetapi ahli hukum tetap merupakan suatu organ dari kesadaran umum terikat pada tugas untuk memberi bentuk pada apa yang ia temukan sebagai bahan mentah (kesadaran umum tampaknya oleh Scholten disebut sebagai kesadaran hukum). Perundang-undangan menyusul pada tingkat akhir oleh

karena ahli hukum sebagai pembuat undang-undang relatif lebih penting daripada pembuat undang-undang

- 3) Undang-undang tidak dapat berlaku atau diterapkan secara universal. Setiap masyarakat mengembangkan kebiasaannya sendiri karena mempunyai bahasa adat-istiadat dan konstitusi yang khas. Savigny menekankan bahwa bahasa dan hukum adalah sejajar juga tidak dapat diterapkan pada masyarakat lain dan daerah-daerah lain. *Volkgeist* dapat dilihat dalam hukumnya oleh karena itu sangat penting untuk mengikuti evolusi *volkgeist* melalui penelitian sepanjang sejarah.

2) Fungsi Utama Hukum

Konsep jiwa masyarakat dalam teori Savigny tentang hukum ini tidak dapat menunjukkan secara jelas bagaimana isi dan ruang lingkupnya. Sehingga amat sulit melihat fungsi dan perkembangannya sebagai sumber utama hukum menurut teori ini.¹⁵

c. Teori Keadilan

Teori Keadilan sebagaimana dikemukakan Aristoteles, memandang bahwa keadilan sesungguhnya hanya punya satu arti yaitu keadilan komutatif yang menyangkut kesetaraan, keseimbangan, keharmonisan hubungan antara satu orang atau pihak dengan orang atau pihak lain. Beberapa prinsip keadilan menurut teori ini adalah:

¹⁵ *Ibid.* 1986. hlm. 8.

1) Prinsip *No harm*

Prinsip keadilan komutatif adalah *no harm*, yaitu tidak merugikan dan melukai orang lain baik sebagai manusia, anggota keluarga atau anggota masyarakat baik menyangkut pribadinya, miliknya atau reputasinya. Pertama, keadilan tidak hanya menyangkut pemulihan kerugian, tetapi juga menyangkut pencegahan terhadap pelanggaran hak dan kepentingan pihak lain. Kedua, pemerintah dan rakyat sama-sama mempunyai hak sesuai dengan status sosialnya yang tidak boleh dilanggar oleh kedua belah pihak. Pemerintah wajib menahan diri untuk tidak melanggar hak rakyat dan rakyat sendiri wajib menaati pemerintah selama pemerintah berlaku adil, maka hanya dengan inilah dapat diharapkan akan tercipta dan terjamin suatu tatanan sosial yang harmonis. Ketiga, keadilan berkaitan dengan prinsip ketidakberpihakan (*impartiality*), yaitu prinsip perlakuan yang sama didepan hukum bagi setiap anggota masyarakat.

2) Prinsip *Non-Intervention*

Disamping prinsip *no harm*, juga terdapat prinsip *no intervention* atau tidak ikut campur dan prinsip perdagangan yang adil dalam kehidupan ekonomi. Prinsip ini menuntut agar demi jaminan dan penghargaan atas hak dan kepentingan setiap orang, tidak seorangpun diperkenankan untuk ikut campur tangan dalam kehidupan dan kegiatan orang lain. campur tangan dalam bentuk apapun akan merupakan pelanggaran terhadap hak orang tertentu yang merupakan suatu harm (kerugian) dan itu berarti telah terjadi ketidakadilan.¹⁶

¹⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 45-46

Teori negara kesejahteraan (*welfare state*) menurut JM.Keyness adalah negara yang pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya harus didasarkan pada lima pilar kenegaraan, yaitu : demokrasi (*democracy*). penegakan hukum (*rule of law*), perlindungan hak asasi manusia (*human right protection*), keadilan sosial (*social justice*) dan anti diskriminasi (*non discrimination*)¹⁷

Beberapa contoh seperti program kesejahteraan sosial akan mencakup usia tua dan cacat, pensiun, tunjangan pengangguran, bantuan untuk keluarga dengan anak-anak tergantung, pendapatan suplemen untuk perumahan, miskin publik dan voucher perumahan, perawatan kesehatan yang disediakan di rumah sakit negara bagian atau klinik dan penggantian untuk biaya swasta menyediakan perawatan kesehatan, program rehabilitasi penyalahgunaan narkoba yang didanai pemerintah, kupon makanan, pendidikan umum dan perawatan anak. Advokasi luas "negara kesejahteraan" program pada awalnya terutama dikaitkan dengan gerakan sosialis, tetapi di sebagian besar masyarakat industri Barat hari ini banyak program kesejahteraan negara yang didukung juga oleh pihak non-sosialis yang tetap masih terus menolak tuntutan tradisional kaum sosialis 'untuk jauh lebih luas kepemilikan negara, perencanaan negara, dan administrasi negara industri dan perdagangan'¹⁸

¹⁷ *Ibid*, hlm. 51

¹⁸ *Ibid*, hlm. 52

2. Definisi Konseptual

Definisi Konseptual adalah susunan berbagai konsep yang menjadi fokus pengamatan dalam melaksanakan penelitian¹⁹. Berdasarkan definisi tersebut, maka batasan pengertian dari istilah yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pengawasan adalah proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu juga merupakan usaha sadar dan sistemik untuk lebih menjamin bahwa semua tindakan operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.²⁰
- b. Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah.²¹
- c. Program Raskin sebagai 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 merupakan program nasional lintas sektoral baik vertikal yaitu Pemerintah pusat sampai dengan Pemerintah daerah, sehingga semua pihak yang terkait bertanggung

¹⁹ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta. 1983. hlm.103

²⁰ Malayu.S.P. Hasibuan. *Op.Cit.* hlm.64

²¹ Edi Suharto, *Op. Cit.* hlm.13

jawab sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Program Raskin.²²

E. Metode Penelitian

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan secara yuridis normatif dan pendekatan empiris.

- a. Pendekatan secara yuridis normatif adalah pendekatan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, mengutip dan menganalisis teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian.
- b. Pendekatan secara empiris adalah upaya untuk memperoleh kejelasan dan pemahaman dari permasalahan penelitian berdasarkan realitas yang ada atau studi kasus²³

2. Sumber dan Jenis Data

a. Sumber Data

Berdasarkan sumbernya, data diperoleh dari data lapangan dan data kepustakaan. Data lapangan diperoleh dari lapangan penelitian, sementara itu data kepustakaan diperoleh dari berbagai sumber kepustakaan.

²²<http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-i/beras-bersubsidi-bagi-masyarakat-berpenghasilan-rendah-raskin/>Diakses Senin 22 September 2014.

²³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1983, hlm. 7.

b. Jenis Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer yaitu sebagai berikut:

1) Data Sekunder

Data sekunder adalah data tambahan yang diperoleh melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara membaca, menelaah dan mengutip terhadap berbagai teori, asas dan peraturan yang berhubungan dengan permasalahan dalam penelitian. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian terdiri dari 3 (tiga) bahan hukum, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer, terdiri dari:

- (a) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat
- (b) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- (c) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- (d) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin
- (e) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kabupaten Pesisir Barat di Provinsi Lampung

2) Bahan Hukum Sekunder, terdiri dari:

- (a) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

(b) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

(c) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

(d) Peraturan Bupati Pesisir Barat Nomor 24 Tahun 2014 tentang Tugas dan Fungsi Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat

3) Bahan Hukum Tersier, bersumber dari berbagai bahan-bahan hukum yang dapat membantu pemahaman dalam menganalisa serta memahami permasalahan, berbagai buku hukum, arsip dan dokumen serta makalah.

2) Data Primer

Data primer adalah data yang didapat dengan cara melakukan wawancara terhadap narasumber untuk memperoleh data yang dibutuhkan.

3. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data

a. Prosedur Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan prosedur studi kepustakaan dan studi lapangan sebagai berikut:

1) Studi kepustakaan (*library research*), dilakukan dengan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah dan mengutip dari buku-buku literatur serta melakukan pengkajian terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pokok bahasan.

2) Studi lapangan (*field research*), dilakukan sebagai usaha mengumpulkan data secara langsung, dengan cara wawancara (*interview*) kepada

narasumber penelitian yang terdiri dari pihak Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat, Peratin Pekon dan perwakilan masyarakat.

b. Prosedur Pengolahan Data

Pengolahan data dilakukan untuk mempermudah analisis data yang telah diperoleh sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Adapun pengolahan data yang dimaksud meliputi tahapan sebagai berikut:

- 1) Seleksi data, merupakan kegiatan pemeriksaan untuk mengetahui kelengkapan data selanjutnya data dipilih sesuai dengan permasalahan yang diteliti.
- 2) Klasifikasi data, merupakan kegiatan penempatan data menurut kelompok-kelompok yang telah ditetapkan dalam rangka memperoleh data yang benar-benar diperlukan dan akurat untuk dianalisis lebih lanjut.
- 3) Penyusunan data, merupakan kegiatan penempatan dan menyusun data yang saling berhubungan dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan terpadu pada subpokok bahasan sehingga mempermudah interpretasi data.

4. Analisis Data

Setelah pengolahan data selesai, maka dilakukan analisis data. Setelah itu dilakukan analisis kualitatif, artinya hasil penelitian ini dideskripsikan dalam bentuk penjelasan dan uraian kalimat yang mudah dibaca dan dimengerti untuk diinterpretasikan dan ditarik kesimpulan secara umum yang didasarkan fakta-fakta yang bersifat khusus terhadap pokok bahasan yang diteliti.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan disusun untuk memudahkan dan memahami isi Tesis secara keseluruhan dengan rincian sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, Bab ini berisi pendahuluan penyusunan Tesis yang terdiri dari Latar Belakang, Permasalahan dan Ruang Lingkup, Tujuan dan Kegunaan Penelitian serta Sistematika Penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka, Bab ini berisi tinjauan pustaka yang meliputi pengertian kebijakan pemerintah, pengertian kewenangan, pengertian hukum administrasi negara, subsidi dan konsep pengawasan.

Bab III Metode Penelitian, Bab ini berisi metode yang digunakan dalam penelitian, terdiri dari Pendekatan Masalah, Sumber Data, Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Data serta Analisis Data.

Bab IV Hasil Penelitian dan Pembahasan. Bab ini berisi penyajian dan pembahasan data yang telah didapat dari hasil penelitian, yang terdiri dari analisis pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat dan faktor-faktor yang menghambat pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat.

Bab V Penutup, Bab ini berisi kesimpulan umum yang didasarkan pada hasil analisis dan pembahasan penelitian serta berbagai saran yang ditujukan demi perbaikan kinerja aparatur Pemerintah daerah di masa mendatang.

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Kebijakan Pemerintah

Kebijakan menurut Malayu S.P. Hasibuan merupakan serangkaian kegiatan yang disusun dan dilaksanakan oleh suatu organisasi atau lembaga dalam rangka menghadapi permasalahan tertentu. Kebijakan memiliki pengertian yang beragam sesuai dengan konteks dan situasi yang dihadapi suatu organisasi atau lembaga²⁴

Pengertian di atas menekankan bahwa kebijakan melalui perencanaan manajemen yang baik, maka perusahaan dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi.

Kebijakan menurut Soewarno Hariyoso adalah proses penyusunan secara sistematis mengenai kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Kebijakan adalah kegiatan memilih dan menghubungkan fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Dengan perencanaan manajemen yang baik, maka organisasi dapat melihat keadaan ke depan, memperhitungkan

²⁴ Malayu S.P. Hasibuan. *Organisasi dan Manajemen*. Rajawali Press. 2004. hlm. 23

kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi, serta menjabarkan kegiatan dan membuat urutan prioritas utama yang ingin dicapai organisasi²⁵

Pengertian kebijakan di atas merupakan serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan pemerintah merupakan pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu dengan sah untuk masyarakat dan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah tersebut merupakan pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Kebijakan merupakan rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana bagi pemerintah atau organisasi dalam pelaksanaan pekerjaan, kepemimpinan, cara bertindak; pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip atau maksud sebagai garis pedoman untuk manajemen dalam usaha pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Azrul Azwar:

Kebijakan sebagai keputusan suatu organisasi, baik publik atau bisnis, yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau mencapai tujuan tertentu berisi ketentuan-ketentuan pedoman perilaku dalam:

- a) Pengambilan keputusan lebih lanjut yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksana kebijakan
- b) Penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan, baik dalam hubungan dengan unit organisasi atau pelaksana maupun kelompok sasaran dimaksud²⁶.

²⁵ Soewarno Hariyoso. *Dasar-Dasar Manajemen dan Administrasi*, Penerbit Erlangga, Jakarta. 2002. hlm. 72

²⁶ Azrul Azwar. *Pengantar Administrasi*, BinaAksara, Jakarta. 1999. hlm. 44-45.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa masalah kebijakan pada intinya merujuk pada kegiatan untuk mengeksplorasi berbagai isu-isu atau masalah sosial, dan kemudian menetapkan satu masalah sosial yang akan menjadi fokus analisis kebijakan. Pemilihan masalah sosial didasari beberapa pertimbangan, antara lain: masalah tersebut bersifat aktual, penting dan mendesak, relevan dengan kebutuhan dan aspirasi publik, berdampak luas dan positif, dan sesuai dengan visi dan agenda perubahan sosial (artinya masalah tersebut sejalan dengan transformasi sosial yang sedang bergerak di masyarakat, misalnya penguatan demokrasi, hak azasi manusia dan transparansi).

Berdasarkan beberapa definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan pemerintah adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu untuk kepentingan seluruh masyarakat. Kebijakan pemerintah merupakan pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Sehingga cukup pemerintah yang dapat melakukan sesuatu dengan sah untuk masyarakat dan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah tersebut merupakan pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat.

Kebijakan pemerintah sebagai sejumlah aktivitas pemerintah, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat. Untuk melaksanakan kebijakan pemerintah tersebut terdapat tahapan:

- a. Adanya pilihan kebijakan atau keputusan yang dibuat oleh politisi, pegawai pemerintah atau yang lainnya yang bertujuan menggunakan kekuatan publik untuk mempengaruhi kehidupan masyarakat. Selain itu keputusan ini juga dibuat oleh anggota legislatif, Presiden, Gubernur,

administrator serta *pressure groups*, pada level ini keputusan merupakan kebijakan terapan

- b. Adanya output kebijakan. Kebijakan yang diterapkan pada level ini menuntut pemerintah untuk melakukan pengaturan, penganggaran, penentuan personil dan membuat regulasi dalam bentuk program yang akan mempengaruhi kehidupan masyarakat
- c. Adanya dampak kebijakan yang merupakan efek pilihan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat²⁷

Dalam memecahkan masalah yang dihadapi kebijakan pemerintah, terdapat

beberapa tahapan yaitu sebagai berikut :

a. *Agenda Setting*

Merupakan tahap penetapan agenda kebijakan, yang harus dilakukan pertama kali adalah menentukan masalah publik yang akan dipecahkan. Suatu isu kebijakan dapat menjadi agenda kebijakan apabila memiliki efek yang besar terhadap masyarakat, membuat analog dengan cara mengumpamakannya dengan kebijakan yang telah ada, menghubungkannya dengan simbol-simbol nasional/politik, terjadinya kegagalan pasar (*market failure*) dan tersedianya teknologi untuk menyelesaikan masalah publik.

b. *Policy Formulation*

Formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, pada tahap ini para analis mulai mengaplikasikan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. Dalam menentukan pilihan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil pada posisi ketidakpastian dan keterbatasan informasi.

c. *Policy Adoption*

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan *stakeholders*. Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah berikut yaitu:

- 1) Mengidentifikasi alternatif kebijakan (*policy alternative*) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu.
- 2) Pengidentifikasian kriteria-kriteria untuk menilai alternatif yang akan direkomendasi.
- 3) Mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar efek positif alternatif kebijakan tersebut lebih besar dari efek negatif yang akan timbul.

²⁷ Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. 2005. hlm.16

d. *Policy Implementation*

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya, dan pada tahap ini monitoring dapat dilakukan. Implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, pada posisi ini administrator mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang administrator mampu mengatur sumber daya, unit-unit dan metode yang dapat mendukung pelaksanaan program, melakukan interpretasi berkaitan dengan istilah-istilah program ke dalam rencana dan petunjuk yang dapat diterima dan *feasible* serta dapat menerapkan penggunaan instrumen-instrumen, melakukan pelayanan rutin atau merealisasikan tujuan program.

e. *Policy Assesment*

Tahap akhir adalah penilaian kebijakan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah sesuai dengan yang telah ditentukan sebelumnya dan pada saat ini evaluasi dapat dilakukan.²⁸

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa di dalam kebijakan terkandung beberapa komponen dasar, yaitu tujuan, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut). Di dalam cara terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan diukur. Di dalam cara inilah komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan. Cara ini biasa disebut implementasi. Implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

²⁸ *Ibid.* hlm.19

Menurut Dunn dalam Suharto, analisis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik. Analisis kebijakan merupakan aktivitas menciptakan pengetahuan tentang dan dalam proses pembuatan kebijakan. Keberhasilan analisis pembuatan kebijakan dapat dikembangkan melalui tiga proses, yaitu:

- 1) Proses pengkajian kebijakan, menyajikan metodologi untuk analisis kebijakan. Metodologi di sini adalah sistem standar, aturan, dan prosedur untuk menciptakan, menilai secara kritis, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan.
- 2) Proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu: penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan.
- 3) Proses komunikasi kebijakan, merupakan upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya.²⁹

Implementasi kebijakan bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan³⁰

Kebijakan pemerintah selalu mengandung setidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Di dalam “cara” terkandung beberapa komponen kebijakan yang lain, yakni siapa implementatornya, jumlah dan sumber dana, siapa kelompok sasarannya,

²⁹ Edi Suharto. *Analisis Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2005. hlm. 101

³⁰ Soeprapto. 2000. *Evaluasi Kebijakan*. Rineka Cipta. Jakarta 2000. hlm. 59

bagaimana program dan sistem manajemen dilaksanakan, serta kinerja kebijakan diukur.³¹

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa komponen tujuan yang luas dan sasaran yang spesifik diperjelas kemudian diinterpretasikan. Cara ini biasa disebut implementasi, yaitu sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan adalah keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan. Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang nyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikan maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Intinya implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dari suatu kebijakan atau program.³²

Untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna maka diperlukan beberapa persyaratan, antara lain: kondisi eksternal yang dihadapi oleh Badan/Instansi pelaksana; tersedia waktu dan sumber daya; keterpaduan sumber daya yang diperlukan; implementasi didasarkan pada hubungan kausalitas yang handal; hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubung; hubungan ketergantungan harus dapat diminimalkan; kesamaan persepsi dan kesepakatan terhadap tujuan; tugas-tugas diperinci dan diurutkan

³¹ Solichin Abdul Wahab. *Op Cit.* hlm. 62.

³² Ferdinand Agustino. *Op Cit.* hlm. 69

secara sistematis; komunikasi dan koordinasi yang baik; Pihak-pihak yang berwenang dapat menuntut kepatuhan pihak lain.

Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan.

Kebijakan yang bersifat *fries ermessen* atau diskresi merupakan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah atas dasar kebebasan untuk mengambil kebijakan pada saat legalitas produk hukum ada menemui kebuntuan. Kebijakan ini harus didasarkan pada kepentingan rakyat banyak, sehingga tidak ada alasan bagi aparat pemerintah untuk menolak mengambil suatu kebijakan, meskipun undang-undang atau maupun produk hukum lainnya tidak mengatur tindak tersebut secara formil, tetapi bukan berarti bahwa situasi tersebut akan menutup ruang untuk memberikan kepentingan dan memanfaatkan kebebasan tersebut agar berfungsi secara maksimal dan bukan justru melukai rasa keadilan banyak pihak.³³

Sebagaimana lazimnya produk hukum, kebijakan *fries ermessen* atau diskresi juga memiliki dasar pijakan yang jelas yang walaupun tidak tertuang secara formal, karena apabila sampai terdapat penguangan secara formal, maka tentunya diskresi

³³ Marbun, SF. *Pokok-pokok Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2001. hlm. 76

tidak dibutuhkan lagi. Dasar pijakan kebijakan *fries ermessen* terbagi menjadi dasar hukum/yuridis, yaitu menyangkut ketentuan formal dan dasar kebijakan yang menyangkut manfaat. Dalam hal ini, kebijakan dibagi menjadi dua kategori, yaitu pertama kebijakan yang bersifat mutlak (absolut) yang kedua yaitu kebijakan yang bersifat tidak mutlak (relatif), hal ini dapat terjadi karena hukumnya tidak jelas. Diskresi tetap dapat digunakan dengan tujuan untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut maka pemerintah berkewajiban memperhatikan dan memaksimalkan upaya keamanan sosial dalam arti seluas-luasnya.³⁴

Hal tersebut mengakibatkan pemerintah harus aktif berperan mencampuri bidang kehidupan sosial-ekonomi masyarakat (*public service*) yang mengakibatkan administrasi negara tidak boleh menolak untuk mengambil keputusan ataupun bertindak dengan dalih ketiadaan peraturan perundang-undangan (*rechtsvacuum*). Oleh karena itu untuk adanya keleluasaan bergerak, diberikan kepada administrasi negara (pemerintah) suatu kebebasan bertindak yang seringkali disebut diskresi atau *Fries Ermessen*.

Freies Ermessen sebagai suatu kebebasan bertindak yang rentan dengan kompleksitas masalah karena sifatnya menyimpangi asas legalitas dalam arti sifat pengecualian. Bahkan ketika implementasinya salah arah, maka kebijakan jenis ini tidak jarang justru menimbulkan kerugian yang lebih besar kepada warga masyarakat. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa banyak diantara aparat

³⁴ *Ibid.* hlm. 76

pemerintahan yang mengeluarkan diskresi tidak sesuai dengan aturan main yang telah ditentukan.

Apakah karena minimnya pemahaman atau karena faktor kesengajaan, namun yang pasti bahwa ada banyak kebijakan yang bernama diskresi justru menimbulkan beban bagi rakyat. Diskresi tidak jarang dimanfaatkan sebagai sarana untuk meraup keuntungan pribadi atau pihak-pihak tertentu. Oleh karena itu, maka terhadap diskresi perlu ditetapkan adanya batas toleransi.

Pembatasan diskresi mutlak diperlukan, karena pengguna diskresi adalah manusia biasa, yang dapat setiap saat berbuat keliru atau salah. Katakan saja misalnya seorang polisi lalu lintas yang memerintahkan pengendara sepeda, becak, motor, mobil dan lain-lain, untuk berlalu ketika lampu pengatur lalu lintas menunjukkan merah, dengan memberi tanda-tanda supaya mereka tetap berlalu. Ini dilakukan polisi tadi, karena dia punya diskresi. Demi kepentingan umum, keamanan masyarakat, kelancaran pelayanan publik, kesejahteraan masyarakat dan lain-lain.

Adanya kebebasan atau keleluasaan administrasi negara untuk bertindak atas inisiatif sendiri; untuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang mendesak yang belum ada aturannya untuk itu; tidak boleh mengakibatkan kerugian kepada masyarakat, harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan juga secara moral. Diskresi akan terkait dengan permasalahan subyek yang memiliki kewenangan membuat diskresi, maka subyek yang berwenang untuk membuat suatu diskresi adalah administrasi negara dalam pengertian sempit, yaitu eksekutif. Eksekutiflah yang lebih banyak bersentuhan dengan masalah pelayanan

publik oleh karena itu diskresi hanya ada di lingkungan pemerintahan (eksekutif). Bentuk-bentuk sederhana dari keputusan administrasi di luar peraturan perundang-undangan yang dapat dilihat dalam contoh kehidupan sehari-hari adalah memo yang dikeluarkan oleh pejabat, pengumuman, surat keputusan (SK), surat penetapan, dan lain-lain.

B. Pengertian Kewenangan

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang, yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal. Kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu.³⁵

Secara organisasional kewenangan adalah kemampuan yuridis yang didasarkan pada hukum publik. Terdapat kewenangan diikatkan pula hak dan kewajiban, yaitu agar kewenangan tidak semata-mata diartikan sebagai hak berdasarkan hukum publik, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik. Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan, oleh karena itu, dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik

³⁵ Prajudi Admosudirjo. *Teori Kewenangan*. PT. Rineka Cipta Jakarta. 2001. hlm. 6.

tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik. Kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:

- a. Pemberian kewenangan: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
- b. Pelaksanaan kewenangan: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
- c. akibat Hukum dari pelaksanaan kewenangan: seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/*bürger*, kelompok rakyat dan badan³⁶

Menurut Muammar Himawan:

Kewenangan adalah fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam organisasi, sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya³⁷

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa kewenangan merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis kewenangan adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi

³⁶ *Ibid.* hlm. 7.

³⁷ Muammar Himawan. *Pokok-Pokok Organisasi Modern*. Bina Ilmu. Jakarta. 2004. hlm. 51.

seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

C. Pengertian Hukum Administrasi Negara

Hukum administrasi negara adalah peraturan hukum yang mengatur administrasi, yaitu hubungan antara warga negara dan pemerintahnya yang menjadi sebab hingga negara itu berfungsi. Hukum administrasi negara sebagai suatu keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana negara sebagai penguasa menjalankan usaha-usaha untuk memenuhi tugasnya.³⁸

Pengertian di atas menunjukkan bahwa hukum administrasi negara adalah hukum yang menguji hubungan hukum istinewa yang diadakan, akan kemungkinan para pejabat melakukan tugas mereka yang khusus, sebagai suatu aturan yang harus diperhatikan oleh para pengusaha yang disertai tugas pemerintahan dalam menjalankan tugasnya.

Istilah hukum administrasi negara adalah terjemahan dari istilah *Administrasi recht*, yaitu hukum yang mengatur tentang hubungan-hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dengan warga masyarakat, sebagai suatu gabungan ketentuan-ketentuan yang mengikat badan-badan yang tinggi maupun yang rendah apabila badan-badan itu menggunakan wewenang yang telah diberikan kepadanya oleh Hukum administrasi Negara.³⁹

³⁸ R. Abdoel Djamali. Pengantar Hukum Indonesia. Bandung. PT Raja Grafindo Persada Jakarta. 2001.hlm 67.

³⁹ Prajudi Admosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1988.hlm 12.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa Hukum Administrasi Negara adalah hukum mengenai seluk-beluk administrasi negara (hukum administrasi negara heteronom) dan hukum operasional hasil ciptaan administrasi negara sendiri (hukum administrasi negara otonom) di dalam rangka memperlancar penyelenggaraan dari segala apa yang dikehendaki dan menjadi keputusan pemerintah di dalam rangka penunaian tugas-tugasnya. Hukum administrasi negara merupakan bagian operasional dan pengkhususan teknis dari hukum tata negara, atau hukum konstitusi negara atau hukum politik negara. Hukum administrasi negara sebagai hukum operasional negara di dalam menghadapi masyarakat serta penyelesaian pada kebutuhan-kebutuhan dari masyarakat tersebut.

Hukum Administrasi Negara diartikan juga sebagai sekumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara administrasi Negara dengan warga masyarakat, dimana administrasi Negara diberi wewenang untuk melakukan tindakan hukumnya sebagai implementasi dari *policy* suatu pemerintahan.⁴⁰

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa hukum administrasi negara ialah himpunan peraturan –peraturan tertentu yang menjadi sebab, maka negara berfungsi. Artinya Hukum Administrasi Negara merupakan sekumpulan peraturan yang memberi wewenang kepada administrasi negara untuk mengatur masyarakat.

⁴⁰ *Ibid.* 1988.hlm 14.

Sumber-sumber Hukum Administrasi Negara pada umumnya, dapat dibedakan menjadi dua :

- a. Sumber hukum material, yaitu sumber hukum yang turut menentukan isi kaidah hukum. Sumber hukum material ini berasal dari peristiwa-peristiwa dalam pergaulan masyarakat dan peristiwa-peristiwa itu dapat mempengaruhi bahkan menentukan sikap manusia.
- b. Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang sudah diberi bentuk tertentu. Agar berlaku umum, suatu kaidah harus diberi bentuk sehingga pemerintah dapat mempertahankannya.⁴¹

Hukum administrasi negara sebagai hukum yang mengatur hubungan hukum antara jabatan-jabatan dalam negara dan para warga masyarakat, maka dapat disimpulkan bahwa obyek hukum administrasi negara adalah pemegang jabatan dalam negara itu atau alat-alat perlengkapan negara dan warga masyarakat.

Pemerintahan dalam arti luas, yaitu pemerintahan yang terdiri dari tiga kekuasaan yang masing-masing terpisah satu sama lain. ketiga kekuasaan itu adalah kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan Donner berpendapat, bahwa pemerintahan dalam arti luas dibagi menjadi dua tingkatan (*dwipraja*), yaitu alat-alat pemerintahan yang menentukan hukum negara / politik negara dan alat-alat perlengkapan pemerintahan yang menjalankan politik negara yang telah ditentukan.⁴²

Pemerintahan dalam arti sempit ialah badan pelaksana kegiatan eksekutif saja tidak termasuk badan kepolisian, peradilan dan badan perundang-undangan. Pemerintahan dalam arti sempit itu dapat disebut dengan istilah lain, yaitu "administrasi negara". Bentuk perbuatan pemerintahan atau bentuk tindakan

⁴¹ R. Abdoel Djamali. Pengantar Hukum Indonesia. Bandung. PT Raja Grafindo Persada Jakarta. 2001.hlm 67.

⁴² Prajudi Admosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1988.hlm 17.

administrasi negara secara garis besar dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu :perbuatan hukum / tindakan hukum dan bukan perbuatan hukum.⁴³

Perbuatan pemerintahan menurut hukum publik dibedakan menjadi dua, yaitu :

- a. Perbuatan menurut hukum publik bersegi satu. Perbuatan menurut hukum publik bersegi satu, yaitu suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh aparat administrasi negara berdasarkan wewenang istimewa dalam hal membuat suatu ketetapan yang mengatur hubungan antara sesama administrasi negara maupun antara administrasi negara dan warga masyarakat. Misalnya, ketetapan tentang pengangkatan seseorang menjadi pegawai negeri
- b. Perbuatan menurut hukum publik bersegi dua. Perbuatan menurut hukum publik bersegi dua, yaitu suatu perbuatan aparat administrasi negara yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih secara sukarela. Misalnya mengadakan perjanjian pembuatan gedung, jembatan dengan pihak swasta (pemborong).⁴⁴

Uraian di atas menunjukkan bahwa hukum Administrasi Negara adalah keseluruhan aturan-aturan yang menguasai kegiatan-kegiatan alat-alat perlengkapan Negara yang bukan alat perlengkapan perundang-undangan atau kekuasaan kehakiman menentukan luas dan batas-batas kekuasaan alat-alat perlengkapan tersebut, baik terhadap warga masyarakat maupun antara alat-alat perlengkapan itu sendiri, atau pula keseluruhan aturan-aturan yang menegaskan dengan syarat-syarat bagaimana badan-badan tata usaha negara/ administrasi memperoleh hak-hak dan membebankan kewajiban-kewajiban kepada para warga masyarakat dengan peraturan alat-alat perlengkapannya guna kepentingan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan umum.

⁴³ *Ibid.* 1988.hlm 19.

⁴⁴ R. Abdoel Djamali. Pengantar Hukum Indonesia. Bandung. PT Raja Grafindo Persada Jakarta. 2001.hlm 71.

D. Subsidi

Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Subsidi merupakan alokasi anggaran yang disalurkan melalui perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa, sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat. Belanja subsidi terdiri dari subsidi energi dan subsidi nonenergi⁴⁵

Pengertian di atas menunjukkan bahwa subsidi sebagai salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah.

Subsidi adalah suatu pemberian (kontribusi) dalam bentuk uang atau finansial yang diberikan oleh pemerintah atau suatu badan umum (*public body*). Kontribusi pemerintah tersebut dapat berupa antara lain:

1. Penyerahan dana secara langsung seperti hibah, pinjaman, dan penyertaan, pemindahan dana atau jaminan langsung atas hutang;
2. Hilangnya pendapatan pemerintah atau pembebasan fiskal (seperti keringanan pajak); penyediaan barang atau jasa diluar prasarana umum atau pembelian barang;

⁴⁵ Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik-Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Sejahtera (Welfare) di Indonesia*, Alfabeta, Bandung, 2006. hlm.13

3. Pemerintah melakukan pembayaran pada mekanisme pendanaan atau memberikan otorisasi kepada suatu badan swasta untuk melaksanakan tugas pemerintah dalam hal penyediaan dana.
4. Disamping hal tersebut, semua bentuk *income* dan *price support* juga merupakan subsidi apabila bantuan tersebut menimbulkan suatu keuntungan.⁴⁶

Subsidi merupakan alokasi anggaran yang disalurkan melalui perusahaan/lembaga yang memproduksi, menjual barang dan jasa, yang memenuhi hajat hidup orang banyak sedemikian rupa, sehingga harga jualnya dapat dijangkau masyarakat. Dengan demikian, subsidi merupakan upaya pemerintah melalui penyaluran anggaran kepada produsen barang dan jasa dalam rangka pelayanan publik sehingga masyarakat dapat memenuhi hajat hidupnya dengan harga beli yang lebih terjangkau atas barang dan jasa publik yang disubsidi tersebut.

Kebijakan subsidi merupakan kebijakan yang ditujukan untuk membantu kelompok konsumen tertentu agar dapat membayar produk (*goods*) atau jasa yang diterimanya dengan tarif di bawah harga pasar, atau dapat juga berupa kebijakan yang ditujukan untuk membantu produsen agar memperoleh pendapatan di atas harga yang dibayar oleh konsumen, dengan cara memberikan bantuan keuangan, baik secara langsung ataupun tidak langsung. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*). Subsidi merupakan aktifitas ekonomi yang wajar. Subsidi bukanlah sesuatu yang menyalahi aturan apapun. Subsidi merupakan sebuah tindakan penyelamatan diri. Subsidi bisa jadi merupakan bagian dari “survival”.⁴⁷

⁴⁶Hastuti, Sulton Mawardi, Bambang Sulaksono. *Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Raskin dalam Mencapai Enam Tepat*, Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2012. hlm.3.

⁴⁷ Bambang Widiyanto. *Peran Pemerintah dalam Penanganan Kepesertaan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial, TNP2K*, Jakarta. 2013. hlm.2.

Kebijakan pemberian subsidi biasanya dikaitkan kepada barang dan jasa yang memiliki positif eksternalitas dengan tujuan agar untuk menambah *output* dan lebih banyak sumber daya yang dialokasikan ke barang dan jasa tersebut, misalnya pendidikan dan teknologi tinggi. Artinya tidak semua barang dan jasa yang disubsidi. Rasionalisasi dari diberikannya subsidi harga adalah karena subsidi harga dapat digunakan sebagai mekanisme pemerataan. Dalam beberapa jenis penyediaan barang publik, subsidi harga dapat digunakan untuk mengoreksi ketidaksempurnaan pasar (misal: pendidikan dan kesehatan dasar). Subsidi terhadap penyediaan barang-barang kebutuhan pokok dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat miskin.

Subsidi di Indonesia secara garis besar dapat dibagi menjadi dua kelompok besar yaitu:

1) Subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM)

Subsidi BBM diberikan pemerintah kepada masyarakat golongan ekonomi rendah dengan tujuan agar bisa mendapatkannya dengan mudah. Sebenarnya pada BBM pemerintah bisa dikatakan tidak melakukan subsidi karena biaya produksinya justru dibawah harga yang ditetapkan. Namun kebutuhan nasional lebih banyak dari produksi nasional , untuk itulah pemerintah harus melakukan impor dengan harga minyak dunia yang jauh lebih mahal daripada harga yang diterapkan. Sebenarnya yang diimpor ini juga tidak disubsidi karena pemerintah juga menerapkan harga yang berbeda bagi industri.

Subsidi yang dimaksud disini adalah pemerintah menjual minyak kepada masyarakat umum dengan harga dibawah harga minyak dunia. Hal ini dilakukan karena BBM merupakan komoditas yang sangat vital dan bisa menyebabkan kenaikan harga pada bidang lainnya. Oleh karena itu, jika subsidi dihapuskan dan harga BBM meningkat, sebagai konsekuensinya tentu akan menimbulkan dampak distribusi. Kelompok masyarakat yang dapat melakukan respons dengan cepat akan relatif tidak terlalu dirugikan. Namun untuk masyarakat yang lebih lambat kemampuannya dalam melakukan respons karena keterbatasan pendapatan, tabungan dan kepemilikan aset, dan alasan struktural lainnya, mereka akan kesulitan mempertahankan tingkat kesejahteraannya. Golongan masyarakat inilah yang sesungguhnya sangat rentan dan dirugikan jika subsidi BBM dikurangi apabila tidak diikuti suatu kebijakan yang dapat mengkompensasi penurunan kesejahteraan yang dialami masyarakat tersebut.

2) Subsidi Non BBM

Subsidi nonBBM yang meliputi subsidi listrik, subsidi bunga kredit program, subsidi pangan, subsidi pupuk, subsidi benih, dan subsidi PSO (*Public Service Obligation*) bertujuan untuk menjaga stabilitas harga, membantu masyarakat kurang mampu dan usaha kecil dan menengah dalam memenuhi sebagian kebutuhannya, serta membantu BUMN yang melaksanakan tugas pelayanan umum. Subsidi non-BBM ini pada umumnya disalurkan melalui perusahaan/lembaga yang menghasilkan dan menjual barang atau jasa yang

memenuhi hajat hidup orang banyak, sehingga harga jualnya dapat lebih rendah dari pada harga pasarnya dan dapat terjangkau oleh masyarakat.

Dalam pelaksanaannya memang subsidi baik BBM maupun non BBM memiliki permasalahan-permasalahan diantaranya menciptakan alokasi sumber daya yang tidak efisien, pemborosan pemakaian, tidak tepat sasaran dan lain-lain. Penanganan permasalahan akibat adanya subsidi tentu saja bukan terus dengan serta merta mencabut subsidi. Pencabutan subsidi memang bisa terasa mengurangi permasalahan tetapi jelas tidak menyelesaikan permasalahan ekonomi yang terkait dengan subsidi. Oleh karena itu subsidi yang dilakukan pemerintah sangat penting dan harus tetap dipertahankan dan terus dikaji agar tepat sasaran dan memenuhi unsur prioritas.⁴⁸

Subsidi Raskin merupakan kebijakan hukum fakir miskin sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin. Menurut Undang-Undang ini penanganan fakir miskin harus merupakan kebijakan nasional yang berpihak kepada fakir miskin secara terencana, terarah, dan berkelanjutan. Penanganan fakir miskin tidak boleh bersifat parsial, tetapi harus terintegrasi dalam kebijakan pembangunan nasional, yang secara jelas dimaksudkan untuk mengentaskan fakir miskin. UU fakir miskin terang melawan fundamentalisme pasar sebagai inti kebijakan ekonomi neoliberal yang mengharamkan negara untuk melakukan intervensi sosial guna melindungi dan memajukan fakir miskin.

⁴⁸ *Ibid.* hlm.3.

Para ahli ekonomi neoliberal yang mendominasi badan-badan keuangan internasional, seperti IMF dan Bank Dunia percaya bahwa mekanisme pasar dengan invisible hand-nya mampu mengatasi masalah-masalah sosial yang dihadapi orang miskin atau mereka yang tertinggal di belakang. Pandangan para ekonom neoliberal ini secara tegas ditolak oleh hukum fakir miskin.

Undang-Undang tentang Fakir Miskin mengedepankan peran negara yang aktif melakukan intervensi sosial guna memberantas fakir miskin melalui program:

1. Pengembangan potensi diri.
2. Bantuan pangan dan sandang.
3. Penyediaan pelayanan perumahan.
4. Penyediaan pelayanan kesehatan.
5. Penyediaan pelayanan pendidikan.
6. Penyediaan akses kesempatan kerja dan berusaha.
7. Bantuan hukum dan/atau
8. Pelayanan sosial

Menurut Pasal 1 angka 1 dan 3 Undang - Undang No 13 Tahun 2011 diketahui bahwa program intervensi sosial itu dilaksanakan oleh presiden, gubernur, bupati atau wali kota, serta perangkat daerah secara terarah, terpadu, dan berkelanjutan antara lain melalui:

1. Pemberdayaan kelembagaan masyarakat.
2. Peningkatan kapasitas fakir miskin untuk mengembangkan kemampuan dasar dan kemampuan berusaha.

3. Jaminan dan perlindungan sosial guna memberikan rasa aman bagi fakir miskin.

Undang-Undang Fakir Miskin mengatur antara lain prinsip-prinsip hukum sebagai berikut, yaitu pertama, “pengertian bahwa fakir miskin adalah orang yang sama sekali tidak mempunyai sumber mata pencarian dan/atau mempunyai sumber mata pencarian, tetapi tidak mempunyai kemampuan memenuhi kebutuhan dasar yang layak bagi kehidupan dirinya, dan/atau keluarganya.” kedua, bahwa kebutuhan dasar adalah “kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, dan/atau pelayanan sosial.

Raskin merupakan subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upayadari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran. Keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T, yaitu: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Selain itu raskin bertujuan untuk meningkatkan/membuka akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah yang telah ditentukan.

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.

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.

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 2011 yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dan disahkan oleh Kemenko Kesra RI.

Tahun 2012, 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.

Penetapan Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) Program Raskin didasarkan pada Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan diserahkan kepada Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Semua rumah tangga yang masuk dalam Basis Data Terpadu diperingkat berdasarkan status kesejahteraannya dengan menggunakan metode indeks kesejahteraan yang obyektif dan spesifik untuk setiap kabupaten/kota. Sesuai dengan pagu nasional Raskin yang telah ditetapkan untuk tahun 2012 dan tahun 2013, TNP2K mengidentifikasi masing-masing sekitar 17,5 juta dan 15,5 juta rumah tangga yang paling rendah tingkat kesejahteraannya dari Basis Data Terpadu. Dengan

demikian mereka yang didata pada PPLS 2011 tidak serta merta menjadi RTS-PM.

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.

E. Konsep Pengawasan

Pengawasan adalah proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Selain itu juga merupakan usaha sadar dan sistemik untuk lebih menjamin bahwa semua tindakan operasional yang diambil dalam organisasi benar-benar sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁴⁹

Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan. Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap rencana (*planning*) yang telah diputuskan, perintah (*order*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*performance*), tujuan dan kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya.⁵⁰

⁴⁹ Sondang SP. Siagian. *Fungsi-Fungsi Manajerial*. PT. Bumi Aksara. Jakarta. 2005. hlm. 72.

⁵⁰ Soewarno Handyaningrat. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Haji Masagung, Jakarta, 1994. hlm. 46.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pengawasan adalah penilaian dan koreksi atas pelaksanaan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk mendapatkan keyakinan atau menjamin bahwa tujuan organisasi dan rencana-rencana yang digunakan untuk mencapainya dilaksanakan.

Pengawasan mencakup kebijakan-kebijakan yang paling penting dan mengarahkan atau membatasi kegiatan-kegiatan. Kebijakan-kebijakan merupakan peraturan-peraturan atau prosedur-prosedur yang menggariskan batas-batas di dalam mana kegiatan akan dilaksanakan. Peraturan-peraturan demikian seringkali mencapai keputusan-keputusan kontingen, guna menyelesaikan konflik antara sasaran-sasaran spesifik.

Upaya untuk mendapatkan pengawasan yang efektif, maka perlu dipenuhi prinsip-prinsip pengawasan sebagai berikut:

- a. Pengawasan berorientasi kepada tujuan organisasi.
- b. Pengawasan harus bersifat objektif, jujur, dan mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi.
- c. Pengawasan harus berorientasi terhadap kebenaran menurut peraturan-peraturan yang berlaku, berorientasi terhadap kebenaran atas prosedur yang telah ditetapkan, dan berorientasi terhadap tujuan (manfaat) dalam pelaksanaan pekerjaan.
- d. Pengawasan harus menjamin daya dan hasil guna pekerjaan.
- e. Pengawasan harus berdasarkan standar yang objektif, teliti dan tepat.
- f. Pengawasan harus bersifat terus-menerus (*continue*).
- g. Hasil pengawasan harus dapat memberikan umpan balik (*feedback*) terhadap perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan, perencanaan, dan kebijaksanaan untuk waktu yang akan datang.⁵¹

⁵¹ Sondang SP. Siagian. *Op.Cit.* hlm. 73-74.

Pengawasan tidak hanya sekali dilakukan, tetapi harus secara terus-menerus serta mempunyai hubungan satu sama lain. Dengan kata lain pengawasan merupakan bagian yang terintegrasi dengan manajemen, aparat dari pengawasan diusahakan sekecil mungkin. Oleh karena itu, aparat pengawasan merupakan orang-orang yang memiliki tugas dan fungsi dalam struktur organisasi yang ditentukan secara teliti. Kriteria yang dapat dijadikan acuan bahwa aparat pengawasan telah bekerja secara efektif dapat dilihat dari pemahaman terhadap prosedur dan metode pengawasan serta tingkat kepatuhan terhadap jam kerja.

Pengawasan dapat dibedakan dalam beberapa macam, yaitu pengawasan dari dalam, pengawasan dari luar, pengawasan *preventif*, dan pengawasan *repressif*.

- a. Pengawasan dari dalam (*internal control*): pengawasan dari dalam, berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawasan yang dibentuk di dalam organisasi itu sendiri. Aparat atau unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat atau unit pengawasan ini bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh pimpinan organisasi. Data-data dan informasi ini dipergunakan oleh pimpinan untuk menilai kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan.
- b. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*): pengawasan external berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat atau unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat atau unit pengawasan dari luar organisasi tersebut adalah aparat pengawas yang bertindak atas nama atasan dari pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya.
- c. Pengawasan *Preventif*, pengawasan preventif ialah pengawasan yang dilaksanakan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan atau kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam pelaksanaan sistem anggaran, pengawasan preventif disebut *pre-audit*.
- d. Pengawasan *Repressif*, pengawasan repressif ialah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan repressif ialah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.⁵²

⁵² Soewarno Handyaningrat. *Op.Cit.* hlm. 47-48.

Pengawasan ditinjau dari teknis pelaksanaannya terdiri dari pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung ialah apabila aparat pengawasan atau pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan langsung pada tempat pelaksanaan pekerjaan, baik dengan sistem inspektif, verifikatif, maupun dengan sistem investigatif. Metode ini dimaksudkan agar segera dapat dilakukan tindakan perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaan pekerjaan. Sedangkan sistem pengawasan langsung atasan ini disebut *built in control*. Pengawasan tidak langsung ialah apabila aparat pengawasan atau pimpinan organisasi melakukan pemeriksaan pelaksanaan pekerjaan hanya melalui laporan-laporan yang masuk kepadanya. Laporan-laporan tersebut dapat berupa kata-kata, deretan angka-angka atau statistik yang berisi gambaran atas hasil yang telah tercapai sesuai dengan pengeluaran biaya atau anggaran yang telah direncanakan. Kelemahan pengawasan tidak langsung ini adalah tidak dapat segera diketahui kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan tersebut, sehingga dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar.⁵³

⁵³ *Ibid.* hlm. 49.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat belum terlaksana secara optimal, karena masih terjadi penyimpangan berupa penggelapan raskin oleh Kepala Pekon Cahaya Negeri, Kecamatan Lemong, Kabupaten Pesisir Barat. Pengawasan dilaksanakan oleh Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota adalah pelaksana program Raskin di kabupaten/kota, yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Tim ini mempunyai tugas melakukan koordinasi perencanaan, anggaran, pelaksanaan distribusi, monitoring dan evaluasi serta menerima pengaduan dari masyarakat tentang pelaksanaan program Raskin. Fungsi Tim Koordinasi Raskin Kabupaten/Kota melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan program Raskin di kecamatan, desa/kelurahan yang berkoordinasi dengan Tim Koordinasi Raskin Kecamatan dan kepala desa/lurah serta Pelaksana Distribusi Raskin yaitu Kelompok Kerja (Pokja).

2. Pengawasan beras bersubsidi untuk rakyat miskin di Kabupaten Pesisir Barat merupakan instrumen yang penting untuk dilaksanakan agar distribusi raskin tepat sasaran kepada masyarakat miskin Rumah Tangga Sasaran dan mengantisipasi terjadinya penyelewengan atau penyalahgunaan wewenang oleh petugas pelaksana di lapangan.

B. Saran

Saran dalam makalah ini adalah sebagai berikut:

1. Agar penyaluran raskin tepat sasaran maka disarankan agar dibentuk institusi khusus di level bawah (tingkat penerima manfaat) semacam Kelompok Kerja Penanggulangan Kemiskinan Tingkat Desa/Kelurahan beranggotakan tokoh masyarakat setempat. Saran lain untuk lebih tepat sasaran adalah pendataan KK Miskin dilakukan oleh aparat paling rendah misalnya Ketua RT/RW yang dapat mengamati dan menilai tingkat kemiskinan warga mereka sekaligus ketetapan sasaran.
2. Dalam pelaksanaan penyaluran beras Raskin, perlu penegasan kembali bahwa raskin bukan hanya program Perum Bulog tetapi menyangkut semua pihak. Perlu kerjasama dengan Pemda dan jajarannya. Untuk itu sosialisasi perlu terus dilanjutkan dan perlu transparansi terhadap masyarakat sehingga raskin dapat diketahui secara gamblang dan jelas. Tim penilai harus dibentuk pada level daerah dan harus melakukan evaluasi dan monitoring terhadap pelaksanaan program.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Media Sarana Press. Jakarta, 2002.

Abdoel Djamali. *Pengantar Hukum Indonesia*. Bandung. PT Raja Grafindo Persada Jakarta. 2001.

Affan Gaffar, *Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2006.

Azrul Azwar. *Pengantar Administrasi*, BinaAksara, Jakarta. 1999.

Bambang Widiyanto. *Peran Pemerintah dalam Penanganan Kepesertaan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial*, TNP2K, Jakarta. 2013.

Edi Suharto, *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik-Peran Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial dalam Mewujudkan Negara Sejahtera (Welfare) di Indonesia*, Alfabeta, Bandung. 2006.

Fadillah, Putra. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar Offset, Yogyakarta. 2001

Ferdinand Agustino. *Pengantar Kebijakan Negara*. Bina Cipta. Jakarta.2008.

Hastuti, Sulton Mawardi, Bambang Sulaksono. *Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Raskin dalam Mencapai Enam Tepat*, Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2012.

HAW Widjaja, *Administrasi dan Pemerintahan di Era Otonomi Daerah*, Rineka Cipta. Jakarta, 2008.

Ibrahim Lubis. *Pengawasan Proyek dalam Manajemen*. Ghalia Indonesia. Jakarta.

Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraanya*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta, 2002

- Mahfud, MD. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gema Media, Yogyakarta. 1999.
- Malayu.S.P. Hasibuan *Organisasi dan Manajemen*. Rajawali Press. Jakarta. 2002.
- Muammar Himawan. *Pokok-Pokok Organisasi Modern*. Bina Ilmu. Jakarta. 2004.
- Muhamad A. Musa'ad, *Penguatan Otonomi Daerah Dibalik Bayang-Bayang Ancaman Integrasi*, ITB, Bandung, 2005.
- Philipus M Hadjon, *Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah di Era Otonomi*, 2005
- Prajudi Admosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Jakarta. 1988.
- R. Abdoel Djamali. *Pengantar Hukum Indonesia*. Bandung. PT Raja Grafindo Persada Jakarta. 2001.
- Ryaas Rasyid. *Desentralisasi dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 2004.
- Rumajar Jefferson, *Otonomi Daerah: Sketsa. Gagasan dan Pengalaman*, Media Pustaka, Manado, 2006.
- Solichin Abdul Wahab. 2005. *Analisis Kebijakan*. Bina Aksara. Jakarta. 2005.
- Sondang Siagian. *Fungsi-Fungsi Manajerial*. PT. Bumi Aksara. Jakarta. 2005.
- Soewarno Hariyoso. *Dasar-Dasar Manajemen dan Administrasi*, Penerbit Erlangga, Jakarta. 2002.
- Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. 2005.
- Soeprapto. 2000. *Evaluasi Kebijakan*. Rineka Cipta. Jakarta 2000.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Rineka Cipta. Jakarta. 1983
- Sudarto. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Alumni. Bandung. 1986.
- Tani H. Handoko. *Efektivitas Organisasi*. Rineka Cipta. Jakarta. 2004.

B. UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN LAINNYA

Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen Keempat

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kabupaten Pesisir Barat di Provinsi Lampung

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Bupati Pesisir Barat Nomor 24 Tahun 2014 tentang Tugas dan Fungsi Inspektorat Kabupaten Pesisir Barat

C. INTERNET

[http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-i/beras-bersubsidi-bagi masyarakat-berpenghasilan-rendah-raskin/](http://www.tnp2k.go.id/id/tanya-jawab/klaster-i/beras-bersubsidi-bagi-masyarakat-berpenghasilan-rendah-raskin/) Diakses Senin 22 September 2014.

http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=1414&coid=2&caid=19&gid=1 Diakses Senin 22 September 2014.

<https://lapor.ukp.go.id/id/1184816/raskin-di-kab.-pesisir-barat-lampung.html>. Diakses Selasa 23 September 2014.