

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Negara merupakan organisasi terbesar yang memiliki wewenang, mengatur dan mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakatnya. Suatu negara memiliki kewajiban melindungi segenap masyarakatnya. Terutama kelompok lemah seperti orang-orang miskin, cacat, dan pengangguran untuk mendapatkan kehidupan yang lebih baik.

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang terjadi, maka negara akan membuat langkah-langkah atau upaya-upaya penyelesaian masalah dengan dibuatnya suatu kebijakan publik. Kebijakan publik merupakan seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu. Kebijakan publik dapat menghasilkan aturan-aturan, keputusan, dan program-program yang dibuat oleh aktor pengambil kebijakan. Pembahasan mengenai kebijakan tidak dapat terlepas dengan adanya program. Program dapat dipahami sebagai suatu cara yang disahkan untuk mencapai tujuan. Begitupun membahas suatu kebijakan publik, maka tidak akan lepas dari yang namanya program pemerintah. Program pemerintah dapat diartikan sebagai upaya untuk mewujudkan kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan.

Proses mengevaluasi suatu implementasi program pemerintah dapat dilakukan dengan melalui konsep efektivitas. Konsep ini merupakan salah satu faktor menentukan apakah perlu dilakukakan perubahan secara signifikan terhadap bentuk manajemen dan organisasi atau tidak. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari masukan (input), proses, maupun pengeluaran (output). Dalam hal ini yang dimaksud sumber daya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana, serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar sesuai prosedur sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat.

Pemerintah Indonesia saat ini memiliki berbagai program percepatan penanggulangan kemiskinan yang diatur dalam Peraturan Presiden RI Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Program penanggulangan kemiskinan tersebut terintegrasi mulai dari program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan sosial, program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat serta program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan usaha kecil, yang dijalankan oleh berbagai elemen pemerintah baik pusat atau daerah. Salah satu program penanggulangan kemiskinan yang berbasis bantuan sosial di Indonesia diantaranya Program RASKIN.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 Tentang Pangan Pasal 58 Ayat 1 menjelaskan Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab dalam

penyediaan dan penyaluran pangan pokok dan pangan lainnya sesuai dengan kebutuhan, baik bagi masyarakat miskin, rawan pangan dan gizi, maupun dalam keadaan darurat. Kemudian dilanjut Peraturan Pemerintah RI Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan dan Gizi pada Pasal 70 menjelaskan ketentuan lebih lanjut mengenai bantuan pangan pemerintah diatur dengan peraturan Kepala Lembaga Pemerintah berdasarkan hasil rapat koordinasi tingkat menteri/kepala lembaga, sedangkan bantuan pangan pemerintah daerah diatur dengan peraturan gubernur atau bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Kebijakan Program Raskin dibuat berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras Oleh Pemerintah. Pada Pasal 5 Ayat 1 menjelaskan bahwa presiden menetapkan kebijakan pengadaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah (Program Raskin). Ayat 3 menyebutkan bahwa pelaksanaan kebijakan dari pengadaan dan penyaluran beras tersebut dilakukan oleh Perum BULOG. Peraturan lebih lanjut mengenai Program Raskin tingkat Nasional diatur oleh Keputusan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia Nomor. 54 Tahun 2014 tentang Pedoman Umum Raskin Tahun 2015.

Pemerintah Kabupaten Subang sebagai salah satu pemerintah daerah yang berada di Provinsi Jawa Barat mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Maka dari itu pemerintah Kabupaten Subang ini membuat sebuah kebijakan berupa peraturan mengenai penyelenggaraan Program Raskin. Dalam hal ini

dibentuk dalam sebuah Peraturan Bupati Subang Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Tahun 2015.

Di dalam Peraturan Bupati Subang Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Tahun 2015. Menjelaskan mengenai penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapat rendah (program Raskin) di Kabupaten Subang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Sasaran Program Raskin di Kabupaten Subang yaitu berkurangnya beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran sebanyak 125.434 RTS dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 Kg/RTS/bulan dengan harga tebus Rp.1.600/Kg. Subsidi pangan Raskin yang disediakan Pemerintah pada APBN Tahun 2015 untuk Kabupaten Subang selama 12 bulan setara dengan beras sebanyak 22.578.120 Kg yang dapat menjangkau 125.434 RTS dengan rincian $125.434 \text{ RTS} \times 15 \text{ Kg} \times 12 \text{ Bulan}$.

Salah satu manfaat Program Raskin adalah peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Pengelolaan Program Raskin di Kabupaten Subang memiliki prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan pada keberpihakan kepada Rumah Tangga Sasaran (RTS), transparansi, partipatif, dan akuntabilitas. Sedangkan pembentukan pengorganisasian Program Raskin di Kabupaten Subang dimulai dari tim koordinasi Raskin Kabupaten, tim koordinasi Raskin Kecamatan,

pelaksana distribusi Raskin di Desa/Kelurahan, dan Satker Raskin. Tim koordinasi tersebut bisa melakukan monitoring dan evaluasi sesuai dengan tingkatannya. Sedangkan untuk pengawasan pelaksanaan penyaluran Program Raskin dilaksanakan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Inspektorat daerah Kabupaten Subang, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan Program Raskin, diperlukan adanya sinkronisasi dan koordinasi antar seluruh instansi yang terkait, mulai dari ditingkat Pusat sampai ketinggian Daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota), tingkat Kecamatan dan Desa/Kelurahan mulai dari perencanaan sampai implementasinya. Untuk menjamin efektivitas pengelolaan program Raskin, maka pemerintah Kabupaten Subang menunjuk Perum BULOG Sub Drive Subang sebagai Lembaga atau Badan yang bertanggung jawab untuk mendistribusikan (menyalurkan) Raskin tersebut yang dinilai dengan 6 Tepat (Tepat Sasaran, Tetap Jumlah, Tetap Mutu, Tepat Waktu, Tepat Harga, dan Tepat Administrasi).

Tetapi pada kenyataannya, pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten Subang sebagai lokasi penelitian ini tidak sesuai dengan aturan. Di mana hasil pengamatan awal menunjukkan bahwa ada lima permasalahan yang terjadi dilapangan. Pada tabel berikut disajikan data yang akan memperkuat adanya permasalahan pelaksanaan Program Raskin yang terjadi di Kabupaten Subang, ialah sebagai berikut:

Tabel 1.1
Jumlah Penduduk Miskin Berdasarkan Kepala Keluarga (KK) Di
Kabupaten Subang

TAHUN	JUMLAH KK	JUMLAH KK MISKIN	PERSEN
2011	409 722	133 721	32.64%
2012	454 308	130 025	28.62%
2013	455 501	210 809	46.28%
2014	465 186	161 556	34.72%
2015	467 706	162 390	34.72 %

Sumber : BPS Kabupaten Subang, 2016

Pada tabel 1.1 ini menunjukkan permasalahan yang pertama. Kabupaten Subang tercatat memiliki 162.390 KK miskin, dimana seharusnya seluruh jumlah KK Miskin tersebut berhak menjadi Rumah Tangga Sasaran Program Raskin. Tetapi pada kenyataannya yang berhak menerima Program Raskin menurut Peraturan Bupati Subang Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Kabupaten Subang Tahun 2015 hanya sebanyak 125.434 RTS . Ini artinya penyaluran Program Raskin untuk masyarakat miskin baru 77 % tersalurkan.

Permasalahan kedua, jumlah dari kuota yang ditetapkan untuk setiap RTS yang seharusnya menerima 15 Kg/ bulan, tetapi pada kenyataannya setiap RTS hanya menerima 10 L/bulan. Hal ini dikarenakan petugas kesulitan dalam hal pembagian beras Raskin, dimana masyarakat yang tidak memiliki hak menerima

beras Raskin mengalami kecemburuan sosial kepada yang menerima beras Raskin, maka karena inilah masyarakat meminta untuk beras Raskin dibagi secara merata. Pernyataan ini berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Operasional Perum Bulog Sub Drive Subang yakni Pak Asep.

Tabel 1.2

**Rencana Dan Realisasi Penyaluran Pagu Program Raskin Kabupaten
Subang**

TAHUN	RENCANA PAGU (KG)	REALISASI PAGU (KG)	SISA PAGU (KG)
2013	22.578.120	22.578.120	-
2014	22.578.120	22.578.120	-
2015	22.578.120	22.457.115	121.005
2016	22.578.120	22.578.120	-

Sumber: Perum Bulog Subdivre Subang, 2016

Pada tabel 1.2 ini menunjukkan permasalahan ketiga, hal ini berhubungan dengan administrasi, yakni disebabkan kesalahan data jumlah keluarga miskin. Hal ini terjadi akibat masih buruknya koordinasi antara birokrasi baik dari pusat, provinsi, kabupaten/kota, hingga desa, atau kelurahan. Akibatnya, kuantitas (jumlah) keluarga miskin yang di data bisa lebih besar atau lebih sedikit dari yang sebenarnya, sehingga Raskin yang dibagikan akan berdampak pada kekurangan atau (bahkan) kelebihan jatah. Seperti yang terjadi pada tahun 2015, penyaluran

Raskin mencapai 99.46 % dengan terdapat sisa pagu yang disalurkan sejumlah 121.005 Kg.

Permasalahan keempat yaitu mengenai harga, menurut masyarakat harga tebus beras Program Raskin dianggap masih mahal. Naiknya harga Raskin yang harus ditebus masyarakat disebabkan oleh alasan yang seringkali dimunculkan para petugas untuk menjawab ketidaktersediaan dana untuk pengangkutan (distribusi beras atau biaya transportasi), pengadaan kantong plastik, dan lain-lain. Akibatnya, biaya ini dibebankan kepada warga, sehingga tidak heran kalau harga awal yang diatur Peraturan Bupati Subang Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Kabupaten Subang Tahun 2015. Program Raskin Pemerintah Kabupaten Subang Tahun 2015 seharga Rp. 1.600/Kg berbeda dengan harga di lapangan yang mencapai harga Rp. 3.500/Liter.

Permasalahan kelima, mutu dari beras Raskin itu sendiri tidak sesuai dengan peraturan yang mengharuskan beras raskin harus memiliki kualitas yang baik. Seringkali mutu dari beras yang diterima masyarakat di titik bagi (TB) memiliki kualitas yang tidak bagus, dimulai dari warna beras yang sudah menguning, keadaan biji beras banyak yang sudah patah, dan tak sedikit pula masyarakat miskin harus menerima beras raskin yang sudah berketu.

Berdasarkan penelitian awal, penulis menemukan bahwa dimensi Efektivitas Program (Y) belum optimal ditandai dengan:

1. Pendekatan Eksperimental (*experimental approach*) belum optimal, hal ini dikarenakan masih kurangnya penelitian akademik mengenai

dampak dan faktor-faktor yang menghambat dari Program Raskin di Kabupaten Subang.

2. Pendekatan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented approach*) belum optimal, hal ini dikarenakan hasil dari Program Raskin di Kabupaten Subang belum sesuai dengan tujuan yang berada dalam Peraturan.
3. Pendekatan yang berfokus pada keputusan (*the decision focused approach*) belum optimal, hal ini dikarenakan kurangnya kejelasan dan tidak konsistennya penyampain informasi antar Lembaga/Badan Pemerintah Daerah sehingga berpengaruh dalam pembuatan keputusan dan pelaksanaannya.
4. Pendekatan yang berorientasi pada pemakai (*the user oriented approach*) belum optimal, hal ini terjadi karena kurangnya perluasan pemakaian informasi petugas Program Raskin di lapangan dengan masyarakat selaku pemakai program.
5. Pendekatan yang responsif (*the responsive approach*) belum optimal, hal ini dikarenakan kurangnya usaha Lembaga/Badan dan Pemerintah Daerah untuk mengetahui berbagai respon atau sudut pandang semua orang yang terlibat, berminat, dan berkepentingan pada Program Raskin di Kabupaten Subang.

Berdasarkan uraian tersebut, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dan membahas sampai sejauh mana implementasi kebijakan Peraturan Bupati , sehingga penulis mengambil judul:

“PENGARUH IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERATURAN BUPATI SUBANG NOMOR 05 TAHUN 2015 TENTANG PETUNJUK TEKNIS SUBSIDI BERAS BAGI MASYARAKAT BERPENDAPATAN RENDAH (PROGRAM RASKIN) TAHUN 2015 TERHADAP EFEKTIVITAS PROGRAM RASKIN DI KABUPATEN SUBANG”.

1.2 Identifikasi Masalah

Dari pemaparan latar belakang di atas penulis menemukan beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini, dimana identifikasi masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Ada beberapa permasalahan dalam indikator penilain efektifitas Program Raskin, diantaranya:
 - a. Masalah pertama, Kabupaten Subang tercatat memiliki 162.390 KK miskin, dimana seharusnya seluruh jumlah KK Miskin tersebut berhak menjadi Rumah Tangga Sasaran Program Raskin. Tetapi pada kenyataanya yang berhak menerima Program Raskin menurut Peraturan Bupati Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Kabupaten Subang Tahun 2015 hanya sebanyak 125.434 RTS . Ini artinya penyaluran Program Raskin untuk masyarakat miskin baru 77 % tersalurkan.
 - b. Masalah kedua, jumlah dari kuota yang ditetapkan untuk setiap RTS yang seharusnya menerima 15 Kg/ bulan, tetapi pada kenyataanya

setiap RTS hanya menerima 10 L/bulan. Hal ini dikarenakan petugas kesulitan dalam hal pembagian beras Raskin, dimana masyarakat yang tidak memiliki hak menerima beras Raskin mengalami kecemburuan sosial kepada yang menerima beras Raskin, maka karena inilah masyarakat meminta untuk beras Raskin dibagi secara merata. Pernyataan ini berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Bagian Operasional Perum Bulog Sub Drive Subang yakni Pak Asep.

- c. Masalah ketiga, berhubungan dengan administrasi, yakni disebabkan kesalahan data jumlah keluarga miskin. Hal ini terjadi akibat masih buruknya koordinasi antara birokrasi baik dari pusat, provinsi, kabupaten/kota, hingga desa, atau kelurahan. Akibatnya, kuantitas (jumlah) keluarga miskin yang didata bisa lebih besar atau lebih sedikit dari yang sebenarnya, sehingga Raskin yang dibagikan akan berdampak pada kekurangan atau (bahkan) kelebihan jatah. Seperti yang terjadi pada tahun 2015, penyaluran Raskin mencapai 99.46 % dengan terdapat sisa pagu yang disalurkan sejumlah 121.005 Kg.
- d. Masalah keempat yaitu mengenai harga, menurut masyarakat harga tebus beras Program Raskin dianggap masih mahal. Harga awal yang diatur Peraturan Bupati Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Kabupaten Subang Tahun 2015 seharga Rp. 1.600/Kg berbeda dengan harga di lapangan yang mencapai harga Rp. 3.500/Liter.

- e. Permasalahan kelima, mutu dari beras Raskin itu sendiri tidak sesuai dengan peraturan yang mengharuskan beras raskin harus memiliki kualitas yang baik. Seringkali mutu dari beras yang diterima masyarakat di titik bagi (TB) memiliki kualitas yang tidak bagus, dimulai dari warna beras yang sudah menguning, keadaan biji beras banyak yang sudah patah, dan tak sedikit pula masyarakat miskin harus menerima beras raskin yang sudah berketu.
2. Penelitian awal penulis menemukan bahwa dimensi efektivitas program belum optimal, diantaranya:
- a. Pendekatan Eksperimental (*experimental approach*).
 - b. Pendekatan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented approach*).
 - c. Pendekatan yang berfokus pada keputusan (*the decision focused approach*).
 - d. Pendekatan yang berorientasi pada pemakai (*the user oriented approach*).
 - e. Pendekatan yang responsif (*the responsive approach*).

1.3 Rumusan Masalah

Dari pemaparan latar belakang di atas penulis kemukakan beberapa rumusan masalah dalam penelitian ini, dimana rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Tahun 2015 ?
2. Bagaimana Efektivitas Program Raskin Di Kabupaten Subang ?
3. Berapa Besar Pengaruh Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Tahun 2015 Terhadap Efektivitas Program Raskin Di Kabupaten Subang?

1.4 Tujuan Penelitian

Dilihat dari rumusan masalah di atas penulis menemukan beberapa tujuan penulisan dalam penelitian ini, dimana tujuan penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Tahun 2015.
2. Untuk Mengetahui Efektivitas Program Raskin Di Kabupaten Subang.
3. Untuk Mengetahui Pengaruh Implementasi Kebijakan Peraturan Bupati Nomor 05 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Tahun 2015 Terhadap Efektivitas Program Raskin Di Kabupaten Subang.

1.5 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian adalah untuk menganalisa tingkat kemiskinan di Kabupaten Subang setelah adanya Program Raskin yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten Subang dan Bulog Subdivre Subang yang berlandaskan atas prinsip-prinsip implementasi kebijakan, kemudian manfaat lainnya adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

Secara teoretis manfaat dari penelitian ini adalah menerapkan ilmu atau teori-teori serta memberikan pemikiran bagi pengembangan ilmu administrasi publik khususnya dalam implementasi kebijakan Program Raskin yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan bagi pihak Perum Bulog Subdivre Subang yang menyangkut permasalahan Program Raskin dan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang Provinsi Jawa Barat yang menyangkut permasalahan Kemiskinan.
- b. Bagi penulis, penelitian ini menjadi media pembelajaran dalam memecahkan permasalahan secara ilmiah, terutama masalah yang menyangkut permasalahan Program Raskin dan kemiskinan di Kabupaten Subang.

- c. Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat melengkapi temuan empiris sebagai bahan referensi dan sumber informasi dalam melakukan penelitian selanjutnya.

1.6 Kerangka Pemikiran

Model implementasi kebijakan yang ditawarkan oleh George C. Edward III yang dikutip Agustino (2008:149). Model implementasi kebijakan ini berperspektif *top down*. Edward III menanamkan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Terdapat empat variabel yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu:

1. Variabel Komunikasi

Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan. Implementasi yang efektif terjadi apabila pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Pengetahuan atas apa yang akan mereka kerjakan dapat berjalan baik apabila komunikasi berjalan dengan baik, sehingga setiap keputusan kebijakan dan peraturan implementasi harus di transmisikan (atau dikomunikasikan) kepada bagian personalia yang tepat. Selain itu, kebijakan yang dikomunikasikanpun harus tepat, akurat, dan konsisten. Komunikasi diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan komunikasi

tersebut menurut George C. Edward III, yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

2. Variabel Sumberdaya

Variabel kedua yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah sumberdaya. Sumberdaya merupakan hal penting lainnya, menurut George C. Edward III, indikator sumberdaya terdiri dari beberapa indikator, yaitu staf, informasi, wewenang, dan fasilitas.

3. Variabel Disposisi

Disposisi atau sikap dari pelaksana kebijakan adalah faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan ingin efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya harus mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias. Indikator pada variabel disposisi, menurut George C. Edward III, yaitu pengangkatan birokrasi dan insentif.

4. Variabel Struktur Birokrasi

Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks

menuntut adanya kerjasama banyak orang, ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebarkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Indikator struktur birokrasi menurut George C. Edward III yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi kearah kearah yang lebih baik, yaitu *Standar Operating Prosedures* (SOPs) dan *Fragmentasi*.

Dalam menilai efektivitas program, Farida Yusuf Tayibnafis (2000:23) menjelaskan berbagai pendekatan efektivitas program. Pendekatan-pendekatan tersebut yaitu:

1. Pendekatan eksperimental (*experimental approach*). Pendekatan ini berasal dari kontrol eksperimen yang biasanya dilakukan dalam penelitian akademik. Tujuannya untuk memperoleh kesimpulan yang bersifat umum tentang dampak suatu program tertentu dengan mengontrol sabanyak-banyaknya faktor dan mengisolasi pengaruh program.
2. Pendekatan yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented approach*). Pendekatan ini memakai tujuan program sebagai kriteria untuk menentukan keberhasilan. Pendekatan ini amat wajar dan praktis untuk desain pengembangan program. Pendekatan ini memberi petunjuk kepada pengembang program, menjelaskan hubungan antara kegiatan khusus yang ditawarkan dengan hasil yang akan dicapai.

3. Pendekatan yang berfokus pada keputusan (*the decision focused approach*). Pendekatan ini menekankan pada peranan informasi yang sistematis untuk pengelola program dalam menjalankan tugasnya. Sesuai dengan pandangan ini informasi akan amat berguna apabila dapat membantu para pengelola program membuat keputusan. Oleh sebab itu, evaluasi harus direncanakan sesuai dengan kebutuhan untuk keputusan program.
4. Pendekatan yang berorientasi pada pemakai (*the user oriented approach*). Pendekatan ini memfokuskan pada masalah utilisasi evaluasi dengan penekanan pada perluasan pemakaian informasi. Tujuan utamanya adalah pemakaian informasi yang potensial. Evaluator dalam hal ini menyadari sejumlah elemen yang cenderung akan mempengaruhi kegunaan evaluasi, seperti cara-cara pendekatan dengan klien, kepekaan, faktor kondisi, situasi seperti kondisi yang telah ada (*pre-existing condition*), keadaan organisasi dengan pengaruh masyarakat, serta situasi dimana evaluasi dilakukan dan dilaporkan. Dalam pendekatan ini, teknik analisis data, atau penjelasan tentang tujuan evaluasi memang penting, tetapi tidak sepenting usaha pemakai dan cara pemakaian informasi.
5. Pendekatan yang responsif (*the responsive approach*). Pendekatan responsif menekankan bahwa evaluasi yang berarti adalah evaluasi yang mencari pengertian suatu isu dari berbagai sudut pandang semua orang yang terlibat, berminat, dan berkepentingan dengan program (*stakeholder program*). Evaluator menghindari satu jawaban untuk suatu evaluasi

program yang diperoleh dengan memakai tes, kuesioner, atau analisis statistik, sebab setiap orang yang dipengaruhi oleh program merasakannya secara unik. Evaluator mencoba menjembatani pertanyaan yang berhubungan dengan melukiskan atau menguraikan kenyataan melalui pandangan orang-orang tersebut. Tujuan evaluasi adalah untuk memahami ihwal program melalui berbagai sudut pandang yang berbeda.

Gambar 1.1

Model Kerangka Pemikiran



Sumber: Leo Agustin (2012)

Sumber: Tayibnafis (2000:23).

1.7 Hipotesis

Menurut Sugiyono (2011:77) “Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap rumusan masalah penelitian, dimana rumusan masalah penelitian telah dinyatakan dalam bentuk kalimat pernyataan”. Dikatakan sementara, karena jawaban yang diberikan baru didasarkan pada teori yang relevan, belum berdasarkan fakta-fakta yang empiris yang diperoleh melalui pengumpulan data. Berdasarkan rumusan masalah di atas maka hipotesisnya adalah:

1. $H_0 : \rho = 0$, tidak ada pengaruh antara implementasi kebijakan Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Tahun 2015 terhadap efektivitas Program Raskin di Kabupaten Subang.
2. $H_a : \rho \neq 0$, terdapat pengaruh antara implementasi kebijakan Peraturan Bupati Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Petunjuk Teknis Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Program Raskin) Tahun 2015 terhadap efektivitas Program Raskin di Kabupaten Subang.