

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1. Pengertian Struktur Sistem Pengendalian Internal

Suatu perusahaan harus menggunakan sistem untuk mengatur kegiatan operasional perusahaan. Dengan adanya struktur pengendalian internal yang baik maka akan mendorong timbulnya efisiensi usaha serta dapat mengetahui apakah kebijakan yang diterapkan telah efektif. Salah satu sistem yang baik bagi perusahaan adalah sistem pengendalian internal. Pengendalian internal ini cukup penting bagi perusahaan karena menyangkut data perusahaan dimana setiap ada data yang masuk harus diverifikasi. Didalam pengendalian internal ini meliputi seluruh cara dan alat yang ditetapkan untuk menjaga keamanan harta dan data milik perusahaan, memeriksa ketepatan data, meningkatkan efisiensi operasional, dan menjaga peraturan yang sebelumnya sudah ditetapkan. Aktivitas dalam pengendalian internal ini menjadi penting untuk dibahas karena tidak jauh berbeda dengan aktivitas lain seperti, berbisnis, produksi, hingga legalitas barang. Pengendalian internal sangat dibutuhkan dalam suatu perusahaan agar dapat melakukan pengawasan terhadap berbagai aktifitas usaha yang ada pada perusahaan tersebut. Pengendalian internal yang baik akan menjamin kelangsungan hidup perusahaan, menciptakan lingkungan kerja yang sehat, dan saling mendukung pada setiap bagian dalam perusahaan.

Beberapa ahli telah memberikan definisi mengenai struktur sistem pengendalian internal, diantaranya seperti yang diungkapkan Mulyadi (2017:129) sebagai berikut,

“Sistem pengendalian internal meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga aset organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen”. Sedangkan Menurut Wakhyudi (2018:18) “Pengendalian Internal adalah proses yang dipengaruhi oleh dewan komisaris, manajemen, dan personal lain dalam organisasi untuk memberikan keyakinan yang memadai terkait pencapaian”.

Dari definisi diatas, dikatakan bahwa suatu pengendalian internal mengandung konsep dasar berikut ini.

1. Pengendalian internal merupakan tanggung jawab dari manajemen perusahaan. Meski terlihat bahwa pelaksanaan pengendalian internal ini melibatkan seluruh anggota, namun tetap saja secara struktur manajemen yang bertanggung jawab.
2. Memberikan kepercayaan yang wajar dan tidak absolut. karena banyak pertimbangan mengenai kebutuhan, biaya, dan tujuan tertentu.
3. Pengendalian internal memiliki keterbatasan. Pelaksanaan ini tidak selalu efektif, tergantung pada kompetensi dan keandalan pelaksananya.
4. Sistem pengolahan data dalam pengendalian internal berguna untuk mengembangkan informasi terkait tujuan dari perusahaan.
5. Pengendalian internal memiliki tujuan dalam laporan keuangan, kepatuhan, dan operasi tumpang tindih.
6. Pengendalian internal dalam audit merupakan suatu proses pengembangan dalam akuntansi. Pengendalian internal ini adalah langkah komprehensif dan terintegrasi serta tidak ditambahkan dalam infrastruktur perusahaan.

2.1.2 Tujuan Sistem Pengendalian Internal

Tujuan sistem pengendalian internal menurut definisinya mempunyai lima tujuan diantaranya Sujarweni (2015:69):

1. Untuk menjaga kekayaan perusahaan.
2. Untuk menjaga keakuratan laporan keuangan perusahaan.
3. Untuk menjaga kelancaran operasi perusahaan.
4. Untuk menjaga kedisiplinan dipatuhinya kebijakan manajemen.
5. Agar semua lapisan yang ada di perusahaan tunduk pada hukum dan aturan yang sudah ditetapkan di perusahaan.

Menurut Hermawan (2018:1), tujuan sistem pengendalian internal ialah memberikan jaminan bahwa:

1. Aktiva dilindungi dan digunakan untuk pencapaian tujuan usaha.
2. Informasi bisnis akurat.
3. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas.
4. Karyawan mematuhi peraturan dan ketentuan.

2.1.3 Fungsi Sistem Pengendalian Internal

Dalam mengembangkan sebuah sistem pengendalian internal memerlukan pemahaman yang seksama terhadap kemampuan teknologi informasi (information system) dan risikonya, adanya pengendalian internal dapat membantu perusahaan agar mencapai tujuannya dengan cara mendapatkan kesempatan dan keuntungan serta mencegah terjadinya kerugian. Begitu pula dengan menggunakan TI untuk mencapai tujuan pengendalian sebuah perusahaan.

Menurut Mulyadi (2016: 129) tujuan sistem pengendalian internal sebagai berikut:

- 1) Mendorong efisiensi
- 2) Menjaga aset organisasi
- 3) Mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen.
- 4) Mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi

Menurut tujuannya sistem pengendalian internal tersebut dapat dibagi menjadi dua macam:

- 1) Pengendalian internal akuntansi (*internal accounting control*)
Pengendalian intern akuntansi meliputi persetujuan, pemisahan antara fungsi operasi, penyimpanan dan pencatatan serta pengawasan fisik atas kekayaan.
- 2) Pengendalian internal administratif (*internal administrative control*).
Pengendalian intern administrasi meliputi peningkatan efisiensi usaha, dan mendorong dipatuhinya kebijakan pimpinan, misalnya analisis statistik, studi waktu dan gerak, program pelatihan, dan pengendalian mutu kegiatan perusahaan

2.1.4 Komponen Sistem Pengendalian Internal

Menurut Committee of Sponsoring Organizations of the Treatway Commission (COSO) sistem pengendalian internal terdiri dari lima komponen yaitu:

1. Lingkungan Pengendalian (*Control Environment*)

Lingkungan pengendalian adalah dasar dari semua komponen pengendalian internal lainnya yang membuat organisasi menjadi disiplin dan terstruktur. Lingkungan pengendalian mencakup suasana organisasi dan sikap manajemen serta karyawan terhadap pentingnya pengendalian yang ada dalam organisasi.

Beberapa komponen yang mempengaruhi lingkungan pengendalian internal adalah:

- a) Komitmen manajemen terhadap integritas dan nilai-nilai etika. Dalam perusahaan harus selalu ditanamkan etika di mana jika etika itu dilanggar itu merupakan penyimpangan
- b) Filosofi yang dianut oleh manajemen dan gaya operasional yang dipakai oleh manajemen, artinya di sini bahwa manajemen akan menegakkan peraturan. Jika yang melanggar akan dikenakan sanksi yang tegas.
- c) Struktur Organisasi
- d) Metode pembagian tugas dan tanggung jawab. Dalam perusahaan harus jelas dan tegas dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. 2) Kebijakan dan praktik yang menyangkut sumber daya manusia. Perusahaan dalam memilih karyawan harus selektif dan melalui prosedur tes yang semestinya bukan nepotisme dan sejenisnya. 3) Pengaruh dari luar. Apabila lingkungan dalam perusahaan sudah baik, maka pengaruh dari luar yang buruk akan mudah bersama-sama ditangkal dan pengaruh yang baik akan lebih mudah diterima.

2. Penilaian Risiko (*Risk Assessment*)

Penilaian risiko merupakan identifikasi analisis dan pengelolaan risiko suatu organisasi. Dimana suatu risiko yang telah diidentifikasi dapat dianalisis sehingga dapat diperkirakan tindakan yang dapat meminimalisirnya.

3. Prosedur Pengendalian (*Control Activities*)

Prosedur pengendalian merupakan kebijakan atau prosedur yang dibuat untuk memastikan tercapainya tujuan perusahaan serta mencegah terjadinya kecurangan (*fraud*).

4. Pengawasan (*Monitoring*)

Pengawasan merupakan proses untuk menilai kualitas kinerja pengendalian intern suatu organisasi. Pengawasan ini dilakukan untuk menemukan kekurangan serta meningkatkan efektivitas pengendalian internal.

5. Informasi dan Komunikasi (*Information and Communication*)

Informasi diperlukan dari pihak luar perusahaan. Manajemen dapat menggunakan informasi ini untuk menilai standar eksternal. Komunikasi melibatkan penyediaan suatu pemahaman yang jelas mengenai peran dan tanggung jawab individu berhubungan dengan pengendalian internal atas pelaporan keuangan.

2.1.5 Unsur-unsur Pengendalian Internal

Sistem pengendalian internal meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga aset organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen, Mulyadi (2017:130). Unsur pokok sistem pengendalian internal ada 4 unsur, yaitu:

1. Struktur organisasi yang memisahkan tanggung jawab dan wewenang secara tegas. Struktur organisasi merupakan rerangka pembagian tanggung jawab fungsional kepada unit-unit organisasi yang dibentuk untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pokok perusahaan.
2. Sistem otorisasi dan prosedur pencatatan. Dalam organisasi, setiap transaksi hanya terjadi atas dasar otorisasi dari pejabat yang memiliki wewenang untuk menyetujui terjadinya transaksi tersebut. Oleh karena itu, dalam organisasi harus dibuat sistem yang mengatur pembagian wewenang untuk otorisasi atas terlaksananya setiap transaksi.
3. Praktik yang sehat. Pembagian tanggung jawab fungsional dan sistem wewenang dan prosedur pencatatan yang telah diterapkan tidak akan terlaksana dengan baik jika tidak diciptakan cara-cara untuk menjamin praktik yang sehat dalam pelaksanaannya.
4. Karyawan yang mutunya sesuai dengan tanggung jawabnya. Unsur mutu karyawan merupakan unsur sistem pengendalian internal yang sangat

penting. Jika perusahaan memiliki karyawan yang kompeten dan jujur, unsur pengendalian yang lain dapat dikurangi sampai batas yang minimum dan perusahaan tetap mampu menghasilkan pertanggungjawaban keuangan yang dapat diandalkan.

2.1.6 Prinsip pengendalian internal

Suatu perusahaan memiliki prinsip pengendalian internal sebagai berikut ini, Hery (2016:162-170):

1. Penetapan tanggung jawab

Karakteristik yang paling utama (paling penting) dari pengendalian internal adalah penetapan tanggung jawab terhadap setiap karyawan secara spesifik. Penetapan tanggung jawab di sini agar supaya masing-masing karyawan dapat bekerja sesuai dengan tugas-tugas tertentu (secara spesifik) yang telah dipercayakan kepadanya. Pengendalian atas pekerjaan tertentu akan menjadi lebih efektif jika hanya ada satu orang saja yang bertanggung jawab atas sebuah tugas/pekerjaan tertentu tersebut.

2. Pemisahan tugas

Pemisahan tugas di sini maksudnya adalah pemisahan fungsi atau pembagian kerja. Ada 2 (dua) bentuk yang paling umum dari penerapan prinsip pemisahan tugas ini, yaitu:

- a) Pekerjaan yang berbeda seharusnya dikerjakan oleh karyawan yang berbeda pula.
- b) Harus adanya pemisahan tugas antara karyawan yang menangani pekerjaan pencatatan aset dengan karyawan yang menangani langsung aset secara fisik (operasional). Rasionalisasi dari pemisahan tugas adalah bahwa tugas/pekerjaan dari seorang karyawan seharusnya dapat memberikan dasar yang memadai untuk mengevaluasi pekerjaan karyawan lainnya.
- c) Dokumentasi Dokumen memberikan bukti bahwa transaksi bisnis atau peristiwa ekonomi telah terjadi. Dengan membubuhkan atau memberikan tanda tangan (atau inisial) ke dalam dokumen, orang yang

bertanggung jawab atas terjadinya sebuah transaksi atau peristiwa dapat diidentifikasi dengan mudah.

d) Pengendalian fisik, mekanik, dan elektronik Penggunaan pengendalian fisik, mekanik, dan elektronik sangatlah penting. Pengendalian fisik terutama terkait dengan pengamanan aset. Pengendalian mekanik dan elektronik juga mengamankan aset. Penggunaan pengendalian fisik, mekanik, dan elektronik yaitu sebagai berikut:

- 1) Uang kas dan surat-surat berharga sebaiknya disimpan dalam safe deposits box.
- 2) Catatan-catatan akuntansi yang penting juga harus disimpan dalam filling cabinet yang terkunci.
- 3) Tidak semua atau sembarangan karyawan dapat keluar masuk gudang tempat penyimpanan persediaan barang dagangan.
- 4) Penggunaan kamera dan televisi monitor.
- 5) Adanya sistem pemadam kebakaran atau alarm yang memadai.
- 6) Penggunaan password system dan lain-lain.

e) Pengecekan independen atau verifikasi internal

Kebanyakan sistem pengendalian internal memberikan pengecekan independen atau verifikasi internal. Prinsip ini meliputi peninjauan ulang, perbandingan, dan pencocokan data yang telah disiapkan oleh karyawan lainnya yang berbeda.

Kebutuhan akan pengecekan independen meningkat karena struktur pengendalian internal cenderung berubah setiap saat kalau tidak terdapat mekanisme penelaahan yang sering. Pegawai mungkin akan menjadi lupa atau dengan sengaja tidak mengikuti prosedur, atau menjadi ceroboh jika tidak ada orang yang meninjau ulang dan mengevaluasi hasil pekerjaannya. Salah saji baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja mungkin dapat saja terjadi tanpa melihat kualitas dari sistem pengendalian yang selama ini telah dijalankan. Cara yang paling murah untuk melakukan verifikasi internal adalah dengan menerapkan pemisahan tugas. Dalam perusahaan besar, pengecekan independen

sering dilakukan oleh auditor internal. Auditor internal di sini adalah karyawan perusahaan yang bertugas secara terus menerus untuk melakukan evaluasi mengenai keefisienan dan keefektivan sistem pengendalian internal perusahaan.

2.1.7 Keterbatasan Pengendalian Internal Suatu Entitas

Sistem pengendalian internal perusahaan pada umumnya dirancang untuk memberikan jaminan yang memadai bahwa aset perusahaan telah diamankan secara tepat dan bahwa catatan akuntansi dapat diandalkan. Pada dasarnya, konsep jaminan yang memadai ini sangat berkaitan langsung dengan sebuah asumsi yang menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk membentuk atau menerapkan prosedur pengendalian seharusnya jangan sampai melebihi manfaat yang diperkirakan akan timbul atau dihasilkan dari pelaksanaan prosedur pengendalian tersebut.

Pengendalian internal suatu perusahaan memiliki keterbatasan bawaan yang melekat, Hery (2016:170):

- 1) Faktor Manusia. Faktor ini sangat penting sekali dalam setiap pelaksanaan sistem pengendalian internal, sebuah sistem pengendalian yang baik akan dapat menjadi tidak efektif oleh karena adanya karyawan yang kelelahan, kecerobohan, atau bersikap acuh tak acuh.
- 2) Persekongkolan (Kolusi) dimana kolusi ini secara signifikan akan mengurangi keefektivitas sebuah sistem dan mengeliminasi proteksi yang ditawarkan dari pemisahan tugas tersebut.
- 3) Ukuran Perusahaan juga dapat memicu keterbatasan pengendalian internal. Dalam perusahaan yang berskala kecil, sebagai contohnya, mungkin akan sangat sulit untuk menerapkan pemisahan tugas atau memberikan pengecekan independen atau verifikasi internal, mengingat satu karyawan mungkin saja dapat merangkap mengerjakan beberapa pekerjaan yang berbeda sekaligus.

2.1.8 Program Beras Untuk Rakyat Miskin (RASKIN)

Program Beras Bersubsidi yang biasa lebih dikenal dengan istilah Beras Miskin (Raskin) dan BerasSejahtera (RASTRA) 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), sebagai bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan perlindungan sosial beras murah dengan jumlah maksimal 15 Kg per rumah tangga miskin per bulan dengan masing-masing seharga Rp. 1.600 per kg (neto) dititik distribusi. Program ini mencakup diseluruh provinsi, sementara tanggung jawab dari distribusi beras dari gudang sampai ke titik distribusi di kelurahan dipegang oleh perum BULOG.

Adanya Perubahan kebijakan dari Program Beras Miskin (Raskin) atau yang pada saat sekarang ini bernama Program Beras Sejahtera (Rastra) yang bertujuan untuk membantu masyarakat tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan pokok. Dalam rangka meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran program, Rastra diamanatkan agar dapat bertransformasi dari pola subsidi menjadi pola bantuan sosial (pangan). Bansos Pangan adalah bantuan sosial terkait pangan, yang terdiri dari Bansos Rastra dan Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Bantuan Sosial Pangan dapat disalurkan dalam bentuk natura (beras) maupun dalam bentuk non tunai. Bantuan sosial pangan dalam bentuk natura atau disebut sebagai Bansos Rastra, diberikan dalam bentuk beras sejumlah 10 kg dengan kualitas medium dan disalurkan setiap bulan tanpa dikenakan harga/biaya tebus. Bansos Rastra bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran dan meningkatkan akses masyarakat miskin dan rentan melalui pemenuhan kebutuhan pangan pokok yang menjadi hak dasarnya. Bantuan Pangan NonTunai (BPNT) adalah bantuan sosial pangan yang disalurkan dalam bentuk non tunai dari pemerintah kepada KPM senilai Rp110.000 setiap bulannya melalui mekanisme uang elektronik yang digunakan hanya untuk membeli bahan pangan di pedagang bahan pangan atau disebut e-warong yang bekerja sama dengan bank penyalur.

Pelaksanaan distribusi raskin merupakan tanggung jawab dua lembaga, yaitu pemerintah daerah (Pemda) dan BULOG. BULOG bertanggung jawab terhadap

penyaluran beras hingga titik distribusi (TD) yaitu lokasi yang ditentukan dan disepakati oleh Perum BULOG dan Pemerintah Kabupaten atau Kota, sedangkan Pemda bertanggung jawab terhadap penyaluran beras dari titik distribusi hingga rumah tangga sasaran. Selama ini BULOG telah melaksanakan tugasnya dengan relatif baik dan sesuai aturan pelaksanaan. Namun demikian, penilaian keberhasilan program tidak dapat dilakukan secara parsial, karena Raskin merupakan sebuah kesatuan program untuk menyampaikan beras bersubsidi kepada rumah tangga miskin.

Berdasarkan hasil tinjauan dokumen dan studi lapangan, permasalahan pelaksanaan penyaluran Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin) sering ditemui kendala-kendala yang berasal dari masyarakat penerima maupun aparaturinya, jika ditemui para pengelola raskin tersebut tidak jujur, tidak amanah dalam menjalankan tugasnya dan tidak menyetorkan uang raskin kepada bulog, hal ini sangat menghambat penyaluran beras miskin bulan berikutnya dan yang menjadi korban adalah masyarakat penerima beras miskin. Kelancaran penyaluran beras miskin sangat bergantung dari disiplin seluruh pelaku yang terlibat, salah satu yang terpenting adalah kelancaran pembayaran, keluarga penerima harus lancar membayar uang beras pada petugas dititik distribusi, petugas dititik distribusi harus lancar dan segera menyetor uang hasil penjualan. Penundaan pembayaran hasil penjualan beras miskin tidak dibenarkan, karena apabila ada ketidاكلancaran dari salah satu titik distribusi tersebut akan menyebabkan keterlambatan penyaluran raskin berikutnya, sehingga pembayaran maupun kelengkapan administrasi raskin harus menjadi prioritas utama sebagai upaya peningkatan akuntabilitas.

2.1.8.1 Tujuan Dan Sasaran Program Beras untuk Rakyat Miskin (Raskin)

Program raskin adalah program nasional lintas sektoral baik horizontal maupun vertikal, untuk membantu mencukupi kebutuhan pangan beras masyarakat yang berpendapatan rendah. Secara horizontal semua Kementerian atau Lembaga yang terkait memberikan kontribusi sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Pemerintah Pusat berperan dalam membuat kebijakan program, sedangkan pelaksanaannya sangat tergantung kepada Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, peran pemerintah daerah sangat penting dalam meningkatkan efektivitas program

raskin. Program Beras Miskin (Raskin) merupakan subsidi pangan dalam bentuk beras yang diperuntukkan bagi rumah tangga berpenghasilan rendah sebagai upaya dari pemerintah untuk meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial pada rumah tangga sasaran.

Tujuan program beras miskin adalah memberikan bantuan, meningkatkan atau membuka akses pangan keluarga miskin dalam rangka memenuhi kebutuhan beras sebagai upaya peningkatan ketahanan pangan ditingkat keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat pada tingkat harga bersubsidi dengan jumlah yang telah ditentukan dan mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras.

Sasarannya adalah terbantu dan terbukanya akses beras keluarga miskin yang telah terdata dengan kuantum tertentu sesuai dengan hasil musyawarah desa atau kelurahan dengan harga bersubsidi di tempat, sehingga dapat membantu meningkatkan ketahanan pangan keluarga miskin.

Tahun 2015: Sasaran Program Raskin Tahun 2015 adalah berkurangnya beban pengeluaran 15.530.897 RTS dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/ RTS/bulan.

Tahun 2017: Sasaran Program Raskin Tahun 2017 adalah berkurangnya beban pengeluaran 15.530.897 RTS-PM dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras subsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/RTS-PM/bulan. Dengan demikian pada tahun 2017 Pemerintah menyalurkan Program Raskin sebanyak 2,79 juta ton selama 12 bulan (Kemenkokesra, 2017).

Untuk meningkatkan keberhasilan pelaksanaan program Raskin dalam mencapai tujuannya, diperlukan adanya koordinasi antar seluruh instansi terkait, dimulai dari pusat sampai ke tingkat daerah (provinsi, kabupaten dan kota), tingkat kecamatan dan desa/kelurahan, mulai dari perencanaan sampai implementasinya dengan mengikutsertakan berbagai unsur masyarakat dan pihak terkait lainnya. Selain perlunya koordinasi antar instansi terkait, aktivitas pelaksanaan program Raskin juga perlu dievaluasi dengan tujuan untuk mengetahui tingkat keberhasilan,

menentukan relevansi, efisiensi, efektifitas, manfaat dan dampak dari kegiatan dengan pandangan untuk penyempurnaan kegiatan yang sedang berjalan, membantu perencanaan, menyusun program dan pengambilan keputusan di masa yang akan datang.

2.1.8.2 Prinsip Pengelolaan Raskin

Prinsip pengelolaan program Raskin merupakan suatu nilai dasar yang selalu menjadi landasan atau acuan dalam setiap pengambilan sebuah keputusan maupun tindakan yang akan diambil dalam pelaksanaan rangkaian kegiatan RASKIN. Nilai-nilai dasar tersebut diyakini mampu mendorong terwujudnya tujuan RASKIN, yaitu:

- a. Keberpihakan kepada Rumah Tangga Miskin (RTM), yang maknanya mendorong Rumah Tangga Miskin (RTM) untuk ikut berperan aktif dalam perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pelestarian seluruh kegiatan RASKIN baik di desa dan kecamatan, termasuk menerima manfaat atau menikmati hasilnya.
- b. Transparansi, yang maknanya membuka akses informasi kepada lintas pelaku RASKIN terutama masyarakat penerima RASKIN, yang harus tahu, memahami dan mengerti adanya kegiatan RASKIN serta memiliki kebebasan dalam melakukan pengendalian secara mandiri.
- c. Partisipasi, yang maknanya mendorong masyarakat berperan secara aktif dalam setiap tahapan RASKIN, mulai dari tahap sosialisasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian.
- d. Pengawasan, yang maknanya tindakan pemantauan atau pemeriksaan kegiatan organisasi untuk menjamin pencapaian tujuan sesuai dengan rencana yang ditetapkan sebelumnya dan melakukan tindakan korektif yang diperlukan untuk memperbaiki kesalahan yang ada sebelumnya.
- e. Akuntabilitas, yang maknanya mengingatkan bahwa setiap pengelolaan kegiatan RASKIN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat setempat maupun kepada semua pihak yang berkompeten sesuai dengan peraturan dan ketentuan yang berlaku atau yang telah disepakati.

2.1.8.3 Sosialisasi Program

Sosialisasi program merupakan salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan suatu program, Namun kegiatan penting ini tidak diatur secara rinci dalam Perum Raskin. Hal ini menjadi salah satu penyebab bervariasinya kegiatan sosialisasi tingkat aparat antar wilayah dan lemahnya sosialisasi kepada masyarakat.

- a. Tinjauan dokumen menyimpulkan bahwa sosialisasi Raskin kepada pelaksana di jajaran Pemda mengandalkan pendekatan struktural birokratis dan umumnya tidak dilakukan secara khusus melainkan dalam bentuk rapat koordinasi. Hal tersebut sejalan dengan temuan lapangan bahwa sosialisasi kepada aparat dilakukan secara berjenjang dan seringkali digabungkan dengan monitoring dan evaluasi. Sosialisasi di tingkat provinsi dilakukan dua kali setahun, sedangkan di tingkat kabupaten atau kota bergantung pada masing-masing Pemda.
- b. Tinjauan dokumen dan kunjungan lapangan menyimpulkan bahwa sosialisasi kepada masyarakat yang mengandalkan penyebaran informasi informal dari aparat desa atau kelurahan dan petugas pembagi merupakan salah satu titik lemah program. Umumnya masyarakat dan penerima manfaat tidak memperoleh informasi program secara menyeluruh. Bahkan banyak di antara mereka yang tidak mengetahui informasi umum, seperti arti Raskin, jatah beras yang seharusnya diterima, harga beras di titik distribusi, dan frekuensi penerimaan per tahun. Namun demikian, di wilayah yang dikunjungi, umumnya masyarakat sudah mengetahui esensi program sebagai bantuan beras dari pemerintah untuk masyarakat miskin.
- c. Keterbatasan sosialisasi berpengaruh terhadap transparansi program kepada masyarakat, berpotensi menimbulkan korupsi, ketidaktepatan sasaran, dan kesalahan persepsi aparat Pemda bahwa Raskin adalah program Pemerintah Pusat sehingga mempengaruhi keseriusan mereka dalam mendukung pelaksanaan program.
- d. Tinjauan dokumen dan kunjungan lapangan menunjukkan bahwa transparansi program masih lemah, baik tentang ketersediaan informasi umum program, daftar penerima manfaat, maupun tentang penentuan harga. Di semua wilayah

studi tidak ditemukan adanya informasi tentang Program Raskin yang ditempel di tempat umum atau dapat diakses oleh masyarakat luas.

2.1.8.4 Pelaksanaan Program Beras untuk Rakyat Miskin (Raskin)

Kinerja pelaksanaan Raskin dapat ditinjau dari aspek-aspek sosialisasi dan transparansi informasi, alokasi, penargetan, frekuensi pendistribusian, jumlah beras yang diterima penerima manfaat, harga beras dan sistem pembayaran, serta penggunaan dana. Salah satu ukuran kinerja masing-masing aspek pelaksanaan Raskin ditentukan oleh kesesuaian antara aturan program yang tertulis dalam Pedum Raskin dengan realisasi pelaksanaan berdasarkan informasi dari tinjauan dokumen, analisis data sekunder, dan temuan lapangan.

Dalam pelaksanaan program raskin ada 6 indikator yang mempengaruhi penyaluran program Raskin dari BULOG sampai kepada rumah tangga miskin (RTM) penerima manfaat, yaitu:

- a. Tepat Sasaran Penerima Manfaat; RASKIN hanya diberikan kepada RTM penerima manfaat Raskin hasil musyawarah desa/kelurahan yang terdaftar dalam DPM-1 dan diberi identitas (Kartu RASKIN atau bentuk lain).
- b. Tepat kualitas; beras raskin yang akan disalurkan harus beras yang berkualitas, tidak berbau dan tidak berketu.
- c. Tepat Jumlah; Jumlah beras RASKIN yang merupakan hak penerima manfaat adalah sebanyak 10 Kg/RTM/bulan selama 12 bulan sesuai dengan hasil musyawarah desa.
- d. Tepat Harga; Harga beras RASKIN adalah sebesar 2.500 rupiah per Kg netto di Titik Distribusi.
- e. Tepat Waktu; Waktu pelaksanaan Distribusi beras RASKIN kepada RTM Penerima Manfaat Raskin (PMR) sesuai dengan Rencana Distribusi.
- f. Tepat Administrasi; Terpenuhinya persyaratan Administrasi secara benar dan tepat waktu. Untuk mencapai efektivitas penyaluran.

Kepala desa atau Lurah sebagai penanggung jawab di tingkat desa atau kelurahan bertanggung jawab atas pelaksanaan distribusi Raskin, penyelesaian pembayaran HPB dan administrasi distribusi Raskin di wilayahnya. Untuk pelaksanaan distribusi Raskin di wilayahnya, kepala desa atau lurah dapat memilih dan menetapkan salah satu dari 3 alternatif Pelaksana Distribusi Raskin, yaitu:

1. Kelompok Kerja (Pokja)
2. Warung Desa (Wardes)
3. Kelompok Masyarakat (Pokmas)

Pembentukan Pokmas dan Wardes diatur dalam Pedoman Teknis tersendiri yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Pedum Raskin.

2.1.8.5 Penetapan Penerimaan Raskin

Penetapan penerima manfaat Program Raskin di Desa/Kelurahan menggunakan dilaksanakan mekanisme secara Musyawarah transparan dan Desa/Kelurahan yang partisipatif. Musyawarah Desa/Kelurahan dilakukan untuk menentukan nama-nama calon penerima manfaat untuk ditetapkan sebagai RTM penerima manfaat sesuai dengan sasaran.

Musyawarah Desa/Kelurahan dipimpin oleh Kepala Desa/Lurah dan diikuti oleh aparat Desa/Kelurahan (termasuk Kepala Dusun/Lingkungan, RW, RT), PLKB, anggota Badan Permusyawaratan Desa/Dewan Kelurahan, institusi kemasyarakatan Desa/Kelurahan, tokoh-tokoh masyarakat (agama, adat, dll.) serta perwakilan Rumah Tangga Miskin.

Daftar RTM Penerima Manfaat Raskin (Format DPM-1) dituangkan dalam Berita Acara yang ditandatangani oleh Kepala Desa/Lurah, dan disahkan oleh Camat setempat. RTM Penerima Manfaat yang tercantum dalam DPM-1 diberikan identitas berupa tanda tertentu. Mekanisme Musyawarah Desa/Kelurahan lebih rinci diatur oleh Tim Raskin Provinsi atau Tim Raskin Kabupaten/Kota dalam Pedoman Pelaksanaan atau Petunjuk Teknis.

2.1.8.6 Mekanisme Distribusi

- a. Bupati atau Walikota mengajukan Surat Permintaan Alokasi (SPA) kepada Kepala Divisi Regional (Kadivreg), kepala Sub Divisi Regional (Kasubdivreg) atau Kepala Kantor Seksi Logistik (KaKansilog) berdasarkan alokasi pagu Raskin dan Rumah Tangga Miskin Penerima Manfaat Raskin di masing-masing Kecamatan dan Desa/Kelurahan.
- b. Berdasarkan SPA, menerbitkan Kadivreg/Kasubdivreg/KaKansilog beras untuk masing-masing Surat Perintah Penyerahan Barang (SPPB/DO) Kecamatan/Desa/Kelurahan kepada Satker Raskin pada saat beras akan didistribusikan ke Titik Distribusi. Apabila terdapat tunggakan Harga Penjualan Beras (HPB) pada periode sebelumnya maka penerbitan SPPB/DO ditangguhkan sampai ada pelunasan.
- c. Berdasarkan SPPB/DO, Satker Raskin mengambil beras di gudang penyimpanan Perum BULOG, mengangkut dan menyerahkan beras Raskin kepada Pelaksana Distribusi di Titik Distribusi. Kualitas beras yang diserahkan, harus sesuai dengan kualitas beras BULOG. Apabila dalam penyerahan ditemukan beras tidak memenuhi standar maka beras dikembalikan kepada Satker Raskin untuk diganti atau ditukar.
- d. Pelaksanaan Distribusi menyerahkan beras kepada Rumah Tangga Miskin Penerima Manfaat Raskin secara perorangan atau kelompok yang mewakili masyarakat.
- e. Mekanisme distribusi secara lebih rinci agar diatur dalam Pedoman Pelaksanaan Raskin Provinsi atau Petunjuk Teknis Raskin Kabupaten atau Kota disesuaikan dengan kondisi obyektif masing-masing daerah.
- f. Penyerahan beras di Titik Distribusi dituangkan dalam Berita Acara Serah Terima (BAST) yang ditandatangani oleh Satker Raskin dan Pelaksana Distribusi yang menerima beras Raskin serta diketahui oleh Kepala Desa, Lurah, Camat atau pejabat yang mewakili/ditunjuk. Nama dan identitas penandatangan dicantumkan secara jelas dan dicap atau stempel Desa, Kelurahan atau Kecamatan.
- g. Berdasarkan BAST, Divreg, Subdivreg atau Kansilog membuat rekapitulasi Berita Acara pelaksanaan Raskin masing-masing Kecamatan (Format

MBA-O) yang ditanda-tangani Satker Raskin Divre, Subdivre atau Kansilog dan Tim Raskin Kecamatan serta diketahui oleh Camat atau pejabat yang mewakili atau ditunjuk.

- h. Berdasarkan MBA-O, Divre, Subdivre atau Kansilog membuat Rekapitulasi Berita Acara Pelaksanaan Raskin Kabupaten atau Kota (Format MBA-1) yang ditandatangani oleh Kadivre, Kasubdivre atau KaKansilog dan Bupati, Walikota atau pejabat yang mewakili, serta seorang Saksi dari Tim Raskin Daerah. Nama dan identitas penandatangan dicantumkan secara jelas dan dicap atau distempel.
- i. Pembuatan MBA-1 bisa dilakukan secara bertahap tanpa harus menunggu MBA-O selesai seluruhnya Dengan demikian dalam satu Kabupaten/Kota untuk bulan alokasi yang sama dimungkinkan dibuat lebih dari 1 (satu) MBA-1. Setelah MBA-1 selesai ditandatangani segera dikirimkan ke Divre dengan dilampiri copy SPA dan Rekap SPPB/DO (MDO).
- j. Sebelum dikirim ke Divre, dokumen administrasi distribusi tersebut diverifikasi terlebih dahulu untuk kelengkapan dan ketepatannya. Berdasarkan MBA-1, dibuat rekapitulasi di tingkat Divre (Format MBA-2) dan langsung dikirim ke Kantor Pusat Perum BULOG.

2.1.8.7 Mekanisme Pembayaran Dan Administrasi

- a. Pembayaran Harga Tebus Raskin (HTR) dari RTS-PM kepada Pelaksana Distribusi Raskin dilakukan secara tunai sebesar Rp 1.600 per kg netto di TD.
- b. Uang Harga Tebus Raskin (HTR) yang diterima Pelaksana Distribusi Raskin dari RTS-PM harus langsung disetor ke rekening Perum Bulog melalui Bank setempat oleh Pelaksana Distribusi yang pelaksanaannya sesuai kondisi setempat atau diserahkan kepada Perum Bulog setempat.
- c. Uang Harga Tebus Raskin (HTR) yang diterima Pelaksana Distribusi dari Rumah Tangga Miskin Penerima Manfaat harus langsung diserahkan kepada Satuan Kerja (Satker) Raskin dan dibuatkan Tanda Terima Pembayaran (Kuitansi atau TT HTR Raskin) rangkap 3 oleh Satker Raskin.

- d. Apabila uang HTR Raskin disetorkan langsung oleh Pelaksana Distribusi ke rekening Perum BULOG, maka bukti setor asli harus diserahkan oleh Pelaksana Distribusi kepada Satker Raskin untuk kemudian diganti dengan Tanda Terima Pembayaran (Kuitansi atau TT HTR Raskin) rangkap 3 oleh Satker Raskin. Sebelumnya dikonfirmasi bukti setor tersebut pada Bank yang bersangkutan.
- e. Apabila Rumah Tangga Miskin Penerima Manfaat tidak mampu membayar tunai, maka prinsip pembayaran tunai dapat dikecualikandengan syarat Kades, Lurah, Camat, Bupati atau Walikota tertulis (Format MJ) dan pelunasannya selambat-lambatnya sebelum jadwal pendistribusian periode berikutnya. Apabila sampai batas waktu pelunasan tidak dipenuhi, maka alokasi Raskin periode berikutnya ditunda sampai pelunasannya diselesaikan.
- f. Kabupaten, Kota, Kecamatan, Desa atau Kelurahan menyediakan dana talangan untuk pembayaran HTR Raskin bagi Rumah Tangga Miskin yang tidak mampu membayar secara tunai.

2.1.8.8 Mekanisme Administrasi

- a. Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Penyediaan, Penghitungan, Pembayaran dan Pertanggungjawaban subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan rendah, Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) mengatur mekanisme pembayaran subsidi Raskin.
- b. Biaya penyelenggaraan dan pelaksanaan program Raskin seperti biaya distribusi, sosialisasi, koordinasi, monev dan pengaduan bersumber dari APBN, APBD dan atau Perum Bulog.
- c. Biaya operasional dari Titik Distribusi sampai di tangan Rumah Tangga Miskin Penerima Manfaat Raskin menjadi tanggungjawab Pemerintah Kabupaten/ Kota dengan tetap mendorong keterlibatan/partisipasi masyarakat.
- d. Segala biaya termasuk biaya sosialisasi, koordinasi, monitoring, evaluasi dan Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) yang dipergunakan untuk mendukung Tim Koordinasi Raskin Pusat, Tim Raskin Provinsi dan Tim

Raskin Kabupaten atau Kota, Satker Raskin dan Pelaksana Distribusi menjadi beban APBN atau APBD dan atau Biaya Operasional Perum BULOG

2.1.8.9 Kebijakan Manajemen Perusahaan

Dalam pelaksanaan penyaluran beras Perusahaan maka diperlukan Standar Operational Prosedur (SOP) supaya Penyaluran beras Perusahaan dapat dilaksanakan dengan pelayanan yang optimal. Penyaluran beras Perusahaan umum BULOG telah diatur dalam Peraturan Presiden (PERPRES) No. 20 Tahun 2017. Prosedur dalam Peraturan Perpres tersebut adalah:

1. Penyaluran Raskin ditujukan kepada RTS-PM (Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat) yang dilaksanakan berdasarkan Surat Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat sebagai pagu Raskin nasional per propinsi.
2. Dalam melaksanakan Penyaluran raskin, maka Divre/Subdivre/Kansilog wajib melakukan koordinasi dengan Pemprov, Pemkot atau Pemkab untuk penetapan pagu Raskin Kabupaten, Kota, Kecamatan, Desa atau Kelurahan dan titik distribusi, serta jadwal penyerahan beras di titik distribusi.
3. Dalam mengantar dan menyerahkan beras ke titik distribusi, maka Divre, Subdivre atau Kansilog membentuk Satker Raskin dan dapat menggunakan tenaga bantuan dari luar sesuai dengan kewenangannya.
4. Divre/Subdivre/Kansilog wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan kegiatan penyaluran Raskin secara periodik sebagai dasar pengajuan tagihan Harga Tebus Raskin (HTR yang ditanggung pemerintah).
5. Pertanggungjawaban harus diverifikasi dan disampaikan secara berjenjang di setiap tingkat pelaksanaan.

Pelaksanaan penyaluran beras Raskin tersebut harus dilengkapi dengan dokumen pendukung seperti; Surat Permintaan Alokasi (SPA), Surat perintah penyerahan barang (SPPB), Gudang 1 Keluar (GDIK), Berita acara serah terima (BAST), rekapitulasi berita acara pelaksanaan penjualan, model 0 (MBA-0), rekapitulasi berita acara pelaksanaan penjualan, model 0 (MBA-1), rekapitulasi

berita acara pelaksanaan penjualan, model 0 (MBA-2) dan tanda terima raskin (TT HTR).

2.1.9 Konsep Keluarga Miskin Dan Kemiskinan

Kemiskinan berasal dari kata miskin yang mempunyai arti “tidak bertahta benda”. dalam pengertian luas kemiskinan berarti ketidakmampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhannya secara relatif sesuai dengan persepsi dirinya. Tidak hanya ketidakmampuan tingkat pendapatan dan kebutuhan tetapi juga ketidakmampuan dalam berbagai aspek seperti sosial, politik, maupun spiritual. Jika pendapatan dapat mencapai kebutuhan minimum, maka seseorang dapat hidup secara tidak layak. Sedangkan jika pendapatan tidak dapat mencapai kebutuhan minimum, maka orang atau keluarga itu disebut miskin. Namun dalam beberapa analisis, untuk mempermudah pengkategorian penduduk miskin, seringkali digunakan kemiskinan dalam pengertian sempit yang hanya berhubungan dengan ketidakmampuan ekonomi. Badan Pusat Statistik (BPS) mengukur kemiskinan dengan menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (basic needs approach). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran.

2.1.9.1 Kemiskinan

Kemiskinan menjadi salah satu penyebab utama degradasi lingkungan di negara-negara miskin dan degradasi akan berlanjut jika kemiskinan tidak dapat dikurangi (Koçak et al., 2019). Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadinya ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan timbul akibat adanya kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan. Kemiskinan merupakan masalah global. Sebagian orang memahami istilah ini secara subyektif dan komparatif, sementara yang lainnya

melihatnya dari segi moral, evaluatif, dan memahaminya dari sudut ilmiah yang telah mapan. Pemahaman utama kemiskinan mencakup sebagai berikut:

1. Gambaran kekurangan materi, yang biasanya mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, perumahan, dan pelayanan kesehatan. Kemiskinan dalam arti ini dipahami sebagai situasi kelangkaan barang-barang dan pelayanan dasar.
2. Gambaran tentang kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Hal ini termasuk pendidikan dan informasi. Keterkucilan sosial biasanya dibedakan dari kemiskinan, karena hal ini mencakup masalah-masalah politik dan moral, dan tidak dibatasi pada bidang ekonomi.
3. Gambaran tentang kurangnya penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna “memadai” di sini sangat berbeda-beda melintasi bagian-bagian politik dan ekonomi di seluruh dunia.

Ada *banyak* sekali pendapat para *pakar* mengenai definisi dan faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan salah satunya adalah Oskar Lewis menyatakan bahwa latar belakang penyakit adalah buta huruf, pendidikan rendah, tempat tinggal, kemiskinan turun (struktural), sistem perekonomian yang berorientasi pada keuntungan bukan prestasi dan hadirnya kelas dominan. Sementara itu, Badan Pusat Statistik (BPS) memberikan definisi seseorang atau keluarga dikatakan miskin apabila memiliki kategori sebagai berikut:

1. Luas bangunan kurang dari 8 m² per ubin atau semen.
2. Jenis lantai hunian bukan berasal dari keramik, teraso, tegel, ubin, atau semen.
3. Tidak memiliki fasilitas jamban atau wc.
4. Konsumen lauk pauk tidak bervariasi
5. Tidak mampu membeli pakaian minimal 1 set per tahun untuk setiap anggota keluarga.
6. Tidak memiliki aset rumah tangga seperti lemari.

Kondisi kemiskinan ternyata memiliki beberapa dampak atau akibat, yaitu:

1. Pengangguran

Pengangguran merupakan dampak dari kemiskinan, berhubung pendidikan dan keterampilan adalah hal yang sulit diraih masyarakat, maka masyarakat sulit untuk berkembang serta mencari pekerjaan yang layak untuk memenuhi kebutuhan. Dikarenakan sulit untuk bekerja, maka tidak adanya pendapatan membuat pemenuhan kebutuhan sulit, kekurangan nutrisi dan kesehatan tak dapat memenuhi kebutuhan penting lainnya. Pengangguran berdampak negatif terhadap kegiatan perekonomian tersebut adalah:

- a. Pendapatan nasional Riil (nyata) yang dicapai oleh masyarakat lebih rendah dari pada pendapatan potensial (pendapatan yang seharusnya). Sehingga kemakmuran yang dicapai masyarakat pun lebih rendah.
- b. Pengangguran menyebabkan kegiatan perekonomian menurun sehingga kegiatan pembangunan pun akan terus menurun.
- c. Tingkat kemakmuran yang dapat dinikmati masyarakat lebih rendah daripada tingkat kemakmuran yang mungkin dicapainya.
- d. Berkurangnya investor untuk melakukan perluasan dan pendirian industri baru. Sehingga, tingkat investasi turun sehingga pertumbuhan ekonomi pun tidak meningkat.
- e. Menambah beban pengeluaran negara.
- f. Menimbulkan ketidak stabilan politik.
- g. Jumlah penduduk miskin semakin bertambah yang berarti beban pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan kian terasa berat.
- h. Dapat menyebabkan kehilangan kepercayaan diri dan menimbulkan perselisihan dalam keluarga.

2. Kriminalitas

Kriminalitas merupakan dampak lain dari kemiskinan. Kesulitan mencari nafkah mengakibatkan orang lupa diri sehingga mencari jalan cepat tanpa memedulikan kata halal atau haramnya uang sebagai alat tukar guna memenuhi kebutuhan. Mereka melakukan tindakan kriminal atau mencuri

karena kondisi yang sulit mencari penghasilan untuk keberlangsungan hidup dan lupa akan nilai-nilai yang berhubungan dengan Tuhan. Di era global dan materialisme seperti sekarang ini tak heran jika kriminalitas sering terjadi dimanapun dan kapanpun.

3. Putusnya sekolah

Putusnya sekolah dan kesempatan pendidikan sudah pasti merupakan dampak kemiskinan. Mahalnya biaya pendidikan menyebabkan rakyat miskin untuk putus sekolah karena tak lagi mampu membiayai sekolah. Putus sekolah dan hilangnya kesempatan pendidikan akan menjadi penghambat rakyat miskin dalam menambah keterampilan, menjangkau cita-cita dan mimpi mereka.

4. Kesehatan

Kesehatan sangat sulit untuk didapatkan karena kurangnya pemenuhan gizi didalam kehidupan yang mengakibatkan kemiskinan membuat rakyat miskin sulit menjaga kesehatannya. Belum lagi biaya pengobatan yang mahal di klinik atau rumah sakit yang tidak dapat dijangkau masyarakat miskin. Ini menyebabkan gizi buruk atau banyaknya penyakit yang menyebar.

5. Buruknya generasi penerus

Buruknya generasi penerus merupakan dampak berbahaya akibat kemiskinan. Jika anak-anak putus sekolah dan bekerja karena terpaksa, maka akan ada kelaian atau gangguan pada anak-anak itu sendiri seperti gangguan pada perkembangan mental, fisik dan pola berfikir mereka. Seharusnya anak-anak mendapatkan hak mereka untuk bahagia, mendapat pendidikan, mendapat nutrisi baik dan lain sebagainya. Ini dapat menyebabkan mereka terjebak dalam kesulitan hingga dewasa dan berdampak pada generasi penerus.

Menurut Kementerian Kesehatan RI mengatakan kriteria pokok keluarga miskin adalah suami istri tidak bekerja, tidak bisa makan dua kali sehari, tidak memiliki biaya berobat ke puskesmas dan tidak memiliki uang untuk pendidikan anak. Sedangkan teori Abraham Maslow tentang hirarki kebutuhan (tingkatan kebutuhan), yaitu:

1. Kebutuhan fisiologis, yaitu: kebutuhan akan makanan, minuman, udara dan sebagainya, dimana jika kebutuhan ini tidak dapat terpenuhi akan menyebabkan efek yang sangat fatal bahkan menyebabkan kematian.
2. Kebutuhan akan rasa aman, setelah manusia mendapatkan kebutuhan fisiologis maka akan mencari tempat yang aman bagi dirinya yang jauh dari ancaman yang dapat menyakiti dirinya.
3. Kebutuhan akan cinta yaitu kebutuhan akan mencintai dan dicintai. Hal ini dapat terjadi jika kebutuhan pertama telah terpenuhi, maka seseorang akan mencari cinta dan berusaha untuk dicintai.
4. Kebutuhan akan harga diri dan rasa hormat Kebutuhan ini tercipta karena manusia itu telah memenuhi kebutuhan yang pertama dan kedua, jika setiap orang ingin mendapatkan kehormatan dan penghargaan diri yang tinggi dari orang lain.
5. Kebutuhan akan aktualisasi diri, yaitu kebutuhan akan mengekspresikan dan mengeksploitasi dirinya sedalam-dalamnya, hal ini hanya dapat terjadi jika urutan-urutan kebutuhan ini telah terpenuhi Dalam tahap ini seseorang atau kelompok orang telah mencapai puncak kehidupan.

2.1.9.2 Ketahanan Pangan

Menurut PP No. 68 Tahun 2002, Ketahanan Pangan adalah kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau. Dari pengertian tersebut, bahwa satuan/unit tujuan dari ketahanan pangan adalah rumah tangga (termasuk individu-individu di dalamnya). Tidak hanya aspek jumlah yang perlu diperhatikan, namun aspek lainnya seperti mutu pangan, kontinuitas ketersediaan dan keterjangkauan. Dilihat dari sisi kualitas, kontinuitas dan keterjangkauan (aspek harga) ini berarti bahwa konsepsi ketahanan pangan mengandung isi keadilan Amanat yang terkandung dalam pengertian tersebut adalah pangan yang baik harus tersedia secara berkesinambungan hingga kepada segenap lapisan masyarakat.

Berdasarkan keragaan ketahanan pangan terdapat tiga subsistem dalam sistem ketahanan pangan yaitu; i) ketersediaan pangan dan kerawanan pangan; ii)

distribusi pangan, dan iii) konsumsi, mutu dan keamanan pangan. Keberadaan dari ketiga subsistem ini akan mempengaruhi tercapainya swasembada pangan dan rakyat tidak lapar. Lapar merupakan keadaan dimana setiap individu anggota Rumah Tangga hanya mampu mengkonsumsi bahan pangan yang menghasilkan energi $< 70\%$ atau kurang dari angka konsumsi energi yang ditetapkan Pajak Penghasilan (PPH) < 1.400 kkal/kapita/hari. Keadaan lapar ini disebabkan kerawanan pangan, kemiskinan Rumah Tangga dan kurangnya daya jangkau Rumah Tangga terhadap pangan.

Kerawanan pangan adalah situasi daerah, masyarakat atau Rumah Tangga yang tingkat ketersediaan dan keamanan pangannya tidak cukup untuk memenuhi standar kebutuhan fisiologis bagi pertumbuhan dan kesehatan sebagian besar masyarakat. Rawan pangan dibedakan; a) rawan pangan ringan, apabila konsumsi pangan yang menghasilkan energi $1.700 - 2.000$ kkal/kapita/hari, b) rawan pangan sedang, apabila konsumsi pangan yang menghasilkan energi $< 1.700 - 1.400$ kkal/kapita/hari, dan c) rawan pangan berat, apabila konsumsi pangan yang menghasilkan energi < 1.400 kkal per kapita atau hari.

2.2 Review Penelitian Sebelumnya

Dalam penelitian sebelumnya dilakukan oleh (Destiana, 2019) yang meneliti “Analisis pengendalian internal Model COSO terhadap Piutang Usaha” . secara keseluruhan hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sistem pengendalian intern piutang usaha pada unit AMDK ‘ASA’ Perum Jasa Tirta I Malang sudah berjalan cukup efektif dan sudah menerapkan konsep dasar dan prinsip-prinsip pengendalian internal menurut COSO. Namun, terdapat kelemahan dalam sistem pengendalian piutang usahanya, yaitu dalam hal syarat pembayaran yang diberlakukan kepada debitur terbilang lunak sehingga debitur menyepelkan kewajibannya. Selain itu, perusahaan tidak memiliki SOP terkait piutang secara tertulis sehingga karyawan tidak mengetahui batasan wewenangnya.

Dalam penelitian sebelumnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh (Siregar, 2018) yang berjudul “Evaluasi pelaksanaan program beras sejahtera

(RASTRA) untuk keluarga miskin di kelurahan gurilla kecamatan siantar sitalasari kota pematang siantar” Hasil penelitian menunjukkan bahwa Program Rastra (Beras Sejahtera) menjadi suatu hal yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat di daerah saat ini, dimana subsidi pangan (beras) bagi masyarakat berpendapatan rendah dan mengurangi beban pengeluaran Keluarga Penerima Manfaat melalui program beras sejahtera melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras.

Dalam penelitian sebelumnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh (Hasbudianto & Aslinda, 2019) yang berjudul "Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Sawakong Kecamatan Galesong Selatan Kabupaten Takalar”, Dapat disimpulkan bahwa Implementasi Program Rastra di Desa sawakong berdasarkan dari variabel Van Meter Dan Van Horn : Standar dan Sasaran Kebijakan, Sumberdaya, Hubungan Antar Organisasi, Karakteristik Agen Pelaksana, Kondisi Ekonomi Politik Sosial, dan Disposisi Implementor sudah berjalan efektif. Kecuali Standar Dan Sasaran Kebijakan. Ini dikarenakan masih banyaknya masyarakat desa sawakong yang berhak menerima program beras sejahtera namun tidak terdapat namanya di Daftar Penerima Manfaat (DPM).

Dalam penelitian sebelumnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh (Pratiwi & Artini, 2018) yang berjudul “Evaluasi Pelaksanaan Program Beras Untuk Keluarga Miskin Di Kecamatan Ngempalk Paten Sleman” Berdasarkan Indikator 6T sesuai dalam Pedoman Umum Raskin 2016, yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, dapat diambil kesimpulan bahwa dari keenam indikator tersebut, keberhasilan pelaksanaan Program Raskin di Kecamatan Ngemplak yang paling sesuai dengan indikator yang telah ditentukan adalah indikator tepat administrasi. Pelaksanaan perihal administrasi tidak mengalami banyak permasalahan, berbeda dengan indikator lain, yang dalam pelaksanaannya masih memiliki banyak permasalahan. Berdasarkan indikator evaluasi program yang telah dipaparkan dapat disimpulkan bahwa program Raskin sudah dilaksanakan di Kecamatan Ngemplak, namun dalam pelaksanaannya masih terdapat banyak sekali permasalahan sehingga tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam program ini tidak bisa tercapai.

Dalam penelitian sebelumnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh (Rahman et al., 2016) yang berjudul “A New Design of Raskin Program (An Analysis of the RASDA Implementation in Kulonprogo Regency)” Dapat disimpulkan bahwa peneliti menyarankan agar pemerintah fokus mengoptimalkan mekanisme subsidi pangan yang ada saat ini. Pemerintah juga harus memperhatikan dalam mencari alternatif lain untuk mengoptimalkan potensi pangan lokal. Pemerintah juga harus melakukan beberapa upaya untuk mendapatkan kesejahteraan bagi petani, dengan: (1) merekonstruksi nilai dan norma dalam bentuk aturan sosial untuk mendukung program dengan sosialisasi intensif; (2) pengalokasian anggaran APBD untuk pengadaan beras bersubsidi bagi masyarakat miskin rumah tangga yang tidak terdaftar; (3) memantau program sampai ke tingkat yang paling bawah secara intensif; (4) mendorong pengusaha kecil menjadi mitra BULOG untuk mencari akses permodalan; (5) menjaga persaingan yang sehat antar pedagang beras; (6) melakukan studi tentang kemungkinan

Dalam penelitian sebelumnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh (Anggraini, Nurhayati & Agurman, 2020) yang berjudul “Analisis Sistem Pengendalian Intern Atas Persediaan Beras Pada perum bulog Kansilog Lubulinggau”, Dapat disimpulkan bahwa Sistem pengendalian intern pada Kantor Seksi Logistik (Kansilog) Kota Lubuklinggau telah menjalankan prosedur dan mampu membagi wewenang dan tanggung jawab setiap bagian, selain itu dalam pengambilan keputusan yang diambil oleh pimpinan sehingga dalam penentuan persediaan adanya kerjasama setiap bagian, bagian logistik mengetahui dan menilai jumlah persediaan beras selain itu bagian pemasaran yang memiliki dokumen terkait dengan pengeluaran beras di Kantor Seksi Logistik (Kansilog) Kota Lubuklinggau, maka sistem pengendalian intern sangat dibutuhkan dalam penentuan nilai persediaan dengan metode yang digunakan adalah metode masuk pertama dan keluar pertama sehingga nilai stok yang ada diketahui oleh bagian gudang yang bekerjasama dengan bagian pemasaran untuk mengupayakan ketersediaan beras di Kantor Seksi Logistik (Kansilog) Kota Lubuklinggau.

Dalam penelitian sebelumnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh Benny Rachman (2018) yang berjudul "Efektivitas Dan Perspektif Pelaksanaan Program Beras Sejahtera (RASTRA) Dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) " Dalam

penelitian ini terkait dengan evaluasi didapati bahwa pelaksanaan Rastra dan BPNT kedepan lebih baik, untuk itu ada beberapa hal yang perlu dilakukan yaitu: (1) sosialisasi dan pengawasan dalam penentuan KPM; (2) pemutakhiran basis data terpadu yang digunakan sebagai dasar untuk menetapkan KPM; (3) membuat aturan jelas tentang titik distribusi Bulog ke KPM; (4) meningkatkan pelibatan peran pemerintah daerah dari titik distribusi Bulog ke KPM; (5) pengawasan pelaksanaan penyaluran Rastra dari titik distribusi Bulog sampai ke KPM; (6) melakukan pengecekan di lokasi akhir titik distribusi (warung desa/kelurahan atau ketua RT setempat) terhadap beras sebelum diserahkan kepada KPM; (7) penambahan jumlah dan sebaran e-warung, dan (8) fasilitasi signal GPRS yang memadai dari provider.

Dalam penelitian sebelumnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh (Pohan et al., 2018) yang berjudul “The Effectiveness of Distribution In The Program Implementation Rice For The Poor (Raskin) In area Bilah Barat Labuhanbatu Regency” Dalam penelitian ini menunjukkan bahwa program pendistribusian beras miskin (raskin ini secara umum dapat dikatakan efektif. Pandangan masyarakat tentang program tersebut juga dapat dikatakan baik.

Dalam penelitian sebelumnya, terdapat penelitian yang dilakukan oleh (Istiqamah & Sutawidjaya, 2020) yang berjudul “ANALYSIS ON BUSINESS PROCESS REENGINEERING PERFORMANCE OF RUMAH PANGAN KITA PERUM BULOG” Dalam penelitian ini terkait dengan adanya perubahan positif pada kinerja operasional di sektor komersial. Kinerja BPR memiliki signifikansi yang dikategorikan cukup kuat terhadap kinerja operasional dan kualitas pelayanan. Hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa kinerja BPR masih perlu ditingkatkan. Implementasi kebijakannya seringkali lemah di tingkat operasional. Kelemahannya lebih seperti tarik ulur kepentingan antar pemangku kepentingan BULOG sendiri. Sikap pemerintah sebagai regulator sangat diperlukan untuk mengkonsolidasikan perubahan kelembagaan di BULOG.

2.3 Kerangka Pemikiran

Penelitian ini mengevaluasi sistem pengendalian internal penyaluran beras miskin (Raskin) pada Perum BULOG Divre Sumatera Utara (SUMUT). Langkah

yang dilakukan diawali dengan menguji keberadaan unsur-unsur sistem pengendalian internal dan sistem informasi yang seharusnya berlaku di Perum BULOG Divre Sumatera Utara (SUMUT). dengan berdasar pada Standar Operasional Perusahaan, dan membandingkannya menurut teori kajian pustaka.

Variabel Penelitian

1. Sistem Pengendalian Internal

Sistem pengendalian internal meliputi struktur organisasi, metode dan ukuran-ukuran yang dikoordinasikan untuk menjaga aset organisasi, mengecek ketelitian dan keandalan data akuntansi, mendorong efisiensi dan mendorong dipatuhinya kebijakan manajemen (Mulyadi, 2017:129).

2. Efektivitas

Efektivitas merupakan pengaruh atau keberhasilan setelah melakukan sesuatu. Kata efektivitas mempunyai beberapa arti, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia menyebutkan tiga arti efektivitas, arti pertama adalah adanya suatu efek, akibat, pengaruh dan kesan. Arti yang kedua manjur atau mujarab dan arti yang ketiga dapat membawa hasil atau hasil guna. Kata efektif di ambil dari kata efek yang artinya akibat atau pengaruh dan kata efektif yang berarti adanya pengaruh atau akibat dari suatu unsur.

Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi mencapai tujuannya. Apabila suatu organisasi mencapai tujuan maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif. Indikator efektivitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (outcome) dari keluaran (Output) program dalam mencapai tujuan program. Semakin besar kontribusi output yang dihasilkan terhadap pencapaian tujuan atau sasaran yang ditentukan, maka semakin efektif proses kerja suatu unit organisasi (Mardiasmo 2017: 134).

Sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini, maka variable yang diteliti yaitu:

Unsur-unsur Sistem pengendalian Internal

- a. Struktur organisasi yang memisahkan tanggungjawab fungsional secara tegas.

- b. Sistem wewenang dan prosedur pencatatan yang memberikan perlindungan yang cukup terhadap kekayaan, hutang, pendapatan, dan biaya.
- c. Praktik yang sehat dalam melaksanakan tugas dan fungsi setiap unit organisasi.
- d. Karyawan yang mutunya sesuai dengan tanggungjawabnya

Gambar 2.3 Kerangka Pemikiran

“Evaluasi Sistem Pengendalian Internal Serta Implementasi Terhadap Penyaluran

Raskin Pada Perum Bulog Divre Sumut”

