

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejak awal kemerdekaan bangsa Indonesia, Pemerintah telah mempunyai perhatian yang sangat besar terhadap terciptanya masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke empat Undang-Undang Dasar 1945. Hal ini tercermin dari berbagai program pembangunan yang dilaksanakan selama ini, senantiasa diarahkan dan ditujukan untuk memberikan perhatian besar terhadap upaya penanggulangan kemiskinan, karena pada dasarnya pembangunan yang dilakukan bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Meskipun demikian, masalah kemiskinan sampai saat ini terus-menerus menjadi perhatian pemerintah, terutama penanggulangan kemiskinan masyarakat pedesaan yang merupakan mayoritas penduduk Indonesia. Walaupun demikian, kemiskinan merupakan salah satu permasalahan bangsa yang belum terselesaikan hingga saat ini. Berbagai kebijakan pemerintah telah diimplementasikan, namun hanya terkesan *trial and error*.

Realitas ini menunjukkan bahwa kebijakan atau program penanggulangan kemiskinan masyarakat selama ini belum menyentuh esensi kehidupan masyarakat miskin itu sendiri sebagai manusia yang memiliki hak-hak dasar. Hal ini ditegaskan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun 2015 bahwa Indonesia masih menghadapi masalah kemiskinan yang antara lain ditandai oleh jumlah penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan dan tingginya kerentanan masyarakat untuk jatuh kebawah garis kemiskinan (Anonimous, 2007).

Senada dengan hal tersebut, Kuncoro (1997), menegaskan bahwa Kemiskinan merupakan salah satu masalah sentral dalam pembangunan ekonomi, khusus dinegara-negara sedang berkembang, - termasuk Indonesia -, karena kelompok orang miskin berjumlah besar atau bahkan merupakan mayoritas. Salah satu permasalahan penting dunia dewasa ini adalah krisis pangan. Masalah pangan ini sudah disadari sejak dahulu hingga sekarang yang ditandai dengan dibahas dan disepakatinya berbagai kesepakatan internasional seperti : Universal Declaration of Human Right (1948), Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit 1996, Millennium Development Goals (MDGs) dan pasca-MDGs. Indonesia juga menaruh perhatian besar mengenai hal ini dengan diterbitkan dan diterapkannya berbagai peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan ketahanan pangan, hingga pembentukan dan penguatan kelembagaan guna penanganan masalah pangan. Bahan pangan pokok bagi masyarakat Indonesia adalah beras. Indonesia merupakan negara pengonsumsi beras tertinggi di dunia, dengan rata-rata konsumsi beras sebesar 113,7 kg/jiwa/tahun (BPS, 2011). Tingkat konsumsi tersebut jauh di atas rata-rata konsumsi dunia yang hanya sebesar 60 kg/kapita/tahun. Sementara Provinsi Sumatera Utara merupakan provinsi dengan konsumsi beras terbesar di Indonesia, dengan rata-rata konsumsi per kapita per tahun sebesar 135 Kg.

Permasalahan pangan, khususnya beras, tidak hanya terbatas pada masalah ketersediannya saja, tetapi juga mencakup masalah distribusi dan keterjangkauannya dalam arti kemampuan masyarakat untuk mendapatkan dan membelinya. Sesuai dengan defenisi dari ketahanan pangan yaitu; kondisi

terpenuhinya pangan bagi Rumah Tangga yang tercermin dari tersedianya pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau.

Keberhasilan pembangunan suatu bangsa ditentukan oleh ketersediaan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas, yaitu SDM yang memiliki fisik yang tangguh, mental yang kuat, kesehatan yang prima, serta cerdas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hal ini sangat ditentukan oleh status gizi yang baik dan status gizi yang baik ditentukan oleh jumlah asupan pangan yang dikonsumsi. Apabila gizi kurang dan gizi buruk terus terjadi dapat menjadi faktor penghambat dalam pembangunan nasional. Menurut Suryana (2004) dalam Hendra (2008) ketahanan pangan dan gizi menghendaki pasokan dan harga pangan yang stabil, merata dan berkelanjutan, serta kemampuan rumah tangga untuk memperoleh pangan yang cukup, serta mengelolanya dengan baik agar setiap anggotanya memperoleh gizi yang cukup dari hari ke hari. Menurut Hardyansyah (1999) dalam Handewi, dkk (2008) kejadian rawan pangan dan gizi buruk mempunyai makna politis yang negatif bagi penguasa. Bahkan di beberapa Negara berkembang, krisis pangan dapat menjatuhkan pemerintahan yang sedang berkuasa. Kejadian rawan pangan di tingkat rumah tangga dengan proporsi cukup besar masih ditemukan di daerah-daerah dengan ketahanan pangan tingkat regional (provinsi) maupun tingkat nasional terjamin. Oleh karena itu, pencapaian ketahanan pangan tingkat rumah tangga dan individu merupakan sasaran pembangunan ketahanan pangan suatu negara. Hermanto (2002) dalam Handewi (2008) juga menyatakan bahwa gejolak harga pangan (beras) berdampak negatif terhadap daya beli konsumen serta menghambat rumah tangga untuk mengakses

pangan yang dibutuhkan. Di tingkat produsen, gejolak harga dan penurunan harga gabah pada saat panen raya berdampak pada menurunnya pendapatan dan daya beli petani. Dengan demikian, ketidakstabilan harga beras berdampak pula terhadap daya beli dan akses petani terhadap pangan khususnya yang berstatus *netconsumer*. Oleh karena itu, kebijakan stabilisasi harga (beras) merupakan salah satu faktor penentu tercapainya ketahanan pangan.

Undang-Undang No. 18 tahun 2012 tentang pangan menyatakan bahwa pangan sebagai kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya merupakan hak asasi rakyat Indonesia harus senantiasa tersedia cukup setiap waktu, aman, bermutu, bergizi dan beragam dengan harga yang terjangkau oleh daya beli masyarakat. Menurut Sastraatmadja (2006) dalam Muliati (2008), pangan merupakan salah satu kebutuhan yang sangat penting bagi manusia karena berguna dalam mempertahankan kehidupannya. Oleh karena itu upaya pemenuhannya merupakan salah satu upaya yang sangat fundamental. Pada umumnya sebagian besar penduduk Indonesia mengkonsumsi beras. Arifin (2006) menyatakan bahwa keadaan yang demikian akan membuat situasi ketersediaan, stabilitas, dan aksesibilitas pangan di Indonesia akan berada pada tahap yang mencemaskan. Dimana, produksi beras Indonesia tidak akan mampu mengejar pertumbuhan penduduk dan akibatnya terjadi kerawanan pangan dan gizi buruk pada anak dan balita yang disebabkan karena rendahnya daya beli masyarakat. Oleh karena itu, untuk mendorong daya beli masyarakat khususnya keluarga miskin maka lahirlah suatu program subsidi pangan terarah yang kemudian disebut Program Raskin (beras untuk keluarga miskin) (Bulog, 2010).

Program Raskin merupakan implementasi dari Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan kepada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum BULOG diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, dan rawan pangan yang penyediaannya mengutamakan pengadaan gabah/beras dari petani dalam negeri.

Salah satu tujuan utama Program Raskin adalah untuk mengurangi beban pengeluaran para Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Selain itu juga untuk meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok, sebagai salah satu hak dasarnya. Untuk itu setiap tahun dialokasikan Beras Subsidi Program Raskin untuk masyarakat yang merupakan Rumah Tangga Sasaran di seluruh Indonesia.

Lahirnya program raskin ini tidak terlepas dari krisis moneter yang terjadi pada tahun 1997 yang menyebabkan nilai tukar Rupiah terhadap USD merosot tajam dan sulit dikontrol. Selanjutnya itu telah berimbas kesejumlah sektor, terutama konstruksi dan manufaktur. Dalam situasi itulah, Pemerintah melakukan intervensi pasar beras besar-besaran untuk menurunkan harga. Awalnya pemerintah memperkenalkan program OPK (Operasi Pasar Khusus) beras. Tujuannya adalah beras dengan harga bersubsidi disalurkan ke rumah tangga

miskin sebagai sarannya. Pada tahun 2002, program OPK ditransform ke Program Beras untuk Keluarga Miskin (Raskin). Penggantian nama program menjadi penting, dengan nama Raskin program menjadi yang jelas, maka program itu dapat langsung terarah ke targetnya, yaitu keluarga miskin. Tujuan kedua program tersebut tidak jauh berbeda, yaitu untuk meningkatkan daya beli rumah tangga miskin dan rumah tangga rawan pangan (Sawit, 2002). Banyaknya jumlah penduduk miskin yang tersebar di berbagai pelosok daerah mengindikasikan perlunya sebuah bantuan program yang berbasis pada masyarakat miskin.

Pangan merupakan salah satu kebutuhan pokok manusia yang harus dipenuhi. Pada kenyataannya tidak semua manusia mampu memenuhi kebutuhan pangan sendiri. Pemerintah sebagai pemegang kebijakan menyadari hal tersebut sehingga keharusan turun tangan membantu warga yang tidak mampu. Program beras untuk warga miskin (Raskin) sebuah usaha pemerintah untuk membantu warga miskin memenuhi kebutuhan pangan. Raskin merupakan salah satu program pro rakyat unggulan pemerintah yang berada dalam kluster pertama. Ada empat kluster program pro rakyat yang saling berkaitan untuk mencapai kesejahteraan rakyat. Raskin sendiri dimaksudkan untuk meringankan beban pengeluaran rumah tangga sasaran (RTS). Setiap RTS memperoleh raskin 15 kg/bulan dengan harga Rp 1.600/kg. Raskin yang disalurkan berkualitas medium, tidak bau, dan tidak berketu. Raskin didistribusikan oleh Perum Bulog ke kantor desa/kelurahan atau yang biasa disebut titik distribusi. Dari titik distribusi raskin menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (Pemda) untuk disalurkan ke masing-masing RTS. Ada yang langsung disalurkan ke penerima manfaat, ada yang

dikelola kelompok masyarakat (Pokmas) dan ada yang melalui perangkat desa RT dan RW.

Program Raskin yang dibagikan kepada warga miskin dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Kebutuhan pangan sehari-hari keluarga terbantu dengan adanya raskin 15 kg/bulan. Jumlah raskin 15 kg/bulan bisa untuk memenuhi kebutuhan mulai dari dua minggu hingga satu bulan tergantung jumlah anggota keluarga. Warga miskin yang biasa mengeluarkan uang Rp 400.000 untuk membeli beras bisa menghemat hingga 100 persen karena ada bantuan raskin. Bahkan hasil kajian Kementerian Koordinator Bidang Kesra bersama perguruan tinggi tahun 2013 menunjukkan rata-rata kebutuhan beras bagi rumah tangga miskin sebesar 30 – 40 kg setiap bulan, sehingga raskin memberikan kontribusi positif sebesar 40% terhadap kebutuhan beras RTS. Kajian tersebut dilaksanakan dengan asumsi pagu Raskin sebesar 15 kg/RTS/bulan.

Banyaknya kasus-kasus penyelewengan dan manipulasi Raskin di Indonesia sebagaimana yang diberitakan dalam media massa. Dari identifikasi dan inventarisasi data berdasar pemberitaan media massa, terdapat kesalahan dalam pendistribusian Raskin yang merugikan masyarakat miskin sebagai penerima manfaat antara lain salah sasaran, mutu beras yang jelek, jumlah beras yang diterima berkurang, adanya biaya tambahan, kesalahan data.

Jumlah RTS-PM dan Pagu Raskin Kabupaten Asahan yang ditetapkan berdasarkan Basis Data Terpadu untuk Program Perlindungan Sosial yang bersumber dari Pendataan Program Perlindungan Sosial Tahun 2011 (PPLS-2011)

BPS, yang disampaikan oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) adalah 44.785 RTS dan Pagu Raskin sebanyak 8.061.300 kg yang tersebar diseluruh Kecamatan dan Kelurahan/Desa yang ada di Kabupaten Asahan.

Dalam pelaksanaannya masih terdapat berbagai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam proses pendistribusian Raskin di Kabupaten Asahan. Sementara itu sulitnya prosedur pendistribusian Raskin seperti pengadaan beras yang didatangkan dari luar daerah (Pulau Jawa) juga menyebabkan terganggunya efektivitas pelaksanaan Raskin di Kabupaten Asahan.

Berdasarkan uraian diatas penulis merasa tertarik untuk membahas permasalahan ini dan melakukan penelitian dengan judul **“Efektivitas Program Beras Miskin (Raskin) Dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan Di Kabupaten Asahan”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 2003 dan Intruksi Presiden No. 9 tahun 2002, perum Bulog ditugaskan pemerintah untuk melaksanakan tugas pelayanan publik di bidang pembangunan perberasan Nasional, yang meliputi penyaluran beras untuk keluarga miskin (Raskin), pengelolaan cadangan beras Pemerintah dan Pengamanan Harga Pasar

Pembelian Pemerintah (HDPP) gabah dan beras dengan melakukan pengadaan beras/gabah dari dalam Negeri. Namun dalam pelaksanaannya program Raskin tidak luput dari berbagai masalah. Tabor dan Husein (2005)

menyatakan bahwa Raskin mengambil porsi cukup besar dalam pengeluaran pembangunan daerah. Biaya Program Raskin yang bersumber dari APBN hanya sampai pada titik distribusi. Biaya operasional dari titik distribusi sampai kepada penerima manfaat menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah (APBD). Sebagai penanggung jawab penyaluran beras dari titik distribusi ke penerima manfaat, sebagian pemerintah kabupaten/kota telah mengalokasikan dana APBD untuk pelaksanaan Program Raskin dengan jumlah yang bervariasi. Di Kabupaten Asahan, pada 2015 telah menyediakan dana pendamping Program Raskin.

Namun dalam pelaksanaannya, Program Raskin senantiasa mengalami banyak tantangan dan kendala. SMERU (2008) menyatakan bahwa pelaksanaan Program Raskin masih memiliki kelemahan seperti ketidaktepatan sasaran, ketidaktepatan harga dan ketidaktepatan waktu pendistribusian. Sementara itu, berdasarkan hasil penelitian Sari (2007) kualitas beras yang diterima keluarga miskin juga kurang baik. Tidak terkecuali di daerah penelitian, berdasarkan permintaan masyarakat diketahui bahwa jumlah pagu yang disediakan oleh Pemerintah Pusat tidak sesuai dengan jumlah keluarga miskin yang ada di Kabupaten Asahan, adanya keterlambatan dalam pendistribusian dan kualitas beras yang kurang baik. Hal tersebut memungkinkan terjadinya ketidakefektifan dalam pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten Asahan. Berdasarkan uraian di atas dirasa perlu adanya suatu penelitian yang mengkaji tentang efektifitas pelaksanaan Program Raskin, yang akan diketahui hasil akhirnya berupa tingkat efektifitas Program yang diukur melalui indikator keberhasilannya. Karena penelitian ini mengukur tingkat efektifitas pelaksanaan Program Raskin,

diharapkan dari hasil penelitian ini juga akan muncul penyebab belum efektifnya pelaksanaan Program Raskin tersebut. Keefektifitasan Program Raskin menjadi penting karena menyangkut kehidupan masyarakat miskin, yang mana dapat membantu masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan, mengurangi beban pengeluaran keluarga miskin dan juga Raskin dapat menstabilkan harga pangan (beras).

Dengan ditemukannya masalah dalam penyaluran beras Raskin dilapangan, maka muncullah pertanyaan penelitian sebagai berikut: Bagaimana efektivitas pelaksanaan program Raskin di Kabupaten Asahan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang ada tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Mendeskripsikan proses pelaksanaan Program Raskin di Kabupaten Asahan
2. Menganalisa efektivitas pelaksanaan program raskin di Kabupaten Asahan berdasarkan indikator keberhasilannya.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Bagi aparat Pemerintahan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan bagi Pemerintah Kabupaten Asahan dalam

menyusun rencana pembangunan dan program penanggulangan kemiskinan di masa yang akan datang.

2. Bagi Rumah Tangga Penerima Manfaat (RTS-PM), diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran mengenai keefektivitasan pelaksanaan raskin dan manfaat yang dapat mereka terima dari program Raskin.
3. Mahasiswa dan atau peneliti selanjutnya, penulis juga berharap penelitian ini dapat menambah bahan referensi dalam membahas lebih dalam tentang efektivitas Program Raskin.

