

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Raskin adalah salah satu program pemerintah untuk membantu masyarakat yang miskin dan rawan pangan, agar mereka mendapatkan beras untuk kebutuhan rumah tangganya. Program raskin tersebut merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan termasuk dalam *Kluster I* tentang Bantuan dan Perlindungan Sosial. Instruksi presiden Nomor 8 tahun 2008 tentang Kebijakan Perberasan mengintruksikan Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan serta stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus kepada Perum Bulog diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin dan rawan pangan yang penyediaannya mengutamakan pengadaan beras dari gabah petani dalam negeri (Mariyam Musawa, 2009).

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat miskin bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga miskin (RTM) disamping itu program ini dimaksudkan untuk meningkatkan akses masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokoknya sebagai salah satu hak dasar masyarakat. Hal ini merupakan salah satu program pemerintah baik pusat maupun daerah yang

penting dalam peningkatan ketahanan pangan nasional (Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, 2009).

Program Raskin dapat dicapai melalui koordinasi antara instansi/lembaga terkait, baik di tingkat pusat maupun daerah. Koordinasi dilaksanakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian dengan mengedepankan peran penting partisipasi masyarakat (M. Dian Septian, T. Saiful Bahri, T. Makmur, 2013). Peraturan perundangan yang menjadi landasan pelaksanaan program raskin adalah sebagai berikut:

1. Undang-undang No. 7 Tahun 1996, tentang Pangan
2. Undang-undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
3. Undang-undang No. 47 Tahun 2009, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010
4. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002, tentang Ketahanan Pangan
5. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum Bulog
6. Peraturan Presiden RI No. 13 Tahun 2009, tentang koordinasi penanggulangan Kemiskinan
7. Intruksi Presiden No. 8 Tahun 2008, tentang Kebijakan Perberasan Nasional
8. Keputusan Menko Kesra No. 35 Tahun 2008, tentang Tim Koordinasi Raskin Pusat.

Terdapat beberapa unsur dalam Raskin, antara lain adalah Pedoman Pelaksanaan Program Raskin, Tim Koordinasi Program Raskin Provinsi, Tim Raskin Divisi Regional (*Divre*), Satker Raskin, Tim Koordinasi Raskin Kecamatan, Pelaksanaan Distribusi, Titik Distribusi, Rumah Tangga Miskin (RTM), Musyawarah Desa/Kelurahan, Beras Standar Kualitas Bulog, Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) Raskin (M. Dian Septian, T. Saiful Bahri, T. Makmur, 2013).

Tidak seluruh masyarakat Indonesia yang berhak atas Raskin, hanya mereka yang tergolong miskin dan rawan pangan di daerah tertentu mendapat hak untuk menerima Raskin. Untuk memilih kelompok yaitu sesuai kriteria yang ditetapkan data keluarga miskin dan rawan pangan dikumpulkan dari berbagai sumber seperti Kelurahan/Desa, LSM, dan sebagainya. Data tersebut dibawa ke musyawarah Kelurahan/Desa untuk diteliti kebenarannya dan dikoreksi, apabila ada data yang rangkap atau yang tidak sesuai, kemudian musyawarah Kelurahan/Desa memilih dan menetapkan keluarga yang termasuk paling miskin dan rawan pangan sesuai jumlah *plafon* yang disediakan. Pemilihan dapat menggunakan sistem rangking sehingga hanya mereka yang benar-benar paling miskin dan rawan pangan saja yang dipilih. (Ita Syamsuri, 2012).

Jumlah beras yang diberikan kepada setiap keluarga miskin maksimum 20 kg beras setiap bulan dengan harga Rp. 1600/kg. Harga tersebut adalah harga di titik distribusi. Biaya dari titik distribusi ketempat masing-masing ditanggung oleh masing-masing penerima. Raskin dibagikan setiap bulan di titik distribusi, waktu pembagian setiap bulan sesuai jadwal yang disepakati. Titik distribusi yaitu lokasi

yang disepakati yang diusahakan dekat dengan penerima. Lokasi tersebut adalah di Balai Kelurahan/Desa. Raskin dibagikan oleh petugas yang ditunjuk di titik distribusi yang bersangkutan Penanggungjawab pembagian Raskin di Kelurahan/Desa adalah Lurah atau Kepala Desa (Leliana Raden, Yohanes A. R. Langi, Tohap Manurung, 2013).

Raskin berasal dari gudang Bulog/sub Bulog, beras tersebut diangkut dari gudang oleh Satgas Raskin ke setiap titik distribusi. Satgas Raskin terdiri dari petugas Bulog/sub Bulog/petugas Pemda atau yang ditunjuk. Dalam penyaluran beras miskin sering ditemui kendala-kendala, kendalanya bisa dari masyarakat bahkan dari aparaturnya itu sendiri. Jika ditemui para pengelola Raskin tersebut tidak jujur dan amanah dalam menjalankan tugasnya, dan uang Raskin tersebut tidak disetorkan kepada bulog hal ini sangat menghambat penyaluran Raskin bulan berikutnya dan yang menjadi korban adalah masyarakat.

Kelancaran penyaluran Raskin sangat bergantung dari disiplin seluruh pelaku yang terlibat dalam Raskin. Salah satu yang terpenting adalah kelancaran pembayaran. Keluarga penerima harus lancar membayar uang beras pada petugas di titik distribusi. Petugas titik distribusi harus lancar dan segera menyetor uang hasil penjualan beras Raskin ke Bulog/sub Bulog yang selanjutnya harus segera disetor ke pusat. Penundaan pembayaran hasil penjualan Raskin tidak dibenarkan, karena apabila ada ketidاكلancaran dari salah satu titik distribusi tersebut akan menyebabkan keterlambatan penyaluran Raskin berikutnya, yang rugi adalah masyarakat (Leliana Raden, Yohanes A. R. Langi, Tohap Manurung, 2013).

Pembayaran maupun kelengkapan administrasi Raskin harus menjadi prioritas utama sebagai upaya meningkatkan akuntabilitas Beras miskin yang disalurkan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) seharusnya beras dengan kualitas baik. Tetapi yang selama ini terjadi RTS-PM tersebut kebanyakan menerima beras dengan kualitas yang rendah dan tidak layak dikonsumsi, beras yang diterima RTSPM berbau apek, berketu dan berwarna kuning. Permasalahannya bukan hanya itu, seringkali terjadi masyarakat yang membeli beras miskin tersebut bukan berasal dari RTS-PM, tetapi masyarakat menengah dan yang mampu juga, karena orang yang benar-benar miskin mereka tetap tidak mampu untuk membeli Raskin meskipun harganya yang murah hanya Rp. 1600 per kilogram di titik distribusi.

Apalagi jika beras miskin tersebut sudah didistribusikan ke masing-masing Kelurahan, harga Raskin tersebut menjadi Rp. 1650/kg setelah mendapat persetujuan dari RTS-PM karena diperhitungkan dengan ongkos transport angkut beras dari masing-masing Kelurahan, dan jumlah RTSPM dengan kuota beras harus seimbang, karena jika jumlah RTSPM lebih banyak dari Raskin yang didistribusikan maka akan banyak RTSPM yang tidak dapat menerima jatah Raskin, yang dirugikan adalah RTSPM dan akan menyebabkan cemburu sosial namun untuk ongkos angkut telah ditanggulangi oleh pemerintah melalui ADD (Rini Andrida, Setiadi Djohar, Idqan Fahmi, 2011).

Pelaksanaan program Raskin tahun 2015 di Kota Medan dikoordinasikan bersama tim koordinasi pelaksana Administrasi Perekonomian Setda Kota Medan. Setelah Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTSPM) ditetapkan, pihak

Kecamatan selaku tim koordinasi tim Kecamatan menerima daftar nama-nama RTSPM yang disebut DPM (Daftar Penerima Manfaat) pada saat penyaluran beras raskin kepada Walikota Medan melalui Kabag Administrasi Perekonomian Setda Kota Medan melampirkan :

1. Permohonan Penyaluran Raskin yang telah diketahui oleh Kecamatan, dilengkapi dengan pengajuan beras Raskin, surat pernyataan jaminan Kecamatan diatas materai 6000, alokasi Pagu tiap Rukun warga di Kecamatan, dan Berita Acara Serah Terima Acara (BAST)
2. Daftar Penerima Manfaat (DPM ) dari masing-masing Kelurahan.

Setelah diajukan kepada Walikota Kota Medan melalui Bagian Administrasi Perekonomian Setda Kota Medan, tim Raskin Kota Medan membuat pengajuan Raskin ke tingkat Provinsi Sumatera Utara dengan melampirkan:

1. Surat Permintaan Alokasi (SPA) Kota.
2. Surat Jaminan.
3. Kwitansi lunas pembayaran.

Setelah jalur administrasi dilalui, tim koordinasi Raskin Kota akan menerima kartu DPM dan buku panduan (Juknis) Raskin dari tingkat, kartu DPM serta buku Juknis Raskin tersebut dibagikan keseluruh Kecamatan yang ada di wilayah Kota Medan, dan oleh Kecamatan dibagikan kembali ke tingkat Kelurahan. Setelah kartu DPM dan buku juknis raskin diterima Kecamatan, Raskin siap untuk didistribusikan ke tingkat Kelurahan, dan Kelurahan sebagai Pelaksana titik distribusi membagikan

beras Raskin tersebut kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTSPM), melalui Kelurahan, selanjutnya Kelurahan yang memungut pembayaran Raskin dari RTS-PM, dalam jangka minimal 3 hari, maksimal 1 minggu sudah harus disetorkan ke Kecamatan.

Sasaran dari Program Raskin ini adalah meningkatkan akses pangan kepada keluarga miskin untuk memenuhi kebutuhan pokok dalam rangka menguatkan ketahanan pangan rumah tangga dan mencegah penurunan konsumsi energi dan protein. Dalam memenuhi kebutuhan pangan tersebut, Program Raskin perlu dilaksanakan agar masyarakat miskin benar-benar bisa merasakan manfaatnya, yakni dapat membeli beras berkualitas baik dengan harga terjangkau. Sebagai Daerah dengan jumlah penduduk kurang mampu yang masih tergolong tinggi, Kecamatan Medan Baru termasuk daerah yang menjadi target penyaluran Raskin di Kota Medan.

Tujuan program beras miskin adalah untuk memberikan bantuan pada keluarga kurang mampu yang tidak luput dari penyimpangan. Menurut pemantauan penulis di lapangan, setidaknya ada lima masalah dalam penyaluran program raskin di Kecamatan Medan Baru Kota Medan. Pertama, mengenai salah sasaran. Program raskin yang semestinya disalurkan atau dijual kepada keluarga-keluarga miskin ternyata banyak juga yang jatuh pada kelompok masyarakat lain (keluarga sejahtera). Salah sasaran ini banyak disebabkan oleh *human error*, di mana para petugas lapangan justru membagi-bagikan kupon raskin pada keluarga dekat atau teman kerabatnya.

Kedua, jumlah beras yang dibagikan sering tidak sesuai dengan apa yang telah diprogramkan. Jumlah raskin yang dijual kepada masyarakat (miskin) sudah pasti berkurang karena pembagian beras, sering tidak diukur dalam bentuk kilogram (sesuai dengan program) tetapi dalam liter, sehingga kuantitas beras yang diterima tak sesuai dengan apa yang telah diprogramkan. Kekurangan jumlah itu juga terjadi karena petugas lapangan berusaha untuk bertindak adil dengan membagikan raskin kepada (hampir) seluruh warga termasuk yang tidak menerima kupon.

Permasalahan ketiga, berhubungan dengan masalah sebelumnya, 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.

Keempat, harga yang tidak sesuai dengan perencanaan awal. Naiknya harga raskin yang harus ditebus warga disebabkan oleh alasan yang seringkali dimunculkan para petugas untuk menjawab ketidakterersediaan 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 berbeda dengan harga di lapangan.

Adanya permasalahan yang muncul pada pelaksanaan program beras miskin di Kecamatan Medan Baru pada tahun 2015 yang telah diuraikan merupakan suatu permasalahan dari sebuah implementasi kebijakan, dalam hal ini hambatannya bisa



dari berbagai faktor termasuk lingkungan, maka melalui latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Pelaksanaan Program Beras Miskin Tahun 2015 di Kecamatan Medan Baru Kota Medan”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Implementasi Pelaksanaan Program Beras Miskin Tahun 2015 di Kecamatan Medan Baru Kota Medan?.
2. Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat Implementasi Pelaksanaan Program Beras Miskin Tahun 2015 di Kecamatan Medan Baru Kota Medan?.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan perumusan masalah yang ada, tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui sejauhmana Implementasi Pelaksanaan Program Beras Miskin Tahun 2015 di Kecamatan Medan Baru Kota Medan.
2. Mengetahui faktor pendukung dan penghambat Implementasi Pelaksanaan Program Beras Miskin Tahun 2015 di Kecamatan Medan Baru Kota Medan.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat secara teoritis.
  - a. Dari segi keilmuan, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan kontribusi untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya Kebijakan Publik.
  - b. Dapat dijadikan sebagai bahan pemahaman untuk penelitian selanjutnya.
2. Manfaat secara praktik Dari hasil penelitian ini dapat dijadikan masukan bagi pemerintah Kota Medan khususnya Kecamatan Medan Baru.

