

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemiskinan adalah suatu keadaan seseorang berada dalam ketidakmampuan untuk memandirikan hidupnya, dalam artian seseorang tersebut tidak mampu memenuhi kebutuhan hidupnya mulai dari sandang pangan dan papan. Selain itu kemiskinan juga merupakan masalah utama yang seringkali di hadapi suatu Negara, baik Negara maju ataupun berkembang. Kemiskinan bisa dibilang merupakan masalah yang cukup rumit, sebab kemiskinsn merupakan masalah lintas daerah dan lintas generasi sehingga untuk mengatasinya membutuhkan pendekatan terpadu, komprehensif dan berkelanjutan selain itu kemiskinan tergolong masalah multidimensional, artinya melibatkan semua unsur atau faktor dalam ekonomi, sebab tidak hanya masalah ekonomi saja namun juga menyangkut masalah sosial, budaya dan poltik. Karena sifat permasalahan kemiskinan yang multidimensional, maka kemiskinan juga memerlukan solusi yang multidimensional pula untuk mengatasinya. Kemiskinan dapat diartikan bahwa suatu keadaan dimana seseorang keluarga atau anggota masyarakat tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara wajar sebagaimana anggota masyarakat lain pada umumnya (Syami, 1994) dalam (Zartika, 2016).

Sedangkan dalam mencapai kesejahteraan masyarakat, pemerintah menerapkan Program Raskin yang merupakan salah satu bentuk kebijakan publik

pemerintah Indonesia dalam mendistribusikan beras bersubsidi khusus untuk rumah tangga miskin. Beras untuk rumah tangga miskin (RASKIN) adalah program nasional yang bertujuan membantu memenuhi kecukupan pangan dan mengurangi beban finansial Rumah Tangga Miskin (RTM) melalui penyediaan beras bersubsidi Sejak 2007. Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (MENKOKESRA) adalah koordinator pelaksanaan Program Raskin. sedangkan untuk pendistribusiannya, Badan Urusan Logistik (BULOG) bertanggung jawab mendistribusikan beras hingga titik distribusi, selain itu pemerintah daerah juga bertanggung jawab menyalurkan beras dari titik distribusi kepada Rumah Tangga Miskin.

Raskin merupakan bentuk dari kebijakan publik pemerintah Indonesia dalam mendistribusikan beras bersubsidi khusus untuk rumah tangga miskin. Program Raskin berawal pada tahun 1998 dengan nama Operasi Pasar Khusus (OPK), yang berfungsi sebagai program darurat dan bertujuan memperkuat ketahanan pangan rumah tangga miskin setelah krisis moneter terjadi tahun 1997. Kemudian pada tahun 2002, fungsi program tersebut diperluas menjadi perlindungan sosial masyarakat dan namanya dirubah menjadi RASKIN, dengan maksud agar lebih tepat sasaran (Jamhari, 2012).

Program Raskin dikategorikan program nasional lintas Pemerintah Pusat sampai dengan Pemerintah Daerah maupun lintas Kementerian/Lembaga, sehingga semua stakeholder yang terkait bertanggung jawab sesuai dengan tupoksi masing-masing untuk kelancaran pelaksanaan dan pencapaian tujuan Program Raskin. Program Raskin adalah kelompok program klaster I yang bertujuan untuk pemenuhan

kebutuhan dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin dan bersifat langsung dapat dirasakan manfaatnya. Program Raskin merupakan program perlindungan sosial yang mendukung program lainnya, seperti: perbaikan gizi, peningkatan kualitas kesehatan, pendidikan, dan peningkatan produktivitas rumah tangga miskin (Bungkaes, dkk, 2013) dalam (Yunita, 2014). Program ini juga merupakan salah satu upaya pembangunan dunia yang telah ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dalam Millenium Development Goals (MDG's) 1990-2015 yaitu "Pemberantasan kemiskinan dan kelaparan ekstrim" (OECD, 2010) dalam (Yunita, 2014).

Pada bulan September 2016, jumlah penduduk miskin dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan di Indonesia adalah sebesar 27,76 juta orang, berkurang 0,25 juta orang dibandingkan dengan kondisi pada Maret 2016 yang sebesar 28,01 juta orang atau 10,86%. Sedangkan persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada Maret 2016 sebesar 7,79%, namun turun menjadi 7,73% pada September 2016. Demikian pula persentase penduduk miskin di daerah perdesaan yang awalnya dari 14,11% pada Maret 2016, kemudian turun menjadi 13,96% pada September 2016. Walaupun demikian, namun jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan naik sebanyak 0,15 juta orang, dari 10,34 juta orang pada Maret 2016 menjadi 10,49 juta orang pada September 2016, sementara di daerah perdesaan turun sebanyak 0,39 juta orang dari 17,67 juta orang pada Maret 2016 menjadi 17,28 juta orang pada September 2016 BPS (2016).

Tabel 1.1
Jumlah dan prosentase penduduk miskin menurut pulau
september 2016

Pulau	Jumlah Penduduk Miskin (juta orang)			Persentase Penduduk Miskin (%)		
	Perkotaan	Perdesaan	Total	Perkotaan	Perdesaan	Total
Sumatra	2,06	4,15	6,21	9,07	12,36	11,03
Jawa	7,04	7,79	14,83	7,72	13,97	10,09
Bali dan Nusa Tenggara	0,59	1,53	2,11	9,89	18,11	14,72
Kalimantan	0,28	0,69	0,97	4,35	8,07	6,45
Sulawesi	0,39	1,40	2,09	5,75	13,84	10,97
Maluku dan Papua	0,12	1,42	1,55	5,51	26,61	21,98
Indonesia	10,49	17,28	27,76	7,73	13,96	10,70

Sumber : Badan pusat statistik (BPS) 2016

Tabel 1.1 menunjukkan jumlah dan persentase penduduk miskin menurut pulau di indonesia pada September 2016. Tabel tersebut memperlihatkan bahwa persentase penduduk miskin terbesar berada di wilayah Pulau Maluku dan Papua, yaitu sebesar 21,98 persen, sementara persentase penduduk miskin terendah berada di Pulau Kalimantan, yaitu sebesar 6,45 persen.

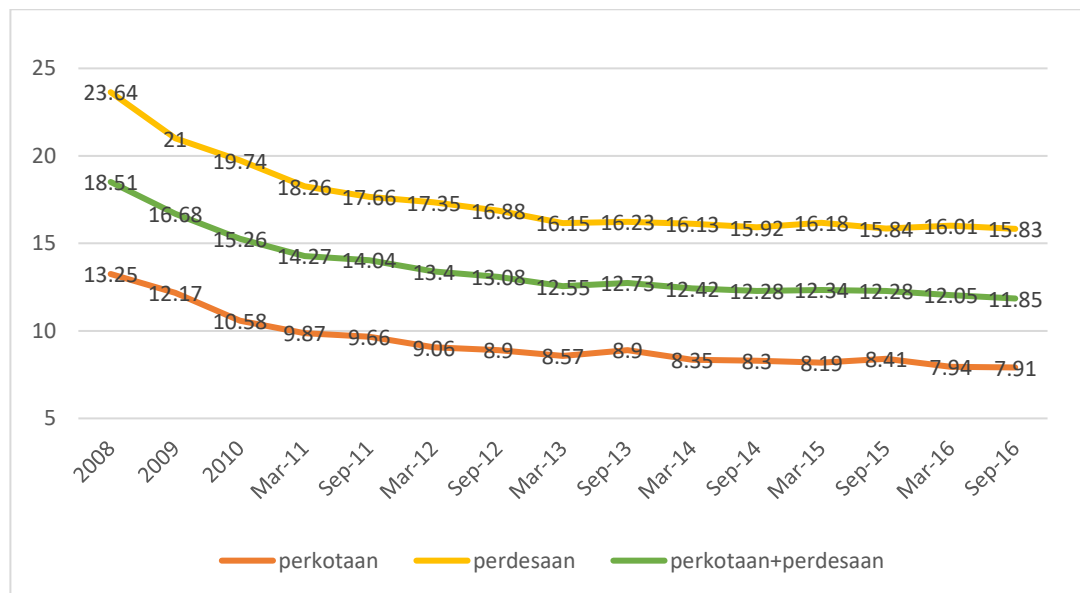
Jenis komoditi memiliki pengaruh terbesar terhadap presentase Garis Kemiskinan di perkotaan maupun di perdesaan, di antaranya meliputi beras, rokok, daging sapi, telur ayam ras, gula pasir, mie instan, bawang merah dan tempe. Munculnya daging sapi sebagai salah satu komoditi yang memiliki kontribusi terbesar pada Garis Kemiskinan disebabkan oleh bertepatanannya perayaan Idul Adha pada

periode September 2016. Sementara itu, untuk komoditi bukan makanan yang terbesar pengaruhnya adalah biaya perumahan, listrik, bensin, dan pendidikan. Peran komoditi makanan terhadap Garis Kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan dengan peran komoditi bukan makanan. Kontribusi komoditi Makanan terhadap Garis Kemiskinan pada September 2016 tercatat sebesar 73,19%, kondisi tersebut tidak jauh beda dengan kondisi pada Maret 2016 yaitu sebesar 73,50%. (BPS, 2016).

Sementara itu suatu hal yang menjadi hambatan dalam mengatasi kemiskinan dan kelaparan di Indonesia antara lain adalah melambatnya penurunan tingkat kemiskinan yaitu rata-rata per tahunnya sebesar 0,37%, sedangkan pertumbuhan yang belum optimal melibatkan masyarakat dan memberikan pengaruh signifikan terhadap masyarakat miskin, selain itu masih banyaknya daerah terisolasi dan daerah tertinggal yang masih terbatas pemenuhan kebutuhan dasarnya. Pada bulan Maret 2013 indeks kemiskinan di Indonesia tercatat sebesar 11,37% atau sebanyak 28,07 juta jiwa. Selain itu, tingkat pengangguran masih cukup tinggi, meskipun telah berhasil diturunkan dari 11,24% pada tahun 2005 hingga menjadi 6,32% pada bulan Februari 2012 (BPS, 2016).

Sedangkan selama pelaksanaan Program Raskin, seringkali dijumpai masyarakat yang menganggap bahwa program RASKIN adalah hibah atau pemberian dari pemerintah yang diperuntukkan bagi semua kelompok dan lapisan masyarakat sehingga tidak jarang pendistribusian RASKIN di beberapa daerah menggunakan sistem pemerataan atau bagi rata pada semua kelompok dan lapisan masyarakat. Meskipun ada beberapa kelemahan dalam operasionalnya, namun

berdasarkan hasil penelitian yang pernah dilakukan selama beberapa tahun terakhir menunjukan bahwa program RASKIN masih sangat dibutuhkan oleh masyarakat terutama masyarakat berpendapatan rendah, selainitu jika dikaitkan dengan kondisi tingginya tingkat kemiskinan di Indonesia khususnya di Jawa Timur. Pada kondisi tertentu terlebih pada musim paceklik di pedesaan masih ditemui lapisan atau golongan masyarakat yang mengalami kesusahan dalam memenuhi kebutuhan pangannya, namun tidak memiliki akses untuk mendapatkan beras, karena tidak adanya sumber pendapatan (Sudiarso, 2012). Oleh sebab itulah Program Raskin sangat dibutuhkan, namun alangkah lebih baiknya jika tidak dilakukannya sistem pemerataan, sebab hal tersebut akan menghambat efektivitas Program Raskin.



Gambar 1.1 Perkembangan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah di Jawa Timur 2008-2016

Sumber : Badan Pusat Statistik (2016)

Provinsi Jawa Timur terdiri dari 29 kabupaten dan 9 kota, jiwa. Sedangkan kondisi kemiskinan di Jawa Timur selama periode Maret s.d. September 2016, persentase penduduk miskin Jawa Timur mengalami penurunan sebesar 0,20%, yaitu dari 12,05% Maret 2016 menjadi 11,85% September 2016 (Gambar 1.1). Penurunan dalam satu semester tersebut ditunjukkan dengan turunnya jumlah penduduk miskin sebesar 64,77 ribu jiwa, yang awalnya 4.703,30 ribu jiwa pada Maret 2016 menjadi 4.638,53 ribu jiwa pada September 2016.

Terkait program Raskin pada tahun 2016 pagu Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) di Jawa Timur sebanyak 15.530.897 RTS-PM, jumlah pagu tersebut tidak jauh berbeda dengan pagu Raskin di tahun 2013-2015. Selsain itu Provinsi Jawa Timur merupakan penerima pagu Raskin terbanyak, yaitu 18,3%atau 2.857.469 RTS-PM atau setara 514,34 ton beras. Kemenko PMK (2016).

Adapun hasil kajian pelaksanaan program RASKIN di Jawa Timur pada tahun 2007 memperlihatkan bahwa tingkat efektivitas pelaksanaan program Raskin rata-rata mencapai 76% mengalami sedikit peningkatan dibandingkan tahun 2006 yang hanya mencapai 73%. Capaian indikator keberhasilan program yang tertinggi adalah ketepatan kualitas, administrasi, dan sasaran, masing-masing sebesar 85,8%, 85%, serta 82,4%. Sedangkan capaian indikator keberhasilan program yang terendah adalah ketepatan jumlah dan harga masing-masing sebesar 42% dan 67,67%. Rendahnya capaian ketidak tepatan disebabkan adanya pemerataan pembagian Raskin, artinya pemerataan yang di maksud bukan hanya Rumah Tangga Miskin yang menerima Program Raskin, melainkan Rumah Tangga Kaya juga mendapatkannya.

Hal tersebut di lakukan Kepala Desa karena menghindari kecemburuan sosial masyarakatnya. Selain itu ketidak tepatan harga disebabkan tidak tersedianya biaya operasional dalam pendistribusian Raskin, oleh karena petugas pendistribusi mengambil biaya oprasional dengan menaikkan sedikit harga tebus raskin (HTR) (Sudiarso, dkk, 2007) dalam (Sudiarso, 2012). Akan tetapi jika dilakukan pemerataan dan menaikkan HTR dalam pendistribusian Raskin, maka peluang efektifnya Program Raskin tersebut sangatlah kecil. Hal tersebut akan berdampak pada gagalnya Program Raskin yang pada dasarnya adalah Program Penanggulangan Kemiskinan yang bertujuan mengurangi beban kebutuhan pangan masyarakat atau rumah tangga miskin (RTM).

Tabel 1.2 Data Penerima Raskin Nasional Menurut Provinsi Tahun 2010

NO	PPOVINSI	JUMLAHK	JUMLAH	JUMLAH	PAGU	RATA-RATA
		KELURAN/ DESA *)	KELUARGA MISKIN **)	RTS 2010	BERAS 2010	RTS/ DESA
1	Sumatra Utara	5.797	851.104	838.363	130.785	145
2	Bangka Belitung	366.000	33.649	28.406	4.431.648	78
3	Jawa Barat	5.905	2.905.165	2.840.534	443.123.304	481
4	Jawa Tengah	8.577	1.970.293	2.888.361	450.584.316	337
5	Jawa Timur	8.503	3.236.847	3.079.822	480.452.232	362
6	Kalimatan Selatan	2.000	245.946	169.419	26.429.364	85
7	Sulawesi Tenggara	716.000	281.339	235.157	39.492.492	354
8	Sulawesi Selatan	2.893	594.956	514.120	80.202.720	178
9	Bali	2.154	147.042	134.804	21.029.424	63
10	Nusa Tenggara Timur	2.982	608.047	553.770	86.388.120	186
11	Maluku Utara	1.070	63.352	56.256	8.776.560	53

Sumber : Laporan kegiatan pelaksanaan dan hasil monitoring dan evaluasi putaran I & II program raskin (Australian AID, et all).

Jumlah Raskin yang telah didistribusikan diperkirakan mencapai 1,6 – 3,2 juta ton pada tahun 2005 – 2009. Pada tahun 2007 Harga Tebus Raskin (HTR) seharga Rp,1000/Kg namun pada tahun 2008 HTR meningkat sebesar Rp,600, sehingga pada tahun itu HTR sebesar Rp,1.600. Namun pada tahun 2007. Australian AID et al (2013). Program Raskin sempat dinilai semakin jauh dari tujuannya, karena pada saat itu terdapat temuan sasaran Rumah Tangga penerimanya tidak mencakup lapisan masyarakat miskin, oleh sebab itu sejak tahun 2007 Program Raskin menggunakan data RTM (Rumah Tangga Miskin) dari BPS.

Sedangkan dari sisi penyaluran hingga titik distribusi, Bulog telah melaksanakan tugasnya dengan relatif baik dan sesuai dengan pedoman program. Namun, penilaian terhadap keberhasilan program tidak dapat dilakukan secara parsial (satu-persatu) karena Program Raskin merupakan sebuah kesatuan program yang bertujuan menyalurkan beras bersubsidi kepada Rumah Tangga Miskin. Oleh karena itu dalam menilai keberhasilan Program Raskin harus dilakukan secara simultan atau (bersamaan). Mengenai hal tersebut, Pemerintah berupaya memperbaiki konsep dan pelaksanaan Program Raskin, namun banyak beberapa pihak masih mempertanyakan efektivitas Program Raskin. Oleh karena itu, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) atas dukungan Bank Dunia dan *Decentralization Support Facility* (DSF) melakukan evaluasi independen untuk mengkaji efektivitas pelaksanaan Program. Namun permasalahan pelaksanaan Raskin yang banyak terjadi adalah dari titik distribusi hingga rumah tangga penerima.

Namun permasalahan yang seringkali terjadi dalam pelaksanaan program perlindungan sosial seperti program raskin di Indonesia yaitu mengenai ketepatan sasaran. Secara logika sederhana, sasaran dikatakan efektif apabila program yang dimaksud diterima oleh individu atau rumah tangga yang berhak. Jika suatu program tertentu sasarannya adalah rumah tangga miskin, maka hanya rumah tangga miskin saja yang harus dan berhak menerima program tersebut. Seperti temuan permasalahan pada penelitian sebelumnya, sekalipun dilakukan pemerataan dalam pendistribusiannya demi menghindari gesekan antar Rumah Tangga, akan tetapi disisi lain, karena dilakukannya pemerataan tersebut, maka akan ada celah yang menyebabkan Rumah Tangga Kaya dapat menerima beras bersubsidi (RASKIN), sedangkan rumah tangga dengan kategori tidak miskin atau rumah tangga kaya tidak berhak menerima program tersebut. Karena itulah topik ini menarik dan perlu dilakukan kajian pada permasalahan ini.

Sebab hasil penelitian (Yegibalom, 2014), dengan topik yang sama mendapatkan temuan dilapangan menunjukkan bahwa: 1. Alokasi pentargetan kewilayahan sampai tingkat kecamatan relatif cukup baik, sesuai dengan jumlah penduduk miskinnya; 2. Penatargetan di tingkat Kepala Desa menunjukan hasil tingkat ketepatan sasaran yang tidak sesuai.

Selain itu evaluasi Raskin selama ini lebih banyak menyorot masalah efektivitas pelaksanaan program seperti pencapaian indikator 6T: tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas dan tepat administrasi. Sementara itu

dampak kebijakan tersebut terhadap perubahan perilaku dan kesejahteraan penerima program belum dilakukan secara komprehensif (Rasyid, 2012).

Penyaluran beras sering terlambat, dan banyak keluhan soal kualitas beras yang diterima. Berbagai studi lapangan yang dilakukan sejak era OPK menemukan tema yang sama terkait kualitas beras yang diterima (pecah, berwarna kusam, berketu, dan sebagainya), walaupun demikian beberapa kajian terbaru menunjukkan bahwa dalam banyak hal, kualitas beras raskin semakin membaik dalam beberapa tahun terakhir.¹² Selain soal kualitas, ketepatan waktu adalah isu lain yang masih terus terjadi. Di banyak tempat, penyaluran Raskin bisa terlambat hingga 3-6 bulan. Alasan utama adalah kesulitan logistik yang dihadapi Bulog. Sering kali Bulog menyalurkan Raskin sekaligus untuk beberapa bulan (“rapel”) hal seperti ini banyak ditemukan terutama provinsi yang mayoritas daerahnya terdiri dari daerah kepulauan dan juga daerah dengan infrastruktur yang buruk. Penyebab lainnya dari penyaluran beras yang terlambat adalah tunggakan pembayaran Raskin yang belum diselesaikan oleh pihak aparat desa/ kelurahan. Beras akan didistribusikan oleh BULOG apabila tidak ada kewajiban bayar yang belum diselesaikan dari pengiriman sebelumnya.

Sedangkan menurut KPK (2014), tidak tepatnya waktu pendistribusian raskin diantaranya disebabkan : Keterlambatan penetapan pagu, penundaan penyaluran oleh BULOG akibat masih adanya tunggakan pembayaran, dan pengiriman yang tidak setiap bulan. Bahkan ada daerah yang mendapat distribusi empat bulan sekali, (Padahal hal tersebut sudah jelas bahwa dalam Pedoman Umum

Raskin di tetapkan pendistribusian raskin adalah satu bulan sekali atau dua belas kali dalam satu tahun.

Untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program Raskin, pemerintah membentuk struktur Tim Koordinasi Raskin tingkat nasional. Penanggung jawabnya adalah Menkokesra. Berdasarkan Surat Keputusan Menkokesra No. 57 Tahun 2012, Tim Koordinasi Raskin Pusat terdiri dari Pengarah, Pelaksana dan Sekretariat. Pengarah terdiri atas: Ketua dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Anggota terdiri dari unsur Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Perum BULOG.

Menurut Pedoman Umum Raskin, keberhasilan Program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T, yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi. Namun temuan pada hasil kajian SMERU (2007) tentang pelaksanaan Program Raskin menunjukkan bahwa efektivitas program masih relatif lemah. Indikasinya terlihat dari kurangnya sosialisasi dan transparansi, kekurangtepatan target penerima, harga, jumlah, dan frekuensi penerimaan beras, tingginya biaya pengelolaan program, belum optimalnya pelaksanaan monitoring, serta kurang berfungsinya mekanisme pengaduan. Uraian berikut menyajikan rincian permasalahan tersebut, (Satriawan, dkk, 2015).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka perumusan masalah yang akan di teliti adalah bagaimana efektivitas pelaksanaan program raskin di Jawa Timur.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian adalah mengukur dan menganalisis efektivitas pelaksanaan program raskin di Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah manfaat praktis yang tertuju pada pemerintah agar lebih teliti terhadap permasalahan di lapangan terkait pelaksanaan program raskin, sehingga skripsi ini dapat dijadikan acuan untuk melakukan monev pada program.