

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Sejak terjadinya krisis moneter dan ekonomi pada tahun 1997, jumlah persentase penduduk miskin meningkat secara drastis. Berbagai upaya penanggulangan selama sekitar 25 tahun sebelumnya telah sirna dalam waktu yang sangat singkat. Krisis tersebut tidak hanya mengakibatkan meningkatnya kembali jumlah penduduk miskin tetapi juga membuat masalah kemiskinan menjadi kian kompleks sehingga upaya penanggulangannya pun menjadi semakin rumit (Kasim, 2006:32-34).

Kemiskinan bukanlah fenomena yang baru di dalam kehidupan sosial. Karena kemiskinan merupakan fenomena sosial yang selalu menjadi atribut negara-negara dunia ketiga. Kemiskinan seolah sudah menjadi tren bagi kehidupan bangsa. Masyarakat yang berada di bawah garis kemiskinan dapat dengan mudah diidentifikasi dari waktu ke waktu (Setiadi dan Kolip, 2013:787). Secara etimologis, “kemiskinan” berasal dari kata “miskin” yang berarti tidak memiliki harta benda dan serba kekurangan.

Menurut Brendley, Salim, dan Lavita dalam Setiadi dan Kolip (2013:795), kemiskinan adalah ketidakmampuan untuk mendapatkan barang-barang dan pelayanan yang memadai untuk memenuhi kebutuhan sosial yang terbatas. Kemiskinan juga dilukiskan sebagai kurangnya pendapatan untuk memperoleh kebutuhan hidup yang pokok. Dengan demikian, kemiskinan didefinisikan sebagai kekurangan barang-barang dan pelayanan yang dibutuhkan untuk mencapai standar hidup yang layak.

Berdasarkan data Statistik Indonesia, jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2015 mencapai 11,22 persen atau sebanyak 28,59 juta orang. Jumlah ini meningkat sebesar 0,03 persen atau sebanyak 0,31 juta orang dari jumlah penduduk miskin pada bulan Maret 2014 yang berjumlah sebanyak 28,59 juta orang atau 11,22 persen. Pada bulan Maret 2014-Maret 2015 tersebut, jumlah penduduk miskin di pedesaan bertambah lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin di perkotaan (Tabel 1).

Tabel 1. Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin Menurut Daerah, Maret 2014-Maret 2015.

No	Daerah	Maret 2014		Maret 2015	
		Jumlah penduduk Miskin (juta orang)	%	Jumlah penduduk Miskin (juta orang)	%
1	Perkotaan	10,51	8,34	10,65	8,29
2	Pedesaan	17,77	14,17	17,94	14,21
3	Perkotaan + Pedesaan	28,28	11,25	28,59	11,22

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia tahun 2015

Untuk mengurangi angka kemiskinan di Indonesia, pemerintah menetapkan upaya penanggulangan kemiskinan sebagai salah satu prioritas pemerintah Indonesia. Saat ini pemerintah memiliki berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang terbagi dalam 3 (tiga) klaster: 1) klaster I adalah kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan sosial dan perlindungan sosial, seperti: Jamkesmas, Program Keluarga Harapan, Raskin (subsidi beras bagi keluarga miskin) dan Bantuan Siswa Miskin (BSM), 2) klaster II adalah kelompok program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat, seperti: Program Nasional Penanggulangan Kemiskinan (PNPM), dan 3) klaster III adalah kelompok program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil, seperti Kredit Usaha Rakyat (KUR) (Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, 2009).

Indonesia, 95% dari jumlah penduduknya mengkonsumsi beras sebagai pangan utama, dengan rata rata konsumsi beras sebesar 102 kg/jiwa/tahun (BPS dalam Pedum Raskin, 2015:6). Tingkat konsumsi tersebut jauh diatas rata rata konsumsi dunia yang hanya sebesar 60 kg/kapita/tahun. Dengan demikian Indonesia menjadi Negara konsumen beras terbesar di dunia.

Sejak krisis pangan pada tahun 1998, pemerintah mengambil kebijakan untuk memberikan subsidi pangan bagi masyarakat melalui Operasi Pasar Khusus (OPK). Namun, pada tahun 2002 program tersebut dilakukan lebih selektif dengan menerapkan sistem tergenting, yaitu membatasi sasaran hanya membantu kebutuhan pangan bagi Rumah Tangga Miskin (RTM). Sejak itu Program ini

menjadi populer dengan sebutan Program Raskin, yaitu subsidi beras bagi masyarakat miskin (Kemenko Kesra, 2015). Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 7 tahun 2003 Pasal 6 dan Instruksi Presiden No. 3 tahun 2012, secara khusus kepada perusahaan Umum Badan Logistik (Perum BULOG) diinstruksikan untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi pada kelompok masyarakat yang berpendapatan rendah dan rawan pangan dengan penyediaan utama berasal dari beras/gabah dari petani dalam negeri. Tujuan Program Raskin adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran (RTS) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras (Kemenko Kesra, 2015:13)

Untuk 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 mengikut sertakan berbagai unsur masyarakat dan pihak terkait lainnya. Selain perlunya koordinasi antar instansi terkait, aktivitas pelaksanaan Program Raskin juga perlu dievaluasi dengan tujuan untuk mengetahui pelaksanaan, 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.

Program raskin seharusnya mampu memberikan manfaat terhadap rumah tangga miskin yang menjadi sasaran program, sebagaimana tujuan dari program tersebut yaitu mengurangi beban pengeluaran RTS melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras (Kemenko Kesra, 2015:13). Untuk mencapai tujuan tersebut harusnya pelaksanaan program Raskin dilaksanakan sesuai dengan indikator keberhasilan kinerja Program Raskin yang telah ditetapkan didalam Pedoman Umum Raskin tahun 2015, yaitu tercapainya target 6T ( Tepat sasaran, Tepat jumlah, Tepat harga, Tepat waktu, Tepat kualitas dan Tepat administrasi) .

## B. Rumusan Masalah

Program Raskin merupakan implementasi dari Instruksi Presiden No. 3 tahun 2012 tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan pada Menteri dan Kepala Lembaga Pemerintah non Kementerian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional (Kemenko Kesra, 2015:7). Berdasarkan surat Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor: B-195/MENKO/KESRA/X/2014, jumlah Rumah Tangga Sasaran (RTS) penerima Raskin di Provinsi Sumatera Utara tahun 2015 adalah 746.220 dengan jumlah alokasi pagu Raskin sebanyak 134,3 Ton yang disalurkan selama 12 kali untuk 33 Kabupaten/Kota (Lampiran 1).

Desa Hutapungkut Julu merupakan salah satu daerah yang berada di Kecamatan Kotanopan Kabupaten Mandailing Natal dan termasuk daerah penyaluran Raskin dari tahun 2000 sampai sekarang. Berdasarkan data BPS Kecamatan Kotanopan (2015:23-24), Desa Hutapungkut Julu merupakan daerah yang memiliki rumah tangga paling banyak dibandingkan Desa lainnya yang berada di Kecamatan Kotanopan yaitu 587 rumah tangga (Lampiran 2). Desa Hutapungkut Julu merupakan Desa yang paling banyak jumlah rumah tangga Miskin di antara Desa yang berada di Kecamatan Kotanopan yaitu 306 rumah tangga (BPS Kecamatan Kotanopan, 2015:9) (Lampiran 3). Berdasarkan Hasil Sensus Pertanian 2015, sekitar 335 rumah tangga yang ada di Desa Hutapungkut Julu adalah rumah tangga yang mengusahakan pertanian (BPS Kecamatan Kotanopan, 2015:75) (Lampiran 4). Kemudian sesuai data jumlah rumah tangga penerima Raskin sebanyak 223 RTS dengan jumlah pagu yang disalurkan sebanyak 3345 kg /bulan (Lampiran 5).

Berdasarkan hasil survei pendahuluan yang peneliti lakukan di Desa Hutapungkut Julu kecamatan Kotanopan, diperoleh informasi bahwa Desa Hutapungkut Julu merupakan Desa yang memiliki jumlah rumah tangga paling banyak dan merupakan Desa terbanyak rumah tangga miskinnya yang mendapatkan raskin dan bermata pencaharian sebagai petani dibandingkan dengan Desa lainnya yang ada di Kecamatan Kotanopan dengan pelaksanaan program Raskin yang tidak sesuai dengan implementasi di lapangan.



Pelaksanaan program Raskin harusnya dilaksanakan sesuai dengan indikator keberhasilan kinerja Program Raskin yang telah ditetapkan didalam Pedoman Umum Raskin tahun 2015, yaitu tercapainya target 6T yang terdiri atas: 1) tepat sasaran penerima Raskin yaitu Raskin hanya diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) sesuai dengan Basis Data Terpadu hasil pendataan Program Pelindungan Sosial (PPLS) 2011 BPS yang dikelola oleh TNP2K, 2) tepat jumlah yaitu jumlah beras Raskin yang merupakan hak atas RTS-PM sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu 15kg/RTS/bulan, 3) tepat harga, yaitu harga tebus Raskin sebesar 1.600/kg di Titik Distribusi (TD), 4) tepat kualitas yaitu beras yang dibagikan berkualitas medium dengan aturan kadar air tidak lebih 14 persen dan tidak boleh lebih 20 persen yang patah serta derajat kebersihan harus 90 persen, tidak apek, tidak berbau dan tidak berkutu, 5) tepat waktu yaitu waktu pelaksanaan distribusi/penyaluran beras kepada RTS-PM sesuai dengan rencana distribusi/penyaluran, dan 6) tepat administrasi yaitu terpenuhinya persyaratan administrasi secara benar dan lengkap.

Berdasarkan uraian di atas, timbul pertanyaan penelitian yaitu: Bagaimana pelaksanaan Program Raskin Tahun 2015 dilihat dari indikator 6T di Desa Hutapungkut Julu Kecamatan Kotanopan Kabupaten Mandailing Natal?. Berdasarkan pertanyaan tersebut, maka penulis perlu untuk melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Pelaksanaan Program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Program Raskin) di Desa Hutapungkut Julu Kecamatan Kotanopan Kabupaten Mandailing Natal”**.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah mendeskripsikan pelaksanaan Program Raskin Tahun 2015 dilihat dari indikator 6T ( Tepat sasaran, Tepat jumlah, Tepat harga, Tepat waktu, Tepat kualitas dan tepat administrasi) di Desa Hutapungkut Julu Kecamatan Kotanopan Kabupaten Mandailing Natal.

#### D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi Akademis

Berharap penelitian ini dapat menambah bahan referensi dalam membahas lebih dalam tentang Evaluasi Program Raskin.

2. Bagi Pemerintah Daerah

Sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam hal pengambilan kebijakan yang menyangkut peningkatan peran pemerintah dalam membantu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

3. Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat mengetahui secara jelas tujuan, manfaat dan fungsi masyarakat melalui keikutsertaan dalam mensukseskan program-program penanggulangan kemiskinan.

