

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketahanan pangan merupakan fenomena yang kompleks, mencakup banyak aspek dan faktor terkait yang luas. Isu ketahanan pangan mengemuka sejak tahun 1970-an seiring dengan terjadinya krisis pangan global (Rachman : 2005). Negara yang penduduknya mengalami kelaparan akibat krisis pangan dianggap tidak mumpuni ketahanan pangan. Pada tahun 1980-an ketika krisis pangan sudah mereda, kasus kelaparan ternyata masih terus meningkat. Kelaparan yang masih terjadi tersebut menunjukkan bahwa ketersediaan pangan di tingkat nasional tidak dapat menjamin kecukupan pangan pada tingkat rumah tangga atau individu. Seiring dengan hal itu fokus analisis ketahanan pangan kemudian bergeser dari perhatian terhadap ketersediaan pangan secara nasional atau global menjadi perhatian kepada kelompok penduduk yang mengalami kelaparan (Foster,1992 dalam Rachman dkk 2005).

Kondisi Ketahanan Pangan merupakan salah satu perhatian Pemerintah dalam menyelenggarakan Pembangunan saat ini. Indikator kesejahteraan sebuah negara bisa dilihat dari seberapa signifikan keberhasilan pemerintah dalam memenuhi *basic needs* (pangan) penduduknya. Mengingat kemiskinan selalu berkembang dan telah menjadi masalah yang melibatkan berbagai aspek kehidupan, karena substansi kemiskinan adalah kondisi serba kekurangan terhadap sumber-sumber pemenuhan kebutuhan dasar yang berupa pangan, sandang dan papan. Manusia biasa memenuhi kebutuhan pangan sebanyak tiga kali sehari, tetapi keluarga miskin memenuhi kebutuhan pangannya hanya dua kali sehari bahkan hanya sekali dalam sehari. Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatas aksesnya kepada kegiatan ekonomi sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lainnya yang mempunyai potensi lebih tinggi. Disamping itu masyarakat miskin pada umumnya juga berpendidikan rendah dan terpusat di daerah pedesaan. Pendidikannya rendah, maka produktifitasnya pun rendah sehingga imbalan yang diterima tidak cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan dan pendidikan yang diperlukan untuk dapat hidup dan bekerja.

Badan Pusat Statistik (BPS) di tahun 2013 mengeluarkan data mengenai rata-rata pengeluaran per kapita sebulan di daerah perkotaan dan pedesaan menurut kelompok barang. Data tersebut menunjukkan bahwa padi-padian dalam hal ini adalah beras masih menjadi komoditas nasional yang sangat strategis. Masyarakat miskin rata-rata membelanjakan 67% pendapatannya untuk makanan, 28% untuk perumahan dan pengeluaran lainnya, serta pendidikan/kesehatan sebesar 5%. Khusus untuk pangan, yang dibelanjakan sekitar 29% adalah untuk beras. Melihat data tersebut, terlihat betapa pentingnya dan besarnya pengeluaran masyarakat untuk membeli beras.

Selanjutnya berdasarkan Data BPS (2013), jumlah penduduk miskin (penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan di Indonesia) pada September tahun 2013 tercatat angka kemiskinan mencapai 28,55 juta orang dari total (11,47 persen). Dibandingkan dengan penduduk miskin pada September tahun 2012 yang berjumlah 28,59 juta dari total (11,66 persen), berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 4 juta (0,19 persen), selama periode September 2012-2013, penduduk miskin di daerah pedesaan berkurang 0,17 juta sementara di daerah perkotaan bertambah 0,12 juta orang. Persentase penduduk miskin antara daerah pedesaan dengan perkotaan tidak banyak berubah. Pada Bulan September 2013, sebagian besar (14,42 persen) penduduk miskin berada di daerah pedesaan.

Berbagai upaya untuk mengatasi masalah kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan pengangguran telah lama dilakukan oleh Pemerintah melalui berbagai kebijakan dan program nasional. Dengan dimulai pada tahun 1994, Pemerintah menjalankan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang kemudian dilanjutkan dengan program-program sejenis lainnya, seperti Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT), Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Pengembangan Prasarana Perdesaan (P2D), Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), dan Proyek Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Daerah (P2MPD).

Secara umum program penanggulangan kemiskinan oleh pemerintah dibedakan kedalam tiga klaster besar (Wanggai, 2012) :

1. Klaster I (satu) adalah program bantuan dan perlindungan sosial berbasis keluarga, dalam hal ini ada bantuan social bersyarat, program keluarga harapan (PKH), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas),

Subsidi beras untuk keluarga Miskin (RASKIN) serta langkah-langkah subsidi dan bantuan social lainnya yang langsung menyentuh rakyat kebanyakan secara langsung.

2. Klaster II (dua) adalah program pemberdayaan masyarakat, yang bertujuan memberikan dorongan bagi rumah tangga yang tidak termasuk atau sudah lepas dari Klaster I agar mampu mengoptimalkan potensi yang mereka miliki seperti Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri.
3. Klaster III (tiga) yaitu program pengembangan ekonomi lokal seperti kredit usaha kecil (KUK), Kredit usaha rakyat (KUR) dan komponen program lainnya.

Salah satu upaya pemerintah terkait dengan penanggulangan kemiskinan, adalah dengan melaksanakan Program Subsidi Pangan dalam hal ini berupa beras. Penyaluran beras bersubsidi bagi masyarakat berpendapatan rendah telah dilaksanakan oleh Pemerintah Indonesia sejak tahun 1998. Program ini pada awalnya disebut dengan operasi pasar khusus (OPK) yang dilaksanakan sebagai program darurat untuk merespon krisis ekonomi yang terjadi pada saat itu. Pada perkembangannya program beras bersubsidi diperluas fungsinya sebagai bagian dari program perlindungan social yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan hak dasar berupa kebutuhan pokok dan dikenal dengan sebutan Raskin yang mulai berjalan pada tahun 2002, namun selama penyebutan Raskin, kualitas beras yang diedarkan tersebut tidak semakin baik, oleh karena untuk tahun 2017 secara resmi disebut Rastra.

Digantinya nama dari Raskin menjadi Rastra tersebut, terminologi miskin yang selama ini disematkan dan sudah populer pada Raskin diharapkan bisa berubah menjadi beras bagi warga sejahtera atau Rastra. Upaya pemerintah dengan mengganti istilah Raskin menjadi Rastra saat ini adalah fokus pada peningkatan kualitas, tepat jumlah, tepat waktu, dan tepat sasaran. Perbaikan itu dilakukan karena selama ini Pemerintah banyak menerima kritikan soal kualitas Raskin atau Rastra yang cenderung buruk. Hal itu sejalan dengan program pemerintah yang tetap akan menyalurkan Rastra seperti tahun-tahun sebelumnya.

Dalam perkembangannya, sesuai arahan presiden setiap bantuan social dan subsidi disalurkan secara non-tunai dan menggunakan system perbankan untuk kemudahan mengontrol, memantau dan mengurangi penyimpangan. Oleh karena itu pada tahun 2017 transformasi program Rastra menjadi bantuan pangan non tunai mulai dilaksanakan di 44 kota terpilih, sedangkan kabupaten/kota lainnya masih menjalankan Program Rastra.

Hal ini sejalan dengan Siaran Pers Kemenko PMK Nomor : 32/HumasPMK/III/2017 Program Subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah atau Program Rastra/Raskin adalah program perlindungan social untuk membantu masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan hidup berupa pangan. Sasaran program Rastra/Raskin diketahui menyasar sekitar 25 % dari masyarakat berpendapatan terendah. Dengan menggunakan sumber basis data terpadu, sasaran itu kini menjadi 40 % masyarakat Indonesia dengan pendapatan terendah. Mulai tahun 2017, dilakukan transformasi Rastra, dari pola subsidi menjadi bantuan sosial, sehingga program Rastra berubah menjadi Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT). Hal ini sesuai dengan arahan presiden agar seluruh bantuan social diberikan secara non tunai melalui system perbankan, sehingga Pemerintah mudah mengontrol, mengecek dan mengurangi terjadinya penyimpangan-penyimpangan. Pelaksanaan program BPNT tahun 2017 akan dilaksanakan secara terbatas di 44 kota sedangkan 470 kabupaten/kota lainnya masih akan tetap mendapatkan subsidi Rastra regular.

Program Rastra dikeluarkan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mengurangi beban Keluarga Penerima Manfaat (KPM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Berdasarkan Pedoman Umum (Pedum) Rastra 2017 jumlah beras yang diberikan kepada setiap keluarga penerima manfaat (KPM) adalah 15 kg beras setiap bulan dengan harga Rp. 1600 per 1 kg. Rastra 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 Kantor Kelurahan atau di balai desa. Rastra dibagikan oleh petugas yang ditunjuk di titik distribusi yang bersangkutan.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa Program Rastra sebagai implementasi kebijakan subsidi pangan merupakan upaya peningkatan

kesejahteraan. Program Rastra diharapkan akan berdampak pada peningkatan gizi dan ketahanan pangan. Tabungan implisit yang diperoleh rumah tangga karena subsidi harga, harapannya dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan dasar lainnya. Sebagai program yang dilaksanakan secara nasional, pemberian Rastra kepada masyarakat juga masih dilaksanakan di Provinsi Sumatera Barat terkecuali kota Padang pada tahun 2017 sudah mulai disalurkan program bantuan pangan non tunai (BPNT) yang merupakan pengembangan program Rastra, sementara Kabupaten/kota lainnya masih menerima Rastra.

Berdasarkan surat dari Kemenko PMK, jumlah penerima Rastra untuk Provinsi Sumatera Barat tahun 2017 sebanyak 220.991 dengan pagu 39.778 ton untuk Keluarga Penerima Manfaat (KPM), ditambah 27.427 KPM untuk Kota Padang yang menerima Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), dengan alokasi dari pemerintah sebanyak Rp 36,2 Miliar selama satu tahun. Jadi total penerima bantuan Rastra dan BPNT tahun 2017 di Sumatera Barat mencapai 248.418 KPM. Kedua program ini memiliki perbedaan. Pada Program Subsidi Rastra, penerima manfaat harus membayar uang tebus Rp 1.600 per kilogram dan setiap bulan mendapatkan 15 kg beras. Sementara untuk Bantuan Pangan Nontunai, keluarga penerima manfaat dibantu subsidi setiap bulan sebesar Rp 110 ribu yang harus dibelanjakan dalam bentuk beras sebanyak 10 Kg dengan total harga Rp 85.000 dan 2 Kg Gula Pasir dengan Harga Rp 25.000. Untuk bantuan pangan nontunai berada dalam koordinasi Dinsos, sementara subsidi rastra tetap dalam koordinasi Tim Koordinasi Rastra. Baik subsidi pangan maupun bantuan pangan penyediaannya tetap dilakukan oleh Bulog.

Berdasarkan hasil kajian *Focus group Discussion* yang diselenggarakan oleh Perhimpunan ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI) di Jakarta, pada Senin 29 Mei 2017, Penerapan Kebijakan Bantuan Pangan Non Tunai dan Program Rastra mempunyai implikasi yang luas diantaranya untuk Rumah tangga sasaran dan Perum Bulog yaitu:

a. Dampak bagi Rumah Tangga Sasaran

- 1) Program BPNT ini baik untuk dilaksanakan karena RTS tidak saja terpenuhi kebutuhan berasnya saja tetapi juga bisa terpenuhi kebutuhan RT akan bahan pangan lainnya, seperti gula dsb.

- 2) Kemungkinan muncul penyimpangan antara lain: BPNT tidak hanya untuk belanja pangan tetapi juga untuk barang lain, seperti: rokok, voucher HP, dll.

b. Bagi Bulog

- 1) Digantinya Raskin/Rastra dengan BPNT system kartu ini akan mengurangi outlet Bulog yang berdampak pada menumpuknya pengadaan beras yang sudah di tentukan untuk Program RaskinRastra, selain itu tentu ke depan akan berdampak pada penyerapan gabah/beras petani oleh Bulog. Berkurangnya penyerapan gabah/beras petani oleh Bulog tentu akan berdampak pada fluktuasi harga yang lebar di tingkat produsen atau petani. Dengan kata lain tidak ada patokan harga gabah/beras lagi di tingkat petani atau harga akan semakin ditentukan oleh fluktuasi harga pasar atau pedagang.
- 2) Berkurangnya outlet Bulog akan berdampak pula pada volume penyimpanan gabah/beras oleh Bulog serta menuntut Bulog harus mampu membuka outlet ke konsumen secara komersial, seperti penjualan dengan kemasan untuk berbagai macam (multi) kualitas beras. Upaya ini tentu tidak bisa dilakukan dalam jangka yang relative sangat pendek, oleh karena itu penerapan program baru yang mengganti program yang sedang berjalan sebaiknya dilakukan secara bertahap untuk jangka waktu yang cukup memberikan waktu penyesuaian bagi instansi besar seperti Bulog.

Dari hasil FGD diatas tentunya setiap kebijakan ada dampak positif dan negatifnya dan tentunya pemerintah sebagai pembuat kebijakan berusaha melakukan yang terbaik. Kondisi saat ini segala upaya Pemerintah maupun lembaga dan Instansi terkait dalam menjalankan kedua program tersebut perlu dimaksimalkan karena masih memiliki kelemahan diantaranya, berdasarkan berita yang dimuat pada website akurat.co [http://news.akurat.co/id-18101-read-dikatakan-bahwa-Penyuluran-Bantuan-Pangan-Non-Tunai-\(BPNT\)-di-daerah-harus-diawasi-agar-tepat-sasaran,-karena-terbuka-peluang-masyarakat-tidak-menukarkan-voucher-bantuan-dengan-kebutuhan-pangan-tetapi-mencairkannya-dalam-bentuk-uang-di-e-warung-ditunjuk](http://news.akurat.co/id-18101-read-dikatakan-bahwa-Penyuluran-Bantuan-Pangan-Non-Tunai-(BPNT)-di-daerah-harus-diawasi-agar-tepat-sasaran,-karena-terbuka-peluang-masyarakat-tidak-menukarkan-voucher-bantuan-dengan-kebutuhan-pangan-tetapi-mencairkannya-dalam-bentuk-uang-di-e-warung-ditunjuk). Untuk Kota Padang hal ini masih dikhawatirkan terjadi mengingat Program BPNT masih baru kemungkinan masih ada kelemahan dalam

proses pelaksanaannya. Misalnya, KPM meminta penjaga e-warung agar mau menalangi untuk mencairkan uang dalam voucher tersebut dengan kesepakatan, dari Rp110 ribu nilai uang dalam voucher, KPM menerima Rp100 ribu, sisanya Rp10 ribu jadi keuntungan penjaga e-warung. Permasalahan lain juga dimuat di website <http://wartaekonomi.co.id/read137033/html> menyatakan bahwa Penyaluran Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Kota Padang, belum maksimal karena belum semua Keluarga Penerima Manfaat (KPM) memiliki kartu (*voucher*) tanda penerima. Jumlah KPM yang menerima kartu sebanyak 7.000 KPM sedangkan 20.427 KPM lainnya belum menerima kartu, sedangkan BPNT hanya bisa disalurkan oleh KPM yang sudah memiliki kartu (*voucher*).

Penyaluran program rastra khususnya di Kota Pariaman mengalami kemajuan, berdasarkan informasi yang diberitakan di website antarasumbar.com <http://www.antarasumbar.com/berita/204040/html> disebutkan bahwa penyaluran Rastra di Kota Pariaman mengalami pengurangan jumlah KPM, berarti angka kemiskinan di Kota Pariaman mengalami penurunan, hal ini menunjukkan program rastra dapat menekan angka kemiskinan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

Pentingnya penelitian ini dilakukan yaitu adanya transformasi dari subsidi pangan menjadi bantuan sosial yaitu Rastra menjadi Bantuan Pangan Non Tunai di beberapa daerah tentunya memiliki dampak mulai dari perubahan implementasi, manajemen, peran stakeholder pengelola dan juga pandangan masyarakat akan nilai manfaat dari kedua Program tersebut. Untuk itu khususnya di Sumatera Barat maka penulis tertarik untuk melakukan suatu penelitian bagaimana implementasi dari kedua Program tersebut di dua tempat yaitu salah satunya di Kota Padang yang sudah menjalankan program bantuan Pangan Non Tunai pada tahun 2017 dan Kota Pariaman yang masih menjalankan bantuan subsidi pangan yaitu Program Rastra dengan judul **“Perbandingan Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) dengan Program Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT) di Sumatera Barat”**.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas tentang Program Rastra dan Bantuan pangan non tunai maka penulis ingin mengetahui Perbandingan Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) di Kota Pariaman dengan Implementasi Program Bantuan Pangan non tunai (BPNT) di Kota Padang tahun 2017, adapun focus permasalahan yang diteliti yaitu :

1. Bagaimana peran stakeholder (Pemerintah dan lembaga/instansi terkait) dalam Pelaksanaan Program Rastra dan Program bantuan pangan non tunai di Sumatera Barat?
2. Bagaimana Perbandingan Implementasi Program Rastra dengan Program Bantuan Pangan non tunai di Sumatera Barat ?
3. Bagaimana tingkat ketepatan pendistribusian (6T) menurut masyarakat miskin dalam pelaksanaan program Rastra dan Bantuan Pangan non tunai (BPNT) ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan umum penelitian ini yaitu untuk mengetahui perbandingan Implementasi Program Beras Sejahtera (Rastra) dengan Program Bantuan Pangan non tunai (BPNT) di Sumatera Barat tahun 2017, adapun fokus tujuan berdasarkan pertanyaan penelitian yaitu :

1. Mengetahui peran dari masing-masing stakeholder (Pemerintah dan lembaga/instansi terkait) dalam Pelaksanaan Rastra dan Bantuan Pangan Non Tunai
2. Mengetahui Perbandingan Implementasi Program Rastra dengan Program Bantuan Pangan Non Tunai di Sumatera Barat
3. Mengetahui tingkat ketepatan pendistribusian (6T) menurut masyarakat miskin dari pelaksanaan Rastra dan BPNT.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya pada studi kebijakan public

dan sebagai bahan masukan yang dapat mendukung bagi peneliti maupun pihak lain yang tertarik dalam penelitian yang sama.

2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi positif dan manfaat bagi pemerintah khususnya pada bidang pelaksana program Rastra dan bantuan pangan non tunai untuk menjadi bahan masukan guna perbaikan pelaksanaan program selanjutnya.

