

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Kemiskinan dapat menunjuk pada kondisi individu, kelompok, maupun situasi kolektif masyarakat. Berbagai kekurangan dan ketidakberdayaan disebabkan baik faktor internal maupun eksternal yang membelenggu, seperti adanya keterbatasan untuk memelihara dirinya sendiri, tidak mampu memanfaatkan tenaga mental maupun fisiknya untuk memenuhi kebutuhan. Dengan begitu, segala aktivitas yang mereka lakukan untuk meningkatkan hidupnya sangat sulit.

Pengertian kemiskinan antara satu Negara dengan Negara lain juga berbeda. Pengertian kemiskinan di Indonesia dibuat oleh Badan Pusat Statistik, Lembaga tersebut mendefinisikan kemiskinan dengan membuat kriteria besarnya pengeluaran perorang perhari sebagai bahan acuan. Dalam konteks itu, pengangguran dan rendahnya penghasilan menjadi pertimbangan untuk penentuan kriteria tersebut. *Kriteria Statistik BPS* tersebut adalah:

1. Luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m² per orang
2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
3. Jenis dinding tepat tinggal tersebut dari bamboo/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester
4. Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain
5. Sumber penerangan rumah tidak menggunakan listrik
6. Sumber air mineral berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai/air hujan
7. Bahan bakar untuk masak sehari-hari adalah kayu bakar/rag minyak tanah
8. Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
9. Hanya membeli satu stel pakaian baru dalam setahun
10. Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari

11. Tidakmampuan membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklinik
12. Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah: petani dengan luas lahan 0,5 ha. Buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp 600.000 per bulan.
(<http://fokedki.blogspot.com/2012/08/kriteria-kemiskinan-di-indonesia.html>)

Dengan demikian, kemiskinan merupakan suatu ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak. Kemiskinan pada hakikatnya menunjuk pada situasi kesengsaraan dan ketidakberdayaan yang dialami seseorang, baik akibat ketidakmampuannya memenuhi kebutuhan hidup, maupun akibat ketidakmampuan negara atau masyarakat memberikan perlindungan sosial kepada warga negaranya. Perlindungan sosial merupakan elemen penting dalam strategi kebijakan sosial untuk menurunkan tingkat kemiskinan serta memperkecil kesenjangan multidimensional.

Beras Miskin (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. Instruksi Presiden Nomor 8 Tahun 2008 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. Pertimbangan tersebut mendasari hukum terbitnya Undang-Undang No. 18 tahun 2012, tentang Pangan dan Perarutan Pemerintah No. 68 Tahun 2002, tentang Ketahanan Pangan. Sebagai kebutuhan dasar dan hak asasi manusia,

pangan mempunyai arti dan peran yang sangat penting bagi kehidupan suatu bangsa.

Peraturan perundangan yang menjadi landasan pelaksanaan program Raskin adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-Undang No. 23 Tahun 2013, tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun Anggaran 2014
3. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum Bulog
4. Peraturan Presiden RI No. 15 Tahun 2010, tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
5. Keputusan Menko Kesra No. 57 Tahun 2012, tentang Tim Koordinasi Raskin Pusat.

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. Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para RTS-PM dalam memenuhi kebutuhan pangan. Selain itu juga untuk meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok, sebagai salah satu hak dasarnya. Program Raskin pada dasarnya merupakan kelanjutan dari Program Operasi Pasar Khusus (OPK) yang diluncurkan pada Juli 1998 di bawah Program Jaring Pengaman Sosial (JPS). Pada tahun 2002, pemerintah mengganti nama OPK menjadi Program Raskin dengan tujuan agar lebih dapat tepat sasaran.

Berdasarkan buku pedoman umum Raskin telah diatur besarnya alokasi beras raskin untuk masyarakat miskin yaitu sebesar 15 Kg/Rumah Tangga Miskin/bulan selama 12 bulan dengan masing-masing seharga Rp. 1600,00/Kg (Netto) di titik distribusi. Adapun tujuan dari Program Raskin ini yaitu untuk memenuhi sebagai kebutuhan pangan (beras) sehingga diharapkan dapat mengurangi beban pengeluaran dari Rumah Tangga Miskin (RTM) sebagai bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan pokok dalam bentuk beras. Lebih jauh, program raskin bertujuan untuk membantu kelompok miskin dan rentan miskin mendapat cukup pangan dan nutrisi karbohidrat tanpa kendala.

Program Raskin memang tidak mampu menghilangkan kemiskinan. Karena program tersebut tidak dirancang untuk merespon apalagi mencabut akar kemiskinan. Melainkan, sekedar mengurangi kerentanan dan kesengsaraan. Guna mencapai hasil yang efektif dan berkelanjutan maka harus dilakukan dan dilaksanakan dengan baik, maka program-program tersebut secara bertahap bisa meningkatkan keberdayaan kelompok-kelompok lemah.

Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Kubu Raya mencatat angka warga tergolong miskin di kabupaten termuda di Kalimantan Barat terus meningkat. Sejak 2008 hingga 2011 tercatat 53.862 jiwa yang masuk dalam kategori rumah tangga sasaran (RTS).

Program Raskin yang dilaksanakan diseluruh wilayah Indonesia mulai dari kota sampai ke pelosok desa, salah satunya yaitu di Desa Sungai Ambawang Kuala Kecamatan Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya. Desa Sungai

Ambawang Kuala termasuk dalam suatu Desa yang letaknya dekat dengan kota, tetapi di Desa ini sebagian masyarakatnya masih terbelang miskin hal ini dapat dilihat dari data penerima distribusi Raskin per Kepala Keluarga (KK) pada tahun 2014 yakni sebanyak 370 penerima distribusi Raskin/KK dari jumlah penduduknya yakni 908/KK (Data Kecamatan Sungai Ambawang Dalam Angka, 2014) dan mata pencahariannya hanya sebagai petani biasa, buruh harian, buru mengelola lahan orang, pengangkut barang di pasar, tukang ojek, tukang cuci dan lain-lain, dan pekerjaan itu tidak bisa dijadikan untuk memenuhi kebutuhan mereka secara layak dan mencukupi kebutuhan makan sehari-hari. Dari pekerjaan mereka juga tidak bisa mendapatkan penghasilan yang tetap, karena pekerjaan itu hanya sewaktu-waktu tergantung dari ada dan tidaknya orang yang membutuhkan jasa mereka.

Sebelum adanya Raskin kondisi rakyat miskin yang ada di Desa Sungai Ambawang Kuala bisa dibilang kehidupannya kurang sejahtera. Hal ini disebabkan karena mereka kesusahan untuk membeli beras dengan harga yang murah untuk dimakan dalam kesehariannya dan dengan adanya program Raskin ini masyarakat miskin sedikit terbantu untuk mengurangi beban pengeluaran dalam memenuhi kebutuhan pangannya.

Tapi pada kenyataanya masyarakat di Desa Sungai Ambawang Kuala walaupun dengan adanya distribusi Raskin kehidupan masyarakat masih kurang sejahtera karena pembagian beras yang sedikit bahkan tidak mencukupi kebutuhannya, sehingga mereka yang hanya mendapatkan jatah Raskin 15 kg dalam satu bulan itu tidak sebanding dengan kebutuhannya

apalagi mereka yang dalam satu rumah terdapat 5-6 orang dengan bantuan beras segitu pastilah merasa kekurangan. Berikut dapat dilihat jumlah masyarakat miskin yang mendapat distribusi Raskin pada table dibawa ini.

Table 1.1
Jumlah Penduduk Penerima Distribusi Raskin
Di Desa Sungai Ambawang Kuala Tahun 2014

No	Nama	Jumlah Penduduk/KK	Jumlah Penerima Distribusi Raskin/KK
1	Dusun I	375	154
2	Dusun III	356	121
3	Dusun IV	177	95
	Jumlah	908	370

Sumber: Kantor Kecamatan Sungai Ambawang Kuala

Dari tabel 1.1 di atas menunjukkan bahwa data Penduduk/KK yang menerima Raskin di Desa Sungai Ambawang Kuala tahun 2014 dapat disimpulkan bahwa jumlah penduduk yang menerima Raskin KK nya yang paling banyak adalah Dusun I dengan jumlah 154/KK dari jumlah penduduk yakni sebanyak 375/KK. Sedangkan yang paling sedikit dari penduduk yang menerima Raskin adalah Dusun IV dengan jumlah 95/KK dari jumlah penduduk yakni sebanyak 177/KK.

Berdasarkan petunjuk pelaksana (Juklak) yang terdapat di dalam buku pedoman umum raskin keberhasilan program Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian yang biasa disebut dengan 6T yaitu:

1. Tepat sasaran, raskin hanya diberikan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM) yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM).
2. Tepat jumlah, jumlah beras raskin yang merupakan hak RTS harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku, yaitu 15 kg/RTS/bulan.
3. Tepat harga, harga beras yang dibayar keluarga sasaran penerima manfaat sebesar Rp 1.600,-/Kg netto di titik distribusi.
4. Tepat waktu, waktu pelaksanaan penyaluran beras kepada RTS sesuai dengan rencana penyaluran yakni di adakan setiap bulan.
5. Tepat administrasi, terpenuhnya persyaratan administrasi secara benar, lengkap dan tepat waktu.
6. Tepat kualitas, terpenuhnya kualitas beras yang sesuai dengan kualitas beras BULOG.

Namun dalam pelaksanaan program Raskin yang dilakukan oleh Desa Sungai Ambawang Kuala masih terdapat beberapa kendala dalam pelaksanaannya seperti *pertama*, Sesuai peraturan, RTS-PM harga beras yang dibayar keluarga sasaran penerima manfaat sebesar Rp 1.600,-/Kg. Pada kenyataannya di lapangan, pendistribusian kerap tidak tepat harga dengan perencanaan awal, naiknya harga Raskin dengan harga Rp2.500,00/kg. Beras Raskin kerap ditebus dengan harga lebih mahal dari yang telah ditetapkan, *kedua*, kurang tepatnya waktu. Waktu pelaksanaan distribusi beras kepada rumah tangga sasaran, seharusnya dilakukan setiap bulan. Pada kenyataannya, dalam pendistribusian Raskin mengalami keterlambatan selama empat bulan.

Hal ini disebabkan juga oleh kurangnya komunikasi dalam bentuk sosialisasi kepada RTS-PM mengenai hak yang seharusnya mereka terima, dan yang *ketiga*, kualitas beras miskin yang disalurkan masih kurang layak, masih sering ditemukan ketidaksesuaian antara lain berbau apek, berkutu dan berwarna kuning, beras patah-patah dan terdapat benda asing.

Maka dari itu, berdasarkan dari beberapa kendala yang ada di Desa Sungai Ambawang Kuala, perlu adanya suatu tindakan yang harus dilakukan oleh pemerintah guna untuk mengurangi tingkat kesalahan dalam penyaluran distribusi beras miskin. Dan perlu juga adanya penyampaian informasi dalam bentuk sosialisasi program-program kebijakan yang masuk ke tingkat kabupaten, kecamatan, dan sampai ke tingkat desa. Karena informasi seperti ini sangat sedikit sekali yang sampai dengan utuh di tingkat masyarakat lapisan bawah.

Dari paparan implementasi Program Raskin di atas dapat disimpulkan bahwa penyaluran raskin amat rentan terhadap kesalahan, penyelewengan, dan bahkan manipulasi. Dengan melihat banyaknya permasalahan dalam penyaluran raskin kepada Rumah Tangga Miskin maka dengan itu peneliti merasa tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai “Implementasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) di Desa Sungai Ambawang Kuala Kecamatan Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya”.

1.2. Identifikasi Permasalahan

Dari latar belakang tersebut, lembaga pemerintah seharusnya bisa menangani dari berbagai permasalahan yang ada bahwa penyaluran raskin amat rentan terhadap kesalahan, penyelewengan, dan bahkan manipulasi. Sehingga program raskin perlu dilaksanakan agar masyarakat miskin benar-benar bisa merasakan manfaatnya.

Adapun identifikasi dari permasalahan yang peneliti angkat tentang Implementasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) di Desa Sungai Ambawang Kuala Kecamatan Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya adalah sebagai berikut :

1. Pendistribusian Raskin Desa Sungai Ambawang Kuala selama empat bulan terlambat
2. Mengenai kualitas Raskin yang diterima oleh RTS-PM Desa Sungai Ambawang Kuala kurang layak, beras miskin berbau yang kurang baik, berkutu dan berwarna kuning.
3. Naiknya harga Raskin dengan harga Rp 2.500,00/kg.

1.3. Fokus Penelitian

Program Raskin memang tidak mampu menghilangkan kemiskinan. Karena program tersebut tidak dirancang untuk merespon apalagi mencabut akar kemiskinan. Melainkan, sekedar mengurangi kerentanan dan kesengsaraan. Guna mencapai hasil yang efektif dan berkelanjutan maka harus dilakukan dan dilaksanakan dengan baik.

Adapun fokus pada penelitian ini adalah lebih menfokuskan pada: Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi dalam Implementasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) di Desa Sungai Ambawang Kuala Kecamatan Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya.

1.4. Rumusan Masalah

Bertolak dari latar belakang penelitian dan identifikasi masalah, maka dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini yaitu, faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi Implementasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) di Desa Sungai Ambawang Kuala Kecamatan Sungai Ambawang Kabupaten Kubu Raya belum terlaksana dengan baik ?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dirumuskan sebelumnya maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi dalam implemetasi Program Beras Untuk Masyarakat Miskin (Raskin) di Desa Sungai Ambawang Kuala Kecamatan Sungai Ambawang Kabupaten kubu Raya.

1.6. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang didapat dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.6.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian diharapkan untuk dapat mengembangkan ilmu kebijakan publik khususnya tentang Implementasi Program Beras Untuk

Masyarakat Miskin (Raskin) dan juga dapat digunakan sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya untuk permasalahan yang sama.

1.6.2. Manfaat Praktis

Adapun manfaat praktis yang diharapkan dalam penelitian ini adalah dapat menjadi bahan masukan atau solusi dalam pemecahan masalah bagi pemerintah kabupaten Kubu Raya khususnya pemerintah yang ada di Desa Ambawang Kuala dalam mengimplementasikan kebijakan program Raskin kepada masyarakat miskin, agar implementasi kebijakan tersebut menjadi lebih efektif sehingga dapat mensejahterahkan masyarakat miskin.