

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pangan merupakan kebutuhan dasar bagi manusia agar bisa hidup sehat dan bisa melakukan aktivitas sehari-hari dan berkelanjutan secara terus menerus. Kebutuhan akan pangan masyarakat sangatlah tinggi ditopang dengan kebutuhan pangan tersebut adalah beras yang menjadi bahan makanan pokok yang semestinya terpenuhi.

Adanya suatu permintaan beras yang besar disisi lain faktor kemiskinan, menurut Badan Pusat Statistik (BPS) kemiskinan merupakan suatu kondisi kehidupan serba kekurangan yang dialami seseorang sehingga tidak mampu memenuhi kebutuhan minimal kehidupannya. Permasalahan tersebut yang sampai saat ini belum bisa terselesaikan sepenuhnya, sehingga masyarakat miskin mengalami kesulitan dalam pemenuhan bahan makanan pokoknya.

Operasi Pasar Khusus pada awalnya merupakan program darurat (*social safety net*) yang dicanangkan pada saat terjadi krisis moneter tahun 1997/1998, keadaan saat itu masyarakat mengalami kesulitan dalam pemenuhan bahan makanan pokok karena terjadi inflasi. Sejak Juli 1998 pemerintah membentuk program Operasi Pasar Khusus (OPK), tujuannya masyarakat miskin terlindungi dan

kesejahteraan tetap terjaga. Program Operasi Pasar Khusus (OPK) pada tahun 2002 diubah menjadi program RASKIN (beras untuk rumah tangga miskin) dan diperluas fungsinya menjadi bagian dari program perlindungan sosial, khususnya program penanggulangan kemiskinan klaster pertama.

Melalui program ini pemerintah menargetkan sasaran Raskin pada tahun 2014 adalah berkurangnya beban pengeluaran 15.530.897 RTS (rumah Tangga Sasaran) dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/RTS/bulan (Pedum Raskin 2014). Harapan akan terjadi stabilitas harga beras dipasaran dan adanya pengendalian inflasi, maka pemerintah menetapkan harga beras yang disubsidikan sebesar Rp1600,-/kg, serta berupaya menjaga stok pangan nasional.

Melalui program Raskin, setiap RTS-PM dapat membeli beras di titik distribusi dengan harga yang lebih murah dari harga pasaran (bersubsidi). Selama pelaksanaan program, jumlah beras yang dialokasikan untuk setiap RTS-PM mengalami beberapa perubahan, namun distribusi Raskin berjumlah 15 kg sejak tahun 2011 hingga sekarang. Harga beras bersubsidi yang harus dibayar awal pelaksanaan adalah Rp1.000 per kg, dan sejak 2008 harga dinaikkan menjadi Rp1.600 per kg hingga sekarang, sementara frekuensi distribusi juga mengalami perubahan yaitu antara 10-13 per tahun atau rata-rata satu kali setiap bulan (Hastuti, Bambang, dan Sulton, 2012).

Besaran pagu Raskin Nasional pada tahun 2014 yaitu sebesar 2,79 juta ton untuk 15.530.897 RTS-PM atau sebanyak 15 kg/RTS/bulan atau 180

kg/RTS/tahun (Pedum Raskin 2014). Sistem pembagian pagu Raskin dari pemerintah didistribusikan ke tiap Kabupaten atau kota dan berlanjut ke tingkat kecamatan dan desa atau kelurahan sesuai dengan basis data terpadu untuk program perlindungan sosial. Tanggung jawab baik Bupati, camat maupun lurah dalam pendistribusian Raskin agar sampai sasaran dan tepat sangatlah di butuhkan. Menurut pedoman umum penyaluran Raskin 2012, keberhasilan subsidi Raskin diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator enam tepat (6 T) yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat administrasi, dan tepat kualitas beras yang disalurkan.

Distribusi Raskin pastinya tidak lepas dari berbagai permasalahan, hambatan, dan tantangan. Permasalahan tersebut antara lain pertama, beras Raskin yang diterima oleh masyarakat kualitas beras kotor banyak terdapat kerikil, banyak kutu, beras berbau apek atau tidak sedap dan juga keras. Kedua, keterlambatan penyaluran distribusi Raskin yang dilakukan baik pihak kecamatan maupun desa, sehingga masyarakat kesulitan dalam pemenuhan bahan pokoknya. Ketiga, masyarakat menjual lagi beras Raskin yang diterima ke tengkulak untuk mendapatkan beras yang lebih layak dimakan walaupun harga lebih mahal. Keempat, adanya ketidaksesuaian harga beli Raskin oleh masyarakat terhadap pemerintah yang mendistribusikan, menurut Pedum Raskin 2014 harga tebus raskin sebesar Rp1.600/kg pelaksanaanya masyarakat menebus sebesar Rp2.000/kg. Kelima, adanya permainan dari kepala desa dan mitra kerja bulog dalam pengadaan Raskin dengan kualitas bagus tidak sampai di masyarakat

penerima. Keenam, adanya pembagian pagu Raskin tiap kepala keluarga yang berbeda, ada yang mendapat 15 kg tetapi ada juga yang mendapat hanya 7 kg. Ketujuh, adanya kesalahan data penerima Raskin akibat tidak adanya koordinasi antara pemerintah, Bupati, Camat, bahkan Desa, kenyataanya jumlah orang miskin lebih banyak dan menyebabkan Raskin yang dibagikan mengalami kekurangan.

Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2014 memiliki jumlah Rumah Tangga Sasaran-Penerima Manfaat (RTS-PM) sebanyak 288.391. Jumlah kuota ini berbeda dengan tahun 2013, yang sebesar 341.291 RTS-PM (jogja.antaranews.com 2014). Berdasarkan kuota Raskin per kota atau Kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dicermati pada tabel berikut :

**Tabel 1.1**  
**Data Penerima Raskin Daerah Istimewa Yogyakarta 2014**

| <b>Kabupaten</b> | <b>Jatah Penerima Raskin</b> | <b>Presentase</b> |
|------------------|------------------------------|-------------------|
| Kota Yogyakarta  | 16.031 RTS-PM                | 5,72%             |
| Sleman           | 60.485 RTS-PM                | 21,58%            |
| Bantul           | 80.611 RTS-PM                | 28,75%            |
| Gunung Kidul     | 80.243 RTS-PM                | 28,62%            |
| Kulonprogo       | 43.021 RTS-PM                | 15,35%            |
| <b>Jumlah</b>    | <b>280.391 RTS-PM</b>        | <b>100%</b>       |

Sumber : Bulog.go.id. 2014

Dari data diatas menunjukkan bahwa Kabupaten Bantul memiliki jumlah penerima Raskin 80.611 RTS-PM atau 28,75% dari total penerima di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyaknya penduduk miskin yang membutuhkan bantuan Raskin dari pemerintah.

Kabupaten Bantul memiliki jumlah penduduk 930.276 jiwa dengan luas wilayah 50.685 Ha yang terdiri dari 17 Kecamatan, dan 75 Desa. Kabupaten Bantul memiliki jumlah penduduk miskin yang relatif masih banyak sebagaimana terlihat dalam tabel berikut :

**Tabel 1.2**  
**Jumlah Penduduk Miskin, Tingkat Kemiskinan, dan Garis Kemiskinan Kabupaten Bantul 2014**

| <b>Tahun</b> | <b>Jumlah penduduk miskin</b> | <b>Tingkat Kemiskinan</b> | <b>Garis Kemiskinan</b> |
|--------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| 2005         | 150,9                         | 18,21                     | 159.538                 |
| 2006         | 178,2                         | 20,25                     | 185.048                 |
| 2007         | 169,3                         | 19,43                     | 189.152                 |
| 2008         | 164,3                         | 18,54                     | 196.509                 |
| 2009         | 158,5                         | 17,64                     | 224.373                 |
| 2010         | 146,9                         | 16,09                     | 245.626                 |
| 2011         | 159,4                         | 17,28                     | 264.546                 |
| 2012         | 158,8                         | 16,97                     | 284.923                 |

Sumber : BPS Yogyakarta, 2013

Berdasarkan data di atas jumlah penduduk miskin Kabupaten Bantul mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Tahun terakhir 2012 jumlah penduduk miskin sebesar 158,8 jumlah ini lebih kecil dibandingkan dengan tahun 2011 yaitu sebesar 159,4 sehingga untuk tahun 2012 jumlah penduduk miskin mengalami penurunan

Dalam rangka mensukseskan program Raskin, Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul menerbitkan Peraturan Daerah nomor 06 tahun 2013 tentang penanggulangan kemiskinan. Pemerintah Daerah yang menjamin distribusi

Raskin merata baik tiap kecamatan hingga pedesaan. Jumlah pagu Raskin untuk rumah tangga miskin di Kabupaten Bantul adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Pendistribusian Pagu Raskin Kabupaten Bantul per Kecamatan Tahun 2014**

| Kecamatan     | RASKIN        |                  |                     |
|---------------|---------------|------------------|---------------------|
|               | RTS-PM        | (15 kg/RTS-PM)   | Prosentase Penerima |
| Banguntapan   | 5.840         | 87.600           | 6,6%                |
| Dlingo        | 5.081         | 76.215           | 5,74%               |
| Piyungan      | 4.810         | 72.150           | 5,43%               |
| Imogiri       | 6.243         | 93.645           | 7,05%               |
| Kretek        | 3.513         | 52.695           | 3,97%               |
| Bambanglipuro | 5.407         | 81.105           | 6,11%               |
| Pundong       | 4.825         | 72.375           | 5,45%               |
| Pleret        | 4.833         | 72.495           | 5,46%               |
| Jetis         | 5.758         | 86.370           | 6,5%                |
| Sanden        | 4.106         | 61.590           | 4,64%               |
| Srandakan     | 3.814         | 57.210           | 4,31%               |
| Bantul        | 5.017         | 75.255           | 5,67%               |
| Sewon         | 6.700         | 100.500          | 7,57%               |
| Pandak        | 6.992         | 104.880          | 7,9%                |
| Kasihani      | 6.331         | 94.965           | 7,15%               |
| Pajangan      | 4.947         | 74.205           | 5,59%               |
| Sedayu        | 4.394         | 65.910           | 4,96%               |
| <b>Total</b>  | <b>88.611</b> | <b>1.329.165</b> | <b>100%</b>         |

Sumber : Bulog DIY, 2014

Berdasarkan tabel di atas jumlah penerima Raskin di Kabupaten Bantul sebesar 88.611/RTS-PM dari jumlah penduduk 930.276 Jiwa. Program Raskin menjadi salah satu kegiatan aktif dari pemerintah dalam mensukseskan ketahanan pangan serta kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat miskin. Distribusi Raskin harus dijalankan dan tersebar di seluruh desa di Kabupaten Bantul, sesuai dengan pedoman umum Raskin 2014. Distribusi Raskin belum sepenuhnya bisa

tersalurkan dengan baik karena masih ditemukan beberapa fakta yang menunjukkan bahwa belum terciptanya efektivitas program, fakta lain berupa permasalahan sebagai berikut :

#### 1. Kasus Pembiaran

Terjadi kasus pembiaran korupsi dalam penyaluran Raskin yang dilakukan kepolisian Bantul, sehingga penyaluran Raskin terhambat dan dalam konsumsi Raskin masyarakat mengalami keresahan (Harianjogja.com).

#### 2. Raskin yang dibagikan tidak sesuai sampel

Sampel Raskin yang dibagikan kepada masyarakat miskin yaitu beras sejenis IR 64, tetapi kualitas beras yang diterima masyarakat tidak sesuai sampel (jogja.antaraneews.com).

#### 3. Penyelewengan Raskin

Penyelewengan yang dilakukan adalah dengan menambah kuota karung beras yang akan dibagikan kepada masyarakat miskin, tetapi tambahan kuota tersebut tidak tersampaikan. Begitu juga dengan jumlah Raskin yang dibagikan tidak sesuai dengan jumlah yang semestinya, seharusnya masyarakat mendapatkan 15 kg, tetapi hanya mendapatkan 10 kg (antaranews.com)

#### 4. Pembagian Raskin jauh dari tujuan

Persoalan yang terjadi masalah beras yang di terima masyarakat tidak sesuai dengan sampel, banyak terdapat kerikil, kotor, dan berbau apek, sehingga

masyarakat menjual lagi beras yang diterima guna menambah pembelian beras yang lebih layak di pasar (sindo.com).

#### 5. Penerima Raskin relatif masih banyak yang terlewat

Program Raskin yang dijalankan relatif masih banyak keluarga miskin yang tidak menerima atau terlewat dalam proses distribusi, karena data pemerintah pusat yang dijadikan acuan dan data dari Pemkab Bantul berbeda. Perbedaan tersebut membuat program pengentasan kemiskinan tidak pernah selesai, karena harus memenuhi kebutuhan sandang, pangan, papan, dan pendidikan. (suaramerdeka.com).

Piyungan adalah Kecamatan dengan jumlah penerima Raskin 4.810 RTS-PM, dengan tiga Desa di dalamnya. Informasi dari Bulog persoalan adanya kecurigaan masyarakat tentang penyelewengan subsidi Raskin di Kecamatan Piyungan belum terselesaikan hingga sekarang. Kecurigaan masyarakat sudah dilaporkan kepada pihak yang berwajib akan tetapi masyarakat sudah berbulan bulan masyarakat mendapatkan hasil yang sama masih dalam proses. Hasil yang sama itu menunjukkan ketidakseriusan pihak berwajib untuk mengangani kasus penyelewengan, sehingga masyarakat juga merasakan dirugikan. Persoalan tersebut yang menjadi ketertarikan peneliti untuk melaksanakan penelitian di Kecamatan Piyungan.

Berdasarkan persoalan di atas, membuktikan bahwa baik kualitas beras maupun distribusi hingga administrasi masih banyak terjadi kesalahan, sehingga masyarakat penerima beras miskin merasa distribusi Raskin belum efektif.

Meskipun tujuan dari Raskin sendiri adalah mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras, sehingga tercipta kesejahteraan masyarakat dan juga kesuksesan ketahanan pangan di Kabupaten Bantul dan Kecamatan Piyungan pada khususnya. Kesuksesan program ketahanan pangan akan membuat kondisi ekonomi masyarakat semakin baik, sehingga pendapatan dapat dialokasikan untuk keperluan yang lain.

Fenomena serta persoalan di atas menunjukkan bahwa di Kabupaten Bantul khususnya Kecamatan Piyungan masih relatif rawan terjadi ketidaktepatan dalam program distribusi Raskin. Itulah sebabnya peneliti ingin melakukan penelitian tentang “Monitoring dan Evaluasi Distribusi Raskin di Kecamatan Piyungan Kabupaten Bantul”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang maka, masalah yang timbul adalah sebagai berikut :

1. Sejauh manakah efektivitas distribusi Raskin di Kecamatan Piyungan?
2. Bagaimana strategi distribusi Raskin agar tepat sasaran ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui efektivitas penyaluran Raskin di Kecamatan Piyungan
2. Mengetahui strategi distribusi Raskin tepat sasaran

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah :

1. Bagi mahasiswa, sebagai sarana untuk mengerti lebih jauh lagi permasalahan tentang Raskin pada umumnya.
2. Sebagai masukan bahan masukan bagi pemerintah dan instansi yang terkait dalam menentukan kebijakan khususnya yang berhubungan dengan distribusi atupun alokasi Raskin di Kabupaten Bantul.
3. Sebagai bahan pemikiran selanjutnya dalam penelitian program alokasi Raskin yang berhubungan dengan efektivitas program Raskin.
4. Sebagai bahan referensi dan studi bagi pihak-pihak yang membutuhkan.