

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembangunan adalah upaya secara sadar untuk mengubah nasib bangsa. Merupakan pula suatu upaya yang terus menerus untuk membuat yang lebih baik menjadi lebih baik lagi. Di dalamnya terkandung niat untuk mewariskan masa depan yang lebih membahagiakan bagi generasi yang akan datang. Untuk menjamin agar pembangunan nasional dapat berjalan dengan serasi, maka perlu diupayakan keselarasan antara pembangunan sektoral dan pembangunan wilayah.

Berdasarkan pada pengalaman-pengalaman di berbagai negara dapat dikemukakan beberapa prinsip utama dalam implementasi perencanaan pembangunan wilayah adalah perencanaan harus disusun berdasarkan pada kemampuan efektif untuk melaksanakan pembangunan, kesadaran dan dukungan politik untuk suatu kebijaksanaan harus senantiasa dipupuk, penggunaan instrumen-instrumen atau sarana-sarana untuk pembangunan wilayah harus direncanakan secara terorganisasi, suatu keseimbangan nasional dalam pembangunan antar wilayah harus tetap dipertahankan.¹ Di berbagai negara, secara nasional perencanaan sektoral yang menyangkut kepentingan masyarakat umum seperti transportasi, perumahan, pendidikan, tenaga listrik, dan pertanian ternyata lebih diutamakan keberhasilannya dari pada perencanaan wilayah dan perekonomian yang bersifat antar sektoral (lintas sektoral).²

Kemiskinan merupakan masalah pembangunan di berbagai bidang yang dihadapi wilayah-wilayah baik yang sudah maju maupun yang kurang maju, yang ditandai oleh pengangguran, keterbelakangan dan keterpurukan.³ Kata orang-orang pandai, kemiskinan adalah konsep tentang keberadaan diri.

¹ H. Rahardjo Adismita, *Dasar-dasar Ekonomi Wilayah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2005, hlm. 139-141

² *Ibid*, hlm. 142

³ *Ibid*, hlm. 191

Katanya, untuk mengetahui, merasakan, dan menyadari keberadaan diri bahwa kita termasuk dalam kelompok orang miskin, diperlukan kesadaran tentang konteks diri dengan lingkungan alam dan manusia di sekitar kita.⁴ Kemiskinan oleh Rudolf S. Sinaga dan Benyamin White dibagi dalam dua kategori. *Pertama*, kemiskinan alamiah (*natural poverty*), yakni yang timbul sebagai akibat sumber-sumber daya yang langka dan atau karena tingkat perkembangan teknologi yang sangat rendah. *Kedua*, kemiskinan buatan (*artificial poverty*), yaitu kemiskinan yang disebabkan kelembagaan-kelembagaan yang ada membuat anggota atau kelompok masyarakat tidak menguasai sarana ekonomi dan fasilitas-fasilitas secara merata.⁵

Batang tubuh UUD 1945 pasal 33 ayat (3) menjelaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat serta pasal 34 yang menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara.⁶

Negara Indonesia adalah Negara berkembang yang kemiskinannya masih merajalela. Padahal Indonesia sebagai negara yang kekayaan alamnya sangat melimpah. Perekonomian Indonesia menurun sejak krisis ekonomi pada pertengahan 1997. Hal ini membuat kondisi perekonomian Indonesia menjadi tidak stabil lagi sehingga kemiskinan di Indonesia meningkat.

Masyarakat miskin umumnya lemah dalam kemampuan berusaha dan terbatasnya aksesnya kepada prasarana, modal dan kegiatan sosial ekonomi lainnya, sehingga tertinggal jauh dari masyarakat lain yang mempunyai potensi lebih tinggi. Kemiskinan menghambat tercapainya pembangunan wilayah, pemerataan pembangunan dan demokrasi ekonomi. oleh karena itu pengentasan kemiskinan harus menjadi prioritas utama dalam pembangunan nasional dan pembangunan wilayah.

⁴ Burhanuddin Abdullah, *Menanti Kemakmuran Negeri Kumpulan Esai Tentang Pembangunan Sosial Ekonomi Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 128

⁵ Mutiullah dan Moch Nur Ichwan, *Agama, Filsafat, dan Kemiskinan*, Program Studi Agama dan Filsafat Pascasarjana UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2015, hlm. 5

⁶Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan batang tubuh, Pasal 33 ayat (3) dan 34.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) bulan Maret tahun 2016 menemukan jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 28,01 juta orang (10,86 persen), berkurang sebesar 0,50 juta orang dibandingkan dengan kondisi september 2015 yang sebesar 28,51 juta orang (11,13 persen). Kemiskinan itu merata di daerah-daerah di seluruh Indonesia. Sedangkan berdasarkan Berita Resmi Statistik Jawa Tengah menyebutkan angka kemiskinan penduduk Jawa Tengah dalam hitungan September 2015 hingga Maret 2016 meningkat. Selama September 2015 hingga Maret 2016, penduduk miskin perkotaan naik 1,11 ribu orang. Dari 4.505,78 ribu orang menjadi 4.506,89.⁷

Program-program pengentasan kemiskinan dapat dikemukakan sebagai berikut: *pertama*, Penyedia kebutuhan pokok untuk keluarga miskin. Program ini bertujuan untuk membantu penyediaan bahan pokok pangan dan pelayanan dasar di bidang kesehatan, *kedua*, pendidikan dan perumahan bagi keluarga dan kelompok masyarakat miskin secara merata dan harga yang terjangkau, *ketiga*, pengembangan sistem jaminan sosial. Program ini bertujuan untuk memberikan dukungan dan mendorong terselenggaranya sistem jaminan sosial yang dilakukan oleh pemerintah, swasta dan masyarakat, *keempat*, mengembangkan budaya usaha masyarakat miskin. Program ini dimaksudkan untuk mengembangkan budaya usaha yang lebih maju, mengembangkan jiwa kewirausahaan, dan meningkatkan keterampilan keluarga dan kelompok miskin untuk melakukan usaha ekonomi produktif, *kelima*, mengembangkan keswadayaan masyarakat miskin. Tujuan program ini adalah untuk mengembangkan kelembagaan masyarakat yang berfungsi untuk meningkatkan kesiapan dan keswadayaan keluarga dan kelompok miskin dalam memecahkan masalah kemiskinan dan meningkatkan ketahanan sosial masyarakat.⁸

⁷ <https://jateng.bps.go.id/linkTabelStatis/view/id/1369>

⁸ H. Rahardjo Adisasmita, *Op.Cit*, hlm. 192-198

Hal ini pemerintah berharap masyarakat dapat terpacu untuk bisa menembus perangkap kemiskinan yang melekat pada dirinya sehingga dapat mengurangi jumlah masyarakat miskin. Salah satunya dengan dicanangkannya Program Raskin. Program Raskin adalah sebuah program dari pemerintahan. Program ini dilaksanakan di bawah tanggung jawab Departemen Dalam Negeri dan Perum Bulog sesuai dengan SKB (Surat Keputusan Bersama) Menteri Dalam Negeri dengan Direktur Utama Perum Bulog Nomor : 25 Tahun 2003 dan Nomor : PKK-12/07/2003, yang melibatkan instansi terkait, Pemerintah Daerah dan masyarakat.⁹

Menurut Pedoman Umum (Pedum) Raskin, keberhasilan program raskin diukur dengan indikator 6T (tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas, dan tepat administrasi). Program Raskin tepat sasaran apabila Raskin hanya diberikan pada keluarga miskin yang terdaftar dalam Daftar Penerima Manfaat (DPM-1), tepat jumlah apabila jumlah Raskin yang dibeli oleh keluarga sasaran penerima manfaat sama dengan pagu jumlah raskin sebesar 15/KK/bulan, dan tepat harga apabila harga yang dibayarkan oleh penerima manfaat sebesar Rp.1.600/Kg di titik distribusi.

Program semacam ini sebenarnya sudah ada sejak krisis pangan di Indonesia pada tahun 1998 yang dinamakan dengan Operasi Pasar Khusus (OPK). Program ini sempat mengalami beberapa pergantian nama baru. pada tahun 2002 program OPK ini diubah namanya menjadi Program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin), pada tahun 2008 menjadi beras bersubsidi untuk masyarakat rendah (Raskin), pada tahun 2014 dan 2015 menjadi Program Raskin, dan hingga pada tahun 2016 program ini berubah menjadi Subsidi Beras bagi masyarakat Berpendapatan Rendah. Namun masyarakat umumnya lebih mengenal dengan program Raskin (Beras Miskin).

Rumah tangga sasaran (RTS-PM) penerima manfaat program subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah adalah rumah tangga yang berhak menerima beras dari program subsidi beras bagi masyarakat

⁹Sujianto Dkk, *Implementasi Program Raskin dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, Vol 3, 2012, hlm. 97

berpendapatan rendah 2016 yaitu rumah tangga yang terdapat dalam DPM-1 (Daftar Penerima Manfaat-1) subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah 2016.¹⁰ Dpm-1 adalah model daftar penerima manfaat subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di desa/kelurahan yang menjadi dasar penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di desa/kelurahan.

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah berawal dari Surat Perintah Alokasi (SPA) dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Perum BULOG. Pada waktu beras akan didistribusikan ke Titik Distribusi, Perum BULOG berdasarkan SPA menerbitkan Surat Perintah Pengeluaran Barang/Delivery Order (SPPB/DO) beras untuk masing-masing kecamatan atau desa kepada Satker beras miskin. Satker beras miskin mengambil beras di gudang Perum BULOG, mengangkut dan menyerahkan beras miskin kepada Pelaksana Distribusi beras miskin di Titik Distribusi. Dari Titik Distribusi ke Titik Bagi penyerahan/penjualan beras kepada RTS-PM beras miskin dilakukan oleh salah satu dari tiga pelaksana Distribusi beras miskin yaitu Kelompok Kerja (Pokja), atau waning Desa (Wardes) atau Kelompok Masyarakat (Pokmas). Di Titik Bagi inilah terjadi transaksi secara tunai dari RTS-PM beras miskin ke Tim Koordinasi subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah.¹¹

Pada penelitian sebelumnya oleh Jamhari, yang telah meneliti tentang Efektivitas distribusi Raskin di pedesaan dan perkotaan Indonesia menjelaskan tingginya ketidaktepatan sasaran raskin menurut kriteria BPS yang terlalu rendah, alokasi anggaran Raskin lebih rendah daripada jumlah rumah tangga miskin, dan penyimpanan yang dilakukan oleh masyarakat.¹²

Sujianto, Ernawati, Hasyim As'ari, dan Mayarni, meneliti tentang Implementasi program Raskin dalam upaya meningkatkan kesejahteraan

¹⁰ Kementerian koordinator bidang pembangunan manusia dan kebudayaan republik Indonesia, *Pedoman Umum Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*, hlm. 12

¹¹ *Ibid.*, hlm. 10

¹² Jamhari, *Efektifitas Distribusi Raskin di Pedesaan dan Perkotaan Indonesia*, Vol 13, 2012

masyarakat, menyimpulkan penyaluran Raskin di Desa Rantau baru berjalan dengan kurang baik. Hal ini karena pada saat proses penyaluran masih bisa ditemukan beberapa kendala yang sedikit banyak bisa menghambat proses penyalurannya.¹³

Sedangkan menurut M. Parulian Hutagaol dan Alla Asmarayeng berjudul Analisis efektivitas kebijakan publik memihak masyarakat miskin menyimpulkan, bahwa pelaksanaan program Raskin di daerah penelitian pada tahun 2007 telah memberikan bantuan miskin yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat miskin, tetapi besarnya jatah yang diterimanya jauh dari jatah normatif yang ditetapkan pemerintah.¹⁴

Kaitannya dengan pelaksanaan program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Jepang Pakis Jati Kudus yang sebagai penelitian ini, dimana hasil pengamatan awal menunjukkan bahwa ada sebanyak 437 Rumah Tangga Miskin (RTM) yang telah menerima beras miskin. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran dari rumah tangga miskin sebagai bentuk dukungan dalam meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan perlindungan sosial beras murah dengan jumlah maksimal 15 Kg/rumah tangga miskin/bulan seharga Rp 1.600,00/Kg (Netto) di Titik Distribusi. Jumlah dan sasaran penerima manfaat Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah yang diberikan kepada rumah tangga miskin juga mengalami perubahan. Sampai pada tahun 2015, pagu Raskin yang diberikan sebesar 15 Kg/bulan dibagi untuk tiga Rumah Tangga Miskin (RTM) secara merata, dengan arti bahwa semua warga masyarakat Desa Jepang Pakis dapat menerima beras raskin secara bergiliran. Mulai tahun 2016, pagu Raskin diturunkan menjadi 15 Kg/KK/bulan dengan harga Rp 1.600/KK/bulan yang telah ditetapkan berdasarkan kesesuaian aturan

¹³ Sujianto, Ernawati, Hasyim As'ari, dan Mayarni, *Implementasi Program Raskin dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, Vol 3, 2012

¹⁴ M. Parulian Hutagaol dan Alla Asmara, *Analisis Efektivitas Kebijakan Publik Memihak Masyarakat Miskin: Studi Kasus Pelaksanaan Program Raskin di Provinsi Jawa Barat pada Tahun 2007*, Vol 26

Dari paparan diatas, program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dapat disimpulkan bahwa pembagian beras miskin amat rentan terhadap kesalahan, penyelewengan, dan bahkan manipulasi. Banyak kasus dilapangan menunjukkan bahwa pembagian Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan kurang tepat sasaran. Masih ada rumah tangga miskin yang belum menerima Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah. Sedangkan yang tidak kategori masyarakat miskin mendapatkan jatah Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah. Selain itu, kurang sadarnya masyarakat yang tidak termasuk dalam kategori miskin, tetapi minta jatah Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji lebih lanjut tentang **Analisis Ketepatan Pembagian Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Di Desa Jepang Pakis Jati Kudus.**

B. Fokus Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah pembahasan mengenai ketepatan pembagian Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah. Penelitian ini difokuskan pada tepat tidaknya sasaran pembagian Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah yang ada di Desa Jepang Pakis Jati Kudus.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka penulisan ini permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kriteria yang digunakan untuk menentukan pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Desa Jepang Pakis Jati Kudus ?
2. Bagaimana peran aparat desa berkaitan dengan pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Desa Jepang Pakis Jati Kudus ?

3. Apakah pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah sudah tepat sasaran di Desa Jepang Pakis Jati Kudus ?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kriteria yang digunakan untuk menentukan pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Desa Jepang Pakis Jati Kudus.
2. Untuk mengetahui peran aparat desa dalam pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Desa Jepang Pakis Jati Kudus.
3. Untuk mengetahui ketepatan sasaran dalam pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Desa Jepang Pakis Jati Kudus.

E. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teoritis
 - a. Ilmu Pengetahuan
Untuk menambah wawasan serta pengetahuan yang selama ini penulis peroleh dari teori yang telah dipelajari dalam perkuliahan.
 - b. Penelitian Selanjutnya
Dapat menjadi referensi dan sumber saran untuk melakukan penelitian lebih lanjut serta lebih baik.
2. Praktis
 - a. Untuk Pemerintah
Dapat memberikan informasi, masukan serta pengetahuan mutakhir kepada pemerintah desa dalam mengambil kebijakan.
 - b. Untuk Masyarakat Desa

Dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat Desa mengenai program subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah khususnya di Desa Jepang Pakis.

F. Sistematika Penulisan Skripsi

1. Bagian Awal

Dalam bagian ini terdiri dari halaman judul, halaman nota persetujuan bimbingan, halaman pengesahan skripsi, halaman motto, halaman persembahan, halaman kata pengantar, halaman daftar isi dan abstrak.

2. Bagian Isi

Bagian isi terdiri dari beberapa bab yaitu:

Bab I : Pendahuluan

Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah, fokus penelitian, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan skripsi.

Bab II : Landasan Teori

Dalam bab ini akan diuraikan teori kemiskinan, distribusi kekayaan dan teori subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah yang berkaitan dengan penelitian ini.

Bab III : Metode Penelitian

Dalam bab ini, berisi tentang jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber data, lokasi penelitian, teknik pengumpulan data, teknik keabsahan data, dan analisis data.

Bab IV : Hasil Penelitian

Dalam bab ini, berisi tentang hasil penelitian dan analisis dari hasil penelitian.

Bab V : Penutup

Bab ini berisi tentang kesimpulan, saran-saran, dan penutup.

3. Bagian Akhir

Dalam bagian ini berisi tentang daftar pustaka, daftar riwayat pendidikan penulis dan lampiran-lampiran.

