

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kemiskinan

1. Pengertian Kemiskinan

Bagi para ahli akademis, ahli statistik di BPS dan pemerintahan, kemiskinan didefinisikan dan dianalisis sebagai orang yang berada dibawah garis kemiskinan yang definisinya bervariasi, sedangkan distribusi diukur dengan menggunakan indeks kesenjangan.¹

Para ahli mempunyai pendapat yang beragam tentang kemiskinan. Beberapa mengartikan kemiskinan dalam lingkup yang luas dengan memasukkan dimensi-dimensi sosial dan moral.

Menurut Edwin G. Dolan ada tiga pandangan mengenai kemiskinan yaitu:

- a. Kemiskinan berarti tidak cukupnya pendapatan untuk memenuhi kebutuhan yang paling mendasar untuk menjaga keberlangsungan kehidupan (*standard of living*). Standar hidup ini tentunya perlu di tetapkan secara objektif.
- b. Rendahnya pendapatan harus diukur secara subjektif, yakni relatif rendah terhadap pendapatan orang lain di dalam masyarakat.
- c. Kemiskinan dihubungkan dengan usaha seseorang untuk menghasilkan pendapatan yang memadai.

Namun yang lebih umum, kemiskinan dibagi dua jenis, yakni kemiskinan mutlak (*absolute provetry*) dan kemiskinan relatif (*relative provetry*). Kemiskinan absolut adalah kemiskinan yang dihubungkan dengan garis kemiskinan atau *poverty line*. Jadi seseorang dikatakan miskin secara absolut jika pendapatan atau pengeluarannya berada tepat atau di bawah garis kemiskinan tertentu. Tingginya garis kemiskinan itu ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan kondisi objektif yang ada.

¹ Tri Wibowo Budi Santoso dan Hadi Susilo, *Ekonomi Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.252

Sedangkan kemiskinan relatif adalah kemiskinan yang dihubungkan dengan tingkat pendapatan atau pengeluaran orang lain. Jadi seseorang atau sekelompok orang dikatakan relatif miskin jika pengeluaran atau pendapatannya lebih rendah dibandingkan dengan pendapatan atau pengeluaran kelompok lain.

Menurut pandangan Islam, para ahli fikih dan tafsir juga berbeda pendapat tentang definisi kemiskinan. Islam biasanya menyandingkan miskin dengan fakir. Secara umum dikatakan bahwa kedua kelompok tersebut memiliki arti yang sama, yaitu orang yang hidup melarat dan membutuhkan bantuan. Sebagian ulama mendefinisikan fakir sebagai orang yang tidak mempunyai apa-apa atau harta yang dimilikinya tidak mencapai separuh dari kebutuhan diri dan keluarganya. Sedangkan orang miskin adalah orang yang bisa memenuhi separuh atau lebih kebutuhannya, tetapi tidak mampu memenuhi secara penuh.²

2. Batas Kemiskinan

Standar untuk menyatakan seseorang termasuk kelompok miskin bermacam-macam dan juga sering diperdebatkan. Tidaklah mengherankan apabila kesulitan akan timbul ketika fenomena kemiskinan diobjektifkan dalam bentuk angka-angka. Beberapa garis batas kemiskinan yang sering dipergunakan antara lain:

a. Ukuran dari Sayogyo

Sayogyo memberikan batas garis kemiskinan untuk masyarakat pedesaan setara dengan 20 Kg beras per kapita per bulan dan bagi masyarakat perkotaan sama dengan 30 Kg beras per kapita per bulan. Sebelum menetapkan ukuran beras per kapita per bulan, ukuran yang digunakan untuk kategori penduduk miskin adalah pengeluaran per kapita per tahun kurang dari 320 Kg beras untuk penduduk perkotaan. Sedangkan pengeluaran setara atau kurang dari 180 Kg beras bagi

² Jusmaliani dan Muhammad Soekarni, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2005, hlm. 123-125

penduduk pedesaan dan 270 Kg beras bagi penduduk perkotaan dijadikan batas bagi kelompok penduduk *paling miskin*.

b. Batasan menurut Badan Pusat Statistik

Badan Pusat Statistik menetapkan garis kemiskinan berdasarkan tingkat kecukupan konsumsi kalori yaitu 2.100 kalori per kapita per hari atau pendapatan senilai Rp. 150.000,- per orang per bulan (menurut tingkat harga tahun 1990). Kemudian BPS (2000) menentukan batas kemiskinan dengan nilai konsumsi yang setara dengan beras sebanyak 320 Kg per kapita per tahun di pedesaan dan 480 Kg per kapita per tahun di daerah perkotaan. Saat ini BPS menggunakan batas garis kemiskinan berdasarkan data konsumsi dan pengeluaran untuk komoditas pangan dan non pangan. Komoditas pangan terdiri dari 52 macam, sedangkan komoditas nonpangan 27 jenis untuk kota dan 26 jenis untuk desa.

c. Ukuran Sam F. Poli

Sam F. Poli menyatakan bahwa batas garis kemiskinan di Indonesia bagi masyarakat pedesaan adalah semua dengan 27 Kg ekuivalen beras per kapita per bulan dan untuk masyarakat perkotaan sama dengan 40 Kg beras per kapita per bulan. Ukuran Sam F. Poli ini lebih tinggi dari ukuran yang diusulkan oleh Sayogyo.

d. Ukuran Bank Dunia

Menetapkan ukuran garis kemiskinan untuk Indonesia berdasarkan pendapatan per kapita. Penduduk yang pendapatannya kurang dari sepertiga rata-rata pendapatan per kapita nasional termasuk dalam kategori miskin. Secara umum bank Dunia menetapkan batas garis kemiskinan sebesar US\$ 1 per hari bagi negara-negara berkembang dan US\$ 2 bagi negara-negara maju.³

³ *Ibid.*, hlm. 126-129

3. Aspek-aspek Kemiskinan

Kemiskinan mempunyai bermacam-macam aspek. Aspek ini berbeda-beda tingkatnya dalam tiap-tiap negara. Kemiskinan dalam artian manusia adalah sedikit makan dan pakaian.

Baldwin dan Meier mengemukakan 6 sifat ekonomis yang terdapat di negara-negara miskin atau sedang berkembang yaitu: negara tersebut merupakan produsen barang-barang primer, menghadapi masalah tekanan penduduk, sumber-sumber alam belum banyak diolah, penduduknya masih terbelakang dari segi ekonomi, kekurangan kapital dan orientasi perdagangan ke luar negeri.

a. Produsen barang-barang primer

Negara sedang berkembang pada umumnya mempunyai struktur produksi yang terdiri dari bahan dasar dan bahan makanan. Sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian dan sebagian besar berproduksi nasionalnya berasal dari sektor pertanian dan sektor produksi primer nonpertanian. Hanya sebagian kecil penduduk bekerja di sektor produksi sekunder dan produksi tersier.

Produksi primer adalah produksi dari sektor pertanian, kehutanan, perikanan dan pertambangan. Produksi sektor sekunder, meliputi hasil-hasil sektor industri, pertambangan dan bangunan. Sedangkan produksi tersier mencakup hasil dari jasa-jasa seperti listrik, air minum, pemeliharaan kesehatan, pengangkutan, perdagangan, penyimpanan dan perhubungan.

Pada umumnya penduduk di negara sedang berkembang yang bekerja di sektor produksi primer berjumlah lebih dari 60%, di sektor produksi sekunder kurang dari 20%, dan di sektor produksi tersier kurang lebih sejumlah 20%. Konsentrasi pada produksi tersier disebabkan negara-negara sedang berkembang itu memiliki faktor-faktor produksi tanah dan tenaga kerja yang relatif banyak. Sesuai dengan prinsip "manfaat komparatif (*comparative advantage*) dan biaya komparatif (*comparative cost*)", maka negara-negara sedang

berkembang menghasilkan barang-barang yang menggunakan lebih banyak tenaga kerja dan tanah (sumber daya alam).

b. Masalah tekanan penduduk

Negara sedang berkembang mengalami tekanan penduduk yang dapat berbentuk sebagai berikut:

1) Adanya pengangguran di desa-desa

Pengangguran ini disebabkan oleh luas tanah yang relatif sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk yang bertempat tinggal di situ.

2) Kenaikan jumlah penduduk yang pesat

Pesatnya pertumbuhan penduduk dikarenakan menurunnya tingkat kematian dan makin tingginya tingkat kelahiran di negara-negara sedang berkembang.

3) Tingkat kelahiran penduduk yang tinggi

Di negara sedang berkembang menyebabkan makin besarnya jumlah anak-anak yang menjadi tanggungan orang tua, sehingga menurunkan tingkat konsumsi rata-rata. Hal ini disebabkan tingkat produksi barang dan jasa yang relatif tetap dan rendah.

c. Sumber-sumber alam belum banyak diolah

Sumber-sumber alam belum banyak diusahakan, sehingga masih bersifat potensial. Sumber-sumber alam ini belum dapat menjadi sumber yang riil, karena kekurangan kapital, tenaga ahli dan wiraswasta (*entrepreneur*).

d. Penduduk masih terbelakang

Secara ekonomi, penduduk di negara-negara sedang berkembang masih relatif terbelakang. Artinya, kualitas penduduknya sebagai faktor produksi (tenaga kerja) adalah rendah. Mereka masih merupakan faktor produksi yang kurang efisien, kurang mobilitas dalam pekerjaan baik secara vertikal maupun horizontal. Mereka ini tidak mudah meninggalkan tempat lahirannya.

e. Kekurangan kapital

Adanya lingkaran yang tak berujung pangkal (*vicious circle*) menyebabkan negara sedang berkembang mengalami kekurangan kapital. Kekurangan kapital disebabkan oleh rendahnya tingkat investasi. Rendahnya tingkat investasi ini disebabkan oleh rendahnya tingkat penghasilan. Rendahnya tingkat penghasilan ini disebabkan oleh tingkat produktivitas yang rendah dari tenaga kerja, sumber alam, tanah dan kapital. Pada gilirannya tersebut disebabkan oleh kurangnya kapital, keterbelakangnya penduduk dan belum diusahakannya sumber-sumber alam yang ada. Jadi dengan dikatakan bahwa “negara itu miskin karena miskin”.

f. Orientasi ke perdagangan luar negeri

Hampir semua negara di dunia ini mempunyai hubungan perdagangan luar negeri terlebih-lebih negara sedang berkembang. Perbedaan antara negara-negara sedang berkembang dengan negara-negara yang sudah berkembang dalam hal perdagangan luar negeri adalah bahwa yang diperdagangkan oleh negara-negara sedang berkembang terutama barang-barang produksi primer bahkan hampir seluruhnya untuk ekspor. Disamping itu, macam barang-barang produksi primer yang diekspor tersebut tidak banyak. Barang-barang produksi primer yang diekspor ini bukan menunjukkan adanya suatu surplus (kelebihan) di atas kebutuhan dalam negeri, tetapi sebenarnya karena ketidakmampuan dalam mengolah barang-barang tersebut menjadi lebih berguna.⁴

4. Kebijakan Mengatasi Kemiskinan

Salah satu tugas penting pemerintah dalam bidang perekonomian adalah membebaskan masyarakat dari jerat kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara adil. Menurut Didin penanggulangan masalah kemiskinan bertujuan untuk melahirkan masyarakat yang

⁴ Irawan dan M. Suparmoko, *Ekonomika Pembangunan*, BPFE, Yogyakarta, 2012, hlm.15-18

sejahtera (lahir batin) dan berkeadilan. Indikator kesejahteraan tersebut adalah terbebas dari kekufuran, kemusyrikan, kelaparan, dan rasa takut. Sasaran yang ingin dicapai tersebut mempunyai dimensi yang cukup luas. Islam dari awal sudah mengamanahkan bahwa pemerintah berkewajiban untuk berupaya secara aktif mengatasi kemiskinan.

Sementara itu, para ekonom tahap awal aliran klasik, berpikiran bahwa distribusi pendapatan adalah hal yang tidak dapat diubah. Dengan demikian mereka percaya bahwa upaya untuk pemberantasan kemiskinan melalui intervensi pemerintah adalah usaha yang sia-sia.

Sedangkan menurut Lipsey, secara tradisional pengentasan kemiskinan dapat dilakukan melalui beberapa langkah berikut:

- a) Menyediakan lapangan pekerjaan untuk orang-orang yang mampu bekerja
- b) Memberikan asuransi sosial bagi penganggur, baik yang bersifat sementara maupun penganggur permanen (karena usia pensiun).
- c) Memberikan bantuan keuangan kepada orang-orang yang termasuk miskin, tidak mampu bekerja dan lanjut usia.⁵

Upaya Islam dalam mengatasi kemiskinan dilakukan melalui dua jalur yaitu pertama, mendorong orang miskin untuk bekerja dan kedua, mendorong orang kaya untuk membantu orang-orang miskin. Menurut Jusmaliani dan Muhammad Soekarni, al-Qur'an datang untuk mengajak para hartawan agar menginfakkan sebagian hartanya untuk orang lain. Para hartawan wajib memberikan hartanya (dengan ketentuan khusus) kepada mereka yang datang meminta dan tidak punya harta. Jadi di sini kebijakan pemerintah diperlukan untuk menjembatani berbagai aspek kesenjangan ini. Lebih lanjut dijelaskan oleh Jusmaliani dan Muhammad Soekarni bahwa sarana yang ditawarkan Islam untuk mengatasi kemiskinan adalah bekerja, jaminan dari keluarga dekat yang mampu, zakat, jaminan negara dari berbagai sumber yang diperoleh, kewajiban

⁵ Jusmaliani dan Muhammad Soekarni, *Kebijakan Ekonomi dalam Islam*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2005, hlm. 124-130

material tambahan selain zakat, sumbangan sukarela dan kesadaran individual.⁶

B. Distribusi Kekayaan

Menurut Islam, kebutuhan memang menjadi alasan untuk mencapai yang minimum, namun demikian kecukupan dalam standar hidup yang baik (nisab) adalah hal yang paling mendasari dalam distribusi kekayaan, setelah itu baru dikaitkan dengan kerja dan kepemilikan pribadi. Setiap umat harus mampu mencapai yang minimum dulu, bahkan diupayakan agar dapat mencapai standar hidup yang sudah bisa dikatakan baik. Standar kecukupan ini diasumsikan oleh para ulama sebagai titik pembeda dengan yang kekurangan (*limit of pittance*). Dan Islam mengenal batasan tersebut merupakan hak orang yang harus disediakan oleh otoritas sosial dari negaranya. Ini artinya kewajiban menyisihkan sebagian harta bagi si “yang berkecukupan” untuk mereka “yang kekurangan” adalah merupakan dana kompensasi atas kekayaan mereka. Dan untuk hal ini, otoritas negara punya kewenangan untuk pengelolaannya. Inilah jawaban dari adanya pemahaman *sunnatullah* di atas.⁷

1. Pelaksana Penyaluran Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dari Titik Distribusi ke Titik Bagi

- a. Penyaluran Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah dari titik distribusi ke titik bagi sampai RTS-PM (Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat) menjadi tanggung jawab pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota).
- b. Tim Koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah/pelaksana Distribusi harus melakukan pengecekan kualitas dan kuantitas beras yang diserahkan oleh Satker Raskin di titik distribusi.
- c. Apabila kuantitas dan kualitas Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah tidak sesuai, maka Tim Koordinasi Subsidi

⁶ *Ibid.*, hlm. 131

⁷Faisal Badroen., et al, *Etika Bisnis dalam Islam*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 117

Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah /pelaksana Distribusi harus langsung mengembalikan kepada perum BULOG dan perum BULOG dalam waktu selambat-lambatnya 2 x 24 jam, harus menggantinya dengan kualitas dan kuantitas yang sesuai.

- d. Penyaluran Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah dari titik distribusi ke titik bagi dan RTS-PM dapat dilakukan secara reguler oleh Kelompok Kerja (Pokja) atau Pelaksana Distribusi melalui Warung Desa dan Kelompok Masyarakat.⁸

2. Penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah dari Titik Bagi ke Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat

- 1) Untuk meminimalkan biaya transportasi penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah dari titik bagi ke RTS-PM maka titik bagi ditetapkan di lokasi yang strategis dan mudah dijangkau oleh RTS-PM.
- 2) Pelaksanaan penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah dari titik bagi kepada RTS-PM dilakukan oleh pelaksana distribusi subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah dengan menyerahkan subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah kepada RTS-PM sebanyak 15 kg/RTS/bulan, selama 12 kali dalam setahun, dicatat dalam DPM-2, selanjutnya dilaporkan kepada Tim Koordinasi subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah kabupaten/kota melalui Tim koordinasi subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah kecamatan.⁹

⁸ *Ibid.*, hlm. 37

⁹ Kementerian koordinator bidang kesejahteraan rakyat, *Pedoman Umum Raskin 2016*, hlm. 37

3. Pembayaran Harga Tebus Beras Subsidi bagi Masyarakat Berpendapatan rendah (HTR)

Menurut Hasibuan, pembayaran adalah berpindahnya hak pemilikan atas sejumlah uang atau dari pembayar kepada penerimanya, baik langsung maupun melalui media jasa-jasa perbankan.¹⁰

- a. Harga Tebus Beras Subsidi bagi Masyarakat Berpendapatan rendah (HTR) sebesar Rp 1.600,00/kg di titik distribusi.
- b. Pembayaran Harga Tebus Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah dari RTS-PM (Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat) kepada pelaksana Distribusi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah pada prinsipnya dilakukan secara tunai. Pelaksana distribusi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah langsung menyetorkan uang Harga Tebus Raskin tersebut ke rekening Perum BULOG setempat. Pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Juklak/Juknis sesuai dengan situasi dan kondisi setempat.
- c. Pada prinsipnya harga yang dibayarkan oleh RTS-PM (Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat) sesuai dengan Harga Tebus Raskin sebesar Rp 1.600,-/kg. Apabila ada biaya tambahan yang diakibatkan oleh penyaluran dari titik distribusi ke titik bagi yang kurang atau tidak dialokasikan dalam APBD dapat dibantu oleh masyarakat secara sukarela dan diatur lebih lanjut di dalam Juknis.¹¹

4. Pembiayaan Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah

Menurut Undang-undang perbankan No. 10 Tahun 1998, Pembiayaan adalah penyediaan uang atau tagihan yang dapat di persamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan antara bank dan pihak lain yang dibiayai untuk mengembalikan uang atau tagihan tersebut setelah jangka waktu tertentu dengan imbalan bagi hasil.¹²

¹⁰ Hasibuan Malayu, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, BumiAksara, Jakarta, 2001, hlm. 117

¹¹ Kementerian koordinator bidang kesejahteraan rakyat, *Op.Cit*, hlm. 37-38

¹² Ismail, *Perbankan Syari'ah*, Prenadamedia Group: Jakarta, 2011, hlm. 106

- a. Sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang tata cara penyediaan, penghitungan, pembayaran dan pertanggung jawaban Dana subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah, kuasa pengguna anggaran (KPA) mengatur mekanisme pembayaran subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah dan tata cara verifikasi.
- b. Biaya penyelenggaraan dan pelaksanaan program Beras bagi Masyarakat Berpendapatan rendah, seperti biaya distribusi, sosialisasi, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, dan pengaduan dialokasikan pada Biaya Operasional atau *Safeguarding* dari APBN dan APBD dan/atau Perum BULOG.¹³

C. Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin)

1. Pengertian Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah

Subsidi adalah pemberian pemerintah kepada produsen/masyarakat untuk mengurangi biaya sehari-hari yang ditanggungnya.¹⁴

Program Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah merupakan implementasi dari instruksi presiden tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan kepada Menteri dan kepala Lembaga Pemerintah non Kementrian tertentu, serta Gubernur dan Bupati/Walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional. 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

¹³ Kementerian koordinator bidang kesejahteraan rakyat, *Pedoman Umum Raskin 2016*, hlm. 38

¹⁴ *Op.cit.*, hlm. 143

akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok, sebagai salah satu hak dasarnya Program ini mulai pada Januari 2003. Untuk tahun 2010, jatah beras yang dialokasikan dikurangi menjadi 13 kg/rumah tangga per bulan. Sedangkan pada tahun 2009 jatah subsidi beras ditetapkan 15 kg/rumah tangga per bulan sampai sekarang.

Sasaran program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah tahun 2016 adalah berkurangnya beban pengeluaran 15.530.897 RTS dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/RTS/bulan.¹⁵

2. Dasar Hukum

Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan pelaksanaan program raskin adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang No. 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
- b. Undang-undang No. 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah
- c. Undang-undang No. 18 Tahun 1986, tentang pelaksanaan Undang-undang No. 8 Tahun 1985.
- d. Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) Tahun anggaran 2015
- e. Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2002, tentang Ketahanan Pangan
- f. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2003, tentang Pendirian Perusahaan Umum BULOG
- g. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005, tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- h. Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota.

¹⁵ Kementerian koordinator bidang kesejahteraan rakyat, *Pedoman Umum Raskin 2016*, hlm.14

- i. Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).¹⁶

3. Kriteria Penerima Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah

Penentuan Kriteria Penerima Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah 2016 bersumber dari Daftar Penerima Manfaat (DPM) beras miskin 2015 sesuai data yang diterbitkan dari basis data terpadu yang dikelola oleh Tim Koordinasi Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Adapun kriterianya sebagai berikut:

- a) Luas lantai bangunan tempat kurang dari 8 m² per orang.
- b) Jenis lantai bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
- c) Jenis dinding bangunan tempat tinggal terbuat dari tanah/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tanpa diplester.
- d) Tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama-sama dengan rumah tangga lain.
- e) Sumber penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik.
- f) Sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai.
- g) Bahan bakar untu memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah.
- h) Hanya mengkonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
- i) Hanya membeli satu stel pakaian dalam setahun
- j) Hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali dalam sehari.
- k) Tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas atau poliklinik.
- l) Sumber penghasilan kepala rumah tangga adalah petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh

¹⁶ Kementerian koordinator bidang kesejahteraan rakyat, *Pedoman Umum Raskin 2015*, hlm 8

perkebunan, atau pekerja lainnya dengan pendapatan dibawah Rp. 600.000,00 per bulan.

- m) Pendidikan tertinggi kepala rumah tangga adalah tidak sekolah, tidak tamat SD, dan hanya SD.
- n) Tidak memiliki tabungan/barang yang mudah dijual, seperti sepeda motor (kredit atau non kredit), emas, ternak, atau barang modal lainnya.¹⁷

Adapun Kebijakan Penetapan RTS-PM adalah:

- a. RTS-PM yang berhak mendapatkan subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah adalah rumah tangga yang terdapat dalam DPM-1 (Daftar Penerima Manfaat-1) subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah 2016. Penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah 2016 mulai bulan januari 2016 menggunakan DPM subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah 2015 beserta perubahan atau pemutakhirannya.
- b. Pagu subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah nasional sebesar 15.530.897 RTS-PM telah mencakup rumah tangga miskin dan rumah tangga rentan miskin.
- c. Dalam rangka mengakomodasi adanya perubahan karakteristik RTS-PM setelah penetapan pagu Subsidi Beras bagi masyarakat berpendapatan rendah oleh Menteri Koordinator Bidang pembangunan manusia dan kebudayaan, Gubernur dan Bupati atau Walikota, maka dimungkinkan untuk dilakukan validasi dan pemutakhiran daftar RTS-PM melalui Mudes/Muskel dan atau Muscam. Hasil validasi dan perubahan data RTS-PM melalui Mudes/Muskel dilaporkan kepada Tim Koordinasi Subsidi Beras bagi masyarakat berpendapatan rendah Kabupaten/Kota melalui

¹⁷<http://www.tnp2k.go.id/images/uploads/downloads/38.%2031012013%20Papan%20Sekr.%20Eksekutif%20TNP2K%20pada%20Deputi%20Seskab%20%20Basis%20Data%20Terpadu.pdf> diakses pada tanggal 4-januari-2017, pukul 12.45 WIB.

Tim koordinasi Subsidi Beras bagi masyarakat berpendapatan rendah Kecamatan untuk disahkan oleh Bupati/Walikota.¹⁸

Manfaat program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah adalah sebagai berikut:

- 1) Peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan
- 2) Peningkatan akses pangan baik secara fisik (beras tersedia di titik distribusi), maupun ekonomi (harga jual yang terjangkau) kepada Rumah Tangga Sasaran
- 3) Stabilisasi harga beras di pasaran
- 4) Sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi
- 5) Pengendalian inflasi melalui intervensi Pemerintah dengan menetapkan harga beras bersubsidi sebesar Rp. 1.600/Kg, dan menjaga stok pangan nasional
- 6) Membantu pertumbuhan ekonomi daerah.¹⁹

4. Pengendalian

Pengawasan pelaksanaan penyaluran Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dilaksanakan oleh Badan pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat K/L dan daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaporan Pelaksana Distribusi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah melaporkan pelaksanaan program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah kepada Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah kecamatan secara periodik setiap bulan. Tim koordinasi Subsidi Beras bagi

¹⁸ Kementerian koordinator bidang kesejahteraan rakyat, *Pedoman Umum Raskin 2016*, hlm 24-25

¹⁹ Kementerian koordinator bidang kesejahteraan rakyat, *Pedoman Umum Raskin 2016*, hlm 14

Masyarakat Berpendapatan Rendah kecamatan melaporkan pelaksanaan program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah kepada Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah kabupaten/kota secara periodik setiap bulan. Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah kabupaten/kota melaporkan pelaksanaan program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah kepada Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah provinsi secara periodik setiap triwulan, dengan tembusan kepada sekretaris TKPK di Kabupaten/Kota Setempat. Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah provinsi melaporkan pelaksanaan program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah kepada Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah pusat dengan tembusan seluruh wakil ketua pelaksana Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah pusat secara periodik setiap semester. Laporan Akhir pelaksanaan program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dibuat oleh Tim koordinasi Raskin pusat, provinsi, dan kabupaten/kota pada akhir tahun. Perum BULOG melaporkan pelaksanaan pendistribusian Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah kepada ketua Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah pusat dan kuasa pengguna Anggaran (KPA) setiap bulan. Lokasi titik distribusi atau titik bagi dan pemutakhirannya dilaporkan oleh Tim Koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Kabupaten/Kota kepada Tim Koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Pusat, dengan tembusan kepada Tim Koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Provinsi.

Pengaduan pelaksanaan program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dapat disampaikan baik oleh masyarakat maupun oleh pemerintah daerah setempat. Objek pengaduan dapat

berupa permasalahan data RTS-PM ataupun hal-hal lain, yang akan ditanggapi oleh kementerian/lembaga (k/L) sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing.

- 1) Unit pengaduan merupakan bagian dari Tim koordinasi Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah pusat di bawah koordinasi kementerian Dalam Negeri (kemendagri).
- 2) Kemendagri menyusun pedoman khusus untuk penanganan pengaduan.
- 3) Pengaduan terhadap hal yang berkaitan dengan data RTS-PM dari Terpadu disampaikan kepada Tim Nasional percepatan penanggulangan kemiskinan (TNP2K) sekretariat kantor wakil Presiden Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.
- 4) Unit pengaduan di provinsi dan kabupaten/kota berada di bawah koordinasi Badan/kantor/Dinas (SKPD) yang membidangi pemberdayaan masyarakat dan bertugas menangani pengaduan untuk ditindak lanjuti.
- 5) Pengaduan tentang pelaksanaan program Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dapat disampaikan secara berjenjang kepada sekretariat unit pengaduan untuk diselesaikan mulai dari kabupaten/kota, provinsi dan pusat serta TNP2K sesuai dengan materi pengaduan.
- 6) Pengaduan terhadap hal yang berkaitan dengan masalah kualitas dan kuantitas Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah, disampaikan kepada perum BULOG secara berjenjang untuk ditindaklanjuti.²⁰

²⁰ Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Pedoman Umum Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*, hal. 39-40

D. Hasil Penelitian Terdahulu

Tabel 1.1
Hasil Penelitian Terdahulu

No	Tahun	Peneliti	Judul	Isi	Perbedaan	Persamaan
1	2013	Murtiati	Perilaku Aparatur Dalam Pendistribusian Miskin di Kelurahan Benua Melayu Darat Kecamatan Pontianak Selatan Anak-anak Miskin	Tidak ada koordinasi dengan RT dan RW. Sehingga penetapan penerima manfaat beras miskin kurang tepat sasaran karena banyak masyarakat yang layak mendapatkan Raskin tetapi tidak mendapatkan beras miskin. ²¹	Adanya koordinasi dengan RT dan RW dalam penetapan penerima manfaat beras miskin namun tidak dianalisis secara lebih rinci sesuai kriterianya atau tidak. Hanya dilihat dari kondisi fisiknya saja	Berkaitan dengan tanggung jawab aparatur kelurahan dalam pelayanan beras miskin, tim koordinator beras miskin cukup memahami tugasnya masing-masing dan mendukung pembagian beras miskin.

²¹ Murtiati, *Perilaku Aparatur dalam Pendistribusian Beras Miskin di Kelurahan Benua Melayu Darat Kecamatan Pontianak Selatan*, Vol 2, 2013

2	2012	Jamhari	Efektivitas Distribusi Raskin Di Pedesaan Dan Perkotaan Indonesia	Distribusi raskin di Indonesia belum tepat harga dengan indeks ketepatan harga 68 persen di pedesaan, 63 persen di perkotaan dan 67 persen secara nasional. ²²	Pembagian raskin di desa Jepang Pakis sudah sesuai harga yang telah ditentukan dari pemerintah . Sehingga tidak ada deskriminasi harga dari harga normatif.	Ditemukan rumah tangga miskin yang belum mendapatkan beras miskin dan rumah tangga tidak miskin mendapatkan beras miskin.
3	2007	M. Parulian Hutagao l dan Alla Asmara	Analisis Efektivitas Kebijakan Publik Memihak Masyarakat Miskin: Studi Kasus Pelaksanaan	Pelaksanaan Program Raskin di daerah penelitian pada Tahun 2007 telah memberikan bantuan raskin yang sangat	Pelaksanaan Program Raskin di daerah penelitian pada Tahun 2017 telah memberika n bantuan beras miskin	Harga tebus yang ditetapkan dari pelaksana program beras miskin sesuai yang ditetapkan dari

²² Jamhari, *Efektivitas Distribusi Raskin di Pedesaan dan Perkotaan Indonesia*, vol. 13, 2012

			<p>Program Raskin di Provinsi Jawa Barat pada Tahun 2007</p> <p>dibutuhkan oleh masyarakat miskin yang menjadi kelompok tergetnya (Kelompok RTM). Namun, faktanya besarnya jatah yang diterima oleh rumah tangga miskin (RTM) yang menjadi kelompok terget dalam program raskin jauh dari jatah normatif yang ditetapkan oleh pemerintah.</p>	<p>sesuai jatah normatif yang ditetapkan pemerintah yaitu sebesar 15 Kg per RTS-PM.</p>	<p>pemerintah.</p>	
4	2012	Sujianto dkk	<p>Implementasi Program</p>	<p>penyaluran Raskin di Desa Rantau</p>	<p>Di penelitian ini akan di</p>	<p>Pembagian beras miskin di Desa</p>

			Raskin Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Baru berjalan dengan kurang baik. Hal ini karena pada saat proses penyaluran masih bisa ditemukan beberapa kendala yang sedikit banyak bisa menghambat proses penyalurannya. ²³	jelaskan kriteria penerima beras miskin, sedangkan penelitian sebelumnya membahas tentang implementasi program raskin dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat	Jepang Pakis mempunyai beberapa kendala yang sama dengan penelitian tersebut yang sedikit banyak bisa menghambat.	
5	2013	Heri Risal Bungkaes dkk	Hubungan Efektivitas Pengelolaan Program Raskin dengan Peningkat	efektivitas pengelolaan program Beras untuk keluarga miskin (Raskin) belum secara	pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah sudah optimal	Terdapat perbedaan tingkat kesejahteraan RTS-PM antara sebelum dan sesudah

²³ Sujianto Dkk, *Implementasi Program Raskin Dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, vol. 3. 2012

			an Kesejahteraan Masyarakat di Desa Mamahan Kecamatan Gemeh Kabupaten Kepualauan Talaud	optimal dicapai, sementara tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya RTM sebagai penerima manfaat program Raskin masih berada pada kategori “sedang” atau menengah. ²⁴	dalam tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Karena sebagian penerima beras miskin sangat terbantu dengan adanya program ini.	pelaksanaan program beras miskin. Dimana tingkat kesejahteraan nya jauh lebih baik.
--	--	--	---	--	---	--

E. Kerangka Berfikir

Kerangka berpikir merupakan bagian dari penelitian yang menggambarkan alur pemikiran penulisan dalam memberikan penjelasan kepada orang lain.

Program subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga sasaran melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras. Program beras miskin telah ditetapkan oleh pemerintah dengan harapan disalurkan bagi masyarakat miskin dengan tepat sasaran.

²⁴ Heri Risal Bungaes DKK, *Hubungan Efektivitas Pengelolaan Program Raskin dengan Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat di Desa Mamahan Kecamatan Gemeh Kabupaten Kepualauan Talaud*, 2013

Adapun dalam pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah, pemerintah desa dan Tim koordinasi subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah menyeleksi daftar penerima manfaat melalui beberapa kriteria penerima beras miskin yang telah ditetapkan melalui hasil musyawarah desa. Selanjutnya beras miskin tersebut di bagikan kepada Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat sehingga pembagian subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah berjalan tepat sasaran.

