

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang hakiki dan harus dipenuhi. Bahkan pangan merupakan hak azasi setiap manusia. Begitu pentingnya sehingga dapat dikatakan bahwa pangan merupakan tonggak kehidupan dalam suatu wilayah, begitupun di suatu negara. pemenuhan kebutuhan rakyat merupakan tanggung jawab dan kewajiban pemerintah. khususnya di Indonesia, yang memiliki wilayah luas dan jumlah penduduk yang besar, sangat rawan terjadinya krisis pangan.

Indonesia, 95% (sembilan puluh lima persen) dari jumlah penduduknya mengkonsumsi beras sebagai pangan utama, dengan rata-rata konsumsi beras sebesar 102 (seratus dua) kg/jiwa/tahun. Tingkat konsumsi tersebut jauh di atas rata-rata konsumsi dunia yang hanya sebesar 60 (enam puluh) kg/kapita/tahun. Dengan demikian Indonesia menjadi negara konsumen beras terbesar di dunia. Beras menjadi komoditas nasional yang sangat strategis. Instabilitas pemberasan nasional dapat mengakibatkan gejolak dalam berbagai aspek kehidupan baik social, politik maupun ekonomi.

Peranan komoditi makanan terhadap garis kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan dengan komoditi bukan makanan seperti perumahan, sandang, Pendidikan, dan kesehatan. Sumbangan makanan terhadap garis kemiskinan pada bulan September tahun 2016 tercatat sebesar 7,73% (tujuh koma tujuh puluh tiga persen), turun menjadi 7,72% (tujuh koma tujuh dua persen) pada Maret 2017.

Komoditi makanan yang berpengaruh besar terhadap nilai garis kemiskinan antara lain beras rokok, telur ayam ras, mie instan, gula pasir tempe, dan bawang merah.

Tantangan yang dihadapi Indonesia dalam memerangi kemiskinan dan kelaparan antara lain melambatnya penurunan angka kemiskinan yaitu rata-rata per tahun sebesar 0,37% (nol koma tiga puluh tujuh persen), pertumbuhan yang belum optimal melibatkan masyarakat dan memberikan dampak signifikan bagi masyarakat miskin, serta masih banyak daerah terisolasi dan daerah tertinggal yang terbatas pemenuhan kebutuhan dasarnya. Pada bulan September 2016 sampai Maret 2017 angka kemiskinan di Indonesia jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan naik sebanyak 188,19 ribu orang (dari 10,49 juta orang pada September 2016 menjadi 10,67 juta orang pada Maret 2017). Sementara di daerah pedesaan turun sebanyak 181,29 ribu orang (dari 17,28 juta orang pada September 2016 menjadi 17,10 juta orang pada Maret 2017).

Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah merupakan Implementasi dari Instruksi Presiden No 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah.

Disebutkan bahwa :

1. Melaksanakan kebijakan pengadaan gabah/beras melalui pembelian gabah/beras dalam negeri dengan ketentuan Harga Pembelian Pemerintah;
2. Harga pembelian gabah/beras di luar kualitas sebagaimana dimaksud dalam Diktum PERTAMA, ditetapkan oleh Menteri Pertanian;
3. Pelaksanaan pengadaan melalui pembelian gabah/beras oleh Pemerintah dilakukan oleh Perum BULOG;
4. Menetapkan kebijakan untuk menjaga stabilitas harga beras dalam negeri;
5. Menetapkan kebijakan pengadaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah dan Pelaksanaan kebijakan pengadaan dan penyaluran beras dilakukan oleh Perum BULOG;
6. Pengadaan gabah/beras oleh Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Diktum KELIMA dilakukan dengan;

7. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian melakukan koordinasi dan evaluasi pelaksanaan Instruksi Presiden ini;
8. Melaksanakan Instruksi Presiden ini dengan penuh tanggung jawab;
9. Dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden ini, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2012 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah, dinyatakan dicabut dan tidak berlaku.

Berdasarkan Peraturan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan No 1 Tahun 2016 tentang Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah yang bertanggung jawab melakukan koordinasi, sinkronisasi dan pengendalian pelaksanaan Program Perlindungan Sosial (Social Protection), dimana Kebijakan Program Subsidi Beras termasuk di dalamnya. Karena secara filosofis dan yuridis, Negara bertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan dasar sebagai hak asasi manusia. Perlindungan sosial untuk masyarakat miskin/rentan miskin yang telah ditetapkan adalah penduduk dengan tingkat pendapatan 25% terendah yang mendapatkan Subsidi Beras.

Program beras bersubsidi bagi masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para keluarga sasaran penerima manfaat dalam memenuhi kebutuhan pangan. Selain itu juga untuk meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok sebagai salah satu hak dasarnya.

Sasaran Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah tahun 2016 berkurangnya beban pengeluaran rumah tangga sasaran penerima manfaat dalam mencukupi kebutuhan pangan beras melalui penyaluran beras bersubsidi dengan alokasi sebanyak 15 kg/RTS/bulan atau sesuai dengan kebijakan Pemerintah Pusat.

Manfaat Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, sekaligus mekanisme perlindungan social dan penanggulangan kemiskinan.
2. Peningkatan akses pangan baik secara fisik (beras tersedia di TD), maupun ekonomi (harga jual yang terjangkau) kepada RTS.
3. Sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi.
4. Stabilisasi harga beras di pasaran.
5. Pengendalian inflasi melalui intervensi Pemerintah Pusat dengan menetapkan harga beras bersubsidi sebesar Rp. 1.600,-/kg, dan menjaga stok pangan nasional.
6. Membantu pertumbuhan ekonomi Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten /Kota.

Dalam aturan/kebijakan disebutkan bahwa mekanisme ProgramSubsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah terlebih dahulu melalui beberapa tahapan, antara lain sebagai berikut : Pembuatan Panduan ProgramSubsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah, Penetapan PaguSubsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah, Perubahan Daftar Penerima Manfaat (DPM), Peluncuran dan Sosialisasi ProgramSubsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah, Pemantauan dan Evaluasi, ProgramSubsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan RendahSampai Titik Distribusi (TD), ProgramSubsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dari (TD) ke (TB), PenyaluranSubsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dari TB ke RTS-PM, Pembayaran Harga Tebus Beras Rp. 1.600/kg.

Di dalam ProgramSubsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Jawa Barat yang menjadi tanggung jawab Perum Bulog Sub Divre Bandung yang benar-benar membutuhkan atau tergolong dengan rumah tangga sasaran berjumlah 894 Desa/Kelurahan, yang tersebar di 106 Kecamatan, yang termasuk

ke dalam Wilayah I Bandung, (Kota Bandung, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bandung Barat, Kota Cimahi dan Kabupaten Sumedang).

Dari jumlah desa yang termasuk dalam rumah tangga sasaran, dalam penelitian ini karena alasan keterbatasan waktu, peneliti hanya membatasi penelitian pada Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung masih banyak terdapat masyarakat yang sulit memenuhi kebutuhan hidup mereka, terutama kebutuhan pangan pokok berupa beras. Hal tersebut disebabkan mata pencaharian masyarakat di Desa Cileunyi Wetan mayoritas sebagai petani dengan pendapatan perbulan antara 1-1,5 juta.

Dari Desa lokasi penyaluran Program Subsidi Beras tersebut, berdasarkan hasil penjajagan awal peneliti melalui observasi memperlihatkan bahwa tujuan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah. untuk mengurangi beban pengeluaran para Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat (RTS-PM) dalam memenuhi kebutuhan pangan di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung pada tahun 2016-2017 belum sesuai dengan harapan, dalam Programnya sering terjadi permasalahan dari titik distribusi hingga rumah tangga penerima, dan jenis permasalahannya relatif sama dari tahun ke tahun. Sebagai data pendukung terhadap belum optimalnya Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten proses penyaluran Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah dari tabel 1.1 di bawah ini :

**Tabel 1.1**  
**Target dan Realisasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat**  
**Berpendapatan Rendah Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi**  
**Kabupaten Bandung Pada Tahun 2016-2017**

<b>Tahun</b>	<b>Nama Desa</b>	<b>Jumlah RW</b>	<b>Target Sasaran Penerima Manfaat Beras Subsidi</b>	<b>Realisasi Sasaran Penerima Manfaat Beras Subsidi</b>	<b>Persentase (%)</b>
2016	Cileunyi Wetan	23	1.300	1.038	80%
2017	Cileunyi Wetan	23	1.500	1.178	78%

Sumber : Desa Cileunyi Wetan 2018

Berdasarkan data tabel di atas, memperlihatkan bahwa Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung pada tahun 2016 s.d 2017 kurang efektif. Dimana, sebuah program yang diharapkan memberi ruang yang lebih bebas kepada masyarakat untuk meningkatkan ketahanan pangan, namun pada pelaksanaan tidak dilaksanakan dengan optimal dan pada tahun 2016 realisasi Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah per kepala keluarga yang terbantu hanya mencapai 80% dan tahun 2017 hanya terbantu 78%. Hal ini belum sesuai dengan apa yang menjadi sasaran Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah, Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah diharapkan mampu meningkatkan kemampuan Aparat Desa dan masyarakat dalam memetakan isu-isu untuk mengurangi beban pengeluaran para Rumah Tangga Sasaran – Penerima Manfaat (RTS-PM) dalam memenuhi kebutuhan beras.

Indikasi-indikasi lain belum optimalnya Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung antara lain sebagai berikut :

1. Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah belum mampu mengurangi beban pengeluaran para RTS-PM. Hal tersebut disebabkan harga tebus subsidi beras tidak sesuai yang telah ditetapkan pemerintah.
2. Masih banyak rumah tangga sasaran penerima manfaat program subsidi beras yang tidak sesuai data yang diterbitkan.
3. Bantuan subsidi beras belum mampu meningkatkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran.
4. Tidak adanya penetapan pagu dalam Program subsidi beras. Contoh: jumlah beras yang dialokasikan belum sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
5. Kurangnya sosialisasi mengenai peluncuran dan sosialisasi Program subsidi beras. Contohnya : banyak masyarakat yang tidak tahu jadwal penerimaan subsidi beras.
6. Kurangnya pemantauan dari Aparat Desa pada saat pelaksanaan Program Subsidi Beras yang diberikan kepada masyarakat.
7. Tidak adanya pembinaan terhadap aparat pelaksana subsidi beras.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, menurut asumsi peneliti banyak faktor yang dapat mempengaruhinya, namun dalam penelitian ini peneliti mencoba untuk menghubungkan dengan salah satu variabel yang dapat mempengaruhinya yaitu pengendalian. karena secara teoritis

pengendalian adalah sebagai suatu proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga sesuai dengan rencana yaitu selaras dan standar.

Alasan peneliti mengkaitkan Program Subsidi Beras dengan pengendalian hal tersebut berdasarkan temuan peneliti dilapangan masih terdapat penyimpangan yang dilakukan oleh petugas pelaksana operasional dalam pelaksanaan Subsidi Beras seperti misalnya harga tebus subsidi beras tidak sesuai yang telah ditetapkan Pemerintah, masih banyak rumah tangga sasaran penerima manfaat Program Subsidi Beras yang tidak sesuai data yang diterbitkan, bantuan Subsidi Beras belum mampu meningkatkan ketahanan pangan di tingkat rumah tangga sasaran, Tidak adanya penetapan pagu dalam Program Subsidi Beras, Contoh: jumlah beras yang dialokasikan belum sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Padahal seharusnya menurut aturan bahwa dalam melaksanakan pengendalian oleh Tim Pelaksana Distribusi Subsidi Beras di Desa/Kelurahan Pemerintah setingkat yang mempunyai tugas memeriksa, menerima dan menyerahkan beras, penerimaan HTR Subsidi Beras dari RTS-PM, dan menyelesaikan administrasi, diharapkan Program Subsidi Beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung dapat berlangsung secara efektif. Hal tersebut sudah merupakan kewenangan dari Pemerintah sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik

Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 untuk mengatur Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah.

Untuk melihat dan menganalisa lebih lanjut mengenai permasalahan ini secara substansi, peneliti mencoba menuangkannya dalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul: **“Pengaruh Pengendalian Terhadap Efektivitas Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung.”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Untuk Mempermudah langkah analisis penelitian ini selanjutnya, peneliti merumuskan masalah: Berdasarkan permasalahan di atas peneliti merumuskan rumusan masalah sebagai berikut: “Seberapa Besar Pengaruh Pengendalian Terhadap Efektivitas Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung?”

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

### **1.3.1 Maksud Penelitian**

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis, mengkaji dan mengukur Pengaruh Pengendalian Terhadap Efektivitas Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung.

### **1.3.2 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui, mengukur dan menganalisa seberapa besar Pengaruh Pengendalian Terhadap Efektivitas

Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah di Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### **1. Kegunaan Teoritis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembang ilmu-ilmu sosial khususnya ilmu pemerintahan berupa konsep-konsep dalam manajemen pemerintahan.

##### **2. Kegunaan Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi Desa Cileunyi Wetan Kecamatan Cileunyi Kabupaten Bandung sebagai upaya alternatif dalam optimalisasi pengendalian pemerintah yang berkaitan dengan Program Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah.