

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia ialah negara kesatuan berbentuk Republik. Negara Kesatuan adalah negara yang merdeka dan berdaulat dimana di seluruh negara tersebut yang menjadi pemerintahan tertinggi adalah pemerintah pusat, pada negara kesatuan pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk mengatur seluruh wilayahnya melalui pembentukan daerah-daerah dalam wilayah negara. Dalam pelaksanaan pemerintahan dilaksanakan dengan sistem desentralisasi yang membagi daerah tersebut menjadi daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi menjadi daerah kabupaten dan kota yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan masing-masing seperti yang termuat dalam Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia. Untuk menjalankan pemerintahannya maka pemerintah diatur oleh Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang sedang berusaha membangun dalam segala bidang aspek seperti politik, sosial, pendidikan, ekonomi dan lain-lain. Salah satu bidang yang sedang dalam proses pembangunan yaitu bidang ekonomi. Keberhasilan pembangunan suatu bangsa ditentukan oleh ketersediaan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memiliki fisik yang tangguh, mental yang kuat, kesehatan yang prima, serta cerdas. Keberhasilan ini sangat ditentukan oleh status gizi yang baik, status gizi yang baik ditentukan oleh jumlah

asupan yang dikonsumsi. Apabila status gizi buruk atau dibawah rata-rata maka keberhasilan pembangunan tersebut akan menjadi faktor penghambat dalam pembangunan nasional.<sup>1</sup>

Pembangunan adalah suatu proses naik turunnya efektifitas ekonomi lebih dari pada sekedar lancar tidaknya ekonomi tersebut. Setiap negara didunia tentulah melaksanakan pembangunan untuk negaranya.<sup>2</sup> Secara umum Pembangunan Nasional yang sedang dilaksanakan terdiri dari beberapa bagian besar, yaitu pembangunan fisik dan pembangunan mental seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan fisik yang telah dan terus ditingkatkan yaitu pembangunan dibidang pangan, sandang dan papan. Pembangunan merupakan hal mendasar yang dilakukan setiap negara untuk terus mensejahterakan dan memajukan kehidupan warga negaranya. Karena tujuan negara Indonesia dijabarkan dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 yaitu:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa serta
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Menurut penjelasan Alinea ke IV terlihat bahwa dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, kemakmuran masyarakatlah yang paling diutamakan. Bukan kemakmuran seorang raja saja. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

---

<sup>1</sup> Michael E. J. Lean, 2013, *Ilmu Pangan, Gizi dan Kesehatan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.2

<sup>2</sup>M. L. Jhingan, 2014, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Rajawali Pers, Yogyakarta, hlm.97

dinyatakan fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara. Seharusnya di Indonesia tidak ada masyarakat yang dikatakan tidak mampu dan anak terlantar yang terabaikan hak hidupnya. Kalaupun ada maka kewajiban negara melalui pemerintahan untuk memperhatikan dan mensejahterakan baik dalam jangka waktu pendek maupun jangka panjang.

Indonesia adalah negara yang memiliki potensi besar dalam hal sumber daya manusia dan sumber daya alam, namun ternyata semua itu tidak dapat menjamin tercapainya tingkat kesejahteraan rakyat dan mengangkat martabat bangsa Indonesia.<sup>3</sup> Krisis ekonomi pada tahun 1998 yang diawali dari gejolak krisis moneter yang melanda Asia Tenggara, memberikan hantaman yang besar terhadap perekonomian nasional. Berbagai upaya pemulihan ekonomi terus dilakukan pemerintah untuk saat ini. Pemulihan dilakukan pada semua sektor melalui masing-masing kebijakan untuk tiap-tiap sektor dengan melihat masalah-masalah yang sedang menjadi isu penting saat ini adalah masalah kemiskinan.

Kemiskinan suatu permasalahan sosial yang terjadi dalam masyarakat, khususnya di negara-negara berkembang. Berbagai teori, konsep dan pendekatan pun terus menerus dikembangkan untuk mengatasi masalah kemiskinan. Bukan hanya karena masalah kemiskinan masih menjadi persoalan utama dan bahkan saat ini gejala kemiskinan semakin meningkat sejalan dengan krisis multidimensional yang masih dihadapi oleh bangsa Indonesia.<sup>4</sup> Untuk mengurangi angka kemiskinan di Indonesia, pemerintah menetapkan upaya penanggulangan

---

<sup>3</sup>Munandar, 2008, *Peran Negara Dalam Penguatan Program Pemberdayaan Masyarakat*, Rajawali Pers, Yogyakarta, hlm.141

<sup>4</sup>Haughton, 2012, *Pedoman Tentang Kemiskinan dan Ketimpangan*, Salemba Empat, Jakarta, hlm.40

kemiskinan sebagai salah satu prioritas pemerintah Indonesia. Saat ini, pemerintah memiliki berbagai program penanggulangan kemiskinan yang dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang terbagi dalam 3 klaster, klaster I adalah kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis bantuan sosial dan perlindungan sosial, seperti: Jamkesmas, program keluarga harapan, Raskin/Rastra dan Bantuan Siswa Miskin (BSM), klaster II adalah kelompok program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan masyarakat, seperti: program nasional penanggulangan kemiskinan (PNPM), klaster III adalah kelompok program penanggulangan kemiskinan yang berbasis pemberdayaan usaha mikro dan kecil, seperti: kredit usaha rakyat (KUR).<sup>5</sup>

Program Raskin atau Rastra termasuk dalam kelompok klaster I yang bertujuan untuk pemenuhan hak dasar, pengurangan beban hidup, serta perbaikan kualitas hidup masyarakat miskin yang bersifat langsung dan dapat merasakan langsung manfaatnya. Raskin atau sekarang disebut Rastra adalah beras yang disubsidi pemerintah untuk masyarakat berekonomi lemah sebagai upaya pemerintah untuk meningkatkan pendapatan petani, meningkatkan ketahanan pangan, pengembangan ekonomi pedesaan dan stabilitas ekonomi nasional, di ubahnya nama Raskin menjadi Rastra menurut Menteri Sosial Khofifah Indah Parawangsa, pergantian nama ini untuk mengubah pemikiran yang sebelumnya beras ini untuk membantu masyarakat miskin, agar kini beras yang disubsidi pemerintah untuk mengubah kehidupan masyarakat menjadi lebih sejahtera.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>TNP2K, <http://tnp2k.go.id/program/sekilas/>, diakses 11 desember 2018, pukul 10:38 wib

<sup>6</sup>Regional Kompas, <http://regional.kompas.com/read/2015/08/28>, diakses 02 oktober 2018, pukul 14:40 wib

Keberhasilan program Rastra diukur berdasarkan tingkat pencapaian indikator 6T yaitu tepat sasaran, tepat jumlah, tepat harga, tepat waktu, tepat kualitas dan tepat administrasi. Program ini bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTSPM) melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan pokok dalam bentuk beras, selain itu rastra bertujuan untuk meningkatkan atau membuka akses pangan keluarga melalui penjualan beras kepada keluarga penerima manfaat dengan jumlah dan harga yang telah ditentukan.

Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan bertanggung jawab melakukan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pelaksanaan program perlindungan sosial, dimana kebijakan program rastra termasuk di dalamnya. Karena secara filosofis dan yuridis negara bertanggung jawab dalam pemenuhan kebutuhan dasar sebagai hak asasi manusia. Perlindungan sosial untuk masyarakat miskin yang telah ditetapkan adalah penduduk dengan tingkat pendapatan 25% terendah yang mendapatkan rastra.

Secara khusus kepada Perum Bulog diinstruksikan oleh Presiden untuk menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, dan rawan pangan yang penyediaannya mengutamakan pengadaan gabah/ beras dari petani dalam Negeri diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Tahun 2014 tentang Tata Cara Penyediaan, Perhitungan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah yang berbunyi “ Dalam rangka stabilitas ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani, peningkatan ketahanan pangan, dan pengembangan ekonomi pedesaan, (perum) BULOG diberi

penugasan oleh pemerintah untuk menyediakan dan menyalurkan subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah”. Perum BULOG bertanggung jawab secara formal dan material atas pelaksanaan dan penggunaan dana pelaksanaan kegiatan subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah.

Berdasarkan data yang di dapat, Kabupaten Padang Pariaman memiliki jumlah penduduk 462.125 jiwa serta memiliki luas wilayah sekitar 1.329 km<sup>2</sup>. Berbatasan dengan laut dengan ketinggian mencapai 514 mdpl. Menurut Badan Pusat Statistik Kabupaten Padang Pariaman angka kemiskinan pada tahun 2017 lalu terdapat 8,46%, angka ini turun dibandingkan pada tahun 2016.<sup>7</sup> Banyaknya jumlah penduduk miskin yang tersebar diberbagai pelosok daerah mengindikasikan perlunya sebuah bantuan program yang berbasis pada masyarakat miskin berupa Rastha (Beras Sejahtera). Jumlah kuota penerima beras sejahtera di Kabupaten Padang Pariaman sebanyak 19.615 Kepala Penerima Manfaat (KPM) pada tahun 2017.<sup>8</sup>

Sebagai program yang dilaksanakan secara nasional pemberian beras sejahtera kepada masyarakat berpenghasilan rendah juga dilaksanakan di Kabupaten Padang Pariaman. Dalam pelaksanaan program beras sejahtera ini kerap kali terjadi penyimpangan ataupun masalah-masalah yang dihadapi pelaksana maupun masyarakat pra sejahtera sebagai penerima beras sejahtera. Berdasarkan pengamatan dalam pelaksanaan penyaluran progra

---

<sup>7</sup>Wikipedia, [http://id.m.wikipedia.org/wiki/kabupaten\\_padangpariaman](http://id.m.wikipedia.org/wiki/kabupaten_padangpariaman), diakses 03 Oktober 2018, pukul 09:20 wib

<sup>8</sup>Covesia, <http://www.covesia.com/archipelago/baca/kpm-terima-rastra-pemkab-padangpariaman>, diakses 03 oktober 2018, pukul 13:35 wib

m rastra yang dilakukan di Kabupaten Padang Pariaman tidak luput dari kesalahan penyimpangan, misalnya keluarga-keluarga mengeluhkandan merasa tidak adil dalam penyaluran beras sejahtera, adapun keluhan yang ada, dimana keluarga tersebut tidak mendapatkan bantuan itu, padahal keluarga ini masuk dalam kategori penerima rastra, namun sebaliknya ada keluarga yang tidak seharusnya menerima bantuan tersebut akan tetapi nama keluarga itu ada dalam daftar penerima rastra

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis melakukan sebuah penelitian yang diberi judul skripsi **“PENERAPAN PERATURAN BUPATI PADANG PARIAMAN NOMOR 11 TAHUN 2017 TENTANG PETUNJUK TEKNIS PELAKSANAAN SUBSIDI BERAS BAGI MASYARAKAT BERPENDAPATAN RENDAH”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan maka dapat di rumuskan beberapa masalah adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah secara merata merata di Kabupaten Padang Pariaman ?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi dalam penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Kabupaten Padang Pariaman ?
3. Apa saja upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam mengatasi kendala penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Kabupaten Padang Pariaman ?

### C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan memahami pelaksanaan penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah secara merata di Kabupaten Padang Pariaman
2. Untuk mengetahui dan memahami kendala yang dihadapi dalam penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Kabupaten Padang Pariaman
3. Untuk mengetahui dan memahami upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman dalam mengatasi kendala penyaluran subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah di Kabupaten Padang Pariaman

### D. Metode Penelitian Hukum

1. Jenis penelitian dalam penulisan ini penulis menggunakan metode penelitian hukum sosiologis merupakan penelitian yang dilakukan langsung kelapangan untuk mendapat data primer atau data dasar<sup>9</sup>

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua jenis data yaitu

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh di lapangan secara langsung dengan informan yaitu: Bapak Afrizal selaku seksi Pemberdayaan Sosial Penyaluran Bantuan dan Stimulasi dan Penataan Lingkungan Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta

---

<sup>9</sup>Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 51

Ibuk Mellisa Ayunningtyas selaku Kasi Statistik Sosial Badan Pusat Statistik.

b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan yang berhubungan dengan ini terdiri dari:

1) Bahan hukum primer yaitu bahan yang mengikat dan terdiri dari peraturan perundang-undangan.

- a) Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Peraturan Bupati Padang Pariaman Nomor 11 Tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah Tahun 2017
- c) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- d) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) BULOG Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional
- e) Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 183/PMK.02/2016 tentang Tata Cara Penyediaan, Penghitungan, Pencairan, dan Pertanggungjawaban Dana Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 tentang Perusahaan Umum Badan Urusan Logistik (BULOG)
- g) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- h) Pedoman Umum Subsidi Rastra 2017

- 1) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang terdiri atas buku-buku literatur penunjang dan laporan data yang terkait dengan penelitian yang dilakukan.

### 3. Teknik dan Alat Pengumpulan Data

#### a. Studi dokumen

Studi dokumen dilakukan dengan mempelajari buku-buku yang dijadikan literatur yang ada keterkaitannya dengan permasalahan yang diteliti

#### b. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan data untuk memperoleh keterangan langsung dengan melakukan tanya jawab secara lisan dengan informan. Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan teknik wawancara langsung kepada informan dengan mempersiapkan pertanyaan terlebih dahulu sebagai alat pengumpulan data. Daftar pertanyaan ini dibuat secara terstruktur yang tidak menutup kemungkinan pada saat wawancara berlangsung ada pertanyaan baru yang timbul untuk mendukung akuratnya data.

### 4. Analisis Data

Penulis menganalisis dengan menggunakan analisis kualitatif yaitu dengan menggunakan kata-kata atau kalimat dan melihat langsung pelaksanaannya di lapangan kemudian menarik suatu kesimpulan.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ibid, hlm, 49