

# TRANSFORMASI BANTUAN PANGAN



Andi Amran Sulaiman | Syahyuti | Benny Rachman |  
Hermanto | Wahyudi | Syamsir Torang |  
Suci Wulandari

# TRANSFORMASI BANTUAN PANGAN

# TRANSFORMASI BANTUAN PANGAN

Andi Amran Sulaiman  
Syahyuti  
Benny Rachman  
Hermanto, MP  
Wahyudi  
Syamsir Torang  
Suci Wulandari

IAARD PRESS

# Transformasi Bantuan Pangan

@2018 IAARD PRESS

Edisi 1 2018

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang  
@IAARD Press

---

## Katalog dalam terbitan (KDT)

TRANSFORMASI bantuan pangan / Andi Amran Sulaiman... [dkk.]-

Jakarta : IAARD Press, 2018.

xv, 118 hlm.; 21 cm.

ISBN: 978-602-344-219-5

338.439.02

1. Bantuan Pangan 2. Transformasi

I. Sulaiman, Andi Amran

---

### Penulis :

Andi Amran Sulaiman  
Syahyuti  
Benny Rachman  
Hermanto, MP  
Wahyudi  
Syamsir Torang  
Suci Wulandari

### Editor:

Hermanto, MS  
Hermanto

### Perancang cover dan Tata letak :

Tim Kreatif IAARD Press

### IAARD Press

Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

Jln. Ragunan 29, Pasar Minggu, Jakarta 12540

Telp.: +6221 7806202, Faks. : 6221 7800644

Email : [iaardpress@litbang.pertanian.go.id](mailto:iaardpress@litbang.pertanian.go.id)

Anggota IKAPI No. 445/DKI/2012

## PRAKATA

Meskipun Indonesia telah merdeka lebih dari 70 tahun, sebagian penduduk masih dijerat kemiskinan. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk melepaskan penduduk dari jeratan kemiskinan, namun jumlah rumah tangga dengan ekonomi tidak mampu masih tinggi. Oleh karena itu, Pemerintahan Joko Widodo-Yusuf Kalla menggulirkan program pengentasan kemiskinan sebagai pengejawantahan Nawacita. Program tersebut dijalankan oleh hampir semua kementerian kabinet kerja secara terstruktur dan masif, di antaranya program bantuan pangan pokok Beras Sejahtera (Rastra) yang nantinya akan diimplementasikan secara menyeluruh dengan skema nontunai.

Program BPNT (Bantuan Pangan Non-Tunai) mulai dijalankan pada tahun 2017 dengan menerapkan teknologi informasi, sehingga ketepatan dan kecepatan prosesnya diyakini lebih terjamin. Inovasi ini secara tidak langsung akan mendorong perkembangan keuangan inklusif di masyarakat.

Program ini diluncurkan untuk memperbaiki pola bantuan pangan sebelumnya yang seringkali kurang tepat sasaran, jumlah, dan waktu pemberian bantuan. Program BPNT memiliki berbagai keunggulan, diantaranya lebih transparan dan akuntabel, memudahkan pengawasan sehingga mengurangi penyimpangan, meningkatkan akurasi data kelompok sasaran, memberikan gizi yang lebih seimbang bagi masyarakat penerima bantuan, menambah pilihan dan kendali bagi rakyat miskin

dalam memperoleh bantuan, mendorong usaha eceran rakyat, dan memberikan akses jasa keuangan kepada rakyat miskin. Secara keseluruhan, transformasi bantuan pangan ini lebih mengefektifkan penggunaan anggaran.

Kementerian Pertanian terlibat dalam program pengendalian kemiskinan bersama dengan Kementerian Sosial, Perum BULOG, TNP2K, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Dalam menjalankan program bantuan pangan, ada dua manfaat yang dapat diraih oleh Kementerian Pertanian, yakni dari sisi *supply* dan *demand*. Dari sisi *supply*, program Rastra dan BPNT membuka peluang bagi pemasaran produksi petani di perdesaan, sehingga mereka tidak perlu jauh-jauh memasarkan hasil pertanian ke kota. Dari sisi *demand*, sebagian penerima manfaat program bantuan pangan juga merupakan petani yang sebagian hidup di bawah garis kemiskinan.

Program Rastra dan BPNT merupakan pendekatan *social safety net* dengan banyak kelebihan. Sejak 2017, penyaluran Rastra yang semula dalam bentuk fisik diubah menjadi bentuk kartu, dan telah diujicoba di 44 kota dengan melibatkan 1,2 juta penerima manfaat. Pada tahun 2018, jumlah penerima manfaat program Rastra akan ditingkatkan menjadi 3,9 juta orang di 317 kabupaten/kota. Dalam skema baru penyaluran bantuan pangan ini telah dilakukan beberapa penyesuaian, yakni durasi penyaluran, alokasi jumlah beras untuk setiap Keluarga Penerima Manfaat (KPM), dan Harga Tebus Rastra (HTR). Bantuan pangan nontunai diyakini lebih tepat sasaran karena penerimanya spesifik dengan nama dan alamat yang jelas (*by name by address*) berdasarkan basis data yang disusun Kementerian Sosial. Pelaksanaan berbagai program pengentasan kemiskinan dengan bantuan teknologi informasi berbasis online dimungkinkan untuk digabung menjadi satu agar mudah mengontrol dan mempercepat proses pencairan oleh penerima bantuan.

Program BPNT akan lebih efektif jika dibarengi dengan program lain yang mendukung. Mulai tahun 2018, Kementerian Pertanian menggulirkan Program BEKERJA (Bedah Kemiskinan, Rakyat Sejahtera) Berbasis Pertanian. Program ini bernaung di bawah Program Padat Karya Tunai Desa. Program BEKERJA akan diimplementasikan di 10 provinsi yang akan dijadikan sebagai model percontohan. Kegiatan ini akan melahirkan kluster ekonomi pertanian di 1.000 desa contoh dengan 200.000 rumah tangga miskin. Dalam program bantuan pangan ini terdapat beberapa komoditas alternatif, antara lain produk ternak, hortikultura dan perkebunan yang menjadi bagian dari paket program. Program dirancang untuk mendorong rumah tangga prasejahtera atau rumah tangga miskin memperoleh tambahan pendapatan dari usaha pertanian, baik dalam jangka pendek dan menengah maupun jangka panjang.

Usaha pertanian yang akan dikembangkan meliputi budi daya tanaman, ternak, dan pengolahan produk. Peningkatan pendapatan dalam jangka pendek diupayakan melalui pengembangan usaha tanaman sayuran pada lahan pekarangan yang diharapkan berdampak pada kecukupan pangan dan gizi rumah tangga miskin. Peningkatan pendapatan dalam jangka menengah diupayakan melalui pengembangan usaha ternak, terutama unggas dan ternak ruminansia kecil. Peningkatan pendapatan dalam jangka panjang diupayakan melalui pengembangan tanaman tahunan unggulan di masing-masing daerah dan pengembangan industri pengolahan produk pertanian.

Program bantuan pangan Rastra dan BPNT juga bertujuan menekan pengeluaran rumah tangga miskin dengan memberikan bantuan pangan pokok yang dapat diambil setiap bulan di tempat yang telah ditentukan pengelola. Sementara Program Bekerja Berbasis Pertanian akan meningkatkan pendapatan rumah tangga melalui kegiatan ekonomi. Kedua program ini dan program lainnya membutuhkan dukungan dan kerja sama berbagai pihak,

mulai dari perencanaan dan pelaksanaan hingga evaluasi agar memberikan manfaat yang lebih besar dalam mengikis kemiskinan.

Buku ini disusun sebagai pedoman dalam menanggulangi kemiskinan di perdesaan dan perkotaan melalui bantuan pangan. Transformasi Program Rastra menjadi BPNT diyakini lebih tepat sasaran dan efisien dalam pendistribusian bantuan pangan bagi masyarakat miskin. Buku terdiri atas beberapa bab. Bab I merupakan justifikasi pentingnya bantuan pangan bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Bab II dan Bab III membahas histori berbagai program pengendalian kemiskinan, mulai dari Program Raskin sampai Program Rastra dan Program Rastra dengan skema distribusi nontunai (BPNT) yang rekatif baru. Bab IV mengurai implementasi Program Rastra dan Program BPNT pada tahun 2017 dan 2018. Bab V mengungkap implikasi dari transformasi Rastra dari bentuk natura menjadi Rastra nontunai. Bab VI merupakan hasil analisis dampak penurunan angka kemiskinan yang diharapkan. Bab VII mengungkap reformulasi manajemen Rastra ke depan, dan diakhiri dengan Bab Penutup.

Jakarta, September 2018

**Penulis**

## PENGANTAR

**K**emiskinan masih menjadi momok bagi sebagian penduduk dalam meraih kehidupan yang layak. Hal ini antara lain tercermin dari ketidakmampuan sebagian masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pangan sendiri. Pemerintah diamanatkan bertanggung jawab dan menjamin penyediaan pangan bagi seluruh lapisan masyarakat karena dibutuhkan setiap saat dalam menopang kehidupan. Oleh karena itu, pemerintah dari periode ke periode telah meluncurkan berbagai program penanggulangan kemiskinan dan jaminan sosial dalam arti luas.

Setiap kementerian memiliki program bantuan sosial yang berkembang dari periode ke periode. Program tersebut di antaranya adalah BPJS Kesehatan, Subsidi Beras Sejahtera, Indonesia Pintar, Keluarga Harapan, Kelompok Usaha Bersama, Rumah Tidak Layak Huni, Rumah Swadaya, Asuransi Kesos, Jamsos Lansia Terlantar, Jamsos ODK Berat, dan Jamsos Anak Terlantar.

Setelah melalui perbandingan dengan berbagai pendekatan, program bantuan pangan berbasis Rastra dengan skema nontunai (BPNT) dinilai potensial menurunkan angka kemiskinan. Inovasi pengelolaan bantuan pangan berbasis teknologi informasi ini memiliki beberapa keunggulan, antara lain bantuan langsung diberikan kepada penerima manfaat dengan nama dan alamat yang jelas (*by name by adress*), proses lebih cepat, tepat waktu, dan efisien.

Program bantuan pangan berbasis Rastra lebih akomodatif karena melibatkan aktor lokal bahkan hingga di tingkat desa. Mereka yang terlibat adalah petani produsen pangan dan pedagang sembako (UKM) di daerah setempat. Pelaksanaan program yang baru dimulai pada tahun 2017 perlu disempurnakan dan dikembangkan agar memiliki berbagai dimensi yang saling menguatkan, yakni dimensi manajemen, ekonomi, dan keuangan.

Buku ini diinisiasi oleh Menteri Pertanian, Amran Sulaiman, dan ditulis bersama dengan para ahli yang kompeten di bidang sosial, ekonomi, sosiologi, manajemen, dan bidang terkait lainnya. Buku memuat skema dan implementasi Program Rastra dan BPNT yang telah berjalan selama ini. Buku ini juga memuat hasil analisis dan implikasi transformasi Program Rastra menjadi Program BPNT dan reformulasi pengelolaan bantuan pangan berbasis nontunai ke depan.

Buku ini layak menjadi referensi oleh pihak yang berkecimpung dalam penanggulangan kemiskinan melalui program bantuan pangan berbasis teknologi informasi. Sebelumnya, Kementerian Pertanian juga telah menerbitkan sejumlah buku dengan topik yang berbeda dalam upaya percepatan alih pengetahuan dan teknologi pertanian.

Jakarta, September 2018

**Editor**

## DAFTAR ISI

PRAKATA .....	v
PENGANTAR .....	ix
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xiii
DAFTAR GAMBAR .....	xv
DAFTAR LAMPIRAN .....	xvii
Bab 1. KEMISKINAN DAN BANTUAN PANGAN .....	1
Fenomena Kemiskinan dan Bantuan Pangan .....	1
Peran Sektor Pertanian dalam Program Bantuan Pangan .....	6
Latar Belakang Penulisan dan Sistematika Buku .....	7
Bab 2. PENYEMPURNAAN MANAJEMEN BANTUAN PANGAN .....	9
Permasalahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah .....	9
Penataan Manajemen Distribusi Bantuan Pangan .....	10
Implementasi Distribusi Bantuan Pangan .....	23
Bab 3. TRANSFORMASI DAN ISU STRATEGIS BANTUAN PANGAN .....	27
Pola Bantuan Sosial Pangan .....	29
Pola Subsidi .....	33

Transformasi Bantuan Pangan.....	34
Isu Strategis .....	37
<b>Bab 4. IMPLEMENTASI BANTUAN PANGAN DAN PERAN KEMENTERIAN PERTANIAN .....</b>	<b>41</b>
Kesiapan Penyalur dan/atau E-Warung .....	43
Implementasi Bantuan Pangan dan Pendampingan .....	47
Respon Keluarga Penerima Manfaat (KPM) terhadap Pelaksanaan BPNT .....	50
Efektivitas Pelaksanaan BPNT .....	54
Peran Kementerian Pertanian dalam Program Rastra dan BPNT .....	56
<b>Bab 5. DAMPAK PROGRAM RASTRA DAN BPNT TERHADAP PENURUNAN ANGKA KEMISKINAN .....</b>	<b>67</b>
Dampak Transformasi Rastra ke BPNT.....	68
Dampak Penurunan Kemiskinan .....	71
<b>Bab 6. IMPLIKASI TRANSFORMASI BANTUAN PANGAN .....</b>	<b>77</b>
Implikasi Transformasi Rastra Menjadi BPNT.....	77
Terobosan Peran Gapoktan dalam Program BPNT .....	95
<b>Bab 7. BPNT TEROBOSAN PROGRAM BANTUAN PANGAN....</b>	<b>101</b>
DAFTAR BACAAN.....	105
LAMPIRAN .....	111
GLOSARIUM.....	115
INDEKS .....	119
TENTANG PENULIS.....	123

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Realisasi penerima manfaat Program BPNT di lima kota tahun 2017 .....	55
Tabel 2.	Sasaran serapan gabah untuk kebutuhan Rastra dan BPNT tahun 2018 .....	59
Tabel 3.	HPP gabah-beras pada tahun 2002-2017.....	62



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Konsep skema proses pengawasan program .....	14
Gambar 2. Tahapan penetapan standar pengawasan.....	20
Gambar 3. Struktur organisasi Program Rastra dan BPNT di tingkat desa.....	24
Gambar 4. Keseimbangan pasar setelah subsidi.....	29
Gambar 5. Kondisi eksisting dan ideal program Rastra. ....	30
Gambar 6. Arahan Presiden Joko Widodo dalam Ratas 26 April 2016.....	31
Gambar 7. Arahan Presiden RI tentang transformasi pola bantuan .....	32
Gambar 8. Konsepsi pola subsidi Rastra.....	33
Gambar 9. Konsepsi pola bantuan sosial Rastra .....	35
Gambar 10. Konsep pola bantuan pangan nontunai (BPNT).....	36
Gambar 11. Penerima manfaat program Raskin/Rastra dan BPNT .....	42
Gambar 12. Skenario pelaksanaan Program BPNT 2017-2019 .....	43
Gambar 13. Infrastruktur Program BPNT.....	44
Gambar 14. Perbandingan jumlah e-warung dengan yang dibutuhkan di lima kota .....	46
Gambar 15. Sebaran jumlah dan jenis e-warung di 5 kota .....	47
Gambar 16. Komponen Rastra dan BPNT 2017-2018 .....	48
Gambar 17. Perubahan penerima manfaat BPNT, 2018 .....	50
Gambar 18. Faktor penyebab ketidakakuratan data .....	52
Gambar 19. Perbandingan jumlah penerima bantuan Rastra dan BPNT di lima kota .....	53

Gambar 20. Peran penting Kementerian Pertanian .....	57
Gambar 21. Rapat Tim Serap Gabah Petani (Sergap).....	58
Gambar 22. HET beras di beberapa wilayah di Indonesia .....	61
Gambar 23. Menteri Pertanian sedang melakukan kegiatan BEKERJA di Kabupaten Bondowoso .....	65
Gambar 24. Dampak Program Rastra dan BPNT terhadap penurunan angka kemiskinan.....	73
Gambar 25. Dampak Program Rastra dan BPNT terhadap harga beberapa komoditas pangan (% perubahan).....	74
Gambar 26. Perkembangan jumlah penduduk miskin di Indonesia (BPS, 2018).....	79
Gambar 27. Jumlah penduduk miskin menurut pulau di Indonesia tahun 2017 (BPS, 2018).....	79
Gambar 28. Aspek yang terdampak perubahan transformasi Rastra menjadi BPNT.....	79
Gambar 29. Perkembangan gini ratio dalam periode 2010-2017 (BPS 2018) .....	81
Gambar 30. Perbaikan manajemen Program BNPT.....	84
Gambar 31. Rantai pasok bahan pangan di Toko Tani Indonesia (TTI).....	96

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Struktur model <i>computable general equilibrium</i> .....	111
Lampiran 2. Variabel model <i>computable general equilibrium</i> .....	112

# Bab 1.

## KEMISKINAN DAN BANTUAN PANGAN

*Life is a dream for the wise,  
a game for the fool,  
a comedy for the rich,  
a tragedy for the poor.*

*(Sholom Aleichem)*

### **Fenomena Kemiskinan dan Bantuan Pangan**

Kemiskinan masih melilit sebagian penduduk di perdesaan dan perkotaan, tetapi dalam beberapa tahun terakhir angka kemiskinan sudah menurun. Dalam periode 2003-2015, misalnya, populasi penduduk miskin menurun dari 37,34 juta jiwa pada tahun 2003 menjadi 28,51 juta jiwa pada 2015, meskipun tahun 2006 sempat naik menjadi 39,05 juta jiwa. Dalam tiga tahun terakhir terdapat sekitar 4,5 juta rumah tangga yang belum mampu lepas dari jeratan kemiskinan. Pada Maret 2015 angka kemiskinan mencapai 11,22% (28,59 juta jiwa) atau meningkat 0,26% dibanding September 2014. Namun pada September 2015

turun 0,09% menjadi 11,13% (28,51 juta jiwa) dibanding Maret 2015.

Indonesia terus menggulirkan program penanggulangan kemiskinan. Saat ini terdapat sejumlah program yang dijalankan oleh berbagai kementerian dan lembaga, namun belum semua menggunakan basis data yang sama dalam menetapkan sasaran. Tiap program melibatkan banyak pihak tapi belum tentu bersinergi antara yang satu dengan lainnya. Selain tumpang tindih, juga sulit mengukur efektivitas program karena target sasaran berbeda-beda.

Pemerintahan Joko Widodo dewasa ini sedang menggodok empat paket kebijakan sebagai stimulus dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Salah satu poin dari paket kebijakan tersebut adalah distribusi Beras untuk Keluarga Sejahtera (Program Rastra). Ini merupakan program nasional lintas sektoral yang diperuntukkan bagi Keluarga Penerima Manfaat (KPM) sebagai upaya pemerintah meningkatkan ketahanan pangan dan memberikan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin.

Sejak tahun 2013 hingga saat ini, sekitar 15,5 juta rumah tangga telah ditetapkan sebagai sasaran penerima manfaat program Rastra setiap tahun. Angka ini sama dengan 25% rumah tangga dengan status kesejahteraan terendah di Indonesia. Penyebaran alokasi (pagu) di setiap daerah ditentukan melalui pertimbangan tingkat kemiskinan, ketertinggalan, dan kesulitan daerah. Daftar Penerima Manfaat (DPM) diperoleh dari hasil survei Program Perlindungan Sosial (PLS) 2011 yang diperbarui melalui Formulir Rekapitulasi Pengganti (FRP) yang dihasilkan Musyawarah Desa (Musdes) dan Musyawarah Kelurahan (Muskel).

Mulai tahun 2017, dalam rangka meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial, serta mendorong keuangan inklusif, Presiden Joko Widodo memberikan arahan agar bantuan sosial dan subsidi disalurkan secara nontunai. Presiden mengarahkan agar mulai tahun 2017 beras Program Rastra sudah

disalurkan melalui kupon elektronik (e-voucher) dan merupakan bagian dari program Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT).

BPNT diyakini memiliki banyak dampak positif, di antaranya meningkatkan transparansi dan akuntabilitas program, memberikan kemudahan dalam pengendalian dan pemantauan, serta mengurangi penyimpangan. Pendekatan ini juga akan meningkatkan ketepatan kelompok sasaran, memberikan gizi yang lebih seimbang, lebih banyak pilihan dan kendali kepada rakyat miskin, mendorong usaha eceran rakyat, dan memberikan akses jasa keuangan kepada rakyat miskin, serta mengefektifkan penggunaan anggaran. Dalam jangka panjang, Program BPNT diharapkan mampu menyumbang bagi upaya peningkatan kesejahteraan dan kemampuan ekonomi penerima manfaat (Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non-Tunai, 2017).

Program BPNT diluncurkan sebagai upaya untuk memperbaiki pola bantuan pangan sebelumnya yang seringkali kurang tepat sasaran, jumlah, dan waktu. Program BPNT juga diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada penerima manfaat dalam memilih jenis, kualitas, harga, dan tempat membeli bahan pangan yang mereka butuhkan sesuai dengan pilihan yang tersedia dalam paket bantuan.

Secara tidak langsung, Program BPNT juga diharapkan sekaligus meningkatkan ekonomi rakyat dengan memberdayakan ribuan kios, warung, dan toko yang ada sehingga dapat melayani transaksi secara elektronik melalui sistem perbankan. Bekerja sama dengan perbankan, penyaluran BPNT diharapkan dapat mendorong perilaku produktif masyarakat. Penggabungan dengan program bantuan sosial lainnya melalui sistem perbankan, Program BPNT dinilai mampu memberikan kesempatan akumulasi aset yang berpotensi mendorong kegiatan ekonomi masyarakat.

Program Rastra memiliki tujuan ganda, yakni untuk meningkatkan ketahanan pangan rumah tangga sasaran dan

sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan. Bantuan 15 kg beras (Rastra) kepada setiap rumah tangga sasaran per bulan dapat mengurangi kemiskinan yang cukup berarti (Bappenas, 2013).

Sejak 2017, penyaluran Rastra secara bertahap diubah menjadi bagian dari BPNT. Program BPNT telah diuji coba di 44 kota dengan melibatkan 1,2 juta penerima manfaat. Pada tahun 2018, sasaran daerah BPNT akan diperluas tiga kali lebih besar sehingga menjadi 3,9 juta penerima di 317 kabupaten/kota. Dalam skema baru ini telah dilakukan beberapa penyesuaian, yakni pada Keluarga Penerima Manfaat (KPM), durasi penyaluran, alokasi jumlah beras untuk setiap KPM, dan Harga Tebus Rastra (HTR).

Program Rastra dan BPNT sejalan dengan amanat regulasi sebagai berikut: (1) Undang-Undang No. 11 tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial, (2) Undang-Undang No. 13 tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin, (3) Undang-Undang UU No. 24 tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, (4) Undang-Undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan, (5) Peraturan Pemerintah No. 63 tahun 2013 tentang Penanganan Fakir Miskin berbasis Wilayah, dan (6) Peraturan Pemerintah No. 17 tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Bantuan nontunai diyakni lebih tepat karena sasarannya sudah sangat spesifik, yakni nama dan domisili kepala keluarga penerima. Kementerian Sosial telah mendata penduduk miskin sebanyak 6 juta keluarga dengan nama dan domisili yang jelas (*by name by address*). Sebelum ini, penerima Raskin (beras miskin) tidak hanya warga miskin tetapi juga merata untuk seluruh warga desa.

Dalam “Panduan Rastra 2018” dinyatakan Bansos Pangan adalah “bantuan sosial pangan yang terdiri atas Bantuan Sosial Beras Sejahtera (Bansos Rastra) dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT)”. Bansos Rastra adalah “bantuan sosial dalam bentuk beras kelas medium kepada KPM sebanyak 10 kg setiap bulan

tanpa dikenakan harga atau biaya tebus”. Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) adalah “bantuan sosial pangan yang disalurkan dalam bentuk nontunai dari pemerintah kepada KPM senilai Rp110.000 setiap bulan melalui mekanisme uang elektronik yang hanya boleh digunakan untuk membeli bahan pangan di pedagang bahan pangan atau disebut e-warung yang bekerja sama dengan bank penyalur”.

Tujuan utama Program Rastra adalah mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemberian bantuan sosial berupa beras kelas medium kepada KPM sebanyak 10 kg setiap bulan tanpa dikenakan biaya. Tujuan Program BPNT adalah: (1) mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan, (2) memberikan gizi yang seimbang kepada KPM, (3) meningkatkan ketepatan sasaran dan waktu penerimaan bantuan pangan bagi KPM, dan (4) menodorong pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/SDGs*).

Manfaat BPNT adalah: (1) meningkatkan ketahanan pangan di tingkat KPM, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan; (2) meningkatkan akses pangan secara fisik (beras tersedia di TD/TB) maupun ekonomi (disalurkan tanpa biaya tebus) kepada KPM; (3) sebagai pasar bagi hasil usaha tani padi; (4) stabilisasi harga beras di pasaran; (5) mengendalikan inflasi melalui intervensi pemerintah dan menjaga stok pangan nasional; dan (6) membantu pertumbuhan ekonomi di daerah.

Prinsip utama pelaksanaan program ini adalah sebagai berikut:

1. Mudah dijangkau dan digunakan KPM.
2. Memberikan pilihan dan kendali kepada KPM tentang waktu, jumlah, jenis, kualitas, dan harga bahan pangan (beras, telur, minyak goreng, dll) dan tempat pembelian sesuai dengan preferensi (tidak diarahkan pada e-warung tertentu dan bahan pangan juga tidak dipaketkan).

3. Mendorong usaha eceran rakyat untuk memperoleh pelanggan dan meningkatkan penghasilan dengan melayani KPM.
4. Memberikan akses jasa keuangan kepada usaha eceran rakyat dan KPM.
5. E-warung dapat membeli pasokan bahan pangan dari berbagai sumber sehingga terdapat alternatif pasokan yang lebih optimal.
6. Bank penyalur bertugas menyalurkan dana bantuan kepada rekening KPM dan tidak bertugas menyalurkan bahan pangan, termasuk tidak melakukan pemesanan bahan pangan.

### **Peran Sektor Pertanian dalam Program Bantuan Pangan**

Dalam dekade terakhir telah berlangsung transformasi bantuan pangan dari Program Raskin ke Program Rastra, dan sejak tahun 2017 menjadi Program BPNT. Dua program pertama adalah distribusi subsidi bahan pangan, sedangkan BPNT merupakan pemberian bantuan pangan gratis. Meskipun demikian, Program BPNT tidak akan menggantikan seluruh Program Rastra. Bantuan pangan langsung secara tunai tampaknya menjadi bentuk akhir bantuan yang diinginkan.

*Dari Raskin menjadi Rastra, tapi pada akhirnya BPNT lah yang menjadi program ideal penyaluran bantuan pangan kepada rakyat miskin*

Program Rastra dan BPNT melibatkan banyak pihak, di antaranya Kementerian Sosial, Perum BULOG, TNP2K, Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, dan Kementerian Pertanian. Jumlah KPM adalah 15,6 juta, 5,6 juta di antaranya penerima subsidi Program Rastra dan 10 juta penerima Program BPNT.

Kementerian Pertanian memiliki keterkaitan dengan program penanggulangan kemiskinan yang baru ini, karena memberikan dua manfaat sekaligus, baik dari segi *supply* maupun *demand*. Dari sisi *supply*, bantuan pangan melalui Program BPNT membutuhkan pasokan bahan pangan yang harus berasal dari petani-petani setempat secara individual maupun melalui kelompok tani, Gapoktan, Lembaga Distribusi Pangan Masyarakat (LDPM), maupun Koperasi Pertanian. Artinya, Program Rastra dan BPNT merupakan peluang pasar bagi pangan produksi petani setempat. Dalam jangka panjang, pasar pangan lokal pun akan dapat berkembang, sepanjang ada permintaan dari KPM. Dari sisi *demand*, sebagian dari penerima program (KPM) adalah petani dan keluarganya yang tergolong miskin dan tinggal di perdesaaan. Bantuan pangan yang diberikan melalui program pemerintah akan meningkatkan kesejahteraan keluarga petani. Hal ini sejalan dengan salah satu misi Kementerian Pertanian, yaitu menyejahterakan petani dan keluarganya.

Program bantuan pangan ini akan menghemat biaya distribusi pangan yang selama ini membebani anggaran pemerintah. E-warung dapat menggunakan pangan produksi desa setempat yang pada tahun sebelumnya juga dijual di desa tersebut. Dalam hal ini, biaya pengangkutan, bongkar muat, dan jasa pergudangan dapat dihemat.

### **Latar Belakang Penulisan dan Sistematika Buku**

Buku ini disusun untuk memberi penjelasan yang lebih luas kepada publik tentang pelaksanaan Program BPNT yang merupakan transformasi dari program Rastra. Buku ini juga memberi pemahaman kepada masyarakat luas untuk mengawasi pelaksanaan program bantuan pangan di lapangan. Program ini melibatkan dan menjadi tugas beberapa kementerian dan lembaga terkait, baik dalam implementasi maupun sosialisasi.

Kementerian Pertanian berkepentingan menulis buku ini agar program bantuan pangan pemerintah dapat memberikan dampak optimal bagi kesejahteraan petani dan keluarganya.

Buku disusun atas beberapa bab, mulai dari deskripsi kemudian analisis dan diakhiri dengan sintesis pada bagian penutup. Bab 2 dan Bab 3 membahas histori berbagai program pengendalian kemiskinan, mulai dari bantuan Raskin sampai Rastra dan bantuan Rastra dengan skema nontunai. Bab 4 mengurai implementasi Rastra dan BPNT yang relatif baru, yakni pada tahun 2017 dan 2018. Bab 5 mengungkap implikasi dari transformasi Rastra dari bentuk natura menjadi Rastra nontunai. Bab 6 merupakan hasil analisis dengan menghitung dampak penurunan angka kemiskinan yang bisa diharapkan. Bab 7 mengungkap reformulasi manajemen Rastra ke depan, dan diakhiri dengan penutup.

Materi penulisan buku ini berasal dari berbagai sumber, terutama berupa pedoman pelaksanaan dan pedoman teknis, regulasi terkait, dan laporan pelaksanaan. Materi diperkaya dengan hasil kunjungan langsung ke lapangan dan *focus group discussion* (FGD) yang menghadirkan penentu kebijakan, pelaksana lapangan, dan akademisi.

## Bab 2. PENYEMPURNAAN MANAJEMEN BANTUAN PANGAN

**M**emperhatikan program sebelumnya, manajemen program bantuan pangan ke depan perlu disempurnakan agar lebih tepat sasaran dan tepat waktu. Hal ini, antara lain diupayakan melalui identifikasi masyarakat tidak mampu dan penataan manajemen distribusi bantuan pangan.

### **Permasalahan Masyarakat Berpenghasilan Rendah**

Masyarakat berpenghasilan rendah atau masyarakat miskin dicirikan oleh sebagian besar (65%) pendapatannya digunakan untuk membeli bahan makanan. Beras merupakan komoditas utama yang dikonsumsi rumah tangga miskin dengan proporsi 29% dari pengeluaran. Oleh karena itu, harga beras yang tinggi akan melemahkan daya beli mereka. Mengingat pangan adalah kebutuhan dasar manusia maka perlu dipastikan tersedia bagi seluruh lapisan masyarakat, apalagi bagi anggota rumah tangga berpenghasilan rendah (miskin).

Kemiskinan dideskripsikan sebagai kondisi dimana seseorang atau keluarga tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar guna mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang layak dan bermartabat. Kebutuhan dasar antara lain pangan, kesehatan,



pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman, dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial politik.

Pemerintah terus berupaya merancang program yang efektif menanggulangi kemiskinan, salah satu yang terbaru adalah program penyaluran beras sejahtera secara nontunai (BPNT).

### **Penataan Manajemen Distribusi Bantuan Pangan**

Pendistribusian (implementasi Rastra dan BPNT) merupakan tindakan administratif yang dapat diamati di tingkat program. Proses implementasi dimulai apabila tujuan dan sasaran program telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun, dan pelaksanaannya sudah berjalan. Kebijakan publik (distribusi bantuan pangan) merupakan tindakan pemerintah yang diarahkan untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga masyarakat miskin serta mendukung dan meningkatkan ketahanan pangan dengan memberikan bantuan beras sebagai pangan pokok. Tindakan tersebut diwujudkan dalam bentuk usaha untuk mengubah keputusan menjadi tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui keputusan kebijakan.

Oleh karena itu, implementasi kebijakan publik adalah kegiatan distribusi pangan beras melalui Program Rastra dan BPNT. Tanpa implementasi yang sistematis, kebijakan yang telah dirumuskan tidak akan tercapai. Dengan demikian, implementasi kebijakan merupakan tindakan penting kebijakan publik.

Kebijakan publik adalah pilihan program pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan publik dapat pula dideskripsikan sebagai pengalokasian *power values* yang mengikat masyarakat, sehingga pemerintah dapat melakukan pilihan tindakan sebagai bentuk pengalokasian nilai-nilai

kepada masyarakat. Dengan demikian, kebijakan publik adalah tindakan pemerintah yang dirumuskan dan dilaksanakan untuk memecahkan masalah yang berorientasi pada pemecahan masalah riil masyarakat (*community problems*).

Kebijakan publik dalam konteks Program Rastra dan BPNT mencakup serangkaian kegiatan yang menyangkut pengesahan, pengorganisasian, dan pengerahan atau penyediaan sumber daya yang diperlukan untuk menyalurkan beras bantuan. Program tersebut memiliki ruang lingkup yang relatif khusus dan cukup jelas. Program ini dinilai sebagai sarana (*instrument*) bagi pemerintah untuk mengurangi beban pengeluaran rumah tangga berpenghasilan rendah (miskin).

Sebagai kebijakan publik, penyaluran beras sejahtera (Rastra dan BPNT) mempunyai tahapan yang cukup kompleks karena memiliki banyak proses dan variabel yang harus dilakukan. Oleh karena itu, penyaluran Rastra dan BPNT sebagai kebijakan publik sebaiknya melalui beberapa fase berikut:

#### ***Kesatu, Perencanaan Distribusi Rastra dan BPNT***

Perencanaan yang *'wholistic'* menentukan efisiensi dan efektivitas bagi pemerintah dalam mencapai tujuan pendistribusian Rastra dan BPNT. Perencanaan menurut Terry adalah *".... the selecting and relating of facts in the visualization and formulation of proposed activities believed necessary to achieve desired result"* (Torang 2013). Perencanaan dapat diartikan sebagai penentuan beberapa tindakan untuk mencapai suatu tujuan. Perencanaan juga merupakan persiapan, acuan, dan garis-garis besar pedoman kerja untuk sampai ke tujuan. Menurut Robbins (2003), perencanaan adalah proses pendefinisian sasaran organisasi, menetapkan strategi untuk mencapai tujuan organisasi, dan menyusun keseluruhan rencana yang kemudian diintegrasikan dan dikoordinasikan dengan aktivitas organisasi.



Oleh karena itu, perencanaan pendistribusian Rastra mencakup: (a) langkah-langkah “apa” yang harus dilakukan terkait dengan penentuan pendistribusian Rastra dan BPNT, (b) “mengapa” (motif) harus didistribusikan, (c) “bagaimana” (prosedur kerja sasaran dan biaya) melakukannya, (d) “kapan” dilaksanakan, (e) “siapa” yang terlibat dalam pendistribusian, (f) “penilaian” pada tahap sebelum dan setelah selesai distribusi, dan (g) identifikasi “faktor pendukung dan penghambat” dalam penyesuaian dan perubahan rencana agar pendistribusian berlangsung efektif dan efisien.

Deskripsi tersebut mengindikasikan perencanaan adalah tindakan pertama yang harus dilakukan sebelum tindakan lainnya. Oleh karena itu, perencanaan yang baik adalah yang berorientasi pada tujuan (*goal oriented*).

Dalam menyusun perencanaan pendistribusian Rastra dan BPNT, ada lima tindakan yang perlu dilakukan, yaitu: (1) membuat perkiraan jumlah Keluarga Penerima Manfaat (KPM) yang dihubungkan dengan pencapaian tujuan dan penetapan tujuan, (2) mengumpulkan data dan informasi KPM sebagai bahan penyusunan perencanaan, (3) menentukan alternatif tindakan, (4) menyusun dan menetapkan rencana, dan (5) melaksanakan rencana dan pengorganisasian. Dasar efektivitas perencanaan adalah mengetahui pendekatan perencanaan yang sesuai dengan kondisi internal dan eksternal organisasi, yaitu: (1) pendekatan konten perencanaan, seperti tujuan, kebijakan, prosedur, metode, program, dan *budget*; (2) pendekatan tujuan perencanaan seperti *operative and corrective*; dan (3) pendekatan perencanaan seperti *single-use and repeat plans*.

Dari hasil pengamatan di lapangan terdapat dua dimensi perencanaan pendistribusian Rastra dan BPNT yang perlu diketahui, yaitu target dan rencana. Target adalah tujuan atau hasil yang akan dicapai oleh organisasi (desa/kelurahan), sementara rencana adalah dokumen (alokasi sumber daya, jadwal, tindakan)

yang memuat cara dan strategi pencapaian sasaran. Selain itu ada berbagai aspek yang mempengaruhi proses perencanaan pendistribusian Rastra dan BPNT, yaitu kebijakan, pengambilan keputusan, kreativitas, dan pengaruh eksternal.

Beberapa tindakan mendasar yang sebaiknya dilakukan dalam mengefektifkan perencanaan pendistribusian Rastra dan BPNT, yaitu:

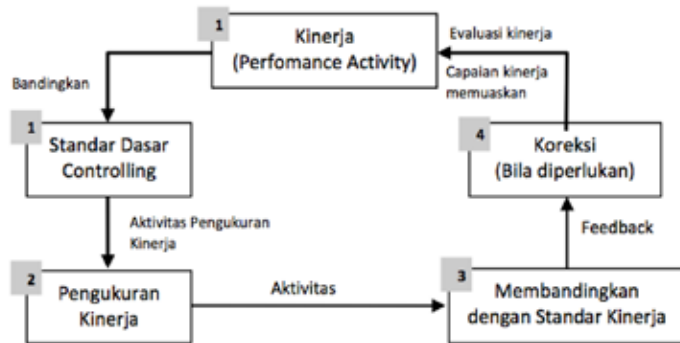
- a. Model pendistribusian yang akan diimplementasikan.
- b. Pendistribusian yang mendesak (*necessary activities*) untuk dilakukan.
- c. Tempat pendistribusian dan fasilitas pendukung.
- d. Pertimbangan penetapan waktu (awal dan akhir) pendistribusian.
- e. Personel yang ditugaskan dan bertanggung jawab melaksanakan pendistribusian.
- f. Cara penyelesaian pendistribusian (mengecek seluruh perencanaan untuk penyempurnaan dan petunjuk keberhasilan pendistribusian).

### ***Kedua, Pengorganisasian Distribusi Rastra dan BPNT***

Pengorganisasian adalah proses pendistribusian pekerjaan atau tugas dan mengkoordinasikannya untuk mencapai tujuan organisasi. Pengorganisasian juga dapat dideskripsikan sebagai usaha penataan untuk mencapai tujuan dan pemberian otoritas dan tanggung jawab kepada individu yang akan melaksanakan tugas. Dengan demikian, pengorganisasian pendistribusian Rastra dan BPNT merupakan pengalokasian komponen pendistribusian dan mendelegasikan otoritas yang dibutuhkan dalam mendistribusikan Rastra dan BPNT.

Ada lima tahapan yang sebaiknya dilakukan dalam proses pengorganisasian Rastra dan BPNT, yaitu: (1) menyusun pekerjaan atau tugas yang harus dilakukan dari pusat sampai

ke tingkat dusun serta rukun tetangga, (2) membagi tugas, (3) Mengelompokkan pekerjaan atau tugas, (4) menetapkan mekanisme kerja dan mengkoordinasikan pekerjaan dalam satu kesatuan yang harmonis mulai dari tingkat organisasi yang paling bawah hingga pusat, dan (5) memonitor dan mengambil langkah-langkah penyesuaian untuk mempertahankan dan meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas. Kelima tahapan ini memberi pesan bahwa pengorganisasian Program Rastra dan BPNT juga dimaksudkan untuk menentukan dan menetapkan kedudukan serta sifat hubungan antar masing-masing peran (lihat Gambar 1).



Gambar 1. Konsep skema proses pengawasan program

Dengan demikian, pengorganisasian Program Rastra dan BPNT mencakup seluruh aktivitas manajemen yang diimplementasikan dalam bentuk pembagian tugas, fungsi, wewenang, dan tanggungjawab setiap orang dalam organisasi. Hal ini dimaksudkan agar dapat diwujudkan tindakan yang efektif, efisien, dan rasional untuk mencapai tujuan pendistribusian Rastra dan BPNT. Oleh karena itu, pemerintah, khususnya aparat desa, seharusnya lebih awal menentukan jenis dan sifat pekerjaan, siapa yang akan melakukan apa, unit-unit kerjanya, bagaimana

pekerjaan dilakukan, kapan dan dimana pekerjaan dilakukan, serta fasilitas dan biaya kegiatan.

Di sisi lain, ada empat hal yang perlu diperhatikan dalam mengorganisasikan pendistribusian Rastra dan BPNT, yaitu membagi dan mengelompokkan pendistribusian, menetapkan waktu pendistribusian, pendelegasian wewenang, dan menyediakan tempat kerja dan teknologi pendukung. Tingkatan pengorganisasian distribusi Rastra dan BPNT adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui tujuan organisasi. Pengorganisasian harus sejalan dengan pekerjaan yang akan diselesaikan. Oleh karena itu, mengetahui atau menetapkan tujuan organisasi pendistribusi Rastra dan BPNT merupakan langkah yang sangat penting.
2. Menyusun kegiatan pendistribusian Rastra dan BPNT secara berurutan.
3. Mengelompokkan pendistribusian Rastra dan BPNT pada unit, bagian, dan bidang masing-masing.
4. Mengurai atau mendefinisikan pendistribusian Rastra dan BPNT, mencakup orang, staf, atau pejabat dan mengidentifikasi mereka yang dinilai sesuai atau pantas melaksanakan.
5. Menentukan orang atau staf yang akan melaksanakan kegiatan. Apabila organisasi ingin mencapai tujuan dengan efektif, efisien, dan rasional, maka penentuan orang yang akan melaksanakan kegiatan tidak lagi didasarkan pada *family approach*, *money approach* atau *political approach*, melainkan pada kesesuaian antara kompetensi dengan tugas yang akan dilaksanakan.
6. Mendelegasikan kewenangan atau kekuasaan kepada orang atau staf yang telah ditunjuk untuk mendistribusikan Rastra dan BPNT. Oleh karena itu, setiap staf atau pejabat harus dapat menjalankan kewenangan atau kekuasaan yang diberikan kepadanya. Selain itu, semua individu dalam

sebuah organisasi, mulai dari pejabat dengan tingkat jabatan terendah di tingkat dusun atau RT dan RW sampai di tingkat kecamatan harus memahami struktur organisasi. Mereka juga harus memahami tugas dan kewajiban masing-masing dan hubungannya dengan semua unsur yang terkait dengan organisasi.

### ***Ketiga, Pelaksanaan Distribusi Rastra dan BPNT***

Setelah pengorganisasian Rastra dan BPNT, langkah selanjutnya adalah pelaksanaan (*actuating*) pekerjaan atau aktivitas atau *directing*. Menurut Terry (dalam Torang 2013), *actuating* adalah memberdayakan semua tingkatan individu dalam organisasi untuk mencapai tujuan melalui usaha yang terencana dan terorganisasi (*managerial planning and organizing efforts*).

Subtansi "*actuating*" adalah 'tindakan', karena sesuatu tidak akan terjadi tanpa melalui tindakan. Apabila seseorang atau pimpinan *no action but talk only*, maka tidak ada produk yang dapat dihasilkan. Oleh karena itu, esensi kepemimpinan adalah *action* atau cara melakukan *directing or actuating* bawahannya untuk mencapai tujuan organisasi. Bahkan Terry menegaskan bahwa "*... actuating is the real essence of management*".

*Actuating* dimaksudkan agar sumber daya manusia dalam organisasi mau dan suka melakukan dan menyelesaikan pekerjaan untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan demikian, *actuating* juga diorientasikan agar setiap individu dalam organisasi dapat menyelesaikan pekerjaan tanpa menunggu perintah atasan. Setiap individu dalam organisasi diharapkan berinisiatif melakukan dan menyelesaikan tugas masing-masing secara profesional. Mereka juga diharapkan mampu menjalin kerja sama dengan sesama petugas serta mencari dan membuka akses jaringan (*network*) dengan pihak eksternal tanpa perintah pimpinan.

Selain *actuating*, Robbins (2003) menyebut fungsi manajemen ini dengan istilah *directing*. Pemimpin memiliki peran mengarahkan dan memotivasi semua individu dalam organisasi untuk melaksanakan aktivitas guna mencapai tujuan organisasi. Dalam konteks ini ada empat dimensi yang menentukan keberhasilan *actuating*, yaitu kepemimpinan (*leadership*), pengawasan (*supervision*), komunikasi, dan perintah (*orders*). Hal ini menunjukkan *actuating* di tingkat bawah (kecamatan dan desa atau lurah) memiliki fungsi yang sangat vital dalam proses pendistribusian Rastra dan BPNT dibandingkan dengan di tingkat kabupaten dan kota, bahkan di tingkat provinsi dan kementerian.

Fungsi *actuating* sangat bergantung pada relasi antarmanusia (*human relation*). Terry menegaskan; "*...by human relations is meant the integration of the manpower resource for effective and maximum utilization by means of satisfying human wants and the maintaining of satisfactory relationships among the member is seeking these human wants...*" (Torang 2013).

*Human relation* merupakan hasrat mendasar setiap orang untuk memberi pengaruh terhadap efektivitas kegiatan, termasuk dalam pendistribusian Rastra dan BPNT. Manusia bekerja untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan demikian, dalam menyelesaikan pekerjaan untuk mencapai tujuan, seseorang berharap agar kebutuhan mereka dapat terpenuhi dan menemukan kepentingan bersama (*mutual interest*).

Dalam *actuating* Rastra dan BPNT, setiap individu yang terlibat dalam organisasi (Gambar 1) tentu memiliki tujuan pribadi. Dari berbagai macam keinginan, ada keinginan penting dari setiap individu, di antaranya peluang pengembangan karier, aktualisasi diri, jam kerja, dan gaji yang rasional. Karakter personal, latar belakang, dan keyakinan masing-masing individu menyebabkan keinginan yang berbeda-beda dalam mencapai tujuan, termasuk dalam pendistribusian Rastra dan BPNT. Keinginan (*wants*) individu yang berbeda-beda akan mempengaruhi *human relation-*

nya. Prinsip *human relation* menurut Terry (dalam Torang 2013) dalam mengimplementasikan *actuating* adalah “... *favorable response to actuating efforts is obtained by treating employees as human beings, encouraging their growth and developments, instilling a desire to excel, recognizing work well done, and insuring fair play*”.

#### **Keempat, Pengawasan (Controlling) Distribusi Rastra dan BPNT**

*Controlling* merupakan komponen manajemen yang diperlukan untuk menilai proses pekerjaan yang sedang berlangsung. *Controlling* adalah proses penetapan apa yang telah dilakukan, mengevaluasi, dan mengoreksi untuk mengetahui apakah hasil yang dicapai sudah atau belum sesuai dengan perencanaan.

Penilaian dan koreksi dalam aktivitas *controlling* Rastra dan BPNT bertujuan agar proses pendistribusian yang menyimpang dapat diperbaiki. Setiap pimpinan di semua tingkatan dituntut melakukan pemeriksaan atau mencocokkan rencana kerja dengan kegiatan yang sedang dilaksanakan. Hal ini dimaksudkan agar pendistribusian Rastra dan BPNT yang sedang dan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Seperti ditegaskan Terry “... *controlling is to insure component activities in keeping with the plan*” (Torang 2013).

*Controlling* Rastra dan BPNT dimaksudkan agar seluruh pimpinan di setiap tingkatan rutin mengamati seluruh kegiatan terkait untuk menjamin semua kegiatan, mulai dari *collecting* data KPM sampai pendistribusian bantuan pangan kepada KPM berjalan sesuai rencana. Dengan demikian, efektivitas pendistribusian Rastra dan BPNT ditentukan oleh sejauh mana *controlling* dilaksanakan. *Controlling* Rastra dan BPNT sebaiknya dilakukan melalui beberapa tahapan berikut:

1. Menetapkan standar pelaksanaan pendistribusian untuk mengukur keberhasilan pekerjaan.

2. Mengukur hasil kerja yang metode dan teknik koreksinya dapat dilihat atau dijelaskan melalui fungsi-fungsi manajemen, misalnya meninjau kembali rencana atau mengubah standar.
3. Mempelajari perkembangan kegiatan secara berkesinambungan dengan memonitor pekerjaan yang sedang berlangsung. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui faktor penghambat dan pendukung.
4. Mengurangi dan menghindari atau bahkan menanggulangi faktor yang menghambat kegiatan.

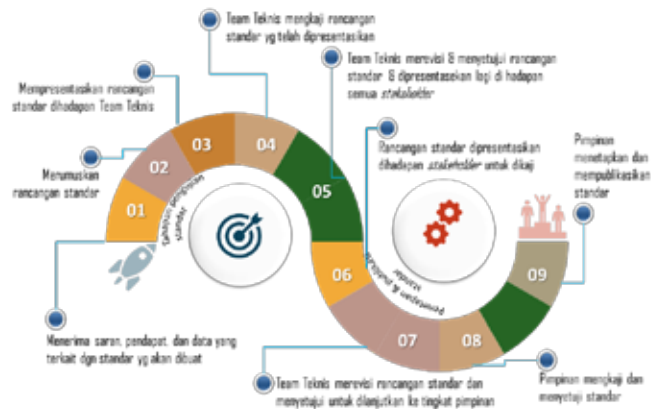
Dalam mengoptimisasi *controlling* pendistribusian Rastra dan BPNT, ada empat faktor yang perlu diperhatikan, yaitu standar pekerjaan, pembiayaan (*budgets*), laporan eksekutif (*executive reports*), dan biaya (*cost*). Selanjutnya, empat langkah yang harus dilakukan dalam proses pengawasan (*control process*) di tingkat kecamatan dan desa adalah menetapkan standar atau dasar pengawasan, mengukur kinerja, membandingkan dengan standar kinerja, dan mengoreksi penyimpangan (*deviation*) yang terjadi sebagai langkah perbaikan. Dalam tahapan ini dilakukan persetujuan atau tidak menyetujui hasil yang dicapai disertai dengan koreksi.

Salah satu contoh alur proses pengawasan dalam pendistribusian Rastra dan BPNT yang sebaiknya dilakukan di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan divisualisasikan pada Gambar 2.1. Proses pengawasan bergantung pada kondisi kerja organisasi (kecamatan dan desa/kelurahan) dan selanjutnya memberikan kewenangan kepada petugas yang diamanatkan untuk melakukan pengawasan. Pengawasan distribusi Rastra dan BPNT di desa/kelurahan adalah proses yang didasarkan pada beberapa ketentuan, yaitu objektif, standar pengawasan (*what constitutes good performance*), dan penilaian (*how well it was done*).

Agar pengawasan dapat dilakukan secara objektif, maka langkah pertama yang harus dilakukan dalam pengawasan

Rastra dan BPNT adalah menyusun dan menetapkan standar pengawasan pendistribusian bantuan sosial tersebut (*standard and base of control*). Standar pengawasan menurut Terry adalah "...the simple description of an accepted or established rule or model and established by authority..." (Torang 2013).

Penentuan standar pengawasan harus berdasarkan pendistribusian Rastra dan BPNT. Ada tujuh tipologi standar pengawasan Rastra dan BPNT yang harus dimiliki pimpinan di tingkat kecamatan dan kelurahan/desa, yaitu (a) standar pendataan keluarga penerima manfaat (KPM), (b) standar sumber daya manusia, (c) standar pelayanan (*reliability, responsiveness, assurance, tangible, dan empathy*), (d) standar metode, (e) standar material, (f) standar pengelolaan keuangan, dan (g) standar penggunaan teknologi. Salah satu tujuan penting ditetapkannya standar *controlling* adalah untuk menggambarkan produk, proses, dan aktivitas. Apabila tidak ada standar sangat sulit melakukan pengawasan atau mengukur kualitas dan kuantitas kinerja petugas. Gambar 2. memperlihatkan sembilan tahapan yang sebaiknya dilakukan dalam membuat dan menetapkan standar pengawasan Rastra dan BPNT, khususnya di tingkat kecamatan dan kelurahan/desa.



Gambar 2. Tahapan penetapan standar pengawasan

### Kelima, Manajemen Kinerja Petugas Rastra dan BPNT

Manajemen kinerja dimaksudkan untuk mengefisienkan dan mengefektifkan kinerja setiap petugas dalam organisasi. Dalam kaitan ini, jalinan hubungan dan komunikasi antarindividu dalam organisasi harus selalu tercipta dalam suasana yang harmonis. Manajemen kinerja berorientasi pada proses dan hasil kinerja (*process and result performance oriented*). Oleh karena itu, manajemen kinerja dapat dikatakan sebagai bentuk pengelolaan kinerja (*performance management*) untuk menghasilkan kinerja yang efektif, efisien, dan rasional.

Substansi manajemen kinerja adalah tindakan pengelolaan semua aktivitas untuk mencapai tujuan organisasi. Manajemen kinerja tidak hanya bermanfaat bagi organisasi, tetapi juga bagi pimpinan, manajer, dan individu. Ada beberapa manfaat yang dapat diperoleh organisasi dengan mengimplementasikan manajemen kinerja, yaitu penyesuaian tujuan organisasi dengan tujuan tim dan individu, memperbaiki kinerja dan memotivasi staf, meningkatkan komitmen, meningkatkan nilai (*value*), penataan pendidikan dan pelatihan SDM, menata basis perencanaan karier, mendorong kualitas pelayanan, dan reformasi budaya organisasi.

Untuk menghasilkan kinerja optimal petugas distribusi Rastra dan BPNT, khususnya di tingkat operasional, manajemen kinerja sebaiknya berpedoman pada prinsip dasar manajemen kinerja yang berorientasi kepada:

1. Strategi (*strategic oriented*), yang berarti manajemen kinerja didasarkan pada kinerja yang lebih *wholistic, urgent, dan long term goal*. Oleh karena itu, manajemen kinerja harus diintegrasikan dengan teknologi, finansial, SDM, budaya organisasi, mekanisme kerja, dan kepentingan *stakeholder*.
2. Tujuan organisasi (*goal oriented*), dimana manajemen kinerja harus dimulai dengan merumuskan dan menetapkan tujuan yang hendak dicapai organisasi sebelum pekerjaan dilakukan.



Tujuan yang telah dirumuskan dirinci lebih lanjut menjadi tujuan pada tingkat yang lebih rendah.

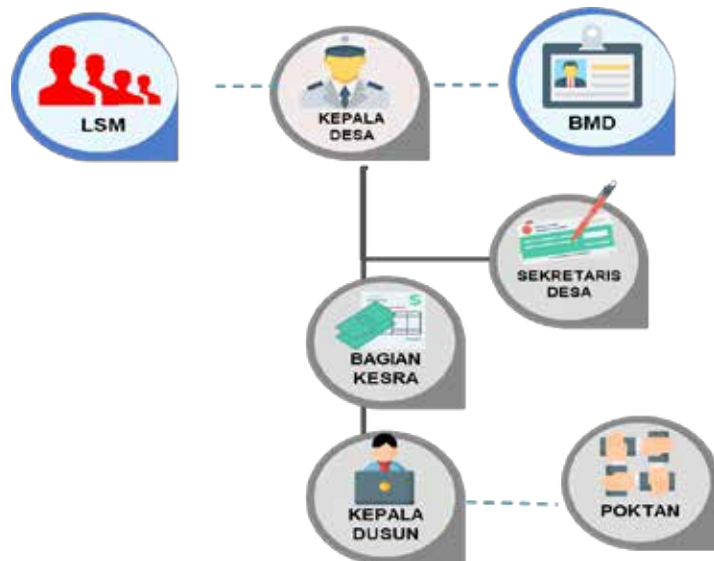
3. Perencanaan (*plan oriented*), terkait dengan pendefinisian tujuan dan sasaran organisasi dalam menyusun *wholistic strategic* untuk mencapai tujuan organisasi dan terkait dengan urutan perencanaan yang komprehensif. Perencanaan kinerja dimaksudkan agar terintegrasi dan terkoordinasi dengan aktivitas. Rencana disusun dengan cara menginventarisasi sumber daya dan waktu yang dibutuhkan serta aktivitas-aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi.
4. Kerja sama dan komunikasi (*partnership and communicative oriented*). Orientasi ini dimaksudkan agar manajemen kinerja berorientasi pada kerja sama dan komunikasi antara pimpinan dan bawahan. Hal ini akan menghasilkan harmonisasi dalam melaksanakan pekerjaan. Apabila pekerjaan dilakukan dengan ikhlas, bawahan lebih bertanggung jawab atas kontrak kinerja yang sudah disetujui sebagai standar kinerja. Manajemen kinerja membutuhkan gaya manajemen komunikatif yang menumbuhkan rasa saling percaya sehingga akan meningkatkan tanggung jawab setiap individu dalam organisasi.
5. Pelayanan (*services oriented*), dimaksudkan agar setiap aspek dalam mengelola kinerja harus memprioritaskan pelayanan kepada setiap stakeholder. Dalam hal ini KPM, petugas, pimpinan, dan pemerintah. Pelayanan dapat diartikan sebagai penyediaan dan pemberian hak-hak dasar yang dibutuhkan KPM.
6. Tanggung jawab (*responsibility oriented*), agar setiap individu (pimpinan dan bawahan) dalam organisasi mengetahui dan menerima tanggung jawab atas pekerjaan yang diberikan. Pimpinan harus bertanggung jawab atas pekerjaan bawahannya (kualitas kinerja bawahan).

7. Pengembangan (*development oriented*), agar kinerja individu dalam organisasi dapat berkembang melalui manajemen kinerja. Pengembangan kinerja dalam organisasi sangat bergantung pada kompetensi SDM. Oleh karena itu harus ada strategi yang dapat meningkatkan kemampuan SDM organisasi. Salah satu strategi yang umum adalah menugaskan mereka mengikuti pendidikan dan latihan, baik di tempat kerja maupun di tempat lain.
8. Keberlanjutan (*sustainable oriented*), dimana kualitas kinerja harus selalu diperbaiki. Oleh karena itu, manajemen kinerja berlangsung terus-menerus dengan penilaian dan melaporkan hasil penilaian untuk kebutuhan pengawasan dan evaluasi.
9. Kultur (*culture oriented*), agar manajemen kinerja harus berorientasi pada budaya organisasi (*system, value, belief, dan norm*). Budaya organisasi akan mewarnai aktivitas individu agar terdorong untuk berperilaku positif. Oleh karena itu, budaya organisasi merupakan faktor yang sangat menentukan keberhasilan atau kegagalan organisasi. Budaya organisasi dapat berkembang dengan mudah dalam organisasi yang dikelola individu secara rasional, cerdas, konsisten, dan memiliki integritas pribadi.

## Implementasi Distribusi Bantuan Pangan

Program Rastra dan BPNT dilaksanakan oleh pemerintah pusat dengan melibatkan instansi terkait, pemerintah daerah, dan masyarakat. Program bantuan sosial ini merupakan bentuk kepedulian pemerintah dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok dan mengurangi beban pengeluaran rumah tangga berpenghasilan rendah (miskin). Hal ini berperan penting mewujudkan ketahanan pangan nasional melalui pemberian perlindungan sosial dalam bentuk bantuan pangan beras.

Dalam pelaksanaannya, program ini tidak luput dari kekurangan. Dari hasil observasi lapang ditemukan beberapa masalah dalam penyaluran Rastra dan BPNT, misalnya salah sasaran. Kesalahan ini umumnya disebabkan oleh kekurangakuratan data calon KPM yang dibuat petugas desa/kelurahan. Sebagian penerima bantuan mestinya tidak tergolong sebagai KPM, dan keluarga yang mestinya lebih sesuai sebagai penerima bantuan belum didata. Dalam kaitan ini terdapat kepala desa yang menolak distribusi Rastra dan BPNT karena mereka menilai tidak tepat sasaran. Persoalan disruptif pendistribusian Rastra dan BPNT di desa terjadi pada saat petugas (kepala dusun) melakukan pendataan KPM. Selain itu, pengawasan yang seharusnya dilakukan mulai dari tahap pendataan sampai ke pendistribusian oleh BMD juga tidak maksimal. Untuk penyempurnaan, struktur organisasi pendataan dan pendistribusian Rastra dan BPNT ke depan mestinya menggunakan mekanisme sesuai Gambar 3.



Gambar 3. Struktur organisasi Program Rastra dan BPNT di tingkat desa

Program Rastra dan BPNT bukan satu-satunya program penanggulangan kemiskinan, namun “cukup membantu” mengurangi beban masyarakat berpenghasilan rendah. Agar program ini memberi dampak optimal, maka masyarakat miskin di kabupaten sebaiknya dilibatkan melalui pendekatan kelompok, misalnya kelompok tani atau perkumpulan petani lainnya. Kebijakan Rastra dan BPNT tidak dapat dipisahkan dari kesejahteraan petani dan merupakan salah satu perlindungan sosial bagi mereka.

Pemerintah pusat merekomendasikan kebijakan pembagian Rastra dan BPNT dengan memperhatikan daerah penghasil beras (pola tunai untuk daerah penghasil beras). Menteri Pertanian menyarankan agar penyaluran Rastra pada wilayah surplus beras diberikan dalam bentuk Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT). Sementara di wilayah defisit beras diberikan dalam bentuk natura. Hal ini untuk mengantisipasi inflasi dan deflasi. Usulan ini bertujuan agar penyaluran Rastra dan BPNT tetap dapat menjamin daya beli masyarakat yang tidak mampu.

Di sisi lain, e-warung dan infrastruktr bantuan nontunai juga harus disiapkan untuk memastikan penyaluran bantuan nontunai berjalan dengan baik. Saat ini penerima BPNT tercatat 1,2 juta KPM di 44 kota. Sementara jumlah e-warung hanya 16.066. Karena itu diperlukan penambahan e-warung untuk melayani 15,5 juta KPM.

Memasuki tahun 2018, pemerintah telah mengubah skema penyaluran Rastra dari pangan bersubsidi menjadi bantuan sosial pangan. Biasanya keluarga penerima manfaat mendapat bantuan Rastra dalam bentuk 15 kg beras, dengan tebusan Rp 1.600 per kg. Mulai tahun 2018 tidak perlu lagi uang tebusan atau KPM mendapat bantuan secara gratis. Perubahan skema bantuan dari subsidi menjadi bantuan sosial mengurangi jumlah penerima Rastra. Sebagian masyarakat miskin yang sebelumnya masih

menerima Rastra secara tunai akan dikonversi ke bentuk nontunai, yakni BPNT.

Pemberian BPNT memungkinkan setiap kepala keluarga yang terdaftar sebagai masyarakat miskin menerima bantuan Rp 110.000 per bulan yang disalurkan melalui rekening perbankan. Uang yang diterima melalui bank bisa digunakan untuk membeli kebutuhan pokok seperti beras, gula, minyak goreng, atau telur di warung-warung yang ditunjuk pemerintah.

## Bab 3. TRANSFORMASI DAN ISU STRATEGIS BANTUAN PANGAN

Program Raskin/Rastra awalnya merupakan instrumen kebijakan pemerintah dalam memperkuat ketahanan pangan keluarga, utamanya rumah tangga miskin, sebagai respon atas krisis pangan akibat kemarau panjang, serangan hama dan penyakit, serta instabilitas politik pada tahun 1998/1999. Krisis pangan yang terjadi berdampak sistemik di Indonesia. Oleh sebab itu, pemerintah berupaya menekan pengeluaran rumah tangga miskin, terutama akses pangan pokok beras, sekaligus menjaga stabilisasi harga pangan melalui program Operasi Pasar Khusus (OPK). Pada tahun 2002, program ini diubah menjadi kebijakan subsidi beras untuk keluarga miskin (Raskin). Transformasi OPK menjadi Raskin mengindikasikan program ini bukan hanya ditujukan sebagai respon tanggap darurat pangan, melainkan sebagai perlindungan sosial kepada masyarakat (*social safety net and social protection*). Pada tahun 2012 program Raskin diubah menjadi subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah dan tahun 2014 diperbaiki menjadi program subsidi beras untuk masyarakat prasejahtera (Rastra).

Konsep Rastra menurut Masta (2016) harus mengacu pada indikator keberhasilan, yaitu tercapainya 6T. Tepat sasaran penerima, Rastra hanya diberikan kepada RTS-PM yang terdaftar

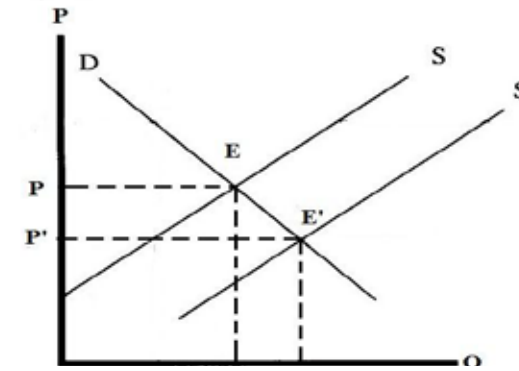


dalam Daftar Penerima Manfaat Rastra (DPM-1) hasil verifikasi data PPLS 2008 BPS melalui musyawarah desa/kelurahan. Tepat jumlah, Rastra yang diberikan dan diterima RTS harus 15 kg/bulan. Tepat harga, harga tebus Rastra Rp 1.500/kg netto di titik distribusi. Tepat waktu, pelaksanaan distribusi harus sesuai dengan rencana atau pada bulan berjalan. Tepat kualitas, terpenuhinya persyaratan beras (medium) yang didistribusikan kepada RTS. Tepat administrasi, terpenuhinya persyaratan administrasi pengadaan dan distribusi Rastra secara benar, lengkap, dan tepat waktu.

Program Rastra adalah program subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang fungsi utamanya adalah untuk perlindungan sosial, memenuhi kebutuhan dasar (pangan) sehari-hari dan sekaligus dalam rangka penurunan angka kemiskinan. Pendapatan keluarga (terutama petani) yang lebih tinggi dapat mengurangi kemiskinan di perdesaan dan harga pangan yang terjangkau dapat mengurangi inflasi, sehingga kemiskinan di perkotaan dan perdesaan menurun.

Strategi peningkatan produksi dan permintaan produk pangan dapat mendorong stabilisasi harga pangan dan mengurangi kemiskinan. Menurut Allo (2016), penanggulangan kemiskinan harus secara terintegrasi dan komprehensif, karena jika dilakukan secara parsial maka tujuan program tidak akan tercapai. Program *in-kind transfer* (Program Rastra) memiliki dampak yang berbeda terhadap penanggulangan kemiskinan.

Kebijakan subsidi diyakini mempengaruhi keseimbangan pasar karena *supply* bertambah dan jumlah barang meningkat dari (Q) menjadi (Q') sehingga akan menggeser harga (P) menjadi (P'). Dengan demikian, jika pemerintah memberikan subsidi sebesar P-P' maka total biaya yang harus dikeluarkan untuk subsidi adalah P-E-E'-P', sedangkan keuntungan produsen (surplus produsen) E-E'-Q-Q'. Oleh sebab itu, perlu diketahui apakah subsidi merupakan solusi yang tepat pada saat keuntungan produsen lebih besar dari biaya yang dikeluarkan untuk subsidi (Gambar 4).



Gambar 4. Keseimbangan pasar setelah subsidi

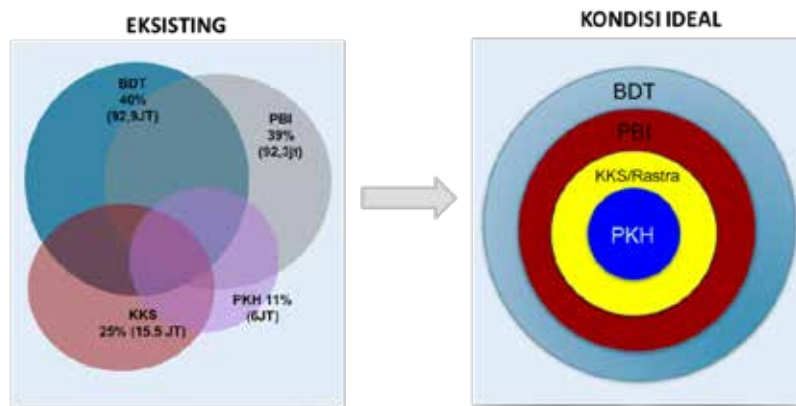
Dalam upaya meningkatkan keuangan inklusif dan kesejahteraan masyarakat berpenghasilan rendah, pemerintah telah mulai mentransformasi pola subsidi menjadi pola bantuan sejak tahun 2017. Transformasi Rastra menjadi BPNT merupakan proses perubahan pola subsidi menjadi pola bantuan secara bertahap sampai pada tahap *ultimate*. Perubahan tersebut diarahkan dari bentuk yang sudah dikenal sebelumnya, yaitu sistem natura, melalui proses penggandaan secara berulang-ulang (*pilot project*), menjadi sistem voucher. Transformasi tersebut sesuai dengan arahan presiden dalam rapat terbatas tentang bantuan sosial secara nontunai agar pemerintah mudah mengontrol, mengecek, dan mengurangi penyimpangan.

### Pola Bantuan Sosial Pangan

Program Raskin/Rastra telah berjalan sekitar 17 tahun, namun masih menyisakan berbagai kendala yang harus diperbaiki, seperti ketepatan data, jumlah barang yang diterima, waktu penyaluran, harga, kualitas, dan administrasi. Permasalahan utama yang dihadapi adalah keakuratan data penerima bantuan.

Basis Data Terpadu (BDT) yang dikeluarkan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) menunjukkan 40% rumah tangga di Indonesia (sekitar 96,7 juta jiwa) merupakan rumah tangga miskin. Rastra dialokasikan untuk menjangkau 25% (15,5 juta KPM) terbawah rumah tangga miskin. Kondisi eksisting (Gambar 5) menunjukkan jumlah BDT hanya 92,9 juta (ada potensi selisih 3,8 juta), penerima Program Keluarga Harapan (PKH) 6 juta keluarga, dan Penerima Bantuan Iuran (PBI) 92,3 juta. Jika dicermati lebih lanjut, penerima Program Rastra banyak yang berasal dari luar BDT, dan beririsan dengan program lain, seperti Program PBI dan PKH. Padahal, basis data terpadu seharusnya menjadi acuan bagi semua program penanggulangan kemiskinan.

Penerima PKH seyogianya juga mendapatkan Rastra dan PBI. Demikian juga penerima Rastra, mestinya juga menerima PBI. Ketidakakuratan data ini menyebabkan penerima program tidak tepat sasaran dan menimbulkan permasalahan sosial di masyarakat secara berkepanjangan.

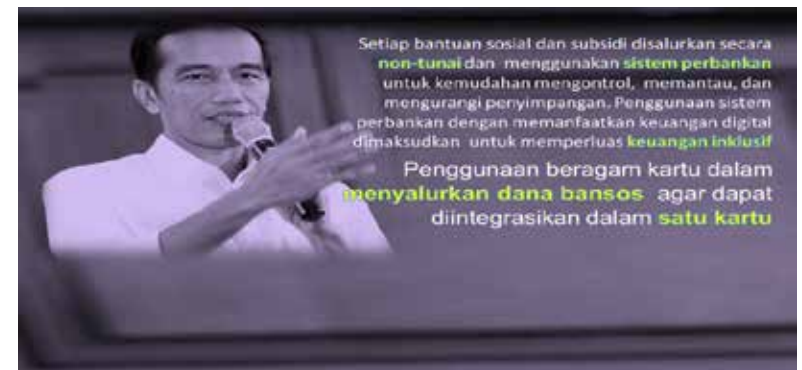


Sumber: Ditjen PFM (2018)

Gambar 5. Kondisi eksisting dan ideal program Rastra.

Dalam upaya peningkatan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong sistem keuangan inklusif di masyarakat, Presiden Joko Widodo pada Rapat Kabinet Terbatas (Ratas) 16 Maret 2016 (Gambar 6) memberikan arahan bahwa penyaluran Raskin sejak Tahun Anggaran 2017 menggunakan kupon elektronik (*e-voucher*) sehingga tepat sasaran dan lebih mudah dipantau.

*E-voucher* selanjutnya digunakan oleh penerima manfaat bantuan untuk membeli beras dan bahan pangan lainnya, sesuai jumlah dan kualitas yang diinginkan. Lebih lanjut, Presiden memberikan arahan agar bantuan sosial dan subsidi diberikan secara nontunai (Ratas Keuangan Inklusif 26 April 2016). Pada bulan Juli 2016 diterbitkan Perpres No 82/2016 tentang Strategi Nasional keuangan Inklusif (Gambar 7).



Sumber: Kemensos (2016)

Gambar 6. Arahan Presiden Joko widodo dalam Ratas 26 April 2016



Sumber: Kemensos (2018)

Gambar 7. Arahannya Presiden RI tentang transformasi pola bantuan

Penyaluran bantuan sosial secara nontunai dengan sistem perbankan diharapkan dapat merangsang perilaku produktif penerima bantuan serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas program bagi kemudahan mengontrol, memantau, dan mengurangi penyimpangan. Sebagai salah satu program bantuan pemerintah kepada masyarakat miskin, Rastra diamanatkan agar dapat disalurkan secara nontunai melalui transformasi dari bantuan pola subsidi menjadi bantuan sosial (pangan).

Dengan demikian, tujuan program bantuan pangan nontunai selain meningkatkan ketepatan kelompok sasaran juga memberikan gizi yang lebih seimbang, lebih banyak pilihan dan kendali bagi rakyat miskin, mendorong usaha eceran rakyat, memberikan akses jasa keuangan kepada rakyat miskin, dan mengefektifkan penggunaan anggaran. Selain itu, penyaluran bantuan pangan nontunai diharapkan berdampak pada peningkatan kesejahteraan dan kemampuan ekonomi penerima manfaat. Penyaluran bantuan pangan nontunai mulai dilaksanakan pada tahun 2017 di beberapa daerah terpilih yang memiliki akses dan fasilitas memadai.

## Pola Subsidi

Program Rastra merupakan implementasi dari Instruksi Presiden tentang kebijakan perberasan nasional. Presiden menginstruksikan kepada menteri dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian tertentu, serta gubernur dan bupati/walikota di seluruh Indonesia untuk melakukan upaya peningkatan pendapatan petani, ketahanan pangan, pengembangan ekonomi perdesaan dan stabilitas ekonomi nasional. Secara khusus, kepada Perum BULOG diinstruksikan menyediakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, yang penyediaannya mengutamakan pengadaan gabah/beras dari produksi dalam negeri.

Penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran para KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan beras. Selain itu juga meningkatkan akses masyarakat berpendapatan rendah dalam pemenuhan kebutuhan pangan pokok sebagai salah satu hak dasarnya.



Gambar 8. Konsepsi pola subsidi Rastra

Konsep subsidi Rastra lebih sederhana dibandingkan dengan bantuan sosial pangan. Pada pola subsidi, KPM menerima bantuan pangan dalam bentuk natura dengan cara membeli sesuai harga tebus Rp 1.600/kg. Beras yang disediakan BULOG didistribusikan sampai ke titik distribusi (kecamatan/kelurahan), dan pemerintah daerah melanjutkan pendistribusian sampai ke titik bagi (Gambar 8).

### Transformasi Bantuan Pangan

Bantuan pangan dapat disalurkan dalam bentuk natura (beras) maupun nontunai. Bantuan dalam bentuk natura biasa disebut Bansos Rastra, sedangkan dalam bentuk nontunai disebut BPNT. Pada program Bansos Rastra, beras 10 kg diberikan kepada KPM setiap bulan tanpa biaya tebus. Pada Program BPNT, KPM menerima uang Rp 110.000 setiap bulan dan dapat digunakan untuk membeli beras dan/atau pangan lainnya sesuai jumlah dan kualitas serta waktu dan tempat (*e-warung*) yang diinginkan.

Konsep Bansos Rastra pada dasarnya relatif sama dengan subsidi Rastra, dan yang membedakan hanya jumlah bantuan dan ada tidaknya harga tebus. Sementara proses distribusi dan mekanisme pembayaran tidak berbeda (Gambar 9).

Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) diberikan kepada KPM setiap bulan melalui mekanisme akun elektronik yang hanya digunakan untuk membeli bahan pangan di pedagang bahan pangan (*e-warung*) bekerja sama dengan bank (KSP 2016). Penyaluran bantuan pangan secara nontunai mulai dilaksanakan pada tahun 2017 di 44 kota terpilih yang memiliki akses dan fasilitas memadai.

Konsep bantuan pangan nontunai (Gambar 10) pada dasarnya merupakan bantuan sosial yang diintegrasikan dengan sistem perbankan. KPM BPNT menerima bantuan melalui rekening tabungan bank (*e-wallet*), bukan buku tabungan, sehingga tidak



Gambar 9. Konsepsi pola bantuan sosial Rastra

bisa diambil dalam bentuk uang. Selanjutnya KPM melakukan pencairan bantuan dengan teknologi moda yang tersedia (*mesin EDC*) melalui outlet yang telah disediakan (*e-warung*).

Tujuan Program BPNT adalah: (a) mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan; (b) memberikan nutrisi yang lebih seimbang kepada KPM; (c) meningkatkan ketepatan sasaran dan waktu penerimaan bantuan pangan bagi KPM; (d) memberikan lebih banyak pilihan dan kendali kepada KPM dalam memenuhi kebutuhan pangan; dan (e) mendorong pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals*).

Penyaluran Bansos nontunai berdasarkan Perpres 63/2017 tentang Penyaluran Bantuan Sosial secara Non-Tunai berbentuk uang dalam upaya penanggulangan kemiskinan, perlindungan sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, rehabilitasi sosial, dan pelayanan dasar (**Pasal 2 Ayat (1) dan (2)**). Penyaluran Bansos nontunai dilaksanakan oleh Pemberi Bantuan Sosial melalui Bank Penyalur (Bank Umum Milik Negara) ke rekening Penerima

Bantuan Sosial dan dapat dibedakan untuk masing-masing program Bantuan Sosial (Kartu Kombo) **Pasal 3 Ayat (1), s.d. Ayat (4)**.

Dalam **Pasal 4 Ayat (1-3)** dinyatakan Bansos nontunai disalurkan kepada Penerima Bantuan Sosial dengan besar manfaat, jumlah penerima, dan lokasi bantuan sesuai dengan yang ditetapkan Pemberi Bantuan Sosial setelah berkoordinasi dengan kementerian dan lembaga terkait. Penyaluran Bansos nontunai dapat dikecualikan bagi: (1) penyandang disabilitas berat; (2) warga lanjut usia penyakit kronis nonpotensial; (3) Komunitas Adat Terpencil (KAT); dan/atau (4) daerah yang belum memiliki infrastruktur untuk mendukung penyaluran bantuan sosial nontunai.



Gambar 10. Konsep pola bantuan pangan nontunai (BPNT)

Penyaluran BPNT dilaksanakan melalui jaringan sistem pembayaran elektronik interoperabilitas dan interkoneksi yang dapat melibatkan Bank Penyalur, Prinsipal, dan Perusahaan *Switching*. KPM dapat menukarkan BPNT yang menjadi haknya

dengan bahan pangan melalui e-warung, yaitu pasar tradisional, warung, toko kelontong, e-warung KUBE, Warung Desa, Rumah Pangan Kita (RPK), Agen Laku Pandai, dan Agen Layanan Keuangan Digital (LKD) yang menjual bahan pangan, atau usaha eceran lainnya.

Besaran BPNT adalah Rp 110.000/KPM/bulan. Bantuan tersebut tidak dapat diambil tunai, hanya dapat ditukarkan dengan pangan yang sudah ditentukan di outlet. Pada tahun 2017, pangan tersedia yang dapat ditukar adalah beras dan gula. Apabila bantuan tidak dibelanjakan pada bulan berjalan, maka nilai bantuan tetap tersimpan dan terakumulasi dalam Akun Elektronik Bantuan Pangan. Pemilihan komoditas pangan dalam Program BPNT berdasarkan pada peningkatan gizi KPM. Penambahan jenis komoditas untuk mencapai tujuan tersebut akan dievaluasi. Pada tahun 2018, jumlah bantuan yang diterima KPM tetap sama (Rp 110.000/KPM), namun dapat dibelanjakan untuk membeli beras dan/atau telur. Dalam hal ini, KPM bebas menentukan jenis dan jumlah bahan pangan yang akan diambil.

### Isu Strategis

Program Rastra pada tahun 2018 mengalami perbaikan dan penyempurnaan dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. **Pertama**, pola bantuan yang telah dilaksanakan hingga tahun 2017 berubah menjadi pola bantuan sosial pangan. Kondisi ini berimplikasi terhadap pola penganggaran dan pelaksanaan penyediaan beras oleh BULOG. **Kedua**, volume bantuan yang diterima KPM pada saat pola subsidi masing-masing berupa beras 15 kg, sedangkan saat ini volume beras berkurang menjadi 10 kg. Hal ini akan berimplikasi terhadap pendapatan keluarga dan berpengaruh terhadap percepatan penurunan angka kemiskinan. **Ketiga**, jumlah penerima manfaat Rastra saat ini 14,3 juta KPM dan akan terus berkurang hingga menjadi 5,4 juta KPM pada akhir tahun 2018. Hal ini akan mengurangi kapasitas BULOG menyerap



gabah-beras petani dan berimplikasi terhadap stabilisasi harga di pasaran. *Keempat*, tidak ada tebusan harga bantuan bahan pangan oleh KPM Rastra.

Pada Program BPNT, perubahan terjadi pada jenis, volume bahan pangan yang diterima KPM, jumlah penerima, harga, dan penyedia bahan pangan. Awalnya KPM menerima beras dan gula, sedangkan saat ini dapat memilih beras dan/atau telur. Pemilihan jenis bahan pangan bertujuan meningkatkan konsumsi protein (utamanya protein hewani) agar masyarakat dapat hidup sehat dan produktif. Namun produsen telur saat ini didominasi oleh industri peternak dengan sebaran tidak merata. Hal ini tentu akan berimplikasi terhadap ketersediaan barang di pasaran.

Jumlah dan volume bahan pangan yang diberikan pada awalnya berupa uang Rp 110.000 yang dikonversi menjadi beras 10 kg dan gula 2 kg, sedangkan saat ini tetap berupa uang Rp 110.000 namun tidak ditetapkan jumlah dan volumenya, Dalam hal ini KPM bebas menentukan pilihan sesuai kebutuhan keluarga. Pemilihan jenis bahan pangan memberikan pilihan bagi KPM, namun tidak ada kepastian jumlah dan volume jenis bantuan yang selanjutnya akan berimplikasi terhadap ketersediaan bahan pangan di *e-warung*.

Tidak ada acuan harga bantuan pangan, yang ada hanya penyesuaian harga mengikuti harga eceran tertinggi di daerah masing-masing (mengikuti ketentuan Permendag 57/2017). Anjuran harga mengikuti HET merupakan solusi terbaik dalam rangka stabilisasi harga, namun pengawasan harga harus dilakukan pemerintah (pusat dan daerah) karena berimplikasi terhadap naik turunnya harga yang mendorong inflasi.

Penyedia bahan pangan pada awalnya adalah Bulog melalui RPK dan penyedia lainnya adalah industri penggilingan beras. Saat ini penyedia bahan pangan diserahkan ke masing-masing *e-warung*, sehingga BULOG harus bersaing dengan penyedia bahan pangan lainnya. Kompetisi penyedia bahan bisa berdampak positif dan

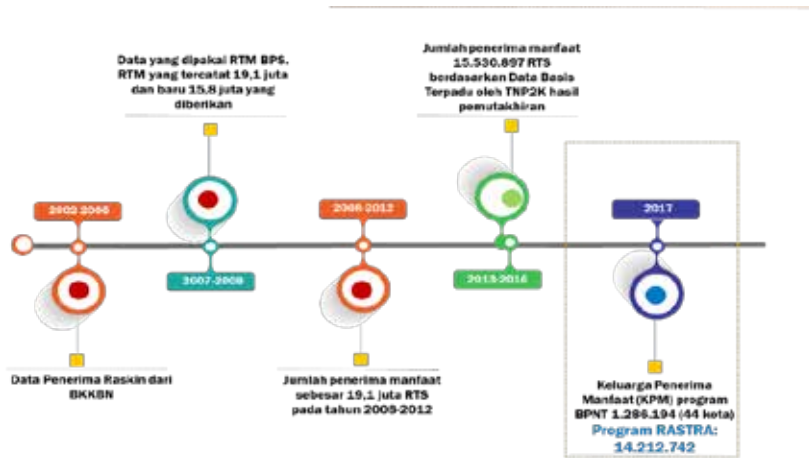
negatif. Dampak positifnya adalah terjadinya persaingan kualitas bahan pangan yang disediakan sehingga akan meningkatkan penerimaan manfaat bagi KPM. Dampak negatifnya adalah kompetisi harga yang kurang sehat.

## Bab 4.

# IMPLEMENTASI BANTUAN PANGAN DAN PERAN KEMENTERIAN PERTANIAN

Program Rastra dan BPNT merupakan strategi penanggulangan kemiskinan dengan mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin melalui bantuan sosial berbasis individu, rumah tangga atau keluarga. Melalui Inpres No. 3 Tahun 2012, Perum BULOG diinstruksikan untuk mengadakan dan menyalurkan beras bersubsidi bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Jumlah penerima manfaat program ini secara berkala menurun dari 19,1 juta rumah tangga pada tahun 2002-2012 menjadi 15,5 juta rumah tangga pada akhir tahun 2016 atau masyarakat miskin penerima manfaat program berkurang 18,8%.

Mulai tahun 2017, Program Rastra dan BPNT dilaksanakan secara bersamaan sejak Februari 2017. Pada tahun 2018, jumlah penerima Rastra adalah 14,2 juta KPM, dan sisanya 1,2 juta KPM sebagai penerima Program BPNT, sehingga secara agregat berjumlah 15,5 juta KPM (Gambar 11).

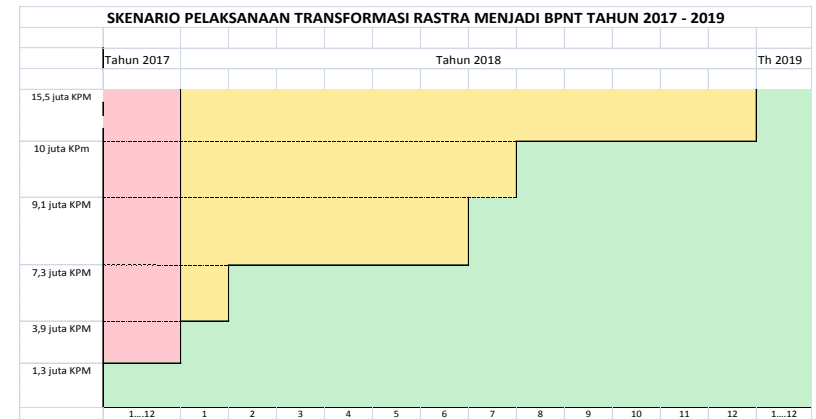


Gambar 11. Penerima manfaat program Raskin/Rastra dan BPNT

Kedua program tersebut bertujuan untuk mengintegrasikan pola distribusi beras secara natura dan pola nontunai untuk meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran program serta mendorong inklusi keuangan, sesuai arahan presiden.

*“Setiap bantuan sosial dan subsidi disalurkan secara nontunai menggunakan sistem perbankan untuk kemudahan mengontrol, memantau, dan mengurangi penyimpangan. Penggunaan sistem perbankan dengan memanfaatkan keuangan digital dimaksudkan untuk memperluas keuangan inklusif. Penggunaan beragam kartu dalam menyalurkan dana bansos agar dapat diintegrasikan dalam satu kartu” (Arahan Presiden Joko Widodo dalam Rapat Terbatas, 26 April 2016).*

Penyaluran bantuan pangan nontunai dimulai secara bertahap di beberapa daerah terpilih (44 kota) di Indonesia dengan akses dan fasilitas yang memadai. Sebagian besar kabupaten/kota lainnya masih menerapkan pola natura/Rastra. Skenario pelaksanaan BPNT dimulai pada tahun 2017 yang difokuskan pada 1,2 juta KPM, dan akan diperluas secara bertahap. Pada tahun 2019, seluruh Program Rastra dijadikan Program BPNT (Gambar 12).



Sumber: Kementerian Sosial (2018)

Gambar 12. Skenario pelaksanaan Program BPNT 2017-2019

Keberhasilan pelaksanaan Program Rastra dan BPNT dapat dilihat dari kesiapan infrastruktur pelaksana, komponen bantuan, pendampingan pelaksanaan, dan proses penyaluran bantuan hingga ke tangan KPM. Selain proses tersebut, respon masyarakat terhadap pelaksanaan Program Rastra dan BPNT perlu dilihat agar efektivitasnya dapat diukur. Dengan demikian, program ini diharapkan mampu memberikan dampak yang luas terhadap peningkatan ekonomi masyarakat berpenghasilan rendah.

### Kesiapan Penyalur dan/atau E-Warung

Beralihnya Program Rastra menjadi Program BPNT berdampak terhadap perubahan infrastruktur penyaluran bahan pangan beras. Penyaluran bahan pangan melalui BPNT dengan sistem voucher memerlukan infrastruktur pendukung seperti: (1) database rumah tangga sasaran; (2) Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) yang berfungsi sebagai tabungan dan *e-wallet*; (3) mesin *electronic device capture* (EDC); (4) signal GPRS; dan (5) e-warung (Gambar 13).





Gambar 13. Infrastruktur Program BPNT

Untuk menjamin bantuan agar tepat sasaran, pemerintah telah menetapkan rumah tangga sebagai basis data yang berhak menerima bantuan Raskin/Rastra yang disebut sebagai Rumah Tangga Sasaran Penerima Manfaat (RTS-PM). Rumah tangga tersebut tercatat dalam Basis Data Terpadu hasil Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) sejak tahun 2008 untuk program Raskin/Rastra hingga pertengahan tahun 2012 dan sejak pertengahan 2012 hingga 2016 berdasar hasil PPLS 2011. Memasuki tahun 2017, data di-update melalui Pemutakhiran Basis Data Terpadu (PBDT) berdasarkan basis data tahun 2015 (PBDT 2015). Data tersebut dikelola oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Basis data dipakai hingga saat ini dalam penetapan KPM Program Rastra dan BPNT.

Program BPNT bekerja sama dengan Bank Himbara (Himpunan Bank Milik Negara), sehingga penerima manfaat BPNT semakin mudah mencairkan bantuan dengan adanya teknologi interkoneksi dan interoperabilitas. Teknologi ini memungkinkan bagi penerima bantuan untuk mencairkan di seluruh ATM bank milik negara di lokasi *e-warung* yang sudah ditentukan dengan

mesin *e-wallet* berupa *Electronic Data Capture (EDC)* dan dilengkapi dengan signal GPRS.

Mesin EDC harus dimiliki oleh seluruh *e-warung* dan agen yang ditunjuk oleh pemerintah dan diberikan secara gratis. Penggunaan EDC bertujuan untuk mengirimkan data transaksi pengambilan bantuan BPNT di titik bagi. Permasalahannya antara lain: (a) beberapa EDC mengalami kerusakan sehingga harus diperbaiki atau diganti, dan (b) sinyal EDC mengalami masalah di beberapa lokasi sehingga menghambat transaksi penyaluran bantuan. Dalam proses penyaluran bantuan, jenis *e-warung* yang dapat digunakan sebagai outlet transaksi oleh KPM dapat berupa: (1) pasar tradisional, (2) warung, (3) toko kelontong, (4) *e-warung* KUBE, (5) warung desa, (6) Rumah Pangan Kita (RPK), (7) Agen Laku Pandai (ALP), (8) Agen Layanan Keuangan Digital (LKD), dan (9) Usaha eceran lainnya yang sudah bekerja sama dengan bank penyalur bantuan.

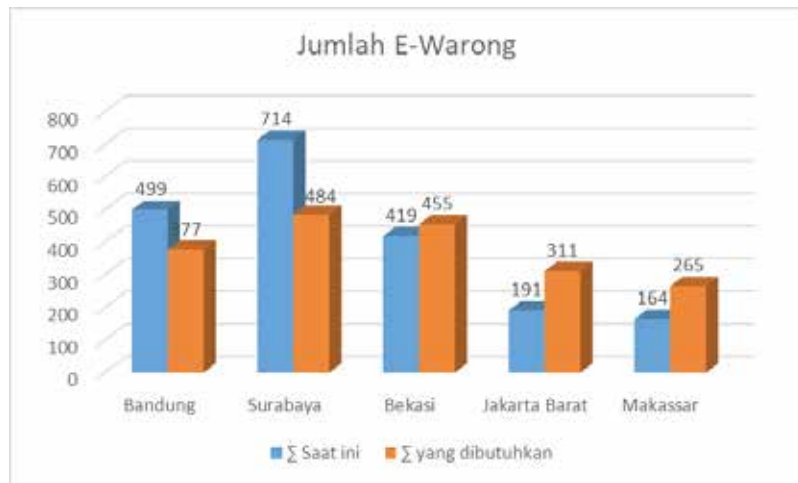
ALP atau layanan keuangan tanpa kantor diselenggarakan oleh bank melalui agen-agen yang sudah bekerja sama dengan masyarakat yang belum memiliki rekening di bank dengan produk berupa tabungan dengan karakteristik *basic saving account (BSA)* yang tidak memiliki batas minimum, baik saldo maupun transaksi setor tunai. ALP dinilai lebih siap menyalurkan bantuan pangan nontunai kepada KPM karena sudah sejak lama melayani kebutuhan masyarakat umum.

Rumah Pangan Kita (RPK) adalah agen yang dibentuk oleh BULOG untuk menyuplai bahan pangan kepada masyarakat. Bahan pangan dapat berupa beras, tepung terigu, daging, minyak goreng, dan kebutuhan lainnya. RPK tidak banyak digunakan dalam penyaluran BPNT. Persyaratan pendirian outlet ini cukup berat karena harus menyetor dana awal sebesar Rp 5.000.000 sebagai modal pembelian beras, tepung, dan minyak goreng.

Selain RPK, penyaluran barang di masing-masing kota juga bisa menggunakan Warung-Kube, yang merupakan agen

bentukan Kementerian Sosial. Jenis agen ini belum sepenuhnya siap beroperasi. Jenis *e-warung* yang melayani KPM di masing-masing kota bervariasi. Di lima kota besar (Bandung, Surabaya, Jakarta Barat, Semarang, dan Makassar), misalnya, masih terbatas pada jenis agen bank atau laku pandai (1.048 outlet), Rumah Pangan Kita (764 outlet), dan Warung KUBE (175 outlet). Jenis *e-warung* lainnya belum efektif bekerja sama dengan perbankan.

Selain jenis *e-warung*, rasio jumlah *e-warung* terhadap jumlah KPM yang ada belum memadai. Di Bandung, misalnya, dari 377 outlet yang dibutuhkan sudah tersedia 499 outlet, sedangkan di Surabaya terdapat 714 outlet dari 484 yang dibutuhkan. Sementara itu di Bekasi, Jakarta Barat, dan Makassar, jumlah outletnya masih kurang (Gambar 14.).

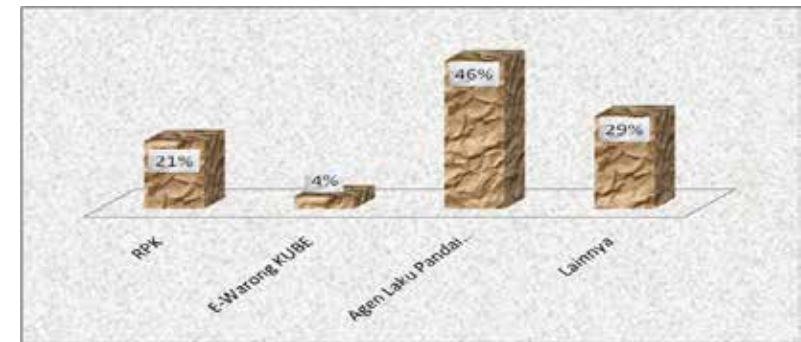


Gambar 14. Perbandingan jumlah *e-warung* dengan yang dibutuhkan di lima kota

Sumber: Survei Rastra-BPNT (BKP 2017)

Kurangnya jumlah outlet dan ketidaksiapan sarana prasarana untuk penyaluran bantuan ke KPM menyebabkan proses pencairan bantuan tidak di *e-warung* tetapi di tempat yang berkaitan dengan

fasilitas pemerintah (29%), seperti kantor kelurahan, kecamatan atau di gedung olah raga (Gambar 15).



Gambar 15. Sebaran jumlah dan jenis *e-warung* di 5 kota

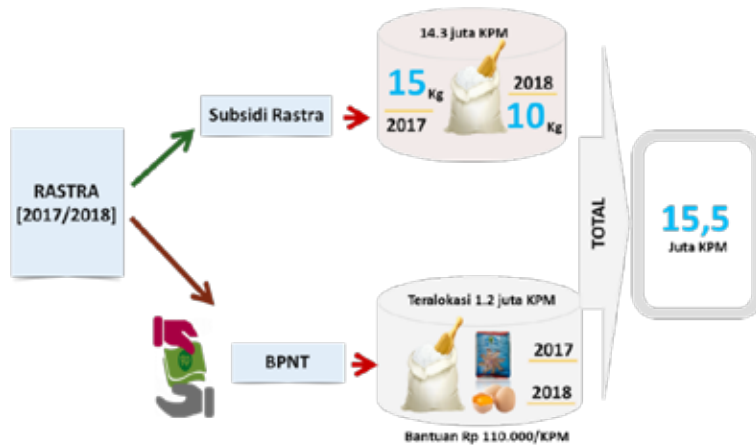
Sumber: Survei Rastra-BPNT (BKP 2017)

## Implementasi Bantuan Pangan dan Pendampingan

Sebagaimana diuraikan terdahulu, bantuan Raskin/Rastra semula berupa beras 15 kg beras dengan harga tebus Rp 1.600/kg, berlaku dari tahun 2002 hingga 2016. Sejak tahun 2017, Rastra dikembangkan menjadi dua model, yaitu model subsidi dengan bantuan beras 15 kg/KPM dan model bantuan pangan (BPNT) berupa voucher senilai Rp 110.000/KPM/bulan. Bantuan tidak boleh diambil tunai dan harus dalam bentuk sembako (beras dan gula) menggunakan KKS (Gambar 16).

Beras yang ditransaksikan adalah jenis komersial yang diproduksi BULOG dan dikemas plastik transparan berlogo dengan berat 5 kg. Harga penjualan beras dari titik bagi (agen) ke KPM adalah Rp 8.500 per kg dan diberikan sebanyak 10 kg per transaksi atau per bulan. Selain kualitas beras yang tidak memadai di beberapa lokasi kelurahan, kualitas kemasan juga menjadi masalah karena mudah rapuh dan sobek.

Gula pasir yang ditransaksikan bersama beras dalam satu paket dikemas dengan kemasan plastik berlogo dengan volume 1 kg per kemasan dan dijual seharga Rp 12.500/kg. Dalam satu kali transaksi, satu KPM menerima 2 kg gula pasir dengan harga Rp 25.000. Menurut pengamatan, kualitas dan kemasan gula pasir BPNT relatif lebih baik.



Gambar 16 Komponen Rastra dan BPNT 2017-2018

Memasuki tahun 2018, kebijakan Rastra tidak banyak mengalami perubahan seperti Program BPNT. Perubahan yang terjadi hanya pada jumlah bantuan beras yang awalnya 15 kg/KPM menjadi 10 kg/KPM dengan penyedia beras dari BULOG. Pada Program BPNT terjadi beberapa perubahan kebijakan, terutama komponen dan jumlah bantuan, penyediaan, harga, dan proses penyaluran.

Komponen bantuan yang semula dalam bentuk beras dan gula relatif berubah menjadi beras dan telur. Perubahan ini karena beras dan gula adalah sama-sama sumber kalori, sementara masyarakat masih kekurangan pangan hewani, termasuk telur. Selama periode 2014-2017, konsumsi karbohidrat, minyak, lemak, dan gula sudah melebihi standar kecukupan asupan gizi. Sementara itu, konsumsi

pangan hewani, kacang-kacangan, sayur dan buah masih di bawah standar. Perubahan kebijakan pemberian jenis bantuan diharapkan penerima bantuan juga mengonsumsi protein hewani (telur) selain karbohidrat beras (BPS 2017).

Selain jenis bantuan yang relatif berubah, harga pembelian beras dan/atau telur juga tidak ditetapkan. Artinya KPM bisa membelanjakan uang Rp 110.000 untuk membeli beras dan/atau telur sesuai kebutuhan. Beras BULOG yang semula dijual ke *e-warung* dengan harga Rp 8.200/kg memberikan keuntungan kepada RPK Rp 300/kg karena sesuai harga jual subsidi Rp 8.500/kg. Harga jual gula BULOG ke *e-warung* Rp 12.400/kg, menguntungkan RPK Rp 100/kg karena harga jual subsidi Rp 12.500/kg. Total keuntungan dalam satu kali penggunaan kartu di *e-warung* adalah Rp 3.200. Pada tahun 2018, harga beras dan telur diserahkan kepada masing-masing daerah yang mengacu kepada Harga Eceran Tertinggi (HET), walaupun fakta di lapangan harga bebas mengikuti harga pasar.

Dalam penyediaan barang kebutuhan, *e-warung* bebas bekerja sama dengan vendor/penyedia, tidak dibatasi hanya dengan BULOG. Bahkan sebagian besar penyedia bahan pangan adalah perusahaan-perusahaan yang telah lama berkecimpung di perberasan. Dalam proses penyaluran bantuan, *e-warung* dapat lebih cepat memesan barang kebutuhan kepada penyedia barang tanpa harus pre order terlebih dahulu seperti tahun-tahun sebelumnya.

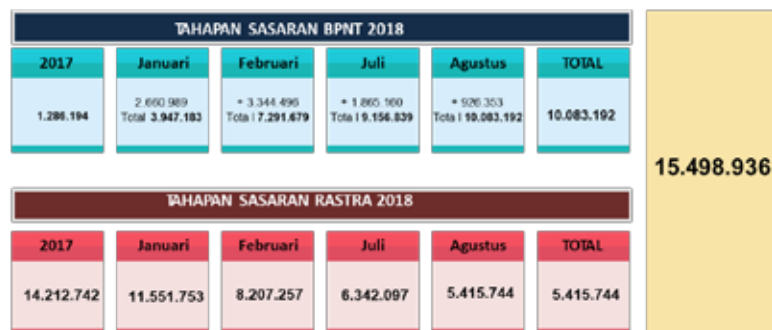
Dalam pendampingan dan monitoring, Program Raskin/Rastra didampingi oleh Tenaga Kerja Sukarela (TKSK). Sementara Program BPNT didampingi oleh Pendamping PKH (Program Keluarga Harapan) dan TKSK (setiap kecamatan satu TKSK). Keduanya disebut pendamping sosial. Pendamping PKH merupakan tenaga kontrak Kementerian Sosial yang direkrutmen melalui Dinas Sosial di masing-masing daerah. Pada awalnya tenaga kontrak digaji oleh pemerintah melalui Kementerian

Sosial, sedangkan TKSK tidak digaji atau tidak diberi upah tetap karena merupakan tenaga kerja sukarela. Hal ini dikhawatirkan menimbulkan kecemburuan di antara para pendamping sehingga kedua pendamping mendapat honor setiap bulan sejak Program BPNT diberlakukan. Tenaga pendamping PKH tetap sebagai tenaga kontrak Kementerian Sosial.

### Respon Keluarga Penerima Manfaat (KPM) terhadap Pelaksanaan BPNT

Penyaluran BPNT sejak tahun 2017 ditetapkan sebanyak 14,21 juta KPM untuk Rastra dan 1,28 juta KPM untuk BPNT. Pada tahun 2018, Program BPNT mengalami perubahan secara gradual. Hal ini terlihat dari berkurangnya jumlah penerima manfaat Rastra, sementara penerima manfaat BPNT bertambah. Transformasi Rastra menjadi BPNT didasarkan pada kesiapan infrastruktur pendukung di daerah, sehingga pada tahun 2018 Rastra dan BPNT masih dilaksanakan secara bersamaan.

Pada akhir tahun 2018, jumlah KPM BPNT meningkat menjadi 10,1 juta, sedangkan jumlah KPM Rastra turun menjadi 5,4 juta dengan total penerima manfaat tetap sama, yaitu 15,5 juta keluarga (Gambar 17). Target ini dimungkinkan terus berubah hingga tahun 2019, dari Program Rastra menjadi Program BPNT.



Gambar 17. Perubahan penerima manfaat BPNT, 2018

Sumber: Kemensos (2018)

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, proses penyaluran Rastra dan BPNT berbeda. Penyaluran Rastra dilakukan oleh BULOG dengan mengirim beras ke titik distribusi, selanjutnya pemerintah daerah (Pemda) mendistribusikan ke titik bagi (Kecamatan/RW/RT setempat). Pada Program BPNT, alur distribusi bantuan dimulai dari BULOG ke *e-warung*/RPK dan kemudian ke KPM.

Penyaluran BPNT dilakukan oleh Bank Himbara (BNI, Mandiri, BRI) yang menjalin kerja sama dengan Kementerian Sosial. Bank-bank tersebut telah menyiapkan agen (Agen Laku Pandai) yang siap menyalurkan BPNT dengan sistem kartu multifungsi, yaitu *e-wallet* yang dapat menyimpan data penyaluran bantuan pangan dan berfungsi sebagai kartu tabungan. Dengan sistem ini, BPNT langsung disalurkan ke rekening KPM melalui *e-wallet* dan hanya dapat digunakan untuk membeli barang sesuai program yang ditetapkan pemerintah. Dalam sistem penyaluran ini dibangun pula sistem monitoring berupa *dashboard* online untuk memantau penyaluran dan penyerapan bantuan sosial serta rekonsiliasinya. Ke depan, sistem ini juga dapat diterapkan untuk menyalurkan bantuan sosial atau subsidi lainnya seperti pupuk dan gas elpiji, sehingga mendukung program pemerintah untuk bantuan sosial dan subsidi.

Pencairan BPNT di semua daerah awalnya mengalami keterlambatan. Di Bandung, Bekasi, dan Makassar, misalnya, pencairan dana bantuan pada Januari dan Februari baru terealisasi pada Maret 2017. Surabaya mencairkan BPNT dua bulan berturut-turut, yaitu pada Maret hingga April. Keterlambatan pencairan bantuan terutama disebabkan oleh proses validasi data calon penerima sasaran dan pelaksana di lapangan belum siap. Pada tahun 2018, penyaluran bantuan relatif lebih tepat waktu.

Pencairan bantuan kepada KPM berdasarkan data mutakhir yang diterima dari Kementerian Sosial melalui bank penyalur. Terdapat perbedaan data penerima yang dikeluarkan Kementerian



Sosial dengan data yang direalisasikan Dinas Sosial. Di Kota Bandung, misalnya, jumlah penerima bantuan adalah 63.262 KPM dan setelah dilakukan verifikasi dan validasi menurun menjadi 56.608 KPM atau berkurang 10.51%. Perbedaan data tersebut disebabkan oleh empat faktor (Gambar 18), yaitu: (1) pindah domisili, (2) meninggal dunia, (3) duplikasi data, dan (4) peningkatan status dari prasejahtera menjadi sejahtera. Di kota-kota lainnya, proses verifikasi baru dilakukan pada saat pencairan bantuan di lapangan, sehingga data penerima versi Kementerian Sosial dengan Dinas Sosial sampai saat ini masih sama, tidak berubah.

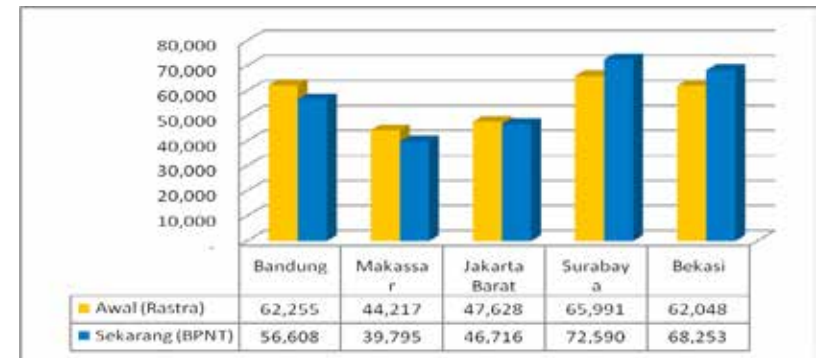


Gambar 18. Faktor penyebab ketidakakuratan data

Sumber: *Survey Rastra-BPNT (BKP 2017)*

Sementara itu, alokasi penyaluran Rastra di masing-masing wilayah berbeda sesuai dengan jumlah KPM. Kuota penerima Raskin/Rastra di Bandung semula 62.255 KPM. Setelah berubah menjadi BPNT, kuota penerima bantuan menjadi 56.608 KPM atau berkurang 9%, Makassar dari 44.217 RTS-PM turun menjadi 39.795 KPM atau berkurang 10%, dan Surabaya dari 65.991

KPM meningkat menjadi 72.590 KPM atau bertambah 10%. Di Kota Bekasi, kuota penerima bantuan yang semula 62.048 KPM meningkat menjadi 68.253 KPM atau bertambah 10%, dan di Jakarta Barat turun dari 47.628 KPM menjadi 46.716 KPM atau berkurang 1.91%. Data ini menunjukkan jumlah penerima manfaat bantuan di Bandung, Makassar, dan Jakarta Barat berkurang (Gambar 19).



Gambar 19. Perbandingan jumlah penerima bantuan Rastra dan BPNT di lima kota

Sumber: *Survey Rastra-BPNT (BKP 2017)*

Respon KPM terhadap Program Rastra relatif beragam, sekitar 38% responden menyatakan puas dan 31% cukup puas. Responden menilai bantuan yang diberikan pemerintah kepada masyarakat miskin sangat bermanfaat untuk memenuhi kebutuhan meskipun dengan kondisi belum memadai. Kemudahan memperoleh program bantuan dinyatakan oleh 75% responden. Artinya, jika KPM telah terdaftar sebagai penerima Rastra maka secara otomatis akan mendapat jatah pembelian Rastra.

Dari segi jumlah Raskin/Rastra yang diterima, 44% KPM menganggap tidak sesuai. KPM rata-rata hanya menerima Raskin/Rastra 4-6 kg dengan harga tebus Rp 2.000/kg dan belum termasuk biaya lainnya, seperti bongkar muat ke titik lokasi penerima. Dalam hal ini 61% KPM menyatakan harga tebus Rastra tidak sesuai.

Sebanyak 89% responden menyatakan puas dengan penyaluran BPNT dan sisanya 11% kurang puas karena waktu pencairan terlambat, kualitas barang kurang bagus, dan kemasan mudah rusak. Sementara dari segi pemanfaatan kartu BPNT, sebagian besar KPM (84%) menyatakan mudah. Pada saat pencairan perdana bantuan, seluruh KPM dibantu oleh petugas atau agen bank.

Dalam hal barang kebutuhan pokok di outlet, sebanyak 72% KPM menyatakan tersedia dan sisanya 26% juga menyatakan tersedia namun terbatas. Hal ini disebabkan karena KPM lebih menginginkan bahan pangan berupa minyak goreng, tepung terigu, dan bahan pangan lainnya yang tersedia di *e-warung*.

Harga jual beras dan gula dari BULOG ke RPK masing-masing Rp 8.200 dan Rp 12.400/kg. Setelah menerima beras dengan kualitas bagus maka 77% KPM menyatakan harga beras Rp 8.500/kg tergolong murah. Sebaliknya, beras dengan kualitas kurang bagus, hanya 10% KPM yang menilai harga beras Rp 8.500/kg lebih mahal dibandingkan dengan harga pasaran.

### Efektivitas Pelaksanaan BPNT

Efektivitas pelaksanaan BPNT dapat dilihat dari aspek ketepatan data sasaran, waktu penyaluran, jumlah bantuan, harga, dan administrasi. Ketidaktepatan data sasaran pada Program BPNT masih cukup tinggi. Jumlah penerima BPNT berdasarkan data penerima bantuan yang dikeluarkan Kementerian Sosial untuk Kota Bandung, Makasar, Jakarta Barat, Surabaya, dan Bekasi masing-masing 63.262 KPM, 39.795 KPM, 46.716 KPM, 72.590 KPM, dan 68.253 KPM. Dari data versi Kementerian Sosial ini, hanya di Kota Bandung yang jumlah penerima Rastra berbeda dengan jumlah penerima BPNT, sedangkan di kota-kota lainnya sama. Hal ini berkaitan dengan sudah dilakukan verifikasi dan validasi data KPM Kota Bandung (Tabel 1).

Tabel 1. Realisasi penerima manfaat Program BPNT di lima kota tahun 2017

No.	Kota	Jumlah Penerima BPNT Versi Data Kemensos	Jumlah Penerima BPNT Versi Data Dinsos	Sebagai Penerima Bantuan PKH (%)	Bukan penerima PKH (non PKH) (%)	Selisih (data Kemensos – Data Dinsos)
1.	Bandung	63.262	56/608	39,32	60,68	6.654
2.	Makassar	39.795	39.795	38,60	61,40	0
3.	Jakarta Barat	46.716	46.714	0,00	100,00	0
4.	Surabaya	72.590	72.590	33,12	66,88	0
5.	Bekasi	68.253	68.253	35,90	64,10	0

Sumber: Dinas Sosial masing-masing wilayah (2017)

Berdasarkan data dari Dinas Sosial masing-masing kota, diketahui 33-40% KPM BPNT juga penerima bantuan PKH. Sementara sisanya bukan penerima bantuan PKH, kecuali di Jakarta Barat yang seluruh KPM BPNT bukan penerima bantuan PKH. Penyaluran bantuan Rastra dan BPNT semestinya dilakukan setiap bulan, namun dalam pelaksanaannya tidak rutin diberikan pada bulan berjalan. Walaupun bantuan pada Januari-Februari diberikan dan dirapel pada bulan Maret, namun secara agregat 56,2% KPM menyatakan sudah tepat waktu. Penilaian ini dilandasi bahwa saat penerimaan Rastra/PKH juga dilakukan dengan cara rapel 2-3 bulan. Dengan pola demikian, sangat wajar bila KPM responden menilai pemberian tepat waktu, sementara pada aturan dalam pedoman umum BPNT, bantuan diberikan setiap bulan.

Jumlah beras yang diterima KPM dari Program Rastra yang seharusnya 15 kg/bulan, faktanya hanya 4-6 kg/bulan. Pada Program BPNT, penyaluran tahap pertama (Januari-Februari) diberikan paket berupa 2 kg gula pasir dan 10 kg beras per bulan. Terkait jumlah bantuan ini, seluruh KPM responden (100%) menyatakan telah menerima bantuan secara tepat untuk periode Januari-Februari sebanyak 4 kg gula pasir dan 20 kg beras BULOG.

Pada Program Rastra, KPM menebus beras senilai Rp 2.000/kg, seharusnya Rp1.600/kg. Sementara pada Program BPNT, KPM menerima bantuan beras dan gula sesuai dengan harga yang telah ditentukan. Secara agregat, 51% KPM menilai kualitas beras dari Program Rastra dan BPNT perlu ditingkatkan. Sisanya 49% KPM menilai kualitas beras cukup memadai.

Ketepatan administrasi Program BPNT dapat dilihat dari jumlah dan sebaran *e-warung* dalam melayani KPM. Jumlah *e-warung* dan agen bank di lokasi kajian masih kurang karena idealnya satu *e-warung* atau agen melayani 150-200 KPM, namun kenyataan di lapangan satu agen bank melayani hingga 250-400 KPM.

### Peran Kementerian Pertanian dalam Program Rastra dan BPNT

Kementerian Pertanian memiliki peran langsung dan tidak langsung dalam Program BPNT (Gambar 20). Peran langsung ditunjukkan sebagai anggota Tim Koordinasi (Tikor) BPNT Pusat dan anggota Tim Pengendali. Peran tidak langsung ditunjukkan dari keterlibatan dalam: (1) pengadaan beras dari produksi dalam negeri oleh Perum BULOG dengan penyerapan gabah/beras kepada petani; (2) penetapan HET sebagai perlindungan petani sekaligus acuan penentuan harga beras Program BPNT; (2) penentuan HPP gabah-beras sebagai dasar harga penjualan beras Program Rastra; (3) pelibatan TTI sebagai salah satu *e-warung* Program BPNT; dan (4) pelaksanaan program pengentasan kemiskinan di perdesaan.



Gambar 20. Peran penting Kementerian Pertanian

### *Sergap sebagai alternatif solusi pemenuhan beras Rastra dan BPNT*

Dalam rangka stabilisasi ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani, stabilisasi harga beras, pengamanan cadangan beras pemerintah, dan penyaluran beras untuk keperluan yang ditetapkan pemerintah serta sebagai kelanjutan kebijakan perberasan, pemerintah telah menetapkan Instruksi Presiden No. 5 tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras. Dalam Pasal 3 disebutkan pengadaan melalui pembelian gabah/beras oleh pemerintah dilakukan oleh Perum BULOG. Dalam Pasal 5 dinyatakan Perum BULOG melaksanakan kebijakan pengadaan dan penyaluran beras bersubsidi bagi kelompok masyarakat berpendapatan rendah, dalam hal ini adalah Program Rastra, yang pengadaannya sesuai Pasal 6 dengan mengutamakan pengadaan gabah/beras produksi petani dalam negeri.

Dalam menyerap gabah petani, Kementerian Pertanian bersama kementerian dan lembaga terkait membentuk Tim Serap Gabah Petani (Sergap) untuk memenuhi kebutuhan beras BULOG. Tim Sergap (Gambar 21) dibentuk berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian pada tahun 2016 No. 248/Kpts/OT.050/5/2016, kemudian dilanjutkan dengan keputusan No. 225/KPTS/OT.050/4/2017 tahun 2017, dan terakhir keputusan No. 172/Kpts/OT.050/2/2018 pada 26 Februari 2018. Dasar penetapan Tim Sergap adalah Inpres No. 5 tahun 2015 dan arahan Presiden pada pertemuan dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Pertanian, Menteri Perdagangan, dan Direktur Utama Perum BULOG pada 8 Maret 2016.



Gambar 21. Rapat Tim Serap Petani (Sergap)

Tim Sergap beranggotakan dari Kementerian Pertanian, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, TNI, Perum BULOG, dan BRI. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Tim Sergap berperan: (1) melakukan perencanaan dan pemantauan panen, harga, dan penyerapan

gabah petani; (2) membuat laporan hasil pemantauan panen, harga, dan penerapan gabah petani; (3) menyusun kerja sama dengan institusi terkait dalam menyerap gabah/beras petani; dan (4) membuat hasil pelaksanaan kerja sama.

Penyerapan gabah berfungsi ganda, selain melindungi petani dari penurunan harga, pemerintah yang diwakili Perum BULOG juga berkepentingan dalam penyediaan beras untuk masyarakat berpenghasilan rendah melalui Program Rastra dan BPNT. Total kebutuhan beras (Tabel 2) untuk Program Rastra pada tahun 2018 adalah 920 ribu ton, sedangkan untuk kebutuhan Program BPNT diperkirakan 938 ribu ton. Pada Program Rastra, Perum BULOG mendapatkan penugasan dari pemerintah untuk menyalurkan bantuan secara penuh. Pada Program BPNT, Perum BULOG tidak mendapatkan penugasan khusus dari pemerintah, sehingga kebutuhan beras untuk BPNT diestimasi berdasarkan wilayah yang pengadaan berasnya bekerja sama dengan BULOG.

Tabel 2. Sasaran serapan gabah untuk kebutuhan Rastra dan BPNT tahun 2018

No	Bulan	Alokasi BPNT (KPM)	Alokasi Rastra (KPM)	Total KPM	Kebutuhan BPNT (Ton)	Kebutuhan Rastra (Ton)
1	Jan'18	1.200.000	14.200.000	15.400.000	12.000	142.000
2	Feb'18	3.947.183	11.551.753	15.498.936	39.472	115.518
3	Maret'18	7.291.679	8.207.257	15.498.936	72.917	82.073
4	April'18	7.291.679	8.207.257	15.498.936	72.917	82.073
5	Mei'18	7.291.679	8.207.257	15.498.936	72.917	82.073
6	Juni'18	7.291.679	8.207.257	15.498.936	72.917	82.073
7	Juli'18	9.156.839	6.342.097	15.498.936	91.568	63.421
8	Agust'18	10.083.192	5.415.744	15.498.936	100.832	54.157
9	Sept'18	10.083.192	5.415.744	15.498.936	100.832	54.157
10	Okt'18	10.083.192	5.415.744	15.498.936	100.832	54.157
11	Nov'18	10.083.192	5.415.744	15.498.936	100.832	54.157
12	Des'18	10.083.192	5.415.744	15.498.936	100.832	54.157
	<b>Jumlah</b>				<b>938.867</b>	<b>920.016</b>

Sumber: Manajerial BULOG (2018)



### **HET Rastra: Upaya stabilisasi harga di tingkat konsumen**

Tidak dapat dipungkiri kebijakan bantuan pangan (Rastra) merupakan salah satu upaya pemerintah dalam rangka stabilisasi harga pangan (beras). Pada era Presiden Soeharto, kebijakan stabilisasi harga melalui operasi pasar yang kemudian bertransformasi dengan pendekatan subsidi terarah melalui Raskin/Rastra. Pada era Presiden SBY dan Joko Widodo, kebijakan Rastra dan operasi pasar dilakukan secara bersama-sama untuk meredam gejolak harga di pasar.

Sejak 2017, pemerintah memiliki instrumen tambahan untuk stabilisasi harga gabah/beras, yaitu melalui penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET) beras. Kebijakan HET beras tertuang dalam Permendag No. 57 tahun 2017. Aturan ini berlaku sejak 1 September 2017 dan kemudian pemerintah memberikan batas toleransi kepada pedagang untuk menyesuaikan dengan patokan harga tersebut sampai 18 September 2017.

Melalui kebijakan ini, pemerintah menetapkan batas tertinggi harga beras berdasarkan jenis dan wilayah edar. Pemerintah menetapkan di wilayah: (1) Jawa, Bali, Sulawesi, NTB, Lampung dan Sumatera Selatan, HET beras medium Rp 9.450/kg dan beras premium Rp 12.800/kg; (2) Sumatera (tidak termasuk Lampung dan Sumatera Selatan), Kalimantan dan NTT, HET beras medium Rp 9.950/kg dan beras premium Rp 13.300/kg; dan (3) Maluku dan Papua, HET beras medium Rp 10.250/kg dan premium Rp 13.600/kg (Gambar 22).

Dipatoknya HET beras, pemerintah secara tidak langsung telah menggolongkan beras sebagai komoditas yang diatur pemerintah (*administered prices*) seperti halnya listrik dan Bahan Bakar Minyak (BBM). Penetapan HET beras bertujuan untuk mengontrol stabilitas harga sehingga daya beli masyarakat tetap terjaga.



Gambar 22. HET beras di beberapa wilayah di Indonesia

Dalam kaitannya dengan Rastra, pemerintah berkepentingan menjaga harga tetap stabil dengan mematok Harga Penjualan Beras (HPB) untuk Rastra yang dikelola BULOG dan HET untuk BPNT. HPB Rastra pada tahun 2018 ditetapkan bersama oleh kementerian dan lembaga terkait seperti Kementerian Sosial, Kementerian Pertanian, BUOG, dan Kementerian Keuangan dalam rapat koordinasi pada Januari 2018 dengan menetapkan HPB Rastra berdasarkan HET tertimbang dan kemudian disesuaikan menjadi Rp 10.000/kg. Untuk program BPNT, harga beras yang dijual oleh *e-warung* kepada KPM ditetapkan di bawah HET beras medium dan premium di masing-masing wilayah.

### *HPP beras Rastra sebagai instrumen perlindungan petani*

Selain sebagai instrumen stabilisasi harga di tingkat konsumen, kebijakan Rastra juga berkaitan dengan upaya menjaga Harga Pembelian Pemerintah (HPP) gabah di tingkat petani (produsen). Dalam hal ini pemerintah telah menetapkan Inpres kebijakan HPP gabah/beras untuk pertama kalinya pada tahun 2002, yaitu Rp 1.230/kg untuk gabah kering panen (GKP), Rp 1.725/kg untuk gabah kering giling (GKG), dan beras medium di gudang BULOG Rp 2.790/kg. Kebijakan HPP dievaluasi secara berkala untuk melihat efektivitas pelaksanaan dan penyesuaian di lapangan. Sampai saat ini, Inpres HPP telah ditetapkan sembilan kali, dan yang masih berlaku hingga saat ini adalah Inpres 5/2015 yang menetapkan harga GKP Rp 3.700/kg, harga GKG Rp. 4.650/kg, dan beras medium Rp 7.300/kg. HPP gabah-beras pada tahun 2002-2017 dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. HPP gabah-beras pada tahun 2002-2017

Tahun	HPP GKP di Petani	HPP GKG di Penggilingan	HPP Beras Medium di Gudang Bulog
	(Rp/Kg)	(Rp/Kg)	(Rp/Kg)
2002	1.230	1.725	2.790
2003	1.230	1.725	2.790
2004	1.230	1.725	2.790
2005	1.330	1.765	2.790
2006	1.730	2.250	3.550
2007	2.000	2.575	4.000
2008	2.240	2.800	4.300
2009	2.400	3.000	4.600
2010	2.640	3.300	5.060
2011	2.640	3.300	5.060
2012	3.300	4.150	6.600
2013	3.300	4.150	6.600
2014	3.300	4.150	6.600
2015	3.700	4.650	7.300

Sumber: Inpres kebijakan perberasan, diolah BKP

Kebijakan Rastra memiliki andil besar dalam penyerapan gabah-beras ke petani. Semakin besar kuota Rastra semakin besar pula kewajiban BULOG menyerap gabah-beras dari petani. Penyerapan gabah-beras oleh BULOG didasarkan pada HPP yang telah ditetapkan, sehingga petani memiliki garansi atas penjualan gabah-beras pada saat panen raya.

Selain kebijakan HPP, pemerintah juga telah menguatkan upaya optimalisasi penyerapan gabah oleh BULOG melalui Perpres 48/2016 tentang Penugasan kepada BULOG dalam rangka ketahanan pangan, yaitu menyerap Gabah di Luar Kualitas (GLK) dengan kadar air 26-30%. Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian Pertanian telah menerbitkan Permentan No. 3 tahun 2017 tentang perubahan ketiga atas Peraturan Menteri Pertanian selaku Ketua Dewan Ketahanan Pangan No. 71/Permentan/PP.200/12/2015 tentang Pedoman Harga Pembelian Gabah dan Beras di Luar Kualitas. Dengan adanya payung hukum yang kuat ini, penyerapan gabah-beras oleh BULOG dapat terpenuhi dalam rangka penyediaan beras untuk Program Rastra.

### *TTI sebagai alternatif e-warung untuk penyediaan beras Program BPNT*

Salah satu kendala dalam pelaksanaan Program BPNT yang telah berjalan sejak Februari 2017 adalah rasio *e-warung* yang masih jauh dari yang diharapkan, yang akhirnya berimplikasi terhadap tingkat pelayanan kepada KPM. Dalam meningkatkan efektivitas dan pelaksanaan program BPNT, Kementerian Pertanian bersama Kementerian BUMN, Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi telah menandatangani MoU percepatan penyaluran BPNT dengan Kementerian Sosial pada Desember 2017 (Gambar 23).

MoU diperlukan mengingat Kementerian Pertanian memiliki peranan yang cukup signifikan dalam penyediaan kebutuhan beras Program BPNT melalui Toko Tani Indonesia (TTI). Kementerian Pertanian telah mengintegrasikan TTI dengan Bank Himbara yang berada di bawah naungan Kementerian BUMN sebagai *e-warung* dalam penyaluran BPNT.

Keikutsertaan TTI sebagai *e-warung* diyakini mampu menstabilkan harga produk pangan yang disediakan karena relatif murah dibandingkan dengan jenis *e-warung* lainnya. Pada Program TTI, beras yang dihasilkan dari gabungan kelompok tani (Gapoktan) langsung didistribusikan ke TTI melalui integrasi sistem elektronik commerce (*e-commerce*) dan dijual ke konsumen, sehingga rantai pasok lebih pendek dan lebih efisien dalam pengangkutan dan pemasaran.

### ***Program “BEKERJA” (Bedah Kemiskinan, Rakyat Sejahtera) Berbasis Pertanian***

Untuk mendukung program bantuan pangan, Kementerian Pertanian sejak tahun 2018 menggulirkan Program BEKERJA. Kedua program ini sesungguhnya saling melengkapi. Jika bantuan pangan berupaya menekan pengeluaran rumah tangga keluarga miskin, seperti yang telah dilakukan di Kabupaten Bondowoso (Gambar 23), sedangkan Program BEKERJA membantu meningkatkan pendapatan rumah tangga melalui penciptaan sumber-sumber pendapatan baru.

Secara umum Program BEKERJA Berbasis Pertanian bertujuan untuk meningkatkan kapabilitas sumber daya insani Rumah Tangga Petani Miskin (RTM) dan memberi lapangan usaha baru sebagai sumber pendapatan dalam upaya mengubah status mereka dari keluarga miskin menjadi keluarga bukan miskin. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, Program BEKERJA Berbasis Pertanian pada tahun 2018 diimplementasikan melalui:



Gambar 23. Menteri Pertanian sedang melakukan kegiatan BEKERJA di Kabupaten Bondowoso

(i) pengembangan lahan pekarangan untuk produksi sayuran, (ii) usaha peternakan rumah tangga berupa ayam/itik, kambing, dan aneka ternak, (iii) usaha tanaman hortikultura dan perkebunan, antara lain pisang, mangga, manggis, kopi, duku, melinjo, dan kelapa dalam, dan (iv) kelembagaan usaha tani secara berkelompok, antara lain untuk kebun bibit, pembibitan ayam, dan pengolahan hasil. Agar keberhasilan program ini terjamin maka pendekatan yang dilakukan adalah: (i) sesuai dengan kondisi agroklimat, sosial ekonomi, budaya setempat, dan komitmen dukungan Pemda, (ii) sesuai dengan keunggulan komparatif komoditas, (iii) pendekatan rumah tangga miskin (diprioritaskan di kabupaten. dengan rumah tangga miskin terbanyak), dan (iv) pendekatan RTM, kelompok, dan cluster, dimana satu cluster adalah satu kecamatan. Program BEKERJA Berbasis Pertanian dilakukan di 10 provinsi, yaitu Sumatera Utara, Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Banten, Sumatera Selatan, Lampung, Kalimantan Selatan,

Sulawesi Selatan, dan NTB, dengan sasaran 200.000 rumah tangga petani miskin (RTM), dengan harapan pada tahun 2018-2019 kesejahteraan mereka meningkat.

Peningkatan pendapatan diperoleh melalui usaha jangka pendek (tanaman sayuran), jangka menengah (peternakan unggas dan kambing), dan jangka panjang (tanaman perkebunan). Dengan menerapkan beberapa model, maka Program BEKERJA Berbasis Pertanian setelah satu tahun pelaksanaan diperkirakan mampu mengubah status semua keluarga miskin yang mengikuti program menjadi keluarga yang bebas dari jeratan kemiskinan.

Pengembangan Program BEKERJA Berbasis Pertanian tidak hanya berdampak pada peningkatan ketersediaan pangan, konsumsi pangan dan kualitas gizi keluarga, serta ekonomi/pendapatan masyarakat, tapi pada saat yang sama juga berdampak terhadap membaiknya kondisi sosial masyarakat. Kementerian Pertanian menyadari bahwa keberhasilan Program BEKERJA Berbasis Pertanian sangat ditentukan oleh komitmen seluruh pihak terkait, mulai dari tingkat pusat sampai daerah.

## Bab 5. DAMPAK PROGRAM RASTRA DAN BPNT TERHADAP PENURUNAN ANGKA KEMISKINAN

**K**emiskinan di Indonesia menjadi fenomena yang kompleks. Tiap rezim pemerintahan dihadapkan pada “pekerjaan rumah” untuk mengentaskan kemiskinan dan menekan kesenjangan. Pada tahun 2017 jumlah penduduk di Indonesia sudah mencapai 261 juta jiwa.

Salah satu terobosan yang dilakukan Pemerintahan Presiden Joko Widodo untuk menanggulangi kemiskinan dan menurunkan ketimpangan adalah melalui program bantuan sosial berupa PKH, Rastra, dan BPNT. Program bantuan yang digulirkan pemerintah melalui Kementerian Sosial ini diyakini efektif menurunkan angka kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran antarpenduduk (gini rasio). Oleh karena itu, perlu diketahui dampak Program Rastra dan BPNT terhadap pengentasan kemiskinan dan pengurangan ketimpangan.



## Dampak Transformasi Rastra ke BPNT

Penyaluran beras bersubsidi bagi masyarakat berpendapatan rendah telah dilaksanakan pemerintah sejak tahun 1998. Program ini pada awalnya disebut Operasi Pasar Khusus (OPK) yang dilaksanakan sebagai program darurat (*social safety net*) untuk merespon krisis ekonomi yang terjadi saat itu. Dalam perkembangannya, program beras bersubsidi diperluas fungsinya sebagai bagian dari program perlindungan sosial yang bertujuan untuk mengurangi beban pengeluaran masyarakat berpendapatan rendah dalam memenuhi hak dasar berupa pangan pokok atau beras untuk rakyat miskin (Raskin).

Dalam implementasi bantuan beras untuk keluarga miskin juga terjadi perubahan. Pada awalnya bantuan pangan kepada RTM pada tahun 2002 adalah berupa 10 kg beras, dan beberapa tahun berikutnya bervariasi antara 10-20 kg beras dan pada tahun 2009 ditetapkan 15 kg beras. Frekuensi distribusi bantuan pangan pada awalnya 12 kali dalam setahun (satu kali sebulan), kemudian menjadi 10 kali pada tahun 2006 dan kembali menjadi 12 kali pada tahun 2007. Harga tebus beras yang dibayar oleh RTM untuk setiap kilogram adalah Rp 1.000 dan pada tahun 2008 berubah menjadi Rp 1.600/kg.

Pada tahun 2016 pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan mengubah Program Raskin (beras untuk rakyat miskin) menjadi Rastra (beras untuk rakyat sejahtera). Jumlah penerima manfaat bantuan Rastra pada tahun 2016 ditetapkan sebanyak 15,5 juta RTS (Rumah Tangga Sasaran) dengan alokasi 15 kg/RTS/bulan selama 12 bulan dengan harga tebus Rp 1.600/kg di titik distribusi.

Belum beberapa tahun pelaksanaan Program Rastra, pola pemberian bantuan beras subsidi kembali diubah. Sebelumnya, penerima bantuan Rastra masih harus membayar tebusan Rp 1.600/kg, sehingga untuk pemberian bantuan beras sebanyak 15

kg penerima Rastra harus membayar Rp 24.000. Pada tahun 2018 tidak ada lagi subsidi pangan, diganti dengan bantuan sosial.

Transformasi Rastra dari subsidi beras bagi masyarakat berpendapatan rendah menjadi bantuan sosial dalam bentuk BPNT dan Bansos Rastra dilakukan secara bertahap mulai tahun 2017 di 44 Kota, sedangkan sisanya 470 di kabupaten/kota masih menggunakan skema subsidi Rastra. Pada Program Bansos Rastra, bantuan yang diberikan kepada KPM adalah beras 10 kg/KPM/bulan dengan supplier dari BULOG. Program Bansos Rastra secara gradual dikurangi menjadi 5 juta KPM di akhir tahun 2018. Sebaliknya, sasaran BPNT diperluas hingga mencapai 15,5 juta KPM di 98 kota dan 118 kabupaten sebagai ganti Program Bansos Rastra.

Program BPNT merupakan reformasi Program Subsidi Rastra yang dilaksanakan berdasarkan arahan Presiden untuk meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran program, serta mendorong inklusi keuangan. Penyaluran BPNT dilakukan bertahap sejak tahun 2017 di beberapa daerah terpilih dengan akses dan fasilitas memadai. Selain memberikan pilihan pangan yang lebih luas, penyaluran BPNT melalui sistem perbankan juga dimaksudkan untuk mendukung perilaku produktif masyarakat melalui fleksibilitas waktu penarikan bantuan dan akumulasi asset melalui kesempatan menabung.

Berbagai perbaikan proses dan kemudahan bagi masyarakat telah diupayakan melalui Program BPNT. Hal ini terlihat sejak tahap awal proses penyaluran, dimana masyarakat calon penerima bantuan diberikan kemudahan pembukaan rekening bank melalui persyaratan yang lebih sederhana dan registrasi secara kolektif. Masyarakat juga diberikan edukasi dan sosialisasi intensif tentang manfaat bantuan yang diberikan, termasuk tata cara transaksi menggunakan kartu dan penarikan bantuan di agen. Selain itu, masyarakat juga diberikan informasi bagaimana tata cara pengaduan apabila menemui kesulitan atau hambatan pada saat

mengambil bantuan. Masyarakat juga diberi kemudahan pada saat mengambil bantuan dan dapat langsung datang ke *e-warung* sebagai agen bank-bank negara (BNI, BRI, Mandiri, dan BTN) yang telah ditunjuk sebagai penyalur bantuan sosial.

Banyak keuntungan yang diperoleh dari perubahan mekanisme penyaluran Rastra. Selain lebih transparan, sistem bantuan nontunai juga memudahkan pengontrolan dan memperluas inklusi keuangan di masyarakat. KPM juga bebas memilih kualitas beras yang akan dibeli dan pangan lainnya. Relatif tidak berbeda dengan PKH, penyaluran BPNT dilakukan melalui Kartu Keluarga Sejahtera (KKS) yang bekerja sama dengan Himpunan Bank Negara (BNI, BRI, Mandiri, dan BTN). KPM setiap bulan menerima bantuan Rp 110.000 untuk membeli bahan pangan tertentu berupa beras, telur, minyak goreng, dan gula.

BPNT tidak dapat diambil dalam bentuk uang, namun ditukarkan dengan beras dan/atau telur di *e-warung* KUBE PKH (Elektronik Warung Gotong Royong Kelompok Usaha Bersama Program Keluarga Harapan) menggunakan kartu yang dikenal dengan *e-wallet* yang telah didistribusikan oleh bank-bank Himbara kepada warga miskin. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran bantuan sosial serta mendorong keuangan inklusif.

Manfaat yang dapat diperoleh dari Program BPNT adalah: (1) meningkatkan ketahanan pangan di tingkat KPM dan sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan; (2) meningkatkan transaksi nontunai dalam agenda GNNT (Gerakan Nasional Non-Tunai); (3) meningkatkan akses masyarakat terhadap layanan keuangan sehingga meningkatkan kemampuan ekonomi yang sejalan dengan SNKI (Strategi Nasional Keuangan Inklusif); (4) meningkatkan efisiensi penyaluran bantuan sosial; dan (5) meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah, terutama usaha mikro dan usaha kecil di bidang perdagangan.

## Dampak Penurunan Kemiskinan

Badan Pusat Statistik mencatat jumlah penduduk miskin atau penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan pada Maret 2017 mencapai 27,77 juta orang atau 10,64% dari jumlah penduduk. Jumlah penduduk miskin juga dipengaruhi oleh penambahan penduduk dari 258 juta pada Maret 2016 menjadi 261 juta pada Maret 2017. Pada periode September 2016 sampai Maret 2017, penduduk miskin di perdesaan turun 181.290 jiwa, namun di perkotaan meningkat 188.190 ribu jiwa. Artinya, dalam periode Maret 2016-Maret 2017, Indonesia berhasil menurunkan jumlah penduduk miskin sebesar 240 ribu jiwa. Demikian juga ketimpangan yang ditunjukkan oleh nilai koefisien gini pada Maret 2017 tercatat 0,393 atau turun dari 0,408 pada tahun 2015. Pada tahun 2019, rasio gini diupayakan turun menjadi 0,360.

Kebijakan dan program prioritas untuk menurunkan angka kemiskinan dan menekan kesenjangan di antaranya melalui Program Bansos Rastra dan BPNT. Hingga Desember 2018 Program BPNT akan dialokasikan kepada 10.083.192 KPM, sementara pada Bansos Rastra ditargetkan 5.415.744 KPM atau dengan total 15.498.936 KPM. Oleh karena itu, analisis potensi dampak Program Bansos Rastra dan BPNT yang dialokasikan sampai Desember 2018 perlu dilakukan. Di samping itu, dampak transformasi Program Rastra menjadi Program BPNT juga perlu dianalisis.

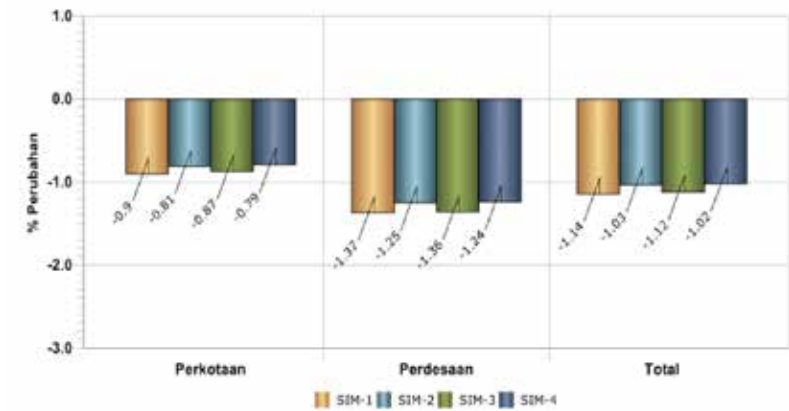
Analisis potensi dampak Program Rastra dan BPNT menggunakan model *Computable General Equilibrium* (CGE). Model ini dibangun dan dikembangkan dari model Orani-G, dengan persamaan dapat dilihat pada Lampiran. Data yang digunakan dalam aplikasi model CGE adalah Tabel Input (IO) 2008. Solusi sistem persamaan dalam model diselesaikan dengan paket software GEMPACK (*General Equilibrium Modelling PACKAGE*) versi 11.2 tahun 2012.



Memperhatikan alokasi KPM dalam Program Rastra dan BPNT sampai Desember 2018, analisis potensi dampak disusun dengan beberapa skenario, yaitu: (1) Program BPNT ditargetkan 10.083.192 KPM atau Skenario-1 (SIM-1); (2) Program Rastra ditargetkan 10.083.192 KPM atau Skenario-2 (SIM-2); (3) transformasi seluruh Program Rastra menjadi program BPNT dengan target 15.498.936 KPM atau disebut Skenario-3 (SIM-3); dan (4) transformasi seluruh Program BPNT menjadi Rastra dengan target 15.498.936 KPM atau Skenario-4 (SIM-4). Hasil analisis menggunakan model CGE menunjukkan Program Bansos Rastra dan BPNT menurunkan jumlah angka kemiskinan, baik di perkotaan maupun perdesaan (Gambar 24).

Penurunan kemiskinan pada Skenario-1 tercatat 1,14%, dimana kemiskinan di perkotaan dan perdesaan akan turun masing-masing 0,9% dan 1,37%. Berbeda apabila Program Bansos Rastra diimplementasikan (Skenario-2), angka kemiskinan akan turun 0,81% di perkotaan dan 1,25% di perdesaan atau total 1,03%. Apabila seluruh Program Bansos Rastra ditransformasi menjadi Program BPNT dengan target 15.498.936 KPM (Skenario-3), maka total kemiskinan akan turun 1,12% yang terdiri atas 0,87% di perkotaan dan 1,36% di perdesaan. Demikian juga jika seluruh Program BPNT ditransformasi menjadi Program Bansos Rastra dengan target 15.498.936 KPM (Skenario-4) maka angka kemiskinan turun 0,79% di perkotaan dan 1,24% di perdesaan atau dengan total 1,02%.

Penurunan angka kemiskinan pada Program BPNT lebih besar dibandingkan dengan Program Bansos Rastra. Hal ini disebabkan karena transformasi Program Rastra ke BPNT meningkatkan jumlah dan jenis pangan yang diminta dan dikonsumsi, sehingga pengeluaran konsumsi peserta Program BPNT sudah di atas garis kemiskinan.

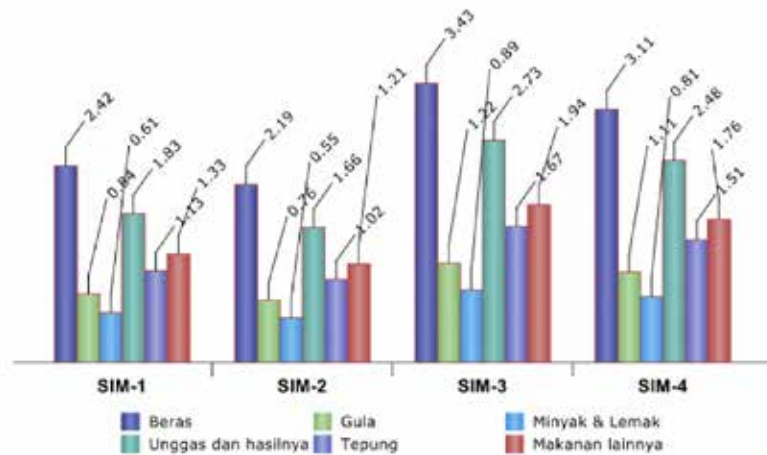


Gambar 24. Dampak Program Rastra dan BPNT terhadap penurunan angka kemiskinan

Meskipun Program Bansos Rastra dan BPNT mampu menurunkan angka kemiskinan, namun kenaikan harga pangan lebih besar pada Program BPNT dibandingkan dengan Program Rastra. Pada Skenario-1, misalnya, kenaikan harga beras mencapai 2,42%, gula 0,84%, minyak dan lemak 0,61%, unggas dan produk turunan 1,83%, tepung 1,13% dan makanan lainnya 1,33%. Kondisi ini berbeda dengan Skenario-2 dimana kenaikan harga terlihat lebih kecil, misalnya kenaikan harga beras 2,19%, gula 0,76%, minyak dan lemak 0,55%, unggas dan hasilnya 1,66%, tepung 1,02% dan makanan lainnya 1,21%. Sementara pada Skenario-3, kenaikan harga pangan lebih besar dibandingkan dengan Skenario-4 (Gambar 25).

Kenaikan harga pangan yang lebih besar pada Program BPNT menyebabkan potensi penurunan pengeluaran riil KPM juga akan lebih besar dibandingkan dengan Program Rastra. Implikasinya, Program BPNT lebih rentan terhadap perubahan kemiskinan dibandingkan dengan Program Bansos Rastra jika kenaikan harga pangan tidak dapat dikendalikan. Artinya, kenaikan harga pangan

bisa menjadi sinyal negatif terhadap target penurunan angka kemiskinan.



Gambar 25. Dampak Program Rastra dan BPNT terhadap harga beberapa komoditas pangan (% perubahan)

Dari keseluruhan analisis terlihat Program Rastra dan BPNT mampu menurunkan jumlah angka kemiskinan. Meskipun demikian, dilihat dari implementasi program di lapangan, *moral hazard* masih sangat mungkin terjadi, antara lain: (a) tidak hanya untuk belanja pangan tetapi juga untuk barang lain; (b) Rumah Tangga Sasaran (RTS) tidak hanya rumah tangga miskin atau prasejahtera tetapi juga rumah tangga sejahtera atau bahkan rumah tangga mampu, sehingga menambah volume atau nilai paket program sehingga maningkatkan anggaran program; dan (c) RTS yang relatif jauh (*remote area*) memerlukan tambahan biaya untuk mengakses bantuan ke kios/toko pelaksana distribusi BPNT.

Di samping itu, BPNT dengan sistem kartu akan mengurangi outlet BULOG sehingga berdampak pada pengurangan penyerapan gabah/beras petani oleh BULOG. Hal ini berdampak pada fluktuasi harga di tingkat petani. Dengan kata lain, tidak

ada lagi patokan harga gabah/beras di tingkat petani atau harga ditentukan oleh fluktuasi harga pasar atau pedagang. Berkurangnya outlet BULOG juga berdampak terhadap volume penyimpanan gabah/beras sehingga menuntut BULOG mampu membuka outlet ke konsumen secara komersial, seperti penjualan dengan kemasan untuk berbagai macam beras menurut kualitas.

Penerapan Program BPNT juga berpotensi mengurangi kekuatan BULOG untuk stabilisasi harga beras karena semakin sedikitnya stok yang dikelola. Relatif kecilnya stok di BULOG akan menurunkan kemampuannya sebagai penyangga pangan, terutama beras. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperkuat stok beras BULOG sejalan dengan implementasi Program BPNT. Hal ini penting artinya karena BPNT tidak mampu menggantikan fungsi stabilisasi harga dan pasokan beras yang selama ini dijalankan oleh BULOG melalui Program Rastra.

Dalam UU No. 18 tahun 2012 tentang Pangan disebutkan bahwa pemerintah berkewajiban mengelola stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok, mengelola distribusi dan cadangan pangan pokok, serta mewujudkan pemenuhan pangan yang bergizi bagi semua lapisan masyarakat. Persoalan ini tidak dapat digantikan oleh BPNT. Bahkan banyak pihak khawatir Program BPNT dapat dilaksanakan secara menyeluruh pada tahun 2019 karena akan mengurangi stok beras BULOG sebagai fungsi penyangga pangan. Pada saat stok tidak memadai untuk melakukan penetrasi pasar, maka kemampuan pemerintah melakukan stabilisasi harga pangan pokok akan berkurang.

## Bab 6.

# IMPLIKASI TRANSFORMASI BANTUAN PANGAN

### **Implikasi Transformasi Rastra Menjadi BPNT**

Bantuan sosial dan subsidi yang disalurkan secara nontunai bertujuan meningkatkan efektivitas dan ketepatan sasaran penyaluran untuk mendorong keuangan inklusif. Penyaluran BPNT dengan sistem perbankan diharapkan dapat mendukung perilaku produktif penerima bantuan, meningkatkan transparansi dan akuntabilitas program, dan memudahkan mengontrol, memantau, dan memperkecil penyimpangan. Sebagai salah satu program bantuan pemerintah, Rastra diamanatkan agar disalurkan secara nontunai dengan bertransformasi dari bantuan pola subsidi menjadi bantuan sosial.

BPNT adalah bantuan sosial pangan dalam bentuk nontunai dan diberikan kepada KPM setiap bulan melalui mekanisme akun elektronik yang hanya digunakan untuk membeli bahan pangan di pedagang yang bekerja sama dengan bank penyalur. Bantuan sosial dan subsidi yang disalurkan secara nontunai memberikan beberapa manfaat:

1. Meningkatnya ketahanan pangan di tingkat KPM, sekaligus sebagai mekanisme perlindungan sosial dan penanggulangan kemiskinan.

2. Meningkatnya transaksi nontunai dalam agenda Gerakan Nasional Non- Tunai (GNNT).
3. Meningkatnya akses masyarakat terhadap layanan keuangan sehingga meningkatkan kemampuan ekonomi yang sejalan dengan Strategi Nasional Keuangan Inklusif (SNKI).
4. Meningkatnya efisiensi penyaluran bantuan sosial.
5. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi di daerah, terutama usaha mikro dan kecil di bidang perdagangan.

Jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan) pada bulan September 2017 mencapai 26,58 juta orang (10,12%), berkurang 1,19 juta orang dibandingkan dengan kondisi Maret 2017 sebesar 27,77 juta orang (turun 10,64%) (Gambar 26). Penduduk miskin di Indonesia pada tahun 2017 lebih terkonsentrasi di Pulau Jawa, baik di perdesaan maupun perkotaan (Gambar 27).

Proporsi penduduk miskin di perkotaan pada bulan Maret 2017 mencapai 7,72% dan turun menjadi 7,26% pada September 2017. Di perdesaan, proporsi penduduk miskin pada Maret 2017 mencapai 13,93% kemudian turun menjadi 13,47% pada September 2017. Dalam periode Maret-September 2017, jumlah penduduk miskin di perkotaan berkurang 401,28 ribu orang, dari 10,67 juta orang pada Maret 2017 menjadi 10,27 juta orang pada September 2017. Sementara di perdesaan berkurang 786,95 ribu orang, dari 17,10 juta orang pada Maret 2017 menjadi 16,31 juta orang pada September 2017.

Implikasi perubahan Program Rastra menjadi BPNT dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu sisi KPM, manajemen program, dan kondisi perberasan nasional (Gambar 28).



Gambar 26. Perkembangan jumlah penduduk miskin di Indonesia (BPS, 2018)



Gambar 27. Jumlah penduduk miskin menurut pulau di Indonesia tahun 2017 (BPS, 2018)



Gambar 28. Aspek yang terdampak perubahan transformasi Rastra menjadi BPNT

### Implikasi terhadap Kelompok Penerima Manfaat (KPM)

KPM adalah keluarga yang ditetapkan sebagai penerima Program Rastra. Mereka merupakan keluarga dengan kondisi sosial ekonomi 25% terendah di daerah program. Sumber data KPM Rastra adalah Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin (DT-PPFM) yang merupakan hasil Pemutakhiran Basis Data Terpadu (PBDT) pada tahun 2015. Pada Bab 5 dijelaskan penurunan angka kemiskinan pada Program BPNT lebih besar dibandingkan dengan Program Bansos Rastra. Hal ini disebabkan karena transformasi Program Rastra ke BPNT meningkatkan jumlah dan jenis pangan yang diminta dan dikonsumsi, sehingga pengeluaran konsumsi peserta Program BPNT di atas garis kemiskinan. Implikasi perubahan bantuan Rastra menjadi bentuk BPNT terhadap KPM adalah:

**Satu.** Mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan. Garis Kemiskinan (GK) merupakan penjumlahan dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM). Penduduk dengan pengeluaran per kapita rata-rata di bawah GK dikategorikan sebagai penduduk miskin. GKM merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2.100 kilokalori per kapita per hari. GKNM adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan.

Peranan komoditas makanan terhadap garis kemiskinan lebih besar dibandingkan dengan peranan komoditas bukan makanan (perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan). Sumbangan garis kemiskinan pangan terhadap garis kemiskinan pada September 2017 tercatat 73,35%. Kondisi ini relatif tidak berbeda dengan kondisi Maret 2017 sebesar 73,31%. Paket kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditas (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll). Paket kebutuhan dasar nonmakanan diwakili oleh 51 komoditas di perkotaan dan 47

komoditas di perdesaan. BPNT diharapkan mampu mengurangi beban pengeluaran KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan, sehingga dapat menurunkan tingkat ketimpangan pengeluaran.

BPNT juga diharapkan dapat mengurangi tingkat ketimpangan pengeluaran penduduk yang dapat diukur dengan gini ratio. Pada bulan September 2017, gini ratio adalah 0,391. Angka ini menurun 0,002 poin dibandingkan dengan bulan Maret 2017 sebesar 0,393. Dibandingkan dengan September 2016 sebesar 0,394, gini ratio pada September 2017 turun 0,003 poin. Di perkotaan pada September 2017, gini ratio tercatat 0,404, turun dibanding Maret 2017 yang mencapai 0,407 dan pada September 2016 sebesar 0,409. Sementara itu, gini ratio di perdesaan pada September 2017 adalah 0,320, sama dengan kondisi Maret 2017, namun naik dibanding September 2016 yang menyentuh angka 0,316 (Gambar 29).



Gambar 29. Perkembangan gini ratio dalam periode 2010-2017 (BPS 2018)

**Dua.** Memberikan asupan gizi yang lebih seimbang. Asupan gizi seimbang adalah menu makanan sehari-hari yang mengandung zat-zat gizi dalam jenis dan jumlah yang sesuai dengan kebutuhan tubuh, dengan memperhatikan prinsip keanekaragaman makanan, aktivitas fisik, kebersihan, dan berat



badan ideal. Keleluasaan dalam memilih komposisi bantuan pangan diharapkan akan menjadi awal pemenuhan gizi yang lebih seimbang, sesuai dengan kebutuhan KPM yang bervariasi.

*Tiga.* Meningkatkan ketepatan sasaran dan waktu penerimaan bantuan pangan. Program BPNT menggunakan alur dan sistem basis data yang berusaha membangun ketepatan sasaran. Program BPNT melibatkan Pokja Data yang terdiri atas Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sosial, Badan Pusat Statistik, dan Sekretariat Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

Sumber data KPM BPNT adalah Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin (DT-PPFM), yang merupakan hasil Pemutakhiran Basis Data Terpadu pada tahun 2015. DT-PPFM dikelola oleh Kelompok Kerja Pengelola Data Terpadu Program Penanganan Fakir Miskin, atau Pokja Data yang dibentuk melalui Surat Keputusan Menteri Sosial No. 284/HUK/2016 tanggal 21 September 2016 yang diperbarui melalui Surat Keputusan Menteri Sosial No.30/HUK/2017 tanggal 16 Maret 2017.

Penyaluran BPNT pada beberapa tempat masih dihadapkan pada ketidaktepatan waktu, dimana bantuan tidak rutin diberikan pada bulan berjalan. Di daerah lain, bantuan diberikan pada tanggal 25 setiap bulan. Pemberian bantuan dalam bentuk uang memiliki tingkat ketepatan waktu yang lebih tinggi dibandingkan dengan bentuk fisik.

*Empat.* Memberikan lebih banyak pilihan dan kendali kepada KPM dalam memenuhi kebutuhan pangan. Jenis komoditas makanan yang berpengaruh besar terhadap nilai GK di perkotaan maupun perdesaan adalah beras, rokok kretek filter, daging sapi, telur ayam ras, daging ayam ras, mie instan, dan gula pasir. Sementara komoditas nonmakanan yang berpengaruh besar terhadap nilai GK di perkotaan maupun perdesaan adalah perumahan, bensin, listrik, pendidikan, dan perlengkapan mandi.

Program BPNT akan membantu masyarakat berpendapatan rendah dalam mengurangi beban pengeluaran RTS/KPM melalui pemenuhan sebagian kebutuhan pangan, sekaligus memberikan kendali dalam memilih jenis pangan dalam pembelanjaan BPNT sebesar Rp 110.000/KPM/bulan. Pada tahun 2017, komoditas pangan yang tersedia untuk ditukar adalah beras dan gula. Pada tahun 2018, komoditas pangan yang dapat dipilih adalah beras dan telur. Penambahan jenis komoditas untuk mencapai tujuan tersebut akan dievaluasi, sehingga tidak menutup kemungkinan perubahan jenis pangan yang diberikan pada masa yang akan datang. Perubahan program bantuan pangan menjadi PBNT memberikan lebih banyak pilihan dan kendali kepada KPM dalam memenuhi kebutuhan pangan.

*Lima.* Secara operasional, perubahan program bantuan pangan dalam bentuk nontunai akan memberikan manfaat lebih kepada KPM karena:

1. Mudah dijangkau dan digunakan;
2. Memberikan lebih banyak pilihan dan kendali tentang kapan, berapa, jenis, dan kualitas bahan pangan (beras dan telur) sesuai preferensi;
3. Mendorong usaha eceran rakyat untuk melayani KPM;
4. Memberikan akses jasa keuangan kepada KPM.

Di sisi lain, perubahan bantuan pangan fisik ke bentuk BPNT memberikan implikasi yang berbeda terhadap aspek keterjangkauan. Beras pengadaan dalam negeri di antaranya disalurkan kepada Rumah Tangga Miskin (RTM) yang menjadi sasaran program penanggulangan kemiskinan. Penyaluran bantuan dilakukan melalui *e-warung*, yaitu agen bank, pedagang dan/atau pihak lain yang telah bekerja sama dengan bank penyalur dan ditentukan sebagai tempat pembelian bahan pangan oleh KPM, yaitu pasar tradisional, warung, toko kelontong, *e-warung* KUBE, Warung Desa, Rumah Pangan Kita (RPK), Agen Laku Pandai, Agen Layanan Keuangan Digital (LKD) yang menjual bahan

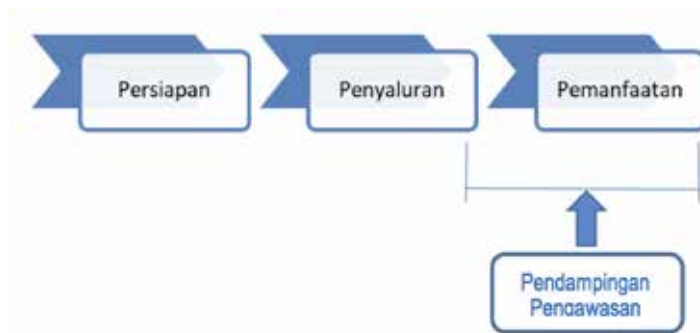


pangan, atau usaha eceran lainnya. Distribusi pangan dengan sistem ini diperkirakan akan mengalami kendala pada *remote area*, karena keterbatasan infrastruktur komunikasi, termasuk jaringan internet. Di wilayah seperti ini akan membatasi KPM menjangkau bantuan pangan.

### **Implikasi terhadap Manajemen Program**

Penyaluran bantuan pangan secara nontunai mulai dilaksanakan pada tahun 2017 di 44 kota yang memiliki akses dan fasilitas memadai. Secara bertahap, bantuan pangan akan diperluas ke seluruh kota dan kabupaten, sesuai dengan kesiapan sarana dan prasarana penyaluran nontunai. Mulai tahun 2018, subsidi Rastra juga dialihkan menjadi bantuan sosial. Dengan demikian, mulai tahun 2018 bantuan pangan akan disalurkan ke masing-masing kabupaten/kota dalam bentuk nontunai. Sebagian kabupaten yang sarana dan prasarana penyaluran nontunainya belum memadai, tetap menyalurkan Rastra namun tanpa harga tebus yang harus dibayar KPM.

Kelemahan Program Rastra telah diperbaiki dalam pelaksanaan Program BPNT. Berbagai aspek manajemen yang telah diperbaiki meliputi aspek persiapan, penyaluran, pemanfaatan, pendampingan, dan pengawasan (Gambar 30).



Gambar 30. Perbaikan manajemen Program BNPT.

### **Persiapan pelaksanaan program**

Persiapan pelaksanaan program meliputi koordinasi, penyampaian data penerima manfaat, pembentukan *e-warung*, edukasi, sosialisasi, dan registrasi dan/atau pembukaan rekening.

**Koordinasi.** Koordinasi di tingkat pemerintah pusat dilakukan antara Kementerian Sosial sebagai pengguna anggaran Program BPNT dengan kementerian/lembaga terkait melalui forum Tim Koordinasi Bansos Pangan Pusat dan dilaporkan atau dikonsultasikan kepada Tim Pengendali. Koordinasi dengan kementerian dan lembaga terkait bertujuan untuk memperoleh masukan dan arahan terkait dengan pelaksanaan program. Koordinasi juga dilakukan untuk memastikan dasar hukum, mekanisme pelaksanaan di lapangan, dan prosedur administrasi lainnya.

**Penyampaian data penerima manfaat bantuan.** Pagu setiap wilayah penyaluran BPNT pada tahun 2018 merujuk pada Keputusan Menteri Sosial selaku pengguna anggaran setelah berkoordinasi dengan Tim Pengendali tentang penetapan alokasi pagu bantuan pangan. Penyampaian data *by name by address* untuk penyaluran BPNT bersumber dari DT-PPFM, yang disiapkan oleh Pokja Data dan dikirimkan kepada bupati/walikota. Selanjutnya data diserahkan kepada bank penyalur oleh KPA di Kementerian Sosial.

**Pembentukan *e-warung*.** Setelah diketahui jumlah dan sebaran KPM sampai di tingkat desa/kelurahan, bank penyalur bantuan mengidentifikasi agen bank, pedagang dan/atau pihak lain untuk dapat menjadi *e-warung* penyalur BPNT dengan kriteria sebagai berikut:

- 1) Memiliki kemampuan, reputasi, kredibilitas, dan integritas di wilayah operasional yang dibuktikan dengan lulus proses uji tuntas (*due diligence*), sesuai dengan kebijakan dan prosedur yang dimiliki bank penyalur.

- 2) Memiliki sumber penghasilan utama yang berasal dari kegiatan usaha yang sedang berjalan dengan lokasi usaha tetap dan/atau kegiatan tetap lainnya.
- 3) Memiliki jaringan informasi dan kerja sama antaragen/toko dengan pemasok/distributor bahan pangan yang tersedia di pasar untuk memastikan ketersediaan stok bahan pangan bagi KPM.
- 4) Menjual beras dan/atau telur sesuai harga pasar.
- 5) Dapat melayani KPM dan non-KPM dengan infrastruktur perbankan.
- 6) Memiliki komitmen yang tinggi dalam pelayanan khusus bagi KPM lansia (lanjut usia) dan disabilitas.

**Edukasi dan sosialisasi.** Edukasi dan sosialisasi merupakan kegiatan inti dalam mekanisme penyaluran BPNT. Tujuan edukasi dan sosialisasi Program BPNT adalah: (1) memberikan pemahaman kepada para pemangku kepentingan tingkat pusat dan daerah mengenai kebijakan dan program, (2) memberikan pemahaman kepada KPM tentang tujuan dan mekanisme pemanfaatan program, dan (3) memberikan informasi tentang mekanisme pengaduan program.

**Registrasi dan/atau pembukaan rekening.** Bagi KPM yang telah mempunyai rekening, cukup dilakukan registrasi rekening pada perbankan yang telah ditunjuk.

**Penyaluran.** Proses penyaluran bantuan mengikuti mekanisme berikut:

- 1) Bank penyalur membukakan akun elektronik bantuan pangan bagi masing-masing KPM berdasarkan daftar KPM Perubahan yang diterima dari Kementerian Sosial.
- 2) Bank penyalur melakukan pemindahbukuan dana bantuan sosial dari rekening Kementerian Sosial di bank penyalur ke rekening KPM. Pemindahbukuan dana bantuan sosial dari rekening Kementerian Sosial di bank penyalur ke rekening KPM dilakukan setelah rekening dinyatakan selesai

proses pembukaan oleh bank penyalur, sesuai ketentuan pembukaan rekening tabungan dan uang elektronik. Proses pemindahbukuan paling lama 30 hari setiap bulan sejak dana ditransfer dari kas negara ke rekening Kementerian Sosial di bank penyalur.

- 3) Rekening KPM digunakan untuk menampung seluruh program bantuan sosial yang diterima KPM dan dapat dibedakan penggunaannya untuk masing-masing program bantuan sosial. Rekening tersebut dapat diakses melalui kartu kombo.
- 4) Kementerian Sosial memberikan instruksi pembayaran kepada bendahara umum negara/daerah sebagai dasar pencairan dana BPNT.
- 5) Bendahara umum negara/daerah mencairkan dana dari rekening kas umum negara/daerah kepada rekening Kementerian Sosial di bank penyalur, sesuai perintah pembayaran yang diterbitkan Kementerian Sosial.
- 6) Bank penyalur menyampaikan laporan penyaluran dana bantuan sosial kepada Kementerian Sosial dengan tembusan kepada Tim Pengendali.
- 7) Bank penyalur memberikan informasi kepada pemerintah daerah mengenai dana bantuan pangan yang sudah ditransfer ke rekening BPNT KPM.
- 8) Transfer dana BPNT ke rekening BPNT KPM dijadwalkan pada tanggal 25 setiap bulan.
- 9) Bank memastikan sistem uang elektronik tidak berubah setiap periode penyaluran sehingga kode transaksi pada mesin EDC juga tidak berubah.

**Pemanfaatan.** Proses pemanfaatan dana bantuan digambarkan sebagai berikut: (1) *datang*: KPM membawa kartu kombo datang ke *e-warung* yang bertanda khusus nontunai dan sudah bekerja sama dengan bank penyalur, (2) *cek*: melakukan cek kuota bantuan pangan melalui mesin EDC, (3) *Pilih*: memilih jenis bahan pangan

beras dan/atau telur dengan jumlah sesuai kebutuhan melalui pembelian dengan memasukkan nominal harga dan PIN pada EDC bank, dan (4) *terima*: KPM menerima bahan pangan yang telah dibeli dengan bukti transaksi untuk disimpan.

***Pendampingan dan pengawasan.*** Pendampingan dan pengawasan pada Program Rastra dilakukan oleh Tenaga Kerja Sukarela (TKSK), sedangkan pada Program BPNT dilakukan oleh pendamping sosial yang terdiri atas pendamping Program Keluarga Harapan (PKH) dan Tenaga Kerja Sukarela (TKSK). Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) adalah seseorang yang diberi tugas, fungsi, dan kewenangan oleh Kementerian Sosial dan/atau dinas/instansi sosial provinsi dan kabupaten/kota dalam jangka waktu tertentu untuk melaksanakan dan/atau membantu penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai dengan wilayah penugasan di kecamatan.

Fungsi TKSK adalah sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial di tingkat kecamatan.
- 2) Melakukan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program dan kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan sosial di tingkat kecamatan.
- 3) Menjalinkan kerja sama dan sinergi antara program penyelenggaraan kesejahteraan sosial dan program pembangunan lainnya di tingkat kecamatan.

Tugas umum TKSK adalah:

- 1) Melakukan pemetaan sosial berupa data PMKS dan PSKS dan/atau data dan informasi lainnya yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.
- 2) Melaksanakan dan/atau membantu penyelenggaraan kesejahteraan sosial yang ditugaskan Kementerian Sosial, Dinas Sosial provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan.
- 3) Melakukan kerja sama dan/atau koordinasi dengan PSKS dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

- 4) Melakukan sinergi, integrasi, dan sinkronisasi dengan camat dan/atau perangkat organisasi di bawahnya antara penyelenggara kesejahteraan sosial dan penyelenggara tugas umum pemerintahan dan/atau pemberdayaan masyarakat di tingkat kecamatan.
- 5) Melakukan penyuluhan dan bimbingan sosial atas inisiatif sendiri maupun penugasan dari para pihak.
- 6) Mengembangkan partisipasi sosial masyarakat dan jejaring kerja dengan berbagai pihak dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial.

Tugas pendamping sosial adalah sebagai berikut:

- 1) Menyelenggarakan pertemuan awal dan validasi data calon KPM PKH.
- 2) Verifikasi komitmen kehadiran KPM PKH pada layanan fasilitas pendidikan dan kesehatan setiap bulan.
- 3) Memutakhirkan data KPM PKH setiap ada perubahan.
- 4) Memfasilitasi akses layanan pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan sosial kepada anggota keluarga KPM PKH.
- 5) Memfasilitasi dan menangani masalah dan pengaduan KPM PKH.
- 6) Mendampingi KPM PKH dalam memenuhi komitmen dan kewajiban kehadiran pada layanan fasilitas pendidikan dan kesehatan sesuai ketentuan.
- 7) Melakukan Pertemuan Peningkatan Kemampuan Keluarga (P2K2) setiap bulan untuk tujuan perubahan perilaku di bidang pendidikan, perlindungan anak, kesehatan, ekonomi, dan kesejahteraan sosial yang lebih baik bagi seluruh KPM PKH.
- 8) Melakukan mediasi, fasilitasi, dan advokasi kepada KPM PKH untuk mendapatkan bantuan PKH dan bantuan dari program komplementer, meliputi KKS, KIS, KIP, KUBE/UEP, Rastra, rumah tinggal layak huni, subsidi energi, dan bantuan dari program komplementer lainnya.

Penyaluran bantuan sosial nontunai dengan sistem perbankan diharapkan mendukung perilaku produktif penerima bantuan, serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas program. Manajemen program BPNT dimungkinkan memberikan informasi terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pengelolaan sumber daya yang dipercayakan dan ketaatan pada peraturan perundang-undangan.

Di sisi lain, manajemen Program BPNT dapat mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik. Kelemahan program Raskin adalah kekurangtepatan sasaran, kualitas, waktu, dan jumlah. Hal ini diharapkan dapat dihindari dalam Program BPNT dengan membangun sistem dan mekanisme yang transparan dan akuntabel.

### ***Kesiapan infrastruktur***

Selain manajemen program, keberhasilan pelaksanaan BPNT juga dipengaruhi oleh kesiapan infrastruktur, agen penyalur, dan komponen bantuan. Infrastruktur yang dibutuhkan Program BPNT antara lain *Database Management System (DBMS)* dan mesin *Electronic Data Capture (EDC)*.

Program BPNT membutuhkan sistem pangkalan data (*data base*) yang handal dan sistem informasi yang mendukung. Basis data merupakan kumpulan data yang saling berhubungan antara yang satu dengan lainnya dan diorganisasikan sesuai struktur tertentu dan disimpan dengan baik. Untuk mendapatkan informasi yang berguna dari kumpulan data yang terkait dengan Program BPNT diperlukan perangkat lunak pengolah data sehingga diperoleh informasi yang berdaya guna. *Database*

*Management System (DBMS)* merupakan software yang digunakan untuk membangun sistem data berbasis komputerisasi. DBMS membantu dalam pemeliharaan dan pengolahan kumpulan data dalam jumlah besar.

Program BPNT bekerja sama dengan Bank Himbara (Himpunan Bank Milik Negara) sehingga penerima manfaat BPNT mudah mencairkan bantuan dengan adanya teknologi interkoneksi dan interoperabilitas. Teknologi ini memungkinkan KPM dapat mencairkan bantuan di seluruh ATM di lokasi *e-warung* menggunakan mesin *e-wallet* berupa *Electronic Data Capture (EDC)*. Mesin EDC digunakan untuk mengirimkan data transaksi pengambilan bantuan BPNT di titik bagi. Permasalahan yang harus diantisipasi adalah terkait dengan kerusakan EDC dan sinyal koneksi yang menghambat transaksi penyaluran bantuan.

### ***Jumlah dan sebaran agen penyalur/e-warung***

Penyaluran bantuan dilakukan melalui *e-warung*, yaitu agen bank, pedagang dan/atau pihak lain yang bekerja sama dengan bank penyalur dan telah ditentukan sebagai tempat pembelian bahan pangan oleh KPM, yaitu pasar tradisional, warung, toko kelontong, *e-warung KUBE*, Warung Desa, Rumah Pangan Kita (RPK), Agen Laku Pandai, Agen Layanan Keuangan Digital (LKD) yang menjual bahan pangan, atau usaha eceran lainnya. Jumlah dan sebaran *e-warung* di setiap lokasi penyaluran menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan Program BPNT. Bank penyalur harus merekrut *e-warung* dengan rasio 1:250 KPM dan minimal dua *e-warung* dalam satu desa/kelurahan, tidak terbatas pada agen bank penyalur. Setelah diketahui jumlah dan sebaran KPM hingga di tingkat desa/kelurahan, bank penyalur mengidentifikasi agen bank, pedagang dan/atau pihak lain untuk dapat menjadi *e-warung* penyalur BPNT.

### ***Ketersediaan komponen bantuan***

Pemerintah menghapus pemberian minyak goreng dan gula dalam Program BPNT. Sebelumnya, BPNT dengan nominal Rp 110.000/KPM/bulan diserahkan untuk pembelian beras, telur, gula, dan minyak goreng. Dihapusnya pemberian minyak makan dan gula karena pertimbangan gizi masyarakat. Ketersediaan komponen bantuan merupakan faktor penting dalam keberlangsungan program. Selain itu, sistem pembelian yang memberikan kewenangan kepada KPM dalam memilih jenis, jumlah, dan kualitas bahan pangan yang menjadi faktor penentu selanjutnya.

### ***Implikasi terhadap perberasan nasional***

Dalam rangka stabilisasi ekonomi nasional, melindungi tingkat pendapatan petani, stabilisasi harga beras, pengamanan cadangan beras pemerintah, penyaluran beras yang ditetapkan pemerintah, dan kontinuitas kebijakan perberasan, maka ditetapkan Instruksi Presiden No. 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah. BULOG diberi amanat untuk menyalurkan beras kepada masyarakat berpenghasilan rendah dalam bentuk Rastra yang pengadaannya bersumber dari pembelian beras petani.

Sesuai Peraturan Presiden No. 48 Tahun 2016 tentang Penugasan kepada Perum BULOG, pada pasal 1 disebutkan bahwa dalam mewujudkan ketahanan pangan nasional, pemerintah menugaskan BUMN menjaga ketersediaan dan stabilisasi harga pangan pada tingkat konsumen dan produsen.

Pembelian beras yang sebelumnya dilakukan oleh BULOG yang kemudian disalurkan dalam bentuk Rastra, tidak lagi diberlakukan sebagai implikasi dari pergeseran Program Rastra ke BPNT. Pembelian (pengadaan) beras oleh BULOG selama ini rata-rata 5-9% dari total produksi beras nasional atau 1,5-3,0

juta ton setara beras per tahun, terbesar di antara industri padi/beras nasional. Pengurangan jumlah pembelian akan diikuti oleh pengurangan jumlah outlet, yang akan berdampak kepada volume penyimpanan.

Pergeseran Program Rastra ke BPNT akan mengurangi pengadaan beras oleh BULOG yang selama ini menjadi salah satu alternatif pasar bagi produksi petani. Transformasi Program Rastra menjadi BPNT akan berimplikasi terhadap penyerapan gabah/beras oleh BULOG akibat berkurangnya penyaluran beras pada Program Rastra. Penurunan pengadaan beras akan mempengaruhi kesediaan petani memproduksi pangan karena pengadaan gabah/beras mampu menjadi jaminan pasar dan harga bagi produksi dalam negeri. Secara nasional, hal ini akan mempengaruhi ketersediaan beras, stabilisasi harga, dan ketersediaan cadangan beras pemerintah, sebagai berikut:

**Satu.** Implikasi terhadap ketersediaan beras. Pengadaan gabah dan beras dalam negeri dilakukan pemerintah melalui BUOG sebagai intervensi dari sisi produsen pada saat suplai melimpah karena panen raya akan berkurang. Hal ini akan mengurangi kemampuan memberikan perlindungan kepada petani dari tingkat harga yang rendah karena kurang kuatnya nilai tawar petani saat panen.

**Dua.** Implikasi terhadap stabilisasi harga. Produksi pertanian memegang peran penting dalam sistem pangan nasional. Perubahan produksi akan berpengaruh signifikan terhadap stabilitas harga. Di sisi lain, gejolak harga bahan pangan yang bergerak tidak terkendali menjadi penyumbang utama inflasi. Pada komoditas pertanian, keseimbangan pasar yang akan menciptakan harga keseimbangan (*equilibrium price*) dan jumlah keseimbangan (*equilibrium quantity*) menjadi strategis.

Pada Bab 5 dijelaskan meskipun Program Bansos Rastra dan BPNT mampu menurunkan angka kemiskinan, namun kenaikan harga pangan lebih besar pada Program BPNT dibandingkan



dengan Program Rastra. Kenaikan harga pangan yang lebih besar pada Program BPNT menyebabkan potensi penurunan pengeluaran riil KPM juga akan lebih besar dibandingkan dengan Program Rastra. Implikasinya, Program BPNT lebih rentan terhadap perubahan angka kemiskinan dibandingkan dengan Program Bansos Rastra jika kenaikan harga pangan tidak dapat dikendalikan.

Harga komoditas pangan di pasar cenderung fluktuatif. Ditinjau dari sisi penawaran, hal ini berlaku bagi komoditas pertanian yang bersifat musiman. Pada saat panen, produksi berlimpah sehingga harga turun. Pada saat *off-season*, harga meningkat karena produk pangan tidak banyak beredar di pasar. Pada saat permintaan meningkat, harga pangan di pasar juga meningkat. Transformasi Program Rastra menjadi BPNT akan mengurangi volume bantuan beras murah kepada rumah tangga miskin. Dengan demikian, kapasitas pemerintah dalam melakukan stabilisasi harga beras di tingkat konsumen juga akan menurun.

Selama ini pengamanan HPP dilakukan oleh BULOG melalui pembelian gabah/beras produksi dalam negeri, terutama pada saat panen raya. Mengikuti perkembangan produksi yang naik tajam dalam tiga tahun terakhir, penyerapan gabah/beras oleh pemerintah melalui BULOG menjadi penting. Jika pengadaan beras oleh BULOG berkurang, suplai melimpah, terutama pada saat panen raya sehingga terjadi surplus pasar. Dengan demikian, peran BULOG dalam pengamanan HPP di tingkat petani juga akan berkurang, yang pada gilirannya akan menurunkan insentif bagi petani untuk menanam padi.

*Tiga*, implikasi terhadap cadangan beras pemerintah. Cadangan beras pemerintah diperlukan untuk memperkuat ketahanan pangan rumah tangga dalam situasi darurat, seperti saat terjadi bencana alam (banjir/kekeringan, serangan hama/penyakit, gunung meletus, dan sebagainya) dan bencana akibat ulah manusia (konflik sosial) dan kondisi rawan daya beli akibat

gejolak harga. Di Indonesia, pemerintah memiliki stok pangan untuk keperluan darurat dan stabilisasi harga yang disebut Cadangan Beras Pemerintah (CBP) yang dikelola BULOG. CBP merupakan bagian dari stok operasional BULOG yang tersebar di seluruh Indonesia.

Melalui pengalihan Program Rastra ke BPNT, maka volume stok beras operasional BULOG akan menipis. Jika pemerintah tidak memperkuat volume CBP melalui pengadaan beras dalam negeri akan terjadi masalah bagi pemerintah dalam mengatasi bantuan pangan pada saat terjadi keadaan darurat, termasuk keterbatasan dalam pengendalian stabilitas harga beras di dalam negeri.

### **Terobosan Peran Gapoktan dalam Program BPNT**

Transformasi Program Rastra menjadi Program BPNT memberikan lebih banyak pilihan dan kendali kepada KPM dalam memenuhi kebutuhan pangan. Pada tahun 2017, bahan pangan yang tersedia untuk ditukar adalah beras dan gula. Pada tahun 2018, bahan pangan yang dapat dipilih adalah beras dan telur. Penambahan jenis komoditas untuk mencapai tujuan akan dievaluasi, sehingga tidak menutup kemungkinan perubahan jenis pangan yang disediakan di masa yang akan datang. Kewenangan juga diberikan kepada KPM dalam bentuk pemilihan kualitas bahan pangan. Di beberapa daerah, KPM bersedia membeli bahan pangan dalam jumlah yang lebih untuk mendapatkan kualitas yang lebih baik.

Kementerian Pertanian telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kinerja sistem pangan nasional, antara lain memotong rantai pasok (*supply chain*) pangan yang semula 7-8 mata rantai menjadi hanya 3-4 mata rantai (Gambar 31). Berkurangnya pihak-pihak terkait dalam rantai pasok diharapkan harga pangan turun hingga 30%. Kementerian Pertanian melakukan terobosan

dengan meresmikan ratusan Toko Tani Indonesia (TTI) di berbagai wilayah di Indonesia. Struktur baru yang ditawarkan adalah petani menyalurkan produk yang dihasilkan ke Gapoktan, TTI, dan langsung ke konsumen akhir. Dengan sistem ini harga pangan diharapkan lebih murah dan produsen tetap memperoleh keuntungan yang wajar. Kementerian Pertanian menggandeng pedagang untuk berpartisipasi mengoperasikan TTI.



Gambar 31. Rantai pasok bahan pangan di Toko Tani Indonesia (TTI)

Manajemen rantai pasok merupakan pendekatan yang diterapkan untuk mengintegrasikan pemasok, pengusaha, gudang, dan tempat penyimpanan lainnya secara efisien sehingga produk yang dihasilkan dapat didistribusikan dengan kuantitas, tempat, dan waktu yang tepat guna memperkecil biaya dan memuaskan pelanggan. Manajemen rantai pasok bertujuan untuk menjadikan seluruh sistem menjadi lebih efisien dan efektif, meminimalisasi biaya transportasi dan distribusi sampai inventori bahan baku, bahan dalam proses, dan barang jadi.

Manajemen rantai pasok didefinisikan sebagai cara perusahaan bekerja dengan pemasok sehingga dapat menyediakan bahan baku berkualitas tinggi, komponen, dan jasa dengan harga kompetitif. Kedekatan hubungan antara pemasok dan perusahaan, dalam banyak hal, membedakan antara satu jenis rantai pasokan dari yang lain. Dengan demikian, manajemen rantai pasok menekankan integrasi antarbidang fungsional dalam organisasi maupun antaranggota independen rantai pasok (Davis dan Heineke 2005).

Struktur baru rantai pasok yang ditawarkan Kementerian Pertanian dapat berperan pada Program BPNT apabila dilakukan optimalisasi kinerja dan pengelolaan risiko rantai pasok.

### 1. Optimalisasi kinerja rantai pasok

Manajemen rantai pasok sebagai konfigurasi, koordinasi, dan perbaikan dari serangkaian operasi yang berhubungan secara berurutan (Hanna dan Newman 2001). Keterlibatan TTI, Gapoktan, dan petani dalam Program PBNT akan berjalan efisien apabila TTI dan Gapoktan memberikan perhatian terhadap: (1) produk yang ditawarkan, (2) nilai yang disediakan pihak lain, (3) lokasi fasilitas dan kemampuan yang akan diberikan, (4) teknologi yang akan digunakan, (5) komunikasi antara pelanggan dan pemasok akan ditangani, dan (6) harapan pemasok dan pelanggan akan dipenuhi.

Terdapat tiga elemen yang harus dikelola dalam rantai pasok untuk mencapai tujuan, yaitu: (1) aliran barang dari hulu ke hilir, (2) aliran uang dan sejenisnya yang mengalir dari hilir ke hulu, dan (3) aliran informasi yang bisa terjadi dari hulu ke hilir atau sebaliknya. Kementerian Pertanian dapat memberikan pendampingan guna meningkatkan aliran barang, uang, dan informasi dalam rantai pasok.

### 2. Pengelolaan risiko rantai pasok

Penerapan manajemen rantai pasok pada produk pertanian menjadi lebih sulit dan kompleks karena: (1) *suppliers* produk

sangat banyak dengan kualitas yang beragam, (2) produk bersifat *highly perishable*, musiman, dan *bulky* sehingga banyak faktor yang tidak dapat diprediksi, (3) membutuhkan banyak pusat distribusi dan sarana angkutan yang beragam, (4) hubungan antara *suppliers* dan *customers* yang unik. Penerapan manajemen rantai pasok memberikan pengaruh sangat besar terhadap pembentukan dan penyampaian mutu.

Oleh karena itu, pengelolaan risiko pada manajemen rantai pasok (*supply chain management*) komoditas pertanian menjadi sangat penting. Risiko rantai pasok dibagi menjadi dua, yaitu risiko eksternal dan internal. Risiko eksternal dihadapi oleh unit usaha yang berkaitan dengan sistem rantai pasok, yang terdiri atas risiko kerja sama, risiko keputusan manajemen, risiko pembagian informasi, dan risiko penjadwalan. Risiko internal dihadapi oleh unit usaha yang berkaitan dengan operasionalisasi, yang terdiri atas risiko finansial, risiko proses, dan risiko pasar (Kim *et al.* 2004).

Manajemen risiko bertujuan untuk mengidentifikasi risiko yang berdampak jika terjadi, membuat keputusan yang tepat dalam mengantisipasi dampak yang telah diperkirakan, mengimplementasikan program penanggulangan risiko, dan secara kontinu melakukan pengukuran dan perkiraan apakah program yang telah dijalankan sudah berjalan efektif atau masih membutuhkan perbaikan (Olson dan Desheng 2008; Reuvid 2008). Manajemen risiko adalah suatu proses menggunakan metode tertentu. Setiap perusahaan mempertimbangkan risiko yang dihadapi dalam setiap kegiatan dalam mencapai tujuan (O'Donnel 2005).

Kementerian Pertanian dapat memberikan pendampingan dalam mengelola risiko dalam bentuk penghindaran (*risk avoidance*), penahanan (*risk retention*), pengalihan (*risk transfer*), dan pengendalian (*risk control*). Pengalihan risiko dapat dilakukan melalui asuransi, perlindungan nilai (*hedging*), atau

pembentukan perseroan terbatas. Asuransi pertanian penting bagi petani untuk melindungi usaha tani dan merupakan pengalihan risiko yang dapat memberikan ganti rugi akibat kerugian sehingga keberlangsungan usaha tani dapat terjamin.

Asuransi usaha tani padi memberikan jaminan bagi petani yang mengalami gagal panen akibat banjir, kekeringan, dan serangan organisme pengganggu tumbuhan (OPT). Hal ini penting artinya bagi keberlangsungan usaha tani. Asuransi pertanian sejalan dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani, yang ditindaklanjuti dengan penerbitan Peraturan Menteri Pertanian No. 40 Tahun 2015 tentang Fasilitasi Asuransi Pertanian. Ke depan, asuransi pertanian diharapkan memiliki ruang lingkup yang luas, termasuk asuransi pertanian dalam sistem rantai pasok.

## Bab 7.

# BPNT TEROBOSAN PROGRAM BANTUAN PANGAN

*Our people want jobs.  
They don't want a safety net as a way of life.*  
**(Marco Rubio)**

Indonesia telah memiliki berbagai program penanggulangan kemiskinan dan jaminan sosial dalam arti luas. Setiap kementerian memiliki program sendiri yang berkembang dari periode ke periode, di antaranya BPJS Kesehatan, Subsidi Rastra, Program Indonesia Pintar, Program Keluarga Harapan, Kelompok Usaha Bersama, Rumah Tidak Layak Huni, Rumah Swadaya, Asuransi Kesos, Jamsos Lansia Terlantar, Jamsos ODK Berat, dan Jamsos Anak Terlantar.

Setelah melalui perbandingan dari berbagai program pengentasan kemiskinan, distribusi Rastra dengan skema nontunai (BPNT) merupakan inovasi yang diyakini lebih baik dalam program *social safety net*. Keunggulan skema ini dibanding program lainnya adalah pemberian bantuan langsung ke penerima manfaat dengan jelas (*by name by adress*), efisien dalam berbagai tahap pengelolaan, dan mendukung inklusivitas keuangan. Skema bantuan nontunai juga lebih partisipatif karena melibatkan aktor-aktor lokal bahkan

di tingkat desa, termasuk petani produsen pangan dan pedagang sembako (UKM) yang mengelola *e-warung*.

Sebagaimana diuraikan di atas, Kementerian Pertanian merupakan pelaku penting dalam skema ini. Penyuluh Pertanian Lapangan (PPL) yang selalu hadir di desa menjadi sumber data dan sekaligus pengawas kegiatan di lapangan. Dengan kata lain, Kementerian Pertanian terlibat langsung dari hari ke hari di lapangan dan menjadi aktor utama yang akan menentukan sukses atau gagalnya program ini.

Petani juga memperoleh keuntungan dari program bantuan pangan berbasis Rastra. Manfaat utamanya adalah rumah tangga petani terlibat dalam pengadaan bahan pangan bagi KPM. Bahan pangan lokal yang selama ini sulit berkembang akan memiliki “pasar” sendiri di daerah setempat. Skema bantuan pangan ini memberi peluang kepada konsumen memperoleh beras lokal yang diproduksi petani setempat. Dengan demikian, keluhan klasik bahwa beras Raskin “tidak layak konsumsi” tidak akan terulang kembali.

Program BPNT memiliki beberapa dimensi yang saling menguatkan. *Pertama*, dimensi manajemen. Program BPNT berupaya menyatukan berbagai program pengentasan kemiskinan dalam satu skema, sehingga lebih efisien dan menghilangkan tumpang tindih penerima. *Kedua*, dimensi ekonomi. Pemenuhan pangan bantuan dari wilayah setempat berdampak terhadap pengembangan ekonomi pangan lokal dan UKM perdagangan. *Ketiga*, dimensi keuangan. Distribusi langsung bantuan pangan secara elektronik merupakan inklusi keuangan sehingga memberi efek luas kepada masyarakat lapisan bawah. Di sisi lain, pengadaan pangan dari wilayah setempat akan mengurangi beban transportasi dan distribusi.

Implementasi Program Bansos Rastra dan BPNT berimplikasi terhadap penurunan angka kemiskinan, baik di perkotaan maupun perdesaan. Hingga Desember 2018, target Program

BPNT adalah 10.083.192 KPM sehingga berpotensi menurunkan kemiskinan 1,14% (di perkotaan dan perdesaan masing-masing turun 0,9% dan 1,37%). Angka ini berbeda apabila bantuan pangan masih melalui Program Rastra, yang hanya mampu menurunkan angka kemiskinan 1,03% (di perkotaan dan perdesaan masing-masing turun 0,81% dan 1,25%). Apabila seluruh Program Bansos Rastra ditransformasi menjadi Program BPNT dengan target 15.498.936 KPM, maka jumlah penduduk miskin akan turun 1,12% (di perkotaan dan perdesaan masing-masing turun 0,87% dan 1,36%). Jika seluruh Program BPNT ditransformasi menjadi Program Bansos Rastra maka angka kemiskinan akan turun 1,02% (di perkotaan turun 0,79% dan perdesaan turun 1,24%).

Meskipun Program Rastra dan BPNT mampu menurunkan kemiskinan, namun masalah lain yang timbul adalah kenaikan harga pangan lebih besar jika Program BPNT diimplementasikan. Hal ini disebabkan oleh adanya kenaikan daya beli KPM terhadap komoditas pangan pokok, seperti beras, gula, telur, dan lainnya sebagai konsekuensi dari implementasi Program BPNT dan Bansos Rastra. Oleh karena itu, pemerintah perlu memperkuat stok beras BULOG (CBP) sejalan dengan implementasi BPNT dan Bansos Rastra. Hal ini penting karena kedua program bantuan pangan tidak mampu menggantikan fungsi stabilisasi harga dan pasokan beras yang selama ini dijalankan oleh BULOG melalui Program Subsidi Raskin/Rastra.

Kebijakan pemerintah dalam transformasi pola subsidi (Program Rastra) menjadi pola bantuan sosial (Program BPNT) merupakan langkah maju untuk mengurangi penyimpangan pelaksanaan program. Di sisi lain, penggunaan sistem perbankan dengan memanfaatkan keuangan digital dimaksudkan untuk memperluas keuangan inklusif.

Dalam Program Rastra, masalah yang harus segera diselesaikan adalah ketidaktepatan sasaran penerima, rapel beras, jumlah beras yang diterima, dan kualitas beras yang rendah. Pada



Program BPNT, masalah kesiapan *e-warung* dan jangkauan signal GPRS di semua wilayah, sasaran penerima, dan kualitas beras juga perlu segera diatasi.

Pemerintah perlu memastikan pelaksanaan Program Rastra dan BPNT ke depan lebih baik. Dalam kaitan ini ada beberapa hal yang perlu dilakukan, yaitu: (1) sosialisasi dan pengawasan dalam penentuan KPM; (2) pemutakhiran basis data terpadu yang digunakan sebagai dasar penetapan KPM; (3) membuat aturan yang jelas tentang titik distribusi BULOG ke KPM; (4) meningkatkan keterlibatan dan peran pemerintah daerah di titik distribusi BULOG ke KPM; (5) pengawasan pelaksanaan penyaluran Rastra dari titik distribusi BULOG sampai ke KPM; (6) pengecekan di lokasi akhir titik distribusi (*warung desa/kelurahan* atau ketua RT setempat) terhadap beras sebelum diserahkan kepada KPM; (7) penambahan jumlah dan sebaran *e-warung*, dan (8) fasilitasi signal GPRS yang memadai dari provider.

## DAFTAR BACAAN

- Allo AG. 2016. Efektivitas Pemberian In-Kind dan Cash Transfer Terhadap Pengentasan Kemiskinan. Prosiding Seminar Nasional Economic Outlook 2016. Dalam Sutikno, M. Rasyid, K. Indahsari, D. Wahyuningsih, E.S. Rahayuningsih (Eds). Strategi Kebijakan Ekonomi dalam Perspektif Ekonomi Global. Fakultas Ekonomi, Universitas Trunodjoyo Madura. Sumenep.
- BPNT dan Rastra Bukti Pemerintah Hadir Penuhi Kebutuhan Masyarakat. <http://www.wartantt.com/2017/12/bpnt-dan-Rastra-bukti-pemerintah-hadir.html>. [Diakses 28 April 2018].
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2017. Survei Sosial Ekonomi Pertanian Nasional 2014-2017. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- [BPS] Badan Pusat Statistik. 2018. Profil Kemiskinan di Indonesia, September 2017. Berita Resmi Statistik No. 05/01/Th XXI, 2 Januari 2018.
- [BULOG] Badan Urusan Logistik. 2018. Laporan Manajerial Perum BULOG. Jakarta: Perum BULOG.
- Cunha JM, De Giorgi G, Jayachandran S. 2011. The Price Effects of Cash Versus In- Kind Transfers. NBER Working Paper Series, 17456.
- Davis MM, Heineke J. 2005. Operations Management: Manufacturing and Services. Fifth Edition. Mc Graw Hill/Irwin. New York.

- Dixon PB, Parmenter BR, Sutton J, Vincent DP. 1982. ORANI: A Multisectoral Model of Australian Economy. Amsterdam. North-Holland.
- Dixon PB, Pearson KR, Picton MR, Rimmer MT. 2005. Rational expectations for large CGE models: A practical algorithm and a policy application. *Economic Modelling*, 22:1001-1019.
- Dulung AZA. 2017. Program Penanganan Keluarga Miskin di Indonesia Melalui Jaminan dan Perlindungan Sosial. Ditjen Pemberdayaan dan Penanggulangan Kemiskinan, Kementerian Sosial RI.
- Hermanto. 2015. General Equilibrium Analysis of the Impact of Climate Change 23 and its Adaptation on Indonesian Agriculture. In Book *Economy-Wide Analysis of Climate Change in Southeast Asia: Impact, Mitigation and Trade-off*. Published by World Fish (ICLARM) - Economy and Environment Program for Southeast Asia (EEPSEA). Philippines.
- Horridge M. 2003. ORANI-G: A Generic Single-Country Computable General Equilibrium Model. Notes prepared for the Practical GE Modelling Course June 23-27, 2003. Australia: Centre of Policy Studies and Impact Project, Monash University.
- [KEMENKO PMK] Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. 2017a. Pedoman Pelaksanaan Bantuan Pangan Non-Tunai 2017. Jakarta (ID): Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.
- [KEMENKO PMK] Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. 2017b. Pedoman Pelaksanaan Bantuan Pangan Non-Tunai 2017. Jakarta (ID): Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.
- [KEMENKO PMK] Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. 2017c. Pedoman Umum Bantuan Pangan Non-Tunai. Cetakan Pertama, November 2017
- [KEMENSOS] Kementerian Sosial. 2016. Pendataan Program Perlindungan Sosial Tahun 2011. Jakarta (ID): Kementerian Sosial.
- [KEMENSOS] Kementerian Sosial. 2017. Panduan Rastra 2018. Jakarta (ID): Kementerian Sosial.
- [KEMENSOS]. Kementerian Sosial. 2017. [Transformasi Subsidi Rastra menjadi Bantuan Pangan Non-Tunai \(BPNT\) dan Bansos Rastra](http://keluargaharapan.com/transformati-subsidi-Rastra-menjadi-Bantuan-Pangan-Non-Tunai-(BPNT)-dan-Bansos-Rastra). <http://keluargaharapan.com/transformati-subsidi-Rastra-menjadi-bantuan-pangan-non-tunai-bpnt-dan-bansos-Rastra/>. [Diakses 28 April 2018].
- Kim CS, James T, Mike B, Richard F, Bing C, Mahendrawati E. 2004. State of The Art Review. Techniques to Model Supply Chain in an Extended Enterprise. Operation Management Division. University of Nottingham.
- Megayana M. 2016. Implementasi Distribusi Beras Sejahtera (Rastra) di Desa Tanjung Jati Kecamatan Kota Agung Timur Kabupaten Tanggamus. Bandar Lampung: Universitas Lampung.
- Pikiran Rakyat. 2018. Mulai Februari 2018, Rasta Diganti BPNT. [www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2018/01/09/mulai-februari-2018-rasta-diganti-bpnt-417532](http://www.pikiran-rakyat.com/bandung-raya/2018/01/09/mulai-februari-2018-rasta-diganti-bpnt-417532). [Diakses 28 April 2018].
- O'Donnel E. 2005. Enterprise Risk Management: A System Thinking Framework for The Event Identification Phase. *International Journal of Accounting Information Systems* 6(2005): 177-195.

- Olson DL, Desheng W (eds). 2008. *New Frontiers in Enterprise Risk Management*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg
- [KEMENKO PMK] Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia. 2016. *Pedoman Umum Subsidi Beras Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Deputi Bidang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Perlindungan Sosial. Jakarta: Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan RI.
- Reuvid J. 2008. *Managing Business Risk*. 5<sup>th</sup> edition. Kogan Page Limited.
- Robbins SP. 2003. *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice Hall International, Inc.
- Sadoulet E, de Janvry A. 1995. *Quantitative Development Policy Analysis* The John Hopkins University Press.
- [SETNEG) Sekretariat Negara Republik Indonesia. 2012. Inpres 3/2012. *Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah*. Jakarta: Kantor Kementerian Sekretariat Negara RI.
- [SETNEG] Sekretariat Negara Republik Indonesia. 2016. *Peraturan Presiden No. 82 Tahun 2016 tentang Strategi Nasional Keuangan Inklusif*. Jakarta: Kantor Kementerian Sekretariat Negara RI.
- SISKADASATU. 2017. *Sistem Informasi dan Konfirmasi Data Sosial Terpadu Tahun 2016*. Jakarta: Kementerian Sosial.
- SISKADASATU Bandung. 2017. *Pedoman Pelaksanaan Penyaluran BPNT 2017*. Bandung: Dinas Sosial Kota Bandung.
- SISKADASATU Bekasi. 2017. *Pedoman Pelaksanaan Penyaluran BPNT 2017*. Bekasi: Dinas Sosial Kota Bekasi.
- SISKADASATU Jakarta Barat. 2017. *Pedoman Pelaksanaan Penyaluran BPNT 2017*. Dinas Sosial Kota Jakarta Barat.
- SISKADASATU Makassar. 2017. *Pedoman Pelaksanaan Penyaluran BPNT 2017*. Dinas Sosial Kota Makassar.
- SISKADASATU Surabaya. 2017. *Pedoman Pelaksanaan Penyaluran BPNT 2017*. Dinas Sosial Kota Surabaya.
- Tim Pengendali Pelaksanaan Penyaluran Bantuan Sosial Secara Non-Tunai. 2017. *Pedoman Umum Bantuan Pangan Non-Tunai*. Cetakan Pertama, November 2017. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.
- TNP2K. 2017. *Raskin - Beras Bersubsidi bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah*. Jakarta: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Torang, S. 2013. *Organisasi dan Manajemen*. Alfa Beta. Bandung.
- Torang, S. 2014. *Filsafat Ilmu Administrasi, Manajemen dan Organisasi*. Alfa Beta. Bandung.

\*\*\*\*\*

# LAMPIRAN

**Lampiran 1. Struktur model *computable general equilibrium***

Identifikasi	Deskripsi	Persamaan	Jumlah
<b>Komoditas dan faktor permintaan</b>			
(1.1)	Komoditas domestik untuk penggunaan domestik	$D = f_D(Z, C, P_1, P_2, Q_d)$	N
(1.2)	Komoditas impor	$M = f_M(Z, C, P_1, P_2, Q_M)$	N
(1.3)	Permintaan ekspor	$E = f_E(P^*, Q_E)$	N
(1.4)	Permintaan faktor produksi primer	$L = f_L(Z, P_3, Q_L)$	K
(1.5)	Harga penawaran komoditas	$Y = f_Y(Z, P_1, Q_Y)$	N
(1.6)	Produksi	$V(P_1, Q_V) = W(P_1, P_2, P_3, Q_W)$	H
(1.7)	Ekspor	$P_1 = P_1^* \theta S$	N
(1.8)	Impor	$P_2 = P_2^* \theta T$	N
<b>Market clearing</b>			
(1.9)	Komoditas	$D + E = Y$	N
(1.10)	Faktor produksi primer	$L = L^*$	K
<b>Persamaan lain</b>			
(1.11)	Neraca perdagangan	$B = (P_1^*)^T E - (P_2^*)^T M$	1
(1.12)	Indeks Harga Konsumen	$\xi = f_\xi(P_1, P_2)$	1
(1.13)	Indeks upah	$P_3 = f_{P_3}(\xi, Q_{P_3})$	K
Total			$7n + h + 3k + 2$

Sumber: Dixon *et al.* (1982)

Keterangan: <sup>a</sup> denotes diagonal matrix

**Lampiran 2. Variabel model *computable general equilibrium***

Variabel	Deskripsi	Jumlah
D	Permintaan produk domestik	N
Z	Tingkat aktivitas tiap industri	H
C	Agregat penyerapan dengan nilai riil	1
P <sub>1</sub>	Harga komoditas domestik	N
P <sub>2</sub>	Harga domestik untuk komoditas impor	N
M	Permintaan komoditas impor	N
E	Ekspor	N
P <sub>1</sub> *	Harga ekspor (FOB)	N
P <sub>2</sub> *	Harga impor (CIF)	N
L	Permintaan faktor produksi primer	K
P <sub>3</sub>	Harga faktor produksi primer	K
Y	Jumlah output	N
θ	Nilai tukar (Rp/US \$)	1
T	Tarif ad valorem untuk proteksi	N
S	Tarif ad valorem untuk subsidi ekspor	N
L*	Jumlah tenaga kerja	K
B	Neraca Perdagangan	1
ξ	Indeks Harga Konsumen	1
Q <sub>P3</sub>	Persamaan harga	K
Total		10n+h+4k+4
Q <sub>DV</sub> , Q <sub>EV</sub> , Q <sub>V</sub> , Q <sub>W</sub> , Q <sub>M</sub> , Q <sub>L</sub> , Q <sub>Y</sub>	Angka dari semua variabel digunakan untuk mensimulasikan perubahan teknologi, permintaan ekspor, preferensi rumah tangga, dan pajak tidak langsung	

Sumber : Dixon *et al.* (1982)

**Insiden kemiskinan**

Insiden kemiskinan (*incidence of poverty*) dihitung dengan formula sebagai berikut:

$$P(y_c, y_p) = \max\{c | y_c < y_p\} + \frac{y_p - \max\{y_c | y_c < y_p\}}{\min\{y_c | y_c > y_p\} - \max\{y_c | y_c < y_p\}}$$

dimana  $y_c$  adalah pengeluaran per kapita rumah tangga dari  $c$ -th percentil (dimana = 1, ..., n, dan = 100).  $y_p$  adalah garis kemiskinan (*poverty line*). Perubahan insiden kemiskinan setelah dilakukan simulasi dihitung sebagai berikut:

$$\Delta P = P(y'_c, y_p) - P(y_c, y_p)$$

dimana

$$y' = \left(1 + \frac{\hat{y}_c}{100}\right) \cdot y_c$$

$\hat{y}_c$  adalah persentase perubahan pengeluaran riil per kapita untuk  $c$  percentil yang dihasilkan dari simulasi CGE model. Perubahan pengeluaran per kapita kelompok rumah tangga akan digunakan untuk menganalisis *ex-ante* distribusi (sebelum perubahan kebijakan) dan *ex-post* distribusi (setelah adanya perubahan kebijakan).

\*\*\*\*\*



# GLOSARIUM

**Actuating** adalah memberdayakan semua tingkatan individu dalam organisasi untuk mencapai tujuan melalui usaha yang terencana dan terorganisasi (*managerial planning and organizing efforts*).

**Asupan gizi seimbang** adalah menu makanan sehari-hari yang mengandung zat-zat gizi dalam jenis dan jumlah yang sesuai dengan kebutuhan tubuh, dengan memperhatikan prinsip keanekaragaman makanan, aktivitas fisik, kebersihan, dan berat badan ideal.

**Bansos Pangan** adalah bantuan sosial pangan yang terdiri atas Bantuan Sosial Beras Sejahtera (Bansos Rastra) dan Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT).

**Bansos Rastra** adalah bantuan sosial dalam bentuk beras kelas medium kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM), sebanyak 10 kg setiap bulan tanpa dikenakan harga atau biaya tebus.

**Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT)** adalah bantuan sosial pangan yang disalurkan dalam bentuk nontunai dari pemerintah kepada Keluarga Penerima Manfaat (KPM), senilai Rp110.000 setiap bulan melalui mekanisme uang elektronik yang hanya boleh digunakan untuk membeli bahan pangan di pedagang bahan pangan atau disebut *e-warung* yang bekerja sama dengan bank penyalur.

**Controlling** adalah proses penetapan apa yang telah dilakukan, mengevaluasi, dan mengoreksi untuk mengetahui apakah hasil yang dicapai sudah atau belum sesuai dengan perencanaan.

**Garis Kemiskinan Non-Makanan (GKNM)** adalah kebutuhan minimum untuk perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan.

**Kelompok Penerima Manfaat** adalah keluarga yang ditetapkan sebagai penerima Program Rastra.

**Pengorganisasian** adalah proses pendistribusian pekerjaan atau tugas dan mengkoordinasikannya untuk mencapai tujuan organisasi.

**Perencanaan** adalah proses pendefinisian sasaran organisasi, menetapkan strategi untuk mencapai tujuan organisasi, dan menyusun keseluruhan rencana yang kemudian diintegrasikan dan dikoordinasikan dengan aktivitas organisasi.

**Program Rastra** adalah program subsidi beras bagi masyarakat berpenghasilan rendah yang fungsi utamanya adalah untuk perlindungan sosial, memenuhi kebutuhan dasar (pangan) sehari-hari dan sekaligus dalam rangka penurunan angka kemiskinan.

**Rencana** adalah dokumen (alokasi sumber daya, jadwal, tindakan) yang memuat cara dan strategi pencapaian sasaran.

**Rumah Pangan Kita (RPK)** adalah agen yang dibentuk oleh BULOG untuk menyuplai bahan pangan kepada masyarakat.

**Target** adalah tujuan atau hasil yang akan dicapai oleh organisasi (desa/kelurahan).

**Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK)** adalah seseorang yang diberi tugas, fungsi, dan kewenangan oleh Kementerian Sosial dan/atau dinas/instansi sosial provinsi dan kabupaten/

kota dalam jangka waktu tertentu untuk melaksanakan dan/atau membantu penyelenggaraan kesejahteraan sosial sesuai dengan wilayah penugasan di kecamatan.

# INDEX

## A

akses jaringan 16  
Akun Elektronik 37  
angka kemiskinan 1, 8, 28, 37, 67, 71,  
72, 73, 74, 93, 102, 112

## B

Bansos Pangan 4, 85, 111  
bantuan sosial 2, 3, 4, 5, 20, 23, 25,  
29, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 41,  
42, 51, 67, 69, 70, 86, 87, 90,  
103, 111  
Beras 2, 4, 34, 47, 49, 57, 61, 63, 92,  
95, 107, 108, 109, 111  
BPNT 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 15, 16, 17,  
18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 26,  
29, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 42,  
43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50,  
51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59,  
61, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 71,  
72, 73, 74, 75, 85, 86, 87, 88,  
90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 101,  
102, 103, 104, 105, 107, 108,  
109, 111  
BULOG 6, 33, 34, 37, 38, 41, 45, 47,  
48, 49, 51, 54, 55, 56, 57, 58,  
59, 61, 63, 69, 74, 75, 92, 93,  
94, 95, 103, 104, 105, 112

## D

daging 45  
Distribusi 7, 16, 18, 23, 102, 107  
DPM 2, 28

## E

efektivitas 2, 17, 18, 31, 42, 62, 63,  
69, 70  
ekonomi nasional 2, 33, 57, 92  
e-warung 5, 25, 34, 35, 37, 38, 43,  
44, 45, 46, 47, 49, 51, 54, 56,  
61, 63, 64, 70, 85, 87, 91,  
102, 104, 111

## F

Fakir Miskin 4  
FRP 2

## G

gizi 3, 5, 32, 37, 48, 66, 92  
Gula pasir 48

## J

Jaminan Sosial 4

## K

kebijakan 2, 8, 25, 27, 33, 48, 49, 57, 60, 62, 63, 85, 86, 90, 92  
kelompok 3, 7, 25, 32, 33, 57, 64, 65  
Keluarga Sejahtera 2, 43, 70  
kementerian 2, 8, 17, 36, 58, 61, 85, 101  
Kementerian Pertanian 6, 7, 8, 56, 57, 58, 61, 63, 64, 65, 66, 95, 97, 98, 102  
Kementerian Sosial 4, 6, 43, 46, 49, 51, 54, 61, 63, 67, 85, 86, 87, 88, 106, 107, 108, 112  
Kemiskinan 1, 30, 44, 65, 71, 105, 106, 108, 109  
kesejahteraan 2, 3, 7, 8, 25, 29, 32, 66, 88, 89, 113  
Kesejahteraan Sosial 4, 88, 112  
KKS 43, 47, 70, 89  
KPM 2, 4, 5, 6, 7, 18, 20, 22, 24, 25, 30, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 61, 63, 69, 70, 71, 72, 73, 85, 86, 87, 89, 91, 92, 94, 95, 102, 103, 104, 111

## L

LDPM 7  
lembaga 2, 8, 33, 36, 58, 61, 85

## M

mekanisme 4, 5, 21, 24, 34, 70, 85, 86, 90, 111  
minyak goreng 5, 26, 45, 54, 70  
miskin 1, 2, 3, 4, 6, 7, 23, 25, 26, 27, 30, 32, 41, 53, 65, 66, 68, 70,

71, 74, 94, 103

Model 71, 106, 107  
Musdes 2  
Muskel 2

## N

nontunai 2, 4, 5, 8, 25, 26, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 42, 45, 70, 87, 90, 101, 111

## O

OPK 27, 68  
outlet 35, 37, 45, 46, 54, 74, 93

## P

pangan 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 18, 23, 25, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, 45, 47, 48, 49, 51, 54, 60, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 85, 86, 87, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 102, 103, 107, 111, 112  
pasokan 6, 7, 75, 97, 103  
Pemerintah 4, 25, 60, 92, 95, 104, 105, 108  
penduduk 1, 4, 67, 71, 103  
penghasilan 6, 86  
perdesaan 1, 28, 33, 56, 71, 72, 102  
petani 7, 8, 25, 28, 33, 38, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 66, 74, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 102  
PLS 2  
populasi 1  
program 2, 3, 5, 6, 7, 8, 14, 24, 25, 27, 28, 30, 32, 34, 36, 41, 42, 43, 44, 51, 53, 56, 61, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 74, 85,

86, 87, 88, 89, 90, 92, 98, 101, 102, 103, 112

Program Rastra 2, 3, 4, 5, 6, 7, 23, 24, 25, 28, 30, 33, 37, 41, 42, 43, 44, 50, 53, 55, 56, 57, 59, 63, 67, 68, 71, 72, 73, 74, 75, 88, 92, 93, 94, 95, 103, 104, 112

## R

rakyat 3, 6, 32, 68, 107  
Raskin 4, 6, 8, 27, 29, 31, 42, 44, 47, 49, 52, 53, 60, 68, 90, 102, 103, 109  
rumah tangga 1, 2, 3, 23, 27, 30, 41, 43, 44, 65, 74, 94, 102

## S

sasaran 2, 3, 4, 5, 22, 24, 27, 30, 31, 32, 35, 42, 43, 44, 51, 54, 65, 69, 70, 90, 103, 112  
SDM 21, 23  
standar 18, 19, 20, 22, 48  
Subsidi 33, 69, 101, 103, 107, 108

## T

Teknologi 44, 91  
tepung 45, 54, 73  
terigu 45, 54  
Tim Sergap 58  
TKSK 49, 88  
transformasi 6, 7, 8, 32, 71, 72, 103, 107

## TENTANG PENULIS

**H. Andi Amran Sulaiman, Dr., Ir., MP.**, adalah Menteri Pertanian pada Kabinet Kerja Jokowi-JK sejak 2014. Doktor lulusan UNHAS dengan predikat Cumlaude (2002) ini memiliki pengalaman kerja di PG Bone serta PTPN XIV, pernah mendapat Tanda Kehormatan Satyalancana Pembangunan di Bidang Wirausaha Pertanian dari Presiden RI (2007) dan Penghargaan FKPTPI Award (2011). Beliau anak ketiga dari 12 bersaudara, pasangan ayahanda A. B. Sulaiman Dahlan Petta Linta dan ibunda Hj. Andi Nurhadi Petta Bau. Memiliki seorang istri Ir. Hj. Martati, dikaruniai empat orang anak: A. Amar Ma'ruf Sulaiman, A. Athirah Sulaiman, A. Muhammad Anugrah Sulaiman dan A. Humairah Sulaiman. Pria kelahiran Bone (1968) yang memiliki keahlian di bidang pertanian dan hobi membaca ini, dalam kiprahnya sebagai Menteri Pertanian telah berhasil membawa Kementerian Pertanian sebagai institusi yang prestise.

**H. Syahyuti, Dr., MSi., Ir.**, lahir di Padang Pariaman tahun 1967, tepatnya di Desa Sungai Asam, Kecamatan 2 x 11 Enam Lingkung. Sejak tahun 1992 bekerja sebagai peneliti bidang sosiologi pada Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, di Bogor. Pendidikan terakhir adalah S3 doktor sosiologi di Universitas Indonesia, selesai tahun 2013. Selain menerbitkan puluhan paper di berbagai jurnal ilmiah, beberapa buku yang telah ditulis adalah: (1) Bedah Konsep Kelembagaan: Strategi Pengembangan dan Penerapannya



dalam Penelitian Pertanian. Puslit Sosial Ekonomi Pertanian Badan Litbang Pertanian, 2003; (2) Tiga Puluh Konsep Penting dalam Pembangunan Pedesaan dan Pertanian. Jakarta: PT Bina Rena Pariwara. 2006; (3) Islamic Miracle of Working Hard: 101 Motivasi Islami Bekerja Keras. Jakarta: Penerbit Manna dan Salwa, 20011; (4) Gampang-Gampang Susah Mengorganisasikan Petani: Kajian Teori dan Praktek Sosiologi Lembaga dan Organisasi. IPB Press, 2011; (5) Mau Ini Apa Itu? Komparasi Konsep, Teori, dan Pendekatan dalam Pembangunan Pertanian dan Pedesaan: 125 versus 125. PT Nagakusuma Media Kreatif (Amplitudo Media Science). Jakarta, 2013; serta (6) 40 Inovasi Kelembagaan Diseminasi Teknologi Pertanian. AARD Press, Badan Litbang Pertanian. Jakarta, 2014. *Alhamdulillah*, saat ini ia telah dikaruniai istri (Indri Wulandari, SP) dan tiga putra Muhammad Dzikry Aulya Syah, Muhammad Isra Abyan Syah, dan Muhammad Iyaz Lazuardy Syah. Email: syahyuti@yahoo.com atau syahyuti@gmail.com.

**Benny Rachman, Dr., MS., Ir.**, saat ini menjabat sebagai Kepala Pusat Ketersediaan dan Kerawanan Pangan pada Badan Ketahanan Pangan (2016-saat ini). Meraih gelar Sarjana Statistik (S.St) jurusan Statistik pada tahun 1978 dari Universitas Padjajaran. Gelar Master Perencanaan Wilayah (M.S) di bidang Perencanaan Wilayah dan Perdesaan diperolehnya dari Institut Pertanian Bogor/IPB (1995), dan gelar Doctor (Dr) dari IPB (1999) bidang Pengembangan Sumber Daya Alam. Ia pernah menjabat sebagai Kepala BPTP Provinsi Banten (2004-2008), Kepala Bidang Pendayagunaan Hasil Penelitian, PSEKP (2008-2013), kemudian Kepala Pusat Distribusi dan Cadangan Pangan-BKP (2013-2016). Selain sebagai pejabat struktural beliau juga adalah Ahli Peneliti Utama dan menduduki beberapa jabatan informal lain sebagai anggota dari Chairman Asean Food Security Reserve Board (AFSRB) tahun 2013 - 2014, Asean Plus Three Emergency Rice Reserve (APTERR): Alternarte Council (2013 - Sekarang), dan Task-Force: Asean Interpreted Food

Security Strategic Plan Of Action (AIFS-SPAFS) (2015 - 2019), dan Sekretaris Pokja Ahli Dewan Ketahanan Pangan (2017-sekarang).

**Hermanto, Dr., MP., Ir.**, ialah peneliti di Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian Kementerian Pertanian. Meraih gelar Sarjana Pertanian (Ir) jurusan Studi Sosial Ekonomi Pertanian pada tahun 1994 dari Universitas Jambi dengan predikat Lulusan Terbaik. Gelar Master Pertanian (MP) di bidang Ekonomi Pertanian diperolehnya dari UNPAD (1997), dan gelar Doctor (Dr) dari University of Phillipines Los Banos (UPLB). Selain sebagai peneliti, Ia aktif sebagai konsultan pembangunan pertanian dan menulis di berbagai media khususnya bidang ekonomi dan kebijakan pertanian baik regional, nasional maupun internasional.

**Wahyudi, S.TP., M.Eng**, ialah Fungsional Analis Ketahanan Pangan pada Badan Ketahanan Pangan-Kementerian Pertanian. Meraih gelar Sarjana Teknologi Pertanian pada Jurusan Teknologi Pertanian-Fakultas Pertanian Universitas Sebelas Maret tahun 2009 dan Gelas Master Of Engineering pada Jurusan Spatial Planning Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada. Selain sebagai abdi negara, Ia juga aktif sebagai konsultan pada kebijakan publik dan organisasi kemasyarakatan.

**Syamsir Torang, Dr.**, mendapatkan gelar sarjana S1 hingga S3 di Universitas Hasanuddin di Bidang Ilmu Sosial sejak tahun 2004. Penulis beberapa buku Perilaku Organisasi Petani, Budaya, Perubahan dan Manajemen Organisasi, Struktur, Perilaku dan Budaya Organisasi, Humaniora, Metode Riset struktur dan Perilaku Organisasi, Organisasi dan Manajemen, dan Filsafat Ilmu Administrasi, Manajemen dan Organisasi ini pernah menjabat sebagai Pembantu Rektor Bidang Kemahasiswaan di Universitas Satria Makassar di tahun 2000 dan saat ini mengabdikan sebagai Staf Ahli Direktorat Jenderal Prasarana dan Sarana Pertanian Kementerian Pertanian.

**Suci Wulandari, Dr., MM., SP.**, adalah peneliti pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Perkebunan. Menempuh pendidikan S1 hingga S3 di Institut Pertanian Bogor melalui jalur beasiswa IPB dan SEARCA. Ia juga pernah mengikuti beberapa training tentang “Technology Transfer, Intellectual Property Management, Product Commercialization, and Stewardship” di Amerika, training “Rural Entrepreneurship” di Ghana, training “Innovation Platforms, Rural Advisory Service, and Knowledge Management towards Inclusive and Sustainable Agricultural and Rural Development (IS-ARD)” di Philippina”. Ia juga telah menghasilkan publikasi dalam bentuk jurnal dan prosiding terkait kajian sosial ekonomi pertanian selain juga sebagai kontributor penulis pada buku “Pengembangan Perbankan Syariah Pasca Implementasi Fatwa MUI”, dan “Pengembangan Perbankan Syariah”, “Panduan Nasional Pengembangan Ekonomi Lokal”, dan “Manual Rapid Assessment for Local Economic Development”.